



CGU

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico -
Administração Central

Exercício 2017

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

**Órgão: MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E
COMUNICAÇÕES**

**Unidade Examinada: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e
Tecnológico - Administração Central**

Município/UF: Brasília/Distrito Federal

Ordem de Serviço: 201800645

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Anual de Contas

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

O presente Relatório de Auditoria Anual de Contas trata dos atos e fatos relacionados à gestão do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq. Tal peça comporá o Processo de Contas da Unidade a ser submetido a julgamento pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

O objeto da presente avaliação consistiu na atuação do CNPq no âmbito da concessão de bolsas e auxílios, sobretudo quanto aos indicadores utilizados na distribuição das concessões e na avaliação do fomento realizado. Verificou-se, também, a atuação do CNPq frente às prestações de contas apresentadas. Ainda compôs o escopo da presente auditoria os procedimentos adotados na mitigação dos riscos identificados no âmbito dos convênios Programa de Apoio a Núcleos de Excelência - Pronex e Programa de Pesquisa para o SUS - PPSUS.

Além disso, foi avaliada a gestão da implantação da política de integridade no âmbito da Unidade, bem como a atuação da Auditoria Interna no exercício de 2017.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A Decisão Normativa TCU nº 163/2017, determinou que os responsáveis pela gestão do CNPq no exercício 2017 tenham suas contas julgadas, mediante parecer prévio da CGU.

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

Em relação à atuação do CNPq no âmbito da gestão da concessão de bolsas e auxílios, foi verificada a necessidade de aperfeiçoamento dos indicadores adotados, de modo a melhor subsidiar o planejamento e a avaliação do programa. Ademais, considerando a materialidade e criticidade envolvidas na análise de prestações de contas, foi recomendado o estabelecimento de plano de ação para análise do passivo existente, dado o montante de mais de 36 mil processos com pendência de análise. No mesmo sentido, recomendou-se a análise das concessões que estão aguardando a apresentação de relatórios acima do prazo regulamentar, a fim de se evitar a novas concessões indevidas.

Com relação aos programas Pronex e PPSUS, evidenciou-se a necessidade de aprimoramento da supervisão de ambos, primeiramente pelo risco de homologação de projetos em desacordo com as normas do edital, bem como de conflito de interesse entre os atores envolvidos.

Por fim, foi observada a necessidade de o CNPq priorizar a implantação de sua política de integridade, além do atendimento às demandas de sua Auditoria Interna.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CAPES: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CNPq: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

FAP: Fundações de Amparo à Pesquisa

FAPEAM: Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado do Amazonas

FAPERJ: Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

FAPESC: Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina

FINEP: Financiadora de Inovação e Pesquisa

FUNDECT: Fundação de Apoio ao Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul

ISS: Instrução de Serviço

PAINT: Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna

PICC: Plataforma Integrada Carlos Chagas

PPA: Plano Plurianual

PPSUS: Programa de Pesquisa para o SUS

PROFIP: Programa de Fomento à Integridade Pública

PRONEX: Programa de Apoio a Núcleos de Excelência

RAINT: Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna

TCU: Tribunal de Contas da União

UPC: Unidade Prestadora de Contas

SUMÁRIO

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?	33
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	44
SUMÁRIO	55
INTRODUÇÃO	66
RESULTADOS DOS EXAMES	88
1. O programa de Bolsas e Auxílios do CNPq	88
2. Necessidade de aperfeiçoamento dos indicadores atualmente adotados pelo CNPq	1010
3. Acúmulo de prestações de contas de bolsas e auxílios em análise	1414
4. Necessidade de aprimoramento da avaliação de resultados do programa de bolsas e auxílios	2020
5. Necessidade de justificativa para dispensa de prestações de contas de bolsas/auxílios.	2222
6. Necessidade de fortalecimento da Auditoria Interna	2323
7. Necessidade de aprimoramento da supervisão do CNPq no âmbito do PPSUS e Pronex	2828
8. Necessidade de efetivação do Programa de Integridade	3232
9. Avaliação do cumprimento das recomendações emitidas pela CGU	3434
10. Conformidade do Relatório de Gestão	3535
RECOMENDAÇÕES	3636
CONCLUSÃO	3939
ANEXOS	4141

INTRODUÇÃO

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), agência do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), tem como principais atribuições fomentar a pesquisa científica e tecnológica e incentivar a formação de pesquisadores brasileiros. Criado em 1951, o Conselho desempenha papel de grande relevância na formulação e condução das políticas de ciência, tecnologia e inovação, contribuindo para o reconhecimento das instituições de pesquisa e pesquisadores brasileiros pela comunidade científica internacional.

A Auditoria Anual de Contas realizada no CNPq teve o objetivo de fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias nos controles internos, induzir a gestão pública para resultados e fornecer ao Tribunal de Contas da União – TCU opinião sobre como as contas devem ser julgadas, conforme definido pela Decisão Normativa TCU nº 163, de 06 de dezembro de 2017.

Nesse sentido, com base no escopo acordado com o TCU, foram avaliadas a gestão da concessão de bolsas e auxílios, a atuação da auditoria interna no exercício de 2017, a atuação do CNPq na mitigação dos riscos identificados no âmbito dos convênios Pronex e PPSUS, além do estágio de implantação da política de integridade no âmbito da Unidade. Foram verificadas, ainda, a conformidade das peças e o cumprimento das recomendações estruturantes emitidas pela CGU e pelo TCU.

Para a execução da auditoria, realizou-se análise documental, com amostragem não-probabilística, utilizando os critérios de materialidade e relevância. O trabalho desenvolveu-se no período de 15/04 a 31/07/2018, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Não foram impostas restrições à realização dos exames.

O programa de concessão de bolsas e auxílios é a principal atividade finalística do CNPq. Conforme escopo de auditoria pactuado, avaliaram-se os parâmetros adotados no planejamento e avaliação do fomento realizado, inclusive no que toca à análise das prestações de contas apresentadas. Nesse âmbito, foi constatada a necessidade de aprimoramento do referido programa, principalmente quanto aos indicadores adotados, bem como de proposição de plano de ação para diminuição do estoque de prestações de contas pendentes de avaliação.

Na gestão dos convênios, foi avaliada a atuação do CNPq durante a fase de concessão dos programas PPSUS e Pronex, sendo detectada a importância de aprimoramento das medidas de prevenção de conflitos de interesse, incluindo o reforço daquelas atualmente adotadas pelos parceiros estaduais.

Destaca-se que o risco de conflito de interesse permeia diversas áreas de atuação da Unidade, inclusive a concessão de bolsas e auxílios. Desse modo, registrou-se a necessidade de o CNPq empreender esforços na implantação e efetivação de uma política de integridade, considerando o tempo transcorrido desde que a CGU alertou para os riscos a que a Unidade se expõe.

Nesse contexto, a alta administração do CNPq tem a incumbência de encabeçar o processo de implementação e prover os meios para sua consecução. Do mesmo modo,

é de sua responsabilidade dar andamento aos trabalhos da auditoria interna e garantir os recursos necessários para seu bom funcionamento, conforme registra achado específico do presente relatório.

RESULTADOS DOS EXAMES

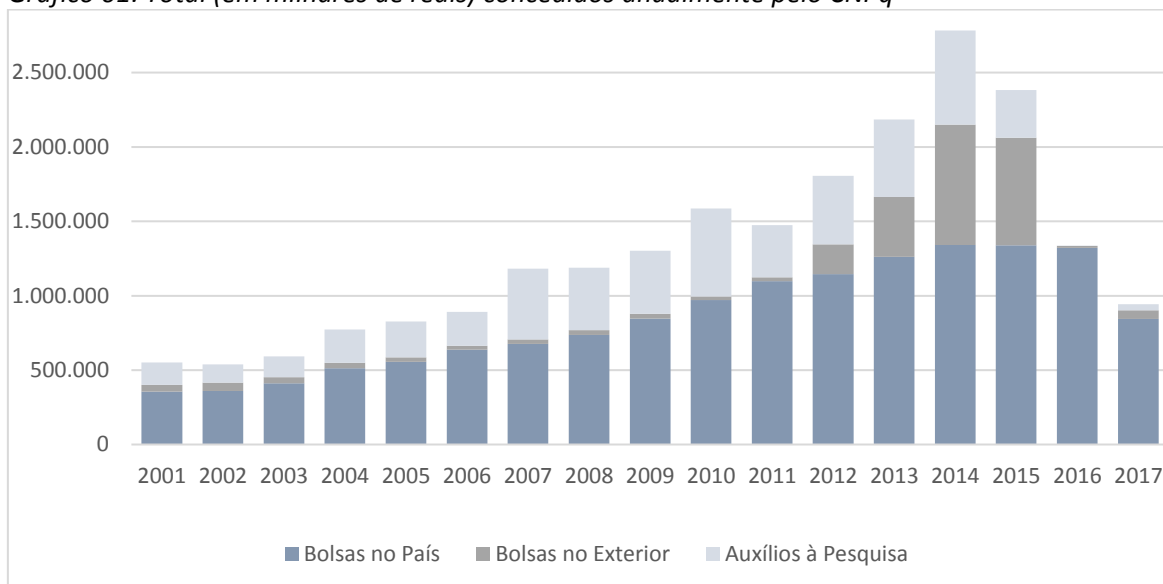
1. O programa de Bolsas e Auxílios do CNPq

O CNPq tem como missão prevista fomentar a Ciência, Tecnologia e Inovação e atuar na formulação de suas políticas, contribuindo para o avanço das fronteiras do conhecimento, o desenvolvimento sustentável e a soberania nacional. A fim de alcançar esses objetivos, o Conselho realiza, dentre outras atividades, a concessão de auxílios e bolsas.

Os auxílios permitem o apoio a atividades de pesquisa científica, tecnológica e/ou de inovação, mediante o apoio financeiro a projetos, à realização e participação de pesquisadores em eventos científicos, bem como a ações de divulgação científica e tecnológica com apoio financeiro à editoração e publicação de periódicos. Já o programa de bolsas tem como objetivo a formação de recursos humanos no campo da pesquisa científica e tecnológica em universidades, institutos de pesquisa, centros tecnológicos e de formação profissional, tanto no Brasil como no exterior.

Entre 2011 e 2017, foram concedidos aproximadamente R\$ 23,4 bilhões em bolsas e auxílios. Historicamente, a concessão de bolsas supera a de auxílios, conforme demonstrado a seguir:

Gráfico 01: Total (em milhares de reais) concedidos anualmente pelo CNPq



Fonte: Painel de Investimentos CNPq (<http://www.cnpq.br/painel-de-investimentos>)

É possível observar, nesse contexto, o crescimento das bolsas no exterior no período de 2012 a 2015, em grande parte explicado pela vigência do programa Ciências sem Fronteiras, concedido por meio da modalidade Graduação Sanduíche no Exterior – SWG. A partir de 2015, nota-se, por outro lado, uma tendência de queda acentuada nas linhas

de atuação, contrariando a tendência de crescimento observada nos exercícios anteriores. No exercício 2017, a dotação orçamentária atualizada foi de R\$ 1,4 bilhão, dos quais cerca de 755,2 milhões foram liquidados¹. Da dotação total, cerca de 79% (R\$ 1,11 bi) eram relativos à concessão de bolsas e fomento à pesquisa.

Esses valores foram distribuídos dentre diversas modalidades adotadas, que somam, atualmente, cerca de quarenta. A participação das modalidades no panorama de concessões é a seguinte:

Quadro 01: Distribuição dos valores concedidos por modalidade entre 2011 e 2017

Modalidade	Objetivos	Participação (valor concedido)
Produtividade em Pesquisa - PQ	Destinada aos pesquisadores que se destaquem entre seus pares, valorizando sua produção científica segundo critérios normativos, estabelecidos pelo CNPq, e específicos, pelos Comitês de Assessoramento (CAs) do CNPq.	16%
Doutorado - GD	Apoiar a formação de recursos humanos em nível de pós-graduação.	15%
Auxílio a Projeto Individual de Pesquisa - APQ	Apoiar atividades de pesquisa científica, tecnológica e/ou de inovação, mediante o apoio financeiro a projetos.	12%
Mestrado - GM	Apoiar a formação de recursos humanos em nível de pós-graduação.	9%
Auxílio a Projeto Integrado Pesquisa - AI ²	Visa apoiar ações desenvolvidas por uma equipe de pesquisadores, através do pesquisador responsável pela execução ou pela coordenação do projeto.	7%
Iniciação Científica - IC	Despertar vocação científica e incentivar talentos potenciais entre estudantes de graduação universitária, mediante participação em projeto de pesquisa, orientados por pesquisador qualificado.	7%
Graduação Sanduíche no Exterior - SWG	Apoiar o aluno matriculado em curso de graduação no Brasil visando aperfeiçoar sua formação, com bolsa no exterior, e estimular suas competências e habilidades para o desenvolvimento científico e tecnológico, o empreendedorismo e a inovação.	7%
Outros	-	27%

Fonte: Painel de Investimentos CNPq (<http://www.cnpq.br/painel-de-investimentos>)

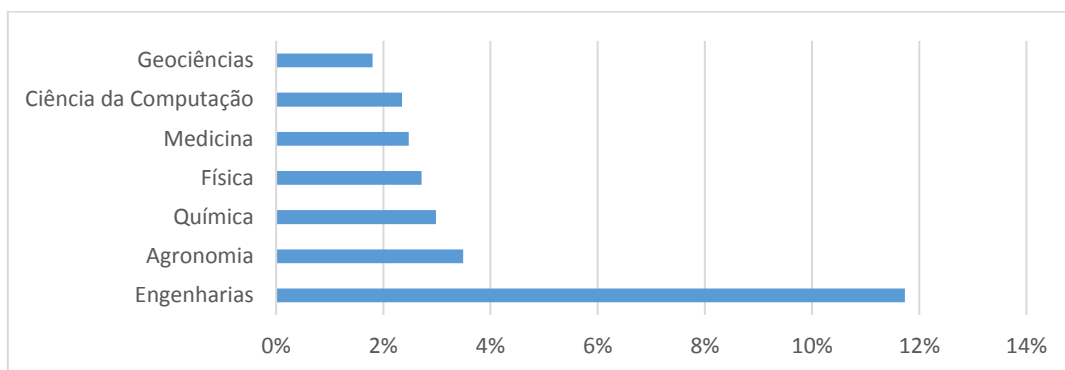
¹ Fonte: Consulta ao Painel do Orçamento disponível no endereço <https://www.siof.planejamento.gov.br/siof/>

² Modalidade não mais vigente.

Verifica-se, dessa forma, que são estabelecidas diferentes finalidades de acordo com as modalidades previstas, de modo a cobrir as diferentes fases do fomento à pesquisa.

Quando se observa o total de recursos distribuídos por área de conhecimento, nota-se uma pulverização dos investimentos, onde as sete áreas mais frequentes somam cerca de 28% dos investimentos, quando se considera a consolidação das Engenharias. Dos 72% restantes, a média de frequência oscila entre 0 e 1%.

Gráfico 02: Distribuição dos valores concedidos por área de conhecimento desde o exercício 2011



Fonte: Painel de Investimentos CNPq (<http://www.cnpq.br/painel-de-investimentos>)

Se, por um lado, a abrangência das concessões confere um caráter mais inclusivo ao programa, os processos de planejamento e avaliação tornam-se mais complexos. Considerando o atual cenário de contenção orçamentária, esse *trade off* ganha ainda mais importância, dada a necessidade de uma priorização mais qualificada na divisão dos recursos.

2. Necessidade de aperfeiçoamento dos indicadores atualmente adotados pelo CNPq

No PPA 2016 – 2019, a atuação do CNPq está prevista, sobretudo, no objetivo 0497 – “Promover a formação, capacitação e fixação de recursos humanos qualificados voltados à ciência, tecnologia e inovação” do Programa 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação. Como forma de aferir o alcance dos resultados almejados, foram previstas as seguintes metas:

- 019Y - Conceder anualmente 17.000 bolsas-ano de produtividade em pesquisa pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) no país;
- 019Z - Alcançar o número de 22.000 bolsas de mestrado e doutorado concedidas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) no país.

- 01A0 - Conceder 5.100 bolsas voltadas para a internacionalização do Ensino Superior e da ciência, tecnologia e inovação brasileira pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), prioritariamente pelo Programa Ciência sem Fronteiras.
- 01A1 - Conceder anualmente 41.000 bolsas-ano de iniciação à pesquisa pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) no país.

De acordo com o Relatório de Avaliação do exercício de 2017, à exceção da meta 01A0, que provavelmente será revista dado que o programa 'Ciência sem Fronteiras' foi finalizado, todas se encontram em situação "Andamento Adequado". Nota-se, desse modo, a natureza predominantemente quantitativa de acompanhamento dos resultados.

Além das metas, foi definida, ainda, a iniciativa 04LO - Promoção da formação e capacitação de recursos humanos nas Engenharias e demais áreas tecnológicas com ênfase no processo de parcerias CNPq/Empresas. Conforme mencionado anteriormente, a área de engenharia tem sido a maior contemplada na concessão de bolsas e auxílios.

Nesse âmbito, impende anotar que foram estabelecidos nove indicadores referentes ao Programa 2021 que estabelecem parâmetros para acompanhamento dos investimentos em ciência, tecnologia e inovação de forma mais abrangente. Além do percentual de investimento em relação ao PIB, destacam-se os indicadores que preveem maior participação do Brasil em relação ao total mundial em número de artigos publicados em periódicos indexados pela Scopus³ e maior participação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste no total de pessoal ocupado técnico-científico.

Na esteira desses índices, o CNPq adota atualmente, consoante Relatório de Gestão apresentado, os seguintes indicadores de desempenho:

Quadro 02: Indicadores de desempenho em vigência no CNPq

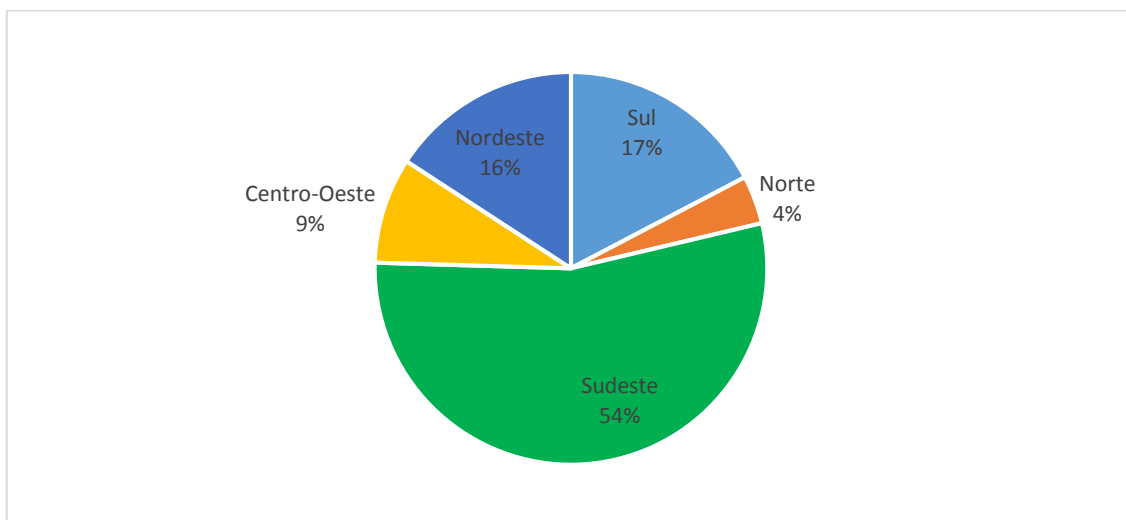
Denominação	Índice de Referência	Índice Previsto	Índice Observado				Periodicidade	Fórmula de Cálculo
			2014	2015	2016	2017		
Taxa de Produtividade da Instituição	7,34%	< 10 %	6,02	6,02	5,33	8,1	Anual	Recursos gastos com pessoal e benefícios / recursos executados na atividade fim * 100
Taxa de Produtividade dos Servidores em Cargos Efetivos no CNPq	1.014	≈ 1.000	1,015	1,015	743	779	Anual	Relação entre o número de processos (solicitação de propostas, reconsiderações, prorrogações ...) somados ao número de pareceres emitidos (pré-seleção, Ad-hoc, recomendação ...) analisados pela Área Técnica do CNPq divididos pelo número de servidores em exercício na entidade
Evolução dos Investimentos (em número de projetos apoiados) no conjunto das regiões CO, N e NE frente ao total nacional	32,3%	> 30%	33,7%	33,7%	43%	27%	Anual	Apuração do índice de investimento (em projetos apoiados) nas regiões CO, N e NE em relação ao total de projetos aportados nacionalmente * 100

Fonte: Ofício AUD nº 3333/2018

³ Scopus é o maior banco de dados de resumos e citações da literatura com revisão por pares: revistas científicas, livros, processos de congressos e publicações do setor

Dos três indicadores estabelecidos, apenas o de taxa de produtividade da instituição cumpriu o índice previsto. A produtividade dos servidores tem apresentado queda, além de não considerar, conforme fórmula de cálculo exibida no Relatório de Gestão⁴, a análise das prestações de contas, que é um tema sensível a ser discutido em achado específico neste Relatório. Além disso, no exercício 2017, a evolução dos investimentos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste não alcançaram o mínimo previsto. Com base nos dados extraídos do Painel de Investimentos do CNPq⁵, a distribuição de bolsas e projetos, em milhares de reais, apresenta a seguinte configuração:

Gráfico 03: Bolsas e auxílios por região em milhares de reais entre 2001 e 2017



Fonte: Painel de Investimentos CNPq

Observa-se, portanto, que as regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste juntas somam cerca 29% dos investimentos, valor ainda abaixo do indicador estabelecido.

Portanto, é possível observar, também no âmbito dos indicadores de desempenho do CNPq, o caráter quantitativo de acompanhamento das bolsas/auxílios concedidos. Se, por um lado, a regionalização dos investimentos foi considerada, aspectos mais qualitativos do PPA que versavam sobre o número de publicações indexadas, por exemplo, não foram contemplados.

Acerca desse tema, a Unidade reconhece a limitação dos indicadores adotados e a necessidade de agregação de valores mais qualitativos à observação dos resultados. Com esse intuito, o Relatório de Gestão apresenta proposta de um conjunto de novos indicadores subdivididos nos seguintes objetivos: Cidadão qualificados em C,T&I; Mobilidade internacional de estudantes e pesquisadores; Geração de novas tecnologias,

⁴ Segundo Relatório de Gestão, a Fórmula de cálculo é dada pela 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) somados ao número de pareceres emitidos em 2016 (pré-seleção, Ad-hoc, recomendação, deliberação final e outros) analisados pelas áreas técnicas do CNPq e o número de ocupantes de cargos efetivos.

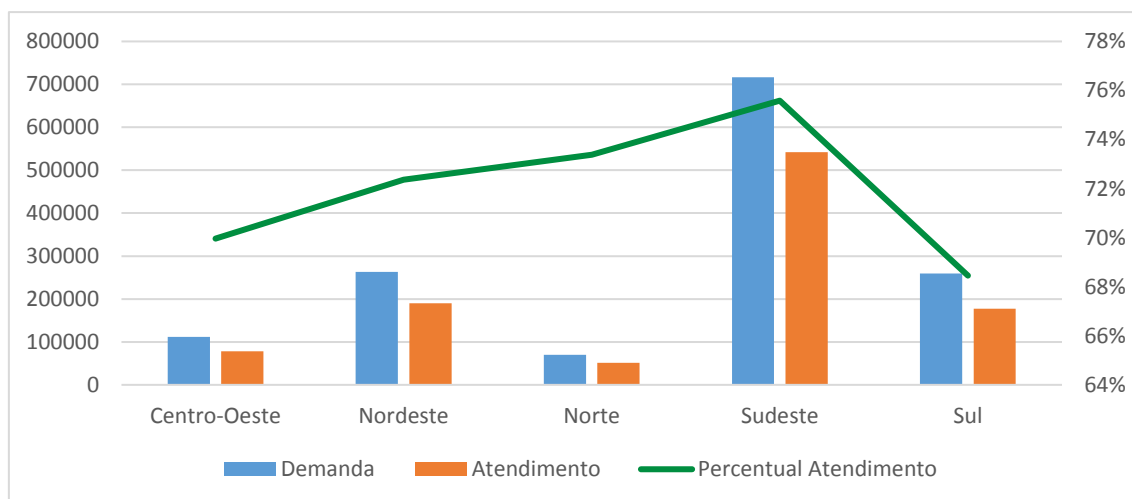
⁵ <http://cnpq.br/painel-de-investimentos>

produtos e processos inovadores; Brasil em destaque entre os países inovadores; C,T & I impulsionando o desenvolvimento do meio ambiente e sustentabilidade e Transversalidade na promoção da pesquisa e na formação e capacitação de pessoas. Segundo o CNPq, *“ainda não foi possível utilizá-los, tendo em vista que para estabelecer as métricas e a dosimetria desses indicadores, dados e informações customizadas precisam ser construídos, para o que, a atuação da área de informática é essencial”*. Apesar de instada a informar a previsão de conclusão dos trabalhos, o Conselho não apresentou cronograma das atividades.

A deficiência dos indicadores adotados não afeta somente o monitoramento e avaliação do programa, mas também o planejamento das concessões. Segundo o CNPq, a divisão do orçamento entre as modalidades de bolsa é determinada por três fatores: tipo de ação, demanda de propostas apresentadas e histórico de financiamento. Somados a esses fatores é considerada a disponibilidade orçamentária para efetivação dos pleitos.

A relação demanda/atendimento, em quantidades de bolsas, por região (nas linhas Bolsa-país, Editoração e Projeto-pesquisa) nos últimos doze anos é a seguinte:

Gráfico 04: Relação demanda X atendimento por região de 2006 a 2017



Fonte: Dados abertos CNPq (exercícios 2006 a 2015)⁶ e Ofício AUD nº 3645/2018

Informa-se que os dados abertos do CNPq não informam os valores envolvidos na linha Bolsa-país, de modo que o parâmetro de comparação utilizado é a relação entre a quantidade atendida em proporção à demandada.

Observa-se, portanto, que a demanda do Sudeste além de mais alta, tem o maior percentual de atendimento, com cerca de 76% da demanda preenchida. Ao longo do

⁶ Dados baixados por meio do endereço <http://www.cnpq.br/web/guest/apresentacao1/> - Seção Recursos, em consulta realizada no dia 04 de agosto de 2018.

tempo, ao se comparar as regiões, é possível observar um comportamento relativamente estável⁷.

Por último, cabe ressaltar que, segundo a Resolução Normativa RN-017/2007, parcela da Gratificação de Desempenho de Atividade de Ciência e Tecnologia – GDACT é paga em decorrência dos resultados da avaliação institucional⁸, que é realizada com base nas metas e indicadores estabelecidos em atos do Presidente da Unidade. Para o exercício 2017, as metas foram estabelecidas por intermédio da Portaria CNPq PO-131/2017, que estabeleceu, dentre outras, as seguintes metas institucionais:

“[...]

b) garantir que pelo menos 20% dos recursos destinados a pesquisa sejam direcionados às Engenharias;

c) ampliar as ações de internacionalização do CNPq, junto a parceiros internacionais, apoiando ao menos 50 ações de cooperação (bolsas/projetos/mobilidade);

d) ampliar o número de parcerias com empresas para fomento à inovação concedendo ao menos 4000 bolsas nas modalidades associadas às empresas.

e) estimular que pelo menos 30% dos projetos de pesquisa aprovados sejam oriundos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.”

Esclarece-se, inicialmente, que, até o dia 20 de julho de 2018, o resultado da avaliação de desempenho não havia sido publicado no sítio da Unidade. É possível observar a compatibilidade entre as metas estabelecidas e o PPA, bem como com os indicadores de gestão em vigor. Se, por um lado, essa congruência promove o alinhamento das atividades em prol da consecução dos indicadores atualmente adotados, por outro, reforça a necessidade de revisão dos parâmetros hoje adotados, conforme argumentos apresentados na discussão em tela.

3. Acúmulo de prestações de contas de bolsas e auxílios em análise

Uma vez finalizado o usufruto da bolsa ou auxílio, o beneficiário deve apresentar prestação de contas, a fim de demonstrar o cumprimento dos objetivos técnicos pactuados, bem como, nos casos pertinentes, a regularidade dos gastos realizados com os recursos concedidos, com base nos princípios de prestação de contas e *accountability*

⁷ Variância de 0,001 para a região Sudeste; 0,015 para a Nordeste; 0,019 para a Norte; 0,012 para a Centro-Oeste e 0,013 para a Sul.

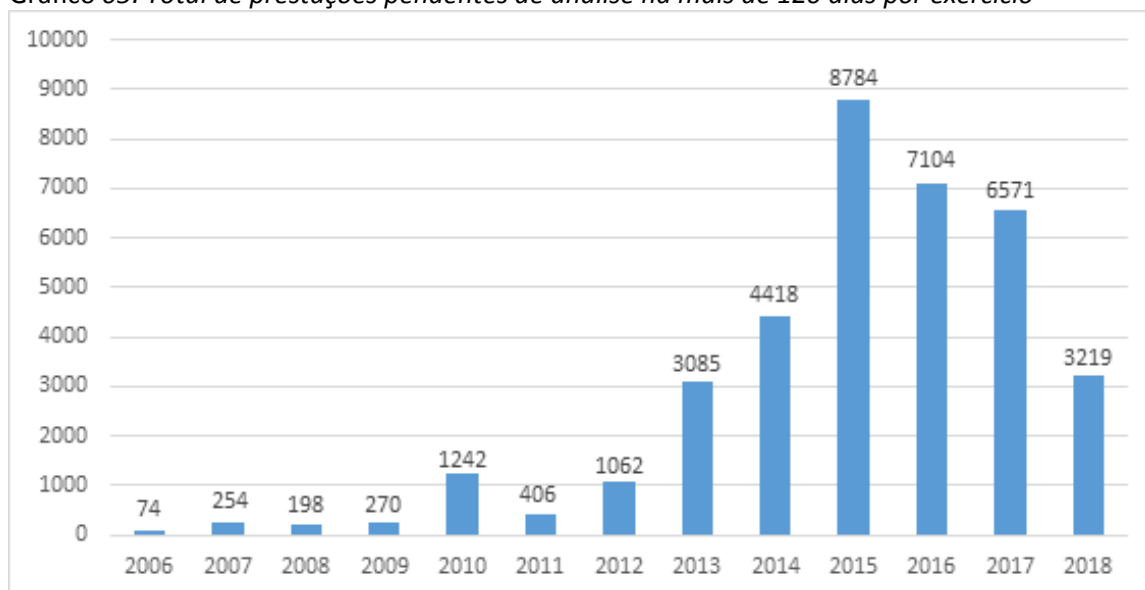
⁸ A GDACT será calculada sobre o vencimento básico do servidor no percentual de até 30 % (trinta por cento), em decorrência dos resultados da avaliação de desempenho coletivo, e sobre o maior vencimento básico do cargo, no percentual de até 20 % (vinte por cento), em decorrência dos resultados da avaliação institucional.

exarados no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e na Lei nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004.

As informações devem ser apresentadas pelo beneficiário no formulário *online* específico até, no máximo, sessenta dias após o término da vigência do benefício. Cabe esclarecer, nesse contexto, que as análises podem ser técnicas ou financeiras. A análise técnica baseia-se na avaliação do conteúdo do relatório de atividades apresentado, e, por fim, na emissão de parecer sobre o cumprimento dos objetivos previstos no projeto de pesquisa aprovado. Por seu turno, a análise financeira ocorre sobre os aspectos legal e contábil do enquadramento dos valores aprovados nos grupos Custeio e Capital e dos itens financiáveis estabelecidos na chamada. Atualmente, apenas a análise técnica é realizada no caso das concessões de bolsas. Para os auxílios, são realizadas as análises técnica e financeira, considerando-se a prestação de contas finalizada apenas após a aprovação em ambas as instâncias.

O processo de prestação de contas é formalizado por meio da Instrução de Serviço CNPq nº 003/2012. De acordo com esse normativo, tanto a análise técnica quanto a financeira devem ser realizadas no prazo de sessenta dias do seu recebimento, prorrogáveis por igual período, mediante justificativa⁹. Apesar da previsão normativa supracitada, com base em consulta realizada no dia 11 de julho de 2018, do total de 41.282 prestações na situação 'Em análise técnico-financeira', 36.687 estão nessa situação há mais de 120 dias, conforme distribuição a seguir:

Gráfico 05: Total de prestações pendentes de análise há mais de 120 dias por exercício



Fonte: Consulta realizada na base de dados da PICC em 11/07/2018.

Obs.: Para o exercício de 2018, foram consideradas apenas as prestações apresentadas há mais de 120 dias, considerando a data de referência de realização da consulta

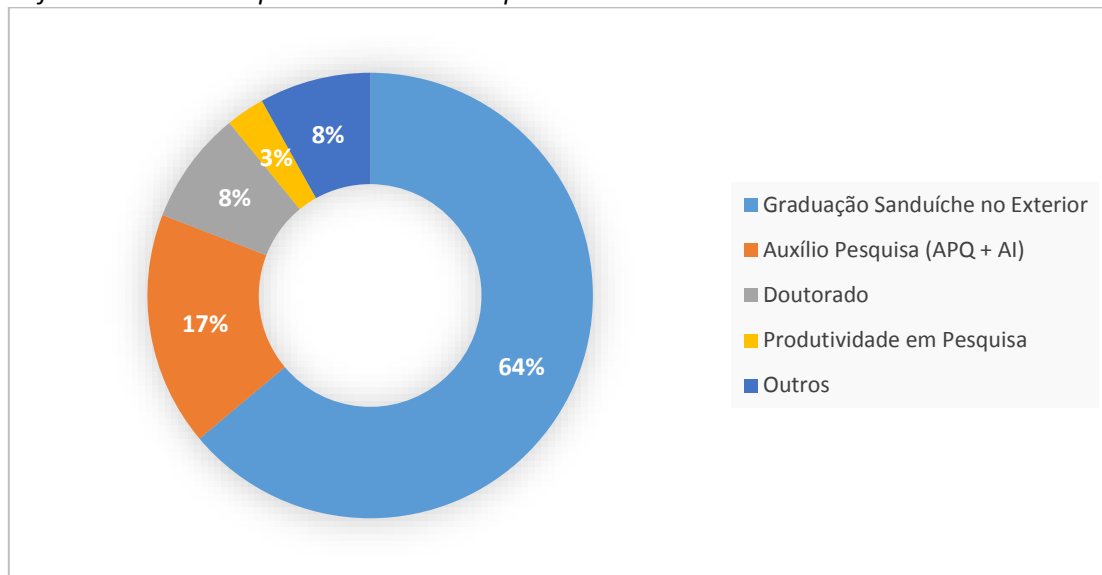
O total de prestações referentes a auxílios corresponde a aproximados 30% do total acima, enquanto o percentual restante é relativo às bolsas concedidas. O passivo soma,

⁹ O prazo de sessenta dias já estava previsto na IS-006/2007, de modo que será o parâmetro utilizado no escopo deste relatório.

aproximadamente, R\$ 2,9 bilhões em valores já repassados, demonstrando a materialidade envolvida no tema, apesar do percentual de atraso de análise do CNPq ser relativamente baixo em relação à média de processos apresentados anualmente. Por outro lado, identificam-se processos de prestação de contas que estão há mais de 10 anos na situação de 'Em análise técnico-financeira' sem conclusão.

O montante se divide, na data apurada, da seguinte forma:

Gráfico 06: Montante pendente de análise por modalidade



Fonte: Consulta realizada na base de dados PICC em 11/07/2018.

É possível observar, portanto, uma alta concentração nas modalidades Graduação Sanduíche no Exterior (SWG) e Auxílio Pesquisa (subdividida nas modalidades APQ e AI), que somam 81% dos valores pendentes de análise técnica e/ou financeira.

Destaca-se, nesse contexto, que a modalidade SWG foi utilizada no âmbito do programa Ciência Sem Fronteiras (CsF), vigente entre os anos 2011 e 2016. Segundo a Unidade, o CsF aumentou significativamente o número de prestações de contas apresentadas anualmente. De fato, a modalidade em comento tem 18.035 prestações pendentes há mais de 120 dias, o que corresponde a quase metade do total nessa situação. É possível observar, da mesma forma, um crescimento mais acelerado do acúmulo a partir do exercício 2013 na distribuição anual exibida no Gráfico 05.

A segunda modalidade que apresenta maior materialidade são os auxílios do tipo APQ e AI. Nesse contexto, conforme explicitado anteriormente, são necessárias análises técnica e financeira para conclusão da prestação de contas. Atualmente, das prestações pendentes de análise há mais de 120 dias, cerca de 74% (27.302) não possuem parecer técnico nem financeiro.

Especificamente em relação aos auxílios, destaca-se que 6.418 auxílios não apresentam parecer financeiro¹⁰, 5.089 não apresentam parecer técnico. Em relação às bolsas, 24.307 não apresentam qualquer parecer técnico¹¹.

Internamente, o processo de verificação é dividido entre as diretorias técnicas associadas ao macro tema da bolsa/auxílio sob averiguação, enquanto a análise financeira fica a cargo da Coordenação de Prestação de Contas - COPCO/CGADM/DGTI. Atualmente, o total de 190 servidores que trabalham na prestação de contas se dividem na seguinte configuração:

Tabela 01: Distribuição de servidores dentre as áreas que realizam prestações de contas

Unidade	Servidores	Prestações pendentes¹²	Materialidade(R\$)
Coordenação-Geral de Cooperação Internacional	20	18.657	1, 7 bilhão
Coordenação-Geral de Cooperação Nacional	19	3.732	511 milhões
Diretoria de Ciências Agrárias, Biológicas e da Saúde	73	6.610	461 milhões
Coordenação de Prestação de Contas ¹³	4	6.418	335 milhões
Diretoria de Engenharias, Ciências Exatas, Humanas e Sociais ¹⁴	67	5.810	278 milhões
Coordenação do Programa de Capacitação Tecnológica e Competitividade ¹⁵	7	300	14 milhões

Fonte: Resposta à Solicitação de Auditoria nº 201800645/07.

Obs: O total de processos acima excede os 36.687 pelo fato dos auxílios sob responsabilidade da COPCO também necessitarem de análise técnica, estando contabilizados, portanto, dentre as diferentes Coordenações/Diretorias técnicas.

O número de servidores acima representa cerca de 49% do total lotado na Unidade¹⁶. Impende destacar que, além das prestações de contas, os colaboradores lotados nas diretorias técnicas também realizam a primeira fase de análise da concessão das bolsas e auxílios.

¹⁰ Avaliadas somente as prestações na “situação 2 – Em análise Técnica-Financeira”, de modo que as prestações que receberam solicitação de retificação não foram consideradas no cálculo.

¹¹ Durante a análise técnica, podem ser emitidos diversos pareceres, de acordo com alçada envolvida na análise, por exemplo: ‘Parecer do Técnico sobre Relatório Técnico’, ‘Parecer do Coordenador Técnico sobre Relatório Técnico’ ou ‘Diretoria sobre Relatório Técnico’.

¹² Prestações pendentes há mais de 120 dias.

¹³ Total de auxílios sem análise financeira

¹⁴ Descontados os 300 processos referentes à Coordenação do Programa de Capacitação Tecnológica e Competitividade, atualmente na DCOI, conforme previsão da Resolução Normativa CNPq RN-024/2016.

¹⁵ Anteriormente, a unidade pertencia à Diretoria de Engenharias, Ciências Exatas e Humanas e Sociais - DEHS, forma como os dados são apresentados na PICC.

¹⁶ Quando comparado aos 390 servidores de carreira da Unidade, segundo dados do Portal da Transparência.

A área de Cooperação Internacional apresenta o maior passivo em relação às demais, com uma média de 932 prestações por servidor, corroborando a necessidade de priorização do CNPq em relação a esses processos. Destaca-se que, dentre os processos pendentes na aludida área, 18.043 são referentes à modalidade SWG.

Considerando o enfoque em resultados preconizado pelo novo Marco Legal de Ciência e Tecnologia, o CNPq editou, em 12 de abril de 2018, a RN - 008/2018 – Manual de Utilização de Recursos e Prestação de Contas. Com fulcro no art. 58 do Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018, o Manual prevê que a prestação de contas passará a ser simplificada, privilegiando os resultados obtidos¹⁷, baseando-se, sobretudo, no Relatório de Execução do Objeto (REO), que deverá conter:

- a) a descrição das atividades desenvolvidas para o cumprimento do objeto;
- b) a demonstração e o comparativo específico das metas com os resultados alcançados; e
- c) o comparativo das metas cumpridas e das metas previstas devidamente justificadas em caso de discrepância, referentes ao período a que se refere a prestação de contas.

Nessa nova abordagem, o Relatório de Execução Financeira Completo somente deverá ser apresentado se o REO for reprovado ou apresentar indícios de irregularidade. Observa-se que, ao mesmo tempo em que a sobrecarga da análise financeira é diminuída, a necessidade de estabelecimento de procedimentos robustos de combate à fraude, abusos e desperdícios ganha importância. Questionada acerca dos mecanismos adotadas, a Unidade informou que a análise financeira é efetuada comparando-se o item de despesa registrado na prestação de contas com o PDF do documento comprobatório. *“Assim o risco de fraude, abuso e/ou desperdício de recursos, se houver, é detectado na hora, caso haja dúvida quanto ao documento é solicitado ao pesquisado explicações e/ou o envio do documento original”*.

Alerta-se para a necessidade de robustecimento dos processos, com a identificação dos riscos e proposição de medidas mitigadoras que não se limitem à verificação visual das notas fiscais, a exemplo de integração da PICC com serviços de consulta às bases de notas fiscais eletrônicas das principais localidades¹⁸. O atraso na análise de prestação de contas pelos diversos órgãos da administração pública federal é notório. Neste sentido, identificam-se várias iniciativas visando melhorar esse processo de análise, a fim de os órgãos atuarem mais tempestivamente e darem mais transparência à execução do gasto público. um exemplo de iniciativa que pode ser acompanhada nesse âmbito é a discussão em andamento entre o TCU e a Agência Nacional de Cinema – Ancine acerca

¹⁷ Art. 58. A prestação de contas será simplificada, privilegiará os resultados obtidos e compreenderá:

I - relatório de execução do objeto, que deverá conter: [...]

II - declaração de que utilizou os recursos exclusivamente para a execução do projeto, acompanhada de comprovante da devolução dos recursos não utilizados, se for o caso;

III - relação de bens adquiridos, desenvolvidos ou produzidos, quando houver;

IV - avaliação de resultados; e

V - demonstrativo consolidado das transposições, dos remanejamentos ou das transferências de recursos efetuados, quando houver.

¹⁸ Uma lista dos serviços web pode ser encontrada no endereço <http://www.nfe.fazenda.gov.br/portal/webServices.aspx?tipoConteudo=Wak0FwB7dKs=>

da adoção da tecnologia de *blockchain* nas prestações de contas de projetos do setor audiovisual¹⁹.

Outra mudança introduzida pela RN – 008/2018 foi consagrada em seu item 5.1.1, reproduzido a seguir:

5.1.1. O CNPq definirá em instrumento específico tipologias e faixas de valores em que o Relatório de Execução Financeira Completo será exigido independentemente da análise do REO, conforme previsto no parágrafo 7º do artigo 58 do Decreto nº 9.283/2018 e com o disposto no subitem 5.4.1 desta RN.

Até o encerramento da presente auditoria, tais tipologias e faixas ainda não haviam sido estabelecidas. Deve-se atentar, nesse âmbito, ao *ticket* médio das concessões, mantendo-se, entretanto, uma amostra significativa de análise perante o total de bolsas e auxílios concedidos, evitando-se um critério puramente focado em valor, de modo a evitar a concentração de risco em única faixa.

Por fim, registra-se a existência de outros 206.120²⁰ processos em situação '*Aguardando relatório técnico e (ou) prestação de contas*'.

De acordo com os normativos vigentes, o beneficiário que não prestar contas no prazo regulamentar de 60 dias após o término da execução do projeto, será informado automaticamente pelo sistema da sua condição de inadimplente, tendo o prazo adicional de 75 dias para regularizar sua situação ou ressarcir o CNPq dos valores atualizados, sob pena de inscrição no Cadastro Informativo de Crédito - Cadin.

No dia 11 de julho, data de realização de consulta às tabelas de prestação de contas e histórico de prestação de contas, esses registros encontravam-se nas seguintes condições:

1. Prestações com data de previsão para prestação de contas²¹ ainda não vencida²²: 53.088;
2. Prestações com data de apresentação vencida com histórico de análise: 36.866;
3. Prestações com data de apresentação vencida sem histórico de análise: 116.166.

No grupo 2, encontram-se as prestações que passaram pela situação 'Em análise técnica-financeira' e retornaram ao aguardo de informações para complementação de dados, por exemplo. No terceiro grupo, estão aquelas que nunca saíram da situação em comento, às quais devem ser aplicadas, em princípio, os prazos normativos

¹⁹ <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-discute-o-uso-blockchain-em-prestacoes-de-contas-da-ancine.htm>

²⁰ Excluídos processos nos estados 'Cancelado', 'Em preparação' e 'Suspenso'.

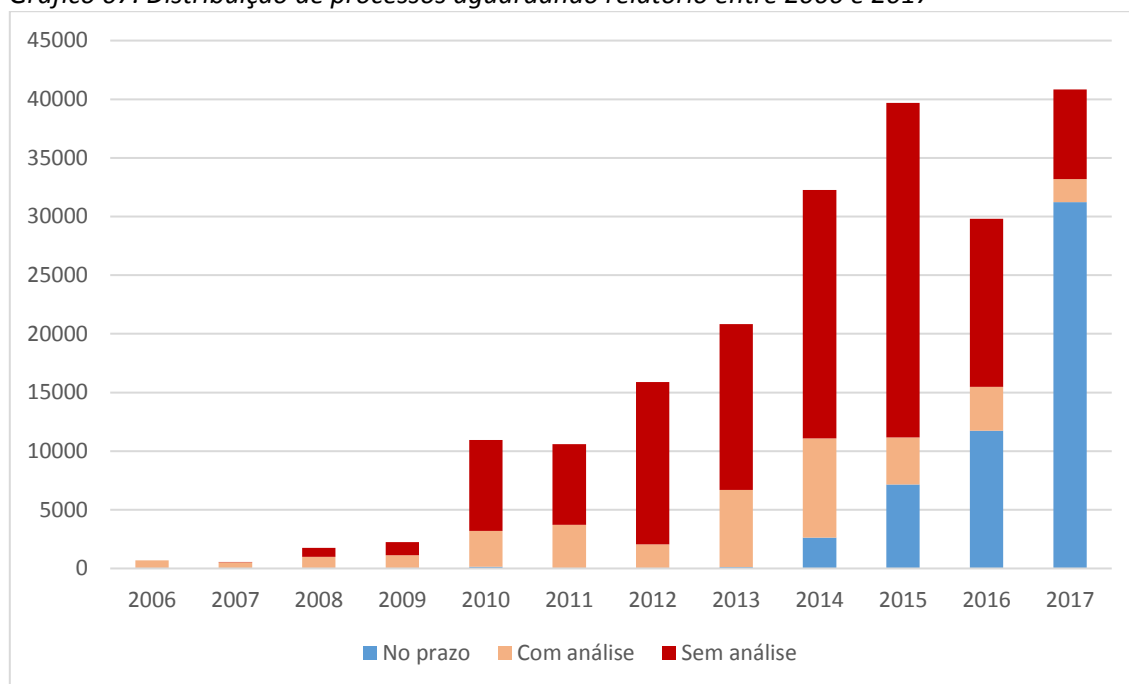
²¹ Considerando a junção das colunas DTA_PREV_INICIO e NRO_PRAZO.

²² Para simplificação da análise, consideraram-se as prestações com data de previsão a partir de 2018 dentro do prazo.

supracitados, cabendo o registro de inadimplência nos casos pertinentes. Somados, os dois grupos envolvem cerca de R\$ 2 bilhões em valores repassados.

A distribuição dos processos nas situações citadas ao longo do tempo pode ser observada no quadro a seguir:

Gráfico 07: Distribuição de processos aguardando relatório entre 2006 e 2017



Fonte: Consulta realizada na base de dados PICC em 11/07/2018.

Alerta-se, nesse contexto, para a existência de novas concessões realizadas em benefício de indivíduos com prestações de contas nos grupos em comento.

Verifica-se, portanto, um grande contingente de relatórios passíveis de apresentação, que demandarão análise técnica e/ou financeira nos próximos anos. Constata-se, também, a existência de processos nessa situação há mais de 10 anos.

Portanto, diante da materialidade e criticidade envolvidas no tema, registra-se a necessidade de estabelecimento de plano de ação para diminuição do passivo em tela, levando em consideração o contingente de prestações a serem apresentadas nos próximos anos, além de agir no sentido de inserir os casos de inadimplência nos sistemas governamentais, cobrando eventualmente o ressarcimento dos valores não comprovados pelos beneficiários.

4. Necessidade de aprimoramento da avaliação de resultados do programa de bolsas e auxílios

Dos processos de prestações de contas analisados pelo CNPq, obtém-se a seguinte tabela:

Tabela 02: Distribuição de processos analisados por situação entre 2006 e 2018

Situação	Total processos	Percentual	Materialidade (R\$)
Aprovadas ²³	354.457	84,1%	11,0 bilhões
Dispensado de PC	66.634	15,8%	2,1 bilhões
Reprovadas ²⁴	294	0,1%	13,9 milhões

Fonte: Consulta realizada na base de dados PCCC em 11/07/2018.

É possível observar, portanto, o alto grau de aprovação das prestações submetidas, correspondente a cerca de 84% das análises finalizadas. Segundo o Conselho: *“Em relação aos indicadores utilizados nas atividades de avaliação, destaque-se que o processo de avaliação no CNPq, via de regra, é realizado processo-a-processo. [...]”*. Desse modo, a avaliação do programa de bolsas, a princípio, se encerra ao fim da análise de prestações de contas, o que reforça a necessidade de estabelecimento de indicadores mais qualitativos que possam aprimorar as atividades desempenhadas, considerando a ampla gama de dados disponíveis.

Indicadores mais qualitativos, bem como a avaliação do programa de concessão de bolsas e auxílios podem auxiliar a tomada de decisão dos gestores, melhorando a alocação de recursos e tornando possível o aperfeiçoamento contínuo do programa, o que ganha ainda mais importância no atual contexto de contenção orçamentária. E, em última instância, indicadores robustos obtidos por meio de uma avaliação de resultados consistente fortalece a transparência pública.

Corroborando esse entendimento, o Decreto nº 9.203, de 22 de janeiro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece, dentre as suas diretrizes, o monitoramento do desempenho e avaliação da concepção, da implementação e dos resultados das políticas e ações prioritárias²⁵, incluindo, dentre os mecanismos, instâncias e práticas de governança, as formas de acompanhamento de resultados, além das soluções para melhoria do desempenho das organizações.

Resguardadas as devidas proporções, pode ser interessante observar as iniciativas atualmente adotadas no âmbito da agência americana *National Science Foundation (NSF)*, que criou uma instância de apoio à avaliação das atividades desempenhadas, conforme é possível observar no sítio <https://www.nsf.gov/od/oia/eac/evaluation-inventory.jsp>.

Ademais, em consonância com o tema em discussão, o CNPq informou que tem adotado medidas com o intuito de implantar uma avaliação de resultados efetiva, a exemplo da

²³ Situações Finalizado - Favorável, com 261.234 prestações; e Relatório e Prestação de Contas aprovados – Favorável com 93.133.

²⁴ Situações: Finalizado – Desfavorável com 204 prestações; Relatório reprovado e Prestação de Contas aprovada com 83; Relatório aprovado e Prestação de Contas reprovada com 4; e Relatório aprovado e Prestação de Contas na tomada de contas especial com 3.

²⁵ Art. 4º, inciso III.

criação da Coordenação de Dados e Informações que deve, dentre suas atribuições: "Coordenar a elaboração de diretrizes e procedimentos para avaliar os resultados e impactos de programas e ações do CNPq"; e a parceria com o CGEE para "Incorporação de métodos e ferramentas desenvolvidos pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE na construção de metodologias aplicadas à elaboração de cenários prospectivos de desenvolvimento institucional e avaliação de programas executados pelo CNPq".

Esclarece-se, por fim, que a avaliação dos pressupostos adotados durante as análises das prestações de contas não compõe escopo do presente trabalho, mas poderá vir a ser abordada em outras auditorias específicas da CGU.

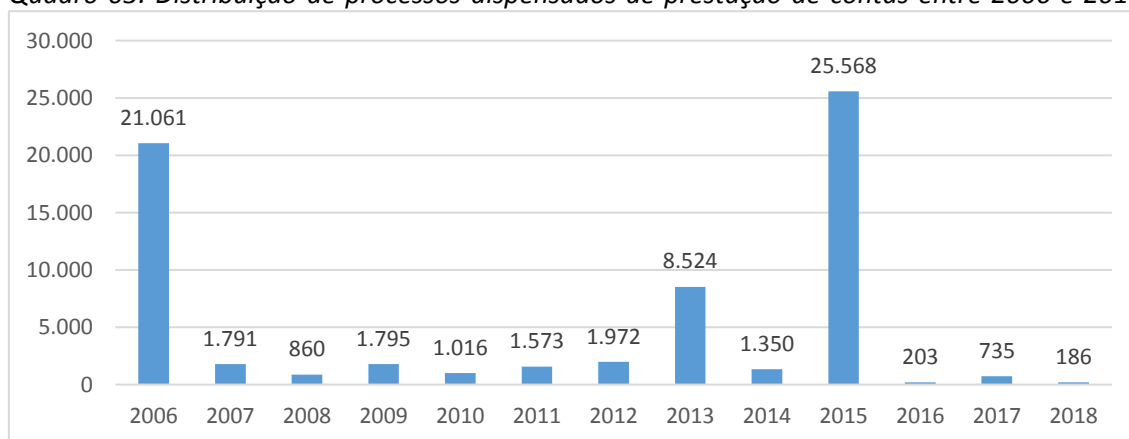
5. Necessidade de justificativa para dispensa de prestações de contas de bolsas/auxílios.

Conforme exibido na Tabela 02, cerca de 66 mil processos encontram-se na situação 'Dispensado de PC', o que corresponde a cerca de R\$ 2 bilhões em valores repassados, dos quais cerca de 47% referem-se à modalidade de bolsas de mestrado no país e outros 18% a programas de doutorado.

Questionada acerca da possibilidade de dispensa, a Unidade afirmou que "Não há no CNPq previsão normativa de dispensa da prestação de contas. Entretanto o Marco Legal de CTI, com a publicação do Decreto nº 9.283/2018, passou a estabelecer que a prestação de contas será simplificada e privilegiará os resultados obtidos [...]", de modo que a aplicação do instituto de dispensa não encontra amparo fundamento legal ou normativo existente.

Historicamente, as prestações em situação 'Dispensado de PC' distribuem-se na seguinte configuração:

Quadro 03: Distribuição de processos dispensados de prestação de contas entre 2006 e 2018



Fonte: Consulta realizada na base de dados PICC em 11/07/2018.

Conforme pode ser observado, desde o exercício de 2006, o Conselho tem dispensado processos de prestação de contas. Desses processos, apenas 2.911 apresentam algum tipo de parecer, de forma que 63.723 não passaram, a princípio, por qualquer tipo de análise.

Em sua manifestação, a Unidade apresentou uma Nota Técnica de 2015, onde foi autorizado o encerramento de 20.161 processos referentes a bolsas de mestrado e doutorado por meio de cruzamento com a base de alunos titulados da Capes. Além desses casos, outras situações, tais como o falecimento do bolsista e a devolução de recursos, justificariam a dispensa de apresentação da documentação exigida.

Dessa forma, como não foram apresentados os totais atualizados para cada situação aventada, não foi possível realizar a conciliação com os 66.634 processos que aparecem na base da PICC nessa situação, de modo que o risco de dispensa indevida permanece, ainda que mitigado.

Assim, considerando-se a quantidade de processos e a materialidade envolvida, conclui-se pela necessidade de averiguação de todos os casos de dispensa, a fim de se evitar, dentre outras consequências, a ocorrência de prejuízo aos cofres públicos.

6. Necessidade de fortalecimento da Auditoria Interna

Foi realizada uma avaliação dos trabalhos executados pela Auditoria Interna do CNPq referentes ao exercício de 2017, incluindo, além dos relatórios de auditoria produzidos no exercício, o Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna – RAINT 2017.

Inicialmente, a análise realizada por esta CGU buscou verificar se os relatórios de auditoria elaborados em 2017 estão condizentes com o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT do exercício, bem como se apresentam os parâmetros mínimos previstos no art. 11 da Instrução Normativa CGU n.º 24/2015, quais sejam :I - objetivos da auditoria; II - escopo do trabalho; III - critérios de análise utilizados, as causas, as consequências constatadas e as recomendações que visam a aprimorar os controles avaliados, para o saneamento de impropriedades ou irregularidades porventura identificadas em cada achado de auditoria; e IV - conclusão dos trabalhos, com base nos achados de auditoria. Verificou-se, ainda, se as recomendações emitidas são proporcionais aos achados registrados e atacam suas causas.

Ressalta-se que não fez parte do escopo deste trabalho manifestação quanto à análise qualitativa do conteúdo desses relatórios.

De acordo com o PAINT 2017, após a priorização dos macroprocessos finalísticos e transversais, foram planejadas ações de auditoria, durante o exercício de 2017, nos seguintes temas:

- a. Licitações e contratos;
- b. Diárias e passagens;
- c. Recursos humanos;
- d. Avaliação de controles dos registros contábeis;

- e. Gestão e governança de TI;
- f. Convênios; e
- g. Gestão ambiental socioeconômica.

Além desses temas, ainda foram previstas horas de trabalho para a execução de outras ações de auditoria não enquadradas no conjunto acima.

Em relação ao PAINT 2017, registra-se que, na versão final do documento, foram incluídas as alterações propostas pela CGU quando da análise da minuta do documento, no tocante à elaboração de uma matriz de riscos com a inclusão dos macroprocessos da entidade.

Durante o referido exercício, a Auditoria Interna do CNPq elaborou oito relatórios de auditoria, como resultado de suas atividades planejadas. Nesses, foram relatadas 38 constatações, com um total de 81 recomendações para avaliação e manifestação da administração da entidade. Ressalta-se que os relatórios consistem na apresentação dos fatos e emissão da opinião da Auditoria Interna, sem constar ou considerar a versão do gestor sobre os apontamentos.

Dos temas previstos no PAINT 2017, apenas não houve ação de auditoria sobre gestão ambiental socioeconômica. Contudo, em relação às ações sobre temas não previstos, foram realizadas auditorias nos temas de fomento, referente à concessão de bolsas de pesquisa, e de patrimônio, no tocante à doação de bens. Com base na análise realizada, conclui-se que todos os relatórios estão condizentes com a previsão disposta no Plano, além de apresentarem os parâmetros mínimos previstos no art. 11 da Instrução Normativa CGU n.º 24/2015. Ademais, as recomendações emitidas são proporcionais aos achados registrados e atacam suas causas, ainda que a análise dos papéis de trabalho que suportam as constatações não tenham sido objeto da presente auditoria.

Em que pese os relatórios terem sido elaborados em conformidade com os normativos, sua estrutura ainda carece de aprimoramento, uma vez que os apontamentos são relatados sem a oportunidade de o gestor apresentar justificativas, o que muitas vezes pode prejudicar o entendimento sobre o fato apurado. Dessa forma, é necessário melhorar a comunicação dos trabalhos da auditoria interna, abrindo oportunidade às áreas auditadas apresentarem manifestações durante o ciclo de vida da auditoria.

Destaca-se que os fatos apurados pela auditoria foram submetidos ao presidente do CNPq, com a proposição de encaminhamento para o responsável da área auditada para manifestação acerca das constatações e das recomendações no prazo de 10 (dez) dias úteis, contendo plano de ação com cronograma de implementação das aludidas recomendações, e ainda, quando pertinente: (i) o prazo e a unidade responsável pelo desenvolvimento das ações para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna; (ii) a justificativa plausível pela adoção de medidas alternativas para cada recomendação cuja implementação seja promovida por meios diferentes da recomendada; (iii) a justificativa plausível para as recomendações que não serão implementadas, em razão de circunstâncias específicas.

No entanto, o prazo estipulado pela Auditoria Interna não foi cumprido, não havendo manifestação tempestiva das áreas auditadas. De acordo com o CNPq, as áreas apenas começaram a encaminhar suas respostas a partir de 20 de março de 2018. Ressalta-se

que todos os relatórios foram concluídos e encaminhados à alta administração no mês de novembro de 2017.

É oportuno reproduzir o disposto nos art. 16 e 17 do Regimento Interno da Auditoria Interna, RN-044/2014, aprovado pelo Presidente do CNPq nos seguintes termos:

“Art. 16 As demandas de informações e providências emanadas da Auditoria Interna terão, na medida do possível, prioridade administrativa no âmbito da entidade, e sua recusa ou atraso, sem justificativa plausível, implicará representação para o Presidente.

Art. 17 É obrigatório o atendimento e a manifestação do contraditório pelos agentes envolvidos, relativamente às recomendações e aos apontamentos expressos em relatório de auditoria e/ou outros documentos derivados dos trabalhos de auditoria interna, ou as justificativas da impossibilidade de fazê-las, nos prazos estipulados no dito documento, sob pena de responsabilidade dos gestores.” (Grifos nossos)

Quanto a esse ponto, o CNPq argumentou que o mês de novembro é um período de alta criticidade, sobretudo em função do calendário orçamentário, de modo que todas as áreas encontravam-se operando em sua capacidade máxima; somado a esse fato, a Auditoria Interna se encontrava, à época, em reestruturação decorrente da substituição do seu Auditor-Chefe. Diante de tal cenário, a alta gestão optou pela postergação do envio dos relatórios às respectivas áreas.

Nesse contexto, não se questiona as condições adversas apresentadas, entretanto, as justificativas para o não cumprimento dos prazos estabelecidos deveriam ter sido apresentadas tempestivamente, juntamente à solicitação da prorrogação do limite inicialmente estabelecido, devendo a Unidade se abster de adotar decisões dessa natureza sem a respectiva motivação, sob pena de infringência aos normativos vigentes.

Ademais, segundo o Conselho, o acompanhamento das recomendações pela Auditoria Interna não é realizado por sistema específico, em virtude da atual conjuntura em que se encontram os sistemas informatizados da entidade. Assim, uma vez direcionadas ao presidente do Conselho, a Auditoria Interna acompanha o trâmite pelo SEI.

Ainda de acordo com a Unidade, o critério de priorização de atendimento às recomendações é discricionariamente definido pela Presidência. A unidade de Auditoria Interna se mantém disponível para auxiliar os gestores do nível estratégico em eventuais dúvidas, seja de ordem processualística, seja a respeito da matéria abordada na recomendação. Os procedimentos adotados para priorização de atendimento às recomendações, assim como o procedimento adotado pelas áreas auditadas após essa priorização não foram objeto do escopo avaliado neste trabalho de auditoria.

Além dos relatórios de auditoria, a comunicação entre a Auditoria Interna e a alta administração do CNPq sobre as recomendações e seu acompanhamento se dá por meio de notas de auditoria, notas técnicas, e-mails, memorandos e relatórios gerenciais encaminhados diretamente ao dirigente máximo. Desses documentos, foram analisadas as 21 Notas de Auditorias emitidas em 2017.

Verificou-se que as notas elaboradas foram utilizadas como meio de acompanhamento de recomendações expedidas nos relatórios emitidos entre 2014 a 2016. Nelas, a Auditoria Interna reproduziu as manifestações das áreas examinadas a respeito dos fatos apontados nos relatórios e emitiu sua avaliação, registrando o atendimento ou não das recomendações analisadas, além de apresentar, por fim, o quantitativo de recomendações atendidas e não atendidas por relatório de auditoria até o momento. Entretanto, destaca-se que houve casos em que as áreas auditadas não apresentaram qualquer posicionamento, muito menos implementaram as recomendações da Auditoria Interna, a exemplo do observado nas Notas de Auditoria n.º 15 e n.º 17, que tratam, respectivamente, sobre as recomendações emitidas nos Relatórios de Auditoria Interna n.º 03/2014 e n.º 01/2016.

A respeito da elaboração do RAINT, a Instrução Normativa CGU n.º 24/2015 dispõe nos incisos II e VII do art. 15 o que segue:

“II – análise consolidada acerca do nível de maturação dos controles internos do órgão ou entidade, com base nos trabalhos realizados, identificando as áreas que apresentaram falhas relevantes e indicando as ações promovidas para regularização ou mitigação dos riscos delas decorrentes;

[...]

VII – quantidade de recomendações emitidas e implementadas no exercício, bem como as vincendas e as não implementadas na data de elaboração do RAINT, com a inclusão, neste caso, dos prazos de implementação e as justificativas do gestor;” (grifo nosso)

Todavia, no que toca ao RAINT 2017 do CNPq, no item referente ao inciso II supracitado, não constam identificadas as áreas que apresentaram falhas relevantes, com a indicação das ações promovidas para saneamento. De acordo com os relatórios produzidos em 2017, houve vários apontamentos relevantes, como os observados nos Relatórios de Auditoria n.º 02, que trata de Tecnologia da Informação, n.º 04, sobre Fomento e Bolsa no CNPq, e n.º 08, referente à doação de patrimônio, o que tornaria o fornecimento de tais informações possível. Como boa prática a ser observada nesse contexto, deve-se atentar para a inserção de análise consolidada acerca do nível de maturação dos controles internos nos próximos Planos da Auditoria Interna-PAINT.

Já no tocante ao inciso VII mencionado acima, não constam informações acerca das recomendações implementadas no exercício, bem como de prazos de implementação futura, além das justificativas do gestor para o caso de negativa. Conforme constatado anteriormente, os prazos estipulados pela Auditoria Interna não estão sendo cumpridos, não havendo, dessa forma, implementação das recomendações ou qualquer outra manifestação dentro do exercício. Tal informação deveria ter sido consignada no RAINT 2017, assim como as justificativas para o descumprimento desses prazos.

Também não constam, no RAINT 2017, informações acerca do acompanhamento das recomendações de exercícios anteriores, tratadas nas Notas de Auditoria emitidas em

2017, consolidando as estatísticas sobre as recomendações atendidas e não atendidas no exercício.

Cabe destacar, ainda, que a Auditoria Interna se manifesta, no RAIN 2017, pela necessidade urgente de reestruturação, bem como de maior capacitação, uma vez que conta com um corpo de apenas 3 servidores, sendo um deles o Auditor-Chefe. Essa reivindicação é recorrente nos últimos anos, tendo a área externalizado o pleito em diversas oportunidades sem, contudo, obter êxito junto à alta administração.

Novamente, no Regimento Interno da Auditoria Interna, RN-044/2014 registra que:

“Art. 4º O CNPq proverá suporte de recursos humanos e materiais para o funcionamento da Auditoria Interna, conforme dispõe o art. 14 do Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000 e suas alterações.

[...]

Art. 13 O Presidente do CNPq envidará esforço como vista a proporcionar à unidade de auditoria amplas condições de trabalho, bem como permitir livre acesso a informações, dependências e instalações, bens, títulos, documentos e valores.” (grifos nossos)

Constata-se, pois, a responsabilidade de a alta administração do CNPq promover a melhoria contínua da área de Auditoria Interna, proporcionando estruturas físicas e de pessoal adequadas para o atingimento de seus objetivos institucionais.

Nesse contexto, no tocante à atuação da alta administração e das áreas auditadas em resposta aos apontamentos da Auditoria Interna, não se verificou a devida importância às recomendações constantes nos relatórios, uma vez que não há manifestação tempestiva, seja quanto à implementação ou à justificativa no caso de discordância, contrariando, inclusive, os normativos internos do CNPq.

Acerca do RAIN 2017, constatou-se que este não foi elaborado totalmente em conformidade com o normativo proveniente desta CGU, carecendo de uma complementação das informações, principalmente no que diz respeito à identificação das áreas que apresentaram falhas relevantes, à justificativa para a não implementação das recomendações emitidas pela Auditoria Interna e à apresentação das estatísticas das recomendações atendidas e não atendidas no exercício, mesmo que sejam referentes a anos anteriores.

Conclui-se, ainda, que a estrutura da Auditoria Interna carece de atenção, principalmente considerando o montante de recursos públicos gerido pelo CNPq e a extensa atuação do órgão, o que exige uma atuação mais abrangente do seu controle interno.

7. Necessidade de aprimoramento da supervisão do CNPq no âmbito do PPSUS e Pronex

Trata o presente item da análise da estrutura de controle interno da área de convênios do CNPq voltada para o acompanhamento das transferências voluntárias firmadas no âmbito do Programa de Apoio a Núcleos de Excelência – Pronex e Programa de Pesquisa para SUS – PPSUS.

Para isso, no transcorrer do exercício de 2017, foram analisados pela CGU os convênios firmados entre o CNPq e a Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ; a Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado do Amazonas – FAPEAM; Fundação de Apoio ao Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul – FUNDECT; e a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina – FAPESC.

O Pronex, previsto no Decreto nº 1.857, de 10 de abril de 1996, objetiva contribuir para consolidar o processo de desenvolvimento científico-tecnológico brasileiro por meio do apoio continuado a grupos de alta competência que tenham liderança e papel nuclear no setor de sua atuação, assim como utilizar os Núcleos de Excelência de pesquisa para catalisar a emergência de outros núcleos em distintas regiões do País.

Os Núcleos de Excelência são definidos como grupos de *“pesquisadores e técnicos de alto nível, em permanente interação, com reconhecida competência e tradição em suas áreas de atuação técnico-científica, capaz de funcionar como fonte geradora e transformadora de conhecimento científico-tecnológico para aplicações em programas e projetos de relevância para o desenvolvimento do País”*.

A administração do Pronex cabe a uma Gerência Executiva e a uma Comissão de Coordenação composta pelo Secretário Executivo do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), pelos presidentes do CNPq, CAPES e Finep, além de quatro representantes escolhidos pela comunidade científica, um escolhido pelo Ministério da Educação e outro escolhido pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), conforme item 4.1 do Decreto nº 1.857.

No tocante ao PPSUS, o programa é gerido pelo Ministério da Saúde – MS, por intermédio do Departamento de Ciência e Tecnologia da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos – DECIT/SCTIE (Coordenador Nacional do Programa) e seus objetivos são: (1) financiar pesquisas em temas prioritários para a saúde; (2) contribuir com o aprimoramento do SUS; e (3) promover o desenvolvimento científico e tecnológico em saúde em todos os estados.

O Ministério da Saúde firmou um Termo de Cooperação e Assistência Técnica com o então Ministério de Ciência e Tecnologia – MCT (em julho de 2004 e reafirmado em 2007) que lhe permite operar em parceria com o CNPq e a Finep.

Para a operacionalização do Programa, os recursos financeiros são transferidos do Ministério da Saúde ao CNPq que, por sua vez, os repassa, via convênios, às Fundações de Amparo à Pesquisa – FAP. Essas últimas são as executoras em cada estado, atuando em parceria com as Secretarias Estaduais de Saúde – SES, por meio da seleção de

projetos de pesquisa em temas considerados relevantes para o sistema estadual de saúde.

Os editais lançados previram quatro etapas para o PPSUS e cinco para o Pronex, sendo que, em ambos, as três primeiras são no âmbito da FAP, conforme enumeração a seguir:

- I. Análise pela Área técnica da FAP - enquadramento;
- II. Análise por Consultores *ad hoc*;
- III. Análise, julgamento e Classificação pelo Comitê Consultivo Comissão de Coordenação.

A última etapa do PPSUS (IV) consiste na “*Análise e Aprovação Final pelo Comitê Gestor do PPSUS*”, composto por representantes da FAP, do CNPq, do Departamento de Ciência e Tecnologia do Ministério da Saúde e da Secretaria Estadual de Saúde.

As obrigações das FAPs estão previstas no Documento de Diretrizes Técnicas do Programa. Segundo este documento, cabe a elas selecionar os pareceristas *ad hoc* para análise dos projetos e organizar a reunião da Comissão de Especialistas. Consta ainda como obrigação do Conveniente selecionar os projetos de pesquisa a serem financiados por intermédio de Edital ou Chamada Pública.

No caso do Pronex, a etapa (IV) é a *Análise da Diretoria Executiva do CNPq e pela Diretoria da FAP*”, enquanto a última (V) consiste na “*Análise e homologação pela Comissão de Coordenação do PRONEX*”, de acordo com a composição definida pelo Decreto nº 1.857, de 10 de abril de 1996.

7.1 – Resultado das Análises

- a. **Risco de homologação pela Diretoria Executiva do CNPq de projetos de pesquisa do Pronex em desacordo com as normas do Edital de seleção**

O CNPq repassou R\$ 18,687 milhões à FAPERJ referentes a recursos do Pronex por meio do convênio nº 700253/2008, mediante contrapartida de R\$ 12,458 milhões da Fundação. Para execução do convênio, a FAPERJ lançou o Edital de Seleção nº 17/2009 e selecionou 47 projetos para os quais foram repassados recursos financeiros, em seis parcelas, por meio dos coordenadores responsáveis pela sua movimentação e pela apresentação das prestações de contas acerca da aplicação em recuperação e compra de equipamentos, insumos e material de pesquisa; estágio de professores, pesquisadores e cientistas de outros centros do Brasil e do exterior; recrutamento, por tempo limitado, de pessoal; organização de seminários e cursos; participação em congressos, seminários e atividades externa; além da reestruturação de bibliotecas.

Da análise realizada por meio do Relatório de Auditoria CGU nº 201700106, constatou-se baixa transparência dos atos decisórios da FAPERJ, especialmente quanto à ausência de formalização dos processos de seleção e aprovação dos projetos de pesquisa e de escolha dos consultores *ad hoc* e dos membros dos comitês consultivos nos Convênios do Pronex e do PPSUS, previstos respectivamente nas Etapas II e III do Edital de seleção, contrariando o princípio da publicidade dos atos da Administração Pública.

Constatou-se, ainda, a ausência de pareceres do Comitê Consultivo na etapa de análise, julgamento e classificação das propostas e ausência dos nomes dos avaliadores *ad hoc* em todas as propostas analisadas, além da ausência de ficha de avaliação, em desacordo com o previsto nos Editais de seleção.

Com efeito, verificou-se que a escolha dos consultores *ad hoc* e dos membros do Comitê Consultivo pela FAPERJ não foi registrada por meio de instrumentos usuais como atas de reunião, convites ou atos de nomeações, impossibilitando a consulta e a conferência da composição dessas instâncias.

O processo de seleção dos projetos envolve aspectos técnicos especializados, assim, a análise e julgamento quanto à viabilidade ou não de determinados projetos deveriam ser detalhados e fundamentados em pareceres/atas, em respeito ao princípio da transparência e às regras previstas nos Editais. A ausência destes documentos pode comprometer a regularidade de todo o processo de seleção ou até mesmo os resultados dos programas.

Além disso, não consta no sítio da Fundação de Apoio informações relativas aos membros das instâncias que compõem o processo de seleção, contrariando o art. 8º da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11) que definiu a transparência ativa como dever dos órgãos e entidades públicos.

O CNPq participa do processo por intermédio de sua Diretoria Executiva ao homologar os resultados dos julgamentos dos projetos de pesquisa selecionados pelas fundações de amparo à pesquisa. Posteriormente, os projetos são apreciados e aprovados pela Comissão de Coordenação do Pronex.

Ante o exposto, diante das fragilidades verificadas no âmbito das fundações de amparo à pesquisa, e em razão das competências inerentes ao CNPq de fiscalizar e supervisionar a regular aplicação dos recursos pelos convenientes, entende-se que a Unidade se expõe a risco, inclusive de imagem, na aprovação de projetos em tais condições.

Registra-se, desse modo, a necessidade de o Conselho adotar medidas, considerando o seu papel de supervisão, a fim de fomentar o aprimoramento das ações em comento, sobretudo quanto à necessidade de melhor estruturação dos processos e maior transparência dentre as diferentes etapas envolvidas.

b. Risco de situações de conflito de interesse nos processos de seleção de pesquisadores no âmbito do Pronex e PPSUS

Nos processos em que foi possível realizar a análise da documentação da escolha dos pesquisadores, no âmbito do Relatório CGU nº 201700106, a exemplo dos Convênios nº 700.253/2008 e nº 774.384/2012 firmados com a FAPERJ, foram identificadas ocorrências de vínculos acadêmicos entre pesquisadores líderes, postulantes à bolsa Pronex e PPSUS, e pesquisadores responsáveis pela avaliação e julgamento dos projetos concorrentes e os membros da direção da FAPERJ. Tais situações configuram riscos potenciais de conflito de interesse, necessitando, portanto, de implementação de medidas mitigadoras por parte dos órgãos envolvidos.

A Lei 12.813, de 16 de maio de 2013, define conflito de interesses no âmbito do Poder Executivo Federal como a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, durante e após o exercício de cargo ou emprego, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública.

Como forma de corroborar os fatos apontados, a publicação *Conflicts of Interest: A Framework*, do IIA Austrália, informa que as organizações devem manter estrutura para identificação dos conflitos de interesse, utilizando-se de declaração por escrito para formalizar essas situações em sua extensão total, direcionada a pessoas em nível suficientemente elevado na estrutura organizacional. Além da estrutura de declaração, os conflitos de interesse também devem ser formalmente divulgados para processos em que a probidade é uma questão relevante, a exemplo do processo de seleção de pesquisadores.

A questão da probidade também é uma preocupação do Decreto nº 9.283, de 07 de fevereiro de 2018, em seu art. 45, onde consta que, na execução de convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação devem ser observados os princípios da impessoalidade e da moralidade. A observância desses princípios também é reforçada pelo art. 45, da Portaria Interministerial nº 424/MF/MF/CGU, que dispõe sobre a contratação de serviços pelas entidades privadas sem fins lucrativos.

Mesmo com a inclusão de cláusula nos Editais de seleção do Pronex e do PPSUS dispendo sobre a vedação de qualquer membro do Comitê julgar propostas de projetos em que haja interesse direto ou indireto envolvido, não foi possível demonstrar quais procedimentos e controles foram utilizados pelas fundações de amparo à pesquisa para verificação das situações passíveis de conflito de interesse.

Verificou-se, como boa prática, que, para evitar situações que configurassem conflitos de interesse, as FAPs convidam para integrar os comitês pesquisadores vinculados a instituições de fora da Unidade da Federação e que não fazem parte direta dos grupos que apresentaram proposta ao edital. No entanto, no caso da FAPERJ, não foram registradas as verificações realizadas pela Fundação, assim como a documentação com o fluxo de aprovação.

Questionado acerca desses itens, o CNPq informou que não participa diretamente nas etapas de análise por consultoria *ad hoc* e Comissão de Especialistas. Além disso, por se tratar de uma ação executada de forma descentralizada, não lhe caberia interferir nesse processo de escolha dos pesquisadores avaliadores, uma vez que não há uma relação de hierarquia entre CNPq e as FAPs. Nesse sentido, de acordo com o entendimento do Conselho, cabe à fundação de apoio verificar a ausência de vínculos entre os pesquisadores e riscos de potencial conflito de interesse, não lhe competindo aprovar ou reprová-los os nomes escolhidos no processo seletivo.

O CNPq entende que o grau de excelência dos proponentes inscritos no Edital FAPERJ n.º 17/2009; o limitado universo de pesquisadores com capacidade técnica para emitir pareceres fundamentados e consubstanciados a respeito das propostas recebidas pela FAPERJ ou para compor o Comitê Consultivo do edital; a quantidade de pesquisadores que integravam as equipes responsáveis pela execução dos projetos de pesquisa correspondentes; além dos critérios adotados na composição do grupo de especialistas foram suficientes para minimizar os riscos de potenciais conflitos de interesse em

relação à atuação da consultoria *ad hoc* ou do Comitê Consultivo na avaliação das propostas, sem a necessidade de procedimentos para controle e/ou de medidas preventivas adicionais.

O Conselho acrescentou, ainda, que considera o controle social exercido pelos próprios pesquisadores, a partir da publicação do resultado da seleção de projetos de pesquisa, instrumento de controle eficaz e transparente. Além disso, informou que foi instituída Ouvidoria, canal regular e formal para recepção de denúncias.

Em que pese a manifestação da Unidade considerar que os critérios adotados sejam suficientes, a verificação dos processos de seleção de projetos de pesquisa realizada pela CGU demonstrou a necessidade de melhoria em razão das fragilidades constatadas na FAPERJ.

Cabe ressaltar que, dentre as atribuições do CNPq dispostas no termo de Convênio do Pronex e do PPSUS, consta o dever de orientar, supervisionar e cooperar com a implantação das ações objeto dos convênios firmados pelo Conselho, assim como exercer o controle e a fiscalização sobre a execução dos convênios e homologação dos resultados.

Ademais, de acordo com orientação do Guia de Integridade Pública da CGU, por se tratar de uma situação que apresenta vulnerabilidade para a organização, cabe à alta administração estabelecer regras e procedimentos que disciplinem o relacionamento entre agentes públicos com interessados, pessoas e instituições privadas, sejam elas usuárias de serviços, fornecedores, prestadores de serviços, empresas em geral ou organizações não-governamentais, sobretudo em termos de comportamento e padronização das formas de acesso à organização.

Ainda de acordo com a mencionada publicação, para preservar sua integridade, a organização deve estabelecer regras claras de relacionamento com os cidadãos, setor privado e grupos de interesse e desenvolver mecanismos capazes de prevenir a ocorrência de conflito de interesses. Portanto, recomenda-se à Diretoria Executiva do CNPq a instituição de política de prevenção e fiscalização de situações com potencial conflito de interesses no âmbito do processo de seleção de pesquisadores junto aos convênios firmados, promovendo ampla divulgação e orientação aos convenientes e demais instâncias que exercem papel decisório no âmbito do Pronex e do PPSUS, como forma de incrementar a transparência dos processos seletivos de escolha de pesquisadores.

Conclui-se, com base nos achados acima registrados, acerca da necessidade de aprimoramento dos processos de concessão afetos ao Pronex e ao PPSUS, cabendo ao CNPq, como supervisor dos convênios, fomentar a adesão de boas práticas mitigadoras dos riscos identificados pelas diferentes instâncias envolvidas.

8. Necessidade de efetivação do Programa de Integridade

A equipe de auditoria verificou a adesão do CNPq ao então Programa de Fomento à Integridade Pública – Profip, instituído pela Portaria CGU nº 1.827, de 23 de agosto de 2017, que atualmente tem suas disposições regidas pela Portaria CGU nº 1.089, de 25

de abril de 2018. Segundo este último normativo, o Programa de Integridade consiste em um "*conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, em apoio à boa governança*" (art. 2º, inciso I). A adesão ao Profip era voluntária e composta por diversas etapas, descritas a seguir (art. 3º):

I - assinatura do termo de adesão e seu encaminhamento à CGU;

II - constituição formal de grupo de trabalho;

III - elaboração e publicação de cronograma de atividades;

IV - capacitação do grupo de trabalho;

V - mapeamento dos riscos de integridade mais relevantes da organização, associados às áreas e processos de maior vulnerabilidade, com proposição de medidas de mitigação;

VI - aprovação e publicação do Plano de Integridade pela alta administração."

Como medida inicial, a Unidade firmou Termo de Adesão em 03 de agosto de 2016. A Portaria CNPq nº 129/2017, de 21 de junho de 2017, constituiu Grupo de Trabalho com o objetivo de "*desenvolver as ações necessárias para a construção e a implementação de um Programa de Integridade Pública no CNPq*", formado por cinco servidores efetivos e três suplentes. Foram realizadas 23 reuniões entre os exercícios de 2017 e o atual. As atas de reunião foram apresentadas e indicam que houve esforços no sentido de publicar a Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos (PGIRC) no mês de junho de 2018, conforme cronograma disponibilizado à equipe, com posterior detalhamento da operacionalização. Da análise da minuta de Portaria, verificou-se que o texto no geral segue os ditames da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016.

Não obstante as medidas supracitadas, impende destacar que a necessidade de implantação de uma política combinada a uma eficiente gestão de riscos de integridade foi alertada ainda no exercício de 2015 por meio do Relatório de Auditoria nº 201601014. Tal alerta foi baseado, sobretudo, na análise dos controles internos aplicados acerca dos riscos de fraudes dos processos de gestão de compras, gestão de transferências voluntárias e elaboração de demonstrações contábeis. Nota-se, portanto, a importância do assunto, considerando que temas como gestão de Tecnologia da Informação e concessão de bolsas, que são críticos e de alta materialidade, não chegaram a compor a base das análises realizadas. Diante dos achados registrados, a direção do CNPq comprometeu-se a implantar um programa de integridade nos seguintes termos:

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

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

Com base no compromisso assumido, não foram emitidas recomendações de melhorias à época, baseando-se na premissa de construção de uma abordagem mais completa. Dessa forma, considerado o intervalo de tempo transcorrido e o estágio inicial de implantação do processo, o tema adquire ainda maior relevância. A publicação da Política de Riscos prevista para o mês de junho (ainda não realizada) pode ser considerada como o primeiro marco para implantação de uma política de fomento à integridade, não garantido, no entanto, a sua efetividade. Ainda nesse contexto, destaca-se que não foi formulado cronograma para as etapas posteriores à publicação supracitada, havendo, segundo o CNPq, "*perspectiva de um prazo de um ano para desenho das metodologias, aplicação piloto e aprovação das metodologias*". Tal situação caracteriza morosidade do gestor na implantação do Programa de Integridade, principalmente nos estágios iniciais do processo.

Adicionalmente, foi questionado se a entidade havia promovido atividades de capacitação (cursos, palestras, *workshops* etc.) sobre o assunto. Quanto a esse ponto, a Unidade informou a realização do curso "*Gestão de Riscos na Administração Pública*", ministrado por uma instrutora do TCU para dezenove servidores, não tendo sido apresentados certificados ou lista de presença. Também foi disponibilizado material de treinamento desta Controladoria (Guia de Integridade Pública, oficina de apresentação do Profip e Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública) e do Ministério do Planejamento (Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão).

Do exame, portanto, verificou-se que o CNPq tem envidado esforços para seguir as diretrizes e normativos relativos à implantação da Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos. No entanto, dada a criticidade do tema e o tempo transcorrido desde que a necessidade de sua implantação foi indicada pela CGU, entende-se necessário maior empenho na efetiva implementação de uma política de integridade.

9. Avaliação do cumprimento das recomendações emitidas pela CGU

Com base no acompanhamento contínuo das recomendações pendentes no Plano de Providências Permanente – PPP, das 55 recomendações em monitoramento pela CGU, foram atendidas 29 (53%), enquanto as 26 restantes (47%) ainda necessitam de ações da gestão para seu total atendimento e serão acompanhadas pela equipe de auditoria, conforme consulta realizada no Sistema Monitor acerca das atualizações ocorridas entre o dia 01 de janeiro de 2017 e 27 de junho de 2018.

Do conjunto supracitado, destacam-se os esforços envidados pela Unidade na divulgação da cultura de segurança da informação, além da previsão de requisitos de segurança no processo de contratação da nova fábrica de software, bem como dos níveis de riscos associados à TI no Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicações - 2017-2020. Entretanto, a aderência da infraestrutura computacional aos requisitos presentes nas normas do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República ainda não foi atingida, de forma que o assunto permanece em monitoramento pela CGU.

Ademais, o CNPq realizou, conforme informado, licitação para contratação de nova fábrica de software. Essa ação guarda relação com diversas recomendações emitidas, podendo, inclusive, ser escopo de novos trabalhos de auditoria.

Merece destaque também o fato de a área de correição do Conselho ainda não ter sido estruturada, existindo apenas proposta de implementação de um Núcleo de Correição a ser apreciada pela Diretoria Executiva do CNPq (DEX). Considerando a relevância do tema, informa-se que o seu acompanhamento terá continuidade.

Além das expedições referentes à área de TI, foram identificadas 25 recomendações que aguardavam manifestação do CNPq ou análise por parte da CGU. Desse total, 5 foram emitidas em 2017, sendo o restante referentes a exercícios anteriores (2012 a 2016).

As recomendações pendentes de manifestação do CNPq foram reiteradas já no exercício de 2018, sendo algumas respondidas antes da conclusão do presente relatório. Considerando o tempo transcorrido desde a emissão, verifica-se, portanto, morosidade na adoção de providências por parte do órgão a fim de sanar as falhas apontadas nos relatórios de auditoria desta CGU.

10. Conformidade do Relatório de Gestão

Após análise do Relatório de Gestão referente ao exercício de 2017, com o intuito de verificar a conformidade do conteúdo com as orientações de elaboração do TCU, houve a devolução do documento para retificação pelo CNPq de alguns pontos do relatório.

O CNPq promoveu as correções propostas e anexou nova versão do relatório no sistema do TCU, restando, contudo, as seguintes questões:

Quadro 04: Pendências observadas no Relatório de Gestão do exercício 2017

Item	Descrição	Observação
4.1	Planejamento organizacional	Não está clara a informação sobre os riscos identificados para o alcance dos objetivos estratégicos em 2017, bem como sobre sua adequação. Também não é possível identificar a contextualização das estratégias, principalmente no tocante às limitações internas da unidade.
6.1.5	Contratação de consultores com base	Embora o projeto citado seja de 2016, não constam informações importantes, a exemplo dos

	em projetos de cooperação técnica com organismos internacionais	critérios de escolhas de consultores e projetos, das despesas relacionadas, da avaliação de riscos relacionados às contratações e controles internos instituídos, entre outros, bem como não consta o caminho de acesso via internet para seus resultados.
7.3	Aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários	Há informações apenas acerca da pesquisa realizada com cidadãos que entraram em contato com sua Ouvidoria ou solicitaram informações via LAI. Contudo, não constam informações sobre pesquisas realizadas com seu público alvo, ou seja, bolsistas e outros beneficiados pelas ações do CNPq.
8.1	Desempenho financeiro no exercício	Não restou bem evidenciado o sincronismo entre ingressos e dispêndios financeiros.

Dessa forma, no âmbito da elaboração do Relatório de Gestão do exercício 2018, deve-se observar os apontamentos acima, evitando a repetição desses problemas.

Por último, registra-se que, diante da vacância do cargo de Diretor de Cooperação Institucional, foi adicionado o Presidente do CNPq como substituto interino no Rol de Responsáveis. Entretanto, em decorrência da sua nomeação ter sido efetividade apenas a partir do dia 23/02/2017, o cargo permaneceu vago entre os períodos de 01/01/2017 a 11/01/2017 e 18/01/2017 a 22/01/2017.

RECOMENDAÇÕES

1 – Instituir, no âmbito do programa de concessão de bolsas e auxílios, indicadores qualitativos que possam melhor nortear o planejamento, monitoramento e avaliação dos resultados das concessões, com vistas embasar as decisões do CNPq, sobretudo quanto à alocação dos recursos.

Achados nº 2,4

2 – Apresentar plano de ação para diminuição do passivo de prestações de contas em análise relativas às concessões de bolsas e auxílios, adotando critérios de priorização baseados na atual distribuição das pendências.

Achados nº 3

3 – Avaliar as prestações de contas que se encontram na situação ‘Aguardando relatório técnico e (ou) prestação de contas’ acima dos prazos permitidos, registrando a inadimplência nos casos cabíveis e se abstendo de conceder novas bolsas e/ou auxílios aos beneficiários que se encontram com prestação pendente.

Achados nº 3

4 – Apresentar plano de ação para aprimoramento da avaliação de resultados no âmbito das concessões de bolsas e auxílios realizadas pelo CNPq.

Achados nº 4

5 – Justificar a dispensa de prestações de contas, adotando as medidas cabíveis para saneamento das incorreções detectadas.

Achados nº 5

6 – Que a Auditoria Interna do CNPq reformule a estrutura do relatório de auditoria, de modo que a emissão da opinião final do auditor seja realizada após a manifestação do gestor, a fim de melhor fundamentar e legitimar as constatações e recomendações registradas.

Achados nº 6

7 - Que a alta administração do CNPq se certifique do cumprimento tempestivo dos prazos estipulados pela Auditoria Interna para manifestação dos gestores das áreas auditadas, adotando as providências cabíveis em caso de descumprimento, conforme preconizado no Regimento Interno da Auditoria Interna, RN-044/2014.

Achados nº 6

8 - Que a alta administração do CNPq promova efetivamente a reestruturação da Auditoria Interna, provendo os meios necessários ao seu bom funcionamento, com base na materialidade e na complexidade envolvidas nos temas auditados pela área, apresentando plano de ação.

Achados nº 6

9 - Recomenda-se à Diretoria Executiva do CNPq que fomente a adoção de medidas para fortalecimento do ambiente de controle das fundações de amparo à pesquisa nos processos internos de seleção de projetos de pesquisa, principalmente quanto à formalização e à divulgação dos membros integrantes das comissões participantes do processo, bem como quanto à melhoria da instrução das etapas do processo de escolha dos pesquisadores.

Achados nº 7

10 - Recomenda-se à Diretoria Executiva do CNPq que formalize política de prevenção e fiscalização de situações com potencial conflito de interesses no âmbito do processo de seleção de pesquisadores junto aos Convênios firmados pelo CNPq, envolvendo membros das instâncias julgadoras, pesquisadores proponentes, diretores da fundação de amparo, de modo a identificar e compartilhar riscos e oportunidades e estabelecer formas de revisão, monitoramento e avaliação no âmbito do Pronex e do PPSUS.

Achados nº 7

11 - Recomenda-se à Diretoria Executiva do CNPq que promova ampla divulgação dos resultados de julgamentos homologados e da composição membros dos comitês julgadores no âmbito dos convênios firmados junto às fundações de amparo à pesquisa.

Achados nº 7

12 - Implantar política de integridade, baseada no mapeamento dos riscos mais relevantes da organização, associados às áreas e processos de maior vulnerabilidade, com proposição de medidas efetivas de mitigação, conforme previsão normativa vigente.

Achados nº 8

CONCLUSÃO

Este trabalho teve o intuito de avaliar a gestão do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico no exercício 2017, sobretudo no que toca a sua atuação na área finalística de concessão de bolsas e auxílios. Além desse tema, foi observada a atuação da Auditoria Interna, a gestão de convênios e a implementação de medidas de mitigação de risco de integridade.

Diante dos exames realizados, verificou-se que a eficácia das ações do CNPq pode ser comprometida, sobretudo pela ausência de uma avaliação ampla e sistemática do programa de concessão de bolsas e auxílios, principal ação desenvolvida pela Unidade, inviabilizando seu aperfeiçoamento contínuo, inclusive quanto à possibilidade de uma alocação orçamentária melhor embasada. Ainda nesse diapasão, destaca-se a ausência de indicadores que permitam um acompanhamento mais qualificado dos dispêndios executados. Tais deficiências, considerando a materialidade dos valores envolvidos e a criticidade do tema, demonstram a fragilidade da gestão e demandam ações emergenciais por parte da Unidade, sobretudo considerando o atual cenário de contenção orçamentária, que demanda uma priorização racional dos gastos públicos.

Ainda no que toca às bolsas e auxílios, foi constatada a existência de um alto passivo de prestações de contas pendentes de avaliação, comprometendo o acompanhamento do programa. Agrava essa situação o contingente de mais de cem mil processos aguardando apresentação de relatório por parte do beneficiário acima dos prazos normativos vigentes. Tal situação implica em grande risco de concessão indevida de novos fomentos, podendo ensejar prejuízo aos cofres públicos. Novamente, registra-se a necessidade urgente de avaliação desses processos, sob pena de apuração de responsabilidade dos responsáveis pelos danos ao erário decorrentes de uma eventual desídia na adoção das medidas corretivas necessárias.

Em relação à atuação do CNPq no âmbito dos convênios Pronex e PPSUS, observou-se a necessidade de aprimoramento dos controles da Unidade, de modo a evitar a aprovação de instrumentos sem fundamentação mínima, sobretudo quanto à aplicação de medidas mitigadoras de conflitos de interesse, o que expõe a instituição a riscos, inclusive de imagem. Como supervisora e instância de aprovação, recomenda-se que o Conselho promova a adoção das melhorias necessárias juntamente aos demais autores envolvidos.

Ademais, considerando os achados expostos, entende-se pela necessidade de implantação de uma política de integridade que mitigue os principais riscos detectados. O CNPq foi alertado para a necessidade de adoção das medidas em comento ainda em 2016, de modo que se registra a carência de maior empenho na sua efetivação.

A Auditoria Interna é umas das principais instâncias que pode auxiliar nesse processo, dado que a sua atuação se baseia, em grande parte, pela detecção e proposição de medidas mitigadoras dos riscos da unidade. Dessa forma, considerando os trabalhos realizados em 2017, constatou-se que a eficácia da Auditoria Interna foi prejudicada, dado que a alta administração não deu encaminhamento tempestivo às recomendações propostas. Ademais, considera-se salutar a adoção de medidas para fortalecimento da

Auditoria, através do apoio da alta administração na análise e promoção da adoção das recomendações emitidas, bem como na viabilização dos meios necessários para o seu bom funcionamento.

Diante dos resultados dos exames realizados, registra-se que o CNPq deve empreender esforços para fortalecimentos dos seus controles, por meio da detecção, proposição e implementação de medidas mitigadoras dos riscos de sua atuação. Com base nos achados registrados nessa auditoria, foram emitidas recomendações a serem acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente da Unidade.

ANEXOS

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

Manifestação da Unidade Examinada – Resultado dos Exames 1

Não foi apresentada manifestação específica para esse ponto.

Manifestação da Unidade Examinada – Resultado dos Exames 2

Por meio do Ofício AUD nº 3972/2018, a Unidade apresentou as seguintes ponderações:

“Concordamos com a necessidade constante de desenvolvimento de parâmetros e critérios claros e transparentes para favorecer uma melhor distribuição dos recursos do CNPq, entretanto destacamos que a distribuição de recursos não guarda qualquer relação com as diferenças regionais na distribuição de fomento, uma vez que a determinação de quais projetos serão apoiados se baseia unicamente na análise de mérito e relevância e não há qualquer mecanismo de reserva de recursos para as regiões Sul e Sudeste. Ao contrário, todas as iniciativas de modular a distribuição de recursos por região são focadas em aumentar o apoio a projetos do Norte, Nordeste e Centro-oeste.”

Análise do Controle Interno – Resultado dos Exames 2

De base da manifestação da Unidade, o texto do registro foi alterado, sendo suprimido o trecho que fazia a afirmação incorreta.

Manifestação da Unidade Examinada – Resultado dos Exames 3

Não foi apresentada manifestação específica para esse ponto.

Manifestação da Unidade Examinada – Resultado dos Exames 4

Por meio do Ofício AUD nº 3972/2018, a Unidade apresentou as seguintes ponderações:

"[...] vale registrar que o CNPq está buscando melhorar os parâmetros de acompanhamento de seus programas e ações. Algumas iniciativas merecem ser mencionadas, como a criação recente da Coordenação de Dados e Informações (Resolução Normativa 011/2018 – documento nº 0229591 em anexo) que tem entre suas atribuições: "Coordenar a elaboração de diretrizes e procedimentos para avaliar os resultados e impactos de programas e ações do CNPq"; e a parceria com o CGEE para "Incorporação de métodos e ferramentas desenvolvidos pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE na construção de metodologias aplicadas à elaboração de cenários prospectivos de desenvolvimento institucional e avaliação de programas executados pelo CNPq" (documento nº 0298238 em anexo)."

Análise do Controle Interno – Resultado dos Exames 4

O CNPq registrou concordância no que toca à necessidade de aprimoramento da avaliação de resultados da concessão de bolsas e auxílios, apresentando, inclusive, iniciativas que já estão sendo adotadas nesse sentido.

Manifestação da Unidade Examinada – Resultado dos Exames 5

Por meio do Ofício AUD nº 3972/2018, a Unidade apresentou as seguintes ponderações:

" [...] é importante ressaltar que, com relação ao levantamento realizado pela CGU dos processos que aparecem na situação "Dispensado de PC", cerca de 65% referem-se a bolsas de mestrado e doutorado no país, para as quais houve decisão da Diretoria Executiva em 2015 (documento nº 0298237, em anexo), de que a obtenção da titulação seria condição suficiente para o encerramento do processo, uma vez que se configuraria atingido o objetivo da bolsa, e a titulação somente se dá após avaliação, por uma banca de especialistas, do mérito do projeto desenvolvido.

[...]

O exame mais detalhado do banco de dados identificou também a existência de registro duplicados, para os quais foram lançados no sistema as dispensas de prestação de contas, uma vez que já havia o lançamento de análise favorável do relatório em uma das instâncias do processo. Essas duplicidades de registro são decorrentes de integração de diferentes sistemas e, em sua maioria, ocorreram durante as fases de migração de algumas funcionalidades para a Plataforma Carlos Chagas.

[...]

Outra situação encontrada foi a dispensa de prestação de contas no sistema em função da existência de análises documentados nos processos físicos [...]

Para os casos acima o uso do termo "dispensa" parece inadequado pois dá margem a interpretação de que o processo não teve uma análise sobre o atingimento dos objetivos, quando, na verdade, se trata de situações em que houve a análise de mérito de fato.

Há ainda, no conjunto de registros, outras situações em que fato houve dispensa justificada da prestação de contas. Alguns exemplos incluem a devolução dos recursos recebidos, e o falecimento do beneficiário.

[...]

Entendemos que as situações identificadas pelos Auditores do CGU decorrem de adaptações e evoluções do sistema, e que, com a consolidação de procedimentos e a adoção de plataformas mais robustas, essas inconsistências tendem a desaparecer.

Destacamos que uma análise inicial do quantitativo de processos apontados no Relatório Preliminar como em situação de dispensa de prestação de contas indica fortes evidências de que os processos foram colocados nesta situação a partir de uma análise de mérito de conclusão do objeto ou por avaliação técnica fundamentada que demonstrou a ausência de necessidade de apresentação da prestação de contas”.

Análise do Controle Interno – Resultado dos Exames 5

Em relação à dispensa de prestações de contas dos processos, a Unidade apresentou cópia de Nota Técnica contendo autorização para baixa de 20.161 bolsas de mestrado e doutorado, com base em cruzamento de informações com a base de titulação da Coordenação de Pessoal de Nível Superior – Capes. Além desses casos, outras situações, tais como o falecimento do bolsista, justificariam a dispensa de apresentação da documentação exigida.

Destaca-se, inicialmente, que a verificação das informações supracitadas não compôs o escopo da presente auditoria. Dessa forma, como não foram apresentados os totais atualizados de cada situação aventada, não foi possível realizar a conciliação com os 66.634 processos que aparecem na base da PICC com essa situação no dia 11/07/2018, de modo que o risco de dispensa indevida permanece, ainda que mitigado.

Do mesmo modo, alerta-se para o risco de finalização de prestações em lote, uma vez que, de base das informações apresentadas, a princípio, a titulação foi o único critério adotado no processo, não sendo observado, por exemplo, se o objetivo técnico inicialmente pactuado na concessão da bolsa foi aquele realmente apresentado na conclusão da pós-graduação.

As mudanças consideradas pertinentes foram registradas nos resultados dos exames.

Manifestação da Unidade Examinada – Resultado dos Exames 6

Por meio do Ofício AUD nº 3528/2018, o CNPq apresentou a seguinte manifestação acerca dos fatos apontados sobre a avaliação da atuação da Auditoria Interna no exercício de 2017:

“A – “[...] Acerca do RAINT 2017, constatou-se que este não foi elaborado totalmente em conformidade com o normativo proveniente desta CGU, carecendo de uma complementação das informações, principalmente no que diz respeito à identificação das áreas que apresentaram falhas relevantes, à justificativa para a não implementação das recomendações emitidas pela Auditoria Interna e à apresentação das estatísticas das recomendações atendidas e não atendidas no exercício, mesmo que sejam referentes a anos anteriores. (...)”

Resposta: Quanto a identificação das áreas que apresentaram falhas relevantes, de acordo com os relatórios de auditoria produzidos em 2017, houve vários apontamentos relevantes em diversas áreas, os quais foram relatados nos Relatórios: a) Relatório de Auditoria nº 02/2017, que trata de Tecnologia da Informação; b) Relatório de Auditoria nº 03/2017, que trata de licitação e contrato; c) Relatório de Auditoria nº 04/2017, sobre Fomento e Bolsa no CNPq; e d) Relatório de Auditoria nº 08/2017, referente à Doação de Patrimônio.

B – “[...] Também não constam, no RAINT 2017, informações acerca do acompanhamento das recomendações de exercícios anteriores, tratadas nas Notas de Auditoria emitidas em 2017, consolidando as estatísticas sobre as recomendações atendidas e não atendidas no exercício. [...]”

Resposta: No que tange acerca do acompanhamento das recomendações de exercícios anteriores, o quadro a seguir retrata o resumo das Notas de Auditoria emitidas em 2017:

Notas 2017	Nº Relatório	Atividade Auditada	Expedida	Atendida	Não atendida	Reformulada	Total analisado em 2017
02/2017	05/2016	Suprimento Fundos	03	3			3
03/2017 e 14/2017	06/2014	Convênios	08	1	1		2
04/2017, 19/2017 e 21/2017	04/2015	Recursos Humanos	08	1	1		2
05/2017	03/2016	Recursos Humanos	02	2			2
06/2017 e 20/2017	04/2016	Convênio	05	4	1		5
07/2017	02/2014	LAI	08	1			1
09/2017	02/2016	Licitação	18	12	6		18
10/2017	8/2014	TI	29	5	2	6	13
11/2017	01/2014	Importação	07		1		1
12/2017	01/2015	Convênios	06	4			4

13/2017 e 18/2015	05/2015	Contábil	33	8	1		9
15/2017 e 22/2017	03/2014	Licitação e Contratos	34	6			6
16/2016	02/2015	Licitação e Contratos	14	1		2	3
17/2017 e 23/2017	01/2016	Licitação e Contratos	25	10	12		22
TOTAL			200	58	25	8	91
%	0	0	0	63,73%	27,47%	8,8%	100%

O quadro acima demonstrou o acompanhamento dos Relatórios de exercícios anteriores, do total de 91 recomendações avaliadas, verificou-se a quantia de 58 recomendações avaliadas como atendidas, representando um percentual de 63,73%. E ainda, como não atendidas, a quantia de 34, sendo 25 não atendidas representando um percentual de 27,47% e 8 recomendações, representando o percentual de 8,80% como finalizado monitoramento.

Cabe registrar que, no exercício de 2018, houve um significativo avanço no atendimento de recomendações, tanto da Auditoria Interna quanto da CGU. Além disso, foi expressiva a quantidade de manifestações que os gestores apresentaram para a Auditoria Interna e para a CGU, o que reduziu o quantitativo de recomendações sem manifestações. Conforme apontado no Relatório Gerencial nº 03, de 29/06/2018, no Anexo II e III.”

E ainda, por meio do Ofício AUD nº AUD nº 3601/2018, houve a seguinte complementação à manifestação anterior:

“Consideramos necessário contextualizar em que cenário o CNPq se encontrava em novembro de 2017, quando foram encaminhados à Presidência, quase que simultaneamente, oito Relatórios de Auditoria, e que levou à CGU, na realização de seus trabalhos, a registrar:

“[...]”

Ressalta-se que todos os relatórios foram concluídos e encaminhados à alta administração no mês de novembro de 2017.

Em 08 de novembro de 2017 o CNPq havia encaminhado ao MCTIC pedido de exoneração do Auditor-Chefe, motivado principalmente pelos constantes conflitos e dificuldades de resolução dos pontos levantados pela Auditoria Interna, com manifestações de diferentes áreas do CNPq sobre como essas dificuldades vinham impactando na eficiência e na capacidade de trabalho das áreas operacionais.

Destaque-se que o mês de novembro é um período de alta criticidade na atuação do CNPq em função da necessidade imperiosa de que todas as ações que envolvem utilização de recursos orçamentários do exercício sejam concluídas até o início de dezembro, sob o risco de se perder o prazo para empenho estabelecido pelo Governo Federal. Nesse período virtualmente todas as áreas do CNPq estão operando na sua capacidade máxima, com pouco espaço para assumir novas atividades.

Visando evitar um colapso da força de trabalho da instituição e uma sobrecarga de ter que responder a novas demandas da Auditoria em meio a um período de intensa atividade, e considerando que a Auditoria passava por um processo de reformulação e estava praticamente sem condições de oferecer qualquer atividade de suporte e orientação naquele momento, houve uma decisão de postergar o envio dos relatórios de auditoria às áreas responsáveis, aguardando-se uma conjuntura mais favorável, inclusive com a possibilidade de que um novo Auditor-Chefe fosse nomeado em breve para oferecer orientação e buscas de solução.

Aproveitamos a oportunidade para reafirmar nossa disposição em buscar, sempre dentro dos prazos e com celeridade, soluções e medidas para atender às recomendações de auditoria.”

Análise do Controle Interno – Resultado dos Exames 6

Em relação à primeira manifestação, que tratou apenas de parte dos apontamentos apresentados no relatório de auditoria, constata-se que as duas respostas apresentadas corroboram os achados da equipe de auditoria, pois explicitam que as informações não constam no RAINTE 2017, mas sim em outros documentos elaborados pela Auditoria Interna, contrariando o disposto na Instrução Normativa CGU n.º 24/2017.

Já no tocante à segunda manifestação, que trata da intempestividade na manifestação das áreas auditadas em relação ao prazo dado pela Auditoria Interna do CNPq, as justificativas apresentadas não são plausíveis, uma vez que a responsabilidade institucional está em cumprir a legislação vigente, inclusive seus normativos internos, além de visar o interesse público, acima de qualquer conflito pessoal. Não cabe ao gestor se furtar de tal responsabilidade. Nesse caso, as justificativas para o não cumprimento dos prazos dados pela Auditoria Interna deveriam ter sido apresentadas tempestivamente, juntamente à solicitação da prorrogação do prazo inicialmente estabelecido.

Manifestação da Unidade Examinada – Resultado dos Exames 7

O CNPq apresentou a seguinte manifestação acerca dos fatos apontados:

“Os aspectos abordados pela equipe da CGU são pertinentes e com certeza vão ao encontro do espírito desta CGNAC na busca pelo aperfeiçoamento dos programas de cooperação para apoio à ciência, tecnologia e inovação nos Estados.

O Despacho COPES 0247678, apenso aos autos do presente processo, inclusive, ressaltou alguns aspectos relevantes quanto ao papel de parceria das FAPs, bem como quanto a aspectos gerais com propostas para aperfeiçoamento de procedimentos para o monitoramento de convênios e divulgação de ações, destacando, dentre as ações possíveis nos próximos meses, a COPES, conjuntamente com a CGNAC, proporá à Diretoria de Cooperação Institucional do CNPq e, posteriormente, caso aceita, à Diretoria Executiva:

- a elaboração e adoção de um Manual de Boas Práticas, reforçando mecanismos para mitigar possíveis conflitos de interesse no processo de seleção de projetos de pesquisa, dentre outros aspectos;l
 - a divulgação dos resultados de julgamentos homologados no âmbito das parcerias celebradas entre este Conselho e a FAP's; e
 - a elaboração e adoção de um plano de monitoramento e fiscalização de convênios celebrados por este Conselho com as FAP's abrangendo aspectos técnicos e financeiros.
- Nesta linha, ressalto ainda que sendo concentrados esforços das equipes técnicas (i) na elaboração de proposta de documento de diretrizes dos programas de cooperação com os Estados sob gestão da COPES e (ii) na revisão das normas de cada um desses programas.”

Análise do Controle Interno – Resultado dos Exames 7

A manifestação da Unidade corrobora o entendimento do Controle Interno. Em razão disso, não serão incorporadas análises adicionais ao presente ponto.

Manifestação da Unidade Examinada – Resultado dos Exames 8

Instado a se pronunciar, o CNPq manifestou-se da seguinte forma:

“Sobre esse tema convém registrar a realização do Curso de Gestão de Riscos e Controles Internos, ministrado de 4 a 8 de junho pela CGU a uma turma de 33 participantes, conforme lista de presença em anexo (0287547). Os participantes desse curso terão um papel central como multiplicadores e atores da política de integridade, governança e gestão de riscos no CNPq.

Adicionalmente, foi realizada em 19 de julho de 2018 uma reunião de Diretoria Executiva cuja pauta incluiu o debate sobre o modelo de governança, gestão de riscos e de integridade do CNPq, com apresentações realizadas pelo Auditor-Chefe, Wilbur César Maciel, e pelo Coordenador do Grupo de Trabalho do Programa de Integridade Pública - PROFIP - Ricardo Félix Santana. A Diretoria Executiva consolidou o entendimento da urgência e necessidade de implementação de uma política de governança, gestão de riscos e de integridade e demandou contribuições das diferentes unidades para a construção imediata do documento a partir da minuta elaborada pelo grupo de trabalho PROFIP e dos pareceres registrados no processo 01300.003196/2017-29.

Em relação ao entendimento da necessidade de "maior empenho na efetiva implementação de uma política de integridade", concordamos que a criticidade do tema exige um conjunto de medidas mais amplo e entendemos que, a partir do comprometimento da Diretoria Executiva, as medidas necessárias serão adotadas dentro de um cronograma adequado.”

Análise do Controle Interno – Resultado dos Exames 8

Verifica-se que a Unidade acrescentou informações sobre as atividades mais recentes relativas ao Programa de Integridade (incluindo documentação suporte) e concordou com o entendimento da equipe de auditoria expresso em ponto específico deste Relatório.

Certificado de Auditoria

Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201800645

Unidade(s) Auditada(s): Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq

Ministério Supervisor: Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2017

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01 de janeiro de 2017 e 31 de dezembro de 2017 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

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

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

- Necessidade de aperfeiçoamento dos indicadores atualmente adotados pelo CNPq (Item 2);
- Acúmulo de prestações de contas de bolsas e auxílios em análise (Item 3);
- Necessidade de aprimoramento da avaliação de resultados do programa de bolsas e auxílios (Item 4).

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

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

6. Ressalta-se que, dentre os responsáveis certificados por Regularidade, há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 14, § 2º, da Decisão Normativa TCU nº 163/2017.

Brasília (DF), 13 de setembro de 2018.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida pela:

Coordenadora-Geral de Auditoria da Área de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201800645

Unidade Auditada: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq

Ministério Supervisor: Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC

Município/UF: Brasília/DF

Exercício: 2017

Autoridade Supervisora: GILBERTO KASSAB

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2017, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Com base em análise realizada sobre a gestão do programa de bolsas e auxílios, principal atividade finalística do CNPq, observou-se a inexistência de uma avaliação ampla e sistemática da política pública, inviabilizando seu aprimoramento contínuo. Agrava esse quadro a baixa qualidade dos indicadores utilizados para o planejamento, monitoramento e avaliação das concessões, que não subsidiam um acompanhamento mais qualificado dos dispêndios executados e nem suportam a tomada de decisão dos gestores. Essa lacuna dificulta inclusive uma melhor alocação de recursos no âmbito do programa, o que ganha ainda mais importância no atual contexto de contenção orçamentária. Tais fatos demonstram fragilidades da gestão que devem ser rapidamente sanadas, com vistas a conferir maior eficiência e eficácia à atuação do CNPq.

Ainda no âmbito das bolsas e auxílios, destaca-se a existência de um alto passivo de prestações de contas pendentes de avaliação somada a um contingente de mais de cem mil processos aguardando apresentação de relatório por parte do beneficiário já acima dos prazos estabelecidos. Essa situação implica em grande risco de concessão indevida de novos fomentos, podendo ensejar prejuízo aos cofres públicos. Registra-se, portanto, a urgente necessidade de avaliação desses processos, sob pena de configuração de ato antieconômico na gestão dos responsáveis.

No âmbito da gestão de convênios, verificou-se a possibilidade de o CNPq, enquanto instância supervisora no âmbito dos convênios Programa de Apoio a Núcleos de Excelência - Pronex e Programa de Pesquisa para o SUS - PPSUS, promover a adoção de boas práticas, a exemplo de medidas mitigatórias de conflitos de interesse na seleção dos projetos.

Entende-se, por fim, que os riscos elencados corroboram a necessidade de a alta administração empreender maiores esforços para a efetiva implantação da política de integridade da Unidade, bem como de fortalecer sua Auditoria Interna, sobretudo por meio de um maior respaldo à implantação das recomendações emitidas perante às demais áreas do Conselho.

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

Brasília/DF, 12 de setembro de 2018.

GUILHERME MASCARENHAS GONÇALVES

Diretor de Auditoria da Área de Políticas Econômicas e Produção