

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: CNPQ - ADMINISTRACAO CENTRAL

Exercício: 2012

Processo: 01300000963201314

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201306055

UCI Executora: SFC/DICIT - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Ciência e Tecnologia

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201306055, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo CNPq - ADMINISTRACAO CENTRAL.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 15/03/2013 a 26/07/2013, 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.

2. Resultados dos trabalhos

Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a não conformidade com o inteiro teor das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-119/2012 e 124/2012, tendo sido adotadas, por ocasião dos trabalhos de auditoria



conduzidos junto à Unidade, providências que estão tratadas em itens específicos deste relatório de auditoria.

Em acordo com o que estabelece o Anexo IV da DN-TCU-124/2012, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item considerou-se as seguintes questões de auditoria:

- (i) A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência?
- (ii) As peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 119/2012, da DN TCU nº 124/2012 e da Portaria-TCU nº 150/2012?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares.

A partir dos exames referente ao Processo nº 01300.000963/2013-14 e concluiu-se que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2012. Além disso, as peças contemplam os formatos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 119/2012 e 124/2012 e da Portaria-TCU nº 150/2012. Entretanto, quanto ao conteúdo obrigatório, a peça Relatório de Gestão do CNPq apresentou desconformidades de natureza formal e incompletudes de natureza material que foram complementadas no processo de contas, fato reincidente que demonstram ausência de revisão dos documentos expedidos.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, nesse item considerou-se a seguinte questão de auditoria: (i) Os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência dos objetivos e metas físicas e financeiras planejados ou pactuados para o exercício, foram cumpridos?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise do conjunto de ações de maior materialidade da UJ (responsável por 74,5% da execução financeira da unidade orçamentária 24201). Além disso, foram incorporados os resultados das auditorias (inseridas no âmbito do Acompanhamento Permanente da Gestão) realizadas durante o exercício de 2012.

364102 – CNPq					
2021- Ciência, Tecnologia e Inovação					
Ação	Meta Física (bolsas concedidas)			Atos e Fatos que prejudiquem	Providências adotadas
	Previsto	Execução	Execução/Previsão		



				o desempenho	
00HI	6.140	8.303	135,2%	-	-
0900	14.665	16.736	114,1%	-	-
0901	20.025	20.755	103,6%	-	-
0902	34.175	39.332	115,1%	-	-

Fonte: Relatório de Gestão CNPq, exercício 2012.

364102 – CNPq						
2021- Ciência, Tecnologia e Inovação						
Ação	Meta Financeira				Atos e Fatos que prejudicam o desempenho	Providências adotadas
	Fixação (dotação final/atualizada)	Execução (despesa empenhada)	Despesa Liquidada	Despesa liquidada / Fixação		
00HI	343.325.588	342.710.500	244.505.646	71%	-	-
0900	234.999.160	234.972.444	231.379.384	98%	-	-
0901	486.339.595	487.138.468	481.406.756	99%	-	-
0902	118.064.947	118.062.447	117.049.815	99%	-	-

Fonte: SIAFI GERENCIAL

Nota-se que o CNPq vem não só cumprindo as metas de execução física e financeira, bem como superando-as. Destaca-se a superação da meta física, da ordem de 35,2%, da Ação 00HI – “Concessão de Bolsas de Atração, Fixação e Intercâmbio de Recursos Humanos Qualificados - Ciência sem Fronteiras”, que tem por finalidade atrair, fixar e promover o intercâmbio de Recursos Humanos Qualificados. Esta Ação se insere no contexto do Programa de Governo 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação, o qual tem por objetivo expandir a formação, capacitação e fixação de recursos humanos qualificados para ciência, tecnologia e inovação e impulsionar o intercâmbio e a atração de recursos humanos qualificados radicados no exterior por meio de concessão de bolsas.

Na mesma linha, a Ação 0900 – “Concessão de Bolsas de Estímulo à Pesquisa”, que tem por finalidade aumentar a produção e a produtividade científica e tecnológica na geração de conhecimentos, no estímulo ao engajamento de pesquisadores produtivos em projetos de relevância científica, social e econômica, e na organização de grupos de pesquisa e desenvolvimento em universidades, institutos de pesquisa e empresas, superou a meta física em 14,1%. Para esta ação, conforme o Relatório de Gestão, exercício de 2012, “*dentre as modalidades de bolsas aquela responsável pelo maior número de cotas concedidas é a de Produtividade em Pesquisa – PQ, que em 2012 foi responsável isoladamente por 81,9% do número total de bolsas fomentada por esta ação (81,6% em 2011, 81% em 2010 e 80% no triênio 2007-2009), indicando um esforço em não diminuir a oferta de bolsas PQ para a comunidade acadêmica, em detrimento de outras modalidades*”.



Por sua vez, a Ação 0901 – “Concessão de Bolsas de Formação e Qualificação de Pesquisadores e Profissionais para C,T&I”, que possui como finalidade preparar recursos humanos bem capacitados e qualificados para responder aos desafios intrínsecos à construção de uma nação social e economicamente desenvolvida, apresentou o maior volume de execução financeira, R\$ 481.406.756,00 de despesa liquidada. Argumenta-se, por meio do Relatório de Gestão, exercício 2012, que houve um decréscimo de 14,4% no número de bolsa-ano no biênio 2011/2012, quando comparado ao biênio 2010/2011. Conforme avaliação da unidade, a causa do decréscimo é correlacionada à redução de 4,8% do orçamento da ação. Com efeito, para a superação da meta física, da ordem de 3,6%, a UJ contou com recursos de parceiros.

Por fim, a Ação 0902 - “Concessão de Bolsas de Iniciação à Pesquisa Científica e Tecnológica”, que possui como finalidade estimular a atividade de iniciação científica e tecnológica, integrando estudantes de nível médio e do ensino superior em grupos de pesquisa, de modo a identificar precocemente vocações, superou a meta 15,1%. O Relatório de Gestão, exercício 2012, aponta que a extrapolação da meta ocorreu por conta do valor das bolsas concedidas, bem como por meio de parcerias com outros ministérios, fundos setoriais e empresas.

Destarte, na visão desta equipe de auditoria, consideramos que os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto às metas físicas e financeiras pactuadas para o exercício de 2012, no universo das ações de maior materialidade, relevância e criticidade, foram cumpridos.

Controles Internos Administrativos

Em que pese terem sido verificadas como positivas as informações programáticas apresentadas pelo CNPq para o aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento, avaliação e divulgação de ações, bem como o desenvolvimento de sistemas informatizados, há a necessidade de formalização dos documentos, rotinas e práticas operacionais relacionados à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão. Ademais, a área responsável pela consolidação dos resultados institucionais referentes ao exercício 2012, e dos resultados quantitativos e qualitativos das metas físicas e financeiras, está a cargo da área de planejamento estratégico da instituição, cuja estrutura *“existe de fato (..), mas não de direito, ou seja, não existe estruturação de DAS correspondente e nem está na estrutura formal do CNPq”* (Resposta ao item 22, SA 003/201306055). Na mesma linha, observa-se ainda a necessidade do desenvolvimento de mecanismos para a gestão de riscos, com intuito de formalizar as medidas corretivas a serem adotadas no caso de desvios no cumprimento das metas estabelecidas pela UJ. Assim, na visão desta equipe de auditoria, considera-se que os controles internos administrativos relacionados à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos são parcialmente observados nos parâmetros analisados.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, nesse item considerou-se a seguinte questão de auditoria: Os indicadores operacionais utilizados pelo CNPq atendem aos seguintes critérios:



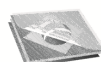
- i) Completude (capacidade de representar, com maior proximidade possível a situação que a UJ pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão)?
- ii) Comparabilidade (capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas)?
- iii) Confiabilidade (confiabilidade das fontes de dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e replicável por outros agentes, internos ou externos à unidade)?
- iv) Acessibilidade (facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral)?
- v) Economicidade (razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade)?

De acordo com o informado no Relatório de Gestão do CNPq, exercício 2012, a UJ utilizou quatro indicadores com o objetivo de mensurar o desempenho institucional no exercício em foco, conforme quadro a seguir:

Nome do Indicador	Área da Gestão	Relacionado ao Macroprocesso Finalístico	Descrição do Indicador	Fórmula de Cálculo
Taxa de Produtividade de Instituição	Resultados Quantitativos e Qualitativos	Sim	Permite verificar o grau de eficiência da instituição na execução das atividades em relação ao custo específico com servidores ativos, inativos e estagiários do seu quadro de pessoal	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.
Taxa de Produtividade dos Servidores Lotados nas Diretorias Técnicas do CNPq	Resultados Quantitativos e Qualitativos	Sim	Permite verificar o desempenho da instituição no que concerne à execução da atividade fim relacionada.	Relação entre o número de processos (solicitação de propostas, reconsiderações, prorrogações e suplementações, análises de 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.
Alcance do Conjunto de Metas Físicas Previstas para o Exercício	Resultados Quantitativos e Qualitativos	Sim	permite verificar o grau de eficácia com que a instituição executou o conjunto de suas ações no exercício.	Relação percentual entre o somatório das metas físicas previstas para o exercício (número de projetos a serem apoiados pelo conjunto das ações de fomento a projetos) e o somatório das metas físicas realizadas no exercício (número de projetos apoiados pelo conjunto das referidas ações).
Evolução dos Investimentos do CNPq no Conjunto das Regiões CO, N e NE	Resultados Quantitativos e Qualitativos	Sim	Permite verificar o investimento da Agência no conjunto das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, contempladas pela Lei nº 9.993, de 24/07/2000 e Lei nº 10.332, de 19/12/2001, e a sua evolução no decorrer do 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.
--	--	--	--	---

Da análise, destaca-se a variação positiva do indicador “Taxa de Produtividade dos Servidores Lotados nas Diretorias Técnicas do CNPq” quando comparado ao resultado do exercício imediatamente anterior - 2011. Para este indicador, em 2012, conforme os dados dispostos no Relatório de Gestão – 2012, foram analisados, em média, 2.226 processos pelos servidores lotados nas diretorias técnicas, ou 186 processos por mês. Tal resultado contrasta com os dados mais recentes apresentados no Relatório de Gestão – 2011, e que compõem a série histórica do indicador, que são da ordem de 847 processos analisados, ou 71 por mês, no exercício de 2011.

Por sua vez, o indicador “Alcance Conjunto das Metas Físicas Previstas para o Exercício” apresentou diminuição no ritmo de superação da meta – que foi da ordem de 50,4% em 2011 –, embora ainda com resultado positivo. Para este indicador, em 2012, conforme os dados dispostos no Relatório de Gestão – 2012, o somatório das metas físicas superou em 9,18% o somatório das metas físicas previstas.

Por fim, com relação aos indicadores “Taxa de produtividade da Instituição” e “Evolução dos Investimentos do CNPq no Conjunto das Regiões CO, N e NE”, ambos apresentaram, em 2012, resultados positivos e dentro do padrão observado na série histórica, sem maiores anormalidades.

Importante ressaltar o resultado do indicador “Taxa de produtividade da Instituição” que alcançou 3,22% em 2012, resultado superior aos 4,74% do exercício de 2011, demonstrando menor gasto com pessoal ativo e inativo e maior a eficiência em relação ao volume de recursos executados pela instituição, visto que o indicador é constituído por uma 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.

O quadro abaixo apresenta o resumo da avaliação da equipe de auditoria em relação à completeza, comparabilidade, acessibilidade, confiabilidade e economicidade dos indicadores analisados:

Nome do Indicador	Completeza	Comparabilidade	Acessibilidade	Confiabilidade	Economicidade
Taxa de Produtividade de de Instituição	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Taxa de Produtividade de dos Servidores	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim



Lotados nas Diretorias Técnicas do CNPq					
Alcance do Conjunto de Metas Físicas Previstas para o Exercício	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Evolução dos Investimentos do CNPq no Conjunto das Regiões CO, N e NE	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Assim, diante das informações apresentadas, avaliamos que os indicadores auxiliam a tomada de decisões gerenciais, havendo, no entanto, a necessidade de criação de novos indicadores na área de Recursos Humanos, questão já evidenciada no Relatório de Gestão de 2011 e reiterada no Relatório de Gestão de 2012.

2.4 Avaliação dos Indicadores dos Programas Temáticos

Considerando que na Lei nº 12.593/2012 os indicadores são exigidos apenas para os programas temáticos, considerando que durante a gestão 2012 o Decreto de Gestão do PPA 2012-2015 (Decreto nº 7.866/2012) foi publicado no DOU apenas em 20.12.2012, considerando que mesmo nesse normativo as atribuições quanto à atualização dos indicadores dos programas recai sobre o Ministério do Planejamento, considerando que a responsabilidade sobre os órgãos inicia-se a partir dos Objetivos (nível inferior ao nível dos programas), a avaliação do item 4 do anexo IV da DN 124/2012 restou prejudicada. Quanto aos indicadores das ações que não são citados ou mencionados, nem na Lei nº 12.593/2012, nem no Decreto nº 7.866/2012, estes são avaliados nos resultados quantitativos e qualitativos da ação atendendo assim ao estabelecido na Portaria SOF nº103, de 19 de outubro de 2012. Dessa forma, o controle interno se abstém de emitir opinião sobre o item 4 na gestão 2012.

2.5 Avaliação da Gestão de Pessoas

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, foram consideradas as seguintes questões de auditoria: (i) A gestão de pessoas possui processos de trabalho que buscam a adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições? (ii) O(s) setor(es) responsável(is) observou(aram) a legislação aplicável à remuneração, cessão e requisição de pessoal? (iii) Os registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios (foco no SIAPE) estão sendo lançados de forma tempestiva e possuem qualidade suficiente ao nível de sensibilidade inerente ao



assunto? (iv) O(s) setor(es) responsável(is) observou (aram) a legislação aplicável à admissão de pessoal, concessão de aposentadorias, reformas e pensões? (v) Os registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios (foco no SISAC) estão sendo lançados de forma tempestiva e possuem qualidade suficiente ao nível de sensibilidade inerente ao assunto?

A metodologia da equipe de auditoria foi diferenciada conforme o item. Quanto à força de trabalho, foi verificada a confirmação das informações prestadas no Relatório de Gestão da Unidade com a subsequente análise. Quanto à remuneração de pessoal estatutário (ativos, inativos e pensionistas) foi realizada uma análise censitária no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE a partir de ocorrências pré-estabelecidas; essas ocorrências foram verificadas junto ao gestor tanto durante o Acompanhamento Permanente de Gastos do exercício anterior quanto durante a atual Auditoria Anual de Contas. Quanto aos registros no sistema corporativo, foi realizada uma análise censitária de todos os registros de admissão, aposentadoria, reforma ou pensão no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões – SISAC.

Força de Trabalho

Com base nas informações extraídas do Relatório de Gestão do exercício de 2012 verificou-se que o quadro de pessoal do CNPq estava assim constituído ao término do exercício em foco.

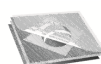
Quadro 1

Tipologias dos Cargos	Lotação Efetiva	Ingressos no Exercício	Egressos no Exercício
1. Provimento de cargo efetivo	711	49	48
1.2.1 Servidor de carreira vinculada ao órgão	700	49	48
1.4 Servidores cedidos ou em licença	241	--	--
1.4.2 Removidos	--		
2.2 Grupo Direção e Assessoramento Superior	102	40	39
2.2.1 Servidor de carreira vinculada ao órgão	94	39	38
2.3 Funções gratificadas	--	--	--
2.3.1 Servidor de carreira vinculada ao órgão	--	--	--

Fontes: Quadros A.6.1, A.6.2 e A.6.3 do Relatório de Gestão

Quadro 2

Tipologias dos Cargos	Faixa Etária				
	Até 30	De 31 a 40	De 41 a 50	De 51 a 60	Acima de 60
1. Provimento de Cargo Efetivo	50	115	191	223	27
1.2 Servidores de Carreira	50	115	191	223	27
1.4 Servidores Cedidos ou em Licença	s/ informação	s/ informação	s/ informação	s/ informação	s/ informação
2 Provimento de Cargo em Comissão	1	21	34	36	2
2.2 Grupo Direção e	1	21	34	36	2



Assessoramento Superior					
2.3 Funções Gratificadas	--	--	--	--	--

Fonte: Quadro A.6.4 do Relatório de Gestão

De acordo com os dados constantes no “Quadro 1” verifica-se que a unidade apresenta grande quantidade de servidores afastados (241 de 711, aproximadamente 34% do total da força de trabalho), o que compromete a força de trabalho da unidade.

Remuneração de pessoal à luz da legislação e Sistema Contábil (SIAPE/SIAFI)

Para verificação da conformidade dos pagamentos e da concessão de aposentadoria, reforma e pensão, foram realizadas as seguintes análises a partir do Acompanhamento Permanente da Gestão durante o exercício de 2012:

Quadro 3

Quantidade de ocorrências na folha de pagamento	Quantidade de ocorrências verificadas	Quantidade de ocorrências acatadas pelo gestor	Quantidade de ocorrências não acatadas pelo gestor
57	57	57	00

Fonte: consultas internas e documentação apresentada pela Unidade

Sistema Corporativo (Sisac)

Quanto à atuação na gestão de pessoal, observou-se que a Unidade cumpriu os prazos previstos para cadastramento no Sisac dos atos de concessão de aposentadoria e pensão emitidos no exercício de 2012:

Quadro 4

Quantidade de atos de admissão, concessão de aposentadoria, reforma e pensão emitidos em 2012	Quantidade de atos cujo prazo do art.7º da IN 55 foi atendido.
108	108

Fontes: Relatório de Gestão e consultas internas

Controles Internos Administrativos

Dentre as principais fragilidades nos controles internos administrativos, destacam-se a ausência de modelo de gestão de risco e deficiências na verificação/revisão dos registros lançados em folha de pagamento.

Como pontos positivos, destacam-se a existência de normativos internos que definem com precisão as competências do setor de pessoal da Unidade e os encaminhamentos dados às determinações exaradas pelos Órgãos de Controle Interno e Externo.

2.6 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item considerou-se as seguintes questões de auditoria: os Controles Internos Administrativos relacionados à gestão das transferências da UJ estão instituídos de forma:

- i) a identificar o alcance dos objetivos definidos nos respectivos instrumentos?



(ii) a identificar gargalos na análise a prestação de contas dos convenientes ou contratados?

(iii) a identificar dificuldades na execução do planejamento para a fiscalização da execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais.

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das Transferências Concedidas pela UJ durante a gestão do exercício de 2012. As transferências foram selecionadas por meio de amostragem não-probabilística, dessa forma não se pôde extrapolar os resultados.

Objetivo do Convênio

Total de transferências concedidas no exercício	Volume de recursos total de transferências concedidas no exercício	Quantidade e avaliada	Volume de recursos avaliados	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectado alguma irregularidade
17	96.536.722,27	2	16.254.485,29	0	0

Fiscalização física e presencial

Quantidade de Transferências vigentes no exercício	Quantidade de Transferências em que havia a previsão de fiscalização	Quantidade de Transferências que foram fiscalizadas de forma física e presencial
144	83	63

Observou-se que o plano de fiscalização foi obedecido.

Prestação de Contas

Qtde total de transf. vigentes no exercício	Qtde de trans. Com a situação "aguardando a prestação de contas"	Qtde de transf. Com a situação "prestação de contas em análise"	Qtde de transf. Com a situação "aprovadas"	Qtde de transf. com a situação "desaprovadas"	Qtde de transf. Cujas contas estão na situação "omissão de prestar contas"	Qtde de TCE instauradas



144	107	27	2	5	3	0
-----	-----	----	---	---	---	---

Diante do exposto, observa-se a regularidade quanto ao gerenciamento das prestações de contas recebidas.

Avaliação das Prestações de Contas

Quantidade de Prestações de Contas Vigentes	Quantidade de Prestações de Contas Avaliadas	Quantidade de Prestações de Contas em que foi detectada irregularidade pela equipe
144	0	0

Nos convênios firmados sob a égide do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e da Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, não foram examinados a conformidade com a legislação nesta Auditoria Anual de Contas, pois o OCI optou por analisar os Relatórios de Fiscalização da Auditoria Interna a serem realizados no decorrer do exercício de 2013.

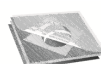
Controles Internos Administrativos da Gestão de Transferências (estrutura de pessoal e tecnológica)

A avaliação do OCI centralizou na gestão de Transferência, em especial, na análise para avaliar a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pelo CNPq relacionados às rotinas de fiscalização das transferências voluntárias concedidas. Na qual se constatou que o CNPq vem atendendo as recomendações desta CGU, por meio da implementação do Plano de Fiscalização, com a previsão 83 fiscalizações pela Auditoria Interna - AUDIN, pela Coordenação Geral do Programa de Pesquisa em Saúde-CGSAU e pela Coordenação Geral de Cooperação Nacional-CGNAC.

Sendo que das 83 (oitenta e três) fiscalizações planejadas, 63 (sessenta e três) foram realizadas, fiscalizando um total de R\$ 280,46 milhões, perfazendo um total de 75,9 % das metas de fiscalizações alcançadas.

Conclui-se, quanto aos controles internos na gestão das transferências, que a instituição e concretização do Plano de Fiscalização sinalizam uma melhoria na gestão das transferências voluntárias concedidas pelo CNPq.

Ressalte-se que o exame das prestações de contas, ausente nesta Avaliação das Contas de 2012. Serão examinados por meio de verificação dos relatórios de fiscalização e seus desdobramentos serão realizados no decorrer do exercício de 2013, quando do monitoramento do atendimento das recomendações do exercício anterior, por meio do respectivo Plano Permanente de Providências - PPP, com prazo de atendimento até 01.08.2013, fixado na Nota Técnica n.º 673 /DICIT/DI/SFC/CGU-PR, de 14.03.2013.



2.7 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item foram consideradas as seguintes questões de auditoria:

- (i) os processos licitatórios realizados na gestão do exercício de 2012 foram regulares?
- (ii) os processos licitatórios e as contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação foram regulares?
- (iii) os critérios de sustentabilidade ambiental foram utilizados na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras?
- (iv) os controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações estão instituídos de forma a mitigar os riscos?

A metodologia empregada pela equipe de auditoria quanto à regularidade dos processos licitatórios, às dispensas e inexigibilidades e da utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras consistiu em selecionar de acordo com os critérios de materialidade, relevância e criticidade alguns procedimentos licitatórios destacando-se as aquisições e contratações relacionadas à Tecnologia da Informação (TI) a fim de propiciar uma análise e relatoria mais setorizada e precisa das possíveis constatações e/ou boas práticas levantadas. No exercício em foco o CNPq realizou compras e aquisições nas seguintes modalidades e quantitativos:

Licitações –CNPq 2012

Modalidade	Quantidade total Processos Licitatórios	Volume total de recursos dos processos licitatórios (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade ou impropriedade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade ou impropriedade
Convite	02	85.457	0	0	0	0
Tomada de Preços	0	0	0	0	0	0
Concorrência	0	0	0	0	0	0
Pregão Eletrônico	23	4.745.450,54	2	3.799.294,00	2	3.799.294,00

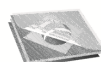


Pregão Presencial	0	0	0	0	0	0
Concurso	0	0	0	0	0	0
Consulta	0	0	0	0	0	0
Dispensa	109	1.879.331,32	2	1.029.435,00	1	6.600,00
Inexigibilidade	03	483.240,00	1	8.340,00	0	0
Sistema de Registro de Preço	13	1.422.583,32	0	0	0	0
Adesão	08	3.904.047,20	0	0	0	0
Total	158	12.520.109,38	5	4.837.069,00	0	0

Conforme dados constantes no quadro antecedente, no exercício de 2012 foram identificadas irregularidades e impropriedades nos 2 (dois) processos licitatórios de pregão de TI e em 01 (uma) contratação direta por meio de dispensa realizados pelo CNPq.

Com o advento da Lei nº 12.349, de 15.12.2010, o caput do art. 3º da Lei das Licitações teve sua redação alterada para incluir a garantia da promoção do desenvolvimento nacional sustentável dentre os objetivos das licitações públicas realizadas no âmbito federal. O objetivo do legislador Pátrio com esta alteração foi utilizar o poder de compras do Governo Federal para implantar políticas públicas, no caso fomentar a indústria e a demanda de produtos sustentáveis em âmbito nacional, para tal as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas.

Para verificar a aderência do CNPq quanto à utilização de critérios de sustentabilidade em seus processos de compras e aquisições, decorridos dois anos da publicação da Lei nº 12.349, de 15.12.2010, a equipe de auditoria compôs amostra não probabilística envolvendo sete processos licitatórios, sendo cinco relacionados com a área da Tecnologia da Informação e dois com a área de obras. Destes, em cinco foram identificados ausência de critérios que poderiam propiciar a escolha por produtos ou serviços sustentáveis, conforme quadro a seguir:



ÁREA	Qtd de Processos	Amostra	Processos com ausência de critérios de sustentabilidade		
			Quantidade	% em relação à amostra	% em relação ao total de processos
TI	9	05	03	60	33,33
OBRAS	3	02	02	100	66,66
OUTROS	20	00	00	00	0
TOTAL	32	07	05	71,43	15,62

A baixa aderência do CNPq ao estabelecido na nova redação do art. 3º da Lei das Licitações já foi abordada por ocasião dos trabalhos de auditoria referentes à avaliação da gestão do exercício de 2011, na ocasião foi consignado no Relatório CGU nº 201203650 que no exercício de 2011 o CNPq não efetuou aquisição alguma de bens ou produtos reciclados e que apesar da contribuição ao desenvolvimento sustentável estar presente na Missão do conselho, não houve, por parte do CNPq, uma aderência satisfatória às diretrizes governamentais no sentido de fomentar, por meio de adoção de critérios de sustentabilidade ambientais em suas compras públicas, os setores econômicos envolvidos com a produção de bens e serviços sustentáveis. Diante os achados de auditoria foi recomendado:

Que o CNPq estabeleça critérios de sustentabilidade ambiental a serem atendidos nas aquisições de bens e serviços, nos moldes do disposto no art. 3º da Lei das Licitações, na IN SLTI nº 01/2010, Portaria SLTI/MPOG nº 02/2010 da SLTI, no Decreto nº 2.783, de 1998, e demais normativos correlatos.

Promova ações voltadas para a conscientização da Unidade no intuito de promover a aderência dos editais de licitação aos critérios de sustentabilidade.

Destaca-se que no exercício de 2012 foram identificadas desconformidades por não adotarem critérios de sustentabilidade em 5 (cinco) dos 07 (sete) processos analisados do CNPq na avaliação sobre a realização de processos de compras



sustentáveis. A causa identificada nas análises efetuadas deve-se ao fato do CNPq não apresentar critérios formalizados de sustentabilidade em seus processos licitatórios.

Todavia, está em curso na Administração procedimento de edição de Ordem Interna de Serviço para que as áreas técnicas do Conselho incluam nos Termos de Referência critérios de sustentabilidade.

Portanto, pode-se concluir que o CNPq apesar de não ter observado em geral os critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições de bens e serviços, todavia está adotando providências com objetivo de conseguir maior aderência às normas regulamentadoras da matéria.

Controles Internos Administrativos da Gestão de Compras

A avaliação dos Controles Internos Administrativos da Gestão de Compras, segundo a equipe de auditoria, obteve menção 4) Parcialmente válida, o que significa que os Controles Internos Administrativos do elemento de controle em questão (Ambiente de Controle, Avaliação de Risco, Procedimento de Controle, Informação e Comunicação ou monitoramento) são parcialmente observados nos parâmetros analisados em sua maioria.

As principais fragilidades identificadas pela equipe que atualmente impediu, no exercício de 2012, a gestão de compras de obter a (menção 5) que caracteriza controles internos administrativos consistentes baseados na gestão de riscos são:

- incompletude de normativos internos para todas as áreas de gerenciamento na área de compras;
- o não estabelecimento de indicadores que podem reforçar o elemento Informação e Comunicação;
- o não cumprimento total das recomendação da Procuradoria do CNPq e da CGU, que podem reforçar o componente do Monitoramento.

2.8 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item considerou-se as seguintes questões de auditoria por tema:

- Tema 1 – PDTI:
 - (i) O PDTI abrange o conjunto mínimo de itens definido no modelo de referência do Guia de Elaboração de PDTI do SISP?
 - (ii) O PDTI está sendo efetivo para direcionar as ações de TI?



- (iii) O PDTI está alinhado com os objetivos do negócio do órgão definidos no Plano Estratégico Institucional (PEI)?
- Tema 2 - Recursos Humanos:
 - O órgão mantém independência em relação aos empregados das empresas contratadas?
- Tema 3 - Política de Segurança da Informação:
 - O órgão/entidade definiu e documentou a Política de Segurança da Informação e Comunicação - POSIC, com apoio da alta gestão da UJ, em conformidade com as recomendações do GSI e normas aplicáveis?
- Tema 4 - Desenvolvimento de Software
 - O órgão/entidade definiu, documentou e implantou um processo de desenvolvimento software, utilizando padrões de gestão para o monitoramento dos projetos de desenvolvimento e adotando métricas para mensuração de esforço e custo relacionadas a entrega de produtos?
- Tema 5 - Contratações de TI
 - (i) As contratações de Soluções de TI, realizadas no período de exame, foram baseadas nas necessidades reais do órgão/entidade, estão alinhadas com o PDTI ou documento similar e estão em conformidade com a IN04 2010 da SLTI?
 - (ii) Os processos licitatórios para contratação de Soluções de TI foram baseados em critérios objetivos, sem comprometimento do caráter competitivo do certame, e realizados preferencialmente na modalidade pregão, conforme dita a IN04 2010 da SLTI?
 - (iii) Os controles internos adotados para gestão do contrato foram suficientes e adequados para garantir, com segurança razoável, a mensuração e o monitoramento dos serviços efetivamente prestados, segundo a IN04 2010 da SLTI?

Para cada tema estabeleceu-se a seguinte metodologia de análise constante no Quadro 1 considerando inclusive os resultados já obtidos no Acompanhamento Permanente da Gestão 2012.

Tema	Metodologia
PDTI	Análise documental do PDTI 2011-2012
	Análise documental do Planejamento Estratégico e de seus documentos de apoio



Recursos Humanos	Análise documental de amostra de processos de gestão de contratos vigentes em 2012
Política de Segurança da Informação	Análise documental da Política de Segurança da Informação do CNPq e de seus documentos complementares
Desenvolvimento de Sistemas	Análise documental do processo de software do CNPq
	Análise documental de artefatos de software relacionados a amostras de software desenvolvidos em 2012
Contratações de TI	Análise documental de amostra dos processos de formalização e de pagamento das contratações realizadas pelo CNPq em 2012

Quadro 1 – Temas analisados e as metodologias de análise empregadas

A partir dos registros constantes o tópico "Achados de Auditoria" pode-se chegar as seguintes conclusões por tema:

Tema 1 – PDTI

O PDTI 2011-2012 do CNPq não apresenta alguns elementos essenciais do modelo proposto no Guia de Elaboração do PDTI do SISP, v 1.0 como:

- Alinhamento com a Estratégia da Organização;
- Resultados do PDTI anterior;
- Plano de metas;
- Recursos necessários para execução das ações discriminadas.

Além disso, a ausência de metas e indicadores estratégicos formalmente definidos para a atuação da área de TI, desdobrados a partir do processo de planejamento estratégico do CNPq, contribui negativamente para a situação acima. Em paralelo, a ausência de metas para cada necessidade identificada no PDTI do CNPq aliada à falta de discriminação dos recursos necessários para sua realização possivelmente contribuem para que, após o período inicial de vigência do PDTI 2011-2012 dessa Organização, 54% das ações previstas ainda não estarem concluídas.

Tema 2 – Recursos Humanos



A análise do processo licitatório 000763/2010-1 e do respectivo processo de gestão do contrato 000860/2011-5 – sobre terceirização de serviço de desenvolvimento e manutenção de software - mostrou a utilização pelo CNPq de modelos remuneratórios baseados em horas de serviços técnicos e em postos de trabalho alocados nas dependências dessa Organização. Não obstante o aumento do risco de subordinação e pessoalidade atrelado a esses modelos, há também ainda a preterição de métrica baseada em pontos de função já recomendada pela SLTI/MP.

Tema 3 - Política de Segurança da Informação

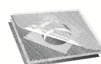
A Política de Segurança da Informação do CNPq encontra-se definida e aprovada pela sua Alta Direção. Essa Organização tem constituído um Comitê de Segurança da Informação, o qual tem em discussão diversas normas complementares a serem aprovadas.

Tema 4 - Desenvolvimento de Software

Apesar de ter um processo de software definido e aprovado, identifica-se que alguns padrões de qualidade do CNPq além de não serem aderentes a normativos da Administração Pública Federal, também não foram observados em demandas de desenvolvimento ocorridas em 2012. Salienta-se ainda que o modelo vigente de terceirização desse serviço adota métricas baseadas em horas e em postos de trabalho em detrimento de pontos de função, conforme recomendação da SLTI/MP.

Tema 5 – Contratações de TI

Em um dos processos da amostra foi verificado que o modelo remuneratório adotado além de estar não aderente à recomendação da SLTI/MP, ainda está gerando produtos a preços superiores aos praticados no mercado nacional para outras contratações similares realizadas por outros órgãos e entidades em 2012. Em outro processo, foi verificado problemas no processo de definição e especificação de requisitos constantes do documento de Análise de Viabilidade da Contratação, o qual contém, na íntegra, requisitos definidos e especificados por outro órgão, gerando uma necessidade tecnológica que pode ser desproporcional às necessidades de negócio da Organização.



2.9 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

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

A metodologia consistiu no levantamento de todos os Acórdãos que haja determinação para a UJ e seja citada a CGU com posterior verificação do atendimento do mesmo.

O Quadro a seguir baixo informa os resultados da análise:

Qtde de Acórdãos com determinações à UJ em 2012	Qtde de Acórdãos de 2012 com determinações à UJ em que foi citada a CGU	Qtde de Acórdãos de 2012 em que houve menção para a atuação da CGU atendidos integralmente	Qtde de Acórdãos de 2012 em que houve menção para a atuação da CGU atendidos parcialmente	Qtde de acórdãos de 2012 em que houve menção para a atuação da CGU não atendidos
125	2	2	0	0

Diante do exposto, observa-se que 100% das determinações do TCU em que há menção para a atuação da CGU foram cumpridas.

2.10 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

O Órgão de Controle Interno optou por incluir a avaliação do cumprimento das recomendações emitidas por ele considerando a seguinte questão de auditoria: A UJ mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU especialmente quanto: à instauração de TCE, à apuração de responsabilidade, ao fortalecimento do controle interno administrativo?

A metodologia consistiu no levantamento de todas as determinações existentes e emitidas durante a gestão 2012 com posterior verificação do atendimento das mesmas.

O Quadro a seguir informa os resultados da análise.

Qtde de	Qtde de	Qtde de	Qtde de
---------	---------	---------	---------



Recomendações Pendentes (saldo inicial: 01/01/2012) - A	Recomendações Emitidas em 2012 - B	Recomendações atendidas - C	Recomendações Pendentes (saldo final: 31/12/2012) - D = A+B-C
11	34	23	22

Legenda: D - Considera-se pendente o que não foi atendido ou que foi atendido parcialmente.

Diante do exposto, observa-se que houve um esforço no exercício de 2012 para atender as recomendações exaradas por esta CGU. Ressalta-se que das recomendações pendentes mais de 70% se referem às constatações do Relatório de Contas da unidade do exercício de 2011.

2.11 Avaliação do CGU/PAD

O Órgão de Controle Interno optou por incluir a avaliação do Relatório de Correição considerando as seguintes questões de auditoria: Consta no relatório de gestão informação da designação de um coordenador responsável pelo registro no Sistema CGU-PAD de informações sobre procedimentos disciplinares instaurados na unidade? Existe estrutura de pessoal e tecnológica capaz de gerenciar os procedimentos disciplinares instaurados e a devida utilização do sistema CGU-PAD na UJ? A UJ está registrando as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD?

A metodologia consistiu na avaliação do Relatório de Correição fornecido pelo sistema CGU-PAD.

A partir dos exames aplicados concluiu-se que o CNPq incluiu o Relatório de Correição a partir do CGU-PAD. Observou-se ainda que os PADs instaurados foram registrados no sistema CGU-PAD e que a estrutura de pessoal e tecnológica é suficiente para gerenciar os PAD instaurados e o devido uso do sistema CGU-PAD.

2.12 Avaliação do Parecer da Auditoria Interna

O Órgão de Controle Interno optou por incluir a avaliação do parecer de auditoria considerando a seguinte questão de auditoria: O parecer de auditoria contém todos os elementos previstos conforme consta na DN TCU 124/2012?



A metodologia consistiu na avaliação do Parecer de Auditoria encaminhado no processo de contas nº 01300.0000963/2013-14.

A partir dos exames aplicados concluiu-se que o parecer de auditoria continha todos os elementos. Porém, o item "Demonstração de qual o posicionamento da unidade de auditoria na estrutura da Unidade Jurisdiciona" estava sucinto não contendo a informação de que a Auditoria Interna não está vinculada ao Conselho Deliberativo do CNPq.

2.13 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Avaliação dos Controles Internos Administrativos

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item considerou-se a seguinte questão de auditoria: os controles internos administrativos instituídos garantem o atingimento dos objetivos estratégicos?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na avaliação de todas as áreas de gestão auditadas (já avaliadas nos itens anteriores) e dos principais macroprocessos finalísticos. A partir da avaliação comparada entre os controles internos por área de gestão e os macroprocessos finalísticos emitiu-se uma opinião sobre os componentes: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, monitoramento e informação e comunicação.

Das áreas de gestão avaliadas, observou-se que apesar de todos os componentes, sobre os quais se emitiu opinião apresentaram fragilidades, o CNPq vem aperfeiçoando os controles internos administrativos, pois monitorou e implementou as recomendações dos órgãos de controle, elaborou Planejamento Estratégico e a Administração demonstrar caminhar para um gerenciamento baseado em riscos na Gestão de Compras.

AMBIENTE DE CONTROLE

Quanto ao componente Ambiente de Controle, observa-se que para as atividades relacionadas à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos das ações orçamentárias da unidade, foi verificado que os controles internos são parcialmente observados nos parâmetros analisados. Pois, apesar de terem sido verificadas como positivas as informações programáticas apresentadas pelo CNPq, no Relatório de Gestão, para o aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento, avaliação e divulgação de ações, bem como o desenvolvimento de sistemas informatizados, há a necessidade de formalização dos documentos, rotinas e práticas operacionais e de desenvolvimento de mecanismos para a gestão de riscos, com intuito de formalizar as medidas corretivas a serem adotadas no caso de desvios no cumprimento das metas estabelecidas pela UJ relacionados.



Cabe ainda ressaltar o comprometimento da independência das atividades da Auditoria Interna, evidenciado por sua vinculação à Presidência, ao invés do Conselho Deliberativo, pela ausência de normativo interno que lhe garanta independência para realização de suas atividades e pela participação em todos os processos de gestão do CNPq, conforme relatado no Parecer da Unidade Auditoria Interna, exigido pelo Anexo III, da DN TCU nº 124.

Por fim, é importante destacar que as fragilidades apontadas para este item trazem reflexos para todos os demais componentes relacionados a seguir, uma vez que o Ambiente de Controle constitui a base dos controles internos administrativos e da gestão de riscos na unidade.

AVALIAÇÃO DE RISCO

Quanto ao componente Avaliação de Risco, no que se refere aos Controles Internos Administrativos da Gestão de Compras, foi verificado que são parcialmente observados nos parâmetros analisados em sua maioria. Sendo observadas pequenas fragilidades que impediram o CNPq de obter a menção máxima que caracteriza controles internos administrativos consistentes baseados na gestão de riscos.

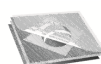
Já quanto à avaliação dos Controles Internos Administrativos da Gestão de Pessoas, foram identificadas fragilidades nos controles internos administrativos, destacam-se a ausência de modelo de gestão de risco e deficiências na verificação/revisão dos registros lançados em folha de pagamento.

PROCEDIMENTOS DE CONTROLE

Quanto ao componente Procedimentos de Controle, no que se referem à Gestão de Pessoas e à Gestão de Compras, foram avaliados como pontos positivos, a existência de normativos internos que definem com precisão as competências do setor de pessoal da Unidade e os encaminhamentos propiciados às determinações exaradas pelos Órgãos de Controle Interno e Externo.

MONITORAMENTO

Quanto ao componente Monitoramento, o CNPq aperfeiçoou os Controles Internos Administrativos da Gestão de Transferências com a instituição e concretização do Plano de Fiscalização, obtendo melhoria na gestão das transferências voluntárias concedidas pelo CNPq. Entretanto, há necessidade de melhorias nas rotinas e procedimentos com fito de assegurar a adequada cronologia dos atos e fatos relacionados aos processos de transferências voluntárias concedidas e de assegurar a tempestividade das prestações de contas apresentadas.



Sendo que na Gestão de Transferências, de Pessoas e de Compras, foram avaliados como pontos positivos os encaminhamentos dados às determinações exaradas pelos Órgãos de Controle Interno e Externo.

INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

Quanto ao componente Informação e Comunicação, observa-se que o CNPq necessita implementar, divulgar e aperfeiçoar o uso de indicadores para a Gestão de Pessoas, de Compras e de Transferências que permitam ao gestor identificar fragilidades nos processos.

2. 14 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

O escopo dos trabalhos realizados, na sede da Unidade em Brasília, envolveu a avaliação da gestão do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq referentes aos atos e fatos praticados no decorrer do exercício de 2012. Este Relatório Anual de Contas consigna análises, informações e constatações, com respectivas recomendações com fito de aperfeiçoamento da gestão do CNPq.

O planejamento e a execução dos trabalhos obedeceram às diretrizes emanadas de Matriz de Planejamento e Boas Práticas, elaborada para auxiliar a equipe a visualizar o trabalho de auditoria como um processo global, bem como em atendimento ao Princípio da Transparência, ao informar ao gestor sobre o escopo da auditoria, as questões de auditoria envolvidas, o levantamento dos principais riscos, e as sugestões de boas práticas para mitigar os riscos detectados.

Foram selecionadas amostras para análise de situações específicas em cada área, por meio de critérios de relevância, materialidade, e criticidade. Das análises e verificações realizadas a partir do material disponibilizado, das manifestações das Unidades, e nas interlocuções ocorridas durante o período de trabalho de campo na sede do CNPq, bem como por ocasião da Reunião Conjunta de Busca de Soluções realizada com os representantes da Fundação em Brasília – DF, na Sala de Reuniões da Presidência do



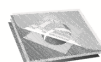
CNPq, às 09h30min do dia 04.07.2013, a equipe de auditoria consignou suas impressões no corpo deste Relatório e, de forma resumida, é possível concluir sobre a necessidade de aperfeiçoamento dos controles internos, principalmente para os seguintes temas e assuntos: elaboração das peças que compõe o processo de prestação de contas da unidade; supervisão e acompanhamento das transferências voluntárias concedidas; licitações e contratos; planejamento das contratações envolvendo a área da tecnologia da informação, desenvolvimento e manutenção de sistemas, segurança da informação, Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI; e processo de seleção de consultores modalidade produto.

No presente trabalho, não houve necessidade de tratar, por Nota de Auditoria eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário. Foram abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável e, 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, 30 de Julho de 2013.

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria das Áreas de Ciência e Tecnologia



1 Programa de Gestão e Manutenção da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

1.1 Administração da Unidade

1.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Contratação por posto de trabalho, mesmo sendo viável a remuneração por resultados, o que contraria o disposto no § 1º do art. 11 da IN SLTI/MP nº 02/2008.

Fato

A Instrução Normativa nº 2 da SLTI/MP, de 30.04.2008, em seu art. 11, § 1º condiciona a contratação por postos de trabalho somente aos casos em que não seja viável uma contratação por resultados. Analisando o Termo de Referência constante no processo 000861/2011-1, identifica-se que a solução contratada será remunerada por postos de trabalho, os quais foram planejados conforme a seguinte composição:

- 01 Gestor Operacional;
- 02 Coordenadores Operacionais;
- 20 Técnicos em Atendimento.

Quanto às justificativas técnico-administrativas para a decisão por esta modalidade de contratação, destaca-se o seguinte fragmento oriundo de manifestação do gestor à CGU:

A opção pelo critério de remuneração da contratada deve-se às peculiaridades do serviço de atendimento deste Conselho. A demanda, em geral, encontra-se vinculada à oferta de bolsas e financiamento de pesquisas científicas e tecnológicas. Os recursos para pesquisas geralmente são públicos e liberados por intermédio de repasse aos pesquisadores. Existe certa imprevisibilidade na demanda de serviços, devido à flutuação de recursos disponíveis ao fomento, durante o ano. A flutuação pode ser influenciada inclusive pela capacidade orçamentária dos Fundos Setoriais. Neste Conselho há, ainda, diversidade de bolsas e mecanismos para estimular a formação de recursos humanos de alto nível e a realização da investigação científica e tecnológicas. Os recursos para pesquisas



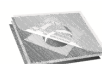
geralmente são públicos e liberados por intermédio de repasse aos pesquisadores. Existe certa imprevisibilidade na demanda de serviços, devido à flutuação de recursos disponíveis ao fomento, durante o ano. A flutuação pode ser influenciada inclusive pela capacidade orçamentária dos Fundos Setoriais. Neste Conselho há, ainda, diversidade de bolsas e mecanismos para estimular a formação de recursos humanos de alto nível e a realização da investigação científica e tecnológica. Ademais, a complexidade das soluções, bem como o tempo despendido em cada atendimento também verifica variação. A eventual adoção de pagamento por atendimento realizado (leia-se mensuração de resultados) poderia trazer instabilidade nas atividades, uma vez que o tempo de reação do serviço é medido em horas, não dias ou semanas.

As atividades do CNPq são voltadas para uma comunidade exigente e de alto nível, a qual espera por respostas rápidas, assertivas e qualificadas. Além disso, é fato a complexidade do trabalho e o volume de novas informações, que demandam uma equipe de atendimento bem treinada e preparada para enfrentar as mais diversas situações.

Se a demanda a ser tratada pela solução contratada é, de acordo com o informado pelo gestor, imprevisível, dependente da flutuação dos recursos disponíveis ao fomento, com o tempo de atendimento variável, tem-se caracterizado um cenário propício para a mensuração por resultados em detrimento de uma mensuração por postos de trabalho. É ainda informado que a adoção de uma mensuração por resultados traria instabilidade no tempo de reação do serviço. Contudo, além dessa instabilidade não estar definida na manifestação encaminhada, também não está em termos técnicos definida no planejamento da contratação constante do processo 000861/2011-1.

Além disso, ressalta-se que a preocupação com a justificativa dessa opção de remuneração por postos de trabalho foi item constante do Parecer da Procuradoria Federal junto ao CNPq constante no processo citado, o qual em seus itens 10 e 11 informa expressamente ao gestor que a adoção desse tipo de modelo remuneratório é apenas para situações excepcionais, em acordo com a Instrução Normativa citada. Por meio de memorando, uma explicação similar à manifestação encaminhada a esta equipe de auditoria foi fornecida ao Chefe do Serviço de Suporte Administrativo, mais uma vez sem caracterizar a natureza singular da contratação para adoção de postos de trabalho e não uma remuneração por resultados.

Causa



1. Ausência de justificativa técnico-econômica da opção realizada pelo gestor da contratação de postos de trabalho em detrimento de um modelo que pudesse ser remunerado por resultados, contrariando o art. 11 da Instrução Normativa nº 02 da SLTI/MP, de 30.04.2008.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício AUD nº 052, de 10.07.2013, do CNPq, o gestor encaminhou a seguinte manifestação:

As atividades do CNPq são voltadas para uma comunidade exigente e de alto nível, a qual espera uma resposta rápida, assertiva e qualificada. Além disso, é fato a complexidade do trabalho e o volume de novas informações que demandam uma equipe de atendimento bem treinada e preparada para enfrentar as mais diversas situações.

A nova contratação veio de encontro com as ampliações de fomento de bolsas, área fim desta Casa, sendo impossível anteriormente mensurar de forma concreto o resultado a ser demandado, já que dependemos do número de Editais em julgamento. Durante o período da contratação junto a empresa INOVA, relatórios foram gerados, com dados concretos, demonstrando os meses de “pico”, por esta razão, e afim de prestar um serviço de melhor qualidade a comunidade científica, informamos que a preparação de uma nova licitação que atenda nossa atual demanda já está em andamento.

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada demonstra concordância com o ponto desta CGU e aguarda-se que a nova contratação seja por resultados em detrimento de uma contratação por postos de trabalho.

Recomendações:

Recomendação 1: Formalizar controles internos que garantam a realização de contratações remuneradas por postos de trabalho somente em casos excepcionais, contendo a devida justificativa técnico-econômica para isso, em conformidade com a Instrução Normativa nº 02 da SLTI/MP, de 30.04.2008.

Recomendação 2: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam que as contratações remuneradas por postos de trabalho realizadas pelo CNPq serão, de forma prévia e independente de sua equipe de planejamento, revisadas quanto à existência e à razoabilidade das justificativas técnico-econômicas apresentadas para adoção desse modelo de remuneração.



2 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

2.1 Administração da Unidade

2.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Objeto da contratação foi adjudicado à empresa que não comprovou a operação e a gestão anterior de uma central de serviço.

Fato

Conforme solicitado item 9.8.1 do edital, a habilitação técnica envolveu a apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto da licitação. A licitante que apresentou o menor preço no certame licitatório apresentou em sua habilitação técnica os seguintes atestados:

Execução dos Serviços de aquisição e instalação de 01 central telefônica (PABX) de comunicação de voz híbrida (dual TDM/IP), integrada de atendimento e despacho (...)

Fl 320 – Certidão de Acervo Técnico nº 1139/2010 – CREA-DF

Contratante: Secretaria de Estado de Segurança Pública do DF

Salienta-se que o atestado de capacidade técnica anexo à certidão do CREA-DF (Fl 323) traz nos seus itens 22 e 23:

22. 01 (um) Treinamento Técnico dos Sistemas para 05 (cinco) técnicos

23. 01(um) Treinamento Operacional do Call Center para 120 (cento e vinte) operadores e 08 (oito) supervisores

Por meio de solicitação da empresa Call Tecnologia, foi manifestada intenção de recurso contra a habilitação da empresa Inova Comunicações e Sistemas LTDA devido a indícios do não atendimento às exigências de qualificação técnica. Embora esse recurso tenha sido indeferido pela comissão julgadora, gerou uma contra razão oriunda da empresa Inova, em que é apresentada a seguinte argumentação:



O atestado apresentado por esta empresa ao CNPq (...) porém ressalta-se que esta empresa prestou treinamento para operadoras de centrais de atendimento, conforme consta no atestado, para pelo menos 120 (cento e vinte) operadores e 008 (oito) supervisores (...)

Logo, consoante demonstra o atestado de capacidade técnica da INOVA, encontrando-se a empresa vencedora habilitada a montar, treinar, gerenciar, manter e acompanhar os operadores (...)

Em recurso administrativo recebido pelo CNPq no dia 04.01.12, a empresa Call Tecnologia reforça essa lacuna no atendimento à habilitação técnica que deveria ter sido observada pela comissão julgadora. Contudo, em resposta a esse recurso, o Pregoeiro e o Coordenador de Infraestrutura classificaram essa exigência como “requisito irrelevante”, dizendo que embora significativa para o objeto, não o era para a habilitação.

Uma vez que o objeto era a operação e a gestão de uma central de serviços, entende-se que o mínimo que poderia ser exigido na qualificação técnica é alguma experiência em operar ou gerir tal central. Se o fator humano, com os atendimentos telefônicos e respostas a emails não fosse o fator principal, a manutenção e o fornecimento de bens de tecnologia da informação prevaleceria, viciando todo o procedimento licitatório devido à sua flagrante desconformidade com a IN 04 de 2010. Contudo, como já apreciado em caso concreto pelo TCU, a contratação de centrais de atendimento não é caracterizada como contratação de solução de TI, justamente por esse fator. Dado que a Inova não comprovou experiência em gerir pessoas num serviço de central de teletendimento, não há como justificar a habilitação técnica concedida.

Causa

1. Entendimento do gestor de que a experiência em fornecer treinamentos para operação de Call Center se assemelha à experiência em gerir um Call Center.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício AUD nº 051, de 08.07.2013, do CNPq, o gestor encaminhou a seguinte manifestação:

Dispõe o item 9.8.1 do Edital da Licitação que seria exigido atestado de capacidade técnica em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto da licitação. A licitante



apresentou em sua habilitação técnica atestada referente a “01 (um) Treinamento Operacional do Call Center para 120 (cento e vinte) operadores e 08 (oito) supervisores”. Dada a ausência de maior detalhamento no edital sobre o tema de qualificação técnica, a questão torna-se subjetiva, de forma que o julgamento ficou sob a prerrogativa do Pregoeiro e do Coordenador de Infra Estrutura, tal como foi feita a época.

Análise do Controle Interno

De acordo com o edital de contratação em análise, o CNPq estabelece a seguinte exigência de habilitação em seu item 9.8.1:

Comprovação de aptidão para a prestação dos serviços em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto desta licitação, ou com o item pertinente, por meio da apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado.

Uma vez que o objeto é definido no termo de referência dessa contratação como “contratação de pessoa jurídica especializada para prestação de serviço terceirizado de operação e gestão continuada de Central de Atendimento”, a equipe de auditoria entende que a vencedora do certame não comprovou, por meio de seus atestados, a aptidão para um serviço que tenha as mesmas características descritas no objeto da contratação.

Recomendações:

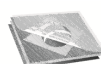
Recomendação 1: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam revisão, prévia à adjudicação do objeto e realizado por equipe independente da que elaborou o planejamento da contratação e seleciona seu fornecedor, do comprovado atendimento às condições de habilitação técnica estabelecidas nos editais de contratação do CNPq.

Recomendação 2: Que o CNPq solicite a entrega de comprovação de qualificação técnica pela atual prestadora de serviço de Call Center nos moldes exigidos pelo edital e pelo termo de referência que resultaram em sua escolha.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Requisitos não funcionais do sistema de Customer Relationship Management (CRM) não foram especificados pela Contratante.

Fato



Na Instrução Normativa nº 04 da SLTI/MP, de 12.11.2010, em seus arts. 12 e 13, propôs-se o trabalho conjunto entre as áreas requisitante e técnica para a definição dos requisitos de uma solução de tecnologia da informação, deixando para aquela a especificação dos requisitos de negócio para obtenção da utilidade almejada e para esta a especificação de requisitos técnicos, como segurança e desempenho, para obtenção da garantia necessária à solução.

A disponibilização de um sistema de *Customer Relationship Management* (CRM) foi contratada de forma simultânea à operação e à gestão de uma Central de Atendimento, especificando-se os requisitos funcionais que uma aplicação desse tipo deveria suprir para atender ao CNPq, conforme mostra o Termo de Referência da licitação. Contudo, seus requisitos não funcionais (técnicos) relacionados não foram definidos pela contratante, trazendo incerteza quanto às garantias de fruição das utilidades proporcionadas pelo sistema a ser apresentado pela vencedora do certame licitatório.

Ressalta-se que embora o planejamento da contratação de operação e gestão continuada de Central de Atendimento não esteja vinculado às disposições dessa Instrução Normativa, o Princípio da Eficiência, constante do caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, limita a discricionariedade do gestor impondo-lhe que boas práticas como essa sejam observadas.

Causa

1. Entendimento do gestor de que para a especificação de um software, no âmbito de um planejamento de contratação em que ele seja apenas acessório ao objeto principal, não é necessária a definição de seus aspectos não funcionais esperados pelas partes interessadas do CNPq.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício AUD nº 052, de 10.07.2013, o gestor encaminhou a seguinte manifestação:

A auditoria da CGU afirma que, ao não definir os requisitos não funcionais da solução de CRM que seria contratada juntamente com os serviços da Central de Atendimentos, o CNPq estaria infringindo o artigo 37 da Constituição Federal.

Vejam os que diz o referido artigo de nossa Constituição:



“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;”.

A afirmação da auditoria da CGU no que se refere a esse item não possui qualquer sustentação técnica ou jurídica.

A falta da definição dos requisitos funcionais de uma solução de CRM, ou Sistema de Gestão de Atendimentos, na contratação de serviços de Central de Atendimentos não representa ilegalidade, como tenta fazer crer a auditoria da CGU. Para comprovar tal informação, anexamos a esta resposta uma amostra dos editais mais recentes da Administração Pública para a contratação de tais serviços.

Tratam-se dos processos de contratação de serviços de Central de Atendimento pelo Ministério da Educação, Receita Federal do Brasil e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que anexamos a este documento.

Importante observar que além de incluir o software de CRM ou Sistema de Gestão de Atendimentos na prestação dos serviços, as citadas instituições não definiram critérios não funcionais desses sistemas. Outro ponto importante a ser observado é que o excesso na especificação de itens a serem contratados pela Administração Pública Federal pode incorrer em uma restrição à competitividade do certame, o que contraria os princípios na Lei 8.666 de 1993.

Análise do Controle Interno



Enfatizamos que os apontamentos desta Controladoria-Geral da União são sempre sustentados pela legislação pátria vigente, até mesmo porque a Administração Pública é regida primordialmente pelo Princípio da Legalidade, e para este caso concreto não seria diferente.

De início, destacamos que em momento algum foi constatado para o caso concreto que esse CNPq infringiu o art. 37 da CF/1988, o que foi ressaltado é que o Princípio da Eficiência, constante do caput do artigo em comento, limita a discricionariedade do gestor impondo-lhe que boas práticas sejam observadas. Cabe destacar que o Princípio da Eficiência está relacionado à economicidade e no âmbito das licitações públicas exige para seu pleno atendimento: planejamento eficaz, normas concisas e claras, exigências compatíveis, simplificação de ritos, e gestão atenta do contrato.

Portanto, a fase de planejamento das contratações públicas deve, em atendimento ao Princípio da Eficiência, definir o objeto com clareza, precisão e suficiência, se abstendo de exigências excessivas, irrelevantes e desnecessárias. Entretanto, conforme observado no material disponibilizado, para a contratação em foco, os requisitos não funcionais (técnicos) da solução de CRM, ou Sistema de Gestão de Atendimentos, não foram definidos pela contratante, trazendo incerteza quanto às garantias de fruição das utilidades proporcionadas pelo sistema a ser apresentado pela vencedora do certame licitatório. Ressalta-se ainda que a observância de modelos de qualidade de software propostos pela Associação de Normas Técnicas Brasileira (ABNT) é um requisito legal oriundo do art. 39, inciso VIII, da Lei nº 8.078, de 11.09.1990.

Se um determinado aspecto não funcional do software não é relevante para o CNPq, bastaria explicitar isso no planejamento da contratação. Aspectos como usabilidade, desempenho, confiabilidade e segurança não foram citados, permitindo que qualquer solução de CRM que funcionalmente atendesse às especificações pudesse ser entregue a esse Conselho.

Recomendações:

Recomendação 1: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam que toda e qualquer contratação a ser feita pelo CNPq que envolva ativos de tecnologia da informação tenham essas especificações elaboradas e revisadas em conjunto com a área de TI desse Conselho, incluindo, nas contratações de software, o atendimento a requisitos não funcionais esperados pelas partes interessadas do CNPq.

2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

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.

Fato

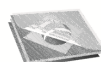


O Sistema de Serviços Gerais – SISG é responsável por organizar a gestão das atividades de serviços gerais, compreendendo licitações, contratações, transportes, comunicações administrativas, documentação e administração de edifícios públicos e de imóveis, sendo composto pelos órgãos e pelas entidades da Administração Federal direta, autárquica e fundacional. O CNPq, nos termos do seu Estatuto, foi instituído pela Lei nº 1.310/1951, sendo vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI e transformado em fundação pública pela Lei nº 6.129/1974, portanto, integrante do SISG.

O art. 15 da Instrução Normativa nº 2 da SLTI/MP, de 30.04.2008, que disciplina a contratação de serviços, continuados ou não, por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG, enumera o conjunto de itens que devem constar em Projetos Básicos ou Termos de Referência das respectivas contratações de prestação de serviços.

Após procedimento de análise documental no âmbito do Processo Administrativo nº 000861/2011-1, cujo objeto é a operação e a gestão continuada de Central de Atendimento, foi constatada, para o respectivo Termo de Referência, a ausência dos seguintes itens estabelecidos nos incisos do normativo em comento:

- a. objetivo (inciso II);*
- b. justificativa da relação entre a demanda e a quantidade de serviço a ser contratada (inciso V);*
- c. metodologia de avaliação da qualidade (inciso VII);*
- d. enquadramento ou não do serviço como serviço comum (inciso IX);*
- e. unidade de medida para o serviço contratado, incluindo metas, métricas e forma de mensuração (inciso X);*
- f. quantitativo da contratação (inciso XI);*
- g. produtividade de referência (inciso XIV);*
- h. condições que possam ajudar na identificação do quantitativo de pessoal (inciso XV);*
- i. acordo de níveis de serviço (inciso XVII).*



Causa

1. Ausência de revisão dos termos de referência elaborados em relação aos elementos mínimos previstos no art. 15 da Instrução Normativa nº 2 da SLTI/MP, de 30.04.2008.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício AUD nº 052, de 10.07.2013, do CNPq, o gestor encaminhou a seguinte manifestação:

Esta Casa acolhe o registro e informa a essa Controladoria Geral da União, que nova licitação está sendo iniciada a fim de sanar todas as deficiências apontadas, tomando como base os Editais que seguem anexos.

Análise do Controle Interno

O gestor ao acolher as constatações da equipe de auditoria, ratifica a análise manifestada no campo fato.

Recomendações:

Recomendação 1: Formalizar controles internos que garantam que os termos de referência elaborados pelo CNPq serão revisados, de forma prévia à contratação e independente de sua equipe de elaboração, quanto à existência e à qualidade de seus elementos mínimos previstos no art. 15 da Instrução Normativa nº 2 da SLTI/MP, de 30.04.2008

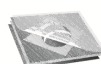
2.1.2 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

2.1.2.1 INFORMAÇÃO

Contratação Emergencial por dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso IV da Lei n.º 8.666/93, da empresa Capital Informática Soluções e Serviços.

Fato

Trata-se da análise do Processo nº 001672/2012-6, no qual foi contratada emergencialmente (por dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso IV da Lei n.º 8.666/93) a empresa Capital Informática Soluções e Serviços, CNPJ n.º 09.146.381/0001-96, para prestação de Serviços Gerais, Conservação e Limpeza, no valor mensal de R\$ 170.462,50 (cento e setenta mil quatrocentos e sessenta e dois reais e cinquenta centavos), com período estimado de 01/10/2012 até o prazo necessário para conclusão de novo procedimento licitatório, respeitado o prazo máximo de vigência de



180 dias, sendo vedada a prorrogação, devido a rescisão imprevista do contrato com empresa EBRAS – EMPRESA DE CONSERVAÇÃO LTDA.

A UJ fundamentou a contratação emergencial na iminente interrupção dos serviços e prejuízos que seriam causados à Administração Pública, bem como, diante da necessidade de manutenção das atividades, por se tratarem de serviços essenciais ao bom funcionamento da UJ. De acordo com as informações do processo analisado, a imprevista rescisão contratual decorreu dos constantes descumprimentos contratuais por parte da empresa EBRAS – EMPRESA DE CONSERVAÇÃO LTDA, quais sejam: atraso no pagamento dos salários dos prestadores de serviço, atraso no fornecimento de vale-transporte e vale alimentação, ausência de depósitos de FGTS dos colaboradores nas respectivas contas vinculadas junto a CAIXA e de contribuição, em favor dos colaboradores, junto ao INSS.

Além da declaração obrigatória sobre a razoabilidade dos preços e da juntada do Mapa Comparativo de Preços com o quantitativo mínimo de 03 orçamentos, verificou-se que a UJ atendendo orientação da sua área jurídica ampliou a pesquisa juntando ao processo 02 (dois) contratos celebrados com outros órgãos públicos.

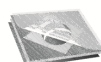
A UJ poderia também optar pelo enquadramento da dispensa no inciso XI, do art. 24 da Lei n.º 8.666/93, com a convocação dos demais licitantes, por ordem de classificação, convidando-os a prestar o serviço nas mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor. A opção não foi utilizada, tendo a UJ apresentado como justificativa a mudança substancial ocorrida no contrato de serviços gerais, haja vista que o contrato inicial previa postos de Secretária e Recepcionista, os quais foram eliminados do referido contrato por conta de nova licitação que deu origem ao Contrato nº 01/2012 de Recepção e Secretariado. Verifica-se que a legislação não obriga a Administração a adotar a solução prevista nesse inciso. Assim, houve regularidade no enquadramento da dispensa de licitação no art. 24, inciso IV da Lei n.º 8.666/93.

2.1.3 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

2.1.3.1 INFORMAÇÃO

Execução pela UJ do Plano de Fiscalização das transferências voluntárias concedidas.

Fato



Em procedimento de análise para avaliar a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pelo CNPq relacionados às rotinas de fiscalização das transferências voluntárias concedidas constatou-se que a UJ atendendo recomendação desta CGU, constante do Relatório de Auditoria de Avaliação da Gestão do exercício de 2011, instituiu, no exercício em exame, Plano de Fiscalização envolvendo 83 ações de controle, a ser realizado pela Auditoria Interna - AUDIN, pela Coordenação Geral do Programa de Pesquisa em Saúde-CGSAU e pela Coordenação Geral de Cooperação Nacional-CGNAC.

Verificou-se que das 83 (oitenta e três) fiscalizações planejadas, 63 (sessenta e três) foram realizadas, perfazendo um total de 75,9 % das metas de fiscalizações alcançadas. Os convênios fiscalizados, os valores, as entidades convenientes e as datas das fiscalizações constam em três planilhas encaminhadas pela AUDIN, pela CGSAU e pela CGNAC, em resposta ao item 19 da Solicitação de Auditoria n.º 005/2013, e compõem papéis de trabalho desta ação de controle.

Constata-se das Planilhas disponibilizadas que o montante objeto das fiscalizações realizadas foi de R\$ 280,46 milhões, sendo R\$ 20,47 milhões da AUDIN, R\$36,08 milhões da CGSAU e R\$ 223,91 milhões da CGNAC.

A instituição e concretização do Plano de Fiscalização sinalizam uma melhoria na gestão das transferências voluntárias concedidas pelo CNPq. Ressalte-se que os exames do teor dos relatórios de fiscalização e seus desdobramentos serão realizados no decorrer do exercício de 2013, quando do monitoramento do atendimento das recomendações do exercício anterior, por meio do respectivo Plano Permanente de Providências - PPP, com prazo de atendimento até 01.08.2013, fixado na Nota Técnica n.º 673 /DICIT/DI/SFC/CGU-PR, de 14.03.2013.

2.1.3.2 CONSTATAÇÃO

Atuação insuficiente e intempestiva da UJ na análise das prestações de contas de transferências voluntárias apresentadas.

Fato



Foram avaliadas as rotinas de análise das prestações de contas das transferências voluntárias concedidas pela UJ, as quais totalizaram no exercício sob exame o valor de R\$ 79.513.762,28, considerando os convênios publicados no exercício de 2012, conforme pesquisa realizada no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI em março de 2013.

Constatou-se que 27 convênios na situação de “a aprovar”, no montante de R\$ 45.167.211,32, envolvendo processos de prestações de contas apresentados até o mês outubro de 2012, apresentam prazos superiores à 90 dias, contrariando os normativos aplicáveis à cada época em que os convênios foram firmados (art. 7º, VIII, da IN STN 01/97, art. 60 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127, de 29.05.2008, e art. 76 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507, de 24.11.2011). Em 03 desses processos foi instaurada a respectiva Tomada de Contas Especial, em 06 há a dependência de Relatórios Técnicos das áreas finalísticas da UJ, e os demais aguardam atendimento de diligências interna e/ou externa.

Informações sobre os convênios com os exames das prestações de contas não concluídas por mais de 90 dias, os valores, as entidades convenentes, as datas das vigências, e as situações detalhadas em que se encontram as providências adotadas pela UJ constam na planilha encaminhada pelo Memorando n.º 025/2013/ COPCO, de 09/04/2013, em resposta ao item 37 da Solicitação de Auditoria n.º 010/2013, e compõem papéis de trabalho desta ação de controle.

Sobre o não cumprimento dos prazos estabelecidos em normativos para a análise das prestações de contas recebidas das transferências voluntárias concedidas, o gestor, por meio do Ofício n.º 022/2013/AUD encaminhou o Memorando n.º 025/2013, de 09/04/2013, com as seguintes justificativas:

As situações atuais dos processos constantes da planilha enviada segue anexo, onde relatamos as providências tomadas para conclusão das análises, bem como o aguardo das notificações aos convenentes e as áreas internas no CNPq, quanto a avaliação dos relatórios técnicos do convênios.

Esclarecemos que as dificuldades encontradas para a finalização das análises financeiras em tempo hábil devem a diversas situações, as quais relatamos a seguir:”

- *rotatividade e falta de pessoal da área de análise nos últimos 3 anos, envolvendo servidores e prestadores de serviços, que saíram do CNPq no primeiro semestre de 2012, bem como a saída de dois servidores, um que passou em outro concurso e outro que mudou de setor no CNPq, além de um 3º que está para sair devido ter passado em outro concurso, assim a força de trabalho fica comprometida, pois quando começamos a treinar um funcionário ele acaba saindo, assim não conseguimos manter as rotinas de re-cobranças em tempo hábil dos processos analisados pelos funcionários que saíram;*
- *outro fator é também relacionada as mudanças que ocorrem nas instituições, pois ocorrem rotatividades nas áreas responsáveis pela prestações de contas, que acabam atrasando o envio das correções e complementações de informações para concluirmos as análises das prestações de contas;*



- Em 2012 iniciamos o Plano de Fiscalização das Entidade Privadas Sem Fins Lucrativos, bem como das Fundações de Amparo à Pesquisas nos Estados, juntamente com as áreas técnicas do CNPq, para acompanhamento e fiscalização dos convênios, o que demandou ausências dos servidores envolvidos nas análises, contribuindo também para o atraso das prestações de contas;
- Contribuí também eventuais complementações de informações solicitadas pelas áreas técnicas do CNPq, junto as FAP's, para conclusão dos relatórios técnicos, os quais após aprovados são enviados os pareceres ao Serviço de Análise Financeira, para aprovação das prestações de contas, quando estas estiverem aptas.

Por meio do Ofício nº 023/2013/AUD, de 16/04/2013, foi encaminhado o Memorando n.º 026/2013/COPCO, de 12/04/2013, contendo as seguintes informações complementares:

1. *Vimos por meio deste complementar a resposta à solicitação de auditoria nº 10/201307349 da CGU, enviada pelo memorando 025/2013 COPCO/CGADM, conforme segue:*

1.1. *Apesar das dificuldades apresentadas que ocasionaram os atrasos nas conclusões das análises das prestações de contas, conseguimos ter uma produção significativa nas aprovações das mesmas nos últimos três anos e início de 2013, considerando que:*

- *recebemos 150 prestações;*
- *aprovamos 131 prestações; e*
- *ficaram a aprovar 19 prestações.*

2. *Portanto, tivemos 87% de aprovação e 13% a aprovar, que estão sendo acompanhadas para finalização das análises tanto financeira quanto técnica.*

3. *As providências adotadas para sanar as pendências já se iniciaram com as interações com as áreas técnicas do CNPq, bem como as cobranças finais aos convenientes, das quais, as que não lograrem êxito serão encaminhadas para o Serviço de Cobrança e Acompanhamento e Serviço de Tomada de Contas Especial, dependendo a situação de valor de alçada, com fins as aprovações finais das prestações de contas”.*

Ainda, por meio do Ofício nº 023/2013/AUD, de, 16 de abril de 2013, o Gestor encaminhou novas informações:

Esclarecemos que as situações “processos âmbito da Auditoria” dos convênios 680098/2000-3, 680338/2001-2 e 680131/2004-3, todos firmados com o Instituto de Estudos Sócio



Ambientais do Sul da Bahia, constantes da planilha Convênio a aprovar com mais de 90 dias da data de apresentação da Prestação de Contas (SA 010 - item 37) não procedem. Informamos que os dois primeiros processos encontram-se no Serviço de Prestação de Contas e o último no Arquivo Corrente do CNPq.

Os motivos apresentados envolvendo a alta rotatividade e a carência de pessoal da área de análise das prestações de contas das transferências voluntárias concedidas não são suficientes, por si só, para justificar o atraso nos exames das prestações de contas por prazo superior a 90 dias.

Verifica-se a necessidade de maior interação entre as áreas envolvidas no exame das prestações de contas, e de aperfeiçoamento do controle na verificação do atendimento das diligências feitas aos convenientes. Apesar de apenas 13 % dos processos recebidos nos últimos três exercícios se encontrarem em situação a aprovar, com mais de 90 dias, e do esforço demonstrado pela UJ em diminuir o estoque, o montante de recursos envolvidos nas prestações de contas sem exame conclusivo ultrapassam a cifra de 45 milhões de reais.

A ausência, no âmbito do CNPq, de uma estrutura adequada que propicie uma tempestiva análise das prestações de contas das transferências voluntárias concedidas já foi ressaltada por esta CGU em diversas ações de controle e, em especial, por ocasião dos trabalhos realizados sob as orientações da Ordem de Serviço CGU nº 201118770 que em consonância com o estabelecido no Decreto nº 7.592/2011 analisou a execução das competências do CNPq no acompanhamento dos convênios firmados com entidades sem fins lucrativos.

Na ocasião foi constatado, dentre outros, a formalização de convênios pelo CNPq sem a verificação da existência de todas as condições técnico-operacionais necessárias para acompanhar a execução dos objetivos propostos e propiciar análise oportuna das prestações de contas, e identificada como respectiva causa as deficiências estruturais do CNPq que não possibilitam que a unidade assegure um adequado acompanhamento e uma oportuna fiscalização das transferências voluntárias concedidas, quando da sua formalização.

Da análise atual, não obstante os esforços e progressos alcançados pelo CNPq, verificou-se que persistem as deficiências e deve o Conselho ultimar providências para realizar as análises das prestações de contas nos prazos previstos em normativos.

Causa

A área responsável pela análise das prestações de contas das transferências voluntárias concedidas não está estruturada adequadamente para realizar as respectivas análises de forma tempestiva.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 051/2013/AUD, de 08.07.2013, que encaminhou o Memorando nº 050/2013 COPCO/CGADM, de 28.06.2013, o gestor informou que:



1. Diante dos fatos relatados pelo CNPq no processo de análise das prestações de contas dos convênios que apresentaram pendências a mais de 90 dias, esclarecemos mais uma vez que as mesmas foram efetuadas nos prazos, contudo não foram aprovadas pelas circunstâncias já relatadas.

2. Da relação de convênios constantes da planilha enviada pelo memorando nº 025/2013/COPCO, que totaliza 27 convênios, informo que já efetuamos aprovação 5 dos convênios abaixo relacionados, sendo que os contatos com as instituições mantêm-se no intuito de solucionar as pendências e que os que dependem de pareceres das áreas internas no CNPq estamos aguardando sua conclusão:

395578 680098/2000-3 Instituto de Estudos Sócio Ambientais do Sul da Bahia;

500647 660019/2003-5 Fundação Apoio à Pesquisa do Distrito Federal;

540814 680026/2005-3 Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Paraíba;

540824 660009/2005-6 Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas;

562039 610052/2006-3 Fundação Apoio à Pesquisa do Estado da Paraíba;

562168 660008/2006-8 Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do Estado de Rondônia;

3. Estamos evidando os esforços necessários para a conclusão das análises, quer seja pela aprovação ou envio para Tomada de Contas Especial, quando exauridos os esforços administrativos para sanar as pendências.

4. No intuito de interagir as áreas internas no CNPq e estabelecer o Procedimento Operacional Padrão e procedimentos administrativos dos processos que envolvam Convênios, Protocolos de Intenções e Termos de Cooperação, foi instituída a Portaria 169/2013, anexa, criando um Grupo de Trabalho para normatizar tais fluxos.

5. O Grupo de Trabalho terá as seguintes atribuições:



- a) coletar informações sobre o fluxo e os procedimentos atuais dos processos de convênios, protocolos de intenção e termos de cooperação;
- b) desenvolver fluxos e procedimentos operacionais padrões (POP) relativos aos convênios, protocolos de intenção e termos de cooperação;
- c) colher informações, atos e procedimentos com a Procuradoria-Geral Federal – PGF e AGU;
- d) aperfeiçoar o sistema informatizado e/ou sugerir a criação de novos sistemas que envolvam os convênios, protocolos de intenção e termos de cooperação;
- e) apresentar minuta (ou minutas) de Instrução de Serviço, Resolução Normativa ou Manual, contemplando os fluxos, procedimentos e atos a serem desenvolvidos pelos setores envolvidos.

6. *Portanto, estamos tomando as ações devidas para sanar as pendências dos convênios analisados e não concluídos, bem como com a tarefa de estabelecer fluxos de procedimentos para formalização de processos de convênios, protocolos de intenção e termos de cooperação, que contribuirão para uma melhor gerência de tais instrumentos.*

Análise do Controle Interno

Da manifestação do gestor evidencia-se que o gestor não está inerte, mas persistem as deficiências e deve o Conselho ultimar providências para realizar as análises das prestações de contas nos prazos previstos em normativos.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o CNPq encaminhe para esta CGU os resultados obtidos pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria CNPq nº169/2013.

2.1.3.3 CONSTATAÇÃO

Impropriedades na formalização de convênios com a Fundação de Apoio a Pesquisa e a Extensão - FAPEX da UFBA, e com Fundação de Apoio a Universidade Federal do Rio Grande- FAURG .

Fato

Em procedimento de análise envolvendo o controle e acompanhamento das transferências voluntárias no âmbito do CNPq, no exercício de 2012, foi composta amostra de 02 (dois) convênios de um total de 19 (dezenove), no valor de R\$



16.254.485,29, de um total de R\$ 79.513.672,28, para subsidiar a avaliação da gestão das transferências voluntárias quanto à obediência aos normativos pertinentes e se a mesma garante o alcance dos objetivos definidos nos respectivos instrumentos.

Dos exames do material disponibilizado referente aos Convênios nº 762228/2011 e nº 762010/2011, constatou-se a observância dos aspectos técnicos relativos ao atendimento das exigências do Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia – INCT, à capacidade operacional das convenentes para execução dos convênios, às análises dos Planos de Trabalho registrado no SICONV, e as exigências preparatórias para as respectivas celebrações previstas na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGUn.º 127/2008, normativo vigente à época, exceto quanto às desconformidades referentes à data de assinatura, à tempestividade da publicação do extrato dos convênios no Diário Oficial da União – DOU e à tempestividade da verificação no Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal – CADIN e no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI da situação de regularidade das entidades convenentes, conforme relatado nos processos a seguir:

I - Processo n.º 610012/2011-18 - Fundação de Apoio a Pesquisa e a Extensão - FAPEX da UFBA, Convênio n.º 762228/2011, no valor Global de R\$ 8.986.929,29, para execução do Projeto INCT em Ambiente Marinhos Tropicais – Amb Tropic. Valor Liberado em 2012: R\$ 2.266.666,66.

- a) o Parecer Jurídico n.º 221/2011/PF-CNPq/PGF/AGU, de 29/12/2011, foi emitido com data posterior à assinatura do convênio, assinado em 22/12/2011;
- b) a publicação do extrato do convênio ocorreu em 02/05/2012, após 132 dias da assinatura do convênio, ocorrida em 22/12/2011, em desconformidade com o prazo de até 20 dias previsto no art. 33 da Portaria Interministerial nº 127/2008 vigente à época; e
- c) as consultas ao CADIN e ao SIAFI foram realizadas em 06/01/2012, data posterior à assinatura do convênio ocorrida em 29/12/2011.

II - Processo n.º 610012/2011-8 - Fundação de Apoio a Universidade Federal do Rio Grande- FAURG, Convênio n.º 762010/2011, no valor Global de R\$ 7.267.556,00, para execução do Projeto INCT de Oceanografia Integrada e Usos Múltiplos de Plataforma Continental e Oceano Adjacente –INCT Mar COI. Valor Liberado em 2012: R\$ 2.821.199,99.

- a) O Parecer Jurídico n.º 220/2011/PF-CNPq/PGF/AGU, de 29/12/2011, foi emitido com data posterior à assinatura do convênio, assinado em 22/12/2011;



b) A publicação do extrato do convênio ocorreu em 09/02/2012, após 42 dias da assinatura do convênio, ocorrida em 29/12/2011, em desconformidade com o prazo até 20 dias previsto no art. 33 da Portaria Interministerial nº 127/2008 vigente à época; e

c) as consultas ao CADIN e ao SIAFI foram realizadas em 06/01/2012, data posterior à assinatura do convênio ocorrida em 29/12/2011.

Diante das impropriedades detectadas, o gestor, por meio de Nota Explicativa constante do Ofício nº 019/2013/AUD, de 04/04/2013 informou que:

“Processo n.º 610012/2011-18 - Convênio 762228/2011:

a) O Parecer n.º 221/2011/PF-CNPq/PGF/AGU, de 29/12/2011, foi emitido com data posterior à assinatura do convênio, assinado em 22/12/2011;

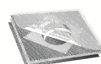
O parecer n.º 221/2011/PF-CNPq/PGF/AGU efetivamente foi emitido em 29/12/2011, em data correta e tempestiva. Ocorreu um equívoco quando da inserção da data da assinatura do convênio em tela. A data correta foi 06/03/2012, como pode ser verificado na documentação constante do convênio. Medidas serão tomadas pela Área Técnica para a correção desse erro formal.

b) A publicação do extrato do convênio ocorreu em 02/05/2012, após quatro meses da assinatura do convênio, ocorrida em 22/12/2011, em desconformidade com o prazo de 15 dias previsto na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n.º 127/2008 vigente à época;

Por razões alheias a área técnica, o convênio não foi publicado no Diário Oficial da União – DOU no tempo devido, ocorrendo o lapso de dois meses. Na identificação desse lapso, decidiu-se pela publicação do extrato do convênio mesmo com atraso, de modo a que tal situação fosse devidamente regularizada, tendo sido dada a transparência necessária ao ato, mesmo que "a posteriori".

c) As consultas ao CADIN e ao SIAFI foram realizadas em 06/01/2012, data posterior à assinatura do convênio ocorrida em 29/12/2011;

Neste caso não houve atraso nas consultas realizadas ao CADIN e ao SIAFI visando a firmatura do convênio, uma vez que o mesmo teve como data correta de assinatura 06/03/2012, o que somente corrobora que todos os procedimentos foram realizados na ordem correta. Ao regularizar a data da



assinatura do convênio, que está equivocada, esse ponto será regularizado.

Processo n.º 610012/2011-8 – Convênio 762010/2011:

d)O Parecer n.º 220/2011/PF-CNPq/PGF/AGU, de 29/12/2011, foi emitido com data posterior à assinatura do convênio, assinado em 22/12/2011;

O parecer n.º 220/2011/PF-CNPq/PGF/AGU efetivamente foi emitido em 29/12/2011. Ocorreu um equívoco quando da inserção da data da assinatura do convênio em tela. A data correta da assinatura do Convênio 762010 foi 30/01/2012, como pode ser verificado na documentação constante do convênio. Medidas serão tomadas pela Área Técnica para a correção desse erro formal.

e)A publicação do extrato do convênio ocorreu em 09/02/2012, em desconformidade com o prazo de até 20 dias previsto na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n.º 127/2008 vigente à época;

Uma vez que a data correta da assinatura do convênio é 30/01/2012, não houve atraso na publicação do extrato do convênio. Ao regularizar a data da assinatura do convênio, que está equivocada, esse ponto será regularizado.

f)As consultas ao CADIN e ao SIAFI foram realizadas em 06/01/2012, data posterior à assinatura do convênio ocorrida em 29/12/2011.

Neste caso também não houve atraso nas consultas realizadas ao CADIN e ao SIAFI visando a assinatura do convênio, uma vez que o mesmo teve como data correta de assinatura 30/01/2012. Ao regularizar a data da assinatura do convênio, que está equivocada, esse ponto será regularizado.

A justificativa do Gestor creditando a intempestividade ao equívoco ocorrido envolvendo a data das assinaturas dos contratos não pode prosperar uma vez que as publicações dos convênios no Diário Oficial da União ocorreram em 09/02/2012 e 02/05/2012, respectivamente constando expressamente informações das assinaturas em 22/12/2012, e os Termos de Convênios nos processos também constam as assinaturas do concedente, dos convenientes, dos intervenientes, dos Coordenadores/Executores dos Projetos e das testemunhas, com data de 22/12/2012.

Causa



Deficiências nos controles internos na colheita de assinaturas e encaminhamento dos convênios para publicação, bem como nas datas da realização de pesquisas no SIAFI e no CADIN, para verificar situação de adimplência das entidades antes de firmar convênios.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor optou por não enviar manifestação complementar para o fato constatado.

Análise do Controle Interno

Não houve nova análise desta CGU devido à opção do gestor em não enviar manifestação complementar sobre o fato constatado.

Recomendações:

Recomendação 1: Normatize procedimento que assegure a correta cronologia dos processos realizados no âmbito do CNPq e a tempestiva publicação no DOU.

2.1.4 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

2.1.4.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes em Redes Computacionais (ETIR).

Fato

De acordo com o art. 5º, inciso V, da Instrução Normativa nº 01 do GSI/PR, de 13.06.2008, tem-se que:

*Art. 5º Aos demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, em seu âmbito de atuação, compete:
(...)*

V - instituir e implementar equipe de tratamento e resposta a incidentes em redes computacionais;

Essa equipe é definida na Norma Complementar nº 5 do DSIC/GSI/PR, de 14.08.2009, como *Grupo de pessoas com a responsabilidade de receber, analisar e responder às notificações e atividades relacionadas a incidentes de segurança em redes de computadores*, sendo sugerida para esse grupo a seguinte missão nessa mesma Norma Complementar:



a facilitação e a coordenação das atividades de tratamento e resposta a incidentes em redes computacionais, (...) em consonância com as atividades de resposta e tratamento a incidentes em redes, tais como: recuperação de sistemas, análise de ataques e intrusões, cooperação com outras equipes, participação em fóruns e redes nacionais e internacionais.

Verificou-se que o CNPq não dispõe de uma ETIR formalmente constituída e também não há servidores capacitados em seus quadros para a realização das atividades de uma ETIR, de acordo com a Norma Complementar nº 08/2010 do DSIC/GSI.

Atualmente, os incidentes são tratados por funcionários terceirizados, com apoio do Centro de Atendimento a Incidentes de Segurança (CAIS) da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), conforme o extrato de manifestação do gestor a seguir:

Neste momento, as atividades de tratamento e respostas a incidentes de redes do CNPq, vem sendo executadas por equipes técnicas multidisciplinares, compostas por funcionários terceirizados, com o uso de softwares de última geração e o apoio da Rede Nacional de Pesquisa (RNP).

A Norma Complementar nº 05 do DSIC/GSI/PR reconhece que alguns órgãos e entidades da Administração Pública Federal poderiam, em face de suas necessidades e limitações, optar por um modelo de implementação de ETIR que utiliza a própria equipe de tecnologia da informação já existente na unidade.

Entretanto, muito embora o CNPq não disponha de servidores qualificados para a realização das funções típicas de uma ETIR, verificou-se que não há previsão nos PDTIs em vigor nos últimos dois anos de treinamento específico para servidores do Conselho no que se refere ao tratamento de incidentes de segurança.

Ademais, destaca-se que a utilização exclusiva de terceirizados na composição de uma ETIR é desaconselhada pelo item 10.2 da Norma Complementar nº 05 do DSIC/GSI, a qual informa:

Preferencialmente a Equipe deve ser composta por servidores públicos ocupantes de cargo efetivo ou militares de carreira, conforme o caso, com perfil técnico compatível, lotados nos seus respectivos órgãos.



Ressalte-se que, na impossibilidade do atendimento a essa preferência, de acordo com o objetivo de controle 6.2 da ABNT NBR ISO/IEC 27002:2005, convém que uma análise e avaliação de riscos seja realizada para determinar os controles necessários para tratar eventuais implicações na segurança de TI da unidade.

Causa

1. Ausência de equipe, formalmente constituída, de tratamento e resposta a incidentes nas redes computacionais do CNPq;
2. Ausência de capacitação específica ao funcionamento de uma ETIR prevista no PDTI em vigor do CNPq.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício AUD nº 051, de 08.07.2013, do CNPq, foi encaminhada pelo gestor a seguinte manifestação:

Está prevista na minuta do PDTI 2013/2014, ainda não publicado, a constituição formal da ETIR, que deverá contemplar servidores públicos ocupantes de cargo efetivo em sua composição, além de colaboradores terceirizados. Ressalte-se que os papéis recomendados para os membros da ETIR na Norma Complementar 05/IN01/DSIC/GSIPR nos itens 7.1.1 (administradores de rede ou de sistema ou, ainda, peritos em segurança) e 8.4 (administradores de sistema ou de segurança, administradores de banco de dados, administradores de rede ou analistas de suporte) são desempenhados atualmente por funcionários terceirizados, pois o CNPq não dispõe de servidores com a formação acadêmica necessária para desempenhá-los. Entretanto, está prevista, também na minuta do PDTI 2013/2014, a realização dos seguintes treinamentos relacionados à SIC, que incluem aspectos relacionados à gestão de incidentes de segurança e, portanto, contribuirão para a qualificação de servidores que possam compor ou atuar junto à ETIR:

- Norma NBR ISO 27001:2006 - Sistemas de Gestão de Segurança da Informação
- Norma NBR ISO/IEC 17799/2007 - 27002 - Código de prática para a gestão da segurança da informação
- Aspectos de gestão e organização da segurança da informação



- *Gestão de Continuidade de Negócios (Norma BS 25999)*

Está prevista, também na minuta do PDTI 2013/2014, a realização de ciclos anuais de Gestão de Riscos (análise de riscos, tratamento de riscos, planos de continuidade e testes de intrusão) que poderão, mediante a capacidade de execução das unidades envolvidas, contemplar em seu escopo a análise e avaliação de riscos relacionados a "Partes Externas" de maneira geral, não se limitando aos terceiros envolvidos na ETIR, conforme preconizado no 6.2 da ABNT NBR ISO/IEC 27002:2005.

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada demonstra concordância com o ponto desta CGU e aguarda-se a publicação do PDTI 2013/2014 com a constituição formal da ETIR.

Recomendações:

Recomendação 1: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam a formalização de uma equipe de tratamento e resposta a incidentes de segurança nas redes computacionais do CNPq.

Recomendação 2: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam que os membros dessa equipe tenham capacitações proporcionais às demandas e às responsabilidades incidentes sobre a ETIR do CNPq.

Recomendação 3: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam que o PDTI do CNPq indicará, a cada nova revisão, as carências de cada área de tecnologia da informação em capacitações específicas para suas finalidades.

2.1.4.2 CONSTATAÇÃO

Gestão da Segurança da Informação do CNPq posicionada internamente à sua área de tecnologia da informação.

Fato

De acordo com a Instrução Normativa nº 01 do GSI/PR, de 13.06.2008, a gestão de segurança da informação e comunicações é definida como:

ações e métodos que visam à integração das atividades de gestão de riscos, gestão de continuidade do negócio, tratamento de incidentes, tratamento da informação, conformidade,



credenciamento, segurança cibernética, segurança física, segurança lógica, segurança orgânica e segurança organizacional aos processos institucionais estratégicos, operacionais e táticos, não se limitando, portanto, à tecnologia da informação e comunicações;

Por meio da Portaria CNPq nº 483, de 17.12.2012, o Presidente do CNPq designou, como Gestor de Segurança da Informação e Comunicações do CNPq, o Coordenador de Gestão de Dados e Segurança da Informação, o qual, segundo a Resolução Normativa CNPq nº 19, de 06.06.2012, encontra-se subordinado à Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação desse Conselho e apresenta como competência:

Viabilizar e assegurar a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade das informações registradas em soluções de TI, bem como fornecer instrumentos que facilitem o acesso a dados registrados em Sistemas de Informação.

Observa-se que no modelo adotado pode ocorrer não somente o aumento do risco da gestão de segurança não ter o poder de coerção necessário para disponibilização dos recursos necessários às suas ações, uma vez que essa atividade envolve a coordenação de áreas independentes da coordenação de tecnologia da informação do CNPq, como também o aumento do risco dessa gestão se focar demasiadamente em aspectos de segurança computacional, pelo seu caráter mais técnico.

Cabe ressaltar que ao longo das Normas Complementares emitidas pelo DSIC/GSI/PR são atribuídas responsabilidades ao papel de Gestor de Segurança da Informação e Comunicações que exigem de seu detentor uma posição estratégica mais elevada para sua consecução, tais como:

Os Gestores de Segurança da Informação e Comunicações, no âmbito de suas atribuições, são responsáveis pela coordenação da Gestão de Riscos de Segurança da Informação e Comunicações nos órgãos e entidades da APF, direta e indireta;

Norma Complementar nº 04 DSIC/GSI, de 15.02.2013



Propor as diretrizes estratégicas do Programa de Gestão da Continuidade de Negócios; (...)

Realizar, periodicamente, a Análise de Impacto nos Negócios (AIN);

Norma Complementar nº 06 DSIC/GSI, de 11.11.2009

O Gestor de Segurança da Informação e Comunicações, no âmbito de suas atribuições, é responsável pela coordenação do Inventário e Mapeamento de Ativos de Informação nos órgãos ou entidades da APF, bem como pela indicação de Agente Responsável pela gerência de tais atividades. É responsável, também, pela análise quanto aos resultados obtidos de controle dos níveis de segurança da informação e comunicações de cada ativo de informação, e conseqüente, proposição de ajustes e de medidas preventivas e pró-ativas à Alta Direção

Norma Complementar nº 10 DSIC/GSI, de 30.01.2012

Promover ações de capacitação para os responsáveis pela avaliação de conformidade, visando que esses tenham conhecimento das legislações vigentes que tratam sobre o assunto de SIC

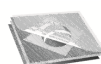
Norma Complementar nº 11 DSIC/GSI, de 30.01.2012

Destaca-se o fato de que, embora o responsabilizado (*accountable*) deva estar em maior posição hierárquica e deter uma maior visão global da organização, a execução das ações pode ser atribuída, sempre que as normas permitirem, a outros agentes da organização – como já ocorre com a Coordenação de Gestão de Dados e Segurança da Informação desse Conselho, no que se refere à aspectos de segurança cibernética.

Causa

1. Atribuição de responsabilidade pela gestão da segurança da informação de toda a organização à área de TI do CNPq.

Manifestação da Unidade Examinada



Por meio do Ofício AUD nº 051, de 08.07.2013, do CNPq, o gestor encaminhou a seguinte manifestação:

Embora a legislação que trata dos assuntos relacionados à SIC, em especial a IN nº 01 do GSI/PR, defina que a gestão da segurança da informação e comunicações não deva se limitar à tecnologia da informação e comunicações, nos estudos realizados pelo CNPq não foram encontradas referências ao veto quanto ao posicionamento de uma unidade que trate do assunto internamente às áreas de tecnologia da informação. Ao contrário, pelo que se tem percebido na Administração Pública Federal, as áreas de tecnologia da informação tem se mostrado como importante ator na implantação da legislação e melhores práticas relacionadas a SIC, tendo recebido formalmente a competência para realizar as ações de gestão de SIC.

Alguns exemplos que pudemos observar através de pesquisas nos sites de instituições da Administração Pública Federal foram:

a) Ministério do Planejamento

No site do Ministério, na seção que trata das responsabilidades da Diretoria de Tecnologia da Informação - DTI, verifica-se:

*À Diretoria de Tecnologia da
Informação compete:*

(...)

*XI - estabelecer normas de segurança da
informação e dos recursos
computacionais no Ministério,
observada a legislação;*

(...)

Referência:

<http://www.planejamento.gov.br/noticia>.



b) Ministério da Educação

No site do Ministério, na seção que trata das responsabilidades da Diretoria de Tecnologia da Informação - DTI, verifica-se:

A Diretoria de Tecnologia da Informação, órgão específico singular, diretamente subordinado à Secretaria Executiva do Ministério da Educação, tem suas atribuições estabelecidas no Decreto nº 6.320/2007, conforme segue:

(...)

VI - estabelecer e coordenar a execução da política de segurança de Tecnologia da Informação, no âmbito do Ministério;

(...)

Referência:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15451&Itemid=1078

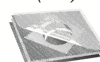
Além disso, no PDTI 2009/2012, no documento "Relatório de Missão e Visão", na seção que trata das funções das unidades de TI, verifica-se:

Diretoria de Tecnologia da Informação:

(...)

- Estabelecer e coordenar a execução da política de segurança da informação, no âmbito do Ministério;

(...)



Coordenação Geral da Infraestrutura de TIC [da Diretoria de Tecnologia da Informação]:

(...)

- Estabelecer e coordenar a execução da política de segurança da informação, no âmbito do Ministério;

(...)

Referência:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=6872&Itemid=

c) *FIOCRUZ*

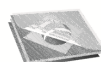
No site da instituição, na área que trata das competências do Serviço de Segurança da Informação e Comunicações da Coordenação de Gestão de Tecnologia da Informação, verifica-se:

O Serviço de Segurança da Informação e Comunicações é responsável por planejar e coordenar as atividades de segurança da informação no âmbito da Fiocruz com vistas à manutenção da confidencialidade, integridade, disponibilidade e autenticidade das informações. (...)

Referência:

<https://cgti.fiocruz.br/seguranca.php?menu=seguranca&sub=sprincipal>

Além disso, na Portaria nº 346 de 16 de abril de 2012, que tem por objetivo estabelecer e difundir as Diretrizes da Política de Segurança da Informação e Comunicações no âmbito da Fiocruz, verifica-se:



(...)

8.0 - COMPETÊNCIAS E RESPONSABILIDADES

Instituir, no âmbito da Fiocruz, a seguinte estrutura para Gestão da Segurança da Informação e Comunicações:

a) O Gestor de Segurança da Informação e Comunicações, que será exercido pelo Gerente de Segurança da Informação da Coordenação de Gestão de Tecnologia da Informação - CGTI;

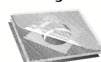
(...)

Referência:

http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/fiocruz/2012/prt0346_16_04_2012.html

Em todo caso, espera-se que os riscos apontados, quais sejam o risco da gestão de segurança não ter o poder de coerção necessário para disponibilização de recursos e o risco de que a gestão seja focada demasiadamente em aspectos de segurança computacional, sejam mitigados tendo em vista que as ações relacionadas à segurança da informação devem ser deliberadas pelo Comitê de Segurança da Informação e Comunicações - CSIC, que é multidisciplinar e composto por representantes das diversas áreas da instituição que possuem ativos de informações sob sua gestão.

A título de exemplo, após a publicação da POSIC, o CSIC estabeleceu grupos de trabalho para a elaboração de normas complementares compostos por representantes de diversas unidades. Duas das normas já foram aprovadas e publicadas e tratam do "Acesso à Internet" (RN-021/2013) e do "Uso do Correio Eletrônico Corporativo" (RN-020/2013) e um dos grupos, que possui em sua composição representante da Auditoria, do Serviço de Documentação e Acervo e da Ouvidoria/Serviço de Informações ao Cidadão - SIC, está elaborando a proposta de norma de "Classificação da Informação", que não é um aspecto eminentemente computacional da segurança da informação.



Quanto à posição hierárquica do Gestor de Segurança da Informação e Comunicações, entende-se que, de fato, o papel possa ser desempenhado por um detentor de posição estratégica mais elevada para que a consecução de suas atribuições seja melhor viabilizada, com a possibilidade de que as ações propriamente ditas possam ser atribuídas a outras unidades da instituição.

Análise do Controle Interno

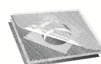
Conforme citado pelo gestor em sua manifestação, a Instrução Normativa nº 01 do GSI/PR, de 13.06.2008, é clara em seu entendimento sobre a amplitude da segurança da informação organizacional. Esta equipe de auditoria entende o papel ímpar exercido pela tecnologia da informação, e conseqüentemente pelos seus gestores, nesse contexto. Contudo, a gestão de segurança da informação envolve atividades, de acordo com a ABNT ISO/IEC 27002:2005, como:

1. Firmar acordos de confidencialidade com instituições externas;
2. Inventariar ativos de informação por toda a organização como:
 - a. informações contidas em todos os tipos de contratos;
 - b. serviços de utilidades gerais como iluminação, eletricidade, refrigeração;
 - c. todas as habilidades e experiências dos recursos humanos do CNPq;
 - d. reputação e imagem da organização;
3. Estabelecer controles sobre a escolha dos recursos humanos de todas as áreas do CNPq;
4. Cuidar da segurança física dos recursos humanos desse Conselho.

Atribuir a responsabilidade dessas atividades à área de tecnologia da informação, além de diminuir a coesão institucional, afetando o Princípio da Eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal de 1988, traz o risco das decisões dela provenientes não terem o poder de coerção necessário para efetiva realização. Embora seja uma boa prática atribuir a responsabilidade pela segurança computacional do CNPq à área de TI, configura-se uma oportunidade de aperfeiçoamento fazer isso conjuntamente com a atribuição de responsabilidade pela segurança da informação de toda a organização a integrante do CNPq com poder de coerção suficiente para a eficácia das ações a serem realizadas.

Recomendações:

Recomendação 1: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam que a responsabilidade pela gestão das ações de segurança da informação organizacional do CNPq seja atribuída a servidor desse Conselho com poder de coerção necessário e suficiente para realizá-las em toda a Organização.



Recomendação 2: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam a atribuição de responsabilidade pela revisão, prévia e independente da equipe de elaboração, de políticas, planos, processos, designações relacionados a aspectos de tecnologia da informação e segurança da informação quanto à aderência às legislações e boas práticas incidentes.

2.1.4.3 CONSTATAÇÃO

Não observância de requisitos de acessibilidade nos sistemas web constantes do portfólio do CNPq

Fato

Segundo o art. 1º da Portaria nº 3 da SLTI/MP, de 07.05.2007, as políticas, as diretrizes e as especificações técnicas de acessibilidade estão consolidadas num documento denominado “Modelo de Acessibilidade do Governo Eletrônico – e-MAG”, o qual é de adoção compulsória pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática – SISIP.

Uma vez que, tanto pelo Decreto nº 1.048, de 21.01.1994, quanto pelo Decreto nº 7.579, de 11.10.2011, o CNPq integra o SISIP, como órgão seccional, buscou-se verificar a aderência dos sistemas web da entidade ao padrão e-MAG.

A esse respeito, o gestor informou que, apesar de todas as novas implementações contratadas junto à empresa responsável pela manutenção evolutiva de sistemas estarem observando o padrão e-MAG, essa aderência está limitada a 2% dos 57 sistemas presentes no portfólio do CNPq, dos quais 28 foram desenvolvidos a partir de 2008 (14 deles em 2012), quando a Portaria citada, sobre a compulsoriedade da adoção do Padrão e-MAG, já se encontrava em vigor.

Verifica-se, ainda, que, embora os *checklists* de requisitos e de roteiro de testes tratem de aspectos de acessibilidade das aplicações a serem desenvolvidas, esse tratamento é restrito aos *wireframes* produzidos (desenho básico de uma interface gráfica), não alcançando outros grupos de recomendações definidas pelo Padrão e-MAG como Comportamento (DOM), Conteúdo/Informação e Multimídia. Dessa forma, a simples aderência aos padrões do CNPq não asseguraria a aderência ao e-MAG.

Causa

1. Ausência de controles específicos no processo de software do CNPq que garantam a aderência às diretrizes do e-MAG.



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício AUD nº 051, de 08.07.2013, do CNPq, o gestor encaminhou a seguinte manifestação:

Entendemos que a avaliação realizada de que apenas 2% dos sistemas são aderentes aos padrões do e-MAG não é correta, pois ignora a representatividade desses sistemas em tamanho funcional.

O CNPq vem trabalhando na adequação dos sistemas legados e dos novos sistemas na aderência ao “Modelo de Acessibilidade do Governo Eletrônico – e-MAG”. Devido a grande quantidade de sistemas legados e das diferentes arquiteturas existentes atualmente nesse Conselho, o trabalho para esta adequação foi dividido em duas etapas.

Na primeira etapa, foram incluídas ações no PDTI de 2011 – 2012 que envolvem os sistemas do CNPq que são mais acessados e que possuem mais usuários.

Foram priorizadas as ações previstas para adequação do Currículo Lattes, que foi o sistema escolhido para ser o piloto para aplicação das recomendações do e-MAG. A arquitetura utilizada nesse sistema data dos anos 90, época em que ainda não havia padrões bem definidos para a construção de sistemas baseados na web. Atualmente estão sendo realizados testes nesse sistema utilizando programas leitores de tela (open source) e ajustes estão sendo realizados.

A Plataforma Lattes e a Plataforma Integrada Carlos Chagas são o conjunto de sistemas mais demandados pelos usuários. Grande parte dos sistemas que foram desenvolvidos a partir de 2008 foram construídos utilizando suas tecnologias e arquiteturas, pois em sua grande parte são sistemas complementares.



Dessa forma, entendendo que o esforço e, conseqüentemente, os custos para as adequações desses sistemas serão significativos, planejamos para a segunda etapa as seguintes ações:

- 1) Avaliação dos demais sistemas legados, estimativa de esforço e custo para adequação e aderência aos padrões e-MAG;*
- 2) Submissão para análise e aprovação do Comitê de TI do CNPq, no sentido de priorizar os sistemas que serão adequados durante a vigência do próximo PDTI do CNPq.*

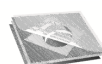
Os novos sistemas que estão sendo desenvolvidos pelo CNPq estão observando o padrão e-MAG e deverão ser submetidos à checagem da aderência aos padrões estabelecidos. Neste primeiro momento, estamos planejando a validação da aderência do padrão em um dos maiores e mais abrangentes sistemas que a instituição está implantando: o projeto do Sistema de Gerenciamento Eletrônico de Documentos (PDD).

O Processo de Desenvolvimento de Software e seus documentos relacionados serão revisados para que sejam alcançados outros grupos de recomendações definidas pelo Padrão e-MAG. Dessa forma, a aderência aos padrões do CNPq assegurará a aderência ao e-MAG.

Análise do Controle Interno

Apesar do gestor agora se manifestar contrariamente à estimativa de aderência de apenas 2% dos sistemas do CNPq, ele encaminhou a seguinte resposta à equipe de auditoria, por meio do Ofício AUD nº 222, de 19.12.2012:

Apesar de somente 2%(dois por cento) dos atuais sistemas em produção estarem adequados às recomendações do padrão e-MAG 2.0, todas as novas implementações, contratadas junto à empresa responsável pela manutenção evolutiva de sistemas, estão observando o padrão e-MAG



Essa baixa aderência motivou um exame mais profundo do Processo de Software do CNPq, em vigor, o qual não estabelece controles para a garantia de aderência à versão mais recente do e-MAG. Pela argumentação do gestor, compreende-se que há planos para o aperfeiçoamento dos aspectos apontados.

Recomendações:

Recomendação 1: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam a aderência dos novos projetos de desenvolvimento ou manutenção do CNPq aos padrões Web da W3C, às diretrizes do e-MAG em sua versão mais recente.

Recomendação 2: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam que o Processo de Software do CNPq incorporará avaliações de acessibilidade englobando as seguintes atividades: validação do código do conteúdo HTML e das folhas de estilo utilizadas; verificação do fluxo de leitura das páginas; verificação desse fluxo de leitura sem aplicação das folhas de estilo, sem scripts e sem imagens; verificação das funcionalidades das barras de acessibilidade; validação automatizada da acessibilidade utilizando avaliadores automáticos sugeridos pelo e-MAG e validação manual usando listas de verificações de validação humana.

Recomendação 3: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam que as decisões de aderência ou não a diretrizes do e-MAG sejam analisadas pelas partes interessadas dos projetos de desenvolvimento e manutenção de software, bem como que a responsabilidade por cada uma dessas decisões seja formalmente atribuída de forma conjunta ao demandante e ao gerente de projeto relacionado.

2.1.4.4 CONSTATAÇÃO

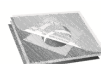
Ausência de componentes de software implementando controles de segurança não funcionais, contrariando o disposto na Norma Complementar nº 16 do DSIC/GSI/PR.

Fato

De acordo com Norma Complementar nº 16 do DSIC/GSI/PR, de 21.11.2012, a qual tem como objeto o *Desenvolvimento e Obtenção de Software Seguro na Administração Pública Federal*, é recomendado:

usar controles de segurança como componentes, de forma que sejam catalogados e reutilizados em outros sistemas;

é recomendado que esses componentes sejam baseados em padrões de referência do mercado;



Analisando os documentos de projeto arquitetural de três sistemas web demandados em 2012 (escolhidos pelos critérios de maior materialidade, maior número de acessos diários e maior número de processos de negócio suportados), verifica-se a ausência de um componente de software – *unidade autônoma, com interfaces bem definidas, capaz de ser substituído dentro do seu ambiente (UML 2.4.1, 2011)* – voltado especificamente para a aplicação de controles de segurança não funcionais como validação de entradas, tratamento de saídas, registro de logs de auditoria etc.

Causa

1. Ausência de um conjunto de componentes que tratem dos variados aspectos de segurança das aplicações do CNPq.
2. Entendimento da equipe de gestão de desenvolvimento e manutenção de software do CNPq da suficiência da aplicação de controles de autenticação e autorização no acesso aos sistemas para a segurança destes.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício AUD nº 051, de 08.07.2013, do CNPq, o gestor encaminhou a seguinte manifestação:

Os sistemas do CNPq utilizam um componente de Segurança e Controle de Acesso que fornece mecanismos de segurança necessários para a autenticação de usuários e especificação de diferentes níveis de acesso para dados e funcionalidades e registro de logs de acesso.

Construído baseado em padrões de desenvolvimento, permite que seu núcleo seja usado através de interfaces para as várias linguagens e arquiteturas usadas no CNPq.

Uso por aplicações desenvolvidas com a Linguagem Java

As aplicações Java através do padrão Facade usa [Java Authentication and Authorization Service \(JAAS\)](#) integradas ao núcleo do componente através das classes `AcessoGroup.java`, `AcessoLoginContext.java`, `AcessoLoginModule.java`,



*AcessoPrincipal.java, UsuarioPrincipal.java e
AcessoCallbackHandler.Java*

*Uso por aplicações desenvolvidas com a Linguagem
Oracle PL/SQL*

As aplicações PL/SQL, através do padrão Facade, são integradas ao núcleo do componente através da API ACESSO.PKG_ACESSO .

*Uso por aplicações desenvolvidas com a Linguagem
Borland Delphi*

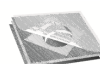
As aplicações Delphi através do padrão Facade são integradas ao núcleo do componente através da Unidade ControleAcessoGrupoUsuario.pas que encapsula a package Oracle PL/SQL ACESSO.PKG_ACESSO.

Análise do Controle Interno

Embora o gestor apresente a utilização de componentes de segurança para tratar de autenticação e autorização no acesso aos sistemas, cabe ressaltar que a segurança de uma aplicação abrange ainda o emprego de controles sobre outros aspectos como:

1. Arquitetura;
2. Validação das entradas;
3. Codificação das saídas;
4. Criptografia;
5. Registro de atividades e captura de erros;
6. Proteção de dados sensíveis;
7. Segurança na troca de dados com a aplicação;
8. Segurança no uso do HTTPS;
9. Outros.

Dessa forma, embora a autenticação e a autorização em uma aplicação sejam de elevada importância, não se pode ignorar os demais aspectos citados, uma vez que uma aplicação é tão segura quanto seu aspecto mais vulnerável.



Recomendações:

Recomendação 1: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam que a análise de componentes de segurança de aplicações existentes no mercado, como o OWASP ESAPI, terão sua adoção pelo CNPq analisada criticamente pela sua equipe de gestão de desenvolvimento e manutenção de software e pela sua gestão de segurança computacional.

Recomendação 2: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam que diferentes aspectos da segurança de uma aplicação sejam analisados a cada atividade de gestão de riscos de segurança realizada ao longo do ciclo de desenvolvimento ou manutenção das aplicações do CNPq.

2.1.4.5 CONSTATAÇÃO

Ausência de análise estática do software desenvolvido pela fábrica de software do CNPq, contrariando o disposto na Norma Complementar nº 16 do DSIC/GSI/PR.

Fato

De acordo com Norma Complementar nº 16 do DSIC/GSI/PR, de 21.11.2012, a qual tem como objeto o *Desenvolvimento e Obtenção de Software Seguro na Administração Pública Federal*, é recomendado:

f) definir a execução de testes pela contratada e homologação pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta antes da instalação do software obtido no ambiente de produção;

- orienta-se que seja realizada análise estática do software desenvolvido por terceiros;

Contudo, como pode ser pela descrição do Processo de Software do CNPq não há um processo específico de análise estática de código. Além disso, analisando os artefatos entregues durante o ciclo de desenvolvimento de três sistemas web demandados em 2012 (escolhidos pelos critérios de maior materialidade, maior número de acessos diários e maior número de processos de negócio suportados) verifica-se a inexistência de evidências da realização desse tipo de verificação. Como resultado, o CNPq recebe em definitivo códigos-fonte sem se certificar da minimização dos riscos de segurança não toleráveis para esse Conselho.

Causa



1. Entendimento do gestor de que o emprego de ferramentas de análise estática sobre o estilo de codificação é adequado e suficiente para a identificação das fraquezas de segurança existentes em um código-fonte.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício AUD nº 051, de 08.07.2013, do CNPq, o gestor encaminhou a seguinte manifestação:

A análise estática do código é realizada através da ferramenta de cobertura JENKINS integrada a ferramenta Sonar, aplicadas pela FSW, conforme exemplo abaixo:

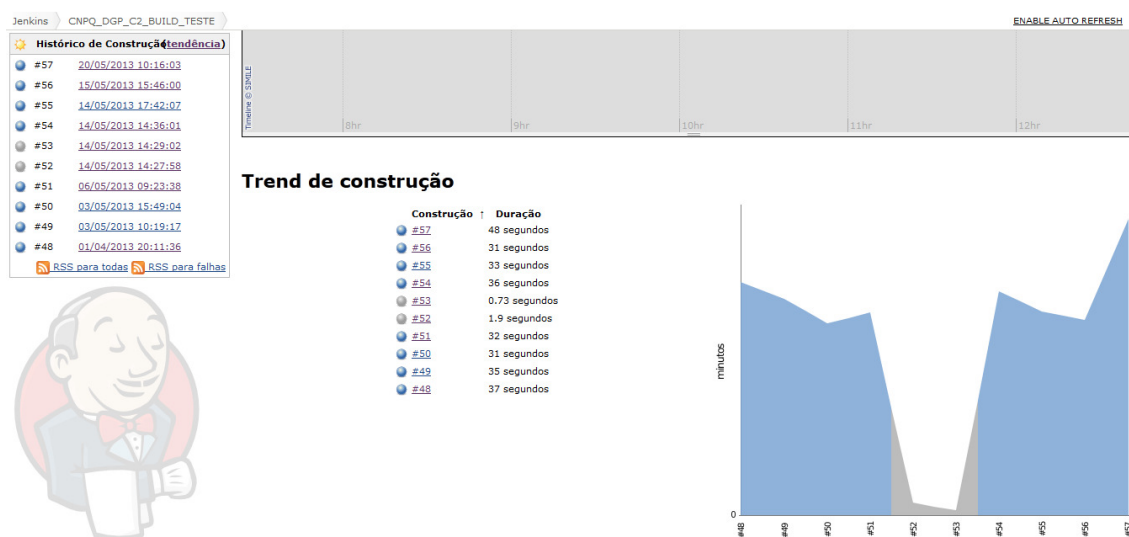


Figura 1

A equipe de arquitetura do CNPq também utiliza as mesmas ferramentas para aceitação do produto entregue pela FSW (exemplo do Projeto RAJ), referente a entrega do produto realizada pela FSW.



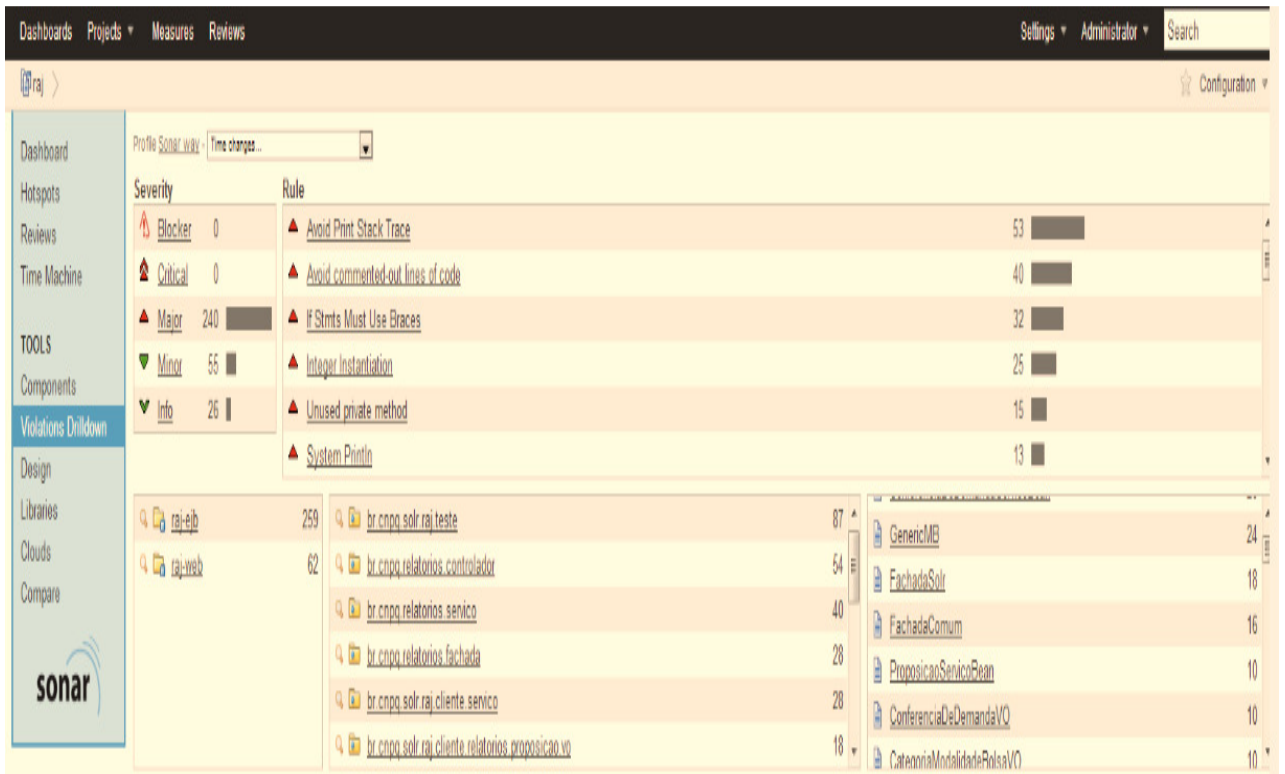
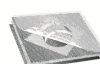


Figura 2

Além da verificação por ferramentas como citado, também são realizadas verificações manuais pelos projetistas do CNPq, conforme imagem abaixo e registro na ferramenta de controle do CNPq, Jira (Exemplo: <http://cginf.cnpq.br/jira/browse/PCC-20589>).



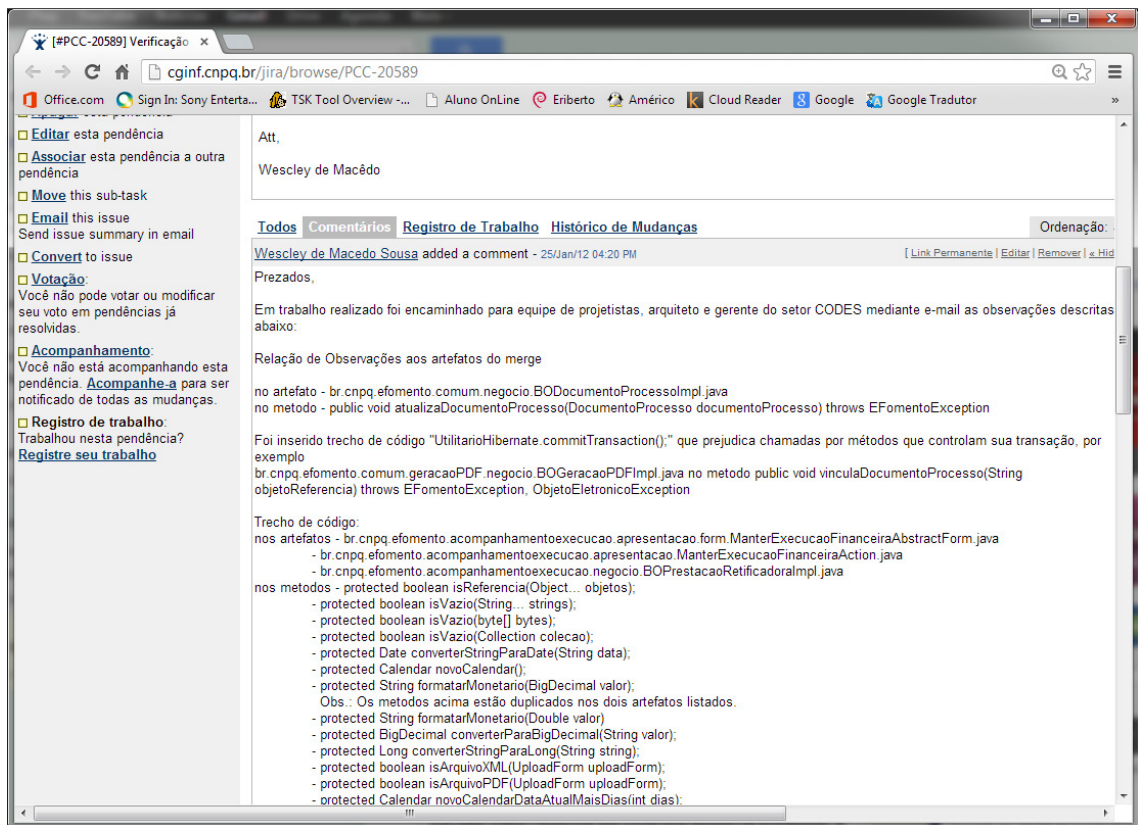


Figura 3

Análise do Controle Interno

De acordo com a Norma Complementar nº 16 do DSIC/GSI/PR, de 21.11.2012, análise estática de código pode ser conceituada como:

tipo de teste de software que verifica sua lógica interna em busca de falhas ou vulnerabilidades. A análise estática ocorre por meio da verificação do código-fonte ou dos binários

Dessa forma, propõem-se as seguintes análises sobre a manifestação do gestor:

1. A ferramenta Jenkins, conforme o endereço eletrônico <http://jenkins-ci.org>, é um servidor código aberto de integração contínua para projetos de software. Já o Sonar, conforme dados constantes em <https://wiki.jenkins-ci.org/display/JENKINS/Plugins>, é um *dashboard* código aberto baseado em ferramentas como Checkstyle, PMD e Cobertura, as quais são ou analisadoras estática de estilo de código ou da abrangência dos testes realizados, as quais têm objetivos e técnicas distintas das ferramentas de análise de segurança de código atualmente fornecidas pelo mercado;



2. Embora a segurança dos software desenvolvidos e mantidos pelo CNPq possam melhorar em decorrência da utilização de analisadores de estilo, essa melhora não pode ser comparada ao emprego de análise específica voltada para a segurança dos sistemas desse Conselho.

Para eliminação de vulnerabilidades de segurança oriundas de fraquezas existentes em código-fonte, o estabelecimento de um processo de análise estática de código que envolva estabelecimento de objetivos, execução de ferramentas específicas, revisão manual dos achados mais relevantes e aplicação de correção é considerado uma boa prática. Além do Processo de Software do CNPq não evidenciar a execução sistemática desse subprocesso, as ferramentas citadas e as capturas de tela encaminhadas pelo gestor em sua manifestação demonstram a execução de uma análise estática voltada para aspectos de qualidade diferentes da segurança do software desenvolvido ou mantido, não contribuindo diretamente para a gestão dos riscos de segurança existentes no portfólio de software desse Conselho.

Recomendações:

Recomendação 1: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam que a equipe de gestão do desenvolvimento e manutenção de software do CNPq estará capacitada em engenharia de software seguro.

Recomendação 2: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam que o software desenvolvido e mantido pelo CNPq somente seja migrado para o ambiente de produção após a análise estática do código-fonte produzido certificar que as fraquezas e vulnerabilidades de segurança oriundas da codificação, intoleráveis pelas partes interessadas desse Conselho, não estejam presentes.

2.1.4.6 CONSTATAÇÃO

Ausência da identificação dos níveis aceitáveis de riscos de segurança em software do CNPq, contrariando o disposto na Norma Complementar nº 02 do DSIC/GSI/PR.

Fato

A Norma Complementar nº 2 do DSIC/GSI/PR, de 13.08.2008, a qual tem como objeto a Metodologia de Gestão de Segurança da Informação e Comunicações da Administração Pública Federal, estabelece que os órgãos e as entidades devem juntamente com a definição de sua abordagem de gestão de riscos: *identificar os níveis de riscos aceitáveis e os critérios para sua aceitação, considerando decisões superiores e o planejamento estratégico do órgão ou entidade;*



Contudo, pela análise do Processo de Software do CNPq e dos seus padrões de qualidade, conclui-se pela indefinição dos riscos ou das fraquezas de segurança de software desse Conselho.

Salienta-se que de acordo com o repositório de fraquezas em software do MITRE (<http://cwe.mitre.org>), existiam, em 12.04.2013, cerca de 700 fraquezas diferentes, as quais exigem verificações diferenciadas para serem identificadas e controles específicos para serem minimizadas, tornando inviável para uma equipe de desenvolvimento de sistemas tratar de todos os casos de corrupção de software a cada ciclo de desenvolvimento ou manutenção.

Dessa forma, torna-se necessário ao adquirente dos software desenvolvidos ou mantidos especificar, conforme seu nível de aceitação de riscos, quais dessas fraquezas devem ser eliminadas, permitindo à contratada um melhor planejamento dos seus recursos para entrega de software seguro, como também aos demandantes uma visão mais clara do quanto suas aplicações estão vulneráveis.

Causa

1. Ausência de integração de atividades de gestão de riscos de segurança de software no processo de software do CNPq;
2. Entendimento do gestor de que os controles atualmente aplicados são compatíveis com o nível de aceitação de riscos de segurança do CNPq.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício AUD nº 051, de 08.07.2013, do CNPq, o gestor encaminhou a seguinte manifestação:

Esclarecemos que a contratada para a prestação dos serviços de manutenção de sistemas de informação do CNPq já possui o conhecimento sobre todas as soluções de segurança já utilizadas nos softwares desenvolvidos pelo CNPq e que os sistemas recebidos tem sido avaliados sob esses aspectos. Entretanto, o Processo de Desenvolvimento de Software e documentos relacionados, tais como seus templates, documentos de arquitetura, padrões de desenvolvimento e qualidade de software serão revistos para explicitarem os requisitos de segurança a serem atendidos pela contratada, permitindo que a mesma possa realizar um melhor planejamento dos seus recursos para entrega de software seguro.



Adicionalmente, informamos que a CGETI utiliza a classificação adotada pela Organização Open Web Application Security Project (OWASP), para a identificação e tratamento dos riscos envolvidos à segurança de software. As medidas aplicadas para o tratamento dos TOP TEN Risks identificados pela OWASP são as seguintes:

A1 – Injection

Utilizamos um ORM Hibernate e JPA que evitam o problema de SQL injection, pois não manipulam instruções SQL de forma direta, ou seja, não existe nos sistemas concatenação direta de strings passadas das interfaces gráficas dos sistemas com consultas SQL nativas.

A2 - Broken Authentication and Session Management (was formerly A3)

Utilizamos o menor tempo possível antes de expirar a sessão (time out) e as aplicações utilizam SSL.

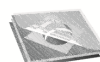
A3 - Cross-Site Scripting (XSS) (was formerly A2)

Utilizamos um filtro de autenticação que valida todas as requisições, antes de submeter ao sistema.

Aplicamos, também, um filtro que verifica os dados passados nas requisições e remove, caso encontre, scripts injetados na requisição.

A4 - Insecure Direct Object References

Para acesso a objetos restritos, utilizamos, além dos parâmetros propriamente ditos para recuperação desses objetos, um número de protocolo, que é uma string de 16



posições, gerada por uma função de hash e conhecida somente pelas partes interessadas que possuem permissão de acesso.

A5 - Security Misconfiguration (was formerly A6)

Os servidores de aplicação utilizados (Jboss) e as máquinas virtuais Java são atualizados constantemente, sempre que novas builds ou patches de segurança são lançados.

As senhas de acesso aos servidores de aplicação são alteradas periodicamente e diferem das senhas padrões (default) de configuração inicial.

As senhas de banco de dados, geradas de forma aleatória, armazenadas nos arquivos de configuração dos servidores de aplicação são criptografadas.

Cada container de aplicação é customizado para as necessidades de cada aplicação, removendo bibliotecas e componentes que não serão utilizados.

A6 - Sensitive Data Exposure (merged from former A7 Insecure Cryptographic Storage and former A9 Insufficient Transport Layer Protection)

As aplicações utilizam SSH para a troca de informações. As autenticações das aplicações web funcionam sob o protocolo HTTPS.

A7 - Missing Function Level Access Control (renamed/broadened from former A8 Failure to Restrict URL Access)



Todas as URL de acesso restritos são controladas pelo sistema de acesso, somente usuários autorizados a acessá-las visualizam essas URLs e o Filtro de Autenticação das aplicações bloqueia o acesso de usuário não autorizado, mesmo que eles executem essas URLs manualmente.

A8 - Cross-Site Request Forgery (CSRF) (was formerly A5)

Nossas aplicações são baseadas em autenticação e as URLs públicas são somente de exibição de informações.

A9 - Using Known Vulnerable Components (new, but was part of former A6 – Security Misconfiguration)

Os servidores de aplicação utilizados (Jboss) e as máquinas virtuais Java são atualizados constantemente, sempre que novas builds ou patches de segurança são lançados. Utilizamos apenas componentes em versões estáveis e o processo de homologação para uso de componentes contempla ampla pesquisa sobre possíveis vulnerabilidades.

A10 - Unvalidated Redirects and Forwards

Os redirects e forwards são feitos através do framework (Struts e JSF) e somente para URLs declaradas/listadas na aplicação. Utilizamos controle de acesso para bloquear a visualização de páginas e funcionalidades quando o usuário não possui o perfil necessário definido para acessar a funcionalidade/página, ou seja, mesmo usuários autenticados não podem fazer redirecionamentos se não possuem privilégios de acesso para a página solicitada.

Ainda sobre o mesmo tema, esclarecemos que a infraestrutura de TI do CNPq dispõe de um appliance com mecanismos para garantir a segurança de aplicações web. A solução fornece proteção para a aplicação de ponta a ponta e utiliza modelos de segurança positivos e negativos para



identificar, isolar e bloquear ataques sofisticados, sem afetar as operações de aplicações legítimas.

A solução tem demonstrado alta eficiência na proteção dos servidores de aplicação do CNPq contra tráfego malicioso embutido em requisições, além possuir uma camada de proteção contra ataques de cross-site scripting, SQL injection, forceful browsing, cookie poisoning e invalid input, DoS na camada 7, ataques de força bruta, FTP perigosos, comandos SMTP, entre outros.

Entendemos como fundamental a existência de uma solução desta natureza para garantir a segurança das aplicações web de uma instituição, uma vez que a cada dia surgem novas e sofisticadas formas de ataques a aplicações, tornando extremamente complexa a tarefa de evitar os ataques somente através da aplicação de diretivas durante o processo de desenvolvimento das aplicações.

Análise do Controle Interno

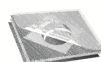
Conforme manifestação do gestor, temos:

o Processo de Desenvolvimento de Software e documentos relacionados, tais como seus templates, documentos de arquitetura, padrões de desenvolvimento e qualidade de software serão revistos para explicitarem os requisitos de segurança a serem atendidos pela contratada, permitindo que a mesma possa realizar um melhor planejamento dos seus recursos para entrega de software seguro.

Esse fato evidencia a baixa sistematização da atual gestão dos riscos em segurança de aplicações que ocorre no CNPq, ratificando o achado descrito pela equipe de auditoria.

Quanto ao tratamento de riscos descrito, cabem as seguintes observações:

1. Os controles aplicados reduziram, mas não eliminaram os riscos descritos. Como exemplo, cita-se que as tecnologias de persistência empregadas continuariam permitindo injeção de SQL, caso construções dinâmicas de consultas fossem permitidas. Torna-se necessário formalizar os critérios de aceitação dos riscos residuais existentes, bem como a responsabilidade por estabelecê-los;
2. Embora a taxonomia de riscos utilizada pelo CNPq seja bastante popular, não significa esses riscos sejam relevantes para todo o portfólio de software desse Conselho, uma vez que esses sistemas têm diferentes



requisitos, projetos, codificações, posicionamentos na rede que podem ser explorados de forma diferenciada para a realização de ataques cibernéticos. Assim, o emprego de atividades específicas de identificação dos riscos em cada um desses sistemas continua sendo importante.

Recomendações:

Recomendação 1: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam que os riscos residuais existentes em cada software desenvolvido ou mantido sejam aceitos pelos seus demandantes, em conformidade com as diretrizes organizacionais sobre o assunto.

Recomendação 2: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam a realização de atividades específicas de identificação, análise e tratamento de riscos de segurança de software por todo o ciclo de desenvolvimento ou manutenção de sistemas do CNPq, compatíveis com a criticidade dos sistemas, restrições organizacionais, requisitos legais e análise de custo/benefício.

Recomendação 3: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que transmitam diretrizes específicas da Alta Direção do CNPq sobre a gestão de riscos de segurança da informação na Organização.

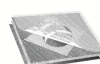
2.1.4.7 CONSTATAÇÃO

Artefatos produzidos em demandas de desenvolvimento de software do CNPq não evidenciam o tratamento de aspectos não funcionais dos produtos.

Fato

De acordo com o inciso VIII, do Art. 39, da Lei nº 8.078/90, considera-se prática abusiva a não observância de normas da ABNT, quando não existirem normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes. Com respeito à qualidade de software, essa competência no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) é de seu Órgão Central – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP), o qual ainda não normatizou o assunto. Desta forma, os órgãos e as entidades integrantes desse Sistema devem observar o modelo de qualidade de software proposto pela ABNT NBR ISO/IEC 9126-1:2003 (atualmente em substituição), que trata de características de qualidade de software, como confiabilidade, usabilidade e eficiência.

Apesar dessa Norma estabelecer um modelo de qualidade composto de seis características, que por sua vez são compostas por conjuntos de subcaracterísticas, ela admite que o modelo deve ser usado de acordo com os objetivos do negócio e da natureza do produto a ser entregue.



Esta equipe de auditoria considerou, a priori, que a qualidade de software do CNPq é baseada em funcionalidade, usabilidade, confiabilidade, desempenho e suportabilidade. Tal consideração baseou-se na verificação do conteúdo dos documentos de *checklist* para verificação da concepção, *checklist* para verificação da arquitetura, *checklist* para verificação de roteiro de testes e *template* para especificação suplementar, que ratificariam a aderência do processo ao modelo de qualidade recomendado pela ABNT.

Contudo, uma amostra de sistemas web desenvolvidos em 2012 pelo CNPq foi escolhida para verificação, por meio de análise de artefatos-chaves, de como esses padrões estavam sendo aplicados.

O Quadro 1 apresenta um resumo dessa análise, em que a classificação “Funcional” é atribuída quando o artefato entregue focou apenas requisitos funcional e “Não funcional” quando houve a abordagem de requisitos de qualidade. A classificação “Ausente” é para quando não houve a entrega do artefato discriminado.

Quadro 1 – Análise da aderência aos padrões de qualidade do CNPq de sistemas web desenvolvidos em 2012.

Artefatos/Sistemas	Sistema X	Sistema Y	Sistema W
Situação	Em testes	Em produção	Em desenvolvimento
Casos de Uso Prioritário	Funcional	Funcional	Funcional
Documento de Requisitos	Ausente	Funcional/Não funcional	Funcional
Especificação Suplementar	Ausente	Ausente	Não Funcional
Diretriz de Usabilidade	Não Funcional	Não Funcional	Não Funcional
Documento de Arquitetura	Funcional/Não Funcional	Funcional/Não Funcional	Não Funcional
Plano de Testes	Ausente	Ausente	Funcional/Não Funcional
Casos/Roteiros de Testes	Funcional	Funcional	Funcional



De acordo com essa tabela, para os Sistemas X e Y o principal artefato que trata dos requisitos não funcionais – a Especificação Suplementar – está ausente, indicando desconformidade não somente em relação aos padrões do Conselho, como também em relação às recomendações da ABNT. Adicionalmente, apesar de um documento de Diretriz de Usabilidade ter sido fornecido para ambos os sistemas citados, essas diretrizes não são específicas, nem suficientemente verificáveis, para constituir-se em bons requisitos, os quais, conforme o padrão IEEE Std 830:1998, devem apresentar as seguintes características:

- a) Correto;
- b) Não ambíguos;
- c) Completos;
- d) Consistentes;
- e) Priorizados por importância ou estabilidade;
- f) Verificáveis;
- g) Modificáveis;
- h) Rastreáveis.

O documento de arquitetura desses sistemas trata de aspectos não funcionais. Entretanto, com seu nível de aprofundamento, não é possível identificar quais riscos de segurança devem ser evitados, ou quais otimizações devem ser feitas para melhorar o tempo de resposta das aplicações. A ausência do plano de testes em ambos os casos aliada a roteiros de testes que projetam apenas testes funcionais torna possível afirmar que não houve o tratamento sistêmico de requisitos de qualidade de software ao longo do ciclo de desenvolvimento desses sistemas.

A análise do Sistema W mostrou melhorias em relação aos outros sistemas analisados, como uma Diretriz de Usabilidade que permite de forma não ambígua a verificação do atendimento e a elaboração de um documento de Especificação Suplementar. Contudo, nos demais aspectos, os problemas já identificados persistiram: artefatos entregues mostram requisitos de qualidade sendo tratados de forma superficial (como segurança) ou por meio de requisitos incompletos, ou de difícil verificação (como usabilidade e desempenho), não sendo possível evidenciar a aderência desses produtos aos padrões de qualidade apresentados.

Causa



1. Entendimento do gestor da suficiência de especificação suplementar elaborada na construção de um dado sistema como fonte de requisitos não funcionais dos módulos futuros a serem concebidos para integração com esse sistema;
2. Ausência de observância dos *checklists* de qualidade estabelecidos pelo CNPq.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício AUD nº 051, de 08.07.2013, do CNPq, o gestor encaminhou a seguinte manifestação:

Ao elaborar o Termo de Referência para contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de software, o CNPq dispunha de um processo de software que foi utilizado para fins desta contratação.

Com a execução do contrato, cujo resultado da licitação trouxe como vencedora uma empresa certificada CMMI3, fazendo uso da expertise da Empresa em processos de software, observou-se a oportunidade de promoção de melhorias contínuas no processo de software adotado pelo CNPq. O Processo de Software do CNPq, com as evoluções efetuadas, encontra-se na versão 3.0.

Apesar das evoluções já efetuadas no Processo, foram identificadas novas oportunidades de mudanças, tais como melhoria no tratamento de requisitos não funcionais e adequações do Processo para uso pelos diversos tipos de demandas e projetos do CNPq. Essas mudanças estão sendo levantadas, para posteriormente serem incluídas em um plano de trabalho para aprimoramento do Processo.

Para subsidiar as possíveis mudanças a serem incorporadas ao Processo de desenvolvimento do CNPq, com base em BPM e métodos mais ágeis de desenvolvimento de software, foi definido um conjunto de artefatos essenciais a serem gerados.

Para que não houvesse prejuízo nos projetos em execução, foram definidos dois projetos para serem acompanhados com vistas a geração de um processo modificado - “Gerenciador de Chamadas Públicas” e “Gerenciador de Mudanças em Projetos de Pesquisa”. Os resultados destes dois projetos serão aferidos ao final da execução dos serviços.

Da avaliação do Quadro 1 – Análise da aderência aos padrões de qualidade do CNPq de sistemas web desenvolvidos em 2012, apresentado no item 12.2 do registro de auditoria, entendemos



que os sistemas citados como X, Y, W são, respectivamente, “Gerenciador de Chamadas Públicas”, “Gerenciador de Mudanças em Projetos de Pesquisa” e “Novo Diretório de Grupos de Pesquisa”.

Gerenciador de Chamadas Públicas

O Gerenciador de Chamadas Públicas é um módulo composto de novas funcionalidades a serem disponibilizadas na Plataforma Integrada Carlos Chagas – PICC, que está em produção desde 2005.

Para o desenvolvimento do Gerenciador de Chamadas Públicas definiu-se que iria ser utilizado o BPM e que seriam gerados os documentos necessários para características específicas do módulo.

Uma vez que este Gerenciador será incorporado à PICC, documentos tais como o documento de arquitetura e de requisitos não funcionais são os mesmos da PICC. Assim sendo, o “não identificado” existente no Quadro 1 para o item “Especificação Suplementar”, deve-se ao fato do documento Especificação Suplementar da PICC não ter sido entregue à época.

No tocante aos documentos Plano de Testes e Documento de Requisitos, classificados no Quadro 1 como “não identificado”, esclarecemos que os documentos foram elaborados, porém não foram entregues à época.

Assim sendo, estamos encaminhando, juntamente com esta resposta, os documentos Especificação Suplementar da PICC, Documento de Requisitos e Plano de Testes do módulo Gerenciador de Chamadas Públicas.

Gerenciador de Mudanças em Projetos de Pesquisa

O Gerenciador de Mudanças em Projetos de Pesquisa é um projeto de manutenções evolutivas pontuais em funcionalidades na Plataforma Integrada Carlos Chagas – PICC.

Na ocasião da abertura da Ordem de Serviço que demandou este serviço de manutenção evolutiva, definiu-se que seria avaliada uma metodologia simplificada de desenvolvimento. A decisão pela utilização de uma quantidade reduzida de artefatos neste



projeto piloto se deve à busca por melhor produtividade sem perda de qualidade.

Uma vez que este Gerenciador será incorporado à PICC, documentos tais como o documento de arquitetura e de requisitos não funcionais são os mesmos da PICC. Assim sendo, o “não identificado” existente no quadro 1, para o item “Especificação Suplementar”, deve-se ao fato do documento Especificação Suplementar da PICC não ter sido entregue à época.

No tocante ao documento Plano de Testes, classificado no Quadro 1 como “não identificado”, foi definido que não seria elaborado e que seria substituído pelos Casos/Roteiros de Testes.

Assim sendo, encaminhamos, no Anexo XI, XII e XIII deste documento, a Especificação Suplementar da PICC e o Plano de Testes e Documento de Requisitos do módulo Gerenciador de Chamadas Públicas.

Novo Diretório de Grupos de Pesquisa

Conforme constatado pela Auditoria, o desenvolvimento do Novo Diretório de Grupos de Pesquisa já incorporou melhorias da versão 3.0 do Processo Desenvolvimento e Manutenção de Software do CNPq. Porém, os aspectos relativos aos padrões de qualidade relatados ainda não foram incorporados ao processo que requer mais evoluções. Dessa forma, também não foram incorporados ao desenvolvimento do Novo Diretório.

Uma vez que este órgão não dispõe de corpo técnico em quantidade e nem uma área específica para a Gestão da Qualidade, emergencialmente, ciente que a empresa contratada tem amplo conhecimento no tema, optou-se por avaliar os processos, controle e artefatos utilizados por ela em projetos realizados em outras instituições públicas.

Conforme Processo de Desenvolvimento e Manutenção Evolutiva da fábrica de software do fornecedor, existe um roteiro de teste não funcional que contempla casos de testes com cobertura dos requisitos não-funcionais. Esse roteiro é utilizado em todos os projetos de Manutenção Evolutiva do contrato 040 do CNPq, antes da entrega ao Cliente.

O objetivo do Roteiro de Teste Não Funcional é validar os requisitos específicos do projeto que tratam de Segurança,



Confiabilidade, Desempenho, Suportabilidade e Usabilidade, de forma que tais requisitos sejam validados quanto a sua implementação e correte.

A definição dos casos de teste leva em consideração atributos definidos na Especificação Suplementar, Diretriz de Usabilidade e Documento de Arquitetura do projeto. Os casos de teste são planejados por um analista de testes da fábrica, levando em consideração as estratégias de testes mais adequadas para a execução de cada um dos tipos de teste. Em alguns casos há a necessidade do uso de ferramentas de teste que apoiam na execução dos testes, como por exemplo, na execução dos testes de performance ou carga.

A execução dos testes não funcionais ocorre com base no roteiro de teste não funcional e os resultados obtidos são avaliados, quando são realizados o reporte dos defeitos e o acompanhamento das correções. Neste sentido, são realizados testes de regressão para validação das correções, a fim de garantir a qualidade do produto testado.

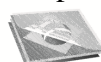
Este artefato é um instrumento interno da fábrica de software, neste contexto não é considerado artefato entregável ao CNPq, conforme o Processo de Desenvolvimento e Manutenção Evolutiva atual do CNPq.

Assim sendo, solicitamos dois roteiros de testes não funcionais à contratada, executados em demandas do CNPq: “Novo Diretório de Grupos de Pesquisa” e “Gerenciador de Mudanças em Projetos de Pesquisa”, os quais incluímos nos Anexos XVII e XVIII deste documento.

Análise do Controle Interno

Considerando a manifestação apresentada pelo gestor, são propostas as seguintes análises:

1. O plano de teste e o documento de requisitos do sistema designado como X foi apresentado pelo gestor. De forma complementar, foi informado pelo gestor que a especificação suplementar desse módulo é a mesma elaborada para sistema que o receberá. Contudo:
 - a. Ao contrário do que estabelece o *checklist* de revisão da fase de concepção do software a ser desenvolvido ou mantido, entregue pelo CNPq durante a auditoria, os requisitos não funcionais do sistema X não apresentam relacionamento claro com a especificação suplementar do sistema que o receberá;



- b. Ao contrário do que estabelece o *checklist* de revisão de plano de teste, também entregue pelo CNPq durante a auditoria, o plano de testes apresentado não apresenta pelo menos um requisito de teste para cada requisito de projeto do módulo em análise. Na verdade, dos 12 requisitos não funcionais estabelecidos no documento de requisitos, apenas 1 deles está no plano de teste. Existem mais três requisitos nesse plano que não guardam relacionamento explícito com os outros 11 requisitos restantes;
 - c. Considerando a argumentação do gestor de que a especificação suplementar desse módulo é a mesma do sistema que o receberá, a situação torna-se mais grave, uma vez que do total de 28 requisitos (uma vez que são 12 no documento de requisitos e outros 16 nessa especificação), apenas 4 são verificados, conforme plano de testes apresentado;
 - d. Ainda contrariando esse *checklist* de revisão de plano de teste, embora consiga se depreender que houve priorização para teste dos requisitos estabelecidos, não houve a justificativa do porquê apenas 4 requisitos foram testados e os outros não;
 - e. Outra desconformidade encontrada, em relação a esse *checklist*, foi a ausência da menção dos artefatos a serem criados pelas atividades de teste, sua distribuição, conteúdo e modo de utilização.
2. Quanto ao sistema Y, compreende-se da argumentação do gestor que, pelo tamanho funcional da manutenção solicitada, entendeu-se que seria melhor submetê-lo a uma simplificação do processo de software em vigor. Ainda quanto a esse sistema, seu plano de teste seria substituído pelos seus roteiros de teste, dos quais o não funcional foi encaminhado à equipe de auditoria. São questões relevantes dessa manifestação:
- a. O mercado de empresas de desenvolvedores de software costuma considerar o número de artefatos a ser produzido durante o desenvolvimento ou manutenção de software para compor o preço unitário do ponto de função a ser produzido. Quando na vigência do contrato atual, o CNPq reduz o conjunto de artefatos a ser entregue, provavelmente paga por um esforço que não foi empregado no projeto;
 - b. Embora não conste na especificação suplementar apresentada pelo gestor requisitos de segurança, foram apresentados no roteiro de teste não funcional cenários de teste para requisitos desse tipo – contrariando recomendação presente no *checklist* de revisão de plano de teste (uma vez que esse roteiro também substitui o plano);
 - c. O *checklist* de revisão de roteiro de teste é contrariado pelo roteiro apresentado quando para alguns cenários, como para os testes de confiabilidade e desempenho, não são apresentados testes negativos, apenas um positivo. Além disso, muitos dos cenários inclusos não descrevem o estado do componente antes da aplicação do teste.



3. Quanto ao sistema W, as mesmas observações feitas para o roteiro de testes de requisitos não funcionais do sistema Y são cabíveis nesse caso.

Cabe ressaltar que, para dois dos sistemas analisados, o documento de especificação suplementar, que é previsto pelo Processo de Software do CNPq, foi reutilizado de outro sistema, o qual se integrará com os outros dois. Embora muitos desses requisitos possam ser reutilizados, convém observar que requisitos necessitam ser revistos criticamente a cada novo sistema. Como exemplo, temos os requisitos de segurança, os quais devem ser derivados de análise de risco. Entende-se ser inviável derivar todos os requisitos de segurança para um determinado módulo, sete anos antes da ideia de sua concepção, como no caso em questão.

Complementa-se esta análise informando que um dos fatores utilizados pelo mercado para a proposição do valor unitário de um ponto de função é o nível de qualidade exigido para seu desenvolvimento ou manutenção. Durante a auditoria, o CNPq apresentou diversos padrões expressos por meio de *checklists*, mas que não estão sendo exigidos em sua totalidade para a aceitação do software oriundo da contratada. Isso implica que esse Conselho está remunerando a fábrica de software terceirizada por uma qualidade que não se traduz nos artefatos apresentados.

Recomendações:

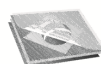
Recomendação 1: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam a atribuição de responsabilidade à equipe independente da equipe envolvida no projeto de desenvolvimento ou manutenção de determinado software para revisar amostra relevante em termos qualitativos dos produtos entregues quanto a seus aspectos não funcionais e quanto à aderência aos padrões do CNPq.

Recomendação 2: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que transmitam para toda a organização o apoio da Alta Direção do CNPq à engenharia de aspectos não funcionais dos software desenvolvidos e mantidos pelo Conselho.

Recomendação 3: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam que os padrões de qualidade incidentes sobre as demandas de desenvolvimento ou manutenção de software serão utilizados como critério para o recebimento definitivo desses produtos.

Recomendação 4: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam, num próximo contrato de fábrica de software, que a variação quantitativa dos artefatos exigidos nas ordens de serviço encaminhadas à contratada possa se refletir em sua remuneração.

Recomendação 5: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam que os aspectos não funcionais previstos, mas não especificados ou verificados, sejam explicitamente comunicados e aprovados aos demandantes do desenvolvimento e da manutenção de software em cada caso.



2.1.4.8 CONSTATAÇÃO

Ausência de Plano de Metas e Ações, no PDTI do CNPq, relacionados às necessidades de tecnologia da informação.

Fato

Segundo o item 3 do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) do CNPq, a elaboração desse documento adotou o modelo de referência definido pela Secretaria de Logística de Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP). Contudo foi excluído do Plano do CNPq o item referente a “Plano de Metas e Ações”, o qual tem como finalidade:

11.1 Plano de Metas

*<<Inserir o plano de metas, o qual definirá **marcos mensuráveis, controláveis e quantificáveis** para a satisfação de cada necessidade identificada.*

11.2 Plano de Ações

*<< Inserir o plano de ações, o qual definirá quais **ações** devem ser executadas para que as metas definidas sejam alcançadas, apontando **responsáveis, prazos e recursos necessários.**>>*

Como pode ser observado a partir da análise do item 7 do PDTI 2011-2012 do CNPq (Inventário de Necessidades), não há, para cada necessidade identificada, a definição de metas, como também não há a identificação dos recursos orçamentários e não-orçamentários necessários para sua realização.

Causa

1. Não observância da equipe de elaboração de PDTI do CNPq dos modelos de Plano Diretor de Tecnologia da Informação divulgados pela SLTI/MP.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício AUD nº 051, de 08.07.2013, do CNPq, o gestor encaminhou a seguinte manifestação:

O PDTI 2011 – 2012 é o primeiro PDTI do CNPq. Foi elaborado no período de junho a dezembro de 2010 e revisado após o primeiro ano de sua execução, antes da publicação do Modelo de Referência 2011 – 2012 – PDTI e bem antes da publicação do Guia de Elaboração de PDTI, elaborado pela SLTI/MP.



Diante do fato de todos os processos críticos da organização já estarem informatizados e de não ter um guia detalhado para elaboração de PDTI, foi entendido que era possível elaborar o PDTI com base em levantamento junto às áreas do CNPq para identificar quais seriam as necessidades de TI – equipamentos, infraestrutura, novos sistemas, novas funcionalidades em sistemas existentes, adequações, melhorias e exigências legais – para o aprimoramento dos processos e atividades destas unidades.

Desta forma, foi entendido que as necessidades poderiam ser descritas no PDTI agrupadas por área componente da Diretoria Executiva do CNPq, e o Plano de Ação e Metas deveria ser composto pelas ações e prazos para atendimento das necessidades identificadas e relacionadas no PDTI

Com a maturidade adquirida com execução e revisão do primeiro PDTI do CNPq, e com o conhecimento e fortalecimento do entendimento obtido a partir da publicação do novo Guia de Elaboração do PDTI pela SLTI/MP em maio de 2012, observou-se, na oportunidade, vantagens para a gestão da execução do PDTI e para o fortalecimento do alinhamento das ações de TI às estratégias institucionais, que uma maior aderência ao Modelo de Referência SISP aprimorará a gestão de recursos de TI na Instituição.

Tais mudanças fazem parte de um processo natural de aumento de maturidade em relação a novos conceitos e práticas a serem implantadas no CNPq, com a finalidade de trazer-lhe maior transparência e efetividade no cumprimento de seus objetivos institucionais.

Assim sendo, serão tomadas as devidas providências para que as seções “Plano de Metas” e “Plano de Ações” sejam inseridas no próximo PDTI de forma a tornar o documento ainda mais aderente ao Guia proposto pela SLTI.

Análise do Controle Interno



O gestor argumenta que o PDTI em vigor no CNPq foi elaborado antes da publicação do Modelo de Referência de PDTI 2011-2012 do SISP, bem como elaborado antes do Guia de Elaboração de PDTI do SISP, ambos publicados pela SLTI/MP. Contudo, há de se observar que a SLTI/MP, Órgão Central do SISP, pelo art 3º, inciso I, do Decreto nº 7.579, de 11.11.11, divulga modelos de referência de PDTI desde 2008. É possível identificar os seguintes modelos:

1. Modelo de Referência de Plano Diretor de Tecnologia da Informação 2008-2009;
2. Modelo de Referência de Plano Diretor de Tecnologia da Informação 2010;
3. Modelo de Referência de Plano Diretor de Tecnologia da Informação 2011-2012.

Todos esses modelos foram analisados e a presença da indicação de metas a serem atingidas, bem como a discriminação dos recursos necessários para a realização das ações previstas estão presentes em todos esses modelos. Embora eles sejam orientativos e não vinculantes, evidencia-se que a observância de qualquer dos modelos propostos pela SLTI/MP poderia ter trazido aperfeiçoamentos ao PDTI do CNPq no aspecto em questão.

Recomendações:

Recomendação 1: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam a cada nova elaboração de PDTI no CNPq a análise crítica e a posterior adoção, no que couber, do Modelo de Plano Diretor de TI mais recente publicado pela SLTI/MP.

Recomendação 2: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam a atribuição formal de responsabilidade pela revisão das minutas de PDTI apresentadas, de forma que antes de sua aprovação e de maneira independente de sua equipe de elaboração, ela seja analisada quanto seus diversos aspectos, entre os quais a aderência ao Modelo de Referência de Plano Diretor de TI mais recente publicado pela SLTI/MP.

2.1.4.9 CONSTATAÇÃO

Ausência de divulgação dos resultados alcançados com a execução do PDTI anterior.

Fato

Segundo o item 3 do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) do CNPq, a elaboração desse documento adotou o modelo de referência definido pela Secretaria de Logística de Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP).

Contudo, observa-se que foi excluído do Plano do CNPq o item referente a “Resultados do PDTI anterior”, o qual tem como finalidade:



Descrever quais foram os resultados alcançados com o planejamento anterior, identificando quais metas foram cumpridas, quais não foram, os motivos pelos quais não foram cumpridas, quais fatores intervenientes contribuíram para o não cumprimento de metas, se as metas foram realistas e adequadas e o que seria necessário para capacitar a organização a cumprir novas metas relacionadas com o uso e a gestão de TI.

Esse item ainda faz uma ressalva para o caso da não existência de um PDTI anterior:

Caso o órgão não possua PDTI anterior, deve-se explicitar a ausência deste e informar sobre outro possível instrumento de planejamento que tenha sido utilizado.

Cabe ressaltar que de acordo com a Instrução Normativa nº 04 da SLTI/MP, de 12.11.2010, o PDTI é também definido como um instrumento de diagnóstico. Dessa forma, a análise crítica proposta pela definição desse item adicionada ao PDTI do CNPq contribuiria para o alcance desse fim.

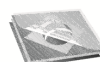
Causa

1. Entendimento do gestor da suficiência dos dados apresentados em sua análise de resultados alcançados no ciclo que antecedeu a primeira revisão do PDTI do CNPq.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício AUD nº 051, de 08.07.2013, do CNPq, o gestor encaminhou a seguinte observação:

O PDTI 2011 – 2012 é o primeiro PDTI do CNPq. Como foi elaborado no período de junho a dezembro de 2010, antes da publicação do Modelo de Referência 2011 – 2012 – PDTI, baseou-se no modelo de referência 2010. Uma vez que o modelo de referência 2010 não possui um item específico para “Resultados do PDTI Anterior”, tal seção não foi explicitada no documento.



Observa-se que o PDTI do CNPq tem vigência de dois anos – biênio 2011-2012 – e, apesar de ter passado por uma revisão anual, o documento revisado não constitui ou caracteriza um novo PDTI. Dessa forma, o plano vigente é, portanto, o primeiro do PDTI do CNPq, conforme informado na seção “Apresentação” do documento. Sendo assim, entendemos que a seção “Resultados do PDTI Anterior” deve ser utilizada por ocasião da elaboração do próximo PDTI, para o biênio 2013 - 2014.

Não obstante, quando da realização da primeira revisão do PDTI 2011-2012, observou-se que um novo modelo de referência trazia uma reestruturação e inclusão de tópicos. Diante disso, a equipe de elaboração do PDTI, em consonância com o Comitê de TI do CNPq, mesmo tratando de uma revisão anual, cujo objetivo principal era contabilizar e avaliar resultados do ano anterior e revisar e adequar o inventário de necessidades para o ano de 2012, optou por aproximar o documento da nova estrutura proposta no novo modelo uma vez que se observou vantagem na utilização do novo modelo em relação ao anterior.

Especificamente em relação ao tema “Resultados do PDTI Anterior”, apesar de não ter sido criada tal seção na versão revisada do PDTI 2011 - 2012, pode-se observar que foi inserido no documento o “Anexo XIV – Resultado da 1a. Revisão do PDTI 2011-2012” que, além de servir de insumo para a construção do próximo PDTI, dá visibilidade das ações executadas pela CGETI em prol do atendimento das necessidades demandadas e registradas no PDTI e facilita o entendimento ao leitor.

Em consonância com as normas vigentes e com o próprio PDTI – que foi definido com vigência bianual para 2011 e 2012 – a partir dos próximos PDTIs a referida seção tornar-se-á de uso obrigatório. Assim sendo, no próximo PDTI do CNPq (PDTI 2013 – 2014) constará o item “Resultados do PDTI anterior”.

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada pelo gestor demonstra que houve uma exposição dos resultados alcançados no período antes da primeira revisão do PDTI em vigor.



Contudo, uma vez que esse documento é também um instrumento de diagnóstico e diante do modelo de PDTI 2011-2012 da SLTI/MP, são itens que poderiam ter sido incluídos nessa análise:

1. Motivos pelos quais as ações previstas não foram concluídas;
2. Quais os fatores intervenientes contribuíram para seu não cumprimento;
3. Se as ações não concluídas foram estabelecidas de forma realista;
4. O que seria necessário para capacitar a Organização de forma a conseguir o cumprimento dessas ações.

Recomendações:

Recomendação 1: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam que a cada revisão de PDTI, os resultados obtidos desde a última revisão sejam descritos, apresentando quais metas foram cumpridas, quais não foram, os motivos pelos quais não foram cumpridas, quais fatores intervenientes contribuíram para o não cumprimento de metas, se as metas foram realistas e adequadas e o que seria necessário para capacitar a organização a cumprir novas metas relacionadas com o uso e a gestão de TI.

Recomendação 2: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam que a cada novo PDTI, os resultados obtidos desde o início de sua vigência sejam descritos, apresentando quais metas foram cumpridas, quais não foram, os motivos pelos quais não foram cumpridas, quais fatores intervenientes contribuíram para o não cumprimento de metas, se as metas foram realistas e adequadas e o que seria necessário para capacitar a organização a cumprir novas metas relacionadas com o uso e a gestão de TI.

2.1.4.10 CONSTATAÇÃO

Dificuldade na aferição da contribuição estratégica oriunda da área de tecnologia da informação do CNPq

Fato

No que se refere à existência de processo de planejamento estratégico institucional no âmbito do CNPq, verificou-se que algumas iniciativas em andamento na entidade em análise caracterizam seu processo de planejamento, quais sejam:

1. elaboração de documento denominado “Subsídios para o Reposicionamento Estratégico do CNPq”; e
2. finalização, no ano de 2012, de mapa estratégico para a organização.

Da análise do conteúdo desses documentos identificou-se a existência de objetivos estratégicos em macrotemas organizacionais como:

1. Transversalidade;
2. Internacionalização;
3. Inovação;



4. Compromisso Social;
5. Integração, Interação com os Parceiros e Produtividade;
6. Avaliação, Acompanhamento e Indicadores; e
7. Modelo de Gestão.

Entretanto, constatou-se que não existem metas e indicadores sistematicamente estabelecidos na organização que permitam aferir o quanto cada área contribui para o alcance dos objetivos estratégicos estabelecidos. Em particular, não existem metas e indicadores estratégicos que permitam aferir a contribuição estratégica da área de tecnologia da informação do CNPq.

Salienta-se que o PDTI do CNPq poderia se utilizar do item 9 do Modelo de PDTI do SISP (“Alinhamento com a Estratégia da Organização”), cuja descrição é transcrita a seguir; contudo, não o faz, suprimindo esse item do documento de Plano Diretor de Tecnologia da Informação do CNPq.

*“Relacionar as **necessidades de TI** com as **Estratégias da Organização**, estabelecidas a partir das principais políticas e planos governamentais e da instituição, de forma a garantir que as metas e ações de TI sejam organizadas para atendê-las”*

Desta forma, considerando que de acordo com o art. 4º da Instrução Normativa nº 4 da SLTI/MP, de 12.11.2010, as contratações devem ser precedidas de planejamento elaborado em harmonia com o PDTI e alinhado ao planejamento estratégico da organização, diante do cenário atual desse Conselho, torna-se difícil saber o quanto uma necessidade incluída no PDTI em vigor, ou uma contratação realizada, está alinhada às estratégias organizacionais.

Causa

1. Ausências de indicadores e metas estratégicos, aprovados pela Alta Direção do CNPq, que permitam aferir o quanto as ações de TI desse Conselho contribuem estrategicamente para o CNPq.
2. Entendimento do gestor de que é suficiente a atual análise de contribuição estratégica da área de TI do CNPq para compreender o quanto facilita o alcance dos objetivos estratégicos definidos pelo Conselho.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício AUD nº 051, de 08.07.2013, do CNPq, o gestor encaminhou a seguinte observação:

O Plano Diretor de Tecnologia da Informação 2011 - 2012 (PDTI 2011 – 2012) foi elaborado no período de junho a dezembro de 2010, sendo este o primeiro PDTI elaborado pelo



CNPq . À época de sua elaboração, o CNPq não dispunha de documento formal e publicado de Planejamento Estratégico Institucional - PEI.

Diante da inexistência do PEI e do fato de todos os processos críticos da organização já estarem informatizados, verificou-se que era possível elaborar o PDTI com base em levantamento junto às áreas do CNPq para identificar quais seriam as necessidades de TI – equipamentos, infraestrutura, novos sistemas, novas funcionalidades em sistemas existentes, adequações, melhorias e exigências legais – para o aprimoramento dos processos e atividades destas unidades.

Neste levantamento, além de coletas de informações por meio de reuniões, foi feita análise dos documentos elencados no PDTI – tais como: Instrução Normativa N° 04/2008 SLTI/MP, Instrução Normativa N° 02/2008 SLTI/MP, Acórdão N° 1603/2008 – TCU, Medida Provisória N° 2200-2/2001, Portaria N° 125/2010 CNPq/MCTI, PPA 2008-2011, PACT 2010 – com o objetivo de se extrair e complementar as informações necessárias para definição dos princípios e diretrizes que nortearam a elaboração do PDTI.

Na busca de alinhamento das necessidades de TI com as estratégias da Instituição, tratou-se de agrupar as necessidades por diretoria, validá-las e priorizá-las com a Diretoria Executiva do CNPq. Desta forma, apesar da ausência de um Planejamento Estratégico Institucional formalmente documentado, o alinhamento e priorização das necessidades de TI com a alta gestão do CNPq, e norteados pelos princípios e diretrizes identificados, possibilita tal alinhamento.

O Parágrafo único do Art. 4 da Instrução Normativa n° 4 SLTI/MP, de 12/11/2010, orienta que, na inexistência de um planejamento estratégico formalmente documentado, a instituição deve utilizar o documento existente – Plano Plurianual ou instrumento equivalente – registrando no PDTI a ausência do planejamento estratégico do órgão ou entidade e indicando os documentos utilizados. A recomendação foi seguida, à exceção da explicitação da ausência do PEI no corpo do PDTI.



O fato da ausência do PEI e das necessidades de TI terem sido identificadas, priorizadas e organizadas para atender aos princípios e diretrizes constantes no PDTI e, também atender a cada área que compõe a Diretoria-Executiva do CNPq, justifica a não utilização do item 9 do Modelo de PDTI do SISP (“Alinhamento com a Estratégia da Organização”).

Com a maturidade adquirida após a execução e revisão do primeiro PDTI do CNPq, e com o novo Guia de Elaboração do PDTI do SISP, entendemos ser recomendável que na próxima versão do PDTI este item seja incorporado, relatando a ausência do PEI, se for o caso, e explicitando a forma de alinhamento das necessidades de TI às estratégias identificadas junto à alta gestão.

Elencadas as necessidades de TI da Instituição no PDTI, também foram inseridos no documento o orçamento em serviço, equipamentos e infraestrutura de TI. Dessa forma, o CNPq passou a elaborar o planejamento de suas contratações em harmonia com o PDTI e, conseqüentemente, em conformidade com o Art. 4 da Instrução Normativa nº 4 SLTI/MP, de 12/11/2010.

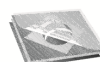
Por fim, vimos apresentar os fatos que comprovaram a contribuição estratégica da área de TI do CNPq para a Instituição.

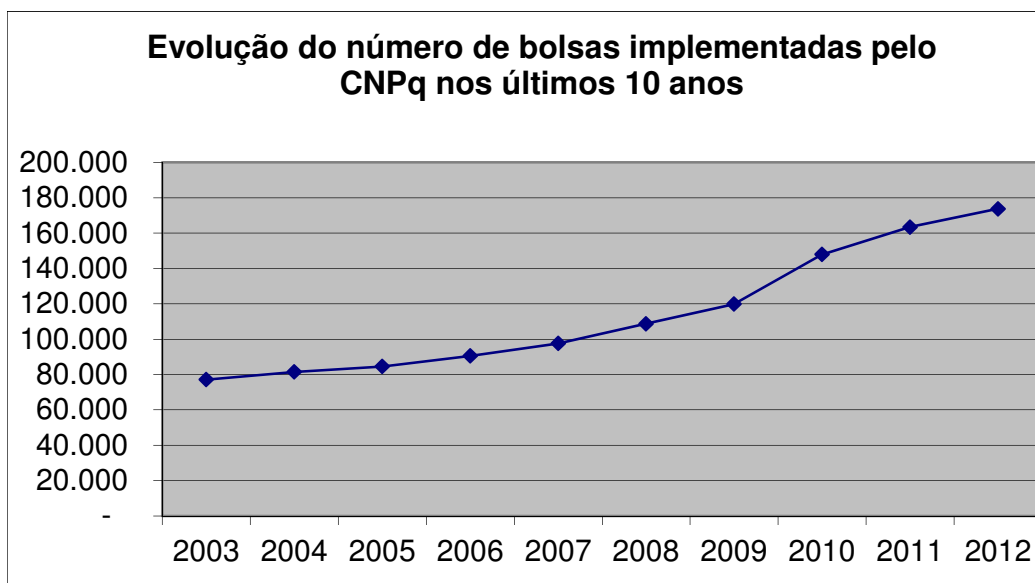
O CNPq possui todos os processos de sua área finalística informatizados. Essa característica confere ao Órgão alta eficiência e produtividade na execução de suas atividades e cumprimento de sua missão institucional. Assim, desde a solicitação de bolsas e auxílios, a avaliação técnica dos pedidos, o julgamento das solicitações de forma presencial e remota, a emissão de pareceres por consultores no Brasil e exterior, a contratação de bolsas e auxílios, a implementação desses benefícios, o pagamento, a prestação de contas e envio de relatórios técnicos, encontram-se informatizados.



A implementação de fluxos de trabalho automatizados, que acompanham a execução das atividades envolvidas em sua execução e a integração com outros sistemas do Governo Federal, fornecem uma ambiente que tem permitido ao CNPq ampliar sua área de atuação junto ao Governo, com a realização de parcerias com outros Órgãos, empresas públicas e instituições internacionais, sempre com o objetivo cumprir a missão estratégica definida pela Organização.

O ganho estratégico obtido com os investimentos feitos em seu processo de informatização vem garantido o aumento da produtividade e permitindo que, mesmo com a queda no quadro de servidores ocorrida nos últimos 10(dez) anos , o CNPq tenha conseguido ampliar o número de bolsas e auxílios concedidos e pagos, sem perda na qualidade dos serviços prestados ao cidadão. Os gráficos a seguir apresentam a realidade desses números.

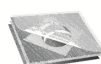




A Instituição depende totalmente de sua área de TI para executar as suas atividades. Assim, a paralização nos sistemas de informação do CNPq provoca a interrupção das atividades do Órgão e da prestação dos seus serviços à Comunidade Científica, bolsistas, estudantes e ao cidadão em geral.

O ganho estratégico da área de TI do CNPq não se restringe ao próprio Órgão, mas tem viabilizado a implementação de programas estratégicos do Governo Federal, como o Programa Ciência sem Fronteiras. A implantação do Programa mobilizou os Ministérios da Ciência e Tecnologia e o Ministério da Educação e as áreas de TI de suas agências de fomento. A área de TI do CNPq foi a responsável por desenvolver e hospedar o portal e os instrumentos para o acompanhamento do Programa, além de viabilizar, em tempo hábil, todas a implementação de evoluções e adequações em seus sistemas de informação, necessárias ao atendimento às especificidades e aos novos atores envolvidos no processo de concessão das bolsas, como parceiros internacionais, universidades brasileiras e universidades do exterior. Os resultados da atuação estratégica da área de TI, para a implementação do Programa Ciência sem Fronteiras do Governo Federal, podem ser observadas acessando-se o site <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br>.

Ainda no âmbito do Programa Ciência sem Fronteiras, a área de TI da Organização foi a responsável pela implementação do Portal de Estágio e Empregos, uma outra ação estratégica do Governo federal e seus Ministérios, que visa a colocação dos



bolsistas e ex-bolsistas do Programa em empresas brasileiras, aproximando a demanda e a oferta de profissionais altamente capacitados para o país.

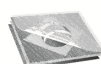
A eficiência do CNPq e os resultados obtidos com seu processo de informatização, tornaram-se um modelo para agências de fomento à pesquisa do País e Exterior. Instituições como o Japan Science and Technology Agency (JST), o National Science Foundation (NSF), o National Institutes of Health (NIH), o Deutsche Forschungsgemeinschaft – DFG, Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), entre outras, solicitaram apresentações do CNPq sobre seus sistemas de informação, sendo que a última delas ocorreu em conferência realizada na cidade de Bonn, em dezembro de 2012, e contou a participação de representantes de toda a Europa, Canadá e Estados Unidos. Por fim, e após a implementação da integração da Plataforma Lattes com as principais bases bibliográficas mundiais, a experiência Brasileira foi citada em artigo da revista Nature, publicado em março de 2010.

Diante do exposto acima, podemos afirmar que a área de TI do CNPq está alinhada não só com os objetivos estratégicos da Instituição, mas também aos objetivos do Governo Federal e do País, projetando o Brasil junto às nações mais desenvolvidas do mundo.

Análise do Controle Interno

A partir da manifestação encaminhada pelo gestor, propõem-se a seguinte análise:

1. Em nenhum momento questionou-se o desempenho da área de TI desse Conselho. Questiona-se, na verdade, como aferir objetivamente o tamanho da contribuição estratégica oriunda dessa área, uma vez que inexistem metas e indicadores estratégicos formalmente definidos pelo CNPq;
2. O gestor argumenta que, apesar dessa inexistência, o fato do CNPq possuir todos os seus processos da área finalística informatizados confere ao Conselho alta eficiência e produtividade à Organização. Embasa essa análise a apresentação de estatísticas sobre diminuição do quadro de servidores ao mesmo tempo em que se aumenta a evolução no nº de bolsas atribuídas. Entretanto, dessa argumentação, observa-se:
 - a. O coeficiente de bolsas implementadas sobre o quantitativo de servidores da organização para ser um indicador estratégico deve estar atrelada a um objetivo estratégico aprovado pela Alta Direção e ainda



- trazer metas estratégicas. Na ausência disso, não há como considerá-lo para a análise do alcance dos objetivos explicitados;
- b. Mesmo considerando que esse fato contribui para o CNPq estrategicamente, não há como mensurar a dimensão dessa contribuição. Dessa forma, não há como avaliarmos se existia ações alternativas a serem realizados pela área de TI que pudessem promover maior contribuição estratégica que as atualmente realizadas.
3. Análise similar pode ser realizada para o fato de o processo de informatização do CNPq ser reconhecido internacionalmente. Na ausência de indicadores e metas estratégicas que permitam de forma objetiva avaliar o quanto esse fato contribui para objetivos estratégicos da organização, não há como sabermos se, na visão da Alta Direção do CNPq, essa contribuição é estratégica, nem o quanto essa contribuição facilita o alcance dos objetivos propostos.

Recomendações:

Recomendação 1: Formalizar controles internos que garantam a elaboração, a aprovação e a revisão periódica de objetivos, indicadores e metas estratégicas do CNPq, por força do art. 7º, inciso IV, do Decreto nº 7.899, de 04.02.2013.

Recomendação 2: Avaliar a conveniência e a oportunidade de capacitar periodicamente as partes interessadas relevantes do CNPq em formulação e implementação estratégica.

2.1.4.11 CONSTATAÇÃO

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.

Fato

Segundo o art. 3º do Anexo I da Portaria nº 31 da SLTI/MP, de 29.11.2010, aos órgãos e às entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) é recomendada a utilização do Roteiro de Métricas de Software do SISP em suas contratações de serviços de desenvolvimento e manutenção de software.

Por meio dos itens nº 23 e 24 da SA nº 001/201206279, de 11.12.2012, questionou-se o gestor quanto à porcentagem de demandas de desenvolvimento e manutenção quantificadas sob a métrica de pontos de função. O Memorando nº 615/2012 CGETI-DGTI, de 18.12.2012, trouxe a seguinte manifestação:

Item 23) “Qual percentual das demandas de desenvolvimento e manutenção de software foram quantificadas em pontos de função em 2012?”

Resposta



Cem por cento (100%) das demandas de manutenção evolutiva de sistemas de informação foram quantificadas e executadas em pontos de função.

O Anexo X deste documento, apresenta a lista das demandas de manutenção evolutiva executadas e em execução, bem como a quantidade de pontos de função associada a cada uma delas.

Item 24) “Qual percentual dos pontos de função mantidos em 2012 foram destinados para a correção de defeitos nos sistemas da Entidade?”

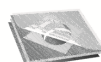
Resposta

O contrato de terceirização de manutenção de sistemas de informação do CNPq prevê a utilização da métrica de Pontos de Função para os serviços de manutenção evolutiva e de Postos de Serviço para a atividade de manutenção corretiva (sustentação) de sistemas.

Com base no valor total executado no ano de 2012, para referido contrato, e no valor das manutenções corretivas realizadas nesse mesmo período, chegamos um percentual de 36% (trinta e seis por cento) de gastos com a atividade de sustentação a sistemas de informação pela Instituição.

Pela manifestação do gestor, conclui-se que existe em vigor a utilização do sistema remuneratório por Horas de Serviço Técnico (HST), em detrimento do sistema por pontos de função entregues. Após o Pregão nº 25/2010, que rege o serviço de fábrica de software em vigor no CNPq, foi publicado, ainda em 2010, o Roteiro de Métricas de Software do SISP, que contém fórmula de cálculo de pontos de função específicos para manutenção corretiva, o que dispensaria o uso da remuneração por HST. Convém ressaltar que esse roteiro também traz fórmulas de cálculo específicas para melhoria de funcionalidade (manutenção adaptativa) e adequação de funcionalidade a requisitos não funcionais (manutenção perfectiva) também previstas no edital anexo ao Pregão citado.

Segundo o § 3º do inciso VII do art. 15 da Instrução Normativa nº 4 da SLTI/MP, de 12.11.2010, a contratação por HST é permitida desde que mediante justificativa e sempre vinculada à entrega de produtos de acordo com prazos e qualidade



previamente definidos. Salienta-se que os padrões de qualidade dos produtos de software do CNPq não foram previamente definidos, conforme pode ser verificado no planejamento da contratação (que compreende o documento de Análise de Viabilidade, em conformidade com a Instrução Normativa nº 4 da SLTI/MP, de 19.05.2008 – versão anterior da IN 04 atualmente em vigor). Essa ausência também pode ser observada na descrição do Processo de Software do CNPq, utilizado no âmbito dessa Licitação.

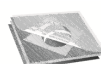
Agravando essa situação, verificou-se a exigência de que a contratada forneça postos de serviço, os quais devem ser alocados nas dependências do CNPq. Essa composição representa uma equipe terceirizada composta de 54 profissionais. Contudo, nessa exigência, foi ignorado que um indivíduo pode exercer vários desses postos (por exemplo: um arquiteto de software poderia vir a atuar como um programador sênior, ou um gerente de equipe sênior como gerente de engenharia de software). A não consideração desse item, associado à fixação pelo CNPq da remuneração mínima que um profissional exercendo determinado posto de serviço deve receber implicou em aumento do custo do contrato em vigor, conforme mostra a constatação referente à renovação dos serviços desenvolvimento e manutenção de software a preço superior ao do mercado.

Por meio do Ofício AUD nº 051, de 08.07.2013, o gestor encaminhou, inicialmente, para esta constatação a manifestação similar à enviada para a constatação “Não observação de condições mais vantajosas para renovação do contrato atual de fábrica de software levando a um valor unitário de ponto de função acima do mercado quando comparado a outras contratações com fins similares”.

Pela manifestação inicial analisada, salientam-se os seguintes fatos:

1. Não houve justificativa do gestor que alterasse o entendimento da equipe de auditoria da infringência do art. 15, § 2º e § 3º da Instrução Normativa nº 04 da SLTI/MP, de 12.11.2010, a respeito da adoção de um modelo de mensuração que poderia ter sido substituído em grande parte pelas recomendações sobre o assunto oriundos da SLTI/MP e a respeito da contratação por HST sem definição prévia, de forma objetiva, no Termo de Referência, da qualidade dos produtos e resultados a serem entregues pela contratada;
2. Também não houve justificativa do gestor que alterasse o entendimento da equipe de auditoria sobre a infringência do art. 7º, inciso II da Instrução Normativa nº 04 da SLTI/MP, de 12.11.2010, ao prever a remuneração mínima dos funcionários da contratada, influenciando, segundo sua planilha de formação de preço do ponto de função, o custo do contrato em vigor, custo este significativamente superior à média das contratações similares analisadas por esta equipe.

Constata-se na análise do contrato atual de fábrica de software do CNPq que, embora o gestor argumente que foi levado a fixar a remuneração dos funcionários da contratada para garantir a qualidade do serviço, não foi definido por ele o que seria a



qualidade dos produtos oriundos desse serviço, de forma prévia e objetiva, de modo que permitisse a mensuração deles pela área de TI desse Conselho.

Causa

1. Entendimento do gestor de que seria necessário fixar no Termo de Referência a remuneração mínima dos funcionários da contratada para poder obter um produto de qualidade;
2. Ausência de níveis mínimos de qualidade dos produtos a serem entregues pela contratada nos serviços mensurados por HST.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício PR nº 0441, de 26.07.2013, o gestor encaminhou a seguinte manifestação:

Reiteramos a argumentação apresentada na resposta encaminhada pelo CNPq sobre a recomendação de transformar a forma de contratação de serviços de TI de Horas de Serviço Técnico (HST) em PF (Pontos de Função).

Pela natureza distinta das diferentes atividades, o CNPq realizou contratação de Serviços de Manutenção de Sistemas com a utilização de 02 (duas) distintas métricas: O PF (Pontos por Função) para manutenção evolutiva de seus sistemas de informação, menos previsível pela dinâmica necessária ao atendimento das peculiaridades da atividade-fim que é gerenciada pela agência, que é a pesquisa científica e a formação de recursos humanos. Já para os serviços relacionados à manutenção corretiva, perfectiva e adaptativa, que é facilmente quantificável, porém de demanda variável, o HST (Hora de Serviço Técnico) segue nos parecendo o procedimento mais favorável sob os critérios de economicidade e eficiência. Propomos nos aprofundar nesta avaliação até o próximo exercício, e levar as estimativas à Diretoria Executiva do CNPq para análise e deliberação sobre os procedimentos mais convenientes à missão institucional da Instituição e compatíveis com a legislação vigente.

Este procedimento de adoção de métricas distintas para atividades diferentes já foi analisado pelo SEFTI/TCU, que emitiu parecer considerando a definição legal e regular, parecer este que foi acatado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União referendado no Acórdão No 84/2011 – TCU – Plenário.

Adicionalmente é importante ressaltar que para comparar a economicidade entre as duas métricas, não nos pareceria adequado utilizar uma única fórmula universal, como a que consta na forma de exemplo no Roteiro de Métricas do SISP. Entendemos, s.m.j, que este roteiro é apenas um indicativo e não mandatário. Neste sentido, o CNPq vem utilizando o Manual de Práticas e Contagens



de Pontos de Função versão 4.2, (Function Point Counting Practices Manual release 4.2), publicado pelo IFPUG (International Function Point Users Group), reconhecido internacionalmente. Por exemplo, entendemos como sendo nitidamente diferente desenvolver um novo sistema, do começo ao fim, quando comparado às atividades de manutenção preventiva, corretiva ou adaptativa. Caso o entendimento seja de que o CNPq está legalmente obrigado a utilizar a métrica indicada no Roteiro de Métricas do SISP acataremos prontamente este procedimento.

No sentido de esclarecer e justificar o procedimento que o CNPq vem adotando, apresentamos, adicionalmente, o resultado da avaliação técnica realizada pela equipe de TI deste Conselho, com vistas a demonstrar a inviabilidade técnica em se utilizar uma única fórmula de conversão HSTxPF. Esperamos que com essas informações complementares a recomendação 1, do subitem 2.1.4.11, possa ser reconsiderada. Como forma de dar total transparência aos procedimentos do CNPq nas futuras contratações de serviços de TI, propomos que sempre que uma ou outra métrica venha a ser utilizada, as justificativas e, se existirem, fórmulas de conversão adequadas, sejam explicitadas no Edital. Seguem, portanto as argumentações técnicas:

A fórmula adotada na análise pela CGU foi Esforço (horas) = Tamanho (PF) x Índice de Produtividade (HH/PF).

Esta fórmula, derivada daquela que consta no Roteiro de Métricas do SISP, versão 2.0, item 6.1.2, refere-se essencialmente ao processo de desenvolvimento de sistemas de informação considerando o ciclo completo desse processo, desde a concepção do sistema até a transição do mesmo, como explicitado no subitem 6.1.2 do Roteiro SISP.

Como a contratação realizada pelo CNPq utilizando a métrica de HST foi para serviços de manutenção corretiva, perfectiva e adaptativa, a análise necessita ser mais complexa.

O relatório preliminar adota para o componente Esforço (horas) da referida fórmula, o quantitativo de HST contratado pelo CNPq para a execução de atividades diversas destinadas à manutenção corretiva, perfectiva e adaptativa de seus sistemas. Todavia o componente Esforço (horas), no contexto da fórmula apresentada, refere-se à quantidade de horas necessárias para gerar novos Pontos de Função e o HST é, reiteramos, para manutenção corretiva, perfectiva e adaptativa de sistemas. Pode-se perfeitamente consumir, por exemplo, centenas ou mesmo milhares de HST's na manutenção corretiva de um determinado sistema de informação, sem que haja, ao final da manutenção corretiva, a alteração do tamanho desse sistema em PF. O sistema de Pontos de Função é a métrica adequada para estimar o trabalho requerido para desenvolver um dado sistema, mas não para a manutenção corretiva, perfectiva e adaptativa de sistemas.

Seguindo no exercício comparativo, ainda que adotado o componente Esforço (horas) pelo quantitativo de HST contratado, não seria correto adotar para o



Índice de Produtividade (HH/PF) o valor igual a 12 (doze), pois essa produtividade é para desenvolvimento de novos sistemas de informação ou de novas funcionalidades de sistemas já existentes (evolução).

O Índice de Produtividade, informado pela empresa contratada pelo CNPq, refere-se exclusivamente à construção de novas funcionalidades (evolução de sistemas em PF) e o HST é para manutenção corretiva, perfectiva e adaptativa de sistemas.

Na nossa interpretação, não seria adequado utilizar o HST como o Esforço (horas) da fórmula e não identificamos referencia anterior na literatura um Índice de Produtividade (HH/PF) para serviços de manutenção corretiva, perfectiva e adaptativa de sistemas. Citamos novamente o contexto da utilização de HST pelo CNPq:

“A unidade HST é utilizada para execução de serviços específicos como, por exemplo:

- Preparação do ambiente de desenvolvimento, testes e homologação;
- Unificação de códigos nos ambientes de desenvolvimento, homologação e produção;
- Administração de componentes de software;
- Refinamento e melhoria das etapas e atividades existentes na metodologia;
- Promoção de melhoria contínua nos níveis de serviço;
- Identificação de fontes de “retrabalho”;
- Elaboração e manutenção do modelo de dados e processos corporativos;
- Implementação de soluções de criptografia e certificado digital;
- Business Intelligence;
- Adequação dos processos do CNPq às melhores práticas de mercado como o CMMI e o COBIT; e etc.”

O CNPq entende que essas atividades e uma série de outras relacionadas à resolução de incidentes e problemas registrados pela equipe técnica da Central de Serviços de TI, com relação a correção de falhas e manutenção do pleno funcionamento de seus sistemas de informação, não são passíveis de medição em Pontos de Função.

Para esses serviços o CNPq estabeleceu a unidade HST que advém de um modelo criado pelo STJ e utilizado por diversos



órgãos com algumas variações. Para atender às características do CNPq, o modelo foi adequado e cada HST equivale a 1 hora de serviço técnico com profissional qualificado. A unidade HST é composta de: i) O tipo e grau de complexidade dos serviços a serem executados; ii) O esforço e o grau de especialidade dos profissionais a serem envolvidos da execução das atividades; e iii) Os níveis de desempenho e qualidade a serem cumpridos (SLA's).

Os serviços que utilizam a unidade HST são executados sob demanda, nas instalações do CNPq e mediante emissão de Ordem de Serviço pelo Gestor do Contrato.

A medição e execução de serviços por meio da HST reforça a visão de um novo modelo de contratação voltado à utilização de métricas e à remuneração da prestação de serviços mediante a entrega de produtos de acordo com prazos e qualidade previamente definidos e por meio do atendimento aos requisitos constantes nas Ordens de Serviço e nos Acordos de Níveis de Serviço (SLA's) estabelecidos.”

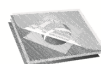
Nesse contexto, torna-se inviável mensurar atividades de “Administração de Dados”, por exemplo, por meio da métrica Pontos de Função, da mesma forma atividades de “Preparação do ambiente de desenvolvimento, testes e homologação” e diversas outras relacionadas no subitem 4.2 Descrição Detalhada dos Serviços constantes no Termo de Referência elaborado pelo CNPq e que exatamente por constarem de forma clara e inequívoca no Instrumento Convocatório fazem parte dos serviços contratados pelo CNPq.

Assim sendo, cabe analisar os requisitos que o CNPq definiu em seu processo de contratação, no que diz respeito às exigências de formação e qualificação técnica dos profissionais necessários à execução dos serviços em HST.

Sugerimos que a equipe de auditoria da CGU avalie os perfis profissionais abaixo, em especial as certificações exigidas e o tempo de experiência de cada um deles.

Gerente de Equipe de Manutenção de Sistemas

- *Formação: Nível Superior completo em uma das seguintes áreas: Análise de Sistemas, Ciência da Computação, Processamento de Dados, Sistemas de Informação, Informática, Engenharia da Computação; ou Curso Superior completo em qualquer área e Pós-graduação na área Tecnologia da Informação (carga-horária mínima de 360 horas); ou Curso Superior*

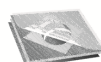


completo em qualquer área e o dobro da experiência requerida para este posto de trabalho.

- *Capacitação: Análise/Projeto Orientado a Objetos; Análise de Pontos por Função; Modelagem de Processos de Negócios e Workflow e Teste/Qualidade de Software. Carga- horária mínima de 20 horas para cada curso.*
- *Certificações: UML Certification.*
- *Experiência: Mínimo de 10 anos de experiência na área de Tecnologia da Informação; ou mínimo de 8 anos em atividades de desenvolvimento, manutenção e/ou sustentação de sistemas.*
- *Conhecimento: Sistemas Operacionais Windows e Linux; Banco de Dados ORACLE; Metodologias UP (PROCESSO UNIFICADO) e UML, ferramentas e técnicas de manutenção de sistemas; Modelagem de dados; Modelagem de processos; Modelo relacional; Modelagem orientada a objetos; Linguagem SQL; Ferramentas de engenharia de software assistida por computador (CASE); e Teste unitário/integrado de software.*

Analista de Sistemas Sênior

- *Formação: Nível Superior completo em uma das seguintes áreas: Análise de Sistemas, Ciência da Computação, Processamento de Dados, Sistemas de Informação, Informática ou Engenharia da Computação; ou Curso Superior completo em qualquer área e Pós- graduação na área Tecnologia da Informação (carga-horária mínima de 360 horas); ou Curso Superior completo em qualquer área e o dobro da experiência requerida para este posto de trabalho.*
- *Capacitação: Análise/Projeto Orientado a Objetos; Análise de Pontos por Função e Teste/Qualidade de Software. Carga-horária mínima de 20 horas para cada curso.*
- *Certificações: UML Certification.*
- *Experiência: Mínimo de 10 anos de experiência na área de Tecnologia da Informação; ou mínimo de 4 anos como Analista de Sistemas; ou mínimo de 6 anos em*

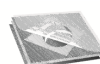


atividades de desenvolvimento, manutenção e/ou sustentação de sistemas.

- *Conhecimento: Sistemas Operacionais Windows e Linux; Banco de Dados ORACLE; Metodologias UP (PROCESSO UNIFICADO) e UML, ferramentas e técnicas de desenvolvimento e manutenção de sistemas; Modelagem de dados; Modelagem de processos; Modelo relacional; Modelagem orientada a objetos; Linguagem SQL; Ferramentas de engenharia de software assistida por computador (CASE); e Teste unitário/integrado de software.*

Analista de Sistemas Pleno

- *Formação: Nível Superior completo em uma das seguintes áreas: Análise de Sistemas, Ciência da Computação, Processamento de Dados, Sistemas de Informação, Informática ou Engenharia da Computação; ou Curso Superior completo em qualquer área e Pós-graduação na área Tecnologia da Informação (carga-horária mínima de 360 horas); ou Curso Superior completo em qualquer área e o dobro da experiência requerida para este posto de trabalho.*
- *Capacitação: Análise/Projeto Orientado a Objetos; Análise de Pontos por Função e Teste/Qualidade de Software. Carga-horária mínima de 20 horas para cada curso.*
- *Certificações: UML Certification.*
- *Experiência: Mínimo de 8 anos de experiência na área de Tecnologia da Informação; ou mínimo de 3 anos como Analista de Sistemas; ou mínimo de 4 anos em atividades de desenvolvimento, manutenção e/ou sustentação de sistemas.*
- *Conhecimento: Sistemas Operacionais Windows e Linux; Banco de Dados ORACLE; Metodologias UP (PROCESSO UNIFICADO) e UML, ferramentas e técnicas de desenvolvimento e manutenção de sistemas; Modelagem de dados; Modelagem de processos; Modelo relacional; Modelagem orientada a objetos; Linguagem SQL; Ferramentas de engenharia de software assistida por computador (CASE); e Teste unitário/integrado de software.*

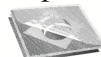


Gerente de Engenharia de Software

- *Formação: Nível Superior completo em uma das seguintes áreas: Análise de Sistemas, Ciência da Computação, Processamento de Dados, Sistemas de Informação, Informática ou Engenharia da Computação.*
- *Capacitação: Análise/Projeto Orientado a Objetos; Análise de Pontos por Função; Modelagem de Processos de Negócios e Workflow e Teste/Qualidade de Software. Carga-horária mínima de 20 horas para cada curso.*
- *Certificações: UML Certification, Sun Certified Java Programmer, Sun Certified Web Component Developer.*
- *Experiência: Mínimo de 10 anos de experiência na área de Tecnologia da Informação; ou mínimo de 8 anos em atividades de desenvolvimento, manutenção e/ou sustentação de sistemas.*
- *Conhecimento: Sistemas Operacionais Windows e Linux; Desenvolvimento de Aplicações WEB; Banco de Dados ORACLE; Metodologias UP (PROCESSO UNIFICADO) e UML, ferramentas e técnicas de desenvolvimento e manutenção de sistemas; Modelagem de dados; Modelagem de processos; Modelo relacional; Programação orientada a objetos; Linguagem de Programação JAVA; TomCat; XML, .NET; Linguagem SQL; Ferramentas de engenharia de software assistida por computador (CASE); e Teste unitário/integrado de software.*

Arquiteto de Software

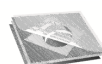
- *Formação: Nível Superior completo em uma das seguintes áreas: Análise de Sistemas, Ciência da Computação, Processamento de Dados, Sistemas de Informação, Informática ou Engenharia da Computação.*
- *Capacitação: Programação JSP/ASP/HTML/Java Script/VB Script, Java, XML, JBOSS Seam, Struts, Hibernate. Carga-horária mínima de 80 horas para a capacitação requerida.*



- *Certificações: Sun Certified Java Programmer, Sun Certified Web Component Developer, Sun Certified Enterprise Architect.*
- *Experiência: Mínimo de 10 anos de experiência na área de Tecnologia da Informação; ou mínimo de 6 anos como Programador; ou Mínimo de 3 anos em atividades de codificação de programas para sistemas com arquitetura em 3 camadas.*
- *Conhecimento: Sistemas Operacionais Windows e Linux; Desenvolvimento ou Manutenção de Aplicações WEB; Banco de Dados ORACLE; Metodologias UP (PROCESSO UNIFICADO) e UML, ferramentas e técnicas de desenvolvimento e manutenção de sistemas; Modelagem de dados; Modelagem de processos; Modelo relacional; Programação orientada a objetos; Linguagem de Programação JAVA; IDE Java Jdeveloper e Eclipse; Ferramenta de BPM JBPM; TomCat; XML, .NET; Linguagem SQL; Ferramentas de engenharia de software assistida por computador (CASE); Teste unitário/integrado de software; Ferramenta de versionamento de programas; Frameworks Java para desenvolvimento e manutenção de aplicações n-tiers.*

Projetista de Software

- *Formação: Nível Superior completo em uma das seguintes áreas: Análise de Sistemas, Ciência da Computação, Processamento de Dados, Sistemas de Informação, Informática ou Engenharia da Computação.*
- *Capacitação: Programação JSP/ASP/HTML/Java Script/VB Script, Java, XML, JBOSS Seam, Struts, Hibernate. Carga-horária mínima de 80 horas para a capacitação requerida.*
- *Certificações: Sun Certified Java Programmer, Sun Certified Web Component Developer, Sun Certified Web Component Developer.*
- *Experiência: Mínimo de 10 anos de experiência na área de Tecnologia da Informação; ou mínimo de 6 anos como Programador; ou Mínimo de 3 anos em*

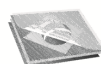


atividades de codificação de programas para sistemas com arquitetura em 3 camadas.

- *Conhecimento: Sistemas Operacionais Windows e Linux; Desenvolvimento ou Manutenção de Aplicações WEB; Banco de Dados ORACLE; Metodologias UP (PROCESSO UNIFICADO) e UML, ferramentas e técnicas de desenvolvimento e manutenção de sistemas; Modelagem de dados; Modelagem de processos; Modelo relacional; Programação orientada a objetos; Linguagem de Programação JAVA; IDE Java Jdeveloper e Eclipse; Ferramenta de BPM JBPM; TomCat; XML, .NET; Linguagem SQL; Ferramentas de engenharia de software assistida por computador (CASE); Teste unitário/integrado de software; Ferramenta de versionamento de programas, Frameworks Java para desenvolvimento de aplicações n-tiers.*

Programador Sênior

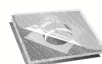
- *Formação: Nível Superior completo em uma das seguintes áreas: Análise de Sistemas, Ciência da Computação, Processamento de Dados, Sistemas de Informação, Informática ou Engenharia da Computação; ou Curso Superior completo em qualquer área e Pós- graduação na área Tecnologia da Informação (carga-horária mínima de 360 horas); ou Curso Superior completo em qualquer área e o dobro da experiência requerida para este posto de trabalho.*
- *Capacitação: Programação JSP/ASP/HTML/Java Script/VB Script, Java, XML, JBOSS Seam, Struts, Hibernate. Carga-horária mínima de 80 horas para a capacitação requerida.*
- *Certificações: Programador Java: Sun Certified Java Programmer, Sun Certified Web Component Developer.*
- *Experiência: Mínimo de 10 anos de experiência na área de Tecnologia da Informação; ou mínimo de 6 anos como Programador; ou Mínimo de 3 anos em atividades de codificação de programas para sistemas com arquitetura em 3 camadas.*



- *Conhecimento: Sistemas Operacionais Windows e Linux; Desenvolvimento ou Manutenção de Aplicações WEB; Banco de Dados ORACLE; Metodologias UP (PROCESSO UNIFICADO) e UML, ferramentas e técnicas de desenvolvimento e manutenção de sistemas; Modelagem de dados; Modelagem de processos; Modelo relacional; Programação orientada a objetos; Linguagem de Programação JAVA; IDE Java Jdeveloper e Eclipse; Ferramenta de BPM JBPM; TomCat; XML, .NET; Linguagem de Programação DELPHI; Linguagem SQL; Ferramentas de engenharia de software assistida por computador (CASE); Teste unitário/integrado de software; Ferramenta de versionamento de programas, Frameworks Java para desenvolvimento e manutenção de aplicações n-tiers.*

Programador Pleno

- *Formação: Nível Superior completo em uma das seguintes áreas: Análise de Sistemas, Ciência da Computação, Processamento de Dados, Sistemas de Informação, Informática ou Engenharia da Computação; ou Curso Superior completo em qualquer área e Pós- graduação na área Tecnologia da Informação (carga-horária mínima de 360 horas); ou Curso Superior completo em qualquer área e o dobro da experiência requerida para este posto de trabalho.*
- *Capacitação: Programação JSP/ASP/HTML/Java Script/VB Script, Java, XML, JBOSS Seam, Struts, Hibernate. Carga-horária mínima de 80 horas para a capacitação requerida.*
- *Certificações: Programador Java: Sun Certified Java Programmer, Sun Certified Web Component Developer.*
- *Experiência: Mínimo de 6 anos de experiência na área de Tecnologia da Informação; ou mínimo de 3 anos como Programador; ou Mínimo de 2 anos em atividades de codificação de programas para sistemas com arquitetura em 3 camadas.*
- *Conhecimento: Sistemas Operacionais Windows e Linux; Desenvolvimento ou Manutenção de Aplicações WEB; Banco de Dados ORACLE;*



Metodologias UP (PROCESSO UNIFICADO) e UML, ferramentas e técnicas de desenvolvimento e manutenção de sistemas; Modelagem de dados; Modelagem de processos; Modelo relacional; Programação orientada a objetos; Linguagem de Programação JAVA; IDE Java Jdeveloper e Eclipse; Ferramenta de BPM JBPM; TomCat; XML, .NET; Linguagem de Programação DELPHI; Linguagem SQL; Ferramentas de engenharia de software assistida por computador (CASE); Teste unitário/integrado de software; Ferramenta de versionamento de programas, Frameworks Java para desenvolvimento e manutenção de aplicações n-tiers.

Projetista de Interface Gráfica Sênior

- *Formação: Nível Superior completo.*
- *Capacitação: Programação Visual ou WEB Designer, Java Script, HTML. Carga-horária mínima de 80 horas para cada curso.*
- *Experiência: Mínimo de 8 anos de experiência na área de Tecnologia da Informação; ou mínimo de 4 anos como Programador, Analista de Sistemas ou WEB Designer; ou Mínimo de 5 anos em atividades de desenvolvimento ou manutenção de interface gráfica para aplicações WEB.*
- *Conhecimento: Sistema Operacional Window, Software gráfico, de animação, autoria e de apoio ao desenvolvimento ou manutenção de sites WEB; Padrões visuais e de acessibilidade, navegação e disponibilização de conteúdo para páginas internet/intranet; e Ferramentas de desenvolvimento e manutenção de design gráfico com aplicação na Internet/intranet, Flash, Dreamweaver, Fireworks, Photoshop, CorelDraw, programação Java Script, HTML etc.*

Projetista de Interface Gráfica Pleno

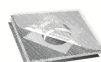
- *Formação: Nível Médio completo.*
- *Capacitação: Programação Visual ou WEB Designer, HTML. Carga-horária mínima de 80 horas para cada curso.*



- *Experiência: Mínimo de 6 anos de experiência na área de Tecnologia da Informação; ou mínimo de 3 anos como Programador, Analista de Sistemas ou WEB Designer; ou Mínimo de 3 ano em atividades de desenvolvimento ou manutenção de interface gráfica para aplicações WEB.*
- *Conhecimento: Sistema Operacional Window, Software gráfico, de animação, autoria e de apoio ao desenvolvimento e manutenção de sites WEB; Padrões visuais e de acessibilidade, navegação e disponibilização de conteúdo para páginas internet/intranet; e Ferramentas de desenvolvimento e manutenção de design gráfico com aplicação na Internet/intranet, Flash, Dreamweaver, Fireworks, Photoshop, CorelDraw, etc.*

Administrador de Dados Sênior

- *Formação: Nível Superior completo em uma das seguintes áreas: Análise de Sistemas, Ciência da Computação, Processamento de Dados, Sistemas de Informação, Informática ou Engenharia da Computação; ou Curso Superior completo em qualquer área e Pós- graduação na área Tecnologia da Informação (carga-horária mínima de 360 horas); ou Curso Superior completo em qualquer área e o dobro da experiência requerida para este posto de trabalho*
- *Capacitação: Modelagem de Dados. Carga-horária mínima de 20 horas.*
- *Certificações: Oracle Database 10g Administrator Certified ou Oracle Certified Professional 10g.*
- *Experiência: Mínimo de 10 anos de experiência na área de Tecnologia da Informação; ou mínimo de 4 anos em administração de sistemas gerenciadores de bancos de dados (SGBD) relacionais e software de backup e recover voltadas a bases de dados ORACLE.*
- *Conhecimento: Sistema Operacional Windows e Linux; Desenvolvimento ou manutenção de Aplicações WEB; Banco de Dados ORACLE; Metodologias UP (PROCESSO UNIFICADO) e UML, ferramentas e técnicas de Modelagem de dados; Modelagem de processos; Modelo relacional; Modelagem orientada a*



objetos; Linguagem SQL; Ferramentas de engenharia de software assistida por computador (CASE); Metodologias e ferramentas de backup e recover voltadas para o SGBD ORACLE.

Destacamos que dada a complexidade e diversidade dos sistemas mantidos pelo CNPq no atendimento das demandas da pesquisa científica e tecnológica brasileira, não permitem a execução de HST's por profissionais de nível júnior, mas ao contrário se aplicam a profissionais que, na maioria das HST's são executadas por profissionais de nível Sênior, devidamente certificados e experientes.

Assim, a métrica HST nos parece ser a mais indicada para a execução de atividades não passíveis de medição em PF, pois ela garante o nível de qualificação e desempenho necessário para atender as demandas técnicas dos sistemas mantidos pelo CNPq.

Ainda sobre a utilização da métrica HST, o Relatório Preliminar afirma: "2. Também não houve justificativa do gestor que alterasse o entendimento da equipe de auditoria sobre a infringência do art. 7º, inciso II da Instrução Normativa nº 04 da SLTI/MP, de 12.11.2010, ao prever a remuneração mínima dos funcionários da contratada, influenciando, segundo sua planilha de formação de preço do ponto de função, o custo do contrato em vigor, custo este significativamente superior à média das contratações similares analisadas por esta equipe."

No entanto, reafirmamos que o CNPq não fixou valores de remuneração mínima para os funcionários da contratada, o que pode ser comprovado pelo instrumento convocatório elaborado pelo CNPq, do qual transcrevemos o seguinte trecho:

“(...) Esta tabela de referência de salários mínimos é baseada em valores médios das pesquisas realizadas pelo CNPq. Com o objetivo de atualizar os valores calculados com base em pesquisas realizadas no período de 2006-2007, foram aplicados, sobre os valores médios calculados, os percentuais de 5,26% e 5,72% referentes, respectivamente, aos índices de reajuste dos acordos coletivos da categoria, referentes aos períodos 2008-2009 e 2009-2010, conforme informação obtida no site do SINDPD-DF (<http://www.sindpd-df.org.br/acordo.php>).

Os valores sugeridos não incluem a margem de lucro/remuneração das empresas licitantes, nem os custos relativos a encargos sociais, benefícios, despesas administrativas e de gerenciamento do contrato, encargos tributários, e outras despesas operacionais e / ou comerciais incidentes na prestação dos serviços.



Caso a proposta apresente valores de remuneração inferiores aos previstos na tabela acima, o licitante deverá encaminhar, juntamente com a sua proposta, demonstração comprobatória de que já tenha contratado, ou tenha condições reais de contratar, pelos valores propostos, profissionais com qualificação igual ou superior à exigida no ANEXO II – REQUISITOS DE FORMAÇÃO E QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DOS PROFISSIONAIS NECESSÁRIOS À EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS (...)

Trata-se de uma sugestão/referência de valores salariais, permanecendo uma prerrogativa das empresas proponentes adotarem ou não essa referência. Tal dispositivo foi inclusive utilizado em editais do próprio Tribunal de Contas da União.

Além disso, a empresa vencedora não adotou a tabela de referência proposta pelo CNPq, optando, nesse caso, pela alternativa prevista no texto editalício, com a apresentação de currículos de profissionais com as qualificações exigidas e valores abaixo da tabela de referência do CNPq.

Fica, portanto claro que o CNPq utilizou distintas métricas para os seus serviços, ou seja, utilizou o PF para atividades relacionadas à criação de novas funcionalidades (evolução) e HST para atividades a manutenção corretiva, perfectiva e adaptativa de sistemas.

Análise do Controle Interno

A partir da manifestação encaminhada pelo gestor, propõem-se as seguintes análises:

1. A equipe de auditoria compartilha do entendimento do gestor do CNPq de que no exercício de 2010 (ano da contratação), a adoção da métrica HST para mensuração dos serviços de manutenção corretiva, adaptativa e perfectiva constituiu, à época, uma boa prática;
2. De forma similar, a equipe de auditoria entende o posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o tema; contudo, deve-se ressaltar que a análise desse Tribunal referiu-se a um caso concreto que não pode ser dissociado de seu ambiente externo (que engloba o ambiente técnico e regulatório do SISP), o qual se alterou desde então. Além disso, cabe ressaltar a diferença de escopo entre as análises: enquanto o TCU analisou a contratação inicial em 2010, a CGU está examinando a renovação em 2012;
3. No contrato analisado, identificam-se serviços que atualmente não são mensuráveis por ponto de função, como “preparação do ambiente de desenvolvimento, testes e homologação”, “refinamento e melhoria das etapas e atividades existentes na metodologia”, “adequação dos processos do CNPq às melhores práticas de mercado como CMMI e o COBIT”. A utilização de HST para esses serviços é aceitável. Contudo, observa-se que alguns deles não



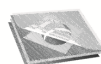
se enquadram como um dos tipos de manutenção enumerados no item “4” do Termo de Referência examinado (folha 789 do Processo nº 000763/2010-1). Esse achado é agravado pelo fato de que alguns deles costumam ser contratados como “sustentação do ambiente” ou como “consultorias de processo de software”, caracterizando a possibilidade técnica de seu parcelamento, o qual não teve, no processo em análise, justificativa econômica da inviabilidade de contratá-los em separado. Assim a análise desse contrato, para efeito de comparação aos demais editais da Administração Pública, restringir-se-á aos serviços correlatos com seu objeto;

4. Quanto à transformação de HST em pontos de função, a equipe de auditoria compreende a argumentação do gestor de que não é uma boa prática. Entretanto, para fins puramente de estimação, torna-se aceitável na ausência de uma metodologia superior. Seu uso foi necessário para fornecer uma comparação com as contratações realizadas no mercado desde 2010, em que todos os tipos de manutenção funcional (e até mesmo alguns não funcionais) são mensurados por pontos de função. Ressalta-se que por meio da Solicitação de Auditoria CGU/PR nº 001/201206279, de 11.12.2012, em seu item 24, foi questionado ao gestor a porcentagem de pontos de função alocados para manutenção corretiva, obtendo como resposta, por meio do Ofício AUD nº 223, de 21.12.2012, do CNPq, que esse tipo de manutenção não era mensurado em pontos de função. Dessa forma, infere-se que até mesmo o CNPq terá de adotar metodologia similar à da equipe de auditoria quando for planejar sua nova contratação de fábrica de software, uma vez que o Roteiro de Métricas do SISP é uma recomendação da SLTI/MP;
5. Quanto ao entendimento do CNPq sobre a maior economicidade e eficiência da utilização da métrica HST para mensuração de seus serviços de manutenção de software, ressalta-se que a Instrução Normativa nº 04, de 12.11.2010, da SLTI/MP excepciona o uso da métrica de homens-hora (e conseqüentemente suas métricas derivadas, no entendimento da equipe de auditoria) à apresentação de justificativa e à vinculação à entrega de produtos com qualidade previamente definida. Dessa forma, é uma alternativa ao gestor do CNPq evidenciar a vantajosidade alegada dessa métrica e definir níveis de qualidade objetivamente mensuráveis para os produtos e os resultados a serem entregues pelos serviços mensurados por HST. Observa-se, entretanto, que no processo analisado, nenhum desses itens foi identificado em sua totalidade;
6. Quanto à diferença entre desenvolvimento e manutenção corretiva, adaptativa e perfectiva, a equipe de auditoria compartilha do entendimento do gestor de que há diferenças. Contudo, tecnicamente, as mesmas disciplinas de engenharia do Processo Unificado são aplicadas em ambas, com exceção talvez da modelagem de negócios. De fato, mesmo em uma manutenção corretiva, os requisitos são levantados, a análise e o design da correção são feitos, a codificação é realizada e as verificações e validações necessárias são empregadas. A manutenção pode ser entendida como um ciclo de desenvolvimento, em que o software, em vez de ser construído em sua integralidade, ele é desenvolvido a partir de uma versão já existente.



7. Quanto à adequação da utilização do termo “índice de produtividade” para manutenção corretiva, perfectiva e adaptativa, citam-se as seguintes fontes:
- Guide to the Software Engineering Body of Knowledge (SWEBOK 2004)* do IEEE - classifica os tipos de manutenção adaptativa e perfectiva como espécies de manutenção evolutiva. Dessa forma, se o gestor entende ser aplicável o termo índice de produtividade à manutenção evolutiva, então a equipe de auditoria entende não existir controvérsia quanto a essas espécies de trabalho;
 - Software Engineering Best Practices – Lessons from Successful Projects in the Top Companies* de Capers Jones – apresenta em seu capítulo 5, página 320, o seguinte trecho relacionado a manutenções corretivas: “Productivity rates for defect repairs are only about 10 function point per staff month, due to the difficulty of finding the exact problem (...)”. Ressalta-se que o autor em questão é utilizado como referência pelo Roteiro de Métricas de Software do SISP.
8. Quanto à adequação de utilizar como 12 HH/PF como índice de produtividade, essa decisão foi motivada pelo seguinte:
- Não se identificou ao longo do processo analisado o índice de produtividade para manutenção utilizado pela fornecedora. Contudo, identificou-se em alguns relatórios, como o presente na folha 6265 do Processo nº 000860/2011-5, a adoção de índice de produtividade para desenvolvimento de software de 12 HH/PF;
 - Segundo Capers Jones, a referência internacional em índice de produtividade para manutenção corretiva seria de 10 PF/(homem-mês), o que resultaria em 16 HH/PF. Já para manutenções de melhoria (evolutivas), o índice seria de 15 PF/(homem-mês), resultando em 10,7 HH/PF. Como por meio da Solicitação de Auditoria citada o gestor respondeu no mesmo item 24 que a atividade de manutenção corretiva corresponderia a 36% do total do contrato em vigor em 2012, o que, supondo que a métrica HST seja utilizada para mensurar 80% desse contrato, implica que as manutenções corretivas ocupam 45% do contrato de manutenção, implicando que o cálculo do índice de produtividade para manutenções corretiva, adaptativa e perfectiva resulta em:
$$0,45 * 16 + 0,55 * 10,7 = 13,085 \text{ HH/PF}$$
Sendo o valor de 12 HH/PF um valor que resulta em um menor valor unitário de ponto de função (para fins da comparação com demais editais da Administração Pública) do que o valor real estimado para o CNPq.
9. Quanto à argumentação de que o CNPq não teria definido a remuneração mínima dos funcionários da contratada no seu Termo de Referência, a questão é ambígua, pois apesar dos trechos transcritos pelo gestor, também se encontra, no item 15.1.1 desse documento, o seguinte parágrafo:

A tabela a seguir estabelece uma referência para a remuneração salarial mínima para o pagamento dos recursos humanos a serem



empregados pela CONTRATADA na prestação dos serviços de manutenção de sistemas de informação.

Pelo exposto, a equipe de auditoria salienta que entende a contratação do CNPq como utilizando duas métricas distintas. Contudo, uma vez que o ambiente técnico-regulatório do SISP se alterou desde então, observa-se que o gestor poderia ter migrado a métrica de HST utilizada para a de pontos de função, buscando uma condição teoricamente mais vantajosa e que está em adoção em vários órgãos da Administração Pública Federal. Deve-se ressaltar ainda que o formato da contratação idealizado pelo CNPq, que conjuga a mensuração por HST com a exigência de postos de trabalho alocados em suas dependências, propicia o pagamento à contratada sem associá-lo ao recebimento e a respectiva qualidade de um dado produto.

Recomendações:

Recomendação 1: Formalizar controles internos que garantam que as contratações de tecnologia da informação do CNPq em vigor no CNPq não fixarão no Termo de Referência ou Projeto Básico a remuneração dos funcionários da contratada.

Recomendação 2: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam que o planejamento das contratação de tecnologia da informação serão revisadas, de forma prévia à seleção de fornecedor e independente da sua equipe de elaboração, quanto à sua conformidade com a Instrução Normativa nº 04 da SLTI/MP, de 12.11.2010.

Recomendação 3: Formalizar controles internos que garantam que as contratações de tecnologia da informação do CNPq que se utilizem da métrica de HST terão de forma prévia à sua realização o nível de qualidade dos seus produtos definidos, de forma a permitir sua mensuração objetiva.

2.1.4.12 CONSTATAÇÃO

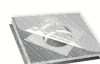
Ausência de justificativa técnico-econômica do CNPq para reutilização de especificação técnica constante em ata de registro de preço do TSE.

Fato

O art. 11, inciso I, da Instrução Normativa nº 04 da SLTI/MP, de 12.11.2010, dispõe sobre a definição e a especificação de requisitos no âmbito do planejamento de contratação de solução de tecnologia da informação:

Art. 11. A Análise de Viabilidade da Contratação será realizada pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo as seguintes tarefas:

I - definição e especificação dos requisitos, conforme os arts. 12 e 13 desta Instrução Normativa, a partir da avaliação do



Documento de Oficialização da Demanda e do levantamento de:

a) demandas dos potenciais gestores e usuários da Solução de Tecnologia da Informação;

b) soluções disponíveis no mercado; e

c) análise de projetos similares realizados por outros órgãos ou entidades da Administração Pública; (...)

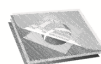
Art. 13. Compete ao Integrante Técnico especificar, quando aplicáveis, os seguintes requisitos tecnológicos:

I - de arquitetura tecnológica, composta de hardware, software, padrões de interoperabilidade, linguagens de programação, interfaces, dentre outros;

Dessa forma, observa-se que a Instrução Normativa citada traz ao gestor a opção de, a partir da análise de projetos similares ocorridos em outros órgãos da Administração Pública, especificar os requisitos tecnológicos de seu projeto. Contudo, como se pode constatar pela análise do Termo de Referência anexo ao Edital de Licitação TSE nº 099/2011, houve cópia do conteúdo do item 3 desse documento (“Especificação Técnica”) para os seguintes itens do documento de Análise de Viabilidade que resultou na adesão à Ata de Registro de Preço realizada a partir do Edital mencionado do TSE:

- item 4.3 (“*Firewall* Internet”);
- item 4.4 (“Funcionalidades de *Firewall* – Pré-requisitos para os equipamentos”);
- item 4.5 (“Funcionalidades de VPN – Pré-requisitos para os equipamentos);
- item 4.6 (“Software de Gerência para os equipamentos”).

O fato de 6 páginas das 14 componentes do documento de Análise de Viabilidade em questão terem sido copiadas do Termo de Referência do TSE já constitui uma violação ao imposto pelo gestor pelo art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei nº 200, de 25.02.1967, ao evidenciar a ausência de um planejamento próprio do CNPq; contudo, essa situação se agrava ao constataremos que esses trechos, adotados sem aparente justificativa técnica, serviram como justificativa para que a instituição contratasse o mesmo produto obtido pelo TSE junto à mesma fornecedora, caracterizando uma restrição à competitividade buscada pela Lei nº 8.666, de 21.06.1993, ao vedar em seu art. 3º, §1º, inciso I:



admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991; [\(Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

Ressalta-se que, conforme Ofício-CNPq da Global IP (fornecedora da solução de firewall) para o CNPq, essa fornecedora analisa problemas relatados pelo CNPq quanto a possíveis instabilidades do funcionamento de sua VPN adquirida. Nas fls. 265-266, a falha de planejamento do CNPq é evidenciada por essa empresa pelos seguintes trechos:

(...) Atualmente o CNPq possui 3 VPNs estabelecidas, e todas as 3 VPNs encontram-se em perfeito funcionamento, porém a VPN que utiliza NFS com a ferramenta RACOON (ferramenta Open Source – sem suporte no mercado) apresenta lentidão ao transferir arquivos grandes (...)

Salientamos que a ferramenta RACOON utilizada pelo CNPq, não é uma ferramenta utilizada no ambiente do TSE, Órgão que originou a Ata de Registro de Preços aderida pelo CNPq. Esta ferramenta também não faz parte das especificações técnicas constantes do Edital e no Termo de Referência que deram origem à Ata de Registro de Preços. (...).

Por meio do Ofício AUD nº 051, de 08.07.2013, do CNPq, o gestor encaminhou a seguinte manifestação inicial:

As especificações técnicas dos itens mencionados pela CGU não são exclusivas da solução da adquirida pelo TSE em sua Ata de Registro de Preços. A aquisição de solução de segurança em UTM, requer a especificação dos itens constantes no termo de referência do CNPq. Além desse fato, os levantamentos de preços constantes do processo comprovam que vários outros fornecedores possuem soluções que atendem às especificações da solução pretendida pelo CNPq. Não há, assim, qualquer sustentação técnica que ampare a afirmação feita pela CGU de que, a definição dos requisitos para a solução de UTM do CNPq, caracterizaria a restrição à competitividade prevista na Lei no 8.666, de 21/06/1993.

Outro ponto a ser ressaltado é que além do CNPq, diversas outras instituições públicas aderiram à ata do TSE, nos mesmos termos da contratação feita por aquele Tribunal, entre elas, o Ministério da Defesa, o Ministério da Integração Social, a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça, o Conselho de Defesa do Consumidor. Teriam todas essas instituições promovido restrição à



competitividade ou teriam buscado atender às suas necessidades com vantajosidade econômica para as suas instituições?

A apresentação pela área de TI de uma organização de uma Ata de Registro de Preços que atenda às necessidades de uma Instituição Pública, por preços abaixo dos observados junto ao mercado, é uma obrigação do gestor público que busca observar o princípio da economicidade e agilidade, principalmente porque estes foram os objetivos da Administração Pública, quando da criação do instrumento denominado Ata de Registro de Preços.

Esclarecemos, ainda, que não houve ausência de planejamento para a contratação. A decisão pela apresentação da Ata de Registro de Preços do TSE, como alternativa para a aquisição da solução, foi precedida pela análise técnica do produto e do levantamento de preços junto ao Mercado. O resultado desse levantamento está relatado no documento de Estratégia da Contratação, onde ficou evidenciada a vantajosidade da adesão à Ata de Registro de Preços do TSE.

Quanto a uma possível instabilidade do funcionamento da VPN, informamos que o CNPq utiliza VPN IPSEC (IP SECURITY). O IPSEC é um conjunto de protocolos devidamente padronizado pela RFC 6071 (<http://tools.ietf.org/html/rfc6071>) e nativo do IPv6. Por ser um padrão, vários fabricantes implementam o IPSEC em suas ferramentas que são “batizadas” por diversos nomes como RACoon, OpenSWAN, SECURITY CLIENT, etc. Estas implementações seguem, ou deveriam seguir, os padrões da RFC6071.

Na plataforma software livre LINUX REDHAT o IPSEC é uma ferramenta originalmente do NetBSD para gerenciamento de chaves do ISAKMP que é um dos protocolos do IPSEC.

O problema identificado quando da implantação da solução UTM CHECKPOINT FIREWALL foi uma lentidão na transferência de arquivos dentro do túnel VPN, e não a falta de comunicação IPSEC. Este problema foi resolvido, não havendo qualquer motivo para a sua contestação.

Por fim, esclarecemos que somente após a solucionado este e todas as demais pendências de instalação e migração da solução, a COOTI encaminhou memorando autorizando o pagamento pelos serviços, cuja cópia incluímos no Anexo XVI deste documento.



Dessa manifestação, as seguintes análises foram propostas:

1. O gestor argumenta que as especificações técnicas dos itens mencionados não são exclusivas da solução adquirida pelo TSE, que vários fornecedores possuem soluções que atendem a essas especificações e que não houve restrição à competitividade. No entanto:
 - a. verifica-se um grande número de especificações técnicas presentes no edital do CNPq que guardam redação idêntica ou com grande similaridade às existentes nos itens assinalados do Termo de Referência do TSE; e
 - b. não houve justificativa técnico-econômica para a reutilização desses requisitos oriundos do TSE, não havendo como garantir, a partir do planejamento da contratação realizada pelo CNPq, o nível de necessidade e conveniência para escolha desses requisitos.
2. Não se questiona em momento algum o benefício decorrente da utilização de atas de registro de preço, o que, de forma evidente, traz eficiência e economicidade à Administração Pública. O questionado é o reaproveitamento de requisitos presentes em ata de registro de preço, sem a devida justificativa, para em seguida utilizá-los como justificativa para adesão a essa ata.
3. Quanto a possíveis práticas ocorridas em outros órgãos da Administração Pública, está englobado no escopo do controle primário a ser feito pela equipe de planejamento da contratação identificar as práticas a serem corrigidas ou aperfeiçoadas, não cabendo como justificativa para realização de atos que contrariem a legislação pertinente.

Foi argumentado pelo gestor que a decisão de adesão a essa ata foi precedida de análise técnica do produto adquirido pelo TSE; contudo, mais uma vez, ressalta-se que não foi expressa adequada justificativa para isso.

Causa

1. Ausência de justificativa técnico-econômico do gestor para reutilização dos requisitos constantes na ata de registro de preços referida do TSE.
2. Reutilização de práticas existentes em instrumentos de planejamento de outros órgãos da Administração Pública sem revisão crítica dos pontos a serem corrigidos ou aperfeiçoados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício PR nº 0441, de 26.07.2013, do CNPq, o gestor encaminhou a seguinte manifestação:

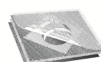
Diante da análise realizada pela auditoria da CGU sobre os argumentos inicialmente apresentados, vimos apresentar os seguintes esclarecimentos:



1. *O CNPq já possuía uma solução em UTM, fornecida pela empresa Fortinet. Soluções em UTM possuem características e especificações semelhantes, pois trata-se de evolução do conceito de firewall que fornecem, através de uma integração entre diversos tipos de ferramentas, tecnologias e algoritmos, proteção ao ambiente de TI de uma Organização com maior eficiência e facilidade de administração.*
2. *A solução da Fortinet possuía um throughput máximo de 4Gbps por caixa e 8Gbps total. Após 3 anos de uso, a excesso de conexões advindos de serviços inicialmente não previstos e falta da memória necessária para gerenciar essas conexões, acabou por apresentar situações em que a solução de operação entre 71 e 98% da capacidade da solução, entrando no que se denomina de conserve mode. Neste caso, a solução deixa de aceitar novas conexões, gerenciado apenas as conexões existentes. Assim, no final do ano de 2010 a solução Fortigate passou a não mais comportar o fluxo de tráfego gerado pelos acessos internos/externos, sendo necessário acionar o fabricante para que fossem adotadas soluções de contorno até que realização de uma nova licitação para o upgrade do equipamento ou a aquisição de uma nova solução. Diante desses dados a avaliação realizada pela área de TI chegou à conclusão de que uma solução de 8Gbps atenderia à necessidade atual e projetada para os próximos 4(quatro) anos de uso pela Instituição.*
3. *O objetivo do CNPq ao citar algumas dentre as 10(dez) instituições que, além do próprio TSE, realizaram a adesão à ata de registro de preços da solução de UTM registrada pelo Tribunal, foi o de demonstrar que a solução constante deste registro não é uma particularidade do Tribunal e é aplicável a várias instalações de TI governamentais, não possuindo requisitos específicos somente para o citado Tribunal.*
4. *Ressaltamos que a adesão atas de registro de preços somente pode ocorrer quando as soluções a serem adquiridas são idênticas às da Ata original.*
5. *Reafirmamos que, além de atender às necessidades do CNPq estabelecidas quando da análise realizadas pela CGETI para a aquisição da solução de UTM, a adesão realizada pelo Órgão ao registro do TSE apresentou-se extremamente vantajosas do ponto de vista econômico-financeiro e gerará grande economia futura para a Organização.*
6. *Com o intuito de dar total transparência à economicidade das métricas adotadas nos serviços de TI do CNPq, nos comprometemos a, de pronto, promover a anexação das análises realizadas ao processo de contratação da solução de firewall do CNPq.*

Análise do Controle Interno

O gestor alega em sua manifestação que devido a problemas com o *throughput* (taxa de processamento de dados) da solução de segurança da Fortinet, sua área técnica



concluiu que “uma solução de 8Gbps atenderia à necessidade atual e projetada para os próximos 4(quatro) anos de uso pela Instituição”. Contudo, esse fato, por si só, não é capaz de justificar a reutilização de todo o item de “especificação técnica” do edital do TSE, uma vez que não ficou claro à equipe de auditoria se apenas a solução específica da Checkpoint (adquirida pelo TSE) é capaz de oferecer o *throughput* buscado pelo CNPq.

Salienta-se que no documento de Análise de Viabilidade dessa contratação, elaborado pelo CNPq, presente na folha 28 do Processo nº 001431/2012-9, o gestor alega que:

Durante o período de seis meses, verificamos diversas ferramentas de proteção a ataques e a acesso á rede, em grupo. Quase todas as soluções atendiam as nossas necessidades, com uma pequena diferença entre elas. O fator fundamental era a integração entre os serviços presentes em cada solução e a dificuldade de se integrar a gerência.

Não sendo apresentada como empecilho para a escolha de outra solução diferente da adquirida, uma possível exclusividade no atendimento de um determinado *throughput*.

Caso esse *throughput* não tenha sido o fator determinante, torna-se necessário justificar a adoção de todos os demais requisitos, uma vez que, pelo exposto na última manifestação do gestor, qualquer outra solução de UTM com a taxa de processamento adequada poderia ter sido adquirida.

Recomendações:

Recomendação 1: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam a realização de justificativas, em termos de conveniência ou necessidade, para cada requisito definido e especificado de solução de TI a ser contratada.

Recomendação 2: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam a revisão, prévia à contratação e independente de sua equipe de elaboração, das justificativas apresentadas, nos instrumentos de planejamento de contratação de soluções de TI, dos requisitos escolhidos, em termos de necessidade e conveniência, e da solução escolhida em termos técnico-financeiros.

Recomendação 3: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam que instrumentos de planejamento de outros órgãos da Administração Pública serão revisados criticamente em seus aspectos técnico-administrativos antes de serem reutilizados.

2.1.4.13 CONSTATAÇÃO

Ausência de ordens de serviço formalmente encaminhadas à contratada, durante a gestão contratual da solução de firewall adquirida pelo CNPq.

Fato



Segundo o § 2º, art. 25, da Instrução Normativa nº 04 da SLTI/MP, de 12.11.2010:

§ 2º Para cada contrato, deverá haver pelo menos uma Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens, ou tantas quantas forem necessárias para consecução do objeto contratado.

Essa Instrução Normativa inclui ainda entre as tarefas do gerenciamento de contrato, em seu art. 25, a seguinte:

II - encaminhamento formal de Ordens de Serviço ou de Fornecimento de Bens pelo Gestor do Contrato ao preposto da contratada, que conterão no mínimo:

a) a definição e a especificação dos serviços a serem realizados ou bens a serem fornecidos;

b) o volume de serviços a serem realizados ou a quantidade de bens a serem fornecidos segundo as métricas definidas em contrato;

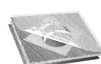
c) o cronograma de realização dos serviços ou entrega dos bens, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; e

d) a identificação dos responsáveis pela solicitação na Área Requisitante da Solução.

Contudo, não somente esse encaminhamento formal não se encontra registrado no processo nº 0001431/2012-9, como também as solicitações de serviço à contratada, como as constantes no Ofício SOSDC/COOTI nº 01/2012, de 12.07.2012, que solicita instalação e configuração do equipamento nas instalações do CNPq, e no email de solicitação de migração de *firewall*, de 17.12.2012, não contêm o conteúdo mínimo exigido pela Instrução Normativa nº 04, como a definição e a especificação do serviço a ser executado (restringindo-se, basicamente, ao resultado esperado – instalação de *firewall* e migração de *firewall*, respectivamente).

Por meio do Ofício AUD 051, de 08.07.2013, do CNPq, o gestor encaminhou a seguinte manifestação inicial:

Esclarecemos que a forma, etapas e prazos para a entrega e instalação da solução de firewall encontram-se descritas nos itens 3.6 – Cronograma de Execução do documento Estratégia



da Contratação e 7 – Cronograma de Eventos do Termo de Referência da Contratação.

O referido Cronograma estabelece os prazos para entrega dos equipamentos, softwares e instalação e a necessidade de uma autorização do CNPq para a instalação dos mesmos. Esta autorização foi encaminhada, por meio de mensagem eletrônica, aos representantes da empresa contratada pela responsável pela Coordenação de Operação de TI. Cópia da referida mensagem encontra-se no Anexo IX deste Memorando.

Esclarecemos, ainda, que somente após o final de cada uma das etapas de entrega dos equipamentos, fornecimento dos softwares, instalação e migração, houve o pagamento referentes aos respectivos itens previstos no Termo de Referência.

Essa argumentação enfatiza que o cronograma já estava constante nos documentos de planejamento da contratação, sendo de conhecimento da contratada. Devido à ausência de justificativa quanto à omissão dos demais componentes de uma Ordem de Serviço na comunicação entre a contratada e o CNPq, não é possível afirmar que essa comunicação, no caso analisado, obedeceu ao proposto no art. 25, § 2º, da Instrução Normativa nº 04 da SLTI/MP, de 12.11.2010.

Causa

1. Entendimento do gestor de que demandas à contratada, em soluções de TI, podem ser encaminhadas sem a formalização da respectiva ordem de serviço.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício PR nº 0441, de 26.07.2013, do CNPq, o gestor encaminhou a seguinte manifestação:

Ainda no intuito de dirimir quaisquer dúvidas adicionais, esclarecemos que:

1. *As ordens de serviço que constam nos autos auditados nos parecem adequadas, pois não há possibilidade de fornecimento parcelado dos itens da contratação.*



2. *Esclarecemos que, em contratações onde, claramente, há produtos ou serviços que são solicitados por demanda, a CGETI define Ordens de Serviços que contém, em cada uma delas, cronogramas, atividades, quantidades, descrição dos produtos e serviços, dentre outros, necessários à execução contratual.*
3. *Por fim, acatamos a recomendação do Relatório Preliminar e promoveremos mudanças no processo de aquisição de bens de TI, com o objetivo de incluir a emissão de ordens de serviço, mesmo quando não houver parcelamento do objeto contratado.*

Análise do Controle Interno

A contratação realizada pelo gestor, conforme item “7” de seu Termo de Referência, constante na folha 220 do Processo nº 001431/2012-9, apresenta como integrantes da solução a entrega dos equipamentos, a instalação e a sua configuração, os quais são itens que poderiam ter sido demandados por meio de ordens de serviço. Uma vez que o gestor manifestou o acolhimento às recomendações desta CGU, aguardar-se-á que os aperfeiçoamentos recomendados sejam adotados pelo CNPq.

Recomendações:

Recomendação 1: Formalizar controles internos que garantam para cada contrato de TI a existência de pelo menos uma Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens, conforme art. 25, § 2º, da Instrução Normativa nº 04 da SLTI/MP, de 12.11.2010.

2.1.4.14 CONSTATAÇÃO

Ausência de avaliação em termos técnico-econômicos de solução de firewall composta por software livre para o CNPq

Fato

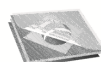
Segundo o art. 11, inciso II, da Instrução Normativa nº 04 da SLTI/MP, de 12.11.2010, a Análise de Viabilidade da Contratação compreende:

II - identificação das diferentes soluções que atendam aos requisitos, considerando:

a) a disponibilidade de solução similar em outro órgão ou entidade da Administração Pública;

b) as soluções existentes no Portal do Software Público Brasileiro (<http://www.softwarepublico.gov.br>);

c) a capacidade e alternativas do mercado, inclusive a existência de software livre ou software público;



Uma vez que uma solução de firewall pode ser definida como Sistema ou combinação de sistemas que protege a fronteira entre duas ou mais redes (ABNT ISO/IEC 27002:2005), torna-se possível identificar projetos em software livre como o netfilter.org “iptables” (<http://www.netfilter.org/projects/iptables/>) voltados para o provimento dessa funcionalidade, a qual já se encontra integrada ao kernel (núcleo) do sistema operacional Linux, presente em 116 máquinas servidoras, conforme registra o PDTI 2011-2012 do CNPq, por meio da distribuição Red Hat. Além disso, existem projetos em software livre que contemplam as funcionalidades de acesso remoto seguro (VPN) e de sistema de prevenção à intrusão (IPS), como, respectivamente, OpenVPN (<http://openvpn.net/>) e SNORT (<http://www.snort.org/>).

Contudo, apesar das opções listadas, não constam na Análise de Viabilidade integrante do processo administrativo 0001431/2012-9 justificativas técnico-econômicas para o descarte dessas soluções em detrimento da solução contratada. Em particular, não é explicitada a comparação entre os custos totais de propriedade (TCO) de uma solução baseada em software livre com os da solução adquirida, caracterizando descumprimento do art. 11, inciso III, da Instrução Normativa citada, que dispõe da seguinte forma:

Art. 11. A Análise de Viabilidade da Contratação será realizada pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo as seguintes tarefas: (...)

III - análise e comparação entre os custos totais de propriedade das soluções identificadas, levando-se em conta os valores de aquisição dos ativos, insumos, garantia e manutenção;

Dessa forma, caracteriza-se a exigência normativa em comparar as diferentes espécies de solução identificadas em termos econômicos por meio do cálculo do TCO de cada uma delas. Ressalta-se que, apesar do item 5 do documento de Análise de Viabilidade da contratação em questão (fls. 28) afirmar que diversas soluções foram prospectadas, não se encontra no documento analisado comparações entre elas sob os aspectos discutidos (técnico-econômicos).

De acordo com o Ofício AUD 051, de 08.07.2013, o gestor encaminhou a seguinte manifestação:

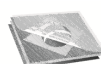
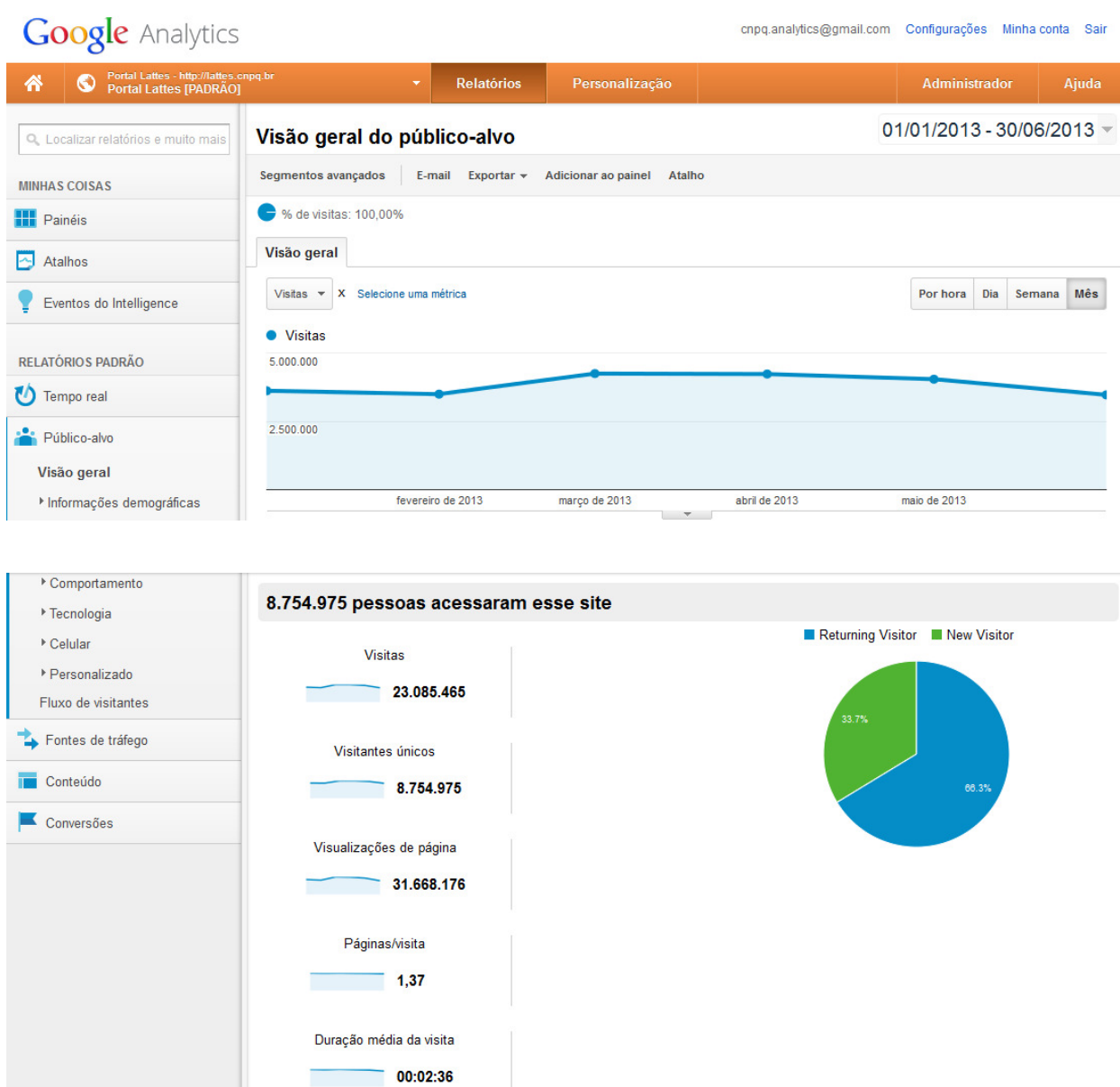
O CNPq, conta, atualmente, com sistemas de informação e portais web com um expressivo volume de acessos e que requerem soluções robustas, seguras, eficientes e com a capacidade de atendimento necessária para prover os serviços nos níveis esperados pelos usuários internos e externos à Organização.

Sites como o portal da Instituição, das Plataformas e Carlos Chagas e o Portal do Programa Ciência sem Fronteiras do Governo Federal, desenvolvidos e hospedados na infraestrutura de TI do CNPq,



representam serviços de missão crítica não só para o próprio CNPq, mas também para outras instituições do Governo e precisam ser mantidos em funcionamento em regime de 24 horas por dia durante os 7 dias da semana.

Somente o site da Plataforma Lattes, recebe, em média, mais de 120 mil acessos diários, advindos do Brasil e do Exterior, ou seja, cerca de 1,4 consultas por segundo. Os gráficos extraídos do serviço GoogleAnalytics, utilizado para a medição de acessos a diversos sites do CNPq, apontam um volume de mais de 23 milhões de visitas ao site da Plataforma Lattes no período de janeiro a junho do corrente ano.



O Portal do CNPq, no mesmo período, apresentou picos de 1 milhão de acessos mensais, volume semelhante aos observados no último mês para o Portal do Programa Ciência sem Fronteiras do Governo Federal. O Portal desse programa estratégico para o Governo Federal, disponibiliza a milhões de estudantes e pesquisadores brasileiros, o acesso à bolsas de formação e pesquisa no exterior e tem a meta de atingir mais de 100 mil bolsas concedidas até o final do ano de 2014.

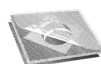
Além do volume de acesso e do nível de utilização dos serviços web do CNPq, as bases de dados da instituição mantém os dados bancários de quase 500 mil beneficiários, informações pessoais de cerca de 3 milhões de indivíduos e dados de cartões de pesquisadores e bolsistas, utilizados para o pagamento desses beneficiários no país e exterior.

O número de caixas postais de pesquisadores e usuários corporativos da Instituição já supera o número de 37.000 contas, cujos arquivos e mensagens são mantidas nas instalações de TI do Data Center do CNPq.

O CNPq possui, ainda, VPNs implementadas junto às instituições bancárias no país e no exterior, onde trafegam informações e dados restritos que requerem um alto nível de segurança e confiabilidade. Problemas ou falhas de segurança na implementação dessas redes, estariam expondo a Organização a fraudes bancárias e aos mais de 100 mil bolsistas e pesquisadores, a prejuízos e dificuldades para a manutenção de seus estudos e pesquisas no país e no exterior.

Para suportar um ambiente com essas características, a COSUI especificou uma solução do tipo UTM (Unified Threat Management) que integra firewall, antivírus de gateway, filtro de conteúdo web, IPS, VPN SSL e VPN IPSEC, capaz de suportar um throughput mínimo de 8 Gbps. Esse volume foi definido com base nas informações extraídas da solução em UTM existente à época, que se encontrava em final do período de garantia.

A opção pela adoção de uma solução baseada na integração de softwares abertos ou livres para a implementação de segurança lógica de redes corporativas, em instalações com as características do ambiente de TI, conforme descrito acima, envolve um grau de risco que não poderia ser assumido pela área de TI da Organização. Além de terem seus códigos disponíveis na Internet, as soluções em software livre para segurança de perímetro não possuem um serviço de suporte regular, o que tornaria o CNPq dependente de grupos de usuários para a solução de problemas de mau funcionamento ou vulnerabilidades, expondo a Instituição, suas instalações de TI e seus usuários a prejuízos de difícil mensuração.



Assim, a análise de TCO (Total Cost of Ownership), requerida pela Auditoria da CGU não se põe, uma vez que os requisitos de uma solução baseada em software livre não atendem às necessidades da Organização.

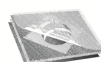
Diante da definição pela adoção de uma solução de segurança de perímetro comercial, a equipe designada pela COSUI deu início ao levantamento inicial de preços, no sentido de identificar um custo estimado para a contratação. Durante este processo, a equipe contatou o fornecedor da solução de UTM instalada à época, solicitando os custos para o upgrade e atualização na solução existente, na tentativa de obter custos mais vantajosos a Organização.

Ao final do processo de levantamento inicial de custos, constatou-se que o valor do upgrade da solução existente mostrava-se superior ao custo de todas as demais soluções levantadas, tendo sido identificado entre os Registros de Preços vigentes do Governo Federal, a existência de uma solução que atendia a todos os requisitos do CNPq e que possuía preços abaixo das demais soluções avaliadas.

Nesse sentido, a CGINF encaminhou toda a documentação, os orçamentos obtidos e a Ata de Registro de Preços à Administração, para subsidiar o processo de levantamento de preços para a contratação.

No que se refere à observância às diretrizes Governamentais de buscar soluções em software aberto para o atendimento às necessidades de TI da Organização, esclarecemos que esta é uma prática constante da CGETI e que tem gerado grande economia para a instituição e para o erário público. Alguns exemplos de soluções baseadas em software aberto, utilizadas pelo CNPq são as seguintes:

- *Utilização do Sistema Operacional LINUX em mais de 90% dos servidores de rede do Data Center;*
- *Autenticação de mais de 1.700 desktops em servidores LINUX, utilizando o software SAMBA;*
- *Autenticação de mais de 2.000 (duas mil) contas de domínio e email corporativo utilizando o software OpenDJ LDAP;*
- *Solução de mensageria e colaboração corporativa baseada no software ZIMBRA;*
- *Autenticação de mais de 35.000 usuários dos serviços de mensageria de pesquisadores utilizando o software OpenLDAP;*
- *Solução de mensageria para pesquisadores em software POSTFIX;*
- *Autenticação de usuários de portais web, como os do Programa Ciência sem Fronteiras e Portal de Estágio e Empregos em software OpenDJ LDAP;*
- *Portais corporativos, como os do próprio CNPq, Plataforma Lattes, Programa Ciência sem Fronteiras, Estágio e Empregos em software LIFERAY;*
- *Ferramentas para gestão de conhecimento e ajuda em software MEDIAWIKI;*
- *Monitoramento de servidores utilizando software CACTI;*



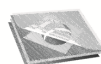
- *Monitoramento de ativos utilizando NAGIOS;*
- *Webmail para mais de 35.000 usuários em software IMP/HORDE;*
- *Monitoramento de LDAP pelo software CNMONITOR;*
- *DNS com software BIND;*
- *DHCP com software BIND DHCPD;*
- *FTP Server com software VSFTPd;*
- *Servidor de arquivos para mais de 2.000 usuários utilizando software SAMBA;*
- *Servidor Proxy para mais de 2.000 usuários com software Squid;*
- *Estrutura de indexação e busca textual utilizando software APACHE LUCENE;*
- *Servidor de Stream de vídeo usando software D-LIVE;*
- *Inventário de software e hardware em software OCS INVENTORY;*
- *Sistema de Arquivos Cluster em software OCFS2;*
- *Concentrador de Logs utilizando software RSYSLOG;*
- *Repositório de código fonte SVN utilizando software COLABNET;*
- *Repositório de código fonte em software CVS;*
- *Banco de dados relacional software livre MYSQL e PostgreSQL para solução de baixa criticidade;*
- *Ferramenta de videoconferência web em software OPENMEETING;*
- *Ferramenta para clonar desktop utilizando software CLONEZILLA;*
- *Ferramenta para replicar arquivos e configurações em software RSYNC;*
- *Administração do LDAP utilizando software APACHE DIRECTORY Studio;*
- *Servidor de aplicações JBOSS;*
- *Extração, transformação e carga em Data Warehouse utilizando a ferramenta de Data Integration TALEND.*

Sobre essa manifestação, inicialmente, ratifica-se que a análise das diferentes soluções de TI que atendem tecnicamente à necessidade a ser sanada por meio da comparação entre seus custos totais de propriedade, além de ser uma boa prática, é uma exigência presente no art. 11, inciso III, da Instrução Normativa nº 04 da SLTI/MP, de 12.11.2010, que se encontra ausente dos instrumentos de planejamento da contratação em análise.

Como exemplo, temos a argumentação do gestor de que:

Ao final do processo de levantamento inicial de custos, constatou-se que o valor do upgrade da solução existente mostrava-se superior ao custo de todas as demais soluções levantadas, tendo sido identificado entre os Registros de Preços vigentes do Governo Federal, a existência de uma solução que atendia a todos os requisitos do CNPq e que possuía preços abaixo das demais soluções avaliadas.

Contudo, essa análise foi baseada apenas dos valores de aquisição das diferentes soluções possíveis. Não há a identificação de qual dessas soluções oferecerá menor custo ao longo de seu ciclo de vida – passando não só pela sua aquisição, mas também pelos seus insumos, garantia, manutenção e outros fatores relevantes. Dessa forma, em teoria, uma solução que tem menor custo ao ser adquirida, pode ao final de um período,



como cinco anos, ter implicado em um custo total para sua operacionalização maior do que os das outras soluções possíveis. Essa análise não foi realizada pelo gestor.

Quanto à questão da análise de soluções em software livre, foi argumentado que:

A opção pela adoção de uma solução baseada na integração de softwares abertos ou livres para a implementação de segurança lógica de redes corporativas, em instalações com as características do ambiente de TI, conforme descrito acima, envolve um grau de risco que não poderia ser assumido pela área de TI da Organização.

Contudo, esses riscos não toleráveis pela área de TI não somente não foram informados na manifestação do gestor, como também não foram identificados no documento de Análise de Riscos da contratação. É importante que esses riscos sejam expressos e formalizados sempre que possível para permitir sua adequada comunicação às partes interessadas – entre as quais, os gestores do CNPq, que, independentemente do nível de conhecimento sobre o funcionamento da área de TI, são os responsáveis pela aprovação do orçamento que será destinado à compra da solução escolhida.

Ressalta-se que, por força do art. 2º, inciso VII, da Lei nº 9.784, de 29.01.1999, é obrigatória a observância do critério de indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão de classificar um ou mais componentes em software livre como não adequados à necessidade a ser sanada. Essas justificativas poderiam, conforme o caso, ser reutilizadas por outros órgãos da Administração Pública em situação similar ao do CNPq. Contudo, não houve a devida justificação por esse Conselho.

Causa

1. Possibilidade de realizar decisões na análise de viabilidade de contratações de soluções de TI sem a devida justificativa técnico-financeira.
2. Ausência da formalização de controles internos que condicionem o planejamento de soluções de TI do CNPq à análise dos riscos de segurança da informação atrelados às soluções a serem adquiridas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício PR nº 0441, de 26.07.2013, do CNPq, o gestor encaminhou a seguinte manifestação:

Diante da análise realizada pela auditoria da CGU sobre a manifestação inicial do CNPq, vimos apresentar as seguintes informações adicionais:



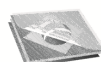
1. *As avaliações a que se refere a auditoria da CGU podem ser identificadas nos itens 3.1, 5 e 6 do documento de Análise de Viabilidade, páginas 20, 28 e 29 do processo de contratação.*
2. *A CGETI avaliou o custo total de operacionalização de soluções com as características da pretendida, tanto que estabeleceu um período de 48 (quarenta e oito) meses durante os quais todos os custos com substituição de peças, manutenção de hardware, software, insumos e atualizações de versão da solução serão de responsabilidade da contratada. Após esta definição e obtidos os resultados dos levantamentos realizados junto ao mercado e às opções de atas de registro de preços da administração pública federal, a CGETI indicou como vantajosa a adesão ao registro de preços do TSE.*
3. *A economicidade alcançada pelo CNPq com a adesão ao registro de preços do TSE apresentou-se ainda maior, uma vez que, por dificuldades no fornecimento do modelo ofertado na ata do TSE, o fabricante do equipamento foi obrigado a fornecer equipamento superior, com maior número de conexões de rede e, inclusive, com interfaces de 10 Gbps. Este fato resultará em uma significativa economia futura para a Instituição, em projetos como, por exemplo, o de ampliação de toda a rede GIGACANDANGA para 10 Gbps, que se encontra em fase de estudos pela RNP. Outros projetos serão viabilizados com o novo equipamento, como a segmentação de redes para dados e voz através da solução de UTM, entre outros, trazendo ainda mais benefícios que os inicialmente previstos na aquisição para o CNPq.*
4. *O que se tentou demonstrar na argumentação inicialmente enviada à auditoria da CGU, é que o CNPq possui aplicações e serviços de alto nível de risco, suportados pela sua infraestrutura de TI, como a criação de contas bancárias, criação de cartões para pesquisadores, criações de cartões para bolsistas no exterior, movimentação de recursos públicos para contas e cartões no país e exterior, dentre outros e que a utilização de uma solução baseada em código aberto para a implementação de VPNs, como a indicada pela auditoria da CGU, estaria expondo a Organização que não poderia ser suportado e seria uma irresponsabilidade do gestor da área de TI da Instituição assumir tal risco.*
5. *Apresentamos, abaixo, o resultado de avaliação realizada pelo CNPq quando da decisão pela adoção de soluções comerciais para fins de segurança de perímetro em detrimento de soluções abertas.*

Análise de Soluções Open Source para Implementação da Solução de Segurança do CNPq

Requisito	Restrição ao Uso de Open Source
<i>1 - Hardware dedicado para a solução, customizado para garantir segurança, desempenho, alta disponibilidade e throughput mínimo de 16 Gbps (dezesseis</i>	<i>Não é possível se obter throughput de 16 Gbps em servidores com arquitetura Intel, salvo em uma infraestrutura GRID com significativo número de nós, que implicaria em alto-custo de manutenção, hospedagem e gerenciamento.</i>



Requisito	Restrição ao Uso de Open Source
<i>gigabits) total, distribuído em, no mínimo, 2 (dois) nós de 8 Gbps</i>	
<i>2 - Possuir interface de administração e monitoramento única e centralizada das políticas de firewall e VPN, facilitando o gerenciamento e garantindo a eficácia da solução na definição e/ou alteração de regras e políticas para todos os componentes e dispositivos de segurança distribuídos ao longo da rede, de forma segura e com registro de logs das políticas instaladas.</i>	<i>Não foi identificada solução aberta ou proprietária que implementasse o gerenciamento unificado do conjunto de softwares, componentes de criptografia, integração, entre outros, necessários para a implementação de todos os requisitos da solução do CNPq em soluções open source.</i>
<i>3 - Integração, sincronização em tempo real de configurações, operação em modo Ativo-Ativo com transição automática de serviços entre nós e correlação nativa de todas as funcionalidades.</i>	<i>Não há integração e correlação nativa de ferramentas que comportam soluções open source, no qual são executadas paralelamente (standalone). Em soluções de UTM todas as funcionalidades (VPNs, IDS/IPS, DLP, QoS, URL Filtering e Application Control, Anti-Bot e Anti-Vírus, Anti-Spam, correlacionamento gráfico de logs, cluster ativo-ativo ou ativo-passivo etc) são nativamente integradas, fornecendo maior visibilidade no gerenciamento reativo e, principalmente, proativo.</i>
<i>4 - Suporte e garantia baseado em Acordo de Nível de Serviços (ANS)</i>	<i>As ferramentas open source são geridas por comunidades no qual não há compromisso firmado de resposta a falhas ou evoluções. Num contetxo de integrações entre diversas soluções abertas, o problema se tornaria ainda mais crítico, uma vez que haverá, certamente, situações de interdependência entre as soluções aplicadas o que poderá colocar em risco toda a instalação de TI da organização. Não foi identificado no mercado de prestação de serviços empresas especializadas e com experiência comprovada na customização, integração e suporte à soluções baseadas em software livre que atendessem a todos os requisitos da soluções requeridas pelo CNPq e com ambiente com criticidade semelhante ao encontrado na Instituição.</i>



Requisito	Restrição ao Uso de Open Source
5 - <i>Treinamento e capacitação</i>	<i>Foram identificadas deficiências para o treinamento e capacitação em diversas das soluções em software livre avaliadas, que impediriam a elaboração de um plano de capacitação único e certificado para a equipe interna do CNPq, que garantisse eficiência formalizada, vinculada a qualificação para operacionalização da solução.</i>
6 - <i>Operacionalização da solução</i>	<i>A operacionalização da solução open source é complexa devido a quantidade de adaptações que necessárias para que se obtenha pelo menos uma integração parcial, tendo extensos períodos de implantação, investigação de problemas e passagem de conhecimento. Os tempos referentes ao itens anteriormente citados são consideravelmente menores devido a maturidade das soluções em UTM, arquitetura e equipe especializada do fornecedor ou fabricante, o que garante maior flexibilidade de operacionalização, como por exemplo, no cada de um Disaster Recovery (DR), em que qualquer outra equipe capacitada à solução possa interpretar as configurações existentes.</i>
7 - <i>Atualizações de versões</i>	<i>A atualização de versões de ferramentas open source envolve maior esforço, risco e impacto na solução como um todo, em razão, muitas vezes, da incipiência dos testes realizados, o que exige tempo para a criação de ambientes de laboratório e testes na organização para a realização de testes mais exaustivos. No caso da integração de diversas ferramentas diferentes para compor uma solução, há ainda o risco envolvido nas integrações implementadas, que poderão deixar de funcionar com a aplicação de novas versões de somente uma parte da solução.</i>
8 - <i>Eficiência atualização de assinaturas e black-list utilizado no controle de acessos e filtros</i>	<i>A atualização de assinaturas e black-lists de soluções open source são disponibilizadas mais lentamente após o conhecimento de novas vulnerabilidades, como exemplo, o Snort (IDS/IPS) que permite o acesso as novas assinaturas somente após 30 dias para as versões não pagas (Fonte: http://www.snort.org/snort-rules). Nas soluções comerciais, as publicações de assinaturas e black-lists associadas aos controle de acessos e filtros são realizadas de forma on-line e automática, garantindo maior nível de prevenção quanto à exploração de novas vulnerabilidades.</i>



Requisito	Restrição ao Uso de Open Source
<i>9 - Suporte a replicação da tabela de conexões no cluster</i>	<i>Não foi encontrada solução em open source que implemente nativamente a replicação de tabelas de conexões em um cluster ativo-ativo.</i>
<i>10 - Cliente VPN com suporte nativo a criptografia de disco, controle de dispositivos, anti-vírus, anti-malware e controle de aplicações</i>	<i>Não foram identificados clientes VPNs open source que implemente nativamente estes entre outros recursos de segurança.</i>
<i>11 - Regras com reconhecimento de usuário (AD/LDAP), limitando acesso e utilização de banda por usuário/grupo.</i>	<i>Não foram encontradas soluções de firewall open source que possuam integrações nativas com bases de autenticação (AD/LDAP), gerando a necessidade da implementação de controles paralelos e de baixa eficiência e eficácia.</i>
<i>12 - Detecção/Prevenção contra roubo de informações sigilosas (DLP-Data Loss Prevention)</i>	<i>Em soluções open source não é possível integrar a solução de DLP junto ao firewall/IPS.</i>
<i>13 - Bloqueio de bot ou rede de bots através de protocolos de administração de bots</i>	<i>Firewall e IDS/IPS open source não possuem atualização de conhecimento de novos protocolos de comunicação de bots. Em soluções comerciais, a base que alimenta a restrição do acesso a bots é atualizada e bloqueada automaticamente.</i>
<i>14 - Reconhecimento de aplicações web 2.0, controlando e bloqueando automaticamente aplicações executadas em páginas web, como por exemplo jogos, chat e transferência de arquivos.</i>	<i>Com soluções open source não é possível realizar o bloqueio de novas funcionalidades de aplicações web 2.0 como, chat, jogos etc, de forma automática. Nas soluções comerciais avaliadas esta atualização é online, garantindo melhor eficiência no bloqueio / controle de acessos.</i>
<i>15 - Capacidade para controlar e auditar acessos e configurações</i>	<i>Em soluções open source, nativamente não é possível auditar e controlar graficamente acessos e configurações. Nas soluções comerciais avaliadas, estes recursos estão disponíveis gerando uma alta eficiência na operacionalização e execução destas atividades.</i>

6. Observamos que o trecho do art. 2º, inciso VII, da Lei nº 9.784, de 29.01.1999, citado no Relatório Preliminar da CGU: ‘*Ressalta-se que, por força do art. 2º, inciso VII, da Lei nº 9.784, de 29.01.1999, é obrigatória a observância do critério de indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão de classificar um ou mais componentes em software livre como não adequados à necessidade a ser sanada.*’ é exibido na página



web da Presidência da República com a seguinte redação: "VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão" (disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm). Em que pese o provável equívoco, reiteramos que o CNPq vem seguindo as diretrizes governamentais no sentido de utilizar soluções baseadas em software livre, sempre que tais soluções atendem aos requisitos da Organização, conforme fica demonstrado pela lista de aplicações constante da manifestação encaminhada através do MEMO CGETI/DGTI 026/2013.

7. Apresentamos, abaixo a estimativa de economia gerada aos cofres públicos pelo resultado dos estudos e implementação pelo CNPq de algumas das soluções em software livre citadas na manifestação inicial encaminhada à CGU.

Aplicação Utilizando Solução Open Source	Custo Estimado de Solução Comercial (R\$)	
	Valor Aquisição	Valor Manutenção Anual
Sistema Operacional	1.900.000	95.000
Mensageria e colaboração corporativa	240.000	12.000
Mensageria e colaboração para pesquisadores	7.000.000	350.000
Portal e Gestão de Conteúdo	48.000.000	10.560.000
Servidor de aplicações	10.000.000	2.200.000
ETL e Data Integration	500.000	25.000
TOTAL	67.640.000	13.242.000

8. Informamos que iremos promover a anexação dos esclarecimentos referentes a este item no processo de aquisição da solução de UTM do CNPq, de forma de sanar quaisquer questões futuras com relação a este ponto.

Análise do Controle Interno

O gestor em sua manifestação apresenta argumentos técnico-econômicos, não identificados no material disponibilizado referente ao planejamento da contratação analisada, para o descarte de soluções baseadas em software livre. Neste ponto, cabe ressaltar que a constatação desta CGU dirigiu-se à ausência das justificativas técnico-econômicas e não à contratação de software proprietário em detrimento de software livre. Contudo, cabem as seguintes observações:

Em sua manifestação o gestor apresentou diversas afirmações técnicas tais como:



- a. “Não é possível se obter throughput de 16 Gbps em servidores com arquitetura Intel”;
- b. “As ferramentas open source são geridas por comunidades no qual não há compromisso firmado de resposta a falhas ou evoluções.”
- c. “A atualização de versões de ferramentas open source envolve maior esforço, risco e impacto na solução como um todo, em razão, muitas vezes, da incipiência dos testes realizados, o que exige tempo para a criação de ambientes de laboratório e testes na organização para a realização de testes mais exaustivos.”

Entretanto, não foram apresentados à equipe de auditoria os estudos técnicos ou de mercado que comprovem essas afirmações. Também não foi comprovado que a solução adquirida atenda a alguns itens citados, como o do *throughput* de 16 Gbps.

Além disso, foi apresentada uma tabela com alguns valores levantados, sem especificar a composição dos mesmos para a construção de uma solução de *firewall*. Como exemplo, não ficou claro para a equipe de auditoria como a adoção de dois sistemas operacionais de distribuições como *Red Hat*, para a composição de um *cluster* de duas máquinas, somariam R\$ 1.900.000,00. Convém que essas justificativas sejam tempestivamente anexadas ao processo e que os controles recomendados por esta CGU sejam implementados com fito de aperfeiçoar as futuras contratações.

Recomendações:

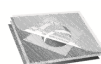
Recomendação 1: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam, no planejamento das contratações de soluções de TI a serem realizadas pelo CNPq, que cada decisão relativa a requisitos e à escolha da solução a ser contratada seja devidamente justificada em termos técnico-econômicos.

Recomendação 2: Formalizar controles internos que garantam, durante a análise de viabilidade da contratação de uma solução de TI pelo CNPq, que as diferentes soluções identificadas que atendam tecnicamente às necessidades a serem sanadas sejam comparadas por meio de seus custos totais de propriedade, conforme propõe a Instrução Normativa nº 04 da SLTI/MP, de 12.11.2010, subsidiando a justificativa econômica a ser feita.

Recomendação 3: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam a aprovação e a revisão periódica pela Alta Direção do CNPq da análise de riscos de segurança da infraestrutura de rede realizada pela área de TI desse Conselho, a ser incorporada na análise de riscos de segurança da informação da instituição.

Recomendação 4: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam a realização da gestão dos riscos de segurança da informação atrelados a cada solução de TI a ser contratada, não se permitindo a realização da contratação sem aprovação explícita das estratégias de tratamento desses riscos pelas partes interessadas.

2.1.4.15 CONSTATAÇÃO



Ausência do Documento de Oficialização de Demanda no planejamento da contratação de solução de firewall do CNPq

Fato

De acordo com o art. 9º da Instrução Normativa nº 4 da SLTI/MP, de 12.11.2010, o Documento de Oficialização de Demanda estabelece o início do procedimento de contratação, vide extrato da referida IN:

Art. 9º A fase de Planejamento da Contratação terá início com o recebimento pela Área de Tecnologia da Informação do Documento de Oficialização da Demanda, a cargo da Área Requisitante da Solução, que conterà no mínimo:

I - necessidade da contratação, considerando os objetivos estratégicos e as necessidades corporativas da instituição, bem como o seu alinhamento ao PDTI;

II - explicitação da motivação e demonstrativo de resultados a serem alcançados com a contratação da Solução de Tecnologia da Informação;

III - indicação da fonte dos recursos para a contratação; e

IV - indicação do Integrante Requisitante para composição da Equipe de Planejamento da Contratação.

Contudo, pela análise do processo administrativo 001431/2012-9, referente à contratação de solução de defesa de perímetro – *Firewall* - não houve Documento de Oficialização de Demanda (DOD) da área requisitante da solução para a área responsável pela análise desse documento, ambas, no caso analisado, internas à área de tecnologia da informação do CNPq.

O fato da requisitante da solução também ser da área de TI, não exclui a necessidade da emissão de um DOD, uma vez que, caso contrário, teríamos uma vulnerabilidade na segregação de funções desse Conselho, uma vez que quem executa seria a mesma pessoa que avalia.

Ressalte-se que o Memorando CGINF/DGTI 018/2012, de 31.05.2012, que encaminhou os documentos de planejamento previstos pela Instrução Normativa citada para o Coordenador-Geral de Administração e Finanças do CNPq, não contempla os seguintes itens previstos para um DOD:

- Explicitação da motivação e demonstrativo de resultados a serem alcançados com a contratação da Solução de Tecnologia da Informação (art. 9º, inciso II, IN 04);
- Indicação da fonte dos recursos para a contratação (art. 9º, inciso III, IN 04);



- Indicação do Integrante Requisitante para composição da Equipe de Planejamento da Contratação (art. 9º, inciso IV, IN 04).

De acordo com o Ofício AUD nº 051, de 08.07.2013, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

A necessidade de contratação ou renovação de uma solução de firewall, não é de conhecimento de outras áreas senão da área de TI da Organização. Assim, esclarecemos que a solicitação de demanda para esta contratação partiu da própria CGINF através de seu Coordenador de Suporte a Usuários e Infraestrutura - COSUI.

Por meio de mensagem eletrônica enviada em 6/11/2011, o referido Coordenador informa sobre a proximidade do final do contrato vigente à época e solicita que seja dado início à fase de planejamento da contratação, com a elaboração dos documentos previstos para a etapa na IN 04 da SLTI/MP. Cópia da referida mensagem encontra-se no Anexo VII deste documento.

Entendemos que as exigências contidas no Art. 9º da IN 04/2010 são atendidas, em sua essência, pela mensagem eletrônica contida no Anexo VII, principalmente porque trata-se de necessidade originada pela própria área de TI da Organização e não de uma área demandante externa à TI.

Apesar da falta de documento formalizando a definição da equipe de planejamento da contratação, entendemos que esta equipe pode ser identificada a partir da própria mensagem eletrônica encaminhada pelo responsável pela COSUI e, no caso dos representantes da área administrativa, pelos documentos assinados e anexados ao processo pelos profissionais da SELIC.

Reforçamos, ainda, que o parecer da Procuradoria Federal sobre o processo de contratação da solução de UTM do CNPq, não apontou a falta de qualquer dos documentos previstos na IN 04 SLTI/MP e que, após o primeiro parecer daquela Procuradoria Federal requerendo a apresentação do documento de formalização da equipe de planejamento da contratação, ocorrido com o Parecer No 240/2012 de 06/12/2013, a CGETI passou a elaborar este documento para todas as próximas contratações de produtos e serviços de TI, conforme pode-se observar nos exemplos contidos no Anexo XV deste documento.

No que se refere ao inciso III da IN 04, esclarecemos que a designação da fonte dos recursos para a



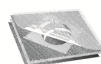
contratação encontra-se nas páginas 103, 134 e 135 do processo de contratação, devidamente assinada pelos gestores responsáveis.

Conforme informado no Memorando 018/2012 CGINF/DGTI, encaminhado à Coordenação Geral de Administração e Finanças – CGADM, foram realizados estudos de soluções com vistas a atender aos princípios da economicidade, padronização e produtividade e às diretrizes governamentais, no que se refere à avaliação de soluções disponíveis em software livre, que atendessem, plenamente, às necessidades do CNPq.

Ainda de acordo com o MEMO 018/2012 CGINF/DGTI, devido à criticidade e “o aumento da demanda por acesso ao site, serviços e sistemas de informações do CNPq, notadamente, após a implantação do Programa Ciência sem Fronteiras e a hospedagem de seu portal em nossas instalações de TI, torna-se fundamental a ampliação do throughput e da capacidade de conexões internas e externas do firewall atual, de forma a evitar a queda de performance dos serviços de TI.”, não foi identificada solução em software livre que, comprovadamente, atendesse a todos os critérios e requisitos imprescindíveis ao atendimento às necessidades do CNPq.

Em consulta realizada junto ao mercado, conforme propostas contidas nas páginas 83 a 99 do processo de contratação, e a outras instituições do governo, sobre soluções de UTM, contemplando firewall de camada 3, filtro de controle web, VPN SSL e VPN IPSEC (site to site e site to client), antivírus de gateway e controle de acesso à aplicações externas, encontramos a Ata de Registro de Preços 47/2011 do TSE, cujos equipamentos, software de gerenciamento e serviços (itens aderidos), atendiam aos requisitos requeridos para o ambiente de TI do CNPq, além de ter o menor preço em relação às propostas recebidas à época.

O objetivo da área de TI ao indicar a referida Ata de Registro de Preços foi o de buscar o atendimento aos requerimentos da solução mais adequada ao CNPq além de garantir o princípio da economicidade para a Instituição, o que pode ser comprovado a partir dos levantamentos de preços constantes do processo, atingindo assim, o propósito para o qual foi criado o instrumento de Registro de Preços na Administração Pública Federal.



De acordo com a manifestação inicial do gestor, a mensagem eletrônica, constante no anexo citado, enviada no dia 06.11.2011 do Coordenador para outros dois membros da equipe de TI do CNPq, cumpre o que seria exigido para um Documento de Oficialização de Demanda previsto na Instrução Normativa nº 04 da SLTI/MP, de 12.11.2010. A partir desse entendimento, propõe-se a seguinte análise:

1. Embora se expresse na mensagem eletrônica analisada a necessidade tecnológica da solução a ser contratada, referindo-se à capacidade da comunicação das suas portas de conectividade e à capacidade de processamento dos equipamentos componentes da solução, não é expressa a necessidade de negócio da solução. Em nenhum momento é feita referência a objetivos estratégicos ou necessidades corporativas da instituição, nem ao PDTI vigente.
2. Quanto à explicitação da motivação e demonstrativo de resultados a serem alcançados com a contratação da solução, não foram identificados nesse documento os benefícios oriundos da solução a ser contratada em termos de economicidade, eficácia, eficiência ou de melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.
3. Em relação à fonte de recursos, há argumentação que ela foi explicitada em outro momento, obtendo a assinatura dos gestores responsáveis. Desse fato e do Memorando de encaminhamento do planejamento da solução a ser contratada para a área administrativa do CNPq, conclui-se que, quando a solução foi demandada, não houve a indicação da fonte de recursos a ser utilizada, o que poderia resultar na frustração da contratação pela ausência de orçamento;
4. Quanto à indicação da equipe de planejamento, ratificamos a posição da Procuradoria Federal junto ao CNPq no sentido da necessidade dessa formalização. A mensagem eletrônica analisada não esclarece isso.

Ressalta-se que, normalmente, áreas de tecnologia da informação têm de transmitir suas ideias e projetos a gestores organizacionais independentemente do nível de conhecimento desses sobre a área de TI. Embora as necessidades e os benefícios da utilização de um firewall possam ser claros para a área de TI, necessitam ser demonstrados em linguagem acessível para as demais partes interessadas. Em última análise, deve ser possível para a sociedade – origem dos recursos orçamentários empregados – entender a finalidade e os benefícios das contratações de soluções de TI realizadas.

Causa

1. Entendimento da área requisitante de que contratações de soluções de tecnologia da informação no âmbito da área de TI do CNPq não necessitam ser oficializadas por meio de um Documento de Oficialização de Demanda.
2. Entendimento da área administrativa do CNPq de que uma contratação de solução de tecnologia da informação pode ocorrer sem a análise do Documento de Oficialização de Demanda correspondente, prevista no art. 9º, § 2º, da Instrução Normativa nº 04 da SLTI/MP, de 12.11.2010.



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício PR nº 0441, de 26.07.2013, do CNPq, o gestor encaminhou a seguinte manifestação:

Diante da análise realizada pela auditoria da CGU, apresentamos os seguintes esclarecimentos:

- 1. A necessidade da contratação da solução encontra-se expressa nos itens 2 e 3 do documento de Análise de Viabilidade, páginas 19 e 20 do processo de contratação.*
- 2. A referência aos objetivos estratégicos ou necessidades corporativas da instituição e ao PDTI vigente, observadas pela contratação, encontram-se descritas nos itens 4.1, 7.2 e 7.3 do documento de Análise de Viabilidade de Contratação, páginas 21 a 28 e 31 do processo de contratação.*
- 3. A explicitação da motivação, o demonstrativo de resultados a serem alcançados e os benefícios oriundos da solução a ser contratada em termos de economicidade, eficácia, eficiência, encontram descritos nos itens 3, 4.1.2, 6 e 7.3 do artefato de Análise de Viabilidade, páginas 19, 21, 28 e 31 do processo de contratação.*
- 4. Em observância ao determinado na Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, a definição da fonte de recursos para a realização de qualquer tipo de licitação no CNPq só ocorre após a realização dos devidos levantamentos de preços e elaboração do mapa comparativo, momento no qual o Administrador Público pode formalizar a existência de recursos para a realização da contratação.*
- 5. No caso do CNPq, somente o Presidente, seu substituto, o Diretor de Gestão e Tecnologia da Informação, o Coordenador Geral de Administração e Finanças e seu substituto, tem a competência para definir e formalizar fontes de recursos para a realização de licitações e geração de despesas para o Órgão.*
- 6. Uma particularidade da execução orçamentária do CNPq é a de que as fontes utilizadas para o pagamento de despesas com a área de TI é proveniente de recursos de origem variável, incluindo Fonte 100, Fundos Setoriais ou recursos de parceiros, como o próprio MCTI ou outros Ministérios. Assim, somente após o efetivo repasse de recursos do Órgão gestor. Por exemplo, no caso dos Fundos Setoriais, somente após o repasse pela Finep, gestora dos recursos, é que o gestor do CNPq pode se comprometer pela realização de determinadas contratações.*



7. *Qualquer documento indicando fonte de recursos para a realização de despesas com licitações, gerado antes da formalização dos valores máximos a serem pagos pelo Órgão, é inócuo e poderá comprometer todo o processo licitatório quando da sua avaliação pela Procuradoria Federal junto ao CNPq.*
8. *Por fim, esclarecemos que, de posse do registro realizado pela CGU, o CNPq realizará gestões junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no sentido de buscar uma solução para o problema em questão.*

Análise do Controle Interno

A manifestação enviada pelo gestor referente à ausência do Documento de Oficialização de Demanda (DOD), para o fato concreto em análise, apresenta a alegação de que alguns dos itens que devem compor o DOD estão contidos no documento de Análise de Viabilidade da contratação realizada pelo CNPq. Entretanto, cabe ressaltar que esse fato não convalida o ato, uma vez que o caput do art. 9º da Instrução Normativa nº 04, de 12.11.2010, da SLTI/MP, determina como marco inicial da fase de planejamento da contratação de soluções de TI o recebimento pela Área de Tecnologia da Informação do Documento de Oficialização da Demanda.

Há ainda, nessa manifestação, a alegação de que “a definição da fonte de recursos para a realização de qualquer tipo de licitação no CNPq só ocorre após a realização dos devidos levantamentos de preços e elaboração do mapa comparativo, momento no qual o Administrador Público pode formalizar a existência de recursos para a realização da contratação”. Uma vez que o levantamento de preços, segundo a Instrução Normativa nº 04 da SLTI/MP, de 12.11.2010, somente ocorre após a Análise de Viabilidade e o Planejamento da Sustentação da solução de TI a ser adquirida, há o incremento do risco de que o planejamento de uma solução a ser contratada não seja concretizado, pois a equipe responsável pelo planejamento é mobilizada sem a confirmação, ou razoável previsão, das fontes de recurso a serem utilizadas.

Observa-se ainda que a Instrução Normativa nº 04 não prevê que o DOD seja encaminhado à Procuradoria Jurídica da entidade antes do final do planejamento da contratação de TI a ser realizada. Isso implica que os integrantes requisitante e administrativo desse planejamento têm o intervalo compreendido entre a previsão de uma fonte no DOD até sua confirmação no documento de Estratégia da Contratação para refinar a indicação inicial.

Salienta-se que para o período de 2012, as fontes de recurso disponíveis para esse Conselho foram discriminadas no Volume IV da Lei nº 12.595, de 19.01.2012, portanto, sendo possível desde então, a enumeração das fontes de recursos disponíveis para o exercício de 2012. Ressalta-se que a contratação de uma solução de TI pode ser gerida como um projeto, o qual tem em seu início a identificação das partes interessadas, conceituadas pelo Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (Guia PMBoK), 4ª edição, como:

Pessoas e organizações, como clientes, patrocinadores, organizações executoras e o público, que estejam ativamente



envolvidas no projeto ou cujos interesses possam ser afetados de forma positiva ou negativa pela execução ou término do projeto. Elas podem também exercer influência sobre o projeto e suas entregas.

Dessa forma, as partes interessadas responsáveis pelo fornecimento de informações chaves como a fonte de recursos devem ser envolvidas o quanto antes para redução do risco de que alguma eventualidade frustre os esforços mobilizados para o planejamento da solução a ser adquirida.

Recomendações:

Recomendação 1: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam a segregação de função entre o requisitante de solução de TI e os técnicos da área de TI que avaliarão o Documento de Oficialização de Demanda.

Recomendação 2: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam a aderência, no que couber, dos Documentos de Oficialização de Demanda dos planejamentos das contratações de soluções de TI do CNPq às versões mais recentes dos modelos propostos pela SLTI/MP.

Recomendação 3: Formalizar controles internos que garantam a realização da análise de Documento de Oficialização de Demanda pela área administrativa do CNPq, previamente à construção dos demais artefatos de planejamento, conforme propõe o art. 9º, § 2º, da Instrução Normativa nº 04 da SLTI/MP, de 12.11.2010.

2.1.4.16 CONSTATAÇÃO

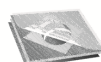
Fluxo de planejamento da contratação de solução de firewall não aderente ao estabelecido pela Instrução Normativa nº 04 da SLTI/MP

Fato

Por meio da análise do Processo Administrativo nº 001431/2012-9, referente ao Contrato nº 32/2012, entre o CNPq e a Global IP, o qual tem como objeto a aquisição de equipamentos firewall, software e respectiva prestação de serviço de instalação para modernização da rede do CNPq, verificou-se o fluxo do planejamento dessa contratação, verificando-se as seguintes datas:

Quadro 1 – Fluxo das atividades de planejamento da contratação de solução de *firewall* pelo CNPq

Atos do Planejamento	Data
Encaminhamento	31/5/2012
Análise de Viabilidade	25/5/2012



Plano de Sustentação	23/5/2012
Estratégia da Contratação	25/5/2012
Análise de Riscos	23/5/2012

Contudo, pela Instrução Normativa nº 04 da SLTI/MP, de 12.11.2010, observa-se que a Análise de Viabilidade e o Plano de Sustentação são documentos que devem ser consolidados para subsidiar a elaboração da estratégia da contratação. Além disso, na contratação em comento, verifica-se que a análise de riscos não levou em consideração a Análise de Viabilidade e a Estratégia de Contratação, uma vez que seu término está datado em dois dias antes dos documentos correspondentes, contrariando o disposto na Instrução Normativa citada.

Por meio do Ofício AUD nº 051, de 08.07.2013, o gestor encaminhou a seguinte manifestação inicial:

Em razão da proximidade do término do contrato com a empresa fornecedora da solução de UTM, a Coordenação de Suporte à Infraestrutura e Usuários – COSUI, solicitou aos chefes de serviço da área, em novembro de 2012, a realização da fase de planejamento e elaboração dos artefatos previstos na Instrução Normativa 04 SLTI/MP para a contratação de solução de proteção de perímetro para o CNPq.

A equipe de auditoria da CGU alega que, em decorrência de diferenças de datas nas assinaturas dos documentos gerados durante a etapa de planejamento da contratação, houve o descumprimento, por parte da área de TI da Organização, da Instrução Normativa acima referenciada.

Entendemos que confusão nas datas da assinatura dos documentos citados pela CGU é resultado de erro no registro e anexação de documentos ao processo e não aponta qualquer descumprimento da etapa de planejamento da contratação previsto na IN 04 da SLTI/MP.

Apesar da confusão nas datas da documentação de planejamento da contratação, é possível constatar-se que os documentos previstos para esta fase foram elaborados adequadamente, não tendo ocorrido qualquer comprometimento nos procedimentos executados até a contratação da solução.

A afirmação acima é corroborada pelo Parecer No 127/2012/PF-CNPq/PGF/AGU da Procuradoria Federal junto ao CNPq, que encontra-se nas páginas 187 a 190 do processo de contratação. No citado parecer, a Procuradoria Federal não aponta qualquer inobservância à IN 04 da SLTI/MP ou falha na documentação prevista na referida Instrução Normativa. Importante ressaltar que a



Procuradoria Federal tem sido extremamente minuciosa na análise dos processos de contratação de produtos e serviços de TI e, sempre que são apontadas falhas ou incompletude na elaboração de documentos previstos na IN 04 da SLTI, a CGETI tem promovido as correções não só para o caso em específico, mas também para todos os processos de contratação elaborados após a constatação da Procuradoria Federal.

Um exemplo desse procedimento ocorreu quando da emissão, em 06/12/2013, do primeiro parecer da Procuradoria Federal (Parecer N° 240/2012 PF) identificando a falta de documento de formalização da equipe envolvida no planejamento da contratação de empresa especializada para o fornecimento e instalação de licenças do software Axios Assyst. Além de prover o documento referente à contratação em questão, a CGETI corrigiu seu processo de contratação, passando a elaborar o documento de formalização da equipe de planejamento para todas as contratações seguintes.

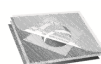
De acordo com essa manifestação, o fato das datas registradas nos documentos de planejamento não evidenciarem a aderência ao fluxo de atividades proposto na Instrução Normativa nº 04 da SLTI/MP, de 12.11.2010, é decorrente de “resultado de erro no registro e anexação de documentos ao processo”, sendo argumentado ainda que a adequação desses artefatos de planejamento é corroborada pela Procuradoria Federal junto ao CNPq, por meio da análise de legalidade executada, com base no art. 11, inciso V da Lei Complementar nº 73, de 10.02.1993.

Ressalta-se que a análise dessa Procuradoria não alcança os aspectos técnicos contidos nesse documento, não sendo, portanto, capaz de avaliar se os riscos de contratação estão compatíveis ou não com a contratação a ser realizada ou de avaliar a aderência do documento de Estratégia de Contratação aos documentos de Análise de Viabilidade e Plano de Sustentação elaborados. Dessa forma, torna-se necessário conscientizar a equipe de contratação e as partes interessadas da incompletude da revisão atualmente feita.

Causa

1. Processo de contratação de soluções de tecnologia da informação permitindo que os artefatos de planejamento sejam formalizados em datas incompatíveis com suas datas reais;
2. Ausência de atribuição formal de responsabilidade, prévia à contratação e independente de sua equipe, pela revisão dos artefatos de planejamento das soluções de TI a serem contratadas para verificar a qualidade, sob o ponto de vista técnico-econômico, dos artefatos produzidos.

Manifestação da Unidade Examinada



Por meio do Ofício PR nº 0441, de 26.07.2013, do CNPq, o gestor encaminhou a seguinte manifestação:

Quanto a análise da CGU, temos a esclarecer:

- 1. É fato que a análise da Procuradoria Federal não se dá sobre os requisitos técnicos da contratação, mas que esta Procuradoria, no caso do CNPq, analisa todos os aspectos relacionados ao cumprimento da IN 04 para as contratações de TI do Órgão, tanto sobre o aspecto dos artefatos exigidos, quanto ao conteúdo necessário e a coerência das justificativas apresentadas. Sempre que as impropriedades são identificadas pela Procuradoria Federal, a CGETI promove as correções, não só para a contratação em questão, mas também para todas as aquisições subsequentes.*
- 2. A análise inicial exarada pela auditoria da CGU aponta a diferença nas datas da documentação como a causa da desconformidade do artefato Análise de Riscos sem apresentar em que local da documentação estaria evidenciada tal avaliação.*
- 3. Se analisarmos o item 5 do artefato de Estratégia da Contratação (página 11 do processo de contratação), poderemos observar que a CGINF além de indicar um gestor para o contrato, estabelece quem será responsável pela realização da Análise de Riscos e com base em que instrumentos essa análise deverá ser realizada.*
- 4. Ao analisarmos o subtem de Análise de Riscos (páginas 37 a 42 do processo de contratação) pode-se observar que ele apresenta, em sua introdução, o seu objetivo e a sua função no processo de planejamento da contratação estabelecido pela IN 04. Observa-se, ainda, que o documento aborda todos os tópicos requeridos pela IN 04, e guarda total coerência com documentos elaborados na fase de planejamento da contratação.*
- 5. O que se tenta demonstrar é que as fases previstas na etapa de planejamento da contratação foram realizadas pela equipe definida para tal, e que a causa mais provável para a inconformidade detectada foi o excesso de atribuições e demandas executadas pelo quadro reduzido da área, situação que a Instituição tem buscado solucionar com a alocação de funcionários do último concurso, mas que tem esbarrado na deficiência geral de pessoal vivida pelo Órgão.*
- 6. Por fim, esclarecemos que o CNPq promoverá a inclusão de controles adicionais em seu processo de contratação de soluções de TI, de forma a evitar que inconformidades dessa natureza se repitam no futuro.*

Análise do Controle Interno



Em complemento ao fato descrito por esta CGU e em resposta à observação realizada pelo gestor em sua manifestação, apresentam-se os seguintes locais em que os achados foram identificados:

1. Análise de Viabilidade datada de 25.05.2012 na folha 32 do processo nº 001431/2012-9;
2. Estratégia de Contratação datada de 25.05.2012 na folha 16 do processo nº 001431/2012-9;
3. Plano de Sustentação datado de 23.05.2012 na folha 36 do processo nº 001431/2012-9;
4. Análise de Risco datada de 23.05.2012 na folha 42 do processo nº 001431/2012-9;

No mais, aguarda-se que as sugestões de aperfeiçoamento apresentadas por esta CGU sejam implantadas pelo CNPq.

Recomendações:

Recomendação 1: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam que os artefatos de planejamento das contratações de TI informem a data de aprovação e a data de elaboração, caso sejam diferentes.

Recomendação 2: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam que os artefatos de planejamento das contratações de TI serão revisados, previamente à contratação e de forma independente de sua equipe de elaboração, quanto aos seus aspectos técnico-econômicos.

2.1.4.17 CONSTATAÇÃO

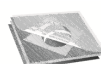
Não observação de condições mais vantajosas para renovação do contrato atual de fábrica de software levando a um valor unitário de ponto de função acima do mercado quando comparado a outras contratações com fins similares.

Fato

Em 24.08.2010, conforme fls. 783 do processo administrativo 000763/2010-1, foi firmado o Contrato nº 0040-00/2010, entre o CNPq e a CTIS, vigente entre 29.08.2010 e 29.08.2011, o qual foi prorrogado nos anos seguintes pelos Termos Aditivos nº 32.774, de 10.10.2012 (referente à 1ª prorrogação), e nº 178.732, de 16.10.2012 (referente à 2ª prorrogação e a um acréscimo de 24,7% no valor do Contrato), tendo o seguinte objeto:

Prestação de serviços especializados em tecnologia da informação, de acordo com o planejamento e em apoio à Coordenação Geral de Informática que utilizará SLA's e dos principais modelos de melhores práticas (ISO 9001:200, PMBOK, CMMI, COBIT, ISO20000, ISO 27001 e ISO 17799.

De acordo com o art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666, de 21.06.1993, a prorrogação de serviços executados de forma contínua, como o serviço de desenvolvimento e manutenção de software terceirizado pelo CNPq, está vinculada a obtenção de preços e



condições mais vantajosas para a administração. Embora, às fls. 1213 a 1231 do processo administrativo 000763/2010-1, constem solicitações de orçamento do CNPq a três empresas para a continuidade do contrato atual, essa solicitação é feita baseando-se em um modelo remuneratório prejudicial para a Administração Pública, o qual implica em valores superiores a média do mercado para contratações com finalidades similares.

O modelo remuneratório adotado pelo CNPq combina dois outros: remuneração por pontos de função para demandas de desenvolvimento e manutenção evolutiva e remuneração por postos de serviço – misto de postos de trabalho e horas de serviço técnico (HST) – para demandas de manutenção adaptativa, corretiva e perfectiva.

Apesar desse último modelo remuneratório ser desencorajado pela Instrução Normativa nº 04 da SLTI/MP, de 12.11.2010, a qual em seu art. 15, inciso III, alínea e, dispõe que a forma de pagamento deve ser feita em função dos resultados obtidos, o CNPq manteve o modelo remuneratório do atual contrato de fábrica de software, prorrogando, por meio do Segundo Aditivo ao Contrato nº 0040-00/2010, a vigência até 29.08.2013 (fls. 1290-1291).

A estimativa de prejuízo à Administração Pública desse contrato pode ser feita por meio da análise de contratações com objetos similares ocorridas em outros órgãos e entidades. Analisando o edital 25/2010 do CNPq, que originou o Contrato nº 0040-00/2010 de fábrica de software em questão, e o Edital 07/2012 do Banco Central do Brasil (Prestação de serviços técnicos de Tecnologia da Informação para desenvolvimento, documentação e manutenção de sistemas de informação, dimensionados através da técnica de pontos de função, em regime de fábrica de software), que originou o contrato 50412/2012, temos a seguinte comparação entre as infraestruturas no Quadro 1:

Quadro 1 – Comparação entre ambientes tecnológicos do BACEN e do CNPq

	Banco Central	CNPq
Nº de Sistemas a Serem Mantidos	263	53
Arquiteturas	4 (JEE e outras)	1 (JEE)
Linguagens	7	4
Alta Plataforma	Sim	Não

Nessa tabela notamos que a complexidade enfrentada por uma fábrica de software é significativamente maior no Banco Central que no CNPq. Entretanto, o valor do ponto de função praticado no CNPq atualmente é de R\$ 785,66 (conforme fls. 1284), enquanto o valor de ponto de função praticado no Banco Central é de menos de R\$ 500,00 (valor do PF praticado no CNPq é quase 60% maior que o praticado no BACEN). Poder-se-ia argumentar ainda que o modelo remuneratório do CNPq permite condições mais vantajosas para manutenções adaptativas, corretivas e perfectivas. Contudo, uma vez que o último aditivo trouxe cerca de 108.864 horas/ano para essa atividade (fls. 6601 do processo 000860/2011-5) e que a produtividade praticada pela fornecedora



é de 12 h/PF (fls. 6265 do processo 000860/2011-5), temos um total de 9.072 PF mantidos, a um custo unitário aproximado de R\$ 1.161,18/PF. Assim, observa-se que o valor do PF para manutenção adaptativa, corretiva e perfectiva no CNPq é 132% maior que o praticado no BACEN.

Em consulta ao sítio Transparência Pública (<http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/>) identificamos, conforme Quadro 2, outras contratações significativas de fábrica de software, também como o BACEN, integralmente remuneradas a partir de mensurações de resultados em pontos de função:

Quadro 2: Contratações com objeto similar ao do Contrato nº 040/2010 do CNPq

Órgão	Fornecedora	Quantidade Contratada (PF)	Valor Total do Contrato (R\$)	Valor por PF (R\$)
INEP– Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais	POLITEC	20.000	12.500.000	625,00
CGU – Controladoria-Geral da União	SQUADRA	5.000	1.762.000	352,40
SRF – Secretaria da Receita Federal	CAST	7.500	3.180.375	424,05

Quadro 3 – Comparativo entre os valores médios de PF obtidos em contratações da Administração Pública

Órgão	Valor médio do PF (R\$)
BACEN	460,00
INEP	625,00
CGU	352,40
SRF	424,05
CNPq	1.161,18



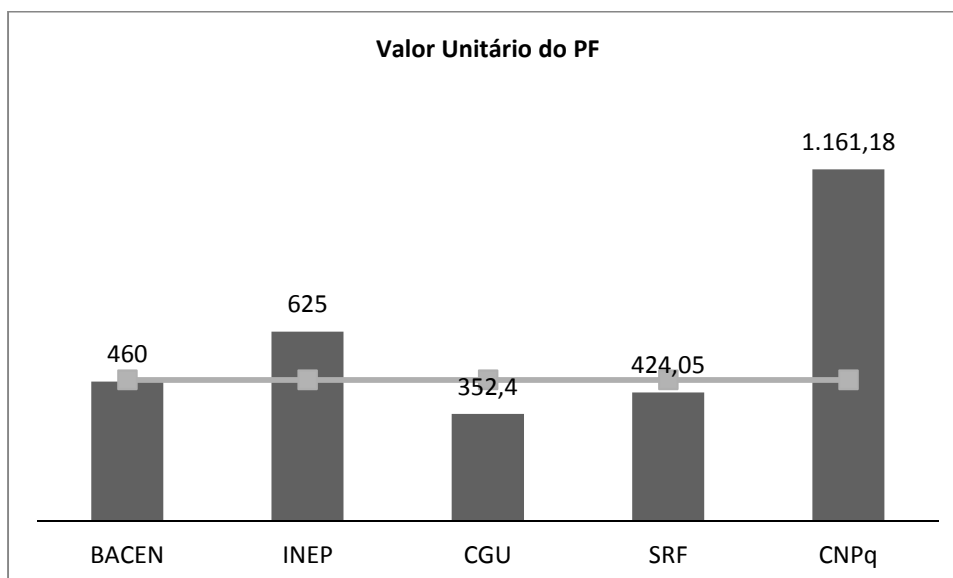


Figura 1 – Comportamento dos preços médios analisados em relação à média de preços para o conjunto BACEN, INEP, CGU e SRF

No gráfico apresentado acima, a linha horizontal representa a média simples dos preços do mercado para contratação de pontos de função (cerca de R\$ 465,36 calculados pelos preços coletados, excluindo-se o do CNPq) e as barras demonstram o quanto os preços médios contratados pelos órgãos se aproximam ou se distanciam da média.

Ressalta-se que de acordo com o contido no verso da folha 29 do processo administrativo 000763/2010-1 (item 4.3 do documento de Análise de Viabilidade da contratação) foi informado que esse modelo híbrido seria adotado por uma questão de maturidade organizacional, visando uma evolução segura do modelo de execução de postos de serviço com HST para pontos de função. Contudo, como já destacado, o contrato entrou em seu terceiro ano sem essa transição.

Por meio do Ofício AUD nº 051, de 08.07.2013, o gestor encaminhou a seguinte manifestação inicial sobre os fatos apresentados:

O CNPq publicou edital para a realização de pregão, na forma eletrônica, do tipo menor preço global, com o objetivo de contratar Serviços Especializados em Tecnologia da Informação (TI), na área de Manutenção de Sistemas de Informação.

O Tribunal de Contas da União (TCU) auditou e validou o edital do CNPq realizado pelo CNPq, tendo acompanhando toda a etapa de planejamento da contratação, geração dos artefatos previstos para a etapa, o modelo adotado para dimensionamento e remuneração dos serviços, as representações encaminhadas por empresas sobre o edital e o resultado final do processo. O próprio Coordenador Geral de Informática do Conselho compareceu à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação Sefti/TCU, para prestar todos os esclarecimentos necessários sobre o processo editalício.

O certame obteve expressiva competitividade com a participação de 10 (dez) empresas que fizeram inúmeros lances, tendo este CNPq contratado a proposta mais vantajosa. O Anexo I deste documento apresenta o extrato da consulta do sistema COMPRASNET à realização do pregão eletrônico que deu origem ao contrato.

O contrato foi assinado, a empresa prestadora dos serviços já passou pela “curva de aprendizagem” tendo assimilado, a contento, os diversos requisitos impostos pelo CNPq. Atualmente, a prestação dos serviços atingiu o tão esperado período de estabilização, atendendo às demandas advindas das áreas finalísticas do CNPq, em seus mais 50 sistemas de informação sendo alguns deles críticos e de alta complexidade.

As prorrogações contratuais foram feitas conforme reza a Lei, comprovando-se a vantajosidade e economicidade por meio de, no mínimo, 3 (três) pesquisas de preços realizadas junto a fornecedores de serviços iguais aos contratados, não havendo quaisquer irregularidades em todo o processo.

A equipe de auditoria alega em síntese que a prorrogação do contrato do CNPq está acima do valor de mercado.

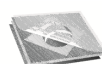
Sustenta sua alegação por meio de comparações do contrato do CNPq com 4 (quatro) outros contratos firmados pelos seguintes órgãos: BACEN, INEP, CGU e SRF.

Apresenta cálculos de conversão de HST (Horas de Serviço Técnico) para PF (Pontos de Função) que resulta em um suposto valor unitário de PF que estaria muito acima do praticado pelo BACEN.

E, por último, faz considerações contrárias à unidade HST utilizada pelo CNPq para mensurar e precificar os serviços não passíveis de mediação em PF.

Sobre a comparação do contrato do CNPq com o contrato do BACEN, a equipe de auditoria deduz, de forma equivocada, que a complexidade exigida para os sistemas do BACEN é maior quando comparada à do CNPq. Há de se ter muito cuidado com este tipo de comparação, pois sistemas de informação possuem diversas particularidades que precisam ser levadas em consideração e que distinguem um sistema do outro.

O fato por si só, de que o BACEN possui cerca de 200 sistemas de informação a mais que o CNPq não quer dizer



absolutamente nada com relação à complexidade. Pode-se perfeitamente afirmar que um único sistema de informação pode ter complexidade maior que o soma de todos os sistemas do BACEN.

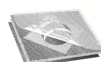
O CNPq convive, atualmente, com diversas arquiteturas, como DAO, Hibernate, Struts, JPA, Spring, EJB, JSF, Primefaces, além de frameworks específicos desenvolvidos por grupos universitários para o CNPq. A arquitetura dos sistemas do CNPq emprega, ainda, tecnologias como Lucene, Solr, Flex, JBPM, Jasper, Itext, APIs específicas para acesso à storages de conteúdo fixo (CAS), entre outras. Essas características tornam o ambiente de TI do CNPq complexo e dependente de profissionais altamente experientes e qualificados para a sua manutenção. O detalhamento das arquiteturas existentes nos sistemas de informação do CNPq, encontra-se no Anexo VIII deste documento.

Sobre o valor unitário do PF praticado pelo BACEN e pelos demais órgãos citados pela equipe de auditoria, vejamos a tabela abaixo:

NOME DO ÓRGÃO	VALOR UNITÁRIO DO PF (R\$)
<i>BACEN</i>	<i>460,00</i>
<i>INEP</i>	<i>625,00</i>
<i>CGU</i>	<i>352,40</i>
<i>SRF</i>	<i>424,05</i>

Inicialmente constatamos que é óbvio que sempre haverá preços diferentes em contratações de Pontos de Função, pois cada órgão tem as suas diferenças e cada contrato tem as suas particularidades. Se não fosse assim, a Administração Pública teria abolido a necessidade de promover pregão com lances de preços e pesquisas de valores junto a fornecedores e teria estabelecido que as contratações de PF fossem feitas com base em um valor pré-determinado.

Adicionalmente, a apresentação dessa tabela como referência para que o CNPq reveja os valores praticados no seu contrato é totalmente contraditória, pois se fosse dessa forma, o próprio BACEN também deveria rever seu contrato, pois o preço



unitário do seu PF está bem acima de R\$ 352,40, praticados pela CGU e da mesma forma acontece com a SRF. Por que a equipe de auditoria não faz as mesmas recomendações para o INEP que, de acordo com a tabela acima, possui preço unitário de PF aproximadamente 80% acima do valor praticado pela CGU?

Ora, essa pesquisa feita pela equipe de auditoria não serve para balizar o preço praticado pelo CNPq. Da mesma forma que a auditoria pesquisou preços junto aos órgãos relacionados na tabela acima e concluiu que o preço do CNPq está acima do mercado, o CNPq também promoveu uma pesquisa com amplitude maior e que comprova exatamente o contrário da conclusão da CGU.

Preço de mercado não quer dizer o menor preço existente no mercado e muito menos não se pode falar que uma pequena amostragem retrata o valor do ponto de função que deve ser praticado.

No âmbito de fábrica de software a obtenção de preço de mercado é uma tarefa bastante complexa, pois além dos ambientes tecnológicos serem bastante heterogêneos entre os clientes, as metodologias utilizadas são diferentes e o nível de complexidade dos próprios sistemas também.

Assim, falar em preços de mercado para fábrica de software talvez chega a ser uma conclusão impossível, basta uma simples pesquisa para se verificar que existem pontos de função abaixo de R\$ 300,00 como é o caso do IBAMA e pontos de função bem acima de R\$ 1.000,00 como é o caso dos valores cobrados pelo SERPRO.

Portanto, concluir que o valor do ponto de função praticado no CNPq está acima do valor de mercado é no mínimo temerário e não há qualquer sustentação técnica ou jurídica que prove isto.

Qual seria então o valor máximo para o ponto de função a ser praticado pela Administração Pública Federal? Não existe esta determinação, até porque, se existisse, a mesma seria ilegal, pois teria-se que alterar a legislação vigente.

Como não existe tal determinação, como pode esta CGU dizer que o ponto de função atualmente praticado esta acima do valor de mercado, quando existem inúmeros contratos em vigor em outros órgãos com valores acima dos ora praticados por este CNPq?



Ora, não nos parece razoável que esta CGU utilize 3 ou 4 contratos para fazer tal afirmação, pois não existe sustentação legal para isto.

Este CNPq agiu conforme manda a lei ao realizar pesquisa de mercado para a prorrogação do contrato. Dessa forma, todas as prorrogações realizadas estão revestidas de legalidade.

Vejamos, agora, o resultado de nossa pesquisa em outros órgãos públicos em contratos firmados recentemente. Antes, cabe-nos ressaltar que o contrato no CNPq estabelece duas distintas métricas para dimensionamento e remuneração dos serviços contratados. São elas: O PF para manutenção evolutiva de sistemas de informação e o HST para os demais tipos de serviços contratados.

O valor unitário do PF atualmente praticado pelo CNPq é de R\$ 785,66.

Segue, então, os resultados da pesquisa realizada pelo CNPq, sendo que, as cópias de todos os contratos/propostas citados na pesquisa encontram-se no final desse documento em seus Anexos II, III, IV, V e VI:

ÓRGÃO	VALOR UNITÁRIO DO PF
Ministério da Saúde <ul style="list-style-type: none">• Contrato firmado com a empresa CAST	R\$ 816,97
Caixa Econômica Federal <ul style="list-style-type: none">• Contrato firmado com a empresa STEFANINI	R\$ 825,75
Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento <ul style="list-style-type: none">• Contrato firmado com a empresa POLITEC (valor de 2009, existem dois pleitos de repactuação em andamento que	R\$ 679,26



ÓRGÃO	VALOR UNITÁRIO DO PF
<i>elevarão o valor do PF para o patamar de R\$ 800,00)</i>	
Ministério das Minas e Energia <ul style="list-style-type: none"> • Contrato firmado com a empresa CTIS 	R\$ 835,00
Caixa Econômica Federal <ul style="list-style-type: none"> • Contrato firmado com a empresa BRQ 	R\$ 642,54

Veja que os citados contratos, dentre vários outros existentes, comprovam que o valor praticado por este CNPq está totalmente dentro por padrões de mercado.

Mesmo assim, existe uma significativa variação entre eles, o que prova a dificuldade de se estabelecer um padrão de valor para a disciplina fábrica de software.

Por este motivo, sabiamente, a lei estabeleceu que deve-se fazer pesquisa de preço individualmente para cada projeto. No caso em tela, como dito anteriormente, tanto para o edital quanto para as prorrogações todas as pesquisas foram devidamente realizadas.

Ressaltamos, ainda, que as contratações de alguns órgãos públicos que resultaram pontos de função de valores muito baixos acabaram por criar vários transtornos na execução contratual e até mesmo forçaram tais órgãos a repetir a licitação.

O próprio INEP, citado pela equipe de auditoria da CGU promoveu o certame PE nº 11/2010 homologado com preço unitário por ponto de função igual a R\$ 349,23 e que obviamente não conseguiu manter a execução satisfatória de um contrato nesse patamar remuneratório, culminando com o cancelamento do mesmo e promoção de um novo certame, onde foi homologado a empresa CAST informática S/A para execução de 20.000 pontos de função/ano a um preço unitário por ponto de função igual a R\$ 625,00.

Portanto, não há ocorrência de pratica de preço acima dos valores de mercado, por parte do CNPq.



O que acontece é que algumas das contratações da Administração Pública têm feito mau uso do valor do Ponto de Função. Valores unitários por Ponto de Função, estabelecidos na faixa abaixo de R\$ 650,00, tornam a execução dos serviços inviável.

Empresas que praticam valores abaixo dessa faixa podem estar se utilizando de metodologias RAD, acrônimo do original em inglês que significa Desenvolvimento Rápido de Aplicação. Trata-se de metodologias desprovidas de qualidade comprovada e em desacordo com os modelos de melhores práticas de mercado como o CMMI. Essas empresas também lançam mão da utilização de geradores automáticos de código, o que acarreta transtornos na manutenção do funcionamento adequado dos sistemas de informação e, principalmente, não se utilizam de profissionais experientes e efetivamente capacitados.

O valor unitário do ponto de função é diretamente proporcional a 2 fatores: A Produtividade e o Custo da Equipe Técnica.

Levando em consideração esses aspectos, o edital de contratação dos serviços de manutenção de sistemas de informação do CNPq exigiu que as licitantes apresentassem, em planilha específica, a composição dos custos da equipe, produtividade, custos administrativos e percentual de lucro da empresa, como forma de demonstrar como a licitante chegou ao valor do ponto de função ofertado. Somente um instrumento dessa natureza torna possível avaliar a exequibilidade do Ponto de Função proposto. O modelo da planilha utilizada encontra-se no Anexo X deste documento.

A produtividade declarada e comprovada por meio de atestado fornecido pela licitante vencedora do certame do CNPq, foi de 12 horas por Ponto de Função.

É importante observar que a produtividade média em Java apontada pelo BFPUG fica entre 15 a 20 horas/PF, ou seja, a produtividade de 12 horas/PF é considerada bastante otimizada, mas tem se mostrado factível durante a execução do contrato.

O segundo fator é o Custo da Equipe Técnica, quanto maior o custo com os salários dos profissionais alocados na execução dos serviços, maior será o valor do Ponto de Função.

Os melhores profissionais tem tido sua remuneração aumentada em função da competitividade entre as empresas de



TI. Para não ficar fora do mercado, teme-se que uma empresa utilize mão de obra pouco qualificada na execução dos serviços, ofertando um valor não realístico para o Ponto por Função, ocasionando prejuízos à Administração. Ademais, o mercado tem tido a falsa idéia de que os custos com mão de obra têm diminuído em função da competitividade citada acima, quando, na verdade, o que tem acontecido é a contratação de profissionais de baixa qualificação profissional, gerando produtos e serviços pobres em qualidade.

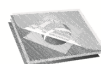
Os cidadãos tem demandado, com cada vez mais ênfase, serviços e produtos de qualidade por parte da Administração Pública, e isso exige consequentemente uma maior qualificação da prestação dos serviços e dos funcionários utilizados na sua execução. Naturalmente, quanto mais qualificado é um profissional maior é o seu salário.

Conforme pesquisa realizada em Julho/2012 (Fonte www.apinfo.com), a média salarial de um Gerente de Projetos (perfil requerido para a execução dos serviços contratados pelo CNPq) é de R\$ 9.199,00. Isso representa um acréscimo de 40% em relação à média levantada no ano de 2008, ou seja, mais de 15% acima da inflação acumulada no período.

Portanto, baixa produtividade somada a baixos salários culminam em valores unitários por Ponto de Função, estabelecidos na faixa de R\$ 352,40 como o da CGU ou de R\$ 460,00 como o do BACEN o que implica na utilização de profissionais que recebem até 03 vezes menos que o padrão de mercado. Que qualidade de serviço pode-se esperar de uma equipe técnica com salários tão baixos?

O que foi acima demonstrado está sendo, a duras penas, comprovado por outros órgãos públicos que contrataram serviços com preço unitário de ponto de função na faixa abaixo de R\$ 650,00. Esses órgãos não estão conseguindo executar os seus contratos de forma adequada e com a qualidade necessária e é um equívoco por parte da equipe de auditoria da CGU tomar por base os preços praticados por esses órgãos.

Quanto ao cálculo realizado pela equipe de auditoria da CGU, conforme constante no Ofício em referência e do qual, foi realizada uma verdadeira mistura das 2(duas) distintas unidades utilizadas pelo CNPq, para dimensionamento e precificação de seus serviços, quais sejam: O PF para manutenção evolutiva de sistemas de informação e o HST para os demais serviços contratados. Esse cálculo de conversão de HST para PF, supondo



no final um valor unitário de PF de R\$ 1.161,18 carece de total respaldo técnico e nenhum instituto como, por exemplo, o IFPUG validaria essa transformação.

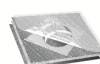
Além do mais, a unidade HST é utilizada para execução de serviços específicos como, por exemplo:

- Preparação do ambiente de desenvolvimento, testes e homologação;
- Unificação de códigos nos ambientes de desenvolvimento, homologação e produção;
- Administração de componentes de software;
- Refinamento e melhoria das etapas e atividades existentes na metodologia;
- Promoção de melhoria contínua nos níveis de serviço;
- Identificação de fontes de “retrabalho”;
- Elaboração e manutenção do modelo de dados e processos corporativos;
- Implementação de soluções de criptografia e certificado digital;
- Business Intelligence;
- Adequação dos processos do CNPq às melhores práticas de mercado como o CMMI e o COBIT; e etc.

O CNPq entende que essas atividades e uma série de outras relacionadas à resolução de incidentes e problemas registrados pela equipe técnica da Central de Serviços de TI, com relação a correção de falhas e manutenção do pleno funcionamento de seus sistemas de informação, não são passíveis de medição em Pontos de Função.

Para esses serviços o CNPq estabeleceu a unidade HST que advém de um modelo criado pelo STJ e utilizado por diversos órgãos com algumas variações. Para atender às características do CNPq, o modelo foi adequado e cada HST equivale a 1 hora de serviço técnico com profissional qualificado. A unidade HST é composta de: i) O tipo e grau de complexidade dos serviços a serem executados; ii) O esforço e o grau de especialidade dos profissionais a serem envolvidos da execução das atividades; e iii) Os níveis de desempenho e qualidade a serem cumpridos (SLA's).

Os serviços que utilizam a unidade HST são executados sob demanda, nas instalações do CNPq e mediante emissão de Ordem de Serviço pelo Gestor do Contrato.



A medição e execução de serviços por meio da HST reforça a visão de um novo modelo de contratação voltado à utilização de métricas e à remuneração da prestação de serviços mediante a entrega de produtos de acordo com prazos e qualidade previamente definidos e por meio do atendimento aos requisitos constantes nas Ordens de Serviço e nos Acordos de Níveis de Serviço (SLA's) estabelecidos.

Portanto, há de se afastar a idéia de que o CNPq está utilizando a unidade HST em detrimento da unidade PF, pois de acordo com o Manual de Práticas e Contagens de Pontos de Função versão 4.2, (Function Point Counting Practices Manual release 4.2), publicado pelo IFPUG (International Function Point Users Group) utilizado pelo CNPq, os serviços executados em HST, repetimos, não são passíveis de medição em PF.

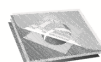
Independentemente do que diz o “Roteiro de Métricas do SISP” citado pela equipe de auditoria da CGU e que é meramente orientativo e não obrigatório, as atividades executadas em HST, de forma alguma se enquadram nas definições desse referido roteiro, que sequer existia na época da contratação feita pelo CNPq.

Por fim, esclarecemos que as questões levantadas pela auditoria da CGU, foi um dos pontos objeto de representação encaminhada ao Tribunal de Contas da União (Representação nº 022.298/2010-0), por ocasião da realização do Pregão Eletrônico SRP nº 025/2010 para a contratação dos serviços de manutenção de sistemas do CNPq. A Secretaria de Fiscalização de tecnologia da Informação (Sefti), em 2/12/ 2010, emitiu parecer conclusivo após a análise da representação e dos aspectos técnicos e jurídicos do ato convocatório, tendo considerado legais e regulares todas as exigências e procedimentos editalícios. O parecer, chancelado pelo Secretário da Sefti, recomendou a improcedência da Representação feita à época pela empresa, parecer este que foi acatado pelo Plenário do Tribunal e referendado no Acórdão Nº 84/2011 – TCU – Plenário, cuja cópia encontra-se no Anexo XIV deste documento.

A partir dessa manifestação, a equipe de auditoria acrescentou as seguintes considerações:

1. De início, o gestor informou que:

Quanto ao cálculo realizado pela equipe de auditoria da CGU, conforme constante no Ofício em referência e do qual, foi realizada uma verdadeira mistura das 2(duas) distintas unidades utilizadas pelo CNPq, para dimensionamento e precificação de seus serviços, quais sejam: O PF para



manutenção evolutiva de sistemas de informação e o HST para os demais serviços contratados. Esse cálculo de conversão de HST para PF, supondo no final um valor unitário de PF de R\$ 1.161,18 carece de total respaldo técnico e nenhum instituto como, por exemplo, o IFPUG validaria essa transformação.

Contudo, como pode ser verificada, a partir da fórmula de cálculo para esforço, apresentada no Roteiro de Métricas do SISP, versão 2.0, item 6.1.2, o tamanho em ponto de função produzido pode ser estimado pela seguinte expressão:

$$\text{Tamanho (PF)} = \frac{\text{Esforço (horas)}}{\text{Índice de Produtividade} \left(\frac{HH}{PF} \right)}$$

Uma vez que a SLTI/MP, como Órgão Central do SISP, recomendou por meio da Portaria SLTI/MP nº 31, de 29.11.2010, a utilização do Roteiro de Métricas referido para todos os integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) do Poder Executivo Federal, no qual se incluem esta CGU e o CNPq, não se verifica impedimento pela equipe de auditoria para utilização dessa estimativa, num cenário em que só exista a quantidade de HST e o índice de produtividade, como também não se verifica razoabilidade em acatar a argumentação desse Conselho sobre carência de “total respaldo técnico” para emprego dessa fórmula.

2. O gestor argumenta que a comparação da contratação de fábrica de software realizada pelo CNPq com a comparação de fábrica de software realizada pelo BACEN não é suficiente para o alcance de uma conclusão, dada às especificidades organizacionais que, de forma diferente, influenciam sobre o preço unitário dos pontos de função contratados. Diante disso, a equipe de auditoria identificou os seguintes fatores que, embora não sejam os únicos, atuam de forma relevante sobre os valores a serem pagos em pontos de função:
 1. Ambiente regulatório da organização – as normas e as práticas a serem observadas por organizações pertencentes ao SISP são diferentes de organizações não pertencentes;
 2. Contratação de desenvolvimento e manutenção – os valores unitários de pontos de função apenas para o desenvolvimento de sistemas novos costumam ter valor diferenciado de pontos de função voltados para a manutenção do legado;
 3. Processo de Software – organizações com processo de software mais complexo geralmente obtêm preços maiores para os pontos de função a serem contratados;
 4. Conjunto de artefatos exigidos – quanto maior o número de artefatos exigido num ciclo de desenvolvimento ou manutenção, maior será o esforço para a entrega do mesmo número de pontos de função;
 5. Família de tecnologias utilizada – existe um vasto conjunto de tecnologias para os sistemas de informação a serem produzidos. Contudo, essas tecnologias podem ser particionadas em famílias como JEE, NET, php, Ruby etc. Quanto mais famílias envolvidas numa contratação, maior será a heterogeneidade dos profissionais da contratada e maior será o preço do ponto de função contratado;
 6. Aprofundamento das diretrizes de requisitos não funcionais – a engenharia de requisitos não funcionais não influencia o tamanho funcional do sistema, mas atua sobre a estimativa de esforço, uma vez



que quanto maior o número de requisitos não funcionais, maior será o esforço empregado.

Diante desses seis fatores identificados, propõem-se o seguinte perfil para o Termo de Referência em análise do CNPq:

- i. Ambiente regulatório – SISP;
- ii. Contratação de desenvolvimento ou manutenção – ambos;
- iii. Processo de software – derivado do Processo Unificado de Software;
- iv. Conjunto de artefatos exigidos – cerca de 40 tipos de artefatos previstos;
- v. Família de tecnologias utilizada – JEE
- vi. Aprofundamento de diretrizes sobre requisitos não funcionais – sem a presença de guias sobre o tratamento específico desses requisitos.

Com esse perfil definido, foi ampliado o conjunto de contratações de fábricas de software analisadas. Para efeito de comparação com o CNPq, somente foram consideradas as organizações pertencentes ao SISP com um perfil igual ou mais complexo ao presente no planejamento da contratação expressa no Termo de Referência em análise desse Conselho. Assim, obteve-se o seguinte conjunto de organizações:

Quadro 1 – Comparativo entre os valores médios de PF obtidos em contratações da Administração Pública

Órgão	Ano	Valor Unitário do PF (R\$)
Min. Agricultura	2009	679,26
Min. Saúde	2010	816,97
Ancine	2011	899,9
ANS	2011	328,43
FNDE	2011	493,75
IBAMA	2011	539
INCRA	2011	496,28
Min Cultura	2011	575
INEP	2012	625
CGU	2012	352,4
SRF	2012	424,05
BACEN	2012	460
Min. Minas e Energia	2013	835

Resultando numa média para valor unitário de ponto de função de R\$ 578,85 e um desvio padrão de R\$ 176,58. Embora o gestor tenha razão sobre a necessidade de cuidado com a comparação entre diferentes contratações, dois fatos são inegáveis:



- i. O CNPq quando estima o valor provável de sua contratação, ele analisa o mercado; e
 - ii. o valor estimado para os pontos de função desenvolvidos e mantidos para o CNPq – R\$ 1.161,18 – ainda se posiciona a uma distância da média identificada de valores do mercado para contratações similares maior que três vezes o desvio padrão da amostra.
3. Quanto aos serviços executados por HST no escopo desse contrato, o gestor enumera como serviços específicos executados sob este contrato de fábrica de software mensurados por meio dessa métrica:
 1. Preparação do ambiente de desenvolvimento, testes e homologação;
 2. Refinamento e melhoria das etapas e atividades existentes na metodologia;
 3. Promoção de melhoria contínua nos níveis de serviço
 4. Adequação dos processos do CNPq às melhores práticas de mercado como o CMMI e o COBIT.

A equipe de auditoria ratifica o entendimento de que, embora esses serviços possam ser remunerados pela métrica em questão, eles estão fora do escopo definido no Termo de Referência em análise, o qual apresenta a seguinte descrição dos serviços a serem executados:

4.1 Descrição Geral dos Serviços

4.1.1 Manutenção Corretiva

Contempla a identificação de pontos falhos e eliminação de defeitos de códigos de funcionalidades de sistemas de informação, bem como a identificação, proposição e realização de ações de manutenção de preventiva, visando prevenir a incidência de erros e problemas futuros.

4.1.2 Manutenção Perfectiva

Contempla à adequação das funcionalidades de sistemas de informação, visando a melhoria de seu desempenho e qualidade.

4.1.3 Manutenção Adaptativa

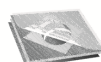
Refere-se à adequação das funcionalidades dos sistemas a novas regras de negócio, a nova legislação, a novas tecnologias ou melhoria da qualidade dos sistemas de informação.

4.1.4 Manutenção Evolutiva

Abrange a concepção e implantação de novas funcionalidades em sistemas de informação existentes.

Observa-se que ainda que estes serviços fossem entendidos como dentro do escopo da contratação, não houve a definição prévia, pelo gestor, de níveis de qualidade dos resultados e produtos a serem entregues pela contratada, conforme o art. 15, § 2º, da Instrução Normativa nº 04 da SLTI/MP, de 12.11.2010.

Encerrando-se a análise, enfatiza-se que o núcleo da constatação em questão não se refere simplesmente à realização ou não de uma cotação prévia de preços antes da renovação do contrato em análise. O núcleo dessa constatação se refere a que, desde o término do exercício de 2010, a SLTI/MP proporcionou condições mais vantajosas de mensuração dos serviços contratados pelo CNPq, o qual não somente não os observou, como mantém um preço total para seu serviço de desenvolvimento e manutenção de sistemas que, quando estimado para o valor que seria pago caso tivesse migrado o



modelo de mensuração recomendado para SISP, é significativamente maior que o encontrado no mercado para contratações de finalidade similar, até mesmo com fatores de formação do ponto de função similares aos desse Conselho.

Causa

1. Entendimento do gestor de que para renovação dos contratos de serviços contínuos é necessário apenas a cotação de preços em contratações similares e não da observância da existência de condições mais vantajosas para a Administração Pública, contrariando o disposto no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666, de 21.06.1993.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício PR nº 0441, de 26.07.2013, do CNPq, o gestor encaminhou a seguinte manifestação:

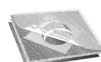
Os argumentos apresentados no primeiro Memorando do CNPq demonstram que uma comparação simples e linear entre objetos de contratos complexos e distintos como os de fábrica de software é incapaz de, por si só, embasar uma conclusão de estimativa errônea. Cada contrato possui realidades próprias. Apenas uma comparação entre os projetos e a busca pela estimativa de preços entre o mesmo projeto, com idênticas funcionalidades e artefatos, é capaz de dar um embasamento suficiente ao método simplesmente comparativo.

Cabe-nos ressaltar que a análise do CNPq conclui por um valor do PF distinto do indicado no Relatório Preliminar, de R\$ 1.161,18.

Podemos inferir que esse valor em relação ao contrato de fábrica de software do CNPq, de R\$ 785,66, bem mais próximo do valor unitário do PF praticado pelo mercado QUE é de R\$ 755,43 (valor médio da sua pesquisa com o desvio padrão indicado pela CGU).

Por conseguinte, o valor unitário do PF contratado pelo CNPq é de R\$ 785,66, resta já provado que, mesmo diante dos cálculos realizados pela CGU, o valor adotado pelo CNPq está totalmente dentro dos valores praticados pelo mercado.

Para dirimir quaisquer dúvidas que ainda restem sobre a questão levantada pela equipe de auditoria da CGU, o CNPq promoverá uma ampliação da pesquisa de preço inicial realizada abrangendo, desta vez, 10 (dez) empresas de tecnologia da informação do país com capacidade para o atendimento ao contrato, a fim de demonstrar que o alegado excesso no valor do ponto de função é inexistente, havendo na verdade uma plena compatibilidade com os preços de mercado.



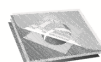
Informamos, nesse contexto, que a Coordenação Geral de Tecnologia de Informação deste Conselho contatou outros Órgãos da Administração Pública Federal, que recentemente promoveram contratações em Pontos de Função, dentre eles, citamos o levantamento feito junto ao Ministério de Minas e Energia (MME). Esse Ministério possuía um contrato com a empresa SQUADRA cujo valor unitário do PF era de R\$ 351,00. O MME enfrentou diversos problemas no período de execução desse contrato, dentre eles:

- *Baixíssimo nível de qualificação e experiência dos profissionais envolvidos na execução dos serviços, devido a total incapacidade da empresa Contratada em disponibilizar bons profissionais em decorrência do baixo patamar remuneratório dos profissionais estabelecido em função do valor do PF faturado pela Contratada;*
- *Atrasos na execução dos serviços;*
- *Prejuízos em decorrência do não atendimento adequado das demandas oriundas das áreas finalísticas do MME;*
e,
- *Outros.*

O resultado desse estudo concluiu que a referência de valor unitário mínimo a ser pago para um Ponto por Função seria de R\$ 620,49. Ainda assim, o estudo considerou o percentual médio de 5%, tanto para despesas administrativas/operacionais quanto para o lucro, percentual este que é bastante inferior ao praticado por diversas empresas de TI do mercado brasileiro.

Esse estudo foi inserido no contexto do seu Edital de Licitação nº 28/2012 e tanto o estudo quanto a integralidade desse edital passou pelo crivo de avaliação do Tribunal de Contas da União (TCU) sendo totalmente validado por este. O decorrente certame logrou êxito, tendo a ampla participação e a competitividade asseguradas pela expressiva quantidade de empresas licitantes.

O CNPq promoveu a pesquisa de mercado em todas as prorrogações levadas a efeito no referido contrato. Utilizou o seu projeto como base para coletar o preço de pelo menos 03 empresas e pôde, assim, concluir que o preço praticado no contrato era vantajoso. O edital foi avaliado e validado pelo Tribunal de Contas da União, tendo sido realizado um pregão eletrônico para o qual compareceram nada menos do que 10 (dez) empresas que fizeram inúmeros lances, tendo este CNPq contratado sim a proposta mais vantajosa.



Análise do Controle Interno

A partir da manifestação do gestor, e em complemento à análise apresentada para a constatação correlata denominada “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”, propõem-se as seguintes análises:

1. A equipe de auditoria compartilha o entendimento do gestor de que cada contrato existente em diferentes órgãos na Administração Pública Federal (e até mesmo dentro do mesmo órgão) tem realidades próprias. Contudo, não compartilhamos o entendimento de que “apenas uma comparação entre os projetos e a busca pela estimativa de preços entre o mesmo projeto, com idênticas funcionalidades e artefatos, é capaz de dar um embasamento suficiente ao método simplesmente comparativo”. Se assim fosse:
 - a. a pesquisa de mercado determinada pelo art. 15, incisos IV e V, da Instrução Normativa nº 04, de 12.11.2010, da SLTI/MP, a qual foi realizada pelo CNPq conforme solicitação de orçamento constante nas folhas 1214 a 1231 do Processo nº 000763/2010-1, seria inócua, sem sentido, uma vez que o conjunto das necessidades, das restrições e das expectativas existentes em um órgão é único em toda a Administração Pública; e
 - b. não seria considerada uma boa prática, por Capers Jones, na página 51 de seu livro *Software Engineering Best Practices – Lessons from Successful Projects in the Top Companies*, a estimativa por analogia em pré-projetos de software, derivada a partir de um conjunto de projetos diferentes, mas com características-chaves similares, realizada por meio de bases históricas confiáveis como a do *International Software Benchmarking Standards Group* (ISBSG). Na ausência de uma base histórica consolidada no âmbito da Administração Pública Federal, a estimativa a partir de outras contratações no âmbito do SISP de serviços de desenvolvimento e manutenção de software com características técnicas similares às encontradas no CNPq não deixa de ser uma boa prática.
2. Quanto à questão do CNPq ter contratado o ponto de função para desenvolvimento e manutenção evolutiva a R\$ 785,66, a equipe de auditoria compreende que este foi o valor contratado, mas como necessita comparar a totalidade dessa contratação às demais realizadas na Administração Pública em aderência às recomendações da SLTI/MP, foi necessário estimar como a totalidade dos HST consumidos pelo CNPq relacionam-se com pontos de função mantidos. Os detalhes dessa conversão já foram abordados no campo “Fato” desta constatação e na análise da constatação “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”;

3. Quanto ao estudo de caso do MME, ele se refere a uma situação específica, mas não deixa de ser uma boa prática que, durante o planejamento da contratação, o órgão identifique critérios objetivos de desclassificação de propostas manifestamente inexequíveis, de acordo com o art. 48, inciso II, da Lei nº 8.666, de 21.06.1993. Ressalta-se que, na ausência de uma amostra maior de órgãos que apresentem esse estudo, torna-se não adequado utilizar analogia neste caso. Entretanto, o valor pode ser usado como um indicador de inexequibilidade a ser validado ou não, após estudos técnico-econômicos adequados, pelo CNPq.

Diante do exposto, mantém-se a constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam que os serviços de manutenção corretiva, adaptativa e perfectiva serão mensuradas utilizando-se a métrica de pontos de função, adotando-se para isso o Roteiro de Métricas de Software do SISP, em sua versão mais recente, ou alguma customização desse Roteiro realizada pelo CNPq.

Recomendação 2: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam a atribuição de responsabilidade pela aderência das contratações de tecnologia da informação realizadas pelo CNPq às diretrizes e aos normativos emitidos pela SLTI/MP.

Recomendação 3: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam a não contratação, ou renovação de contratação, de serviços de desenvolvimento e manutenção de software, incluindo suas espécies corretiva, adaptativa e perfectiva, que não sejam mensurados funcionalmente por pontos de função, ou por algum modelo alternativo comprovadamente aderente às diretrizes da SLTI/MP.

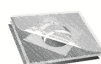
Recomendação 4: Formalizar controles internos que garantam para as contratações de tecnologia da informação que necessitem utilizar a métrica de HST a definição prévia de prazos e da qualidade dos produtos e dos resultados a serem entregues pela contratada.

3 GESTÃO OPERACIONAL

3.1 Programação dos Objetivos e Metas

3.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

3.1.1.1 INFORMAÇÃO



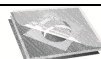
Informações básicas sobre as Ações objeto de avaliação por parte da equipe de auditoria, para contextualizar as constatações e informações registradas no relatório em relação às Ações sob a responsabilidade da UJ.

Fato

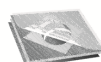
DESCRIÇÃO SUMÁRIA: Informação básica das principais Ações sob responsabilidade da UJ.

FATO: Trata-se das informações básicas das principais ações executadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. No levantamento dessas informações foram considerados os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além da vinculação finalística à missão da UJ, com extensão correspondendo a 74,5% do total das despesas executadas pela UJ, conforme discriminado no quadro a seguir:

Programa - Descrição	Ação (projeto/atividade/ Op. Especiais) – Descrição	Finalidade	Forma de implementação/ detalhamento	Representatividade
2021- Ciência, Tecnologia e Inovação	0901 - Concessão de Bolsas de Formação e Qualificação de Pesquisadores e Profissionais para C,T&I	Preparar recursos humanos bem capacitados e qualificados para responder aos desafios intrínsecos à construção de uma nação social e economicamente desenvolvida e, ao mesmo tempo, enfrentar as exigências do novo processo produtivo crescentemente globalizado, intensivo em conhecimento e altamente competitivo.	É estabelecido pelo CNPq um calendário anual para a submissão de propostas, que obedece às seguintes exigências e/ou etapas: a) Apresentação de um projeto de pesquisa; b) Seleção das propostas a partir de pareceres emitidos por consultores especializados. A contratação dos projetos ocorre mediante assinatura de um instrumento jurídico entre o pesquisador responsável pelo projeto e o CNPq.	30,7%
2021- Ciência, Tecnologia e Inovação	00HI - Concessão de Bolsas de Atração, Fixação e Intercâmbio de Recursos Humanos Qualificados - Ciência sem Fronteiras	Atrair, fixar e promover o intercâmbio de Recursos Humanos Qualificados	Oferta de diversas modalidades de bolsas - doutorado sanduíche no exterior, doutorado pleno no exterior, pós-doutorado no exterior, sanduíche na graduação no exterior, estágio para especialização no exterior, estágio sênior no exterior, jovens talentos e	21,6%



			<p>pesquisador visitante especial – permitindo a mobilidade internacional de estudantes e pesquisadores,</p> <p>desde o nível da graduação até o de pós-doutorado, a partir de forte atuação na celebração de protocolos, acordos e convênios de colaboração e parcerias com agências</p> <p>congêneres e centros de excelência no exterior.</p>	
2021- Ciência, Tecnologia e Inovação	0900 - Concessão de Bolsas de Estímulo à Pesquisa	<p>Aumentar a produção e a produtividade científica e tecnológica, na geração de conhecimentos, no estímulo ao engajamento de pesquisadores produtivos em projetos de relevância</p> <p>científica, social e econômica, na organização de grupos de pesquisa e desenvolvimento, em universidades, em institutos de pesquisa e em empresas, e, ao mesmo tempo,</p> <p>preparando recursos humanos qualificados para enfrentar os desafios de uma economia crescentemente globalizada, intensiva em conhecimento e altamente competitiva.</p>	<p>A concessão dessas bolsas segue os seguintes procedimentos: a) apresentação, pelos pesquisadores, de um projeto de pesquisa, submetido a editais e/ou chamadas públicas; b) seleção destes projetos a partir de pareceres emitidos por consultores especializados e/ou comitês assessores constituídos de acordo com as diversas áreas do conhecimento; c) contratação dos projetos mediante assinatura de um instrumento jurídico entre o pesquisador responsável pelo projeto e o CNPq.</p>	14,8%
2021- Ciência, Tecnologia e Inovação	0902 - Concessão de Bolsas de Iniciação à Pesquisa Científica e Tecnológica	<p>Estimular a atividade de iniciação científica e tecnológica, integrando estudantes de nível médio e do ensino superior em grupos de pesquisa, de modo a identificar precocemente</p> <p>vocações e acelerando o processo de expansão e renovação do quadro de pesquisadores e de</p>	<p>Concessão de bolsas de Iniciação Científica - IC, Iniciação Tecnológica Industrial - ITI e Iniciação Científica Júnior - IC-Jr, mediante os seguintes procedimentos: a) Na forma de quotas institucionais por meio do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica - PIBIC; b) Diretamente ao</p>	7,4%



		profissionais para a área de ciência, tecnologia e inovação.	pesquisador, no âmbito de Projetos Integrados de Pesquisa, por meio de chamadas públicas e/ou editais lançados para a finalidade; c) Na forma de quotas institucionais por meio do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Tecnológica Industrial - PIBITI; d) Repasse a Fundações Estaduais de Amparo a Pesquisa e/ou Secretarias Estaduais de C&T, mediante convênios, para a concessão da modalidade Iniciação Científica Júnior - IC-Jr.	
--	--	--	--	--

DESCRIÇÃO SUMÁRIA: Informação básica da Ação de Governo 0901 – “Concessão de Bolsas de Formação e Qualificação de Pesquisadores e Profissionais para C,T&I”

FATO: Trata-se da Ação 0901 – “Concessão de Bolsas de Formação e Qualificação de Pesquisadores e Profissionais para C,T&I”, que tem por finalidade preparar recursos humanos bem capacitados e qualificados para responder aos desafios intrínsecos à construção de uma nação social e economicamente desenvolvida e, ao mesmo tempo, enfrentar as exigências do novo processo produtivo crescentemente globalizado, intensivo em conhecimento e altamente competitivo. Esta Ação se insere no contexto do Programa de Governo 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação, o qual tem por objetivo expandir a formação, capacitação e fixação de recursos humanos qualificados para ciência, tecnologia e inovação e impulsionar o intercâmbio e a atração de recursos humanos qualificados radicados no exterior por meio de concessão de bolsas.

A implementação da Ação se dá por meio da concessão de bolsas de estudos para formação, treinamento e capacitação de cientistas, engenheiros, tecnólogos e técnicos, em diversos níveis modalidades, a saber: Mestrado -GM, Doutorado - GD, Doutorado-sanduíche no País - SWP e no exterior SWE, Aperfeiçoamento/Especialização no exterior - SPE, Estágio Sênior no exterior - ESN, Pós-doutorado Júnior - PDJ e Pós-Doutorado Sênior - PDS (no País), Pós-doutorado no exterior - PDE, nos temas e programas de ciência e tecnologia estratégicos, cujos projetos contribuam para a solução de problemas sociais, regionais e setoriais. A submissão de propostas deve obedecer ao calendário anual estabelecido pelo CNPq nas seguintes etapas: a) apresentação de projeto de pesquisa; b) seleção das propostas a partir de pareceres emitidos por



consultores especializados; e c) contratação dos projetos, na qual ocorre a assinatura de um instrumento jurídico entre o pesquisador responsável pelo projeto e o CNPq.

Para avaliação da Ação 0901 foi efetuada amostragem não probabilística, considerando os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além de vinculação finalística à missão da UJ, com extensão correspondendo a R\$ 487.138.468,45. Os exames realizados foram voltados para a verificação do atingimento das metas físicas e financeiras da Ação, sendo que a profundidade contemplou a conformidade dos dados financeiros expostos no Relatório de Gestão com os disponíveis no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI.

DESCRIÇÃO SUMÁRIA: Informação básica da Ação de Governo 00HI – “Concessão de Bolsas de Atração, Fixação e Intercâmbio de Recursos Humanos Qualificados - Ciência sem Fronteiras”

FATO: Trata-se da Ação 00HI – “Concessão de Bolsas de Atração, Fixação e Intercâmbio de Recursos Humanos Qualificados - Ciência sem Fronteiras”, que tem por finalidade atrair, fixar e promover o intercâmbio de Recursos Humanos Qualificados. Esta Ação se insere no contexto do Programa de Governo 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação, o qual tem por objetivo expandir a formação, capacitação e fixação de recursos humanos qualificados para ciência, tecnologia e inovação e impulsionar o intercâmbio e a atração de recursos humanos qualificados radicados no exterior por meio de concessão de bolsas.

A implementação da Ação se dá por meio da oferta de diversas modalidades de bolsas - doutorado sanduíche no exterior, doutorado pleno no exterior, pós-doutorado no exterior, sanduíche na graduação no exterior, estágio para especialização no exterior, estágio sênior no exterior, jovens talentos e pesquisador visitante especial – permitindo a mobilidade internacional de estudantes e pesquisadores, desde o nível da graduação até o de pós-doutorado, a partir de forte atuação na celebração de protocolos, acordos e convênios de colaboração e parcerias com agências congêneres e centros de excelência no exterior.

Para avaliação da Ação 00HI foi efetuada amostragem não probabilística, considerando os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além de



vinculação finalística à missão da UJ, com extensão correspondendo a R\$ 342.710.499,62. Os exames realizados foram voltados para a verificação do atingimento das metas físicas e financeiras da Ação, sendo que a profundidade contemplou a conformidade dos dados financeiros expostos no Relatório de Gestão com os disponíveis no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI.

DESCRIÇÃO SUMÁRIA: Informação básica da Ação de Governo 0900 – “Concessão de Bolsas de Estímulo à Pesquisa”

FATO: Trata-se da Ação 0900 – “Concessão de Bolsas de Estímulo à Pesquisa”, que tem por finalidade aumentar a produção e a produtividade científica e tecnológica, na geração de conhecimentos, no estímulo ao engajamento de pesquisadores produtivos em projetos de relevância científica, social e econômica, na organização de grupos de pesquisa e desenvolvimento, em universidades, em institutos de pesquisa e em empresas, e, ao mesmo tempo, preparando recursos humanos qualificados para enfrentar os desafios de uma economia crescentemente globalizada, intensiva em conhecimento e altamente competitiva. Esta Ação se insere no contexto do Programa de Governo 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação, o qual tem por objetivo expandir a formação, capacitação e fixação de recursos humanos qualificados para ciência, tecnologia e inovação e impulsionar o intercâmbio e a atração de recursos humanos qualificados radicados no exterior por meio de concessão de bolsas.

A implementação da Ação se dá por meio da concessão de bolsa de pesquisa, de caráter científico e/ou tecnológico, em diversos níveis, nas seguintes modalidades: Produtividade em Pesquisa - PQ; Apoio Técnico - AT; Desenvolvimento Científico Regional - DCR; Pesquisador Visitante - PV; Fixação de Recursos Humanos de Interesse dos Fundos Setoriais - SET. A concessão dessas bolsas segue os seguintes procedimentos: a) apresentação, pelos pesquisadores, de um projeto de pesquisa, submetido a editais e/ou chamadas públicas; b) seleção destes projetos a partir de pareceres emitidos por consultores especializados e/ou comitês assessores constituídos de acordo com as diversas áreas do conhecimento; e c) contratação dos projetos mediante assinatura de um instrumento jurídico entre o pesquisador responsável pelo projeto e o CNPq.

Para avaliação da Ação 0901 foi efetuada amostragem não probabilística, considerando os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além de vinculação finalística à missão da UJ, com extensão correspondendo a R\$



234.972.444,05. Os exames realizados foram voltados para a verificação do atingimento das metas físicas e financeiras da Ação, sendo que a profundidade contemplou a conformidade dos dados financeiros expostos no Relatório de Gestão com os disponíveis no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI.

DESCRIÇÃO SUMÁRIA: Informação básica da Ação de Governo 0902 – “Concessão de Bolsas de Iniciação à Pesquisa Científica e Tecnológica”

FATO: Trata-se da Ação 0902 – “Concessão de Bolsas de Iniciação à Pesquisa Científica e Tecnológica”, que tem por finalidade estimular a atividade de iniciação científica e tecnológica, integrando estudantes de nível médio e do ensino superior em grupos de pesquisa, de modo a identificar precocemente vocações e acelerando o processo de expansão e renovação do quadro de pesquisadores e de profissionais para a área de ciência, tecnologia e inovação. Esta Ação se insere no contexto do Programa de Governo 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação, o qual tem por objetivo expandir a formação, capacitação e fixação de recursos humanos qualificados para ciência, tecnologia e inovação e impulsionar o intercâmbio e a atração de recursos humanos qualificados radicados no exterior por meio de concessão de bolsas.

A implementação da Ação se dá por meio da concessão de bolsa nas modalidades Iniciação Científica - IC, Iniciação Tecnológica Industrial - ITI e Iniciação Científica Júnior - IC-Jr, mediante os seguintes procedimentos: a) na forma de quotas institucionais por meio do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica - PIBIC; b) diretamente ao pesquisador, no âmbito de Projetos Integrados de Pesquisa, por meio de chamadas públicas e/ou editais lançados para a finalidade; c) na forma de quotas institucionais por meio do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Tecnológica Industrial - PIBITI; e d) repasse a Fundações Estaduais de Amparo a Pesquisa e/ou Secretarias Estaduais de C&T, mediante convênios, para a concessão da modalidade Iniciação Científica Júnior - IC-Jr.

Para avaliação da Ação 0902 foi efetuada amostragem não probabilística, considerando os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além de vinculação finalística à missão da UJ, com extensão correspondendo a R\$ 118.062.447,00. Os exames realizados foram voltados para a verificação do atingimento das metas físicas e financeiras da Ação, sendo que a profundidade contemplou a conformidade dos dados financeiros expostos no Relatório de Gestão com os disponíveis no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI.

3.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

3.2.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS



3.2.1.1 INFORMAÇÃO

Informação acerca da divergência entre as informações prestadas no Relatório de Gestão do CNPq - 2012 com os dados constantes no SIAFI em relação à execução financeira das Ações 00HI, 0900, 0901, 0902.

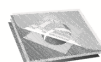
Fato

DESCRIÇÃO SUMÁRIA: Divergência entre as informações prestadas no Relatório de Gestão do CNPq com os dados constantes no SIAFI em relação à execução financeira das Ações 00HI, 0900, 0901, 0902.

FATO: Em análise ao item 4 do Relatório de Gestão do CNPq, que traz informações sobre o atingimento das metas físicas e financeiras das Ações de Governo sob responsabilidade da UJ, e após realizar consulta no SIAFI GERENCIAL, referente ao exercício de 2012, verificou-se divergência de informações, conforme as tabelas abaixo:

Ação	Despesas Liquidadas (R\$ - Fonte Relatório de Gestão)	Despesas Liquidadas (R\$ - Fonte SIAFI)	Diferença
00HI - Concessão de bolsas para atração, fixação e promoção do intercâmbio de recursos humanos qualificados - Ciência sem Fronteiras	342.710.499,63	244.505.645,50	98.204.854,13
0900 - Concessão de Bolsas de Estímulo à Pesquisa	234.972.444,05	231.379.383,64	3.593.060,41
0901 - Concessão de Bolsas de Formação e Qualificação de Pesquisadores e Profissionais para C,T&I	487.138.468,45	481.406.756,34	5.731.712,11
0902 - Concessão de Bolsa de Iniciação à Pesquisa Científica e Tecnológica	118.062.447,00	117.049.814,69	1.012.632,31

Ação	Restos a Pagar Não-Processados (R\$ - Fonte Relatório de	Restos a Pagar Não-Processados (R\$ - Fonte SIAFI)	Diferença
------	--	--	-----------

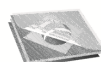


	Gestão)		
00HI - Concessão de bolsas para atração, fixação e promoção do intercâmbio de recursos humanos qualificados - Ciência sem Fronteiras	0,00	98.204.854,12	98.204.854,12
0900 - Concessão de Bolsas de Estímulo à Pesquisa	9.939.687,77	3.593.060,41	6.346.627,36
0901 - Concessão de Bolsas de Formação e Qualificação de Pesquisadores e Profissionais para C,T&I	79.703.285,39	5.731.712,11	73.971.573,28
0902 - Concessão de Bolsa de Iniciação à Pesquisa Científica e Tecnológica	19.833.085,77	1.012.632,31	18.820.453,46

Por meio da solicitação de auditoria nº 006/201306055, itens 41 e 42, esta unidade de controle interno questionou o CNPq acerca das divergências acima explicitadas. Conforme resposta encaminhada a esta Controladoria, por meio do “MEMO ASP nº 094/2013”, a unidade gestora alegou que, em relação à divergência nas informações sobre Despesas Liquidadas, “o CNPq considerou os valores referentes aos ‘restos a pagar’ a serem inscritos em 2013, como despesas liquidadas, uma vez que as informações foram levantadas ainda no exercício de 2012. Entendeu que só entrariam como ‘restos a pagar’ em janeiro de 2013”. Por sua vez, em relação à divergência nas informações sobre Restos a Pagar, ainda conforme o “MEMO ASP nº 094/2013”, a unidade gestora afirma que “seguindo a lógica adotada para as despesas liquidadas, o CNPq considerou apenas os restos a pagar inscritos em 2012 (deixaram de ser pagos em 2011), e as informações do SIAFI referem-se aos restos a pagar inscritos em 2013, ou seja, que deixaram de ser pagos em 2012”

Por fim, o CNPq complementa as informações entendendo que “de fato, houve um equívoco desta instituição, uma vez que a análise refere-se ao exercício de 2012 e, dessa forma, mais interessaria saber o que deixou de ser pago referente ao orçamento de 2012 e não em relação ao orçamento de 2011, ou em relação à soma dos dois”.

Conclui-se que, embora a divergência de entendimento tenha propiciado a contradição nos dados apresentados, não houve impacto negativo na gestão, visto que a análise da execução financeira feita com os dados provenientes do SIAFI aponta que a relação despesa liquidada/despesa fixada tangencia os 100% no caso das ações “0900”, “0901”



e “0903”, ao passo que a ação “00HI” alcança a relação percentual de execução financeira de 71%, conforme dados do SIAFI.

4 CONTROLES DA GESTÃO

4.1 CONTROLES EXTERNOS

4.1.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

4.1.1.1 INFORMAÇÃO

Atendimento das determinações do TCU específicas para a CGU

Fato

Devido à atuação do órgão de controle interno no CNPq 100% das determinações do TCU em que há menção para a atuação da CGU foram atendidas na Prestação de Contas do CNPq, referente ao exercício de 2012.

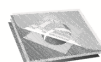
Por meio de consulta aos Acórdãos do TCU expedidos para o CNPq no exercício de 2012 foram identificados 16 acórdãos do Tipo "Relações", das quais 02 (duas) com determinações ao CNPq que deveriam ser verificadas pela CGU, conforme a seguir:

- ACÓRDÃO Nº 5363/2012 - TCU - 2ª Câmara;
- ACÓRDÃO Nº 1769/2012 - TCU - 2ª Câmara.

Sendo que ambos os Acórdãos tratavam do preenchimento incorreto do rol de responsáveis, devido a não inclusão de todos os membros do Conselho Deliberativo do CNPq.

Após orientação da CGU para o preenchimento correto do rol de responsáveis, o CNPQ por meio da sua Auditoria Interna, solicitou ao Serviço de Contabilidade do CNPq - SECON que informa-se no Processo de Prestação de Contas do exercício de 2012 uma justificativa sobre a divergência entre o Rol de Responsáveis da IN TCU Nº 63/2010/DN TCU nº 124/2012 e os registros no SIAFI, uma vez que não há possibilidade de atualizar os registros no SIAFI após o encerramento do exercício de 2012, conforme fl. 039 do Processo de Prestação de Contas do exercício de 2012 do CNPQ, foi justificado o seguinte:

1. Correção dos endereços dos responsáveis;
2. Inclusão de todos os membros do Conselho Diretor no SIAFI em 2013;
3. Alteração nos períodos de efetiva gestão;
4. Inclusão de todos os membros do Conselho Deliberativo;
5. Alteração da natureza de responsabilidade do Dirigente máximo, conforme previsto da IN TCU Nº 63/2010.



O resultado obtido foi satisfatório, uma vez que a peça Rol de Responsáveis do CNPQ, juntamente com a justificativa apresenta demonstra transparência da gestão e acolhimento das orientação do Órgão de Controle Interno CGU, portanto mais item com completude das peças processuais obrigatórias para a formalização do processo de Prestação de Contas Ordinária do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico- CNPQ, relativas ao exercício de 2012.

4.2 CONTROLES INTERNOS

4.2.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

4.2.1.1 INFORMAÇÃO

Elaboração e divulgação da Carta de Serviços ao Cidadão

Fato

Foi verificado, na parte de “informações gerais sobre a gestão”, do Relatório de Gestão do CNPq do exercício de 2012 que não constam informações dos serviços prestados ao cidadão durante o exercício em foco pelo CNPq, fato que está em desconformidade com o Anexo II, parte “A”, item 1.4, da DN 119/2012, que dispõe que o CNPq deverá fazer referência aos macroprocessos finalísticos, com a indicação aos produtos/serviços à sociedade.

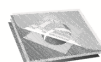
Trata-se, portanto, de reincidência o fato de o CNPq prestar serviços ao cidadão, porém não implementar e, por conseguinte, não divulgar no sítio eletrônico do CNPq a carta de serviços ao cidadão, pois o fato foi inicialmente identificado na auditoria de avaliação da gestão do exercício de 2011 por meio do item 21.1.2 do Relatório de Auditoria nº 201203650.

Por meio de atendimento ao item “13” da Solicitação de Auditoria nº 002/201306055 foi disponibilizado a relação dos serviços prestados diretamente ao cidadão no exercício de 2012, e após tratativas da equipe de auditoria com representantes da Auditoria Interna do CNPq, foi instituída e divulgada a Carta de Serviços ao Cidadão conforme banner constante no sítio eletrônico : www.cnpq.br.

4.2.1.2 INFORMAÇÃO

Ausência de informações no Relatório de Gestão do CNPq quanto a base normativa que rege a atividade de Correição

Fato



Foi verificado, na parte 3.4 “Sistema de Correição”, do Relatório de Gestão do CNPq do exercício de 2012 que não constam informações sobre a base normativa interna referente ao Sistema de Correição do CNPq, fato que está em desconformidade com o Anexo II, parte “A”, item 3.4, da DN 119/2012, que dispõe que o CNPq deverá informar a base normativa que rege a atividade no âmbito daquela Fundação.

Por meio de atendimento ao item 14) da Solicitação de Auditoria nº 002/201306055 foi disponibilizado os seguintes instrumentos internos (normas, manuais, check-lists, fluxogramas, organogramas e documentos) que regulem o registro de informações no sistema CGU-PAD no exercício de 2012.

Assim, considerando que o OCI deve informar no Relatório de Auditoria Anual de Contas as informações ausentes no Relatório de Gestão ao Tribunal de Contas da União - TCU , informa-se a esta Corte de Contas os seguintes instrumentos internos do CNPq que regulam o registro de informações no sistema CGU-PAD no exercício de 2012:

- 1) Instrução de Serviço nº 003/1995, que trata da [Comissão de Sindicância e Inquérito](#).
- 2) Minuta de atualização da nova Instrução de Serviço que trata da Política de Uso do Sistema CGU-PAD do CNPq.

As instruções citadas constam na íntegra nos papéis de trabalho que compõem esta ação de controle.

4.2.1.3 INFORMAÇÃO

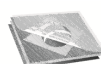
Ausência de informações no Relatório de Gestão do CNPq quanto às deliberações do Órgão de Controle Interno

Fato

Foi verificado, na parte que trata das “Deliberações do OCI Atendidas no Exercício ”, item 10.1 do Relatório de Gestão do CNPq do exercício de 2012, que não constam as seguintes informações: a síntese dos resultados obtidos e a análise crítica dos fatores positivos/negativos que facilitaram/prejudicaram a adoção de providências pelo gestor; fato que está em desconformidade com os itens 10.1.3 e 10.1.4 da Portaria TCU nº 150/2012.

Por meio de atendimento ao item 39) da Solicitação de Auditoria nº 006/201306055 foi disponibilizado as informações ausentes no Relatório de Gestão do CNPq, referente ao exercício de 2012 e informadas ao TCU em informação sobre as conformidade do Relatório de Gestão.

4.2.1.4 INFORMAÇÃO



Ausência de informações no Relatório de Gestão do CNPq quanto às deliberações do Órgão de Controle Interno

Fato

Foi verificado que as recomendações do OCI atendidas e pendentes informadas no Relatório de Gestão do CNPq, exercício 2012, itens 10.1.3 e 10.1.4, estão em menor número quando comparadas às da revisão do Plano de Providências Permanente, que foram encaminhadas ao CNPq por meio de Notas Técnicas que contemplaram as análises das providências adotadas por esse Conselho em função das recomendações consignadas nos Relatórios de Auditoria n.ºs 201203650, 201108897 e 201211249.

Por meio de atendimento ao item 40) da Solicitação de Auditoria n.º 006/201306055 foram disponibilizadas as informações ausentes no Relatório de Gestão do CNPq, referente ao exercício de 2012 e informadas ao TCU em informação sobre as conformidade do Relatório de Gestão.

4.2.1.5 INFORMAÇÃO

A auditoria interna não é vinculada ao Conselho Deliberativo do CNPq

Fato

De acordo com o art. 5º do Decreto n.º 7.899/2013, o CNPq conta em sua estrutura organizacional com um Conselho Deliberativo e Diretoria-Executiva como órgãos colegiados e Procuradoria Federal, Auditoria Interna e Diretoria de Gestão e Tecnologia da Informação, como órgãos seccionais.

Todavia, observa-se, que apesar de o CNPq contar com um Conselho Deliberativo em sua estrutura, a auditoria interna não é vinculada a esse Conselho Deliberativo, contrariando o disposto no §3º do art. 15 do Decreto n.º 3591/2000.

Art. 15. As unidades de auditoria interna das entidades da Administração Pública Federal indireta vinculadas aos Ministérios e aos órgãos da Presidência da República ficam sujeitas à orientação normativa e supervisão técnica do Órgão Central e dos órgãos setoriais do Sistema de Controle Interno



do Poder Executivo Federal, em suas respectivas áreas de jurisdição. (Redação dada pelo Decreto nº 4.440, de 25.10.2002)

(...)

§ 3º A auditoria interna vincula-se ao conselho de administração ou a órgão de atribuições equivalentes.

Cabe registrar que o assunto referente à vinculação da auditoria interna está sendo tratada no Relatório de Auditoria nº 201211249, referente à avaliação da proposta de Plano Anual de Atividade de Auditoria Interna - PAINT apresentada pela auditoria interna do CNPq para o exercício de 2013, onde se recomendou ao CNPq:

Que o CNPq providencie as atualizações necessárias no seu Regimento Interno, por meio de proposta de adequação do Decreto nº 4.728/2003, ao Decreto nº 3.591/2000, com a vinculação da Unidade de Auditoria Interna ao Conselho Deliberativo, bem como condicione a nomeação e exoneração do titular da Auditoria Interna à aprovação do Conselho Deliberativo e, após, à aprovação da Controladoria-Geral da União.

Todavia, a recomendação se encontra pendente de atendimento.

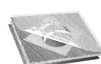
4.2.1.6 INFORMAÇÃO

Reincidência em desconformidades na apresentação do Relatório de Gestão do CNPq

Fato

Em análise ao Relatório de Gestão do CNPq, exercício de 2012, foram identificadas desconformidades em relação aos formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 124/2012, da Portaria-TCU nº 150/2012 e da DN TCU nº 119/2012.

Tal fato é recorrente uma vez que no Relatório de Gestão do CNPq referente ao exercício de 2011, também foram constatadas desconformidades no então Relatório de Gestão, conforme Constatação 2.2.2.1 do Relatório de Auditoria CGU nº 201203650. Na ocasião foi identificada como causa das desconformidades a Insuficiência do processo de revisão do conteúdo das peças Rol de Responsáveis e Relatório de Gestão. Sendo recomendado ao CNPq que: “Institua normativo interno que atribua a incumbência de efetuar procedimento de revisão do Rol de Responsáveis e do Relatório de Gestão da UJ, com a finalidade de certificar a completude e a fidedignidade do processo de contas do CNPq.”.



A recomendação está sendo tratada por esta CGU no respectivo Plano de Providências Permanente. Sobre o assunto, foi expedida a Nota Técnica nº 462/DICIT/DI/SFC/CGU-PR, de 12.02.2013, que analisou as informações prestadas pelo CNPq por meio do Ofício AUD nº 205/2012, de 1.11.2012. Da análise da manifestação da Unidade concluiu-se que para o atendimento pleno da recomendação resta necessária a publicação de normativo interno regulamentando o assunto no âmbito do CNPq, de modo que foi estabelecido novo prazo para verificação do atendimento da recomendação, qual seja 1.08.2013.

4.2.1.7 INFORMAÇÃO

Verificação do cumprimento do Termo de Conciliação Judicial relativo à substituição de funcionários terceirizados em situação irregular

Fato

Por meio do Relatório de Gestão e do Ofício DGTI nº 219, de 10 de julho de 2012, a Unidade informou que, conforme audiência realizada nesta mesma data nos autos do Inquérito Civil Público nº 506/2005, foi celebrado um acordo com o Ministério Público do Trabalho para a extinção dos postos de trabalho ocupados por funcionários terceirizados cujas atividades foram consideradas em desacordo com o Decreto nº 2.271/97, apesar de a Unidade não se encontrar obrigatoriamente vinculada ao citado documento. Adicionalmente, o CNPq informou possuir autorização do MPOG para realização de concurso público para substituição de terceirizados, ainda não realizado (PO MPOG nº 290, de 02 de julho de 2012).

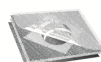
4.2.1.8 INFORMAÇÃO

Informações complementadas às apresentadas originalmente no Relatório de Gestão.

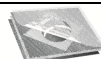
Fato

No processo de contas do exercício de 2013, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI, apresentou as informações a seguir relacionadas em complementação às apresentadas originalmente e em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 006/201306055, as quais foram anexadas ao processo de contas:

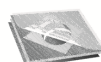
Informação completada	Peça	Item/Informativo
Cumprimento das deliberações do TCU atendidas no exercício	Relatório de Gestão	10.1.1



Recomendações do OCI atendidas no exercício	Relatório de Gestão	10.1.3
Situação das recomendações do OCI que permanecem pendentes de atendimento no exercício	Relatório de Gestão	10.1.4
Informações Gerais sobre a Gestão: Não identificado quais são os Macroprocessos finalísticos da unidade jurisdicionada	Relatório de Gestão	1.4
Período de abrangência do plano estratégico	Relatório de Gestão	2.1 a)
Informações sobre as estratégias de divulgação interna dos objetivos traçados e dos resultados alcançados	Relatório de Gestão	2.2.2 d)
Análise Crítica: descrição da metodologia utilizada pela CNPq para analisar os quesitos e as áreas envolvidas no processo de avaliação	Relatório de Gestão	3.2 Quadro A.3.1
Análise Crítica: Cumprimento das metas, Eventuais problemas de execução, Superações significativas das metas estabelecidas, Restos a pagar e outras informações	Relatório de Gestão	4.1.4 Quadro A.4.4
Análise Crítica: Alterações significativas ocorridas no exercício, Eventos negativos ou positivos que prejudicaram ou facilitaram a execução orçamentária e sobre as consequências do contingenciamento sobre os resultados planejado	Relatório de Gestão	4.2.4.2.3
Análise Crítica: tópicos obrigatórios referentes a gestão dos Restos a Pagar de exercícios anteriores	Relatório de Gestão	5.2.2
Análise Crítica: tópicos obrigatórios sobre a situação da gestão das transferências vigentes no exercício e seus efeitos no médio e longo prazo	Relatório de Gestão	5.3.6
Análise Crítica: os controles internos instituídos, os resultados atingidos e as razões que levaram o gestor a optar pelo o uso dessa medida excepcional	Relatório de Gestão	5.4.1.6
Distribuição Espacial dos Bens Imóveis Locados de Terceiros: exercícios de 2011 e 2012.	Relatório de Gestão	7.2.2 Quadro A.7.2
Distribuição Espacial dos Bens Imóveis Locados de Terceiros: Despesas no Exercício com Reformas e Despesas no Exercício com Manutenção e total das despesas	Relatório de Gestão	7.2.3



Análise Crítica: a gestão de imobilizados sob sua responsabilidade	Relatório de Gestão	7.2.3
Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis: Considerações Gerais	Relatório de Gestão	9.1 Quadro A.9.1
Consumo de Papel, Energia Elétrica e Água: detalhamento, prévio ao quadro, como a política adotada para estimular o uso racional de papel, energia elétrica e água	Relatório de Gestão	9.2 Quadro A.9.2



4.3 Planos de Auditoria

4.3.1 Planos de Auditoria

4.3.1.1 CONSTATAÇÃO

Impropriedades no processo de contratação de consultores modalidade produto.

Fato

O item 28 da Portaria TCU 150, de 03.07.2012, que detalha o item 16, do Anexo II da DN TCU nº 119, de 18.01.2012, estabelece que as informações sobre a contratação de consultores na modalidade produto devem ser demonstradas no Relatório de Gestão (Quadro B.16.1) por intermédio de demonstrativo específico que contenha informações sobre os organismos cooperantes, os múltiplos projetos de cooperação técnica realizados com tais organismos e os diversos contratos celebrados com consultores na modalidade produto associados a cada projeto.

O Relatório de Gestão do CNPq, exercício de 2012, informa sobre a contratação de três consultores na modalidade produto no âmbito do acordo de cooperação técnica firmado entre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Projeto 914BRZ2002 – "Fortalecimento da Capacidade Institucional do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq em seus Processos de Planejamento e Avaliação do Fomento em CT&I".

O procedimento de contratação de consultores na modalidade produto apresenta alguns riscos inerentes, tais como a execução de projetos inadequados aos objetivos do órgão; a possibilidade de a Unidade contratar consultores para executarem serviços passíveis de execução por seus servidores; a solicitação de produtos que não sejam vinculados aos objetivos constantes dos atos complementares de cooperação técnica internacional; a ausência de parâmetros prévios para a avaliação dos produtos recebidos pela Unidade, a não efetivação da necessária transferência de conhecimento ou tecnologia; e a danosa prática de banalização do instrumento de cooperação técnica internacional para favorecer pessoas próximas à Administração contratante.

Os trabalhos de auditoria visaram à verificação da conformidade dos procedimentos adotados pelo CNPq na contratação de consultores na modalidade produto, no exercício de 2012, em atenção ao prescrito no Decreto nº 5.151/2004, que estabelece os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida, decorrentes de Acordos Básicos firmados entre o Governo brasileiro e organismos internacionais cooperantes, e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos.

Em procedimento de análise aos documentos integrantes dos processos de contratação verificou-se que os três consultores contratados, no decorrer do exercício de 2012, apresentam vínculo anterior com o CNPq, sendo que todos se aposentaram no cargo de Analista em Ciência e Tecnologia, um também prestou serviço no CNPq como integrante do quadro de empresa terceirizada, e outro exerceu várias funções comissionadas no CNPq, conforme segue:



Digite aqui o seu texto.

Consultor (CPF)	Valor Contratual (R\$)	Vínculos anteriores com o CNPq		
		Cargo	Função	Terceirizado
***.356.944-**	73.488,00			Prestou serviço ao CNPq por meio da Empresa CNPJ 26.838.755/0001-53
***.706.374-** ¹	117.715,65			
***.636.788-**	132.737,70	Analista em Ciência e Tecnologia (aposentado)	1 - Chefe de Gabinete (04/1986 a 06/1986) 2 - Diretor de Ciências da Vida (1986 a 1990) 3 - Superintendente de Ciências Humanas e Sociais (1997 a 1999) 4 - Diretor Adjunto (2000 a 2003) 5 - Chefe de Gabinete (2003 a 2007) 6 - Coordenador Geral de Cooperação Nacional (2007 a 2009) 7 - Chefe de Gabinete (2009 a 2010) 8 - Chefe de Gabinete (09.02.2012 a 30.06.2012)	

¹ No Quadro B.16.1 do Relatório de Gestão do CNPq – 2012 não consta o número do CPF deste consultor. A ausência de revisão na elaboração do Relatório de Gestão é assunto recorrente nos relatórios desta CGU sendo objeto de recomendação específica.

Ressalte-se que o fato de vínculo anterior com o CNPq, por si só, não tem o condão de macular a escolha dos consultores. Entretanto, é necessário que o processo de contratação de consultores modalidade produto do CNPq seja dotado de controles internos que assegurem a necessidade da contratação, a não incidência de favorecimento e direcionamento, bem como proporcione isonomia para todos os candidatos, ou seja, que o processo seja dotado de mecanismos que a despeito da contratação recair sobre pessoas com vínculos anteriores com o CNPq não reste dúvidas quanto à lisura do processo seletivo.

Quanto ao processo seletivo, o art. 5º, § 1º, do Decreto nº 5.151/2004, estabelece que a seleção para a contratação de consultores na modalidade produto no âmbito dos Projetos de Cooperação Técnica Internacional deverá observar os Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Publicidade, Razoabilidade, Proporcionalidade e Eficiência,

Para verificar os controles internos existentes na área responsável no CNPq pela gestão dos processos de contratação de consultores modalidade produto, foi selecionado o processo de contratação do consultor inscrito no CPF sob o nº ***.636.788-**, no valor de R\$ 132.737,70, por ser o maior valor contratado, representado 40,98% do total (materialidade); por o contratado ter exercido até 30.06.2012 a função de Chefe de Gabinete do Presidente do CNPq e 23 dias após encaminhar currículo para concorrer para a contratação de consultor na modalidade produto (relevância); e por o Coordenador do Projeto 914BRZ2002 ser o atual Chefe de Gabinete do Presidente do CNPq (criticidade).



Foi definida a análise das seguintes fases do processo de contratação para verificar a adequabilidade e oportunidade dos controles internos existentes: a) necessidade da contratação; b) critérios para definir as qualificações do contratado; c) publicidade do certame; d) processo de seleção; e e) qualidade dos produtos.

a) necessidade da contratação

O objeto da contratação foi “Estruturar um sistema integrado de acompanhamento e avaliação das ações do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)” e as atividades foram estabelecidas para “Realizar o levantamento e organizar um catálogo das ações de fomento à pesquisa e de formação de recursos humanos com identificação dos respectivos instrumentos de viabilização no âmbito do CNPq; discutir com o corpo técnico do CNPq e propor modelos de acompanhamento e avaliação das ações identificadas e catalogadas; realizar estudo de análise crítica sobre o processo de implantação dos modelos de acompanhamento e avaliação propostos”.

O Coordenador do Projeto 914BRZ2002 CNPq encaminhou o MEMO PR n° 083/12, de 20.07.2012, ao Coordenador Geral de Recursos Humanos – CGERH do CNPq, no qual informa que “a finalidade da contratação está de acordo com o Decreto 5151 de 22 de julho de 2004, no que se refere à especificidade da finalidade da contratação, assim como a vinculação aos objetivos estabelecidos no referido acordo de cooperação”, bem como solicita “informar quanto à disponibilidade de servidor do Quadro de Pessoal Permanente do CNPq, com habilidade, competência e tempo disponível para dedicação integral na execução das atividades e desenvolvimento dos produtos constantes no referido termo de referência”.

Por meio do Memo CGERH n° 088/12, de 25.07.2012, o Coordenador-Geral de Recursos Humanos – Substituto informou que “não temos servidor no Quadro de Pessoal, disponível e com as habilidades requeridas para alocarmos no referido acordo de cooperação técnica firmado entre o CNPq e a UNESCO, conforme descrição, experiência profissional, cursos e habilidades específicas constante do Termo de Referência apresentado”

Portanto, o atesto de que as atividades almejadas não podem ser executadas por empregados do CNPq se resume a uma troca de expedientes no âmbito do Conselho. Ressalte-se que não consta, no material disponibilizado, a realização de pesquisa no quadro de pessoal do CNPq e nem muito menos, na hipótese de haver algum empregado que detenha conhecimento para realizar as atividades, a declaração de que apesar de existir profissional passível de executar as atividades, o mesmo não apresenta disponibilidade de tempo.

b) critérios para definir as qualificações do contratado

Para atender aos critérios de seleção foi exigido, no respectivo edital, como qualificação educacional que o profissional tivesse concluído doutorado há, no mínimo, 120 meses; demonstrasse capacidade gerencial e analítica na área de Ciência, Tecnologia e Inovação - C,T&I; apresentasse conhecimento quanto aos mecanismos de fomento à pesquisa e formação de recursos humanos; detivesse habilidades para coleta e análise de dados e para desenvolver documentos técnicos voltados à orientação e reestruturação organizacional.



A título de experiência profissional foi exigido que o profissional apresentasse um mínimo de 10 anos de experiência na área de fomento à pesquisa científica e tecnológica e de formação de recursos humanos, bem como em atividades relacionadas ao acompanhamento e avaliação de programas na área de C,T&I.

Não constam, no material disponibilizado, justificativas para a exigência da titulação em Doutorado em no mínimo dez anos e, também, não há uma definição exata em qual área de conhecimento o título de Doutor deve ter sido auferido. A este respeito o item “5.1 Descrição” do Termo de Referência especifica apenas que “o profissional deve ser doutor”.

Os três candidatos apresentaram título de Doutor respectivamente: a) na área de Direito (Universidade de Brasília, UNB, Brasília, Brasil - Título: Igualdade sem mínimos. Direitos sociais, dignidade e assistência social na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, Ano de obtenção: 2011); b) na área de Citogenética Humana – USP, 1979; e c) na área de Genética (Instituto de Biociências Universidade de São Paulo, 1975 e Pós-Doutorado: Imunogenética, 1977, Mount Sinai School of Medicine City University of New York). Sendo este último, com Doutorado em Imunogenética o escolhido.

Nos termos do §4º, do art.4º, do Decreto nº 5.151/2004 a consultoria deverá ser realizada por profissional de nível superior, graduado em área relacionada ao projeto de cooperação técnica internacional. Por analogia a exigência de Doutorado deveria obedecer aos ditames do dispositivo legal citado, mas não é possível associar o Doutorado em Imunogenética, realizado há 36 anos, com o objeto da contratação de “Estruturar um sistema integrado de acompanhamento e avaliação das ações do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)”.

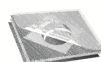
Ressalte-se que o contratado, segundo dados constantes do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos do Governo Federal – SIAPE, tem o benefício de isenção de cálculo do Imposto de Renda Pessoa Física – IRPF devido possuir doença especificada em lei causadora de invalidez. Entretanto, consta, a folha 77 do processo de contratação, atestado do serviço médico do CNPq que assegura que o candidato “se encontra apto clinicamente para suas atividades laborativas de consultor”.

c) publicidade do certame

Conforme folha 16 do respectivo processo, o CNPq para fins de publicação do Edital definiu como veículo o “Jornal do Dia” que circula no Estado do Amapá e quanto à publicação no Diário Oficial da União – DOU, de 23.07.2012, o CNPq optou por publicar o Edital em forma resumida, informando que o Edital completo está disponível no sítio eletrônico da UNESCO, conforme segue:

EDITAL N« 3, DE 23 DE JULHO DE 2012
SELEÇÃO PROJETO 914BRZ2002 - Contrata Consultor na modalidade Produto.

Publicação de 01 perfil para contratação de profissional na área de gestão de programas em C.T&I, cuja vaga está disponível na página da UNESCO (www.brasilia.uncesco.org/vagisprojetos). Os interessados deverão enviar o Currículo do dia 23/07/2012 até o dia 29/07/2012 somente por meio do e-mail prododoc@cnpq.br com indicação do número do edital (03/2012) e



do perfil (GP/RE/02/2012) no campo assunto. Em atenção as disposições do decreto nº 5.151, de 22/07/2004, é vedada a contratação, a qualquer título, de servidores ativos da Administração Pública Federal, Estadual, do Distrito Federal ou Municipal, direta ou indireta, bem como empregados de suas subsidiárias ou controlados, no âmbito dos projetos de cooperação técnica internacional

Ressalte-se que a publicação no DOU ocorreu em 23.07.2012, dois dias antes do Memo CGERH nº 088/12, de 25.07.2012, do Coordenador-Geral de Recursos Humanos – Substituto, informar que o CNPq não apresenta no seu quadro de pessoal de profissional com as características almejadas

Devido o CNPq ter optado em publicar o Edital em um jornal que circula apenas no Estado do Amapá, bem como a publicação no DOU não informar o objeto da contratação e nem os valores envolvidos, a publicação não garantiu o amplo conhecimento pela sociedade dos objetivos da Administração e, por conseguinte, não foi capaz de fornecer como resultado um grande quantitativo de interessados.

d) processo de seleção

Após a publicação, apenas três concorrentes apresentaram currículo, sendo que do material disponibilizado foi possível verificar alguns aspectos que demonstram possíveis vínculos entre os candidatos, a saber:

1ª Candidata – CPF nº ***.700.166 - ** (não escolhida)

- a) Possui dois sobrenomes idênticos aos do candidato escolhido.
- b) Conforme folha 19 do respectivo processo, o currículo foi enviado por correspondência eletrônica em 23.07.2012, às 19h56min. Portanto, no mesmo dia da publicação no DOU e dois dias antes do Memo CGERH nº 088/12, de 25.07.2012, do Coordenador-Geral de Recursos Humanos – Substituto, informar que o CNPq não apresenta no seu quadro de pessoal de profissional com as características almejadas.

2ª Candidata – CPF nº ***.746.506 - ** (não escolhida)

- a) Conforme folha 31 do respectivo processo, o currículo da candidata foi enviado por correspondência eletrônica em 24.07.2012, às 00h46min. Entretanto, este currículo não menciona a titulação em mestrado ou doutorado, mas destaca em sessão específica cursos de cerâmica, aquarela e mosaico.
- b) No dia 28.07.2012, às 22h37min, foi enviado outro currículo, desta vez constando Mestrado em Citogenética Animal - USP e Doutorado em Citogenética Humana - USP. Ressalte-se que o endereço eletrônico de envio do currículo com as inclusões de mestrado e doutorado foi o mesmo endereço pelo qual foi enviado o currículo do candidato escolhido. O endereço eletrônico em questão apresenta como formador da denominação o nome do filho do candidato escolhido (conforme consta no respectivo currículo).
- c) De acordo com o currículo enviado, o nome do pai da candidata consta no currículo do candidato escolhido como coautor de seis trabalhos publicados.



- d) Em prosseguimento ao processo seletivo, a candidata foi entrevistada por telefone e informou que não tem disponibilidade para viagens frequentes a Brasília – DF e, por isto, desistiu do processo seletivo.

3º Candidato – CPF nº ***.746.506 - ** (candidato escolhido)

- a) Conforme folha 33 do respectivo processo, o currículo do candidato foi enviado por correspondência eletrônica em 28.07.2012, às 02h19min. Como já citado, trata-se do mesmo endereço eletrônico (do filho do candidato escolhido) que enviou, em 28.07.2012, às 22h37min, o currículo atualizado, com a inclusão de Mestrado e Doutorado, da candidata inscrita no CPF nº ***.746.506 - **.
- b) O candidato já desempenhou várias funções no CNPq sendo a mais recente a de Chefe de Gabinete do Presidente do CNPq. O contratado exerceu tal função até 30.06.2012, ou seja, 23 dias após encaminhou currículo para concorrer para a contratação de consultor na modalidade produto.

e) qualidade dos produtos

Pelo cronograma forma apresentados, no exercício de 2012, dois produtos que são a seguir analisados:

I - Produto 1, no valor de R\$ 24.492.75, intitulado “Documento técnico com a organização de um catálogo das ações de execução do fomento à pesquisa e da formação de recursos humanos praticadas no âmbito do CNPq e que serão objeto de acompanhamento, divulgação, e disseminação do conhecimento científico e tecnológico”.

Trata-se de um documento composto por oito páginas digitadas acrescidas de 3 anexos que reproduzem dados existentes denominados respectivamente de:

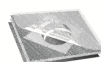
1. Ações 2007-2011 concluídas e selecionadas para testes do modelo de A&A
2. Ações 2012 que estarão sob A&A
3. Tabelas dos gráficos apresentados no texto

Verifica-se a partir do título do produto, bem como do produto apresentado, que o mesmo poderia ser passível de execução por servidores do CNPq. Não se vislumbra a necessidade de utilização do instrumento de Cooperação Técnica Internacional para a elaboração de um catálogo de ações desenvolvidas no âmbito do CNPq. Ou seja, não há necessidade de um especialista que promova um olhar externo para a feitura de tal catálogo.

II - Produto 2, no valor de R\$ 23.544,15, denominado “Documento técnico com análise da situação do processo de avaliação e acompanhamento das ações identificadas e coletadas no catálogo de ações do CNPq”.

O produto é composto por 14 páginas digitadas, das quais se destaca o seguinte trecho:

Não é objetivo da presente proposta causar qualquer revolução. Apenas se pretende registrar sistematicamente o que de fato, já ocorre no CNPq. A proposta apresentada se aplica àquelas situações denominadas de básicas e, eventualmente poderá sê-lo nas intermediárias e avançadas.



O documento também propõe um modelo de “*Formulário de acompanhamento de projeto e ação*”, conforme segue:

ASPECTOS	SIM	NÃO
Contratação efetivada no prazo previsto		
Parcelas dos recursos liberadas de acordo com o cronograma		
Andamento do projeto ocorrendo de acordo com o planejamento		
Coordenador acusa alguma dificuldade		
Acionar o consultor		
Aprovado sem restrições		

No item “VI-SUMARIO E CONCLUSÕES” o consultor informa, no primeiro parágrafo, que:

Na análise da situação do A&A das ações do CNPq não foi encontrado nenhum registro consolidado no sistema do CNPq além do já referido relatório final, que desempenha apenas uma função burocrática. Assim, não foi viável cumprir a proposta de fazer uma análise mais aprofundada da situação do A&A das ações do fomento do CNPq além do que já fora registrado. Desta forma, deixamos o assunto para ser discutido durante o seminário interno. Mas identificamos em cada ação do dossiê que fora preparado anteriormente.

Também aqui não se verifica a necessidade de utilização do instrumento de Cooperação Técnica Internacional, bem como a impossibilidade da realização do produto por um dos Analistas de Ciência e Tecnologia do quadro do CNPq.

Após as análises efetuadas no processo de contratação de maior materialidade, relevância, e criticidade, a equipe de auditoria conclui que a gestão do processo de contratação de consultores modalidade produto no âmbito do CNPq carece de adequados e oportunos controles internos administrativos com fins de garantir que os objetivos da cooperação técnica internacional sejam atingidos, que a legislação pertinente seja obedecida, e que, principalmente, estejam presentes os princípios da Moralidade, Razoabilidade, Impessoalidade, Legalidade, e Publicidade.

As fragilidades e impropriedades apontadas além de evidenciarem que o processo de contratação não assegura a necessidade da utilização do instrumento de cooperação técnica internacional e a não incidência de favorecimento e direcionamento, expõe a imagem do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico ao colocar em dúvida a lisura do processo seletivo que resultou na contratação do Ex-Chefe de Gabinete do Presidente do CNPq.

Causa

O Coordenador do projeto, atual Chefe de Gabinete do CNPq não dotou o processo de seleção de consultores de controles internos que assegurem o atendimento ao estabelecido no o art. 5º, § 1º, do Decreto nº 5.151/2004.

Manifestação da Unidade Examinada



Por meio da Nota Técnica s/nº de 23.07. 2013, do Sr. Chefe de Gabinete, o CNPq, informou o seguinte:

Em relação ao fato apontado pelos auditores da CGU, inicialmente verificou-se que o Relatório de Gestão do CNPq, exercício de 2012, informa sobre a contratação de três consultores na modalidade produto no âmbito do acordo de cooperação técnica firmado entre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Projeto 914BRZ2002 – "Fortalecimento da Capacidade Institucional do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq em seus Processos de Planejamento e Avaliação do Fomento em CT&I".

O procedimento de contratação de consultores na modalidade produto, como indicado pela própria CGU, apresenta alguns riscos inerentes, dentre os quais se podem destacar a possibilidade de a Unidade contratar consultores para executarem serviços passíveis de execução por seus servidores, a não efetivação da necessária transferência de conhecimento ou tecnologia e a danosa prática de banalização do instrumento de cooperação técnica internacional.

Ciente destes riscos, o CNPq, em uma fase inicial de execução do acordo e de aprendizagem, tem adotado diversos procedimentos na contratação de consultores na modalidade produto, em atenção ao prescrito no Decreto nº 5.151/2004, que estabelece as instruções a serem observadas pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida, decorrentes de Acordos Básicos firmados entre o Governo brasileiro e organismos internacionais cooperantes, e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos.

Nesse contexto, a análise procedida pela CGU verificou inicialmente que os três consultores contratados, no decorrer do exercício de 2012, apresentam vínculo anterior com o CNPq, sendo que todos se aposentaram no cargo de Analista em Ciência e Tecnologia.

Como citado no próprio documento da CGU, "o fato de vínculo anterior com o CNPq, por si só, não tem o condão de macular a escolha dos consultores." Ressalte-se que, a despeito da contratação recair sobre pessoas com vínculos anteriores com o



CNPq, não resta dúvida quanto à lisura do processo seletivo e que a especificidade das atividades desempenhadas no âmbito do Conselho reduz significativamente o número de profissionais capacitados, experientes e disponíveis para contratação na área de Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I).

Nesse aspecto, vale ressaltar que não há no País curso de graduação na área de gestão de C,T&I, conforme consulta ao Portal do Ministério da Educação, disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12991 (acesso em 03/7/2013). Assim, profissionais na área de C,T&I derivam das mais distintas áreas do conhecimento para atuarem em órgãos como o CNPq, necessitando de um longo processo de capacitação.

Outro ponto relevante refere-se à capacitação na área. A experiência institucional indica que a capacitação de um Analista em Ciência e Tecnologia leva, no mínimo, cinco anos e utiliza diversos instrumentos como treinamentos diversos, cursos, participações em seminários sobre temáticas relacionadas e a orientação de colegas mais experientes. Tudo isso sem considerar eventuais cursos de mestrado ou doutorado em áreas relacionadas à área de C,T&I.

Quanto ao processo seletivo, o CNPq seguiu o que determina a legislação pertinente, ou seja, o Decreto nº 5.151/2004 que estabelece os procedimentos para a seleção e a contratação de consultores na modalidade produto no âmbito dos Projetos de Cooperação Técnica Internacional, observados os Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Publicidade, Razoabilidade, Proporcionalidade e Eficiência.

A amostra selecionada pelos auditores da CGU para verificar os controles internos existentes na área responsável no CNPq na gestão dos processos de contratação de consultores modalidade produto levou em consideração: (i) o processo com maior valor; (ii) o curto período da última atividade no CNPq e a contratação de servidor aposentado como consultor na modalidade produto; e (iii) o Coordenador do Projeto 914BRZ2002 ser o atual Chefe de Gabinete do Presidente do CNPq.

Deve-se citar que é desconhecido haver especificado na legislação a necessidade de interstício para que um servidor público aposentado firme contrato como consultor na modalidade produto. Se houvesse, é claro, seria aplicado pelo CNPq a qualquer candidato na condição de servidor público



aposentado e que se interessasse em manter sua atividade profissional auxiliando o Conselho em áreas carentes de pessoas detentoras de preciosos conhecimentos na temática C,T&I. Outro aspecto relevante é a qualificação dada como “curto período”. Resta questionar qual seria o período de interstício ideal e se isso seria aceitável pela legislação vigente. Dessa forma, considerando não ser o interstício um requisito a ser observado no processo de seleção, acredita-se que a citação dos senhores auditores visa tão somente o aperfeiçoamento dos procedimentos adotados em futuras contratações, desde que isso seja aceitável legalmente visando evitar questionamentos aos gestores nesse quesito.

Deve-se esclarecer, também, que o senhor Presidente determinou a mudança na Coordenação do Projeto, com a nomeação de servidora exclusivamente para exercer essa importante atividade (vide Anexo 1), o que, espera-se, reduzirá ou eliminará as imperfeições apontadas pelos senhores auditores.

Feitos os esclarecimentos iniciais, responde-se aos itens específicos.

a) necessidade da contratação

Vale lembrar que o objeto da contratação foi “Estruturar um sistema integrado de acompanhamento e avaliação das ações do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)” e as atividades foram estabelecidas para “Realizar o levantamento e organizar um catálogo das ações de fomento à pesquisa e de formação de recursos humanos com identificação dos respectivos instrumentos de viabilização no âmbito do CNPq; discutir com o corpo técnico do CNPq e propor modelos de acompanhamento e avaliação das ações identificadas e catalogadas; realizar estudo de análise crítica sobre o processo de implantação dos modelos de acompanhamento e avaliação propostos”.

Deve-se esclarecer que o CNPq é uma fundação pública com três vertentes de ações que resumem seus objetivos centrais. A primeira, voltada à formação de recursos humanos, se materializa na concessão de bolsas de estudos que cobrem desde o ensino médio até o pós-doutorado. A segunda, voltada à execução de pesquisas, ocorre com o financiamento de projetos, com a concessão de recursos financeiros e bolsas de estímulo à pesquisa. E a terceira é dirigida à divulgação e à disseminação do conhecimento que se concretiza com a publicação de

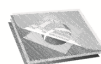


trabalhos e livros, realização de feiras e reuniões científicas, inserção na mídia e transmissão entre gerações, particularmente no processo de formação de recursos humanos. Ocorre assim uma retroalimentação do sistema: a pesquisa gera conhecimento que é divulgado e transmitido gerando novos questionamentos e novas abordagens.

Algumas dessas ações têm um sistema de acompanhamento natural ou formal. Por exemplo, as bolsas de mestrado e doutorado são concedidas como quotas aos cursos. A eficácia dessa concessão pode ser mensurada facilmente pelo número de titulados com e sem bolsa, cada um dos quais avaliados por uma banca examinadora. Cada curso de pós-graduação, por sua vez, é avaliado pela CAPES. Portanto, tanto o aluno quanto o curso são avaliados, mas de forma independente. No CNPq, apesar da existência de avaliações, não há um sistema que as integre nem existe um sistema de coleta e utilização dos resultados para avaliação da sua potencial incorporação no sistema produtivo, para divulgação na mídia ou para seu aproveitamento de qualquer ordem.

Neste contexto, verifica-se a necessidade de estruturar um sistema de acompanhamento e avaliação de programas e ações, visando garantir que o acompanhamento, a coleta e organização de dados e informações resultantes das pesquisas financiadas pelo CNPq e a estruturação de forma acessível estimule a utilização e incorporação ao sistema produtivo e o aproveitamento para divulgação científica, retroalimentando com informações e avaliações, difundindo o conhecimento e reforçando o processo de melhoria dos programas e ações, bem como fortalecendo a gestão de processos do CNPq. Além disso, com a implementação de um sistema integrado de acompanhamento e avaliação de programas e ações, busca-se, também, dar transparência à sociedade dos resultados alcançados pelas ações de fomento em C,T&I executadas por este Conselho e subsidiar os tomadores de decisão na elaboração de políticas públicas em C,T&I.

Feito o esclarecimento quanto à necessidade, resta esclarecer que a contratação seguiu o que reza a legislação. Segundo o § 6º, do Art. 4º, do Decreto nº 5.151/2004, “O órgão ou a entidade executora nacional somente proporá a contratação de serviços técnicos de consultoria mediante comprovação prévia de que esses serviços não podem ser desempenhados por seus próprios servidores”, sem detalhar os procedimentos a serem



adotados. Assim, optou-se por consulta ao setor competente no assunto por meio de expediente interno.

Seguindo a citada legislação, consulta à Coordenação Geral de Recursos Humanos (CGERH), setor responsável pela Gestão de Pessoas no CNPq, foi realizada por meio de expediente interno solicitando “informar quanto à disponibilidade de servidor do Quadro de Pessoal Permanente do CNPq, com habilidade, competência e tempo disponível para dedicação integral na execução das atividades e desenvolvimento dos produtos constantes no referido termo de referência”, conforme previsto no Termo de Referência que seguiu anexo. A CGERH responde “não temos servidor no Quadro de Pessoal, disponível e com as habilidades requeridas para alocarmos no referido acordo de cooperação técnica firmado entre o CNPq e a UNESCO, conforme descrição, experiência profissional, cursos e habilidades específicas constante do Termo de Referência apresentado”.

Diante disso, acredita-se que a legislação pertinente foi atendida e a necessidade de contratação ratificada. A consulta, bem como o atesto de que não há servidores do CNPq capazes e disponíveis para executar as atividades almejadas, foram feitas mediante expedientes que são documentos oficiais e constantes do processo. Eventual aperfeiçoamento da consulta à CGERH e do levantamento a ser realizado pelo citado setor, que incluía material sobre a realização de pesquisa no quadro de pessoal do CNPq e – na hipótese de haver algum servidor que detenha conhecimento para realizar as atividades – a declaração de que apesar de existir o mesmo não apresenta disponibilidade de tempo, serão procedimentos adotados em futuras contratações.

b) critérios para definir as qualificações do contratado

Segundo o § 5º, do Art. 4º, do Decreto nº 5.151/2004, “Excepcionalmente será admitida a seleção de consultor técnico que não preencha o requisito de escolaridade mínima definido no § 4º, desde que o profissional tenha notório conhecimento da matéria afeta ao projeto de cooperação técnica internacional”. Assim, os critérios de seleção do edital exigiam como qualificação que o profissional tivesse concluído doutorado há, no mínimo, 120 meses; demonstrasse capacidade gerencial e analítica na área de Ciência, Tecnologia e Inovação - C,T&I; apresentasse conhecimento quanto aos mecanismos de fomento à pesquisa e formação de recursos humanos; detivesse habilidades para coleta e análise de dados e para desenvolver



documentos técnicos voltados à orientação e reestruturação organizacional.

Esclarece-se que a exigência da titulação de Doutor há no mínimo dez anos visou evitar a participação de candidatos com pouca ou nenhuma experiência na gestão de C,T&I, bem como nos assuntos relacionados aos objetivos propostos. Quanto à opção por não haver uma definição exata em qual área de conhecimento o título de Doutor deveria ter sido obtido, ressalte-se, como dito anteriormente, que profissionais na área de C,T&I derivam das mais distintas áreas do conhecimento.

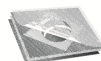
Dessa forma, entende-se que foi atendido o previsto no §4º, do art.4º, do Decreto nº 5.151/2004, que determina ser a consultoria realizada por profissional de nível superior, graduado em área relacionada ao projeto de cooperação técnica internacional, nesse caso, a exigência feita de experiência na gestão de C,T&I e em assuntos correlatos.

*Finalmente, nesse item, esclarece-se que o fato de o contratado ter o benefício de isenção de cálculo do Imposto de Renda Pessoa Física – IRPF devido possuir doença especificada em lei causadora de invalidez, mas não ser aposentado por esse motivo, supomos, não é impeditivo à execução das atividades intelectuais a ele atribuídas por contrato de consultoria, conforme se tem acompanhado. O atestado, constante à folha 77 do processo de contratação e que assegura que o candidato “se encontra apto clinicamente para suas **atividades laborativas de consultor**” (nosso grifo) foi exigido, apesar de não estar previsto no Decreto nº 5.151/2004, como forma de garantir que o candidato selecionado teria condições de prestar os serviços de consultoria, principalmente, no aspecto intelectual.*

c) publicidade do certame

Inicialmente, esclarece-se que o CNPq, para fins de publicidade do Edital, utilizou a publicação resumida no Diário Oficial da União – DOU, de 23.07.2012, e a versão completa no sítio institucional da Unesco na Internet. A indicação do veículo de comunicação “Jornal do Dia”, que circula no Estado do Amapá, deveu-se a preenchimento incorreto do formulário “Requerimento para Publicação de Edital de Pessoa Física”, não tendo gerado publicação no citado periódico.

Cópia da publicação no DOU está anexa ao processo, neste momento, apresentam-se cópias de mensagens trocadas com a Unesco em julho de 2013 (vide Anexo 2). Essas mensagens comprovam que o Termo de Referência e o respectivo Edital



foram enviados em 18/7/2013 para análise e deliberação da instituição estrangeira. A resposta foi enviada ao CNPq no mesmo dia aprovando a publicação do Edital. No dia 23/7/2012, o Coordenador do Projeto encaminha cópia da publicação do Edital no DOU e solicita a disponibilização no sítio institucional da Unesco na Internet (disponível à época em www.brasilia.unesco.org/vagasprojetos), tendo sido verificado que efetivamente foi feita a publicação. Atualmente os editais ficam disponíveis no endereço <http://app2.brasilia.unesco.org/vagasub0/>, onde é possível ter acesso ao inteiro teor de diversos editais.

Ressalte-se que os editais seguem o modelo da instituição estrangeira e não podem ser alterados pela Coordenação do Projeto.

Ressalte-se ainda que o CNPq publicou o Edital somente no DOU, não tendo publicado em periódico no Estado do Amapá, verificando-se que houve erro no preenchimento do formulário “Requerimento para Publicação de Edital de Pessoa Física”. Por outro lado, a publicação resumida no DOU, como feito por outros órgãos públicos, objetiva tão somente a racionalização de recursos em item de elevado dispêndio, tendo em vista que o objeto da contratação foi publicado no sítio institucional da Unesco na Internet, como descrito anteriormente, garantindo o amplo conhecimento aos interessados e pela sociedade dos objetivos da Administração.

Em referência à forma, verifica-se que não há um padrão definido de publicação. Os editais de instituições públicas diversas para contratação de consultores por produto têm formas díspares de publicação. Consultas ao sítio institucional da Imprensa Nacional realizadas anteriormente ao lançamento do edital e durante o mês de julho/2013 indicam que diversas instituições fazem uso da publicação resumida, outras de forma intermediária, ou seja, nem resumida e nem completa, e outras a forma completa de editais para contratação de consultores. Podem ser citados como exemplos de forma simplificada os Editais n° 004/2012 – publicado no DOU n°138, Seção 3, página 191, de 18.07.2012 (vide Anexo 3), n° 002/2012 – publicado no DOU n° 140, Seção 3, página 147, de 20.07.2012 (vide Anexo 4), e n° 018/2013 – publicado no DOU n°137, Seção 3, página 221, de 18.07.2013 (vide Anexo 5).

Como exemplos de forma intermediária, ou seja, nem resumida e nem completa, podem ser citados os Editais n° 002/2013 – publicado no DOU n° 129, Seção 3, página 205, de 08.07.2013



(vide Anexo 6), e nº 029/2013 – publicado no DOU nº 118, Seção 3, página 139, de 21.06.2013 (vide Anexo 7).

Nesse aspecto, finalmente, temos a forma completa. Como exemplo único, pode-se citar o Edital nº 44/2013 – publicado no DOU nº 138, Seção 3, página 11, de 19.07.2013 (vide Anexo 8). Nota-se que esse tipo de publicação ocupa aproximadamente uma coluna inteira de uma folha do DOU, o que, pode-se inferir, deve ter um elevado custo de publicação.

Diante de tantos exemplos, pode-se depreender que não há uma forma regulamentada de publicação de editais para contratação de consultores por produto.

Finalmente, nesse item, esclarece-se ainda que a publicação no DOU, ocorrida em 23.07.2012, dois dias antes do Memo CGERH nº 088/12, de 25.07.2012, do Coordenador-Geral de Recursos Humanos – Substituto, que informou sobre a indisponibilidade de profissional com as características necessárias, deveu-se a um desencontro dos procedimentos adotados e não teve o objetivo de causar qualquer ilegalidade, podendo ser considerado um vício sanável. Nesse sentido, caso a informação da CGERH indicasse a existência de servidor com o perfil desejado e disponibilidade de tempo integral para desempenho das atividades propostas, o edital seria cancelado sem maiores prejuízos.

d) processo de seleção

Quanto a esse item, registramos que o número de concorrentes, considerado baixo pelos auditores, não foi, efetivamente levado em consideração, até por não estar entre os aspectos definidos pelo Decreto nº 5.151/2004.

Já as questões relacionadas a eventuais vínculos entre os concorrentes, é necessário pontuar que não se percebeu, durante o processo de seleção, nenhum dos indícios levantados pelos auditores, razão simples pela qual não se cogitou, à época, tomar nenhuma decisão a respeito.

Neste contexto, entende-se que o processo de seleção pode não ter sido perfeito, porém foi conduzido com a lisura necessária e a observância aos procedimentos determinados, que foram publicação do edital, recebimento de currículos, análise curricular, entrevista do candidato, pontuação e seleção, considerando os critérios do edital já detalhados anteriormente. Entende-se ainda que o aperfeiçoamento dos procedimentos possa ser adotado em futuras contratações.



e) qualidade dos produtos

Nesse item os senhores auditores discutem sobre a possível execução do produto por servidores do CNPq e opinam não vislumbrar a necessidade de utilização do instrumento de Cooperação Técnica Internacional para isso. Assim, a discussão retornaria para a já citada indisponibilidade de servidores capacitados e disponíveis em tempo integral para execução dessa importante tarefa e elaboração do produto desejado.

Quanto à qualidade dos produtos, entendemos que os mesmos encontram-se em fase de elaboração e restam etapas para a construção do produto final. Espera-se que o conjunto desses produtos viabilizará o processo de atualização e implantação, no âmbito do CNPq, de modelos conceituais, de processos operacionais e bases regulamentares que serão utilizados em um sistema integrado de acompanhamento e avaliação de programas e ações, bem como possibilitará uma avaliação abalizada sobre sua qualidade, avaliação essa que nos parece precipitada ou incompleta se feita no presente momento, no qual somente dois produtos dos seis previstos tinham sido apreciados até o momento da auditoria. Nesse sentido, o produto 3 (vide Anexo 9), apresenta um maior aprofundamento das questões de acompanhamento e avaliação, propondo, inclusive, uma metodologia de avaliação dos resultados de ações.

Considerações finais e medidas que foram e serão tomadas

O CNPq considera que o Acordo de Cooperação Técnica com a Unesco é um importante instrumento para o fortalecimento institucional. Dessa forma, considerando as críticas apresentadas estão sendo adotadas providências para correção do fato apontado, destacando:

- o aperfeiçoamento da publicidade de novos editais, publicando em jornal de grande circulação, quando essa medida - no entendimento da Coordenação do Projeto - justificar o custo da publicação, além das publicações no DOU e no sítio institucional da Unesco na Internet;

- o aperfeiçoamento da consulta à CGERH e do levantamento a ser realizado pelo citado setor, incluindo material sobre a realização de pesquisa no quadro de pessoal do CNPq e – na hipótese de haver algum servidor que detenha conhecimento para realizar as atividades – a declaração de disponibilidade de



tempo para execução da demanda, serão procedimentos adotados em futuras contratações;

- o aperfeiçoamento dos procedimentos adotados pelo CNPq para seleção e contratação de consultores;

*- a substituição, **de imediato**, do Coordenador do Projeto, saindo o Chefe de Gabinete da Presidência, buscando evitar, com isso, o acúmulo de atribuições. Em complementação, foi nomeada servidora de carreira para atuar como Coordenadora do Projeto, conforme detalhado anteriormente e portaria publicada (**vide Anexo 1**);*

*- o distrato, **de imediato**, do contrato referente ao processo auditado, com base em acordo entre as partes contratante e contratada para extinguir o vínculo criado pelo citado instrumento, considerando limitações operacionais (**em fase de efetivação**).*

Por fim, entende-se, s.m.j., que não houve falha grave, incúria, falta de lisura ou cometimento de ilegalidades no processo de seleção e contratação de consultores por parte deste Conselho, mas imperfeições que são inerentes a procedimentos que estão sendo executados pela primeira vez e que podem ser sanadas.

Análise do Controle Interno

As atitudes do gestor no sentido de substituir o Coordenador do Projeto 914BRZ2002, realizar o distrato do contrato referente ao processo auditado, e de aperfeiçoar os procedimentos adotados pelo CNPq para seleção e contratação de consultores modalidade produto, demonstram que a Administração não ficou inerte perante os achados de auditoria. As recomendações aqui consignadas serão objeto do respectivo Plano de Providências Permanente – PPP.

Recomendações:

Recomendação 1: Não envolva organismos internacionais e respectivos instrumentos para atender necessidades típicas da Administração.

Recomendação 2: Inclua, nos processos de contratação de consultores na modalidade produto, declaração do Dirigente Máximo da Unidade que ateste que a contratação da consultoria, em atendimento aos mandamentos do Decreto nº 5.151/2004, é compatível com os objetivos constantes do respectivo termo de referência contido no projeto de cooperação técnica; a respectiva seleção observou os Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Publicidade, Razoabilidade, Proporcionalidade e Eficiência; no processo houve segregação de funções, ampla divulgação; e exigiu-se dos profissionais a comprovação da habilitação profissional e da capacidade técnica ou científica compatíveis com o trabalho a ser executado.



4.3.1.2 INFORMAÇÃO

Verificação do conteúdo específico definido na Parte B, Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 119/2012.

Fato

Trata-se de verificação de cumprimento por parte do CNPq da inclusão na Parte B do Relatório de Gestão do conteúdo específico definido pelo Tribunal de Contas da União na Decisão Normativa TCU nº 119/2012 e na Portaria TCU nº 150/2012.

Em relação ao item 16, “Órgãos e Entidades que executam acordos de cooperação internacional, com a contratação de consultores na modalidade ‘produto’”, observou-se que os três contratos de consultoria assinados pela Unidade relacionados no Relatório possuem as informações solicitadas nos normativos acima elencados. Entretanto, não consta no Quadro B.16.1 o número do CPF de um dos consultores.

Quanto ao item 36, “Unidades Jurisdicionadas patrocinadoras de entidade fechada de previdência complementar”, a equipe de auditoria verificou que a documentação relacionada nos normativos citados está presente no Relatório de Gestão da Unidade.

5 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

5.1 MOVIMENTAÇÃO

5.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

5.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da gestão de pessoas da Unidade Jurisdicionada quanto à adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições.

Fato

Foi avaliada a gestão de pessoas da Unidade em relação ao quantitativo de pessoal, à escolaridade e à qualificação da mão-de-obra da força de trabalho, segundo informações contidas no Relatório de Gestão. Verificou-se que o CNPq apresenta em seu quadro de pessoal um total de 711 servidores, sendo 700 de carreira vinculada ao órgão (98,5%), três em exercício provisório e oito requisitados. Ao término do exercício de 2012 havia 266 servidores afastados (37,4%), e destes 141 (19,8% do total de servidores) em licença remunerada (doença em pessoa da família ou capacitação).

Quanto à qualificação, observou-se que a faixa etária da força de trabalho é constituída em grande parte de servidores acima de 51 anos (288 servidores, 40,5% do total). Em relação à escolaridade, foi verificado que a maior parte é servidor de carreira e possui nível médio (200 servidores, 28,1% do total).

A equipe de auditoria considera uma boa prática do CNPq manter servidores de carreira na quase totalidade do quadro de pessoal da entidade. Observe-se, porém, que a Unidade poderá enfrentar uma série de pedidos de aposentadoria nos próximos anos, dada a elevada quantidade de servidores que estarão aptos a atingir os requisitos em breve, conforme aponta a análise crítica contida no Relatório de Gestão. O CNPq afirma que a quantidade de servidores, apesar de ter sido aumentada durante o exercício de 2012, ainda é insuficiente frente às responsabilidades institucionais da entidade, considerando o aumento de projetos em 2012 em relação ao exercício anterior, que passaram de 359.436 para 578.821.

5.1.2 PROVIMENTOS



5.1.2.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da gestão de pessoas quanto ao registro pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios (Sisac).

Fato

O Tribunal de Contas da União – TCU, para cumprimento da atribuição constitucional de apreciar para fins de registro, os atos de admissão, concessão, aposentadorias, reformas e pensões efetuadas no quadro de pessoal da Administração Pública Federal, utiliza o Sistema de Registro e Avaliação de Atos de Admissão e Concessões – Sisac para a coleta e registro de dados e informações referentes aos atos de pessoal da administração federal.

Cabe à autoridade administrativa responsável por ato de admissão ou de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão submeter tais atos ao TCU, para fins de registro, por intermédio do respectivo órgão de controle interno, na forma definida em manual de instrução e com base na tabela de fundamentos legais do Sisac. Nos termos do art. 6º da IN TCU nº 55/2010, a omissão de informações nos atos cadastrados no Sisac ou o lançamento incorreto dessas informações no Sistema poderão ensejar a aplicação da pena prevista no inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443/1992 aos responsáveis, sem prejuízo de outras que se revelarem pertinentes, de ordem administrativa, civil ou penal. Por meio de consulta interna realizada na fase de planejamento de auditoria, em análise aos processos referentes aos atos de pessoal para fins de registro no Sisac, do total de 108 atos da unidade examinada, foram analisados 48 atos de admissão, 47 atos de aposentadoria e sete atos de concessão de pensão. Nesse sentido, informamos que o gestor efetuou em conformidade com o arts. 7º da IN/TCU nº 55/2007 o cadastramento dos atos de pessoal.

5.2 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

5.2.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

5.2.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas.

Fato

Foram analisados os controles internos relativos à gestão de pessoas nos seguintes aspectos: Ambiente de Controle, Avaliação de Risco, Procedimento de Controle, Informação e Comunicação e Monitoramento.

Quanto ao Ambiente de Controle, a equipe de auditoria verificou que existem normativos internos que formalizam e definem as atividades desenvolvidas pelos diversos departamentos e contemplam a segregação de funções, mas a difusão dos procedimentos de controle adotados pela Unidade precisa ser aperfeiçoada para propiciar um maior conhecimento e aplicação.

Quanto à Avaliação de Risco, foi detectado que a Unidade não possui um sistema específico de gestão de risco, que identifique riscos e pontos críticos por meio dos fluxogramas, programas e projetos das atividades desempenhadas na CGERH (Coordenação-Geral de Recursos Humanos) e nas diversas Coordenações.



Em relação aos Procedimentos de Controle, a equipe de auditoria considera que são insuficientes, principalmente no que diz respeito à prevenção das ocorrências que envolvem a folha de pagamento, tratadas em tópico à parte neste Relatório.

Quanto aos aspectos de Informação e Comunicação, a Unidade informou que não existem indicadores finalizados relacionados à gestão de pessoas, mas que alguns se encontram em fase de desenvolvimento. No Relatório de Gestão são listadas algumas ações relativas ao mapeamento de competências institucionais/individuais e ao processo de avaliação 360 graus.

Em relação ao Monitoramento, observou-se que existe um esforço da Unidade em sanar as impropriedades detectadas pelo controle interno em trabalhos de acompanhamento anteriores. Ainda que não possam ser denominadas de “indicadores” em sentido estrito, no Relatório de Gestão há diversas informações como, por exemplo, índices de absenteísmo, rotatividade, e cessão de pessoal.

Não houve recomendações do TCU para a Unidade relativos à gestão de pessoas no exercício de 2012. Em relação ao atendimento das recomendações do Órgão de Controle Interno, há recomendações em atendimento e a serem atendidas, conforme quadro a seguir:

Relatório de Auditoria	Item do Relatório	Situação no final do exercício de 2012	Providências adotadas
201203650	5.1.3.1	Em atendimento	Rescisão do contrato e futuro levantamento das necessidades de pessoal
201203650	6.1.1.2	Em atendimento	Unidade trabalhando em novos indicadores relacionados à gestão de pessoas
201203650	5.3.1.2	Pendente	Grupo de Trabalho a ser instituído para verificação das necessidades de pessoal

A equipe de auditoria considera que os controles internos são satisfatórios no que diz respeito à existência de normativos internos e ao monitoramento das atividades da Unidade, mas deficientes nas áreas de comunicação e de avaliação de riscos, necessitando de aperfeiçoamento. A análise crítica presente no Relatório de Gestão e as análises efetuadas no material disponibilizado demonstram que a Unidade não está inerte perante as impropriedades apontadas.

5.2.1.2 INFORMAÇÃO

Análise da Gestão de Pessoas quanto à remuneração.

Fato

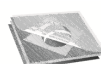


Foram analisados os dados da folha de pagamento de 57 servidores na Unidade, representando 8,1% do total do quadro de pessoal efetivo no exercício de 2012, com vistas a avaliar a gestão de pessoas, por meio da observância à legislação sobre remuneração, cessão, requisição de pessoal, bem como sobre a concessão de aposentadorias, reformas e pensões. Da aplicação dos testes de auditoria por parte da equipe de auditoria, conforme escopo definido antes do início dos trabalhos na unidade, informamos que as desconformidades/irregularidades encontradas na folha de pagamento do CNPq foram devidamente sanadas por meio de documentação específica e justificativas, fornecidas tanto durante o Acompanhamento Permanente de Gastos realizado por esta Controladoria no exercício passado, sob as orientações da Ordem de Serviço CGU nº 201206279, quanto na atual Auditoria Anual de Contas. As ocorrências verificadas e providências adotadas pelo gestor estão listadas no quadro a seguir:

Quadro 1 – Ocorrências em folha de pagamento

Ocorrência	Quantidade de Servidores	Atendimento
Servidores com desconto de faltas ao serviço na folha, sem o respectivo registro no cadastro	6	Documentação apresentada pertinente
Servidores com parcela de devolução ao erário interrompida ou prazo e/ou valor alterados - servidor	2	Documentação apresentada pertinente
Servidores com ingresso no cargo efetivo após 25/11/1995 recebendo quintos	1	Documentação apresentada pertinente
Pagamento de parcelas referentes a quintos/décimos em rubricas indevidas	7	Documentação apresentada pertinente
Inclusão de informações pelo próprio servidor habilitado no siape (nível operacional), em sua respectiva folha de pagamento	1	Documentação apresentada pertinente
Servidores cedidos para órgãos recusáveis, que recebem, na origem, gratificação por desempenho/produktividade específica de sua carreira/plano de cargos	31	Documentação apresentada pertinente
Servidores com devolução do adiantamento de férias nos últimos 5 anos, em valor inferior ao recebido	3	Documentação apresentada pertinente
Aposentado sem ocorrência de aposentadoria com pagamento de proventos	2	Documentação apresentada pertinente
Rubricas com valor informado, seq. 1 a 5, no mês de novembro, incidindo para o cálculo da grat.natalina/13º salário	1	Documentação apresentada pertinente
Servidores aposentados pela EC 41 ou posterior com valor do vencimento básico informado	3	Documentação apresentada pertinente

Fontes: consulta interna e documentação apresentada pela Unidade



6 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

6.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

6.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

6.1.1.1 CONSTATAÇÃO

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.

Fato

O Decreto nº 2.271, de 07.07.1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, estabelece no art. 2º, os elementos mínimos que devem constar num plano de trabalho que preceda uma determinada contratação. Esses elementos mínimos são:

1. *justificativa da necessidade dos serviços;*
2. *relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser demandada; e*
3. *demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.*

No caso específico do Processo Administrativo nº 000861/2011-1, referente ao contrato nº 19/2012, cujo objeto é a operação e a gestão continuada de Central de Atendimento, constata-se a ausência dos elementos acima transcritos em seu Plano de Trabalho.

Ressalta-se que o gestor foi questionado sobre as justificativas técnico-econômicas que embasaram decisões do projeto do Termo de Referência anexo ao Edital nº 26/2011 como:

1. *manter instalações físicas, mobiliário, estações de trabalho e central telefônica próprios do CNPq ao invés de contratar uma solução integrada de Central de Atendimento, que já incluía esses itens; e*
2. *contratar de forma simultânea um sistema de Customer Relationship Manager (CRM) com a central de atendimento ao invés de parcelar as contratações.*



Como resposta ao primeiro questionamento o gestor manifestou-se da seguinte forma:

Tendo o CNPq recém mudado sua sede para um prédio novo com espaço físico suficiente para acomodar os atendentes, e já tendo também equipamentos disponíveis para operacionalizar as estações de trabalho, a opção de internalizar fisicamente o atendimento mostrou-se mais vantajosa, não só no quesito econômico, como também resultou numa melhor qualidade de atendimento.(...)

Houve a preocupação com a economicidade dos recursos públicos na medida em que o contrato anterior apresentava um custo de aproximadamente R\$ 950,00 por atendente/mês referente a instalações físicas, mobiliário, estações de trabalho, com previsão apenas de atendimento telefônico. Já o contrato em questão, recebeu a menor proposta, previamente ao lançamento do edital, em torno de R\$ 650,00 por atendente/mês, incluindo-se ainda o atendimento por correio eletrônico, que anualmente representa 143.620 e-mails respondidos pela Central de Atendimento.

Já em relação ao segundo questionamento, a seguinte manifestação foi encaminhada pelo gestor:

Os estudos realizados à época do planejamento do edital nº 26/2011 apresentaram como opção a contratação de forma simultânea do desenvolvimento, e não a aquisição, do Customer Relationship Manager (CRM) com o serviço de operação e gestão da Central de atendimento.

O custo unitário para aquisição do Módulo Básico de CRM/SIEBEL para o setor público é em torno de US\$ 5,060.00, sem computar a carga de impostos brasileira quando da importação.

Foi estimado que seriam necessárias 100 (cem) licenças para o CNPq.

Nesse sentido, o valor total a ser arcado pela instituição foi considerado inviável, naquele momento.



Da análise da manifestação do gestor e com base no conteúdo do Processo nº 000861/2011-1, verifica-se a exclusão de análises da economicidade de outras possíveis soluções para as necessidades do CNPq como, por exemplo:

1. não foi comparada a economicidade da opção adotada com a de uma solução integrada (terceirização simultânea de pessoal e de infraestrutura), considerando-se não apenas os custos diretos, mas também custos indiretos, como os existentes na solução atual referentes à manutenção e à depreciação dos seus ativos;
2. não foi comparada a economicidade da opção adotada com aquelas que prevêem o desenvolvimento do sistema de CRM demandado pela fábrica de software atualmente contratada pelo CNPq ou por uma outra desenvolvedora de software independente da contratada para operação e gestão da Central de Atendimento em questão.

Causa

1. Ausência de elementos mínimos do Plano de Trabalho que precedeu a contratação da operação e da gestão continuada de Central de Atendimento.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício AUD nº 052, de 10.07.2013, do CNPq, o gestor encaminhou a seguinte manifestação:

Considerando o registro 19, item 19.1 e primeira parte do item 19.2, encaminhado por meio da SA 011/20136055, quanto à ausência de elementos mínimos do Plano de Trabalho, conforme Decreto nº 2.271/1997, acolhemos o equívoco quanto ao instrumento utilizado, mas entendemos que não houve qualquer prejuízo a licitação, tendo em vista que os elementos questionados foram documentados nos autos do processo de contratação, conforme pode ser observado nas folhas 02/39, do mesmo.

A análise realizada pela auditoria da CGU aponta a exclusão da análise de economicidade na contratação dos serviços de Central de Atendimento por parte do CNPq e sugere que a contratação de uma solução de terceirização

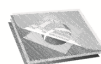


integrada, na qual os custos com a locação de imóveis, equipamentos, mobiliário entre outros, são de responsabilidade da contratada, poderia ser mais vantajosa para o Órgão que a solução adotada pelo CNPq, com a utilização de parte de sua própria infraestrutura na prestação dos serviços.

Para justificar tal afirmação, a auditoria da CGU aponta que o CNPq deveria ter considerado os custos indiretos, como manutenção e depreciação, para valorar o real custo de utilizar suas próprias instalações e equipamentos para implantar a Central de Atendimento do CNPq. Quanto a essa afirmação, vimos apresentar as seguintes ponderações:

- 1. O CNPq já dispunha, quando da contratação, de espaço físico, equipamentos, mobiliário, infraestrutura de TI e telefonia para absorver, em suas instalações, uma Central de Atendimentos com o porte previsto na contratação;*
- 2. Os serviços de manutenção da infraestrutura existente já eram prestados e se aplicavam a toda a infraestrutura e não somente a uma parte dela. Assim, o contrato de manutenção das instalações do Prédio se aplica a todo o edifício, e não somente à parte ocupada pela Central de Atendimento. O mesmo ocorre com os contratos de manutenção de equipamentos, telefonia e demais itens que seriam utilizados pela Central de Serviços;*
- 3. Como trata-se de um imóvel alugado pelo CNPq, não há o que se dizer sobre a depreciação do Edifício. Com relação à depreciação dos equipamentos, seus custos existiriam mesmo que estes não fossem utilizados pela Central de Atendimento, uma vez que, conforme já citado anteriormente, os equipamentos já existiam, tendo sido adquiridos a pelo menos 1(um) ano pela Instituição.*
- 4. Nos parecia bastante óbvio, que os custos com aluguel, mobiliário, equipamentos, manutenção e mesmo a depreciação prevista para esses itens, seriam incluídos no preço final dos serviços, caso os mesmos fossem prestados fora das instalações do CNPq, o que iria onerar o custo final da contratação.*

Assim, a opção do Órgão em utilizar suas instalações e equipamentos para a implantação da Central de Serviços foi, claramente, com o objetivo de reduzir os custos, garantindo o princípio da economicidade para a Instituição e o erário público.



Importante ressaltar que a opção pela implantação da Central de Atendimentos nas instalações do CNPq, foi adotada porque o Órgão dispunha do espaço e infraestrutura necessários para acomodar a quantidade de postos de atendimento previstos na prestação dos serviços.

Outra questão levantada pela auditoria da CGU, é a da falta da avaliação, por parte do CNPq, da economicidade que poderia ser obtida a partir do desenvolvimento de um sistema de CRM específico para o Órgão, ao invés de incluí-lo na prestação dos serviços da Central de Atendimentos. Quanto a esta questão temos a observar:

- 1. A indicação, pela CGU, da utilização do contrato de fábrica de software firmado pelo CNPq para o desenvolvimento de uma solução de CRM para a Instituição, implicaria no desvirtuamento do objeto contratual, uma vez que, como é de conhecimento da própria CGU, trata-se de um contrato de manutenção de sistemas informação e o CNPq não dispõe de um sistema de CRM desenvolvido;*
- 2. A outra opção, sugerida pela CGU, seria a de contratar uma outra empresa para desenvolver um software de CRM para o CNPq. Neste caso, o Órgão seria obrigado a realizar um primeiro processo licitatório para o levantamento e mensuração, em Pontos de Função, do esforço necessário ao desenvolvimento de um CRM. Ao final desse processo, cujo prazo entre a realização da licitação, a contratação da empresa vencedora e a execução dos serviços, levaria algo em torno de 12(doze) meses, seria tomada a decisão sobre a vantagem de se desenvolver um sistema próprio ou incluí-lo na prestação dos serviços. Caso a opção pelo desenvolvimento do sistema se apresentasse mais vantajosa, seria necessária uma nova licitação para a realização das etapas de concepção, elaboração, construção e transição do software em produção, o que levaria, no mínimo, mais 12(doze) meses para a sua realização. Assim, essa opção se torna inviável, uma vez que o CNPq não poderia deixar de prestar os serviços de Central de Atendimento aos seus mais de 100 mil bolsistas e pesquisadores e aos 2,9 milhões de usuários da Plataforma Lattes. Além disso, a sugestão apresentada pela CGU poderia incorrer em desperdício desnecessário de recursos públicos, caso a opção pelo desenvolvimento fosse descartada após o pagamento pela primeira contratação.*
- 3. Uma última questão, mais altamente relevante, é a de que o Plano Diretor de Tecnologia da Informação do CNPq não havia previsto a necessidade do*



desenvolvimento de um sistema de CRM para a Instituição, principalmente porque tal necessidade não surgiu durante o processo de levantamento realizado junto às áreas usuárias. Desta forma, não foram alocados recursos para o desenvolvimento de tal sistema, o que implicaria na necessidade da aprovação da alocação de recursos adicionais ao Orçamento do CNPq, o que se mostrava altamente improvável de se conseguir à época.

Assim, concluímos que a opção adotada pelo CNPq foi a mais acertada, principalmente porque a instituição buscou utilizar os recursos que já dispunha para reduzir o custo da prestação dos serviços da Central de Atendimento.

Análise do Controle Interno

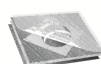
Da manifestação encaminhada pelo gestor, identificam-se justificativas para duas questões levantadas sobre a equipe de auditoria, as quais relacionam-se a:

1. manter instalações físicas, mobiliário, estações de trabalho e central telefônica próprios do CNPq ao invés de contratar uma solução integrada de Central de Atendimento, que já incluía esses itens; e
2. contratar de forma simultânea um sistema de Customer Relationship Manager (CRM) com a central de atendimento ao invés de parcelar as contratações.

Apesar das justificativas apresentadas, o gestor continuou sem apresentar estudos sob o ponto de vista econômico que comparassem, de forma quantitativa, a economia das linhas de ações adotadas na contratação sobre as alternativas levantadas pela equipe de auditoria, demonstrativo de economicidade este exigido pelo art. 2º do Decreto nº 2.271, de 07.07.1997.

Uma última observação da equipe de auditoria é que, caso haja necessidade, não se identificam impedimentos legais, técnicos ou de quaisquer outra ordem para que, se for necessário para o alcance de um determinado objetivo estratégico do CNPq, se altere o Plano Diretor de Tecnologia da Informação, incluindo a ação que se deseja realizar, e então a execute.

Recomendações:



Recomendação 1: Formalizar controles internos que garantam que planos de trabalho sem os elementos mínimos previstos no art 2º do Decreto nº 2.271, de 07.07.1997 não sejam aprovados.

Recomendação 2: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam que as justificativas econômicas das decisões tomadas nos estudos técnicos preliminares estejam quantitativamente demonstradas.

Recomendação 3: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controles internos que garantam que as justificativas econômicas das decisões tomadas nos estudos técnicos preliminares serão revisadas, de forma prévia à contratação e independente de sua equipe de planejamento, quanto à clareza e à pertinência dos argumentos técnico-econômicos estabelecidos.

6.2 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

6.2.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

6.2.1.1 INFORMAÇÃO

Decisão de contratar serviço de orientação por escrito em Licitações e Contratos em desconformidade com Parecer Jurídico que opinou pela ilegalidade e antieconomicidade da contratação

Fato

Ato de ratificação da contratação por inexigibilidade realizado pelo Diretor de Gestão e Tecnologia da Informação, CPF AGENTE - ROL: ****.981.301-**, que concretizou a prestação de serviço de orientação por escrito em Licitações e Contratos, em desconformidade com a conclusão do Parecer Jurídico nº 207/2012 PF-CNPq/PGF/AG, de 10.10.2012, o qual no item 84 recomendou o cancelamento da contratação direta devido à prestação de serviço almejada adentrar nas atribuições da Procuradoria Federal junto ao CNPq.

O parágrafo único do art. 38 da Lei n.º 8.666/93, estabelece a obrigatoriedade da análise prévia nas minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes, por meio de exame e aprovação a ser realizado por assessoria jurídica da Administração. No âmbito do CNPq esta incumbência cabe à Procuradoria Federal Especializada, como órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal – PGF.

Em procedimento de análise no conteúdo das peças integrantes do Processo nº 001949/2012-8, Inexigibilidade de Licitação, no valor de R\$ 8.340,00 , na qual se contratou a Empresa ZENITE INFORMAÇÃO E CONSULTORIA S/A para prestação de serviço de suporte jurídico para o CNPq, foram constatadas desconformidades quanto ao não cumprimento de orientações do Parecer Jurídico nº 207/2012 PF-CNPq/PGF/AG, de 10.10.2012 da Procuradoria Federal junto ao CNPq.



Em seu mister, a Procuradoria Federal junto ao CNPq ao analisar o processo em comento exarou o Parecer Jurídico nº 207/2012 PF-CNPq/PGF/AG, de 10.10.2012, no qual concluiu ser possível a contratação mediante inexigibilidade de licitação desde que fosse excluído o serviço referente a consultoria, por considerar tal item antieconômico por perceber que “o item de valor mais expressivo é justamente essas consultas” e “de que a União já despense recursos com os subsídios de um corpo de Procuradores Federais”, bem como ilegal por “afigura-se transferência ilegal de um múnus público constitucionalmente atribuído à instituição”.

Instado a se manifestar sobre o prosseguimento da contratação por inexigibilidade sem a exclusão do item referente à consultoria, o CNPq, por meio do MEMO COLOG nº 13/2013, de 01.04.2013, encaminhado por meio do Ofício nº 017/2013/AUD, de 03.04.2013, assim informou:

31 - Constatações Processo n.º 001949/2012-8

a) Da fundamentação do CNPq em relação ao Parecer nº 207/2012/PF-CNPq/PGF/AGU

O Parecer nº 207/2012/PF- CNPq/PGF/AGU recomenda que “[...]a Administração não contrate os serviços conjuntamente como proposto, pois a inclusão das “Orientações por escrito em Licitações e Contratos - até 12 orientações (serviço de consultoria), além de ilegal, revela-se antieconômica, [...]”

Desta forma, cabe esclarecer o seguinte: o objetivo maior da contratação em tela é subsidiar o servidor público com a maior gama de dados e informações para que ele decida da forma mais segura possível, alinhado com o ordenamento jurídico vigente e com o entendimento da jurisprudência das Cortes Superiores. Tais consultorias terão um papel auxiliar, instrumental, que não se confunde com a emissão de pareceres oficiais, prevista no art. 38 da Lei 8.666/93, verbis:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a



indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensam ou inexigibilidade;

[...]

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes deve ser previamente examinado e aprovado por assessoria jurídica da Administração.

Nessa mesma linha de raciocínio, a Lei 8666/93, em seu art. 13 e respectivo inciso III, estabelecem a possibilidade da Administração Pública (inclusive em nível Federal) contratar assessoria ou consultoria técnicas:

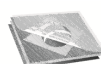
Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

[...]

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

Desta forma, e de acordo com os princípios da eficiência e razoabilidade, nada impede que o servidor público se valha, do aconselhamento de uma entidade privada, para tomar decisões, ou para buscar orientações jurídicas a questões objetivamente formuladas, as quais podem envolver a interpretação sobre determinada norma ou matéria, ou ainda em relações a determinadas situações concretas.

O interesse público verdadeiro está na interpretação que possibilite conferir ao agente público, responsável pela manifestação formal, dispor de um acervo de informações, conhecimentos e jurisprudência que lhe possibilite dar a melhor interpretação possível diante do caso concreto.

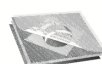


Cabe ressaltar ainda que o art. 131 da Constituição Federal e o art. 11 da LC n.º 73/93 estabelece uma competência que não é exclusiva e excludente para prestação de serviços de consultoria jurídica, tais dispositivos apenas asseguram a competência da Advocacia- Geral da União para manifestar-se formalmente e oficialmente, mas não vedam a possibilidade de contratação de serviços auxiliares de consultoria, como simples orientação técnica, destinados exatamente a propiciar ao agente público condições para melhor exercer suas funções, em benefício da segurança jurídica e da plena satisfação do interesse público.

A configuração do serviço de orientação, por escrito e por telefone disponibilizado pela Zênite, não se confronta com a atuação das assessorias e consultorias jurídicas da AGU, pois não há delegação de competência, nem superposição de funções, tendo em vista que a orientação técnica dada não é vinculante, e sim, meramente informativo, cabendo ao agente público aceitar ou não a orientação prestada, no exercício de sua livre convicção. O vocábulo consultoria é plurissignificativo, mas é essencial que se proceda uma distinção entre a consultoria que tem um papel auxiliar, meramente informativo, e a consultoria prestada em caráter oficial, que integra o processo de tomada de decisão administrativa. No caso em exame, a consultoria prestada pela Zênite tem caráter auxiliar, não podendo substituir ou dispensar a manifestação oficial, a consultoria formal, proporcionada pelo agente público competente.

Da análise do estabelecido no MEMO COLOG n° 13/2013, de 01.04.2013, da Coordenação de Recursos Logísticos, verifica-se que foi replicada a mesma manifestação do Serviço de Licitações e Contratos, contida na Nota Técnica SELIC-Sem Número, de 26.11.2012, inclusa no Processo n.º 001949/2012-8. Portanto, o CNPq optou em não acrescentar fatos novos referentes à sua decisão de prosseguir na contratação por inexigibilidade ao arrempeio da recomendação da área jurídica.

Importante citar que o Parecer Jurídico apresenta função primordial de informar, elucidar, e sugerir providências administrativas, bem como objetiva garantir à Administração Pública que o procedimento sob exame, está de acordo com os ditames do ordenamento jurídico nacional e, por conseguinte, que o interesse público está preservado. O Parecer Jurídico e suas recomendações devem compor a motivação do ato pela autoridade responsável, pois se de um lado o parecer não tem o poder de decidir, de outro ele indica os rumos a serem seguidos para garantir a licitude, bem



como fornece garantia ao gestor de que os atos em análise, a princípio, estão sob o abrigo da lei.

Acerca do tema, o artigo 50, VII, da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, determina que os atos administrativos devam ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais.

Ressalte-se que há grande discussão sobre o poder do Parecer Jurídico, exarado por força do parágrafo único do art. 38 da Lei n.º 8.666/93, pois se de um lado o Tribunal de Contas da União – TCU, a exemplo dos Acórdãos nº 35/2011 e nº 57/2012, ambos do Plenário da excelsa Corte de Contas, já consignou que o Parecer Jurídico, mesmo sendo obrigatório, não vincula o gestor, de outro o Supremo Tribunal Federal – STF entendeu, no MS 24.631/DF, Relator Ministro Joaquim Barbosa, julgamento em 09.08.2007, Plenário, DJ de 01.02.2008, que quando se tratar de um parecer obrigatório é necessário o acatamento integral das recomendações do órgão jurídico consultivo e o descumprimento enseja a responsabilização da autoridade que não o acolheu, conforme segue:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA.

I - Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico:

(i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo;

(ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer;

(iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídico deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir



senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir.

II – No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato.

III – Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa.

A despeito do tema não estar pacificado, cabe ao gestor prudente, e calcado no Princípio da Razoabilidade, ao se deparar com Parecer Jurídico contrário às suas pretensões e caso decida prosseguir no feito, motivar sua decisão e, por conseguinte, promover o envio do processo para novo Parecer Jurídico.

A contratação também se manifesta antieconômica a partir dos válidos argumentos contidos no Parecer Jurídico nº PF-CNPq/PGF/AG, de 10.10.2012, no sentido de que:

18. Pela cotação de preços individuais da proponente, percebe-se que o item de valor mais expressivo é justamente essas consultas. Enquanto a contratação dos "serviços" conjuntamente é estimada R\$ 8.340,00, excluídas as consultas cairia para R\$ 4.746,00, ou seja, pouca mais da metade.

19. Some-se nessa conta o fato de que a União já despense recursos com os subsídios de um corpo de Procuradores Federais. Conclui-se então que fica ainda mais patente a antieconomicidade em destinar mais recursos a uma contratação mais do que comprovadamente supérflua e desnecessária.

(...)



21. Sendo assim, a Procuradoria, recomenda que a Administração não contrate os serviços conjuntamente como proposto, pois a inclusão das "Orientações por escrito em Licitações e Contratos - até 12 orientações", (serviço de consultoria), além de ilegal, revela-se antieconômica, pelos motivos expendidos acima."

Por meio do Ofício nº 051/2013, de 08.07.2013, o CNPq informou que:

É incontestável que o procedimento licitatório deve sujeitar-se aos preceitos legais, conforme estabelece o art. 4º, "caput" da Lei nº 8.666/93. Reafirmando a necessidade da observância da legalidade no procedimento de contratação pública, o parágrafo único do artigo 38 da Lei de Licitações determina que os editais, contratos, acordos, convênios ou ajustes antes de sua assinatura e publicação devem ser submetidos à apreciação e aprovação da assessoria jurídica, que deverá exarar parecer jurídico de modo a orientar a atuação do administrador.

A atuação do assessor jurídico deve ser a de resguardar a legalidade dos atos, analisar, aprovar o documento e auxiliar jurídica e tecnicamente as decisões da Administração Pública, apresentando-se como instrumento de controle interno do ato administrativo.

Em relação ao parecer referente à análise jurídica, há grande discussão sobre o poder do Parecer Jurídico, exarado por força do art. 38 da Lei nº 8.666/93. Como é cediço, o parecer constitui ato pelo qual os órgãos consultivos emitem opinião sobre assuntos de sua competência. Consubstanciam, portanto, pontos de vista,

O fato de o parecer ser obrigatório, não o torna vinculante. Nesse ponto, o STJ entende que é claro o sentido de que o administrador tem liberdade para emitir o ato ainda que com parecer contrário da sua consultoria jurídica. Em outro norte, não será possível modificar o ato na forma em que foi submetido à apreciação do órgão jurídico, salvo se solicitar novo parecer, tendo em vista o seu caráter obrigatório.

Ressalta-se que conforme dispõe o "Registro 23 da Solicitação de Auditoria n.º 011/201306055" o tema a respeito do poder do Parecer Jurídico, exarado por força do parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93 não esta pacificada, desta forma, a época da contratação a Administração Pública calcada no interesse publico praticou o ato conforme sua pretensão motivando sua



decisão conforme dispõe a Nota Técnica (SELIC, em de 26/11/2012) inserta aos autos a fl. 114, anexa.

A contratação de serviços de natureza jurídica para consultorias jurídicas foi feita observando-se o Princípio da Razoabilidade, moralidade e economicidade, pois buscava a Administração subsídios que embasassem as decisões da Administração Pública, para que esta pudesse optar pela solução, entre as legalmente possíveis, mais oportuna e conveniente aos interesses públicos.

Apesar de defender a opção da contratação em questão, a Administração acata as recomendações exaradas na Solicitação de Auditoria nº 011/201306055 – CGU, e não renovará a contratação referente a “Orientação por escrito em Licitações e Contratos – até 12 orientações” e não realizará nova contratação referente a este objeto.

Da análise da justificativa apresentada quanto ao fato identificado, o CNPq informa que não renovará o contrato e não realizará mais contratação de orientação jurídica em Licitações e Contratos.

Assim, considerando a justificativa apresentada e o entendimento a que se chegou na Busca Conjunta de Soluções, conclui-se que as soluções propostas são suficientes, para evitar a recorrência do fato identificado pois fica sanada a causa do problema.

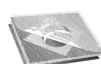
6.2.1.2 INFORMAÇÃO

Desconformidade na justificativa do preço contratado

Fato

Ato de ratificação da inexigibilidade pelo Diretor de Gestão e Tecnologia da Informação, CPF AGENTE - ROL: ***.981.301-**, com a omissão de exigir a necessária justificativa pela escolha do fornecedor Zênite Informação e Consultoria S/A, CNPJ 86781069/0001-15, e pela necessidade de justificativa do preço, exigidas no Art. 26, inciso II e III, respectivamente.

A regra na Administração Pública para compras e aquisições é o regular processo licitatório disposto nos termos da Lei nº 8.666/93. Entretanto, a própria Lei das Licitações estabelece exceções e, dentre elas, o art. 25 dispõe sobre a possibilidade de inexigibilidade de contratação mediante inviabilidade de competição em três principais hipóteses: fornecedor exclusivo; serviço técnico singular por profissional ou empresa de notória especialização; e serviço desenvolvido por artista consagrado pela crítica.



Por sua vez, o parágrafo único do art. 26, da citada Lei, estabelece em seus incisos verdadeiros freios à pretensão da utilização da contratação direta ao livre arbítrio do gestor, tais como exigência de fundamentar a escolha do fornecedor ou executante e a justificativa dos preços. Junte-se ao disposto no art. 26 em foco os Princípios que regem a Administração Pública tais como, dentre outros, Legalidade, Moralidade e Razoabilidade.

Para analisar a gestão das contratações por inexigibilidade no âmbito do CNPq, foi realizado procedimento de análise nas peças que integram o Processo nº 001949/2012-8. Constataram-se desconformidades quanto à obrigação de justificar a razão para a escolha do fornecedor e a justificativa de preço (art. 26. parágrafo único. II e III) e quanto ao não cumprimento de orientações do Parecer Jurídico nº 207/2012 PF-CNPq/PGF/AG, de 10.10.2012 da Procuradoria Federal junto ao CNPq.

Não foi localizada nos autos a razão para a escolha do fornecedor Zênite Informação e Consultoria S/A, CNPJ 86781069/0001-15, sendo que consta no item 53 do Parecer Jurídico nº 207/2012 PF-CNPq/PGF/AG, de 10.10.2012, a identificação da ausência da justificativa, conforme a seguir: “53. *Quanto à razão para a escolha do fornecedor (art. 26. parágrafo único. II) não foi localizada nos autos nenhuma justificativa.*”

O Parecer Jurídico ainda informa que é de conhecimento da Procuradoria a existência de outras empresas no mercado que possuem publicações semelhantes as da Editora Zênite e que há necessidade de que a Administração junte aos autos justificativa robusta quanto à escolha do fornecedor, conforme a seguir:

54. E de conhecimento desta Procuradoria a existência de outras empresas no mercado que possuem publicações semelhantes às da Editora Zênite. Sendo assim, por exigência legal, como medida preliminar, impõe-se que a Administração junte aos autos justificativa robusta quanto à escolha do fornecedor rejeitando a oportunidade e conveniência de contratação de outros produtos semelhantes à disposição no mercado.

Não foi localizada também nos autos a justificativa de preço, sendo que consta no item 57 do Parecer Jurídico nº 207/2012 PF-CNPq/PGF/AG, de 10.10.2012, a identificação da ausência de tal justificativa, conforme a seguir:



57. No tocante ao inciso III, isto é, quanto à justificativa de preço, observa-se que a Administração limitou-se a juntar notas de empenhos de órgãos públicos com a Editora Zênite, sem fazer sequer o mapa comparativo dos preços. Dessa feita, a exigência do artigo 26. parágrafo único, III, da Lei n 8.666/93, não se mostra atendida, pois inexistente nos autos documento que demonstre o preço cobrado pelo bem em contratos celebrados por outros órgãos da Administração Pública e a devida comparação dos preços pela Administração.

Ainda sobre a justificativa da razão de escolha do fornecedor e do preço, o Parecer recomenda no item 62, sobre a necessidade de complementar as informações, conforme a seguir:

62. Pelo exposto reconhecida a inexistência de informações para justificar a escolha do fornecedor bem como a inadequação dos elementos utilizados para justificar o preço praticado, mormente em face do redimensionamento ora sugerido. Recomenda-se complementação das informações postas.

Contrariando as orientações e recomendações do Parecer Jurídico nº 207/2012 PF-CNPq/PGF/AG, de 10.10.2012 e sem comprovar à Procuradoria Federal o atendimento das recomendações com o devido reencaminhamento do processo à Jurídica, foi expedida a ratificação da inexigibilidade pelo Diretor de Gestão e Tecnologia da Informação, com a omissão de exigir a necessária justificativa pela escolha do fornecedor Zênite Informação e Consultoria S/A.

Finalmente, sobre a necessidade da análise prévia do certame antes da expedição dos atos de declaração, ratificação e publicação no Diário Oficial da União – DOU o Parecer Jurídico nos itens 64 e 65, adverte que já orientou diversas vezes a administração, todavia, como neste caso, a Administração ocorreu em erro quanto ao fundamento legal e o valor da contratação, conforme a seguir:

63. Oportuno mencionar, que já foi orientada diversas vezes por esta PF-CNPq que a Administração deverá observar a ordem cronológica dos atos, encaminhando os autos a esta PF-CNPq, para análise prévia, ou seja, antes das atas de declaração, ratificação e publicação no DOU. Primeiro, porque a análise como se sabe é prévia e segundo a fim de evitar dispêndios de gasto público com atos de publicação, quando houver, como nos caso dos autos, equívoco quanto ao fundamento legal e/ou valor da contratação para a inexigibilidade.

64. Registra-se que, no presente caso, já foi feita a publicação da inexigibilidade no DOU. Ocorre que a publicação, foi feita com o fundamento legal e o valor da despesa equivocados. Assim, no presente



caso, será necessária a retificação dos atos (autorização, ratificação e publicação no DOU) a fim de corrigir o fundamento legal e o valor da contratação.

Ainda quanto às falhas envolvendo a razão da escolha do fornecedor ou executante e a respectiva justificativa do preço, -por meio do Ofício nº 017/2013/AUD, de 03.04.2013, foi encaminhado o MEMO COLOG nº 13/2013, de 01.04.2013, que informou o seguinte:

32 - Constatções Processo n.º 001949/2012-8

Da razão da escolha do fornecedor e a respectiva justificativa do preço.

Justifica-se a escolha da empresa Zênite Informação e Consultoria S.A por ser esta a única pessoa jurídica capaz de comercializar nacionalmente os serviços de: - Orientação por escrito em Licitações e Contratos Administrativos; - Acesso à área exclusiva da Lei anotada.com; e - Acesso à Área exclusiva do website Licitações e Contratos na internet.

Ressalta-se ainda que a empresa Zênite Informação e Consultoria S.A, por estar há muito tempo no mercado, consolidou-se como referência de qualidade em matéria de contratação pública e suporte jurídico para a Administração.

O reconhecimento pelo mercado da qualidade e confiança das informações e soluções produzidas pela Zênite legítima sua notória especialização. Optou a Administração pela escolha do fornecedor citado devido à participação de seus servidores em diversos seminários produzidos pela empresa, e a comprovação por estes que a empresa oferece suporte imprescindível de informação e conhecimento quando o tema é licitações, além da excelência no que faz, a Zênite apresenta ainda, produtos diferenciados, e conhecimento da realidade e das necessidades da Administração Pública.

A resolução para as polêmicas e dúvidas que envolvem o tema de contratação pública não é de natureza comum, não é padronizada, por isso não pode ser presumidamente detida por qualquer profissional habilitado. A experiência da empresa permite construir soluções confiáveis e inovadoras para a tomada de decisão segura e fundamentada.



A Lei Anotada.com é uma ferramenta eletrônica inédita e exclusiva no mercado, que apresenta um enorme banco de dados, apresentando um enorme diferencial quanto ao seu sistema de busca, que permite localizar pelo dispositivo ou via pesquisa avançada todas as informações necessárias para facilitar a tomada de decisão.

A Web Licitações e Contratos apresentam Doutrinas, perguntas e respostas, legislações, jurisprudências dos órgãos judiciários e das cortes de contas sobre todos os assuntos que envolvem a contratação pública – desde o planejamento e julgamento da licitação até a execução e a fiscalização do contrato. Assim, apesar de existir no sítio da AGU modelos de pareceres e check-list para a verificação da legalidade da contratação estes não são suficientes para uma tomada de decisão segura por parte da Administração.

A Orientação Zênite é um estruturado serviço que apresenta soluções para as dúvidas que surgem no procedimento de contratação pública. Em tal serviço não está incluída a execução de pareceres ou dissertação genéricas sobre temas que não sejam apresentados sob a forma de indagação direta. Exclui-se do objeto da prestação desse serviço, em todas as suas modalidades, a análise de editais, minutas e termos de contratos, atas, relatórios, impugnações, recursos, informações em mandados de segurança ou quaisquer outros documentos administrativos e judiciais.

As argumentações acima descrevem a singularidade do fornecedor e justifica a sua escolha, conforme dispõe o art. 26, inciso II da Lei 8.666/93.

Esclarecemos que para convalidar o ato de juntada da “razão da escolha do fornecedor”, citada na nota técnica e não anexada aos autos em tempo oportuno, esclarecemos que foi juntada aos autos a “Justificativa para escolha do fornecedor”.

Da justificativa do preço.

Conforme recomendação exarada no Parágrafo n.º 57 do Parecer n.º 207/2012/PF-CNPq/PGF/AGU, foi juntado aos autos “Mapa comparativo” para justificativa dos preços praticados, conforme dispõe o art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/93.”

Da análise do conteúdo do MEMO COLOG n.º 13/2013, de 01.04.2013, verifica-se que foram complementadas as informações para justificar a escolha do fornecedor,



recomendado pela Procuradoria. Sendo que ainda permanece a inadequação dos elementos utilizados para justificar o preço praticado, portanto em desconformidade com o inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/93.

Por meio dos Ofícios nº 017/2013/AUD, de 03.04.2013 e 051/2013, de 08.07.2013, o CNPq informou que:

Com intuito de acatar a recomendação exarada no Registro 25 da Solicitação de Auditoria nº 011/201306055-CGU” foi juntado aos autos “Justificativa para escolha do fornecedor”, fls.177/178 e “Justificativa do Preço”, fl. 185. Esclarecemos entretanto que já havia sido juntado aos autos Mapa Comparativo de Preços conforme consta na folha 113 dos autos (documentos citados anexos)

Da análise do conteúdo do MEMO COLOG nº 13/2013, de 01.04.2013, verifica-se que foram complementadas as informações para justificar a escolha do fornecedor, recomendado pela Procuradoria. Sendo que ainda permanece a inadequação dos elementos utilizados para justificar o preço praticado, portanto em desconformidade com o inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/93.

Por meio dos Ofícios nº 017/2013/AUD, de 03.04.2013 e 051/2013, de 08.07.2013, o CNPq informou que:

Com intuito de acatar a recomendação exarada no Registro 25 da Solicitação de Auditoria nº 011/201306055-CGU” foi juntado aos autos “Justificativa para escolha do fornecedor”, fls.177/178 e “Justificativa do Preço”, fl. 185. Esclarecemos entretanto que já havia sido juntado aos autos Mapa Comparativo de Preços conforme consta na folha 113 dos autos (documentos citados anexos)

Por ocasião da Reunião da Busca Conjunta das Soluções, realizada na sede do CNPq em Brasília – DF, na Sala de Reuniões da Presidência, às 9h00min do dia 04.07.2013, os representantes do CNPq, informaram que o contrato em foco não será renovado.

6.2.1.3 CONSTATAÇÃO

Ausência de Parecer Jurídico sobre a conformidade da dispensa

Fato

Em análise ao Processo nº 002115/2012-3, Contratação Direta por Dispensa de Licitação para a prestação de serviços de acompanhamento, regularização de pendências, e obtenção de Certidões Negativas junto aos órgãos federais e estaduais, no valor de R\$ 6.600,00, foi identificada desconformidade com o estabelecido no art. 38, inc. VI, da Lei nº 8.666, de 1993, pois o Processo nº 002115/2012-3 não foi encaminhado pela Diretoria de Infraestrutura à Procuradoria Federal junto ao CNPq para fins de emissão do Parecer Jurídico sobre a conformidade da Dispensa.



Constatou-se que o atual Diretor de Gestão e de Tecnologia da Informação-Substituto, CPF ROL-AGENTE ***.099.831 - **, à época ordenador de despesa, emitiu Nota de Empenho da Despesa e à época como Coordenador-Geral da Administração e Finanças indicou os recursos orçamentários para a despesa. Em ambos os casos não observou a ausência do Parecer Jurídico sobre a conformidade da dispensa em relação à contratação, em desconformidade com o parágrafo único do art. 38, da Lei nº 8.666/93.

Ressalta-se que caso o Processo nº 002115/2012-3 tivesse sido oportunamente encaminhado à Procuradoria Federal junto ao CNPq poderia ter sido identificada a desconformidade de dispensar por valor com base no inciso II do Art. 24 da lei 8.666/93 serviços continuados, pois se trata de orientação normativa da própria Advocacia Geral da União – AGU, Orientação Normativa/AGU nº 10, de 01.04.2009, que determina considerar no cálculo, para fins da dispensa prevista no inciso citado, a possibilidade da duração do contrato pelo prazo de 60 (sessenta) meses. O assunto é tratado em ponto específico neste Relatório.

Sobre o não envio para fins de elaboração de o respectivo Parecer Jurídico, o CNPq por meio do Ofício 017/2013/AUD, de 03.04.2013, que encaminhou o MEMO COLOG nº 13/2013, de 01.04.2013, informou o seguinte:

33- Constatções Processo n.º 002115/2012-3

...

b) Do parecer jurídico sobre a conformidade da dispensa de licitação.

Estabelece a Subdelegação de competência ao Chefe do Serviço de Licitação, que é de atribuição do Serviço de Licitação: “3.5 - Elaborar as minutas dos editais e dos instrumentos contratuais inerentes às aquisições de bens e serviços, para análise e pronunciamento conclusivo da Procuradoria Federal do CNPq”.

A própria Lei de Licitações em seu artigo 38, parágrafo único estabelece que: “As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes deve ser previamente examinado e aprovado por assessoria jurídica da Administração.”

A obrigatoriedade do prévio exame, pelo órgão jurídico, dos atos relativos às hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, é estabelecido ainda no art. 11, inciso VI, alínea “b”, da Lei Complementar n.º 73/93.

A contratação direta via dispensa, pelo valor, com fulcro no artigo 24, incisos I e II da Lei nº 8.666/93, dispensam a análise prévia empreendida pelo órgão jurídico que atua junto à Administração, sob o argumento de que o artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93 e os demais dispositivos legais em comento, somente exige essa análise quando da existência de minuta de edital e de contrato na instrução processual.

Ocorre que, não obstante os comando legais acima transcritos, sua regra destina-se aos outros casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação que não os contemplados no inciso I e II do art. 24 da Lei 8.666/93, por pressupor que aqueles, diferentemente desses,



necessitam de análise jurídica com vistas à sua conformidade com às hipóteses legais.

De fato, a dispensa de licitação por valor não exige para efeito de seu enquadramento legal, mais do que meros cálculos aritméticos, que pode ser feito pela área administrativa. Ademais, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, ao prever a necessidade de ratificação e publicação dos atos autorizativos das situações de dispensa e inexigibilidade de licitação, para efeito e condição de sua eficácia, exclui dessa exigência os casos de dispensa para contratações de valores restritivos, conforme se pode observar da transcrição do art. 26, abaixo:

“Art. 26 As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e nos incisos III a XXIV do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º deverão ser comunicados dentro de três dias a autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição para eficácia dos atos.”

A própria lei não vê necessidade quer da ratificação, quer da publicação dos atos de dispensa de licitação por valor, quanto ao menos estaria a estabelecer a obrigatoriedade do seu prévio exame pelo órgão jurídico, maxime quando o seu processamento, por depender, apenas de mera avaliação de limite monetário, deve ficar a cargo da área administrativa, à qual igualmente compete pronunciar-se, por via de parecer técnico, quanto aos aspectos, inclusive, do interesse público, da conveniência e oportunidade, relacionados com a contratação direta a ser levada a efeito.

Assim, entende-se que cabe à área administrativa, nos casos de contratação direta, por dispensa de licitação enquadrável nos incisos I e II, do art. 24, da Lei nº 8.666/93, iniciar e terminar, todo o procedimento de contratação, observando, no que couber, o disposto no art. 38, da referida lei, e demais procedimentos concernentes. Ressalta-se ainda que a Administração realizou diversas pesquisas de mercado, conforme demonstrados nos autos, às fls.11/17, e elaborou mapa comparativo, fl. 18, demonstrando a vantajosidade para a administração da contratação em tela.

c) *Da emissão da nota de empenho.*

Entende-se que cabe à área administrativa, nos casos de contratação direta, por dispensa de licitação enquadrável nos incisos I e II, do art. 24, da Lei nº 8.666/93, iniciar e terminar, todo o procedimento de contratação, observando, no que couber, o disposto no art. 38, da referida lei, e demais procedimentos concernentes. Ressalta-se ainda que a Administração realizou diversas pesquisas de mercado, conforme demonstrados nos autos, às fls.11/17, e elaborou mapa comparativo, fl. 18, demonstrando a vantajosidade para a administração da contratação em tela.

Da análise do informado no MEMO COLOG nº 13/2013, de 01.04.2013, verifica-se que as manifestações prestadas pelo CNPq de início procedem, pois os serviços de acompanhamento, regularização de pendências, obtenção de Certidões



Negativas junto aos órgãos federais e estaduais, a princípio seriam por meio de demanda esporádica e não contínua e devido ao pequeno valor de contratação direta via dispensa, pelo valor, com fulcro no artigo 24, inciso II da Lei nº 8.666/93.

Todavia, conforme especificada, a necessidade da contratação pelo Serviço de Contabilidade se trata de demanda regular e contínua, fato também comprovado anteriormente em diversas manifestações do Serviço de Contabilidade e em contratação anterior que foi prorrogada por sucessivas vezes com a mesma contadora, conforme Ordem de Serviço 02/2010, de 29.01.2010, Primeiro Termo Aditivo à Ordem de Serviço 02/2010, de 02.02.2011 e Segundo Termo Aditivo à Ordem de Serviço 02/2010, de 29.01.2012. Assim, o CNPq contratou anteriormente a mesma contadora em 2010 por um ano e realizou essas prorrogações para os exercícios de 2011 e 2012.

No cotidiano da Administração Pública é comum surgirem divergências envolvendo a aplicação de normativos e neste contexto ganha relevância as orientações normativas expedidas pelo Advogado-Geral da União que visam padronizar procedimentos e uniformizar o entendimento sobre temas jurídicos relevantes e controversos. Sobre o assunto em foco destaca-se a Orientação Normativa/AGU nº 10, de 01.04.2009 (DOU de 07.04.2009, S. 1, p. 14), a saber: “Na contratação de serviço contínuo, com fundamento no art. 24, inc. II, da Lei nº 8.666, de 1993, o limite máximo de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) deverá considerar a possibilidade da duração do contrato pelo prazo de 60 (sessenta) meses”.

Portanto ao ser considerado a possibilidade de prorrogação a contratação não deveria ser efetivada por meio de contratação direta. Ressalte-se que no Relatório CGU nº 201203650, referente à Auditoria Anual de Contas do exercício de 2011, esta CGU ao avaliar o funcionamento do sistema de controle interno do CNPq consignou que:

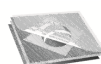
Para a área de Licitações e Contratos a amostra de auditoria e o material disponibilizado pela Unidade revelaram fragilidades e inadequações: na fase inicial de planejamento; no acompanhamento da execução ou aquisição dos objetos almejados; e nos procedimentos que resultaram em contratações diretas por dispensa por valor. (grifo acrescido)

O citado Relatório CGU ao avaliar a Regularidade dos Processos Licitatórios, assim concluiu:

(...) em relação aos procedimentos adotados pelo CNPq nas aquisições por dispensa de licitação com fulcro no art. 24, I e II, da Lei das Licitações, dispensa por valor, a equipe de auditoria se deparou com um cenário no qual a ausência de um planejamento adequado resultou em fracionamento de despesas com fuga ao regular processo licitatório e favorecimento a fornecedores.

Devido às impropriedades detectadas na fase do planejamento na área de licitações e contratos, e com fulcro de aperfeiçoar os controles internos da unidade, o Relatório CGU nº 201203650 exarou as seguintes recomendações:

Que o CNPq, para a contratação de serviços, continuados ou não, defina responsáveis para que o planejamento permita a verificação o mais precisa possível das reais necessidades. Que o CNPq, nesses casos adote os procedimentos de controle e a segregação de funções necessários para a conferência do planejamento e a aferição da exata execução dos serviços contratados.



Que o CNPq, em seus processos de aquisição de compras e serviços, adote medidas administrativas para estimar o consumo do objeto a ser fornecido e o respectivo valor previsto para o quantitativo estimado, com a finalidade de subsidiar a decisão de contratar por dispensa de licitação, por limite de valor, para que seja evitado o fracionamento de compras que deveriam ser licitadas.

Que a Auditoria Interna da Unidade realize trabalho específico para verificar a regularidade dos processos de aquisição por dispensa e por inexigibilidade de licitações, com ênfases na verificação de fracionamento para fuga ao regular processo licitatório; na comprovação das quantidades recebidas, e na suficiência dos controles internos relacionados a esses aspectos.

Que o CNPq realize treinamento para a área responsável pelas aquisições e contratos de fornecimento de bens e serviços do Conselho, com ênfase em dispensa e inexigibilidade de licitações.

Devido ao constatado no caso concreto, a despeito das recomendações desta CGU para sanar causas que prejudicam o adequado planejamento das compras e aquisições por parte do CNPq, percebe-se que as fragilidades persistem e que a gestão no exercício de 2012 não apresentou efetividade suficiente para reverter o quadro descrito por ocasião da Auditoria Anual de Contas do exercício anterior.

Ressalta-se que caso o Processo nº 002115/2012-3 tivesse sido oportunamente encaminhado à Procuradoria Federal junto ao CNPq poderia ter sido identificada a desconformidade de dispensar por valor a prestação de serviços continuados com base no inciso II do art. 24 da lei nº 8.666/93.

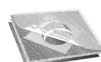
Causa

Entendimento da Diretoria de Gestão e de Tecnologia da Informação do CNPq de que cabe à área administrativa, nos casos de contratação direta, por dispensa de licitação previstas nos incisos I e II, do art. 24, da Lei nº 8.666/93, iniciar e concluir, todo o procedimento de contratação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 051/2013/AUD, de 08.07.2013, o gestor informou que:

Tendo em vista o estabelecido na Orientação Normativa/ AGU n.º 10, de 01.04.2009 que determina que: “Na contratação de serviços contínuo, com fundamento no art. 24, inciso II da Lei n.º 8.666/93, o limite máximo de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) deverá considerar a possibilidade da duração do contrato pelo prazo de



60 (sessenta) meses”, o serviço de licitação, encontrando-se diante de uma lacuna no ordenamento jurídico interno que normatiza os procedimentos de contratação, realizou a dispensa de licitação, no valor de R\$ 6.600,00 (seis mil e seiscentos reais) entretanto estabeleceu na cláusula três da Ordem de Serviço n.º 167/2012 a vigência do termo contratual de apenas 12 (doze) meses e pautada no Princípio da Legalidade e o no parágrafo único do art 38 da Lei 8.666/93 que dispõe que somente as minutas de editais de licitação, bem como as do contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração, não enviou os autos a Procuradoria Federal.

Cabe esclarecer, entretanto, que com intuito de acatar a recomendação exarada no Registro 25 da Solicitação de Auditoria n.º 011/201306055-CGU e demais solicitações da Auditoria a Administração Pública visando corrigir eventuais irregularidades no procedimento administrativo constituiu por meio da Portaria n.º 170/2013, anexa, o Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de analisar o fluxo, o Procedimento Operacional Padrão (POP) e procedimentos administrativos dos processos que envolvem as Licitações e Contratos no âmbito do CNPq, bem como apresentar minuta (ou minutas) de modelos, formulários, check-list, Instrução de Serviço (IS) e/ou Resolução Normativa (RN).

Ressalta-se ainda que buscando regularizar os procedimentos de dispensa de licitação com base no inciso II do art. 24, a Administração Pública elaborou consulta enviada a Procuradoria Federal com o seguinte teor: “É necessária a prévia análise pela Procuradoria Federal – CNPq nos procedimentos administrativos voltados para a contratação via dispensa de licitação em razão do valor (art. 24, inciso I e II, da Lei n.º 8.666/93).” Desta forma, a Administração Pública aguarda posicionamento da



Procuradoria Federal para regularizar o procedimento acima exposto.

Análise do Controle Interno

Da análise da justificativa apresentada quanto ao fato identificado, o CNPq informou que, por meio da Portaria n.º 170/2013, instituiu Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de padronizar o fluxo dos procedimentos administrativos dos processos de Licitações e Contratos no âmbito do CNPq, bem como está aguardando resposta à consulta enviada a Procuradoria Federal sobre o fato.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o CNPq encaminhe a esta CGU a resposta da Procuradoria Federal a consulta formulada envolvendo a necessidade de prévia análise pela Procuradoria Federal ? CNPq nos procedimentos administrativos voltados para a contratação via dispensa de licitação em razão do valor (art. 24, inciso I e II, da Lei n.º 8.666/93).



Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201306055

Unidade Auditada: CNPQ - ADMINISTRACAO CENTRAL

Exercício: 2012

Processo: 01300000963201314

Município - UF: Brasília - DF

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art.10 da IN TCU nº 63/2010, praticados no período de 01/01/2012 a 31/12/2012.

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

Em função dos exames realizados sobre o escopo selecionado, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201306055, proponho que o encaminhamento das contas dos responsáveis referidos no art. 10 da IN TCU nº 63/2010 constantes das folhas 03 a 39 do processo, seja pela regularidade.

Brasília/DF, 29 de Julho de 2013.

ALEXANDRE GOMIDE LEMOS
Coordenador-Geral de Auditoria das Áreas de Ciência e Tecnologia

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Relatório: 201306055

Exercício: 2012

Processo: 01300000963201314

Unidade Auditada: CNPQ - ADMINISTRACAO CENTRAL

Município/UF: Brasília/DF

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade desta CGU quanto ao processo de contas do exercício da Unidade acima referida, expresse opinião acerca dos atos de gestão referentes ao exercício de 2012 a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

2. Os trabalhos de auditoria realizados por esta CGU com fito de avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, no exercício de 2012, consignou que os resultados em especial quanto às metas físicas e financeiras pactuadas para o exercício em foco, no universo das ações de maior materialidade, relevância e criticidade, foram cumpridos.

3. Os trabalhos de auditoria destacaram impropriedades no processo de seleção de consultor modalidade produto, na análise das prestações de contas das transferências voluntárias concedidas, e na área da Tecnologia da Informação. Nessa destacam-se as constatações referentes ao planejamento das contratações; a ausência de Plano de Metas e Ações, no Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI do CNPq, relacionados às necessidades de TI; a não observação de condições mais vantajosas para renovação do contrato atual de fábrica de software, e a 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.

4. Como principais causas das impropriedades detectadas no âmbito do CNPq foram identificadas a ausência de controles internos que assegurem um processo seletivo de consultores modalidade produto nos moldes estabelecidos pelo art. 5º, § 1º, do Decreto nº 5.151/2004; a estruturação inadequada da área responsável pela análise das prestações de contas das transferências voluntárias concedidas; a não observância dos modelos de PDTI divulgados pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MP; e ausência de controles internos formalizados na área de TI. Para sanar as impropriedades consignadas, as recomendações desta CGU propõem, em linhas gerais, o aperfeiçoamento do processo de seleção dos consultores modalidade produto; a formalização de rotinas e procedimentos para os

processos de transferências voluntárias concedidas e para aqueles associados ao planejamento das contratações de TI.

5. Quanto ao atendimento das recomendações desta CGU, acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente – PPP, a equipe de auditoria ressaltou o esforço do CNPq em atender as recomendações deste Órgão de Controle Interno e consignou que em relação às recomendações, oriundas dos relatórios de auditoria anual de contas, as pendências no atendimento são, em maioria (mais de 70%), advindas do relatório que avaliou a gestão do exercício de 2011. Entretanto, há a necessidade de formalização dos documentos, rotinas e práticas operacionais relacionados à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, bem como de fortalecimento da área de planejamento estratégico da instituição que carece de uma estruturação mais adequada com fins de propiciar um melhor desempenho das relevantes atribuições do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

6. A respeito da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos existentes no CNPq, a equipe de auditoria, diante das análises realizadas, concluiu para as áreas de gestão avaliadas que apesar de os componentes “ambiente de controle”, “avaliação de risco”, “procedimentos de controle”, “monitoramento”, e “informação e comunicação”, apresentarem fragilidades, o CNPq vem aperfeiçoando os controles internos administrativos.

7. Dos relatos da equipe de auditoria, construídos a partir do escopo pré-definido e das análises do material disponibilizado, é possível vislumbrar fragilidades principalmente na área da Tecnologia da Informação tendo em vista a carência de controles internos que assegurem: o planejamento adequado das compras e aquisições de TI, a normatização de rotinas e procedimentos, a incorporação de aspectos não funcionais nos produtos de software, o levantamento das reais necessidades do CNPq, a identificação e prevenção de riscos de segurança, e a plena aderência às orientações da SLTI/MP. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria nº 201306055, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria, da Regularidade das contas do CNPq – exercício 2012.

8. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, 29 de Julho de 2013.

WAGNER ROSA DA SILVA
Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura