

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: CNPQ - ADMINISTRACAO CENTRAL

Exercício: 2014

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201503412

UCI Executora: SFC/DI/DICIT - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Ciência e Tecnologia

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201503412, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Tecnológico - CNPQ.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 05 de maio a 20 de junho de 2015, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente.



Foi encaminhada a Solicitação de Auditoria de Apresentação de Fatos via Ofício nº18373/2015/DICIT/DI/SFC/CGU-PR, de 07 de agosto de 2015, sendo recebidas manifestações em relação a todos os registros apresentados, que se encontram transcritas ao longo desse relatório. Em 04 de setembro de 2015 foi encaminhado ao CNPq, via Ofício nº 20783/2015/DICIT/DI/SFC/CGU-PR o Relatório Preliminar. Posteriormente, nos dias 14 de Setembro de 2015 das 14:00 às 18:00h e 16 de setembro de 2015 das 09:00 às 12:00h, foram realizadas reuniões entre a CGU e o CNPq onde foram desenvolvidas discussões com foco na definição das causas que deram origem às constatações contidas no presente relatório.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 20 de novembro de 2014, entre a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Ciência e Tecnologia – DICIT/DI/SFC e a Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico – SECEXDESENVOLVIMENTO, ficou definido que o foco das avaliações qualitativas e quantitativas da gestão continuaria a ser em bolsas e auxílios, em especial no programa Ciência sem Fronteiras - CsF.

Especificamente, ficou acertado que os conteúdos a serem analisados na auditoria de gestão para o exercício de 2014 são os itens 2, 3, 4, 8 e 11 do Anexo IV à DN-TCU 140/2014. Na avaliação da gestão de pessoas o foco seria no uso da ferramenta de trilhas de auditoria.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Em procedimento de análise do conteúdo das peças integrantes do Processo de Contas do CNPq, referente ao exercício 2014, inseridas no portal e-Contas do Tribunal de Contas da União – TCU, a equipe de auditoria identificou desconformidades com as normas de organização e de apresentação do Relatório de Gestão e das peças complementares estabelecidas IN TCU nº 63/2010 e pela DN TCU nº 140/2014, as quais foram objeto da Nota de Auditoria nº 201503412/01, de 10 de maio de 2015:

- Retificar o Rol de Responsáveis elaborado pelo CNPq, incluindo os dirigentes que, nos termos do Decreto nº 7.899/2013, compõem o Conselho Deliberativo do CNPq. Cabe ressaltar que dentre as competências atribuídas pelo Art. 6º do Decreto nº 7.899/2013, encontram-se naturezas de responsabilidade elencada no Inciso III, do Art. 10, da IN TCU nº 63/2010.
- Apresentar motivação para ausência de prestação de informações em relação ao item 5.5, que se aplica ao CNPq, conforme quadro A1 da parte “A” do anexo II da DN134/2013 do TCU.
- Apresentar motivação para ausência de prestação de informações em relação ao item 7.3 que se aplica ao CNPq, conforme Decisão Normativa nº 139, de 24/9/2014.
- Excluir a página 51, que contém os itens 5.5 e 6, que está duplicada, bem como a página 99 (com os itens 6.8 e 7.1).

As inconformidades detectadas evidenciam fragilidades na revisão dos documentos destinados a subsidiar o julgamento das contas pelo TCU e a propiciar a transparência na gestão pública.

Informa-se ainda que a Entidade adotou providências para o saneamento das inconformidades com base na Nota de Auditoria da CGU.



Constatou-se ainda que, embora o CNPq tenha apontado os principais resultados alcançados pela gestão no Item 13 de seu Relatório de Gestão - RG, a Entidade não apresentou Análise Situacional, nos termos da Portaria TCU nº 090/2014, item 5.2.1.1.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 004/201503412, o gestor apresentou essa análise, a qual se encontra transcrita em ponto específico deste relatório.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Buscando avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial da eficácia, eficiência e efetividade dos objetivos e metas físicas e financeiras planejadas e pactuados para o exercício de 2014, foi proposta à seguinte questão de auditoria: Os resultados quantitativos e qualitativos estão sendo atingidos?

Para responder à questão, conforme detalhado na tabela a seguir, optou-se pela avaliação do Programa Temático 2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação, o qual compreende 87,2% de todo o orçamento destinado à Unidade Orçamentária - UO 24201 – CNPq.

Tabela 1: Dotação orçamentária da UO 24201.

Tipo de Programa	Programa - Descrição	Dotação Atualizada ¹ (R\$)	% do total
Programa Temático	2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação	1.826.964.490,00	87,2%
Programas de Gestão e Manutenção	2106 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	182.429.917,00	8,7%
	0089 - Previdência de Inativos e Pensionistas da União	84.099.270,00	4,0%
Operações Especiais	0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	1.065.725,00	0,1%
Total	-	2.094.559.402,00	100,0%

¹ Considerando a Unidade Orçamentária 24201 – CNPq. Inclui dotação suplementar e créditos extraordinários.
Fonte: Siafi Gerencial.

Dentre as ações orçamentárias vinculadas ao Programa Temático 2021, foram selecionadas para avaliação, por serem materialmente mais relevantes, conforme tabela a seguir, as ações orçamentárias: 00LV - Formação, Capacitação e Fixação de Recursos Humanos Qualificados para C,T&I, e 20US - Fomento à Pesquisa Voltada para a Geração de Conhecimento, Novas Tecnologias, Produtos e Processos Inovadores, que alcançaram o montante de R\$1.822.964.490 de Dotação Orçamentária.

Tabela 2: Detalhamento da Dotação Orçamentária da UO 24201.

Programa	Ação Orçamentária	Dotação Atualizada (R\$)	% de participação do Programa
2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação	00LV - Formação, Capacitação e Fixação de Recursos Humanos Qualificados para C,T&I	1.738.171.486	95,1%
	20US - Fomento à Pesquisa Voltada para a Geração de Conhecimento, Novas Tecnologias, Produtos e Processos Inovadores	84.793.004	4,6%

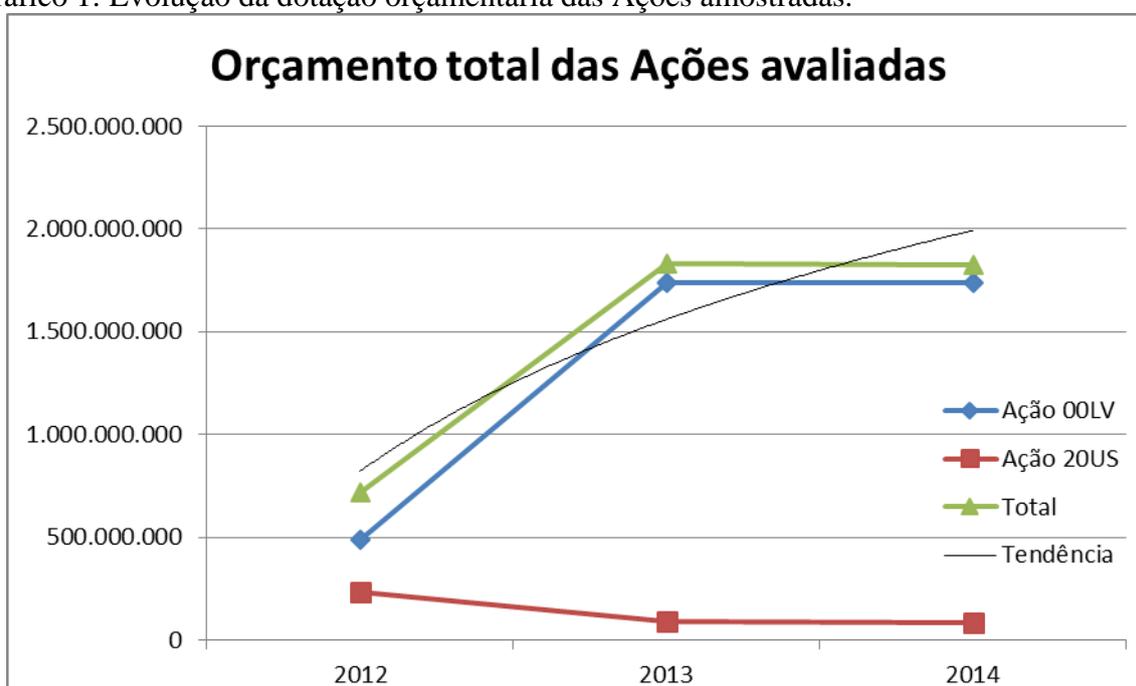


6147	Cooperação Internacional Em Ciência, Tecnologia E Inovação	2.000.000	0,1%
6702	Apoio a Projetos e Eventos de Educação, Divulgação e Popularização da Ciência, Tecnologia e Inovação	2.000.000	0,1%
Total		1.826.964.490	100%

Fonte: Siafi Gerencial.

O gráfico a seguir apresenta a evolução da dotação autorizada nos três últimos exercícios, onde se pode evidenciar que a dotação autorizada total (incluindo a dotação suplementar e créditos orçamentários), diminuiu 0,35% em relação ao exercício de 2013, que totalizou R\$1.829.403.772,00.

Gráfico 1: Evolução da dotação orçamentária das Ações amostradas.



Fonte: Siafi Gerencial

A linha de tendência nesse gráfico evidencia forte evolução da dotação orçamentária autorizada nos três últimos exercícios para o Programa Temático 2021 na UO 24201. No período, a evolução foi de 152,73%, saindo de R\$721.338.755 em 2012 para R\$1.822.964.490 em 2014.

Destaca-se ainda que, da dotação autorizada em 2014, foram liquidadas despesas no montante de R\$1.629.731.844, sendo descentralizado o montante de R\$419.019.892 e liquidado pelo CNPq o montante de R\$1.210.711.952, que representa 74,3% do total liquidado.

A partir de consulta ao sistema SIAFI gerencial é possível identificar que os recursos na ação 00LV foram alocados nos seguintes planos orçamentários:

Tabela 3: Valores de Dotação e pagamento na ação 00LV.

Plano Orçamentário	Dotação Atualizada total	Valor Pago total	% execução do orçamento	Representatividade na ação
CONCESSÃO DE				
BOLSAS DE	610.780.325,00	609.138.730,07	99,7%	35,1%



FORMAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DE PESQUISADORES E PROFISSIONAIS PARA C, T & I				
CIENCIA SEM FRONTEIRAS	566.524.195,00	550.807.088,22	97,2%	32,6%
CONCESSAO DE BOLSAS DE ESTIMULO A PESQUISA	247.785.140,00	243.068.682,46	98,1%	14,3%
CONCESSÃO DE BOLSAS DE INICIAÇÃO À PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA	154.643.011,00	153.892.689,19	99,5%	8,9%
CONCESSÃO DE BOLSAS DE DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO, DE EXTENSÃO E DE INOVAÇÃO	127.938.815,00	32.829.862,20	25,7%	7,4%
FORMACAO, CAPACITACAO E FIXACAO DE RECURSOS HUMANOS	30.500.000,00	0,00	0,0%	1,8%
Total Geral	1.738.171.486,00	1.589.737.052,14	91,5%	100,0%

Fonte: Consulta Siafi gerencial, RCO EXEC DESP com base de dados de 26/01/2015.

Portanto, foram gastos R\$550.807.088,22 com o programa Ciência sem Fronteiras – CsF, representando 32,6% das despesas pagas com recursos da ação 00LV. Ressalta-se que o programa CsF utiliza também recursos do FNDCT que não estão computados neste cálculo.

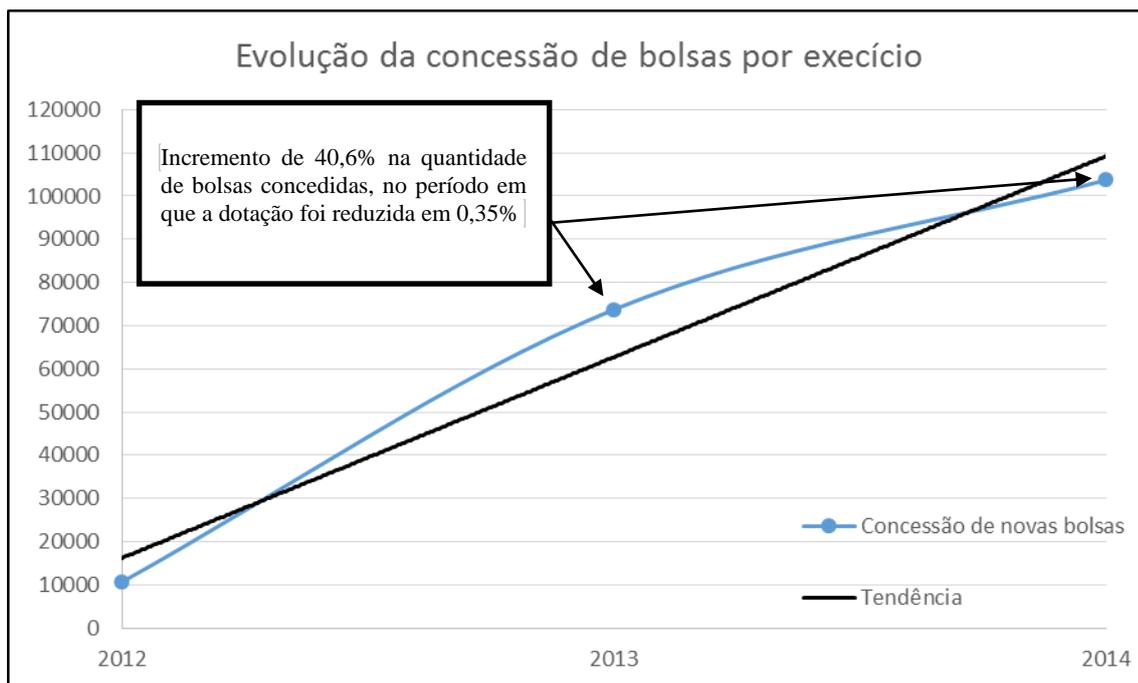
Em relação a avaliação dos resultados físicos atingidos, cabe realçar o importante impacto, a longo prazo, das ações do CNPq para o desenvolvimento na pesquisa científica brasileira. A título de exemplo, tem-se o depoimento do renomado pesquisador Marcelo Gleiser que, ao receber um importante prêmio, discorreu sobre os impactos que as bolsas concedidas pelo CNPq tiveram em sua carreira (vídeo disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=7vYb9AOoG7aio>)

No que tange às metas físicas, no exercício de 2014, o CNPq concedeu 100.756 bolsas, realizando 120,2% da meta pactuada na LOA 2014 da ação 00LV, para o localizador 0001 – Nacional, que correspondia a 83.827 bolsas-ano concedidas.

Considerando-se os três últimos exercícios, comparando-se a quantidade de bolsas concedidas pelo CNPq ano a ano, infere-se o aumento na representatividade da Ação 00LV dentro do Programa temático 2021, principalmente entre 2013 e 2014, período em que o orçamento do programa permaneceu praticamente inalterado. O gráfico a seguir demonstra essa evolução:

Gráfico 2: Evolução da concessão de bolsas por exercício.





Fonte: Siop e Memo nº 022/2015-CGETI

Ressalta-se que o gráfico acima apresenta a informação de bolsas concedidas no ano, conforme a meta estabelecida na Lei nº 12.952/2014. O CNPq, no tópico 5 do Relatório de Gestão, informa que esse indicador é na realidade o “bolsa-ano”, que representa a média aritmética do número de mensalidades pagas de janeiro a dezembro do exercício, sendo calculado pela seguinte fórmula:

$$\text{Número de bolsas-ano} = \text{número total de mensalidades pagas no ano} / 12$$

Desta forma, o número de bolsas pode ser fracionário. Exemplo: 18 mensalidades/12 meses = 1,5 bolsas-ano.

Ainda sobre esta ação, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 004/201503412, o gestor informou por meio do Memo COFIN 0180/2015 que não houve contingenciamento para essa ação orçamentária.

Quanto à Ação 20US, o Conselho realizou 202,6% da meta pactuada na LOA 2014, para o localizador 0001 – Nacional, correspondendo a 11.754 Projetos de pesquisa apoiados no exercício, e 100% na execução de 40 projetos apoiados no localizador 0023 - Estado do Ceará. A extrapolação da meta física neste programa já fora observada no Relatório de Gestão da fundação em 2013, que informou a meta física de 5.883 projetos apoiados e a realização de 7.462, portando realizado 126,8% da meta.

Em relação ao contingenciamento da Ação Orçamentária 20US, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 004/201503412, o gestor informou que ocorreu no início do exercício, acarretando atraso na publicação de alguns editais. Contudo, a dotação foi liberada no decorrer do exercício, não tendo, desta forma, prejudicado o processo de execução da ação.

A realização de 120,2% e 202,6% da meta física, para as ações 00LV e 20US, respectivamente, aponta a primeira vista para a possibilidade de falhas no planejamento das metas, sendo possível ter sido superestimado o custo das ações, ou ainda ter havido a subestimativa das suas metas físicas nos instrumentos de planejamento da fundação encaminhado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG.



Em relação a esta extrapolação da meta física o CNPq apresentou, por meio do OF. PR. nº 0488/15, de 21 de setembro de 2015, a justificativa transcrita a seguir, a qual foi considerada pela CGU como pertinente:

Quanto à ação 20US, cabem os seguintes esclarecimentos: a meta foi superada tendo em vista que a meta atingida incluiu todos os projetos apoiados pelo CNPq, com recursos oriundos das diferentes parcerias buscadas e firmadas por este Conselho. A partir de nossa metodologia de trabalho temos que, um mesmo projeto pode receber auxílio de diferentes fontes, uma vez que a liberação do recurso na esfera federal ocorre em tempos distintos e um projeto de pesquisa não pode sofrer solução de continuidade. Assim, o CNPq financiou os cerca de 11.000 projetos, alguns incluindo recursos próprios na integralidade, outros com apenas uma parcela, ou parte do projeto.

É importante destacar não ser possível planejar ou sequer prever, no início do ano, a maioria das parcerias que serão realizadas, uma vez que essas parcerias são construídas ao longo do ano, em discussões que envolvem interesses comuns sobre o objeto a ser financiado pelo parceiro e o CNPq. Portanto, estimar uma meta que já inclua os recursos dos parceiros pode ser arriscado. No entanto, a exclusão dessas atividades e a desconsideração quando da identificação da meta atingida, significaria um subdimensionamento do esforço realizado pelo CNPq ao longo do ano.

Quanto à qualidade dos indicadores, cabe destacar que, nas duas ações avaliadas, as metas destacadas no PPA 2012 – 2015, “Bolsa concedida” e “Projeto apoiado” tratam da prestação de determinados serviços previamente especificados (*outputs*), sem considerar a contribuição efetiva para a resolução do problema da fragilidade da pesquisa científica no Brasil (*outcomes*). Assim, as metas perseguidas e alcançadas pela Entidade, por terem foco no processo de implementação das bolsas, não permitem a aferição da efetividade da aplicação dos recursos públicos.

Em relação a este tema o CNPq se manifestou por meio do OF. PR. nº 0488/15, de 21 de setembro de 2015, a seguir transcrito:

“Bolsa concedida” e “projeto apoiado” são os produtos anuais das ações, considerando que o PPA prevê um acompanhamento anual da execução das ações, espelhado no Relatório de Gestão. Portanto, eles prestam contas dos serviços realizados no exercício. Sendo anual, não se pode considerar o produto ‘pesquisa realizada’ (como já o foi no passado), tendo em vista que os projetos são de duração média de dois anos. Isso não significa que não se considere a contribuição efetiva para a resolução do problema da fragilidade da pesquisa no Brasil, ou que sejam metas genéricas que dificultam a aferição da efetividade da aplicação dos recursos públicos. Consideramos que os produtos Bolsa-ano concedidas e Projetos apoiados são bons indicadores e instrumentos úteis para se avaliar a execução de serviços. São reproduzíveis, de fácil visualização e de acompanhamento pela sociedade, não se configurando como metas genéricas. Ao contrário, especificam, exatamente, qual o tipo de produto entregue pelo CNPq e, são fundamentais na construção dos indicadores de impacto. A questão de como esses projetos e bolsas se traduzem em impactos científicos, tecnológicos, econômicos, sociais, em políticas públicas e outras formas de benefícios diretos e indiretos à população é uma questão complexa, e que não pode ser medida apenas a partir de prestação de contas de metas anuais, que são extremamente importantes, mas são parte de um todo. E, como dito no próprio ofício em questão, “...a análise de impacto não compôs o escopo da referida ação de controle...”

Vale ressaltar que, a princípio, não se evidencia impropriedade no aumento na representatividade da Ação Orçamentária 00LV dentro do Programa Temático 2021. Seria necessário o desenvolvimento de estudos mais detalhados a fim de aferir o impacto da elevação substancial na concessão de bolsas pelo CNPq para a Ciência, Tecnologia e Inovação brasileira, aprofundando a discussão em torno do investimento em concessão de bolsas, mensurando metas qualitativas e o impacto da Ação 00LV na sociedade, inclusive por abrigar nesta ação o pagamento de bolsas de graduação na modalidade sanduíche concedidas no âmbito do Programa Ciências sem Fronteiras.



Como informação suplementar, apresenta-se a tabela a seguir, produzida pelo CNPq a partir de uma análise de dados de publicações científicas *Web of Science* – principal base bibliográfica internacional apresenta a evolução do número de artigos científicos publicados por pesquisadores brasileiros que citam o apoio do CNPq ano a ano, bem como o percentual que esses artigos representam em relação ao total de publicações do país.

Tabela 4: evolução de artigos publicados que citam o apoio do CNPq.

Ano	Total artigos do Brasil	Artigos apoiados pelo CNPq	% dos Artigos apoiados pelo CNPq	% de aumento do apoio do CNPq
2010	31.988	11.113	34,74%	-
2011	34.688	12.981	37,42%	2,68%
2012	36.905	14.720	39,89%	2,47%
2013	38.370	16.075	41,89%	2,00%
2014	39.441	16.805	42,61%	0,72%

Fonte: OF. PR. CNPq. n° 0447, de 28 de agosto de 2015.

A partir dos dados contidos na tabela anterior, verifica-se um aumento na participação percentual do CNPq no apoio a produção de artigos ao longo dos exercícios de quase 8%, em que pese o aumento do apoio a artigos apresente-se de forma incremental. Este comportamento pode evidenciar que o apoio do CNPq aos pesquisadores pode estar sendo mais capilarizado, fomentando a pesquisa de forma positiva, ou pode significar o reflexo da crise financeira de 2008, que atingiu em maior grau as outras fontes de investimento em C&T. Salienta-se que resultados em produções científicas podem demorar mais de um exercício para se efetivar.

Registra-se que em relação a indicadores que permitam avaliar o impacto do investimento do CNPq para a Ciência, Tecnologia e Inovação brasileira, a Entidade informou que vem desenvolvendo indicadores para subsidiar a gestão da fundação na melhoria dos instrumentos de promoção da C&T para permitir o aumento do número de *outcomes* produzidos no Brasil, otimizando a alocação de recursos públicos alocados para o CNPq.

A tabela a seguir apresenta um comparativo histórico das produções (artefatos) de ciência e tecnologia resultantes das ações orçamentárias avaliadas, contabilizadas nos últimos três exercícios (2012, 2013, 2014). Tais artefatos materializam os *outcomes* do Programa 2021, sob a responsabilidade do MCT&I e gerenciado pelo CNPq, sendo constituídos de artigos, livros, capítulos, patentes, orientações de mestrado e teses de doutorado.

Tabela 5: Evolução dos artefatos de Ciências, Tecnologia e Inovação.

Exercício da contabilização do artefato	Exercício do processo de incentivo									Total
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
2012	203	34	2.737	1.308	9.114	7.680	788	0	0	21.864
2013	17	2	1.754	329	2897	5.575	1.237	25	0	11.836
2014	2	0	720	110	840	939	1.058	77	3	3.749
Total	222	36	5.211	1.747	12.851	14.194	3.083	102	3	37.449

Fonte: Mem. 022/2015-CGETI, de 11 de junho de 2015.

Analisando-se a tabela acima, infere-se que o exercício de 2011 gerou o montante de 14.194 artefatos de ciência e tecnologia, representando o ponto mais alto da série histórica avaliada. Infere-se que a diminuição de produções científicas contabilizadas pelo CNPq nos exercícios a partir de 2012 decorrem do fato de que esses processos de incentivos encontram-se em andamento, e devem produzir artefatos que serão contabilizados em exercícios futuros.



Em relação ao Programa CsF o CNPq teve como meta para os exercícios de 2011 a 2014 a implementação de 43.372 bolsas, conforme quadro a seguir, onde se tem as seguintes definições de modalidades: Graduação Sanduíche no Exterior (SWG); Atração de Jovens Talentos (BJT), Pesquisador Visitante Especial (PVE); Doutorado Pleno (GDE); Pós-Doutorado (PDE) e Doutorado Sanduíche (SWE).

Tabela 6: Metas e bolsas concedidas entre 2011 a 2014 pelo CNPq por modalidade.

Modalidade	Meta Prevista	Meta Realizada no exercício				% da Meta total 2011-2014 realizada - acumulado
		2011	2012	2013	2014	
SWG	29.440	5	6.588	6.931	15.068	97,12%
SWE	6.900	219	940	726	697	37,42%
PDE	2.962	279	1.072	1.031	1.017	114,75%
GDE	2.070	82	538	264	537	68,65%
BJT	1.000	0	137	202	220	55,90%
PVE	1.000	0	289	346	454	108,90%
Total	43.372	585	9.564	9.500	17.993	87%

Fonte: Relatório do CsF encaminhada por e-mail pelo CNPq.

A partir dos dados contidos na tabela anterior verifica-se o aumento significativo no número de concessões de bolsas SWG, que pode ser atribuída, conforme Relatório do CsF “*devido à viabilização de cursos de idioma no exterior, uma maior divulgação do CsF junto à sociedade e no ambiente do ensino superior, ampliação de países parceiros e ofertas no exterior e o incentivo do MEC/MCTI e IES no Brasil para preparação dos alunos.*”.

Neste relatório consta também a explicação sobre o decréscimo nas concessões de bolsa de pós graduação entre 2012 e 2013, *devido “a concessão exclusivamente pela CAPES de bolsas via Portal CsF, restando ao CNPq somente a concessão por meio de programas aderentes, chamadas específicas e bolsas balcão”.*

Assim, das análises precedidas verifica-se que na execução das ações orçamentárias 00LV e 20US foram atingidas as metas físicas propostas. No entanto, em virtude dos resultados aferidos com o investimento em C&T em um exercício só reproduzirem a contribuição efetiva para a resolução do problema da fragilidade da pesquisa científica no Brasil após dois ou mais exercícios, não é possível avaliar, neste momento, o impacto dos investimentos do CNPq para o alcance dos objetivos pretendidos.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Com o intuito de avaliar os indicadores de desempenho da unidade auditada quanto à completez, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade, foram analisados os três indicadores utilizados pelo CNPq para acompanhar o desempenho institucional, conforme informações disponíveis no item 5.4. *Informações sobre indicadores de desempenho operacional*, do Relatório de Gestão - RG do CNPq do exercício de 2014. Além das informações disponíveis no RG, foram realizados questionamentos por meio de Solicitações de Auditoria e Entrevista com os responsáveis pela gestão dos indicadores para subsidiar a análise. No quadro a seguir, são apresentados os indicadores de desempenho em utilização na unidade juntamente com a respectiva análise do Controle Interno quanto aos critérios estabelecidos no item 3, do Quadro 1, do Anexo IV, da Decisão Normativa TCU nº 140/2015:

Quadro 1: Indicadores de desempenho do CNPq.

Indicador	Fórmula de Cálculo	Critério*	Atendimento ao Critério
-----------	--------------------	-----------	-------------------------



Taxa de Produtividade da Instituição	Recursos gastos com pessoal e benefícios / recursos executados na atividade fim * 100	Completude	Não atende
		Comparabilidade	Atende
		Confiabilidade	Atende
		Acessibilidade	Atende
		Economicidade	Atende
Taxa de Produtividade dos Servidores em Cargos Efetivos no CNPq	Relação entre o número de processos (solicitação de propostas, reconsiderações, prorrogações...) somados ao número de pareceres emitidos em 2014 (pré-seleção, Ad-hoc, recomendação...) analisados pela Área Técnica do CNPq divididos pelo número de servidores em exercício na entidade	Completude	Não atende
		Comparabilidade	Atende
		Confiabilidade	Atende
		Acessibilidade	Atende
		Economicidade	Atende
Evolução dos Investimentos (em número de projetos apoiados) no conjunto das regiões CO, N e NE frente ao total nacional	Apuração do índice de investimento (em projetos apoiados) nas regiões CO, N e NE em relação ao total de projetos aportados nacionalmente * 100	Completude	Não atende
		Comparabilidade	Atende
		Confiabilidade	Atende
		Acessibilidade	Atende
		Economicidade	Atende
<p>*Definição dos Critérios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Completude: capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a UJ pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão; - Comparabilidade: capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas; - Confiabilidade: confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e replicável por outros agentes, internos ou externos à unidade; - Acessibilidade: facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral; - Economicidade: razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade. 			

Fonte: Relatório de Gestão do CNPq.

Em relação ao critério de Completude, verificou-se que os três indicadores de desempenho não atendem ao referido atributo, uma vez que, no entendimento da equipe de auditoria, são individualmente insuficientes para medir o desempenho da gestão do CNPq, já que não são capazes de refletir adequadamente os resultados das intervenções efetuadas na gestão, necessitando que sejam utilizados juntamente com outros indicadores que, conforme manifestação da fundação, se encontram em desenvolvimento. Em consonância com esse entendimento, pode-se verificar a manifestação do CNPq em resposta ao item 74 da SA nº



014/201503412: “Os indicadores, embora úteis, ainda não são os desejados, por isso o esforço do Conselho na construção do novo conjunto”.

Quanto aos demais atributos previstos no item 3, do Quadro 1, do Anexo IV da Decisão Normativa TCU nº 140/2015 – comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade – são atendidos em todos os três indicadores analisados, conforme análise desta equipe de auditoria.

Quanto à definição de novos indicadores, a entidade informa em seu RG 2014, o seguinte:

“Adicionalmente são apresentados novos indicadores, definidos no âmbito do atual processo de planejamento estratégico que, como já informado anteriormente neste relatório, foram identificados a partir de uma busca, na medida do possível, por indicadores mais qualitativos voltados para a efetividade e a eficácia das ações institucionais. Como também já ressaltado, na maioria deles a métrica e a dosimetria não puderam ser apontadas devido à ausência de dados e informações, ensejando propostas no sentido de construir, ao longo de 2015, esses indicadores e metas, ou seja, ‘ter como meta elaborar a meta’. Longe de ser uma exceção, essa é uma prática comum nas organizações que buscam, incessantemente, a excelência na Gestão Estratégica.”

No Relatório de Gestão do exercício de 2013, a unidade informou estar trabalhando na construção de novos indicadores, processo que deveria ser finalizado até julho de 2014. Porém, como se observa no trecho do RG 2014 anteriormente destacado, a unidade postergou a implantação dos novos indicadores.

A seguir estão listados os dez novos indicadores que estão sendo desenvolvidos no âmbito do CNPq:

- Número de cidadãos bolsistas pelo CNPq;
- Bolsas no exterior;
- Bolsas para estrangeiros, no Brasil;
- Cidadãos com produção intelectual, segundo a qualidade do curso, no Brasil e no Exterior;
- Índice de Produção (C&T) de bolsistas e ex-bolsistas, no País e no exterior;
- Índice de produção (patentes) de bolsistas e ex-bolsistas, no País e no exterior;
- Produção qualitativa de artigos científicos;
- Índice Bloomberg de inovação em comparação com as maiores economias mundiais;
- Índice de editais de avaliação dos impactos;
- Índice de transversalidade dos projetos apoiados.

Cabe informar que o esforço para o desenvolvimento de novos indicadores de desempenho também decorre da recomendação feita pelo Tribunal de Contas da União em seu Acórdão nº 139/2014 – TCU – 2ª Câmara, de 05 de fevereiro de 2014, conforme o seguinte:

“1.8. Recomendar:

1.8.1. ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq que:

1.8.1.1. implemente indicadores de efetividade para avaliação de seu desempenho, no que tange à contribuição para atingimento dos objetivos das políticas de formação de recursos humanos para CT&I e de promoção da pesquisa e do desenvolvimento, já que o único indicador referente a essa dimensão do desempenho, apresentado no relatório de gestão (“Índice de evolução dos investimentos do CNPq no conjunto das regiões CO, N e NE”), relaciona-se à dimensão da eficácia;”



O gestor da unidade apresentou manifestação, através de resposta à SA de Apresentação de Fatos nº 025/201503412, afirmando que “há uma previsão temporal para a viabilização do conjunto de novos indicadores apresentados: 2015”. Deste modo, tem-se que o CNPq deve finalizar o processo de construção dos novos indicadores em 2015 e colocá-los em uso tão logo sejam finalizados. Com o intuito de evitar a postergação desse processo de melhoria na gestão, com a utilização de indicadores que efetivamente contribuam para o bom desempenho operacional da entidade, a CGU fará o acompanhamento deste processo por meio de recomendação específica.

Apesar de a unidade estar trabalhando na construção de novos indicadores, destaca-se que a situação encontrada no exercício de 2014 é similar àquela já registrada no Relatório CGU nº 201405615, o qual avaliou a gestão do CNPq em relação ao ano de 2013, demonstrando que a unidade continuou utilizando apenas três indicadores, sendo estes insuficientes para subsidiar a tomada de decisões gerenciais. Assim, entende-se que a ausência de indicadores de desempenho que contribuam efetivamente para um processo de tomada de decisão que possibilite a racionalização de processos operacionais pode comprometer as entregas do CNPq à sociedade.

Recomendações:

Recomendação 1: Após a finalização da construção dos novos indicadores de desempenho, que o CNPq encaminhe à CGU a descrição dos mesmos, com a respectiva metodologia de cálculo e forma de apuração dos dados.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

Sobre a gestão de recursos humanos no exercício de 2014 realizada pelo CNPq, analisou-se primeiramente se sua força de trabalho atende às necessidades dessa Fundação. Considerando as informações disponibilizadas pelo gestor, bem como os presentes em seu Relatório de Gestão, identifica-se uma defasagem de 26,38%. Essa situação agravou-se no último ano com situações com a aposentadoria de 38 servidores.

Quanto à escolaridade dos seus servidores, verifica-se que, apesar de cerca de 60% deles terem formação a nível de pós-graduação, áreas importantes para a gestão do CNPq, tais como segurança da informação, estão carentes de maior capacitação entre seus colaboradores. Particularmente sobre esse assunto o PDTI 2014-2016 do conselho evidencia que os treinamentos, embora previstos, não têm sido realizados.

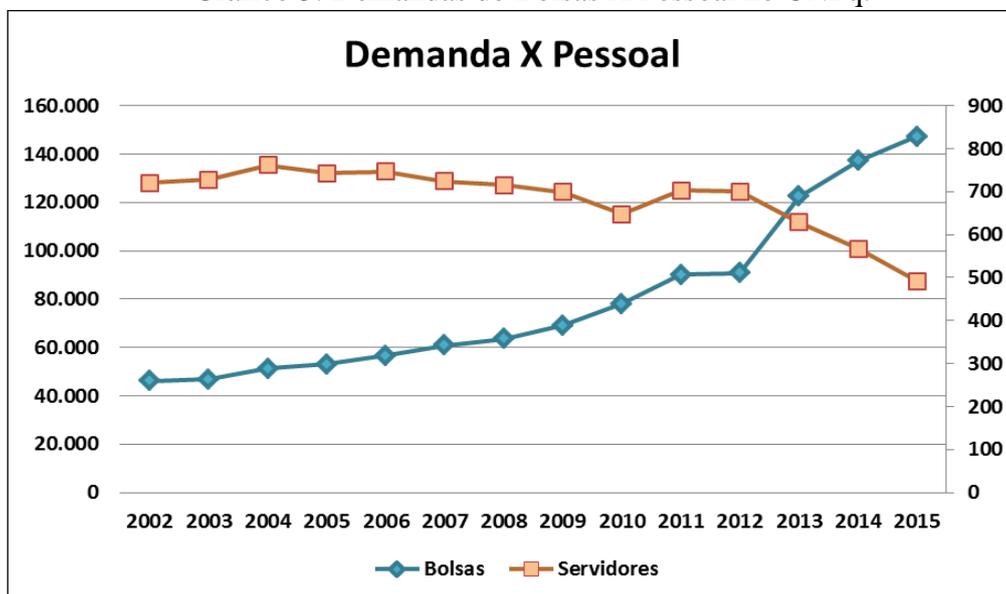
Em relação ao quantitativo da força de trabalho, o gestor se manifestou sobre a inexistência de um trabalho desse tipo que leve em consideração o perfil dos recursos humanos a serem alocados. Informou que está previsto projeto de mapeamento de processos e de competências na Instituição, o qual subsidiará um estudo quanto à adequação quantitativa e qualitativa desse quadro de RH frente aos objetivos, metas e estratégias do CNPq.

A respeito da realização de estudos sobre a utilização de instrumentos e metas para a redução da citada defasagem na Fundação, o gestor informou ter solicitado no exercício em análise ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG autorização para a realização de concurso para suprir as vagas em aberto no CNPq, as quais atualmente chegam a 219. Considerando o relevante papel de fomento exercido por esse Conselho, foi disponibilizado à equipe de auditoria os dados plotados no gráfico a seguir, o qual mostra



como a demanda por bolsas está aumentando em proporção inversa à redução de pessoal no CNPq.

Gráfico 3: Demandas de Bolsas X Pessoal no CNPq.



Fonte: Dados do RG.

Em relação à realização de estudos quanto ao impacto de aposentadorias e desligamentos sobre o quadro de pessoal do CNPq, o gestor informou que a situação tende a agravar a defasagem quantitativa de recursos humanos já presente nesse Conselho. Ao final do exercício de 2014, 131 servidores já se encontravam aptos a solicitar aposentadoria. Durante a realização dos trabalhos de auditoria anual de contas, foi informado pelo CNPq que 26 desses servidores já haviam obtidos a aposentadoria.

Por meio do ofício nº 0427/15, de 14 de agosto de 2015, a Entidade enviou manifestação, a qual segue transcrita em sua íntegra:

“Em que pesem as limitações pontuais de caráter orçamentário/financeiro, o CNPq integra, reconhecidamente, o rol de instituições públicas que investem, sistematicamente, na capacitação dos servidores carreira.

Considerada como relevante a formação de recursos humanos melhor qualificados na gestão de áreas prioritárias, a exemplo da segurança da informação, a CGETI/DGTI já deu início ao processo de Treinamento e Capacitação em Informática Forense de 02 (dois) servidores deste Conselho.

Conhecido o teor do registro apresentado como fatos, resta-nos acrescentar que as análises dos auditores corroboram, mais uma vez, o já constatado anteriormente pela instância de controle externo no tocante à situação vivenciada pelo CNPq, no que se refere à comprovada e alarmante desproporcionalidade entre a evolução no quantitativo de ações governamentais e a redução no quantitativo de servidores, agravada cada vez mais pela previsibilidade de aposentadorias ou desligamentos.

Evitando nos estender sobre a reconhecida e notória premência na recomposição do quadro de servidores do CNPq, reafirmamos a intensificação dos esforços do Conselho que, em conjunto com a Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI, tem buscado, exaustivamente, obter autorização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG para realização de certame público que possibilite o preenchimento das vagas existentes no quadro de pessoal da Fundação. A título de complementação, nos restringindo aos últimos 18 (dezoito) meses, informamos o que segue:

- Acórdão nº 139/2014 - TCU Segunda Câmara de 28/01/2014;
- Ofício CGERH/DGTI/PR/CNPq nº 029/2014, de 19/03/2014 - Endereçado ao CGRH/MCTI;
- Ofício DGTI/CNPq nº 026/2014, de 03/04/2014 - Endereçado ao SPOA/MCTI;
- Aviso nº 077/MCTI, de 27/05/2014 - Endereçado à Ministra de Estado do MPOG;
- Ofício DGTI/PR/CNPq nº 049/2014, de 20/06/2014 - Endereçado à Secretária de Gestão
- Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEGEP/MPOG;
- Aviso nº 168/MCTI, de 18/09/2014 - Endereçado à Ministra do MPOG;
- Ofício PRE/CNPq nº 699/2014, de 16/10/2014 - Endereçado ao Ministro do MCTI;
- Aviso nº 2011/MCTI, de 09/12/2014 - Endereçado à Ministra do MPOG;
- Ofício PRE/CNPq nº 0175/2015, de 08/04/2015 - Endereçado ao Ministro do MCTI; e
- Aviso nº 090/MCTI, de 14/05/2015 - Endereçado ao Ministro do MPOG.

Além da oficialização dos insistentes pedidos de autorização para realização de concurso público, foram mantidas 03 (três) reuniões com equipe técnica da Secretaria de Gestão Pública - SEGEP do MPOG, sendo duas em 2014 e uma no primeiro semestre de 2015, mais precisamente na tarde do dia 13/07/2015.”

Assim, entende-se que o CNPq vem adotando as medidas possíveis, dentro do seu âmbito de gestão de pessoal para resolver a situação, que, conforme evidenciado, tende a ficar mais crítica ao atendimento da missão do CNPq, comprometendo os resultados da gestão.

2.5 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, a equipe de auditoria teve como objetivo avaliar os controles internos instituídos pela Entidade, com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos.

Com base na amostra selecionada para cada área de gestão, foram avaliados os seguintes componentes do controle interno: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento, conforme demonstrado a seguir:

I - Ambiente de Controle

O inciso X do art. 5º do Regimento Interno da Auditoria Interna do CNPq e art. 10 do Decreto nº 7.899/2013 estabelece que a Auditoria Interna é a unidade responsável por acompanhar a implementação das recomendações dos órgãos de controles interno e externo. Todavia, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 007/201503412, a Entidade informou que não existe qualquer instrumento estabelecendo regras sobre processo de monitoramento das recomendações da CGU, evidenciando o descolamento da estrutura de controle interno do Estatuto do CNPq.

II - Avaliação de Risco

As análises realizadas apontaram fragilidades na gestão do tratamento de incidentes de segurança de TI, que podem levar a prejuízos sobre a privacidade e integridade de informações, ou, ainda, exposição de dados sensíveis da Instituição.

III - Informação e Comunicação

Por meio das análises realizadas, a equipe da CGU constatou que o CNPq dispõe de sistema informatizado de gestão de documentos avulsos, emitidos e recebidos pelos departamentos da Entidade. No entanto, foram verificadas fragilidades em relação à ausência



de utilização de tal sistema por todas as áreas da fundação. Foi verificada a ausência de utilização do Número Único de Protocolo – NUP. Essa numeração visa a simplificar o acesso às informações sobre os documentos públicos federais, trazendo rastreabilidade e padronização aos documentos, no entanto, foi informado pelo gestor que o eGAD (sistema de gestão eletrônica de documentos em implantação) já contempla tal diretriz.

IV - Monitoramento

Por meio dos exames realizados, verificaram-se fragilidades na revisão dos documentos que compõem o processo de contas, estabelecidos pela IN TCU nº 63/2010. Destaca-se que tais documentos destinam-se a subsidiar o julgamento das contas pelo TCU, e a propiciar a transparência na gestão pública.

Também, evidenciou-se que o CNPq não tem processo formalizado de acompanhamento da implementação das Recomendações do Órgão de Controle Interno.

Quanto aos indicadores de desempenho institucional, verificou-se que os três indicadores de desempenho não atendem plenamente ao critério de Completude. No entendimento da equipe de auditoria, tais indicadores são insuficientes para medir o desempenho da gestão e não contribuem efetivamente para a tomada de decisão pelos gestores.

V - Atividades de Controle

Relacionadas a este item, identificaram-se as seguintes fragilidades nas áreas auditadas no decorrer dos trabalhos de auditoria:

- a) A Entidade não realizou o registro de todos os processos instituídos no exercício de 2014 relacionados ao sistema de correição. Foram constatadas, inclusive, falhas nos controles internos relativos ao cadastro dos processos administrativos instaurados no âmbito do CNPq no Sistema CGU-PAD;
- b) Constatou-se, em análise documental de processos de licitação da Entidade, participação em pregão para registro de preço sem o planejamento e a documentação exigidos pelo art. 6º, do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013;
- c) Fragilidade na validação das horas registradas pelos servidores do CNPq no Sistema de aferição de frequência e assiduidade da Entidade. Constatou-se que cada servidor tem liberdade para inserir e editar seus horários de entrada e saída, em quaisquer dias e turnos de trabalho. Esse fato aumenta o risco de a jornada de trabalho prevista para os colaboradores dessa Fundação não estar sendo cumprida.

Todas essas ocorrências demonstram a necessidade de aperfeiçoamento dos controles internos administrativos da Entidade.

2.6 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Para avaliar o cumprimento das Recomendações da CGU por parte do CNPq, foram consideradas as seguintes questões de auditoria: O CNPq mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU, especialmente quanto: à instauração de TCE, à apuração de responsabilidade, ao fortalecimento do controle interno administrativo? Existem recomendações pendentes de atendimento e que impactam a gestão da unidade?



A análise deste item se pautou nas informações disponíveis no Relatório de Gestão – RG do exercício 2014, nas consultas realizadas no sistema Monitor, nas respostas às Solicitações de Auditoria - SA e nas entrevistas realizadas durante os trabalhos de campo.

O processo de monitoramento de recomendações no âmbito da CGU ocorre no sistema Monitor. Conforme consulta realizada no citado sistema, existem atualmente 77 recomendações em aberto junto ao CNPq. O quadro abaixo traz um detalhamento dessas recomendações de acordo com o Relatório em que as mesmas foram geradas.

Quadro 2: Dados do sistema Monitor

Número do Relatório	Recomendações em Monitoramento
201118770	1
201203650	9
201211249	1
201211296	3
201306055	59
201316991	4
Total	77

Fonte: Consulta ao sistema Monitor em 01/07/2015

Através da análise das informações disponíveis no item 11.2 – Tratamento de Recomendações do Órgão de Controle Interno (OCI), disponíveis no RG 2014 do CNPq, verificou-se que os dados informados não retratam totalmente a real situação das recomendações da CGU à entidade. Por meio da técnica de rastreamento, verificou-se a ausência de informações sobre as recomendações presentes no Relatório 201211296, dentre as quais consta recomendação sobre o monitoramento do atendimento de recomendações.

Observou-se que quase a totalidade das recomendações referentes ao Relatório de Avaliação da Gestão nº 201306055 foram incluídas no item 11.2.1 – Recomendações do Órgão de Controle Interno Atendidas no Exercício, sendo que, conforme o monitoramento da CGU por meio do sistema Monitor, das sessenta recomendações relativas ao referido Relatório, apenas uma apresenta-se como atendida, estando as demais pendentes de atendimento. Registra-se que no Relatório de Gestão de 2013 do CNPq incluiu como “Atendidas” quase a totalidade das recomendações referentes ao Relatório de Avaliação da Gestão nº 201306055 e tais recomendações foram replicadas em seu RG 2014.

Por meio da SA nº 007/201503412, questionou-se a unidade quanto às justificativas para a replicação de recomendações do RG 2013 para o RG 2014. O CNPq apresentou a justificativa a seguir:

“[...] está Auditoria Interna, a seu juízo, entendeu que a replicação das informações se revelava mais alinhada com a visibilidade e a transparência, porquanto apesar das manifestações dos gestores, desconhecia-se a avaliação do Órgão de Controle Interno do Governo Federal a respeito de dita matéria.”.

Em relação ao assunto, em reunião de busca conjunta de soluções entendeu-se que a replicação da situação de recomendações deve-se ao entendimento adotado pelo gestor de que com o envio de manifestação sobre a recomendação para a CGU esta passa a ser considerada como “atendida”. Porém, no entendimento da CGU esse não é o procedimento adequado. Somente após a análise da CGU em relação às medidas implementadas pelo gestor para o atendimento de uma dada recomendação é que a Unidade pode considerá-la como efetivamente atendida.



Foi solicitada à unidade auditada, por meio da SA nº 007/201503412, que descrevesse o processo de monitoramento das recomendações emitidas pela CGU. Em resposta, o CNPq manifestou-se da seguinte forma:

“[...] informa-se que não existe, no âmbito desta entidade, de modo estatuído qualquer instrumento estabelecendo regras sobre processo de monitoramento das recomendações da CGU. Em rápida síntese, a prática, ao longo do tempo sobre tal assunto, é impulsionada pelas ações da própria CGU. Isto é, o dirigente máximo da entidade recebe as variadas recomendações por meio de Relatório e Nota de Auditoria. Ato contínuo, o dirigente passa os mencionados documentos para os respectivos gestores responsáveis por ditas recomendações. Incontinenti, adotadas as providências de respostas à CGU por parte de tais gestores, quando e se enviadas a esta unidade de auditoria interna, ditos documentos são enviados para o Órgão de Controle Interno [...]”.

A manifestação da unidade demonstra que a Auditoria Interna, que deveria acompanhar as recomendações dos órgãos de controle, não tem tido acesso aos documentos que seriam necessários para um adequado acompanhamento das recomendações. A unidade informa ainda não possuir um processo de monitoramento das recomendações instituído, o que prejudica a atividade dessa Auditoria Interna no processo de melhoria da gestão da unidade.

O inciso X do art. 5º da RN-044/2014, que aprovou Regimento Interno da Auditoria Interna do CNPq, impõe, taxativamente, que compete ao departamento de Auditoria Interna o acompanhamento das recomendações da CGU:

*“Art. 5º Compete à Auditoria Interna do CNPq:
[...]
X - acompanhar a implementação das recomendações dos órgãos de controles interno e externo;”*

Deste modo, cabe à Presidência do CNPq, a quem a Auditoria Interna está institucionalmente vinculada, avaliar a capacidade operacional desse departamento, instrumentando-o, caso necessário.

Quanto à vinculação da Auditoria Interna à Presidência do CNPq, cabe informar que na ação de controle nº 201211249 a CGU identificou que a Auditoria Interna do CNPq não se vincula ao Conselho Deliberativo, órgão com atribuições equivalentes a um Conselho de Administração, em desacordo com as Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna definidas pelo IIA, e com o §3º, do Art. 15, do Decreto nº 3.591/2000. Ressalta-se, novamente, que essa situação compromete a independência da estrutura de controle interno da Entidade e merece especial atenção da alta administração do CNPq.

Diante das análises realizadas, constata-se que a unidade não tem realizado um adequado monitoramento das recomendações emitidas pela CGU. Verificou-se que a entidade carece de um processo formal de monitoramento das recomendações, que estabeleça ações e responsabilidades dentro desse processo.

Cabe informar que a melhoria do processo de monitoramento das recomendações no CNPq foi objeto da Recomendação nº 140242, do Relatório nº 201211296, nos seguintes termos: *“Que a Auditoria Interna estabeleça procedimento para o acompanhamento do atendimento às recomendações e determinações dos órgãos de controle e proponha a adesão de toda a estrutura do CNPq a esse processo, definindo responsáveis para cada ação, tanto no âmbito mais amplo, do CNPq, quanto no âmbito mais restrito, da Auditoria Interna”.* O Ofício nº 15740/2015/DICIT/DI/SFC/CGU-PR, de 07 de julho de 2015, encaminhou a Nota Técnica nº 1087/2015/DICIT/DI/SFC/CGU-PR ao CNPq com a reiteração da necessidade da unidade atender essa Recomendação.



Em resposta à SA de Apresentação de Fatos nº 025/201503412, o gestor listou alguns documentos que seriam, em seu entendimento, suficientes para justificar a replicação de recomendações do exercício de 2013 para o exercício de 2014. Porém, o Relatório de Gestão de 2014 deve refletir a situação da unidade em 31/12/2014 e todas as informações relativas à implementação de Recomendações que foram apresentadas pela fundação devem considerar essa data como referência. Deste modo, as informações contidas no Ofício do CNPq, enviado à CGU somente em 2015, não poderiam ter sido consideradas quando da elaboração desse RG, uma vez que foram geradas em momento posterior à sua elaboração.

O gestor também se manifestou quanto à Recomendação nº 140242, que trata do acompanhamento do atendimento às recomendações e determinações dos órgãos de controle, conforme a seguir: “(...) *trata-se de uma recomendação estruturante, mas que demanda recursos de tecnologia da informação e recursos humanos suficientes para resolução da questão posta*”, informando ainda que, privilegiando a economia de recursos, levantaram a possibilidade de aguardar a finalização de um projeto de sistema da CONAB que seria capaz de atender às necessidades do CNPq. O sistema chamado SIAUDI (Sistema de Auditoria Interna) seria composto por cinco módulos, quais sejam: Módulo de Risco, Módulo para elaboração do Plano Anual das Atividade de Auditoria Interna – PAINT, Módulo de Planejamento Específico, Módulo de Relatório e Módulo para elaboração do Relatório Anual das Atividades de Auditoria Interna – RAIN. Em contato recente com a CONAB, os gestores responsáveis pelo assunto informaram ao CNPq que resta transpor requisitos burocráticos exigidos pelas normas para que o sistema seja disponibilizado no portal de software público.

A respeito da vinculação da Auditoria do CNPq diretamente ao dirigente máximo da entidade, o gestor informou o seguinte:

“Quanto à vinculação da Auditoria do CNPq ao dirigente máximo - aliás, esse assunto está em estudo em alguma instância da própria CGU, sem que se demonstre que o Conselho Deliberativo (CD) tem a mesma função de conselho de administração -, é lícito afirmar que a vinculação atual da Auditoria guarda perfeita harmonia com os §§ 3º e 4º do art. 15 do Decreto 3.591/2000, alterados pelos Decretos nº 4.304 e 4.440/2002, que assim, rezam:

“Art. 15. As unidades de auditoria interna das entidades da Administração Pública Federal indireta vinculadas aos Ministérios e aos órgãos da Presidência da República ficam sujeitas à orientação normativa e supervisão técnica do Órgão Central e dos órgãos setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, em suas respectivas áreas de jurisdição.

(...)

.§ 3º A auditoria interna vincula-se ao conselho de administração ou a órgão de atribuições equivalentes

§ 4º Quando a entidade da Administração Pública Federal indireta não contar com conselho de administração ou órgão equivalente, a unidade de auditoria interna será subordinada diretamente ao dirigente máximo da entidade, vedada a delegação a outra autoridade.” (Grifei)”

Ainda em sua manifestação, o gestor do CNPq teceu os seguintes comentários a respeito da Recomendação 140242:

“(...) espera-se que com a customização do aludido sistema no âmbito desta entidade efetivado, aliado à recente implantação do sistema Monitor pelo Órgão de Controle Interno do Poder Executivo, ocorra sensível melhoria na qualidade dos trabalhos de monitoramento das Recomendações dessa CGU.”

Diante da manifestação da unidade auditada, entende-se pela manutenção da situação anteriormente verificada de fragilidade no monitoramento do atendimento de recomendações



da CGU e reforça-se o entendimento de que a implementação da Recomendação nº 140242 trará avanços significativos para a Unidade, no que se refere ao processo de acompanhamento das recomendações dos órgãos de controle.

Destaca-se, por fim, que a partir do uso do sistema Monitor da CGU, cujo acesso foi disponibilizado, em agosto de 2015, aos servidores do CNPq cadastrados, o acompanhamento da Auditoria Interna a respeito da implementação das recomendações emitidas pela CGU passa a ser mais simples, posto que neste sistema o intercâmbio de informações se dá por via eletrônica, minimizando a possibilidade de divergência de informações.

2.7 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

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

A metodologia consistiu no levantamento de todos os Acórdãos em que haja determinação para o CNPq e para os quais tenha constado expressa determinação do TCU para acompanhamento pelo Controle Interno.

Após pesquisa no Portal do TCU, verificou-se que, no exercício de 2014, no âmbito do CNPq, não houve determinação específica à UJ para ser acompanhada pela CGU.

2.8 Avaliação do CGU/PAD

Com o intuito de avaliar a gestão do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD, considerou-se a seguinte questão de auditoria: O CNPq está registrando as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no Sistema CGU-PAD?

Para subsidiar a avaliação, foram analisadas as informações disponíveis no Relatório de Gestão do exercício de 2014, extração de informações sobre processos cadastrados no Sistema CGU-PAD no exercício de 2014 e as respostas às Solicitações de Auditoria - SA.

Inicialmente, foi solicitada à unidade auditada, por meio da SA 002/201503412, a relação dos processos administrativos instaurados no âmbito do CNPq no exercício de 2014. Como resposta, obtiveram-se as informações do quadro a seguir:

Quadro 3: Processos administrativos instaurados no âmbito do CNPq.

Ordem	Número do Processo	Data da Instauração	Estado
1	01300.000581/2014-71	03/02/2014	Em curso
2	01300.002525/2014-71	04/07/2014	Em curso
3	01300.000899/2013-71	24/11/2014	Encerrado em 27/11/2014
4	01300.003740/2014-91	02/12/2014	Em curso

Fonte: Resposta a SA nº002/201503412.



De posse das informações, foi realizado um confronto com os dados cadastrados no Sistema CGU-PAD e, a partir daí, foram verificadas algumas inconsistências, as quais serão detalhadas na sequência.

Dos quatro processos apresentados pela entidade, apenas o de número 01300002525/2014-71 encontra-se cadastrado no sistema CGU-PAD. Conforme informações disponíveis no sistema, verificou-se que a ciência da irregularidade, objeto do processo, ocorreu em 04 de julho de 2014 e o registro no sistema foi realizado em 28 de agosto de 2014. A Portaria CGU nº 1.043/2007, que trata da obrigatoriedade de uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGU-PAD para o gerenciamento das informações sobre processos disciplinares no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, estabelece em seu art. 1º, § 3º o seguinte: “As informações deverão ser registradas no CGU-PAD no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam”. Deste modo, observa-se um lapso temporal maior do que o estabelecido pela legislação. Entretanto, tal falha é irrelevante para o contexto observado.

Ainda quanto ao processo 01300002525/2014-71, observou-se que o mesmo se encontra na fase de “Indiciamento/Citação/Defesa Escrita/Relatório Final” desde 29 de agosto de 2014. O mencionado processo foi cadastrado como Rito Sumário, que possui prazo para apuração de 30 dias, prorrogáveis por mais 15 dias. A unidade se manifestou por meio da resposta à SA 016/201503412 – item 87, onde informou o seguinte:

*“O processo em causa apura a conduta (abandono de emprego) da servidora registrada no SIAPE com o cpf ***.082.401-**. O processo foi à deliberação do Presidente do CNPq em 15 de outubro de 2014 e encaminhado à Procuradoria Federal-PF/CNPq no dia seguinte. A manifestação da PF/CNPq enfatizou o direito da ampla defesa da servidora, ausente do País, e a necessidade de nomeação de um defensor dativo para tal. O exame da Procuradoria concluiu “(...) que os autos deverão evoluir à Presidência do CNPq, para julgamento, em que reconheça nulidade dos atos praticados pela Comissão Processante, a partir da Notificação Prévia e determine a instauração de novo procedimento, devidamente instruído, conforme dispositivos do art. 133 e 140 da Lei nº 8.112/90” (Parecer nº 382/2014/PF-CNPq/PGF/AGU-fc). A instrução jurídica foi acatada em 06 de novembro do mesmo ano. Seguindo os ritos, foram providenciadas a edição da Portaria nº 38/2015 e a identificação e designação do defensor para atender as orientações legais, assinaladas no Parecer citado. Assim sendo, o caso em tela permanece em seus procedimentos de apuração e todos os atos deverão ser objeto de registro no CGU-PAD, tão logo o processo retorne à unidade de correição com a manifestação da defesa”.*

Deste modo, a entidade seguiu as orientações da Procuradoria Federal-PF/CNPq, editou a Portaria nº 38/2015 reconstituindo a Comissão de PAD e deu continuidade ao Processo nº 01300002525/2014-71.

Em relação ao processo 01300000581/2014-71, instaurado em 03 de fevereiro de 2014 e não cadastrado no Sistema CGU-PAD, o CNPq informou em resposta ao item 62 da SA nº 011/201503412 que o processo “[...] era de existência desconhecida do Usuário Cadastrador desta unidade seccional de correição do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD) do CNPq, uma vez que sua designação se deu somente em 28/04/2014”. Em complementação à análise da referida situação, a equipe de auditoria da CGU solicitou informações, através da SA nº 016/201503412 – itens 88 e 89, a respeito do responsável pelo cadastro no Sistema no período em que o processo em tela foi instaurado e ainda as justificativas do mesmo para a ausência de registro no Sistema. Em sua resposta, a entidade informou que o Coordenador Adjunto designado para responder pelas atribuições perante o sistema CGU-PAD era o servidor de CPF: ***.844.401-** desde 07 de dezembro de 2007. Porém, em outubro de 2012, o referido servidor foi cedido para o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI sem que houvesse a formalização de sua liberação dos encargos de correição perante o Sistema CGU-PAD. A designação de novos servidores para a



atuarem junto ao Sistema CGU-PAD só ocorreu em 28 de abril de 2014. Deste modo, pode-se verificar que, nos primeiros quatro meses do exercício de 2014, a unidade ficou sem qualquer responsável pela gestão do Sistema supracitado.

Quanto à justificativa para ausência de registro do processo citado no parágrafo anterior, na resposta à SA nº 016/201503412 – item 89, a entidade apresentou nova informação quanto ao não cadastramento do processo no Sistema CGU-PAD, alegando o seguinte:

“[...] restou aos servidores que apuraram o caso a incerteza sobre inserir ou não o registro do assunto no CGU-PAD, face às peculiaridades do tema: não responsabiliza servidor federal e a adoção de solução administrativa diretamente entre o CNPq e a bolsista. Assim, aguardaremos a orientação que emanar da análise balizada dessa CGU no tocante ao processo de sindicância.”

Entretanto, a unidade auditada não informou ter buscado junto à CGU a informação quanto à inserção do referido processo no CGU-PAD à época de sua ocorrência.

Quanto aos processos nº 01300003740/2014-91 e nº 01300000899/2013-71, que também não foram registrados no Sistema CGU-PAD, o CNPq informou, através de resposta à SA 011/201503412 – item 62, que “[...] aconteceram no final do ano, quando o servidor Usuário Cadastrador já estava trabalhando integralmente nas atividades voltadas à elaboração do Relatório de Gestão Institucional, que pela reduzida equipe, teve que priorizar suas atividades”.

Em seu Relatório de Gestão 2014, item 2.3. Sistema de Correição, o CNPQ informa o seguinte:

“Em meados de 2014, com base na legislação vigente, dois servidores foram designados responsáveis pelo acompanhamento de processos disciplinares e pela alimentação do sistema CGU-PAD. Embora os servidores não tenham sido dispensados de suas atividades regulares, estão empenhados para, dentro da realidade institucional, a construir um sistema de correição eficiente, no âmbito de suas governanças. Ao final de 2014 buscava-se a estruturação física da área, alcançada em março de 2015.”

Pode-se observar que a informação no Relatório de Gestão 2014 da entidade não retrata a real situação da gestão de processos administrativos junto ao Sistema CGU-PAD, pois apesar de ter realizado a designação de servidores responsáveis pela alimentação do sistema, verificou-se que a unidade não realizou o registro de todos os processos instituídos no exercício de 2014, o que revela deficiências no sistema de correição da entidade.

Cabe informar que as falhas nos controles internos relativos ao cadastro dos processos administrativos instaurados no âmbito do CNPq no Sistema CGU-PAD foram objeto de “Informação” na parte “Achados de Auditoria” do Relatório de Auditoria Anual de Contas do CNPq em 2013, conforme trecho transcrito a seguir: *“Destaca-se ainda a insuficiência de controles internos relativos ao cadastro dos processos administrativos instaurados, uma vez que a relação de processos informados pela UJ não corresponde à lista informada pelo Sistema CGU-PAD”*.

Em resposta à SA de Apresentação de Fatos nº 025/201503412, o gestor do CNPq informou que todos os processos que foram citados anteriormente estavam sendo lançados no Sistema CGU-PAD, informação essa que a equipe de auditoria da CGU pode confirmar através de consulta ao Sistema realizada em 19/08/2015. O responsável pela unidade acrescentou ainda que *“uma série de medidas vem sendo adotadas para organizar e estruturar as atividades de correição dentro do CNPq, incluindo a atividade de administração e registro de informações no sistema CGU-PAD”*. Dentre tais medidas, foram



citadas: a intenção de estabelecer uma parceria com o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) para que a estrutura de correição do Ministério ofereça suporte às atividades realizadas no CNPq; a formação e capacitação de membros para participarem de eventuais ações de correição, por meio de cursos oferecidos tanto pela CGU, como por outras entidades; e a institucionalização da figura do Coordenador Adjunto, por meio da concessão de uma função de direção, chefia e assessoramento superior (DAS).

Em que pese o gestor do CNPq estar buscando ações que melhorem a gestão do Sistema CGU-PAD e do sistema de correição da unidade como um todo, é importante considerar que a situação no exercício de 2014, o qual está em avaliação no presente Relatório, requer atenção e monitoramento por parte da CGU, a fim de que as disposições da Portaria CGU nº 1.043/2007 sejam plenamente atendidas.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o CNPq adote medidas efetivas para estruturar a área de correição de modo que o Sistema CGU-PAD seja alimentado e atualizado adequadamente com as informações de todos os processos administrativos instituídos na unidade, conforme determina a Portaria CGU nº 1.043/2007.



3. Conclusão

Quando da realização da avaliação da conformidade de peças foram detectadas inconformidades no Rol de Responsáveis e em outras questões formais, sendo emitida a Nota de Auditoria nº 201502412/01, em 10 de maio de 2015. Em resposta aos apontamentos contidos na referida Nota de Auditoria, o CNPQ realizou as correções e efetuou novo upload do Rol de Responsáveis e Relatório de Gestão no sistema e-contas, os quais foram avaliados pela equipe de auditoria após a publicação.

Em relação às demais análises realizadas durante o trabalho, foram evidenciadas questões formais que, de acordo com o material ao qual a equipe de auditoria teve acesso, não causaram prejuízo ao erário. Além disso, foram evidenciadas outras questões relativas à gestão do CNPq, cujas causas foram discutidas com os gestores em Reunião de Busca Conjunta de Soluções.

As providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente e monitoradas pelo Controle Interno por meio eletrônico, via o sistema MONITOR.

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 28 de setembro de 2015.

Nome: CAETANO CARQUEJA DE LARA
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

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

Assinatura:

Nome: MARIANGELA VASQUES DE CERQUEIRA
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

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

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador Geral



1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 Programação dos Objetivos e Metas

1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informação básica das principais ações sob responsabilidade da UJ.

Fato

De acordo com dados extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi, o programa mais relevante executado pelo CNPq, no exercício de 2014, na Unidade Orçamentária – UO 24201 – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, foi o programa 2021 – Ciência Tecnologia e Inovação.

Em consulta realizada no Siafi Gerencial foram identificadas as ações orçamentárias 00LV e 20US como mais relevantes. Informa-se que ambas encontram-se vinculadas a programas temáticos do Plano Plurianual 2012 a 2015 – Mais Brasil. O montante de dotação para essas ações foi de R\$1.822.964.490,00, o que representou 87,2% da dotação autorizada para o exercício 2014. Desse valor, o CNPq liquidou R\$1.629.731.844,47, representando 90% da dotação autorizada.

Destaca-se que a análise dos montantes relacionados às ações foi realizada considerando somente a recursos provenientes da UO 24201 na Lei nº 12.952/201 - LOA 2014, e executada no âmbito das Unidades Gestoras – UG 364102 e 364150. A tabela seguinte detalha a finalidade e a forma de implementação das ações selecionadas para avaliação.

Tabela 7: finalidade e a forma de implementação das ações selecionadas para avaliação.

Programa- descrição	Ação	Finalidade	Forma de Implementação	Dotação Atualizada	Despesa Liquidada
2021 – Ciência Tecnologia e Inovação	00LV – Formação, Capacitação e Fixação de Recursos Humanos Qualificado s para C,T &I	Expandir a formação, capacitação e fixação de recursos humanos qualificados para ciência, tecnologia e inovação e impulsionar o intercâmbio e a atração de recursos humanos qualificados radicados no exterior por meio	Outras Transferências A concessão de bolsas ocorre conforme os seguintes procedimentos: a) a solicitação é feita por pesquisadores ou estudantes por meio do Formulário de Propostas Online, de acordo com o calendário e/ou editais aderentes às normas de cada modalidade. b) O julgamento e a	R\$ 1.738.171.4 86	R\$ 1.590.542. 707



		de concessão de bolsas.	classificação das propostas são feitos nas seguintes etapas: b1) análise pela área técnica; b2) análise por consultores ad hoc; b3) análise comparativa de mérito e classificação das propostas por Comitês de Assessoramento específicos; e b4) decisão final pela Diretoria, em função da disponibilidade financeira do CNPq. c) os resultados dos julgamentos são divulgados na página do CNPq na Internet e/ou por meio de notificação ao candidato, informando o parecer final do CNPq.		
2021 – Ciência Tecnologia e Inovação	20US - Fomento à Pesquisa Voltada para a Geração de Conhecime nto, Novas Tecnologias , Produtos e Processos Inovadores	Fomentar o processo de geração e aplicação de novos conhecimentos, dando especial atenção ao equilíbrio entre as regiões do país a partir de uma forte interação com o sistema produtivo e com a sociedade.	Direta Lançamento de chamadas públicas para captação de propostas de projetos de pesquisadores das diversas áreas de conhecimento; seleção dos projetos, tendo por base pareceres emitidos por consultores especializados e/ou por comitês assessores constituídos para as diversas áreas do conhecimento; contratação dos projetos mediante instrumento jurídico entre o pesquisador responsável pelo projeto e o CNPq, além do desenvolvimento de ações conjuntas com	R\$ 84.793.004	R\$ 39.189.137



			instituições parceiras e com os Estados.		
--	--	--	--	--	--

Fonte: Consulta SIAFI Gerencial RCO EXEC DESP, UO 24201, realizado em 15/06/2015.

1.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.2.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

1.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Fragilidades na gestão do tratamento de incidentes de segurança do CNPq aumentando o risco de prejuízos à privacidade e à integridade das informações presentes nas estações de trabalho de seus colaboradores.

Fato

De acordo com a Constatação 2.14 do Relatório de Auditoria nº 08/2014 da Auditoria Interna do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, alguns indícios de acesso indevido a estações de trabalho localizadas na rede interna de dados dessa Fundação foram encontrados, motivando uma avaliação dos seus controles de segurança da informação relacionados ao tratamento de incidentes.

A Norma Complementar DSIC/GSIPR nº 21, de 08 de outubro de 2014, apresenta as diretrizes para registro de eventos, coleta e preservação de evidências relacionadas a incidentes de segurança em redes computacionais. Porém, os eventos registrados pela Auditoria Interna do CNPq ocorreram antes da expedição dessa Norma. Diante disso, utiliza-se como critério de avaliação a aderência ao *Guide to Integrating Forensic Techniques into Incident Response*, documento emitido pelo *National Institute of Standards and Technology* (NIST) dos EUA, apresentado como padrão “Adotado” pela publicação Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (ePING) versão 2014, a qual compulsoriamente deve ser observada pelo CNPq com base no art. 1º, § 1º da Portaria SLTI/MP nº 05, de 14 de julho de 2005.

Esse documento apresenta o processo de tratamento (forense) de incidentes de segurança como um conjunto de quatro fases:

1. coleta – levantamento de dados;
2. exame – extração de informações a partir dos dados coletados por meio da aplicação de ferramentas;
3. análise – avaliação das informações oriundas do exame dos dados coletados;
4. relatoria – apresentação das informações às partes interessadas.

Em relação à fase de coleta dos dados, de acordo com as informações sobre os ativos de rede do CNPq em seu Plano Diretor de Tecnologia da Informação 2014-2016, da resposta ao Item nº 30 da Solicitação de Auditoria – SA CGU nº 003/201503412, de 26 de maio de 2015, e da entrevista com colaborador desse Conselho que realizou o tratamento do incidente em questão (em decorrência do Item nº 59 da SA CGU nº 010/201503412, de 08 de junho de 2015), identificou-se:



1. ausência de mecanismos que permitem a identificação ou a prevenção de intrusões quando o computador alvo e o computador invasor estão no mesmo segmento de rede e se comunicam por meio de portas padrão; e
2. ausência de mecanismos de registro da comunicação entre computadores da rede interna desse Conselho.

Ressalta-se que, apesar dos mecanismos de segurança informados pelo gestor por meio de resposta ao Item nº 85 da SA CGU nº 015/201503412, de 11 de junho de 2015, pela análise das características das ferramentas fornecidas pelo CNPq ou pelos seus fornecedores não foi possível à equipe de auditoria concluir pela presença dos itens acima enumerados.

Dessa forma, dado que a investigação do possível incidente em questão ocorreu apenas a partir de dezembro de 2014 (quatro meses de atraso em relação à ocorrência dos fatos), muitos dados úteis não foram coletados. De fato, conforme a referida entrevista revela, toda a análise da situação se resumiu a capturas de tela (*printscreens*) mostrando a listagem de comunicações de dados envolvendo as estações de trabalho sob suspeita de invasão, por iniciativa de seus respectivos usuários. Isso significa que nem mesmo dados presentes nas unidades de armazenamento dos computadores envolvidos (como as datas de modificação e acesso dos arquivos, bem como de alteração de seus metadados) foram analisados. Ressalta-se que o Guia adotado pelo ePING apresenta essas unidades como uma das principais fontes de evidências em incidentes de segurança.

Por meio de resposta ao Item nº 86 da Solicitação de Auditoria nº 015/201503412, de 11 de junho de 2015, o Conselho informou ainda a inexistência de servidores capacitados em seus quadros para o tratamento de incidentes de segurança em conformidade com as diretrizes do ePING, apesar da existência formal de equipe incumbida dessa função. Adiciona-se a este fato a carência de recursos humanos de TI dessa Fundação, como apresentado ao seu Comitê de Tecnologia da Informação, conforme ata de reunião do dia 08 de outubro de 2014. Destaca-se que o PDTI 2014-2016 dessa Fundação mostra a ausência de realização dos treinamentos em segurança da informação previstos para os exercícios de 2011, 2012 e 2013, deixando ao CNPq a opção de buscar outras alternativas como a contratação de empresas com as competências necessárias sobre o assunto, ou a alteração contratual dos ajustes já vigentes com base no art. 65, inciso I, alínea a. Contudo, o gestor não forneceu evidências quanto à execução dessas alternativas.

É importante ainda esclarecer que, além do exposto, o fato de os usuários das máquinas supostamente atacadas não terem informado tempestivamente a área de TI sobre a suspeita de comportamentos anômalos em suas estações também contribuiu de forma decisiva para a deficiência do tratamento do incidente em questão. Segundo o referido Guia do NIST, quanto mais tempo se demora para o início do tratamento, maior a probabilidade de que as evidências contidas em dispositivos de armazenamento sejam perdidas. No caso em questão, o intervalo de quatro meses entre os eventos relatados e sua análise, mesmo que o CNPq tivesse coletado dados sobre a comunicação entre computadores e tivesse seguido a metodologia recomendada pelo ePING, provavelmente seria tempo suficiente para que parte das evidências presentes nessas máquinas fossem corrompidas.

Pelos fatos apresentados, portanto, constatam-se fragilidades na gestão de incidentes de segurança na rede computacional do CNPq que podem levar a prejuízos sobre a privacidade e integridade das informações presentes nas estações de seus colaboradores.

Causa



Falta de tempestividade na comunicação de incidentes de segurança.

Ausência do registro de eventos relevantes à segurança das estações de trabalho.

Reduzido número de servidores capacitados em análise forense.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do ofício nº 0436/15, de 21 de agosto de 2015, a Entidade enviou manifestação, a qual segue transcrita em sua íntegra:

“Anuindo às observações registradas, cabe explicitar o reconhecimento da necessidade de aperfeiçoamento do processo de gestão de incidentes de segurança na rede computacional do CNPq. Afirmamos que as equipes técnicas e de gestão têm envidado esforços, nos últimos anos, nesse sentido, respeitadas as notórias limitações de recursos, em especial de pessoal, conforme demonstrado em manifestações anteriores.

Mais recentemente, dois servidores da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação - CGETI, realizaram capacitação em "Análise Forense", ofertada pela Rede Nacional de Ensino e Pesquisa - RNP, com a seguinte ementa: princípios de análise forense; ambiente e ferramentas de análise forense; coleta de evidências; recuperação e análise de evidências; linha de tempo e reconstrução de ataque; análise forense em Windows; e análise forense avançada em Windows.

Embora esse primeiro treinamento possa não qualificar integralmente os servidores como peritos forenses, contribui com a buscada CGETI pela adoção das práticas que se mostrem viáveis para execução, com os recursos atualmente disponíveis, em especial no que se refere à preservação de registros, para viabilizar a análise forense por especialistas externos que, eventualmente, possam vir a ser acionados.

Quanto à ausência de mecanismos que permitam a identificação ou a prevenção de intrusões nos computadores, entendemos que existem recursos implantados para este propósito, tendo em vista que o software de segurança utilizado pelo CNPq, Trend Micro OfficeScan, realiza a verificação de atividades maliciosas nas estações de trabalho, conforme manifestado anteriormente.

Adicionalmente, após os questionamentos e entrevistas realizadas pela CGU nos últimos meses, a empresa fornecedora da solução foi acionada para apoiar a instituição na implementação do módulo Intrusion PreventionSystem - IPS, ou Sistema de Prevenção de Intrusões, e Intrusion Detection System - IDS, ou Sistema de Detecção de Intrusão, e do módulo de Firewall no agente instalado nas estações de trabalho. Registre-se, a título adicional, que, segundo o fornecedor, trata-se da mesma solução de segurança em uso pela CGU-PR.*

Foi iniciado, também, um levantamento das possibilidades técnicas para implantação de mecanismos de registro e armazenamento, por tempo limitado, da comunicação entre computadores da rede interna, considerando os equipamentos e aplicativos já utilizados pela instituição ou a eventual aquisição de novas soluções para suportar esses recursos. Dentre as possibilidades já aventadas, incluem-se a utilização do módulo de Firewall da solução de segurança instalada nas estações de trabalho ou dos ativos de rede, tais como Firewall e switches de core e de borda. A implantação de uma solução nesse sentido requer estudos e testes específicos, incluindo, mas não se limitando, a licenciamento de módulos, aquisição de componentes, disponibilidade de armazenamento e impactos na performance do ambiente computacional.

Outrossim, registramos nossa plena concordância com o mencionado pelos auditores quanto ao fato de os usuários das máquinas supostamente atacadas (os titular e substituto da Auditoria Interna - AUD) não terem informado a área de TI, pronta e tempestivamente, sobre a suspeita de comportamentos anômalos em suas respectivas estações de trabalho, extemporaneidade que, inegavelmente, contribuiu de forma decisiva para com a deficiência na análise do suposto incidente de segurança.”



Análise do Controle Interno

A argumentação apresentada pelo gestor demonstrou não apenas concordância com o fato registrado pela equipe de auditoria como também apresentou uma série de ações de melhoria. Contudo, as seguintes observações ainda se fazem necessárias:

1. apesar do treinamento realizado pelos servidores do CNPq, é necessário que seja garantido que as pessoas certas sempre terão o treinamento adequado quando necessário;
2. quanto aos recursos de prevenção e detecção de incidentes nas redes e nos computadores do CNPq, é necessário que sejam implementados com o apoio da Alta Direção dessa Fundação e que respondam aos riscos de segurança não tolerados por esse Conselho. Dessa forma, um controle adequado para outro ambiente computacional, como da CGU-PR, pode não ser adequado à infraestrutura de TI do auditado (e vice-versa);
3. além disso, a manifestação encaminhada pelo gestor foi silente quanto à desconformidade do processo de tratamento de incidentes de segurança do CNPq em relação à sugerida pelo e-PING 2014.

Ressalta-se que, apesar da adoção dos mecanismos citados, a gestão eficaz dos riscos de segurança do CNPq permanecerá prejudicada à medida que análises sistemáticas de risco não forem realizadas. No exercício de 2014, por exemplo, não houve essas avaliações.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o Gestor de Segurança da Informação e Comunicações do CNPq, com base no subitem 7.1, alínea a, da Política de Segurança da Informação e comunicações (POSIC) dessa Fundação, Resolução Normativa nº 33, de 23 de outubro de 2012, promova a cultura de segurança nesse Conselho, garantindo que todos os seus colaboradores tenham conhecimentos mínimos necessários para notificar tempestivamente sua ETIR em caso de incidentes de segurança em suas estações de trabalho.

Recomendação 2: Que o Gestor de Segurança da Informação e Comunicações do CNPq, com base no item 9.2 da Norma complementar DSIC/GSI nº21, de 08 de outubro de 2014, aperfeiçoe o controle interno dessa Fundação garantindo a aderência de sua infraestrutura computacional aos requisitos presentes na seção 6 dessa Norma Complementar.

Recomendação 3: Que o Gestor de Segurança da Informação e Comunicações do CNPq, com base no subitem 7.1, alínea c, da Política de Segurança da Informação e comunicações (POSIC) dessa Fundação, Resolução Normativa nº 33, de 23 de outubro de 2012, proponha formalmente os recursos necessários para disponibilizar a esse Conselho um serviço de análise forense, interno ou externo, eficaz.

1.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Fragilidades na gestão de riscos de exposição de dados sensíveis.

Fato



De acordo com a Norma Complementar DSIC/GSI nº 02, de 13 de outubro de 2008, para se planejar as ações de Segurança da Informação - SI de uma organização é necessário gerir os riscos de segurança relativos aos seus ativos. Dessa forma, questionou-se o gestor, por meio do Item nº 31 da Solicitação de Auditoria CGU nº 003/201503412, de 26 de maio de 2015, a respeito de análises realizadas pelo CNPq sobre esses riscos no exercício de 2014, obtendo-se a seguinte manifestação:

“Com relação ao Item 31, esclarecemos que as análises de riscos dos ativos de TI em 2014 se limitaram a procedimentos de rotina das equipes, tais como o monitoramento dos ativos e sua disponibilidade, acompanhamento da disponibilização de atualizações pelos fornecedores e aplicação dessas atualizações para correção de vulnerabilidades. Não foram realizadas atividades que tenham seguido métodos ou gerado artefatos específicos de análise de riscos, pois a instituição não possui pessoal com as competências necessárias para essa finalidade. Neste sentido, espera-se concluir este ano a contratação de consultoria especializada para a realização de análises de riscos dos ativos de TI.”

Conforme identificado em constatação relacionada ao tratamento de incidentes de segurança da informação no CNPq, não apenas é identificada uma alocação de servidores aquém do identificado como razoável pela área de TI, como também os treinamentos específicos a aspectos de SI não foram realizados nos últimos 4 exercícios, apesar da previsão constante no PDTI atual e no PDTI anterior.

Além das carências da área de TI do CNPq de competências adequadas relacionadas à segurança da informação é importante destacar a carência das demais áreas desse Conselho nesse mesmo assunto, as quais – conforme manifestação do gestor – não foram submetidas a nenhuma ação de sensibilização relacionada à gestão de riscos de segurança ou mesmo relacionada à classificação da informação, aumentando-se, portanto, o risco de que informações sensíveis sejam equivocadamente divulgadas. Registra-se que o PDTI 2014-2016 do CNPq apresenta uma série de informações sobre a infraestrutura computacional dessa Fundação que podem subsidiar o planejamento de um ataque, como descrições da topologia de rede, dos hardware e software utilizados.

Ainda em relação à exposição indevida de dados sensíveis, a Auditoria Interna do CNPq consignou, na Constatação nº 2.13 do Relatório de Auditoria (RAINT) nº 08/2014, registro sobre a disponibilização de informações como carteira de identidade, CPF, endereço residencial, telefones, fax e endereço eletrônico de usuários do Currículo Lattes em toda a rede interna desse Conselho. Apesar de razoável a argumentação do gestor de que a ausência de definição no âmbito do Poder Executivo Federal torne difícil a identificação de quais dados são relativos à vida privada de um indivíduo ou não, o fato de que até o final de 2014 esse potencial incidente de segurança não ter sido identificado (risco de desconformidade com o art. 31, § 1º, alínea I da Lei nº 12.527, de 18 de novembro 2011), expõe mais uma vez a fragilidade de sua gestão de riscos, a qual, conforme a Norma Complementar já citada, deveria ser realizada ao menos uma vez ao ano.

Assim, diante do exposto, constatam-se fragilidades na gestão de riscos de exposição de dados sensíveis pelos colaboradores do CNPq, podendo ocasionar na concretização de incidentes de segurança inaceitáveis para esse Conselho.

Causa

Ausência de ações de conscientização sobre a sensibilidade de dados e informações do CNPq.



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do ofício nº 0436/15, de 21 de agosto de 2015, a Entidade enviou manifestação, a qual segue transcrita em sua íntegra:

“Considerada a descrição sumária, e também o fato registrado pelos auditores, como preâmbulo cumpre-nos historiar, resumidamente, as ações empreendidas por este Conselho no sentido de instituir diretrizes, instruções e rotinas específicas voltadas para a segurança das informações e comunicações, bem como dos dados sensíveis, haja vista que, há aproximadamente três anos, a administração do CNPq, iniciou os trabalhos deliberativos, resolutivos e de gestão da segurança de dados e das informações no âmbito de governabilidade da instituição, mantida plena conformidade com os normativos federais, sendo inequívoca a intensificação dos trabalhos que competem ao Comitê de Segurança da Informação e Comunicações - CSIC do CNPq no exercício de 2015.

Retroagindo ao ano de 2011, ainda em caráter inicial, o Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI do CNPq, biênio 2011-2012, prorrogado pelo Comitê de Tecnologia da Informação designado pela Portaria - PO nº 125/2010, nos termos das Resoluções nºs 1 de 02/04/2013 e 3 de 13/11/2013, ambas publicadas no Diário Oficial da União - D.O.U, já previa o desenvolvimento de ações e medidas de segurança da informação, e da comunicação, a serem implementadas pela unidade de TI da entidade, tanto assim que, em 09/05/2011, por intermédio da PO nº 087/11, cópia apensa, foi constituído o Comitê de Segurança da Informação e Comunicações - CSIC, com o objetivo de estabelecer as diretrizes e aprovar as ações e atividades de segurança da informação do CNPq, a cargo da CGETI/DGTI.

No decorrer dos últimos três anos, não somente a composição, mas, principalmente, as atribuições do Comitê de Segurança da Informação - CSIC/CNPq estão sendo atualizadas e readequadas, visando contemplar as necessidades configuradas, e consolidar os propósitos institucionais. Os trabalhos vêm sendo desenvolvidos paulatina e continuamente, conforme citado: PO's nºs 087/2011, 114/2012, 483/2012, 163/2013, 439/2013, e 171/2015 (cópias anexas).

Dos primeiros e intensos trabalhos resultou a edição da Resolução Normativa - RN nº 033/2012, aprovada em 23/10/2012 (vide anexos), instrumento normatizador que, estabelecendo a "Política de Segurança da Informação e Comunicações - PoSIC" do CNPq, delinea e instrui as deliberações, além de implantar determinações, procedimentos e rotinas, norteando, inclusive, as condutas de responsabilização dos gestores, dos servidores públicos da carreira e dos colaboradores.

Atualmente, o Comitê de Segurança da Informação - CSIC do CNPq se debruça na adoção de novas medidas proativas, próprias da gestão de riscos na exposição de dados sensíveis, contando, para tanto, com contribuição decisiva da Procuradoria Federal - PF/CNPq.

Acrescentamos, a seguir, informações extraídas das Atas das Reuniões do Comitê de Segurança da Informação e Comunicações do CNPq - CSIC, acontecidas a partir do ano de 2012, encontros nos quais, mediante apreciação das situações e condições, foram promovidas as discussões voltadas para a definição da Política de Segurança da Informação e Comunicação nesta Fundação, sendo indubitável que a PoSIC - Política de Segurança da Informação e Comunicações começou a ser discutida e alinhavada já na primeira reunião do Comitê de Segurança da Informação e Comunicações - CSIC, ocorrida em 12/03/2012, tema abordado, direta e primordialmente, na maioria das reuniões subsequentes.

Além da PoSIC, em algumas das reuniões levadas a efeito pelo CSIC foram discutidos temas que, embora não ligados direta e exclusivamente à PoSIC do CNPq, por deterem viés afim, mereceram abordagens co-relacionadas às tratativas sobre as Normas Complementares à PoSIC, pois houve entendimento que também eles diziam respeito à Política Institucional de Segurança da Informação e Comunicação deste



Conselho. As reuniões objetivando estabelecer padrões de segurança da informação e das comunicações aconteceram da seguinte forma:

1ª Reunião, de 12/03/2012 - Apresentação do primeiro esboço de minuta da PoSIC, da minuta da Norma Complementar de Classificação das Informações e da minuta de Tabela com a Classificação das Informações com Restrição de Acesso (sigilosas) do CNPq; ambas fazem parte do conjunto de Normas Complementares à PoSIC.

2ª Reunião, em 27/03/2012 - Reanálise da Tabela de Classificação de Informações Restritas e Sigilosas (documento complementar à PoSIC).

3ª Reunião, em 15/05/2012 - Apreciação das seguintes minutas: da PoSIC; da Tabela de Classificação de Informações Restritas e Sigilosas; das Normas Complementares à PoSIC - Uso do Correio Eletrônico; e do Acesso à Internet.

4ª Reunião, em 09/10/2012 - Aprovação da PoSIC; criação de Grupos de Trabalho para revisão das minutas de Normas Complementares à PoSIC, relacionadas à Classificação da Informação, ao Uso do Correio Eletrônico e ao Controle de Acessos lógicos e físicos.

5ª Reunião, em 17/12/2012 - Discussões sobre as Normas Complementares à PoSIC: Uso Seguro de E-mail e ainda Acesso e Uso de Internet.

6ª Reunião, em 12/04/2013 - Apreciação e Aprovação da Norma Complementar à PoSIC: Uso do Correio Eletrônico.

7ª Reunião, em 06/05/2013 - Apreciação e Aprovação da Norma Complementar à PoSIC: Uso da Internet.

8ª Reunião, em 07/04/2014 - Aprovação das Normas Complementares à PoSIC - criação e constituição da Equipe de Tratamento e de Resposta a Incidentes em Redes Computacionais - ETIR; Discussões sobre dúvidas e casos omissos das Normas Complementares à PoSIC relativas ao Acesso e Uso da Internet e ao Uso do Correio Eletrônico.

9ª Reunião, em 14/04/2014 - Apresentação da minuta da Norma Complementar: Acesso a Documentos e Informações.

10ª Reunião, em 05/05/2014 - Apreciação da Norma Complementar do Acesso a Documentos e Informações; e apreciação da minuta de Portaria de criação da Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos - CPADS.

11ª Reunião, em 02/06/2014 - Apresentação da minuta da Norma Complementar à PoSIC: Controle de Acessos, lógicos e físicos.

12ª Reunião, em 04/08/2014 - Aprovação de alterações na Norma Complementar à PoSIC: Uso do Correio Eletrônico.

13ª Reunião, em 10/11/2014 - Apreciação da Proposta de Alteração da Instrução de Serviços - IS nº 18/2004; e apreciação do fluxo eletrônico para classificação de documentos internos.

14ª. Reunião, em 30/03/2015 - Aprovação de um Calendário de reuniões sistemáticas. Deliberação sobre criação de Norma Complementar de Acesso à Plataforma Lattes.

15ª. Reunião, em 05/05/2015 - Continuação da discussão sobre elaboração da Norma Complementar de Acesso à Plataforma Lattes. Aprovação do Termo de Sigilo para empresas contratadas pelo CNPq. Aprovação de nova Norma Complementar de Procedimentos para Suporte Remoto de TI.

16ª. Reunião, em 17/07/2015 - Deliberação sobre procedimentos de segurança contra acessos (internos) não autorizados à rede CNPq (instalação de senha na BIOS e de cadeado em cada estação-de-trabalho). Discussão sobre o Termo de Confidencialidade do CGEE (os debates sobre o assunto terão continuidade na próxima reunião).

A título ilustrativo, confirmando os princípios da publicidade e da transparência das ações promovidas no sentido da segurança das informações e das comunicações no



CNPq, reproduzimos a seguir os dispositivos facilmente acessáveis via INTRANET do CNPq: (tem 5 imagens no documento original)

Concluída a contextualização introdutória, por considerarmos consolidada a inserção de novas práticas na cultura institucional, que representam mudança de paradigmas, focamos especialmente na gestão de riscos na exposição de dados sensíveis, para expor nosso reconhecimento quanto à necessidade de busca constante pelo aperfeiçoamento dos processos institucionais. Consideramos importante enfatizar que nos últimos anos a instituição tem buscado seu amadurecimento quanto aos aspectos relacionados à melhoria na gestão da Segurança da Informação e Comunicações - SIC.

Os componentes da estrutura de Segurança da Informação e Comunicações – SIC vêm sendo instituídos na medida crível, tais como o Comitê de Segurança da Informação e Comunicações - CSIC (PO-171/2015), o papel de Gestor de Segurança da Informação e Comunicações (PO-439/2013), o papel de Gestor de Segurança da Informação e Comunicações (PO-439/2013), o Serviço de Informações ao Cidadão - SIC (RN-010/2012), a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos - CPADS (PO-159/2014), a Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes em Redes Computacionais - ETIR (RN-015/2014), e mobilizadas as unidades da área de Tecnologia da Informação - TI que atuam ativamente e sistematicamente na segurança computacional, quais sejam a Coordenação de Gestão de Dados e Segurança da Informação - COGDS e o Serviço de Gestão de Segurança da Informação - SEGSI/COGDS.

O CSIC tem se reunido com o objetivo de priorizar e debater os assuntos relacionados à SIC, e desses encontros tem resultado a elaboração e aprovação de instrumentos normativos que vão além da Política de Segurança da Informação e Comunicações - POSIC (RN-033/2012): tais como a Norma Complementar à PoSIC - Uso do Correio Eletrônico Corporativo (RN-020/2013), a Norma Complementar à PoSIC - Acesso à Internet (RN-021/2013), a Norma que regulamenta o Acesso a Documentos e Informações (RN-025/2014), e o regimento dos procedimentos para Suporte Remoto a Computadores da Rede do CNPq (IS-003/2015). O CSIC instituiu, ainda, grupos de trabalho para discutir e formular propostas de Normas Complementares à POSIC para tratar dos controles de acesso lógico e físico, e também da revisão de instrumento normativo que trata das correspondências institucionais (internas e externas).

Mais recentemente o CSIC discutiu e deliberou sobre o "Termo de Compromisso de Sigilo" e o "Termo de Ciência" a serem assinados pelas empresas terceirizadas, e por seus respectivos funcionários, nos casos em que os contratos incluem a prestação de serviços continuados. Destacamos a informação que as empresas e funcionários dos contratos relacionados à prestação de serviços na área de TI do CNPq já providenciaram as assinaturas dos Termos citados.

Embora exemplificando o comprometimento deste Conselho com a busca do aperfeiçoamento dos instrumentos e processos relacionados à Segurança da Informação e Comunicações - SIC, trata-se obviamente de um processo de amadurecimento gradual que, respeitando os limites da capacidade de execução institucional, requer uma abordagem progressiva, mas gradativa, na medida da variedade, significativa, dos temas correlatos.

Quanto às questões relacionadas à capacitação de servidores nos aspectos específicos da Segurança da Informação - SI, especialmente sobre a constatação relacionada ao tratamento de incidentes de segurança da informação no CNPq, lembramos a recente capacitação de 02 (dois) servidores em "Análise Forense", ofertada pela Rede Nacional de Ensino e Pesquisa - RNP, em primeiro treinamento no tema que favorecerá a busca da CGETI pela adoção de práticas cujas execuções se mostrem viáveis com os recursos atualmente disponíveis, em especial no que se refere à preservação dos registros para viabilizar a análise forense por especialistas externos que, eventualmente, possam vir a ser acionados.

Em relação às informações constantes no PDTI 2014-2016 do CNPq, no tocante à infraestrutura computacional desta Fundação, informamos que à época da



elaboração do referido documento houve discussões entre os gestores e técnicos das áreas de TI sobre os riscos de inclusão dessas informações e, naquele momento, chegou-se ao consenso que aquele nível de detalhamento não representaria riscos que comprometessem a segurança do ambiente, e que sua divulgação contribuiria para com a transparência institucional. Contudo, tendo em vista o registro dos auditores, entendemos oportuno realizar novas discussões nesse sentido, inclusive submetendo a questão ao Comitê de Tecnologia da Informação com vistas à deliberação sobre a retirada das informações em uma próxima revisão do PDTI, e a não inclusão nos Planos subsequentes.

Quanto à exposição de dados sensíveis reportada pela Auditoria Interna - AUD/CNPq na Constatação nº 2.13 do Relatório de Auditoria - RAIN nº 08/2014, conforme manifestações anteriores, reafirmamos a convicção que sempre existiram recursos tecnológicos para limitar o acesso a estes dados, sendo que os recursos existentes à época vinham sendo considerados legítimos, confiáveis e suficientes pelo Conselho, haja vista que eram os vigentes desde as primeiras versões da busca de currículos da Plataforma Lattes.

Embora a CGETI/DGTI seja a unidade responsável pela execução das alterações no sistema informatizado, por si só a Diretoria não é competente para deliberar sozinha pela alteração recomendada pela AUD. Contudo, a Diretoria submeteu o assunto à apreciação e deliberação pelo Comitê de Segurança da Informação e Comunicações - CSIC que, assim como a Comissão de Acompanhamento de Currículos Lattes - COMLATTES, teria legitimidade para demandar a implementação das alterações, de acordo com as competências conferidas aos mesmos nos instrumentos que os constituem. Tão logo houve a deliberação pelo CSIC, em maio de 2015 a CGETI promoveu a implementação das novas regras de acesso no sistema. O desenvolvimento, a realização de testes e a publicação de novas versões dos aplicativos demandaram o previsível e perfeitamente razoável prazo decorrido entre as deliberações pela implementação de novas regras e a efetiva publicação, no início de maio de 2015, posto que envolveu tratamento especial na manutenção de umas das aplicações mais críticas e mais acessadas do CNPq.”

Análise do Controle Interno

O gestor em sua manifestação apresenta o histórico de medidas relacionadas à governança de segurança da informação e comunicações no CNPq, aqui entendidos como os arranjos institucionais e os mecanismos implantados para direcionar, avaliar e supervisionar a gestão desse assunto no Conselho.

Entretanto, cabe considerar que o conceito de governança não se confunde com o de gestão. Esta última é caracterizada pela ABNT NBR ISO/IEC 38500:2009 como “*sistema de controles e processos necessários ao alcance dos objetivos estabelecidos pela mais alta estrutura de governança da organização*” (tradução da equipe de auditoria). Nesse sentido, constata-se que as medidas informadas pelo gestor não suprem as seguintes fragilidades de sua estrutura de controle interno:

1. ausência de garantia de recursos humanos adequadamente desenvolvidos sobre proteção de dados sensíveis;
2. ausência de garantia de análises periódicas de riscos de segurança da informação e comunicações na organização, particularmente sobre suas aplicações informatizadas;
3. ausência de garantia de que manutenções de emergência nos sistemas computacionais do CNPq não terão de aguardar meses para serem iniciadas, como ocorreu no caso descrito do Currículo Lattes.



Dessa forma, apesar da manifestação do gestor no sentido de concordância com os fatos registrados pela equipe de auditoria, não foram apresentadas ações que efetivamente possam aumentar a proteção sistemática e holística dos dados sensíveis geridos por essa Fundação.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o Gestor de Segurança da Informação e Comunicações do CNPq, com base no subitem 7.1, alínea a, da Política de Segurança da Informação e comunicações (POSIC) dessa Fundação, Resolução Normativa nº 33, de 23 de outubro de 2012, promova a cultura de segurança nesse Conselho, garantindo que os titulares das unidades administrativas conscientizem todos os seus colaboradores sobre os riscos relacionados à exposição indevida de dados e informações sensíveis.

1.2.1.3 CONSTATAÇÃO

Fragilidades no planejamento da aquisição de notebooks ultrafinos pelo CNPq.

Fato

Planejamento é um dos Princípios Fundamentais da Administração Pública Federal, conforme apresenta o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Em processos licitatórios, esse Princípio é ratificado pela exigência de um projeto básico (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993) ou termo de referência (Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005), os quais objetivam informar, entre outros, as reais necessidades da organização aos seus potenciais fornecedores.

Em contratações relacionadas a soluções de tecnologia da informação, temos o seguinte comando presente na Instrução Normativa SLTI/MP nº 04, de 12 de novembro de 2010:

*Art. 18. É obrigatória a execução da fase de Planejamento da Contratação, independentemente do tipo de contratação, inclusive nos casos de (...)
III - criação ou adesão à Ata de Registro de Preços (...)*

Além disso, identifica-se o seguinte entendimento na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, conforme Acórdão nº 0509/15-P dessa Corte:

A adesão a ata de registro de preços deve ser justificada pelo órgão não participante mediante detalhamento das necessidades que pretende suprir por meio do contrato e demonstração da sua compatibilidade com o objeto discriminado na ata, não servindo a esse propósito a mera reprodução, parcial ou integral, do plano de trabalho do órgão gerenciador. A comprovação da vantagem da adesão deve estar evidenciada pelo confronto entre os preços unitários dos bens e serviços constantes da ata de registro de preços e referenciais válidos de mercado.

Desses trechos, identifica-se a preocupação em garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, não se confundindo com a mera reprodução, parcial ou integral, do planejamento – o que inclui os requisitos de contratação – de uma outra organização, a qual, pelas particularidades de seu ambiente interno e externo, pode vir a ter necessidades significativamente distintas de outros órgãos e entidades de sua mesma esfera.

No Relatório CGU 201306055, o qual se refere à Auditoria Anual de Contas realizada junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico sobre seu exercício de 2012, realizou-se a Constatação 2.1.4.12 (Ausência de justificação técnico-econômica do



CNPq para reutilização de especificação técnica constante em ata de registro de preço do TSE), da qual se transcreve o seguinte trecho:

(...) como se pode constatar pela análise do Termo de Referência anexo ao Edital de Licitação TSE nº 099/2011, houve cópia do conteúdo do item 3 desse documento (“Especificação Técnica”) para os seguintes itens do documento de Análise de Viabilidade que resultou na adesão à Ata de Registro de Preço realizada a partir do Edital mencionado do TSE:

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

essa situação se agrava ao constatarmos que esses trechos, adotados sem aparente justificativa técnica, serviram como justificativa para que a instituição contratasse o mesmo produto obtido pelo TSE junto à mesma fornecedora, caracterizando uma restrição à competitividade buscada pela Lei nº 8.666, de 21.06.1993, ao vedar em seu art. 3º, §1º, inciso I (...)

A existência dessa Constatação aliada a critérios de materialidade, relevância e criticidade implicou que, na presente Ação de Controle, realizada cerca de dois anos após o Relatório CGU nº 201306055, fossem selecionados três processos relacionados à contratação de soluções de tecnologia da informação por esse Conselho, conforme a seguir:

Quadro 4: Contratações de TI do CNPq selecionadas para avaliação.

Resumo do Objeto	Observação
Fornecimento de microcomputadores <i>notebooks</i> ultrafinos para atender integrantes de cargo de gestão	Adesão à ata de registro de preços do TST
Fornecimento de computadores <i>All in One</i>	Adesão à ata de registro de preços da UFRPE
Fornecimento de licenças para sistema gerenciador de banco de dados ORACLE, bem como seus serviços de atualização e suporte	Adesão à ata de registro de preços do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Fonte: Relatório de Gestão do CNPq

Da análise dos documentos de planejamento constantes nos processos selecionados, identificou-se em duas contratações de equipamentos o reuso na íntegra dos requisitos tecnológicos presentes nas atas de registro de preço em que o CNPq aderiu como órgão não participante (“carona”). Assim, entendeu-se como necessário a realização de entrevistas com os colaboradores dessa Fundação, para o esclarecimento dos motivos que levaram a referida reutilização dos requisitos das atas de registros de preço. Registra-se que a aquisição dos computadores *All in One* não foi concluída.

Após identificar que os requisitos técnicos presentes no documento de Análise de Viabilidade das aquisições de equipamentos eram idênticos aos presentes nas referidas atas, sem demonstração de compatibilidade entre estes e as necessidades do CNPq, decidiu-se entrevistar o integrante técnico dessa contratação, ao qual, segundo o art. 13 da citada Instrução Normativa SLTI/MP nº 04, compete a especificação tecnológica da solução.



Dessa entrevista, identificou-se as seguintes distorções originadas nos planejamentos das contratações realizados pelo CNPq em decorrência da decisão de reproduzir os requisitos dos termos de referência para os quais esse Conselho desejava aderir:

1. exigência de um valor de 220 pontos no *Bapco Sysmark 2007 Preview*, sem analisar se uma pontuação mais baixa poderia atender às necessidades do CNPq;
2. exigência de *notebooks* com disco de estado sólido (SSD) por uma questão de desempenho, quando já tratou dessa questão ao fixar o número mínimo de pontos no referido *benchmark (Sysmark 2007)*;
3. exigência de um *notebook* com duração de bateria de, no mínimo, 150 minutos de uso em condições normais, quando computadores ultrafinos do tipo *ultrabooks* têm por padrão duração de bateria acima de 360 minutos;
4. exigência de registro no EPEAT (*Electronic Product Environmental Assessment Tool*) no nível Gold sem consulta prévia ao sítio dessa ferramenta para identificação de quais fabricantes poderiam fornecer equipamentos com essa exigência, a qual impede que equipamentos oriundos de marcas como Dell, Samsung, LG, Toshiba, Sony ou Apple possam ser adquiridos segundo o termo de referência em questão.

Particularmente, quanto ao item 4, o integrante técnico admitiu que, em seu ponto de vista, essa exigência foi excessiva, apesar de ter ressaltado que é prática a realização de análise prévia das especificações contidas nos termos de referência. Em relação ao assunto, ressalta-se o comando colocado pelo art. 3º, § 1º da Lei nº 8.666:

Art. 3º (...)

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

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

Adiciona-se aos fatos registrados que, juntamente com a referida Constatação 2.1.4.12, foi realizada recomendação no sentido de minimizar a probabilidade da ocorrência de adoção de requisitos oriundos de contratações externas ao CNPq sem comprovação de sua conveniência ou necessidade, nos seguintes termos:

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

Diante do exposto, resta-nos concluir pela ausência de atendimento à recomendação e evidenciar que o problema relacionado à adesão a atas de registro de preços continua ocorrendo. Diante disso, por meio do Item nº 99, subitem c da Solicitação de Auditoria CGU nº 020/201503412, de 23 de junho de 2015, questionou-se o gestor sobre as necessidades do CNPq que deixariam de ser atendidas, caso, em vez de ter sido realizada a aderência à ata em questão, tivesse sido contratado um notebook como um Dell Vostro 5470 (exemplo), obtendo-se a seguinte resposta:

Quanto ao item c, em nossas pesquisas de preços sempre levamos em consideração os valores encontrados nos sites de vendas, no entanto, precisamos ter em mente que os Órgãos Governamentais não podem fazer aquisições se utilizando desse recurso.



Analisando friamente, e não levando em consideração outras variáveis importantes que são usadas para definir a vantajosidade de uma aquisição tecnológica, podemos dizer que qualquer equipamento dessa classe poderia atender as necessidades básicas, como o caso do exemplo sugerido.

Entretanto, a oportunidade de adquirir inovações tecnológicas a um custo baixo é muito importante e não pode ser negligenciada. A administração pública deve garantir que a relação custo x benefício seja a mais benéfica possível e também uma variável importante em uma aquisição. Assim, adquirindo produtos de alta tecnologia a um custo razoável e com condições técnicas que o permitirão funcionar por um longo tempo, sem defasagem tecnológica, deve ser um fator a ser analisado nas aquisições públicas.

Outro fator importante, que sustenta a visão de oportunidade dessa aquisição, é que todo processo licitatório é oneroso, lento e desgastante. Portanto, é desnecessário a sua repetição, sendo esse um dos fundamentos de lógica que sustentam a validação do Sistema de Registro de Preços. Também lembramos que financeiramente, a proposta mais vantajosa foi alcançada, pois um processo licitatório ocorreu. (grifo da equipe de auditoria)

Em sua manifestação, o gestor, apesar de admitir que o modelo exemplificado poderia atender as necessidades do Conselho, apresenta a argumentação da importância de se adquirir inovações tecnológicas a um custo baixo, além de sustentar que a realização de um processo licitatório seria, em suas palavras, “oneroso, lento e desgastante”.

Para o primeiro fato, além de se recorrer ao já citado art. 3º, § 1º, inciso I da Lei nº 8.666, o qual veda a adoção de condições que frustrem o caráter competitivo do certame, como o descarte de soluções que poderiam atender à organização, apresenta-se a seguinte orientação do Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação versão 1.0, do Tribunal de Contas da União:

6.1.3 Requisitos da contratação

a) O que é:

são os requisitos que a solução contratada deverá atender, incluindo os requisitos mínimos de qualidade, de modo a possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa mediante competição.

Deve-se limitar àqueles requisitos indispensáveis ao atendimento à necessidade de negócio e garantindo-se a economicidade da contratação.

Quanto ao segundo fato na manifestação, não há base normativa que permita à equipe de auditoria se posicionar objetivamente. Contudo, ressalta-se que a diferença principal entre a realização de um pregão e a adesão a uma ata de registro de preços é a fase de seleção de fornecedor, a qual é mais ágil nesta última. Contudo, a equipe de auditoria não identificou subsídios que permitam concluir pela maior morosidade do planejamento de uma contratação que seja precedida por pregão. Pelo contrário, ambas as situações devem observar a obrigatoriedade de se planejar a solução de tecnologia da informação a ser adquirida, com a diferença de que, para adesão a uma ata de registros de preço, ainda se tem a atividade adicional de mostrar a compatibilização entre o termo de referência da unidade com o termo de referência utilizado pela ata de registro de preço visada.

O Coordenador-Geral de TI do CNPq, em entrevista realizada pela equipe de auditoria, informou que restrições de pessoal, de tempo e de orçamento foram determinantes para a escolha da ata em questão, em detrimento da realização de um pregão. Quanto às duas primeiras restrições, apesar de ressaltado pelo gestor que a aquisição em análise se encontrava no Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI, cabe esclarecer que a decisão de iniciar o planejamento dessa contratação somente a partir do mês de outubro (último trimestre do ano), deixando à equipe de contratação com menos de três meses para conclusão de todo o



processo de planejamento da solução e seleção de fornecedor, pode explicar em parte algumas das falhas identificadas, sem no entanto justificá-las, uma vez que o gestor poderia ter realizado esse planejamento em período anterior.

Sobre a questão orçamentária, argumenta o gestor em entrevista com a equipe de auditoria que um dos fatores que levou à ata em questão foram os altos preços identificados em pesquisa ao mercado. Sobre isso, destaca-se que a pesquisa ao mercado registrado no processo se dá por meio de e-mail enviado pelo CNPq ao final da tarde do dia 16 de outubro de 2014, coincidentemente, no mesmo dia são enviados os Ofícios SELIC/COLOG nº 283 e 284 solicitando, respectivamente, ao TST e à vencedora do certame que originou a ata de registro de preço autorização para aderir a esse documento. Assim, restou à equipe de auditoria concluir que não foi essa pesquisa que influenciou o gestor na escolha da estratégia de contratação objeto desta constatação.

Cabe enfatizar que, além da falha ocorrida na pesquisa ao mercado, ocorre ainda falha na justificativa da compatibilidade entre o equipamento adquirido pelo CNPq e o exigido na ata de registro de preço em questão. Mesmo no documento de Análise de Viabilidade da Contratação do CNPq, constam apenas os requisitos tecnológicos extraídos da ata de registro de preço em questão. Sobre isso, o CNPq se manifestou da seguinte forma:

(...) essa sempre foi a recomendação feita pelo SELIC e pela PF/CNPq, que a especificação do objeto deve seguir os mesmos requisitos definidos pela ata de registro de preços que venhamos a aderir.

Existe também, no documento de perguntas e repostas sobre Registro de Preços, da CGU, de setembro de 2014, onde em sua questão 72, perguntasse o seguinte: “Pode haver contratação pelo ‘órgão carona’ de bens e serviços com especificações diferentes das registradas em ata ou sem que estivessem registrados?” Resposta: “Não. A execução de ARP, diversamente do registrado, configura contratação direta sem o devido amparo legal.”

Entretanto, iremos acatar a recomendação e apresentá-la junto a PF/CNPq numa próxima oportunidade.

A equipe de auditoria entende que o problema não é o CNPq ter produzido um termo de referência reutilizando especificações de uma ata de registro de preço para apresentar, por exemplo, à PF/CNPq. O problema é a falta de justificativas técnico-econômicas que mostrem a compatibilidade entre o equipamento adquirido e a necessidade dessa Fundação. Pelo exposto, o risco de um superdimensionamento da especificação do produto pode ter ocorrido.

Assim, pelos fatos apresentados, constatam-se fragilidades no planejamento da aquisição de notebooks ultrafinos pelo CNPq que levaram à contratação por adesão à ata de registro de preço de um produto cujo preço é superior a alternativas existentes no mercado que poderiam ter sido contratadas via pregão.

Causa

Incerteza quanto ao momento de disponibilização dos recursos orçamentários necessários para a contratação das soluções de TI.

Exigência da PF/CNPq de que os requisitos presentes no Termo de Referência estejam com a mesma redação do Termo de Referência a ser aderido.

Manifestação da Unidade Examinada



Em resposta à Solicitação de Auditoria de Apresentação dos Fatos, a Entidade enviou manifestação (Ofício nº 0436/15, de 21 de agosto de 2015), a qual segue transcrita em sua íntegra:

Quanto à observação de falha no planejamento, reafirmamos nosso pronunciamento relacionado ao entendimento que houve planejamento e justificativa para a aquisição em tela, conforme previsto no PDTI. Oportuno destacar a observância às orientações relacionadas à transcrição das especificações técnicas que nos foram transmitidas pelos setores responsáveis pela análise das questões jurídicas do CNPq (Procuradoria Federal - PF) neste projeto/processo, inclusive quanto às orientações dispostas na Lei nº 7.892/2012, dentre as quais se encontra o Artigo 14:

"A ata de registro de preços implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas após cumprido os requisitos de publicidade."

Mantendo coerência com a legislação vigente aplicável, é pensamento lógico que não podemos firmar qualquer alteração nos requisitos técnicos solicitados pelo Órgão gerenciador da ata de registro de preços, sendo essa a razão pela qual a mesma especificação técnica da ata foi transcrita para os documentos de planejamento da área de TI, tendo em vista que ela foi selecionada como a solução mais vantajosa para o CNPq.

Quanto à exigência do registro EPEAT nível Gold lembrando ser essa uma exigência do edital do Órgão gerenciador da ata de registro de preços, reiteramos como fato que foram seguidas as mesmas especificações técnicas da ARP, conforme mencionado no parágrafo anterior, em face, inclusive, da convicção que, nesta contratação, a equipe de planejamento do Tribunal Superior do Trabalho - TST, órgão integrante da instância superior do Poder Judiciário, tenha analisado, avaliado e concluído pela necessidade desse registro nível Gold.

Quanto à conclusão sobre o problema de adesão à ata de registro de preço continuar ocorrendo, somos de parecer diverso do afirmado, uma vez que, conforme entendimento já apresentado, ainda na fase de estudos e planejamento da contratação, a opção pela adesão à ata de registro de preço se configurou como o melhor Custo x Benefício para a entidade.

Concordamos com os auditores quanto à afirmativa que não existe diferença em morosidade no planejamento de aquisições, sejam elas precedidas de pregão ou de adesão à ata de registro de preços. Entretanto é necessário lembrar que, por si só, no serviço público, os procedimentos de repetição de processos licitatórios de um mesmo objeto oneram os cofres públicos ao invés de promover adequação, racionalização e otimização.

Lamentamos, certamente, não termos alcançado sucesso na explicitação precisa do texto apresentado quanto ao entendimento respondido anteriormente:

"Outro fator importante, que sustenta a visão de oportunidade dessa aquisição, é que todo processo licitatório é oneroso, lento e desgastante. Portanto, é desnecessário a sua repetição, sendo esse um dos fundamentos de lógica que sustentam a validação do Sistema de Registro de Preços. Também lembramos que financeiramente, a proposta mais vantajosa foi alcançada, pois um processo licitatório ocorreu."

Jamais, em momento algum, foi ou será padrão da equipe de planejamento técnico-administrativo do CNPq evitar a realização de processos licitatórios. A manifestação apresentada anteriormente ressalta o já sabido na administração pública: o processo licitatório em si, em sendo oneroso, lento e desgastante, pode ter sua realização considerada desnecessária, quando em caráter repetitivo, para um mesmo objeto, uma vez que, financeiramente, a melhor proposta foi vencedora no certame e, atendendo aos princípios basilares da administração pública assegurou alcance da premissa lógica que sustenta o Sistema de Registro de Preços - SRP.

Conforme documento disponibilizado pela Controladoria-Geral da União -CGU-PR: Sistema de Registro de Preços - Perguntas e Respostas, oportuno transcrever a questão 12:



Dentre as vantagens em se utilizar o SRP destacam-se:

- *Evolução significativa da atividade de planejamento organizacional, motivando a cooperação entre as mais diversas áreas.*
- *Possibilidade de maior economia de escala, uma vez que diversos órgãos e entidades podem participar da mesma ARP, adquirindo em conjunto produtos ou serviços para o prazo de até 01 (um) ano. É o atendimento ao Princípio da Economicidade.*
- *Aumento da eficiência administrativa, pois promove a redução do número de licitações e dos custos operacionais durante o exercício financeiro.*
- *Otimização dos processos de contratação de bens e serviços pela Administração.*
- *Solicitação de fornecimento ocorrendo somente quando surgir a necessidade em se adquirir os bens e serviços registrados.*
- *Ausência da obrigatoriedade em se adquirir os bens e serviço registrados, quer seja sem suas quantidades parciais ou totais.*
- *Vinculação do particular pelo prazo de validade da ata às quantidades e aos preços registrados.*
- *Orçamento é disponibilizado apenas no momento da contratação.*
- *Celeridade da contratação, haja vista que se têm preços registrados.*
- *Atendimento de demandas imprevisíveis.*
- *Possibilita a participação de pequenas e médias empresas em virtude da entrega ou fornecimento do bem ou serviço registrado acontecer de forma parcelada.*
- *Redução de volume de estoques e, conseqüentemente, do custo de armazenagem, bem como de perdas por perecimento ou má conservação, uma vez que a Administração Pública contrata na medida de suas reais necessidades.*
- *Maior eficiência logística.*
- *Possibilidade de controle pela sociedade, haja vista que os preços registrados serão publicados trimestralmente, na imprensa oficial, para orientação da Administração Pública, conforme preconizado pelo § 2o, art. 15, da Lei nº 8.666/1993."*

Outrossim, quanto aos dois fatos destacados pela equipe de auditores da CGU, cabe explicitar que:

No decorrer do planejamento da demanda, em vários momentos, a equipe de planejamento realizou a pesquisa de mercado, verificando quais possíveis soluções poderiam atender à necessidade da Instituição. Essa equipe, após estudar as possibilidades e condições, as apresentou ao gestor de TI para análise e tomada de decisão. No documento de análise de viabilidade da contratação consta a comparação entre algumas soluções.

Verificando o apontamento dos auditores que consideraram insuficientes os trabalhos realizados pela equipe no planejamento dessa contratação, firmamos como acatadas as recomendações, sendo certo que as sugestões de alterações serão acrescentadas a todos os próximos planejamentos de aquisições.

(...)

Acatando as sugestões apresentadas pelos auditores da CGU-PR como de grande valor técnico, registramos o pronunciamento de revisão e aprimoramento dos



processos de planejamento nas aquisições de TI, de maneira, a respeitadas as possibilidades e limitações da instituição, superar as impropriedades apontadas no relatório de auditoria, e aprimorar as próximas aquisições e/ou contratações de TI.”

Posteriormente, em 21 de setembro de 2015, o CNPq manifestou-se pelo Ofício PR. nº 0488/15 em relação ao contido no Relatório Preliminar de Auditoria, nos seguintes termos:

“Embora a manifestação deste Conselho esteja registrada no OF. PR. nº 0427/15, encaminhado à CGU em 14/08/2015, entendemos cabível adicionar informações complementares.

O PDTI CNPq 2014/2016 já previa a aquisição de notebooks para gestores. Porém, o recurso financeiro foi disponibilizado somente no final do ano. Dessa forma, restou-nos tempo limitado para elaboração dos artefatos a fim de viabilizar a contratação dos equipamentos ainda no ano de 2014. Mesmo assim, a equipe técnica responsável pelo planejamento conseguiu realizar as pesquisas de preços, conforme determinado na IN 07/2014, assim como as comparações entre os modelos de equipamentos, como demonstrado no documento de Análise de Viabilidade da Contratação. Se a justificativa dessa aquisição não foi tão detalhada quanto sugere a equipe de auditoria da CGU-PR, lembramos que nossa equipe de TI possuiu um número reduzido de servidores capacitados para elaborar tão especificado detalhamento em prazo pré-determinado.

Estes equipamentos serão utilizados por diversos comissionados que poderão vir a ocupar o cargo de gestor para o qual o notebook está disponibilizado, em sendo reconhecida a dinâmica de substituição nos cargos de gestores no âmbito da administração pública federal, em especial no Poder Executivo.

Em se tratando de equipamento de tecnologia superior sua relação custo x benefício é certamente mais vantajosa para a Instituição. Inegável que algumas definições tecnológicas são primordiais para a aceitação de determinado equipamento como, por exemplo, os discos SSD, que apresentam vantagens, tais como:

- 1. Tempo de acesso reduzido. O tempo de acesso à memória é muito menor do que o tempo de acesso a meios magnéticos ou ópticos.*
- 2. Eliminação de partes móveis eletromecânicas, reduzindo vibrações, e tornando-os completamente silenciosos;*
- 3. Por não possuírem partes móveis, são muito mais resistentes que os HD's comuns contra choques físicos;*
- 4. Menor peso em relação aos discos rígidos convencionais;*
- 5. Consumo reduzido de energia.*

(...)

Quanto à afirmação da equipe de auditoria sobre as necessidades do CNPq não terem sido atingidas em razão do suposto superdimensionamento do equipamento, tomamos a liberdade de divergir de tal afirmação, haja vista terem sido indicadas várias especificidades que o dito equipamento deveria possuir. Na maioria delas, esses requisitos são comuns a todos os modelos existentes no mercado. Entretanto, em alguns casos, algumas necessidades específicas podem e devem ser determinantes. No caso deste Conselho, para o corpo de gestores, por força da necessidade de mobilidade desse equipamento, a definição do peso como característica fundamental se mostra fator crítico. Assim, componentes como disco, espessura e bateria foram aspectos imprescindíveis para definição deste critério de seleção.”

Análise do Controle Interno



Em relação às manifestações encaminhadas pelo CNPq em resposta a Solicitação de Auditoria de apresentação de fatos têm-se as seguintes análises.

Primeiramente, cabe salientar que a equipe de auditoria reconhece as vantagens de utilização do SRP e, essa discussão não está no escopo do fato registrado, o qual tem como foco o planejamento da contratação feita pelo CNPq, atividade esta prévia à adesão à ata de registro de preço referida.

Quanto a esse planejamento, a equipe de auditoria apresenta as seguintes análises sobre os argumentos encaminhados pelo gestor:

1. apesar de reafirmar a existência de planejamento e justificativa para as especificações de *notebooks* utilizadas, não foram encontradas evidências no processo de contratação analisado que demonstrassem a compatibilidade entre esses requisitos técnicos e as necessidades do CNPq. São motivos que levam a essa conclusão:
 - a. o documento de Análise de Viabilidade consiste, em grande parte, em mera transcrição do presente no termo de referência do TST que originou a ata de registro de preço aderida;
 - b. o próprio integrante técnico do CNPq não soube justificar em termos técnico-econômicos em sua entrevista o motivo de, na Análise de Viabilidade em questão, aquelas exigências técnicas terem sido realizadas.
2. De forma complementar, o gestor apresenta a argumentação de que seria necessário transcrever as especificações na íntegra para conseguir a adesão à ata. Sobre esse entendimento, a equipe de auditoria se antecipou ao fazer a seguinte análise sobre o fato:

A equipe de auditoria entende que o problema não é o CNPq ter produzido um termo de referência reutilizando especificações de uma ata de registro de preço para apresentar, por exemplo, à PF/CNPq. O problema é a falta de justificativas técnico-econômicas que mostrem a compatibilidade entre o equipamento adquirido e a necessidade dessa Fundação. Pelo exposto, o risco de um superdimensionamento da especificação do produto pode ter ocorrido.

Em relação ao argumento acima, entende a equipe de auditoria não haver fato novo relativo ao entendimento de transcrever os requisitos do TST diretamente para a Análise de Viabilidade do CNPq sem demonstração da compatibilidade entre as necessidades dessa Fundação e as especificações daquele Tribunal.

3. O gestor traz ainda a argumentação de que a adesão à ata em questão representou melhor relação custo/benefício para a Fundação e que os *notebooks* foram adquiridos por preço abaixo de mercado. Sobre esses fatos, é importante salientar:
 - a. não foram encaminhadas à equipe de auditoria pelo CNPq evidências que comprovassem esse melhor custo/benefício para a Fundação. O que foi constatado foi a inexistência no processo de contratação da comparação entre o custo total de propriedade entre as diferentes linhas de ação, apesar disso ser expressamente exigido na Instrução Normativa SLTI/MP nº 04, de 12 de novembro de 2010. Além disso, foi constatado que a pesquisa de preços feita pelo CNPq foi no mesmo dia em que solicitou ao TST e à vencedora do certame a adesão à referida ata, demonstrando que essa pesquisa não subsidiou o processo decisório dessa Fundação;
 - b. sobre os preços menores que os de mercado obtidos pelo CNPq na aquisição de *notebooks* com a especificação planejada pelo TST, esse fato está fora do



escopo do ponto em análise. A discussão contida na presente constatação refere-se a eventual superdimensionamento da especificação dessa Fundação. Supondo que um notebook de configuração a mais completa possível custasse R\$15.000,00 e o CNPq o adquirisse por R\$10.000,00, ainda assim teria um prejuízo de R\$6.000,00 por unidade caso o produto compatível com sua necessidade custasse apenas R\$ 4.000,00.

Após a apresentação do relatório preliminar e a realização de reunião de busca conjunta de soluções entre a equipe de auditoria e os gestores do CNPq, foi encaminhada à CGU nova manifestação do CNPq, que se encontra transcrita no campo “manifestação da unidade examinada” desta constatação. A seguir apresenta-se a análise dos novos argumentos apresentados.

Quanto à argumentação de que a baixa qualidade dos artefatos relativos ao planejamento da aquisição se deu em decorrência da disponibilização do recurso financeiro somente no final do exercício, entende-se a justificativa apresentada pelo gestor que aponta para a tentativa de aproveitar a oportunidade de aquisição dos equipamentos num cenário de restrição orçamentária. No entanto, é necessário frisar que o gestor público submete-se aos princípios da Administração Pública, razão pela qual entende-se como pertinente reforçar, mais uma vez, a necessidade de que o planejamento das aquisições seja suficientemente robusto.

A despeito da questão mais relevante objeto deste registro – ausência da demonstração da compatibilidade entre as necessidades do CNPq e as especificações técnicas contidas na documentação da aquisição – procurou-se apresentar dois cenários que apontam para a fragilidade da análise de preços realizada pelo CNPq:

1. Pode-se, com base no art. 2º, inciso I, da Instrução Normativa SLTI/MP nº 05, realizar uma pesquisa de preços (e conseqüentemente sua estimativa) por meio do Portal de Compras Governamentais. Acessando o endereço eletrônico <https://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/2015-02-preco-publico-ti-notebook/download>, é possível obter a planilha com os preços das contratações de *notebooks* abrangendo os anos de 2013 e 2014. Filtrando a busca apenas aos registros cujos campos “objeto compra”, “categoria do item” ou “Desc Compl Item Compra” contivessem as palavras “*ultrabook*” ou “*ultrafino*”, identificou-se 25 aquisições, cujos preços unitários variam de R\$2.390,14 a R\$5.940,00. Considerando o valor unitário pago pelo CNPq como R\$ 3.950,00, é possível afirmar estatisticamente com 95% de confiança que, com base nesta amostra de contratações, a média das diferenças entre o valor contratado por essa Fundação e os preços levantados está compreendida no intervalo de - R\$ 58.02 até + R\$ 1021.44.
2. Com base no art. 2º, inciso II, da referida Instrução Normativa pode-se realizar uma pesquisa de preços de sítios eletrônicos especializados. Na resposta ao Item 99c, da Solicitação de Auditoria CGU nº 020/201503412, de 23 de junho de 2015, o Coordenador Geral de Tecnologia da Informação – CGET Informa à equipe de auditoria que um modelo específico do notebook Dell Vostro 5470 atenderia às necessidades do Conselho. Durante o trabalho de campo da auditoria foi possível identificar que o preço de outro modelo, compatível ao questionado (Dell Vostro 5480) era na época cerca de R\$900,00 menor do que o do produto adquirido pelo CNPq. Muito embora o equipamento que foi adquirido pelo Conselho tenha especificações diferentes deste, procura-se demonstrar que é possível encontrar uma cotação (preço em sítio eletrônico especializado) de um equipamento que



segundo o Coordenador da CGETI atenderia ao CNPq por um preço inferior ao contratado.

Com base nessas informações é possível evidenciar a fragilidade na análise de preços realizada pelo CNPq para a aquisição dos *notebooks* que podem ter eventualmente levado ao desperdício de recursos públicos. Frise-se que não há como a equipe de auditoria determinar se houve superdimensionamento da especificação (e por consequência o desperdício de recursos públicos) dado que o gestor não realizou análise crítica das especificações do equipamento que eram necessárias para suprir as necessidades do CNPq.

Quanto às especificações do *notebook*, o CNPq forneceu informações complementares a respeito da escolha de um equipamento com SSD e apresentou considerações a respeito da especificação técnica em análise pela equipe de auditoria. Apesar de restar claro que o equipamento adquirido atende ao Conselho, não foram apresentadas evidências que permitissem concluir que a opção mais vantajosa foi adquirida por essa Fundação, haja vista a restrição trazida pela exigência de certificação EPEAT Gold.

Salienta-se, por fim, que na manifestação do gestor não foram apresentadas objetivamente as medidas que adotará para evitar que esse problema, da falta de demonstração da compatibilidade entre as necessidades do CNPq e as especificações técnicas de outro órgão, torne a acontecer.

Ressalta-se, por fim, que se trata de situação já foi identificada pela CGU em trabalhos anteriores para a qual existe inclusive recomendação pendente de atendimento por parte do CNPq.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o Diretor de Administração do CNPq, com base no art. 28, inciso I, da Portaria CNPq nº 816, de 17 de dezembro de 2002, coordene as atividades relacionadas simultaneamente à gestão orçamentária e à gestão de tecnologia da informação garantindo que o risco de soluções de TI contratadas insuficientemente planejadas, de acordo com a legislação vigente, seja sistematicamente tratado e compatibilizado com o nível de risco institucionalmente tolerado por essa Fundação.

Recomendação 2: Que o Diretor de Administração do CNPq, com base no art. 28, inciso I, da Portaria CNPq nº 816, de 17 de dezembro de 2002, aperfeiçoe o controle interno dessa Fundação garantindo que qualquer contratação de solução de tecnologia da informação que envolva a adesão à ata de registro de preço será precedida, em seu planejamento, de análise que comprove a vantajosidade em termos técnico-econômicos da especificação a ser adotada às necessidades, expectativas e restrições desse Conselho.

1.2.1.4 CONSTATAÇÃO

Participação em ata de registro de preço de solução de TI sem planejamento prévio que permita concluir a vantajosidade a longo prazo da contratação.

Fato

De acordo com o art. 18 da Instrução Normativa SLTI/MP nº 04, de 12 de novembro de 2010, o planejamento da contratação de soluções de tecnologia da informação é obrigatório mesmo nos casos de criação ou adesão a uma ata de registro de preços.



*Art. 18. É obrigatória a execução da fase de Planejamento da Contratação, independentemente do tipo de contratação, inclusive nos casos de: (...)
III - criação ou adesão à Ata de Registro de Preços;(...*

Embora, a Instrução Normativa não seja explícita, é de se esperar que as organizações que atuem como “participantes” na elaboração desses documentos também se planejem. De fato, o art. 6º do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços na Administração Pública Federal, traz o seguinte comando:

Art. 6º O órgão participante será responsável pela manifestação de interesse em participar do registro de preços, providenciando o encaminhamento ao órgão gerenciador de sua estimativa de consumo, local de entrega e, quando couber, cronograma de contratação e respectivas especificações ou termo de referência ou projeto básico, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002

No exercício em análise, o CNPq atuou como órgão participante em relação a registro de preços gerenciado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) com respeito a, dentre outros itens, aquisição de licenças para sistemas gerenciadores de bancos de dados - SGBD's Oracle. O pregão que originou a respectiva ata de registro de preços ocorreu, segundo documentação do Comprasnet presente no processo de contratação do CNPq, no dia 07 de março de 2014. Assim, esperar-se-ia que, previamente à realização desse certamente, pelo já explicitado art. 6º do Decreto 7.892, esse Conselho tivesse realizado o planejamento dessa contratação, incluindo seu Termo de Referência.

Entretanto, análise documental do processo de contratação apresentado pelo CNPq, embora traga consigo os documentos previstos na Instrução Normativa SLTI/MP nº 04, mostra que esses artefatos terminaram de ser elaborados somente ao final de outubro de 2014, isto é, mais de 7 meses após a elaboração da ata de registro de preços em que esse Conselho atuou como órgão participante.

De fato, em entrevista à equipe de auditoria, o Coordenador-Geral de TI do CNPq informou que, previamente à referida licitação, reuniões foram realizadas junto ao MAPA para definição do termo de referência que permitiu a realização do certamente licitatório de março. Contudo, uma vez que os documentos de planejamento foram elaborados apenas 7 meses após à referida licitação, questionou-se, principalmente, se esse Conselho havia tempestivamente realizado a análise de viabilidade da contratação dessas licenças, particularmente a avaliação dos custos totais de propriedade da solução escolhida em comparação às alternativas presentes no mercado.

Em relação a esse questionamento, cabe ressaltar que, no Relatório de Auditoria CGU nº 201306055, sobre a avaliação da gestão no exercício de 2012, a ausência de comparação entre os custos totais de propriedade em contratações de tecnologia da informação já havia sido tratada pela equipe desta Controladoria, a qual observou à época:

(...) Em particular, não é explicitada a comparação entre os custos totais de propriedade (TCO) de uma solução baseada em software livre com os da solução adquirida, caracterizando descumprimento do art. 11, inciso III, da Instrução Normativa citada, que dispõe da seguinte forma:

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

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

Dessa forma, caracteriza-se a exigência normativa em comparar as diferentes espécies de solução identificadas em termos econômicos por meio do cálculo do TCO



de cada uma delas. Ressalta-se que, apesar do item 5 do documento de Análise de Viabilidade da contratação em questão (fls. 28) afirmar que diversas soluções foram prospectadas, não se encontra no documento analisado comparações entre elas sob os aspectos discutidos (técnico-econômicos).

Análise documental do planejamento da contratação apresentado pelo CNPq mostra a ausência de comparação detalhada em termos técnico-econômicos, entre a solução escolhida por esse Conselho – licenças de SGBD Oracle – e outras opções como migração para SGBD's de outras fornecedoras. Restringindo-se, para fins de exemplificação, somente a algumas das empresas melhor posicionadas no estudo de 2014 realizado pela consultoria Gartner (<http://www.gartner.com>) sobre o mercado de sistemas gerenciadores de banco de dados, temos:

Tabela 8: Exemplos de aquisição de licenças (por processador) de SGBD's pela Administração Pública.

ORGANIZAÇÕES	ANO	FABRICANTE	VALOR (R\$)
Agência Nacional de Telecomunicações	2014	Microsoft	39.093,00
Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas	2013	IBM	60.666,67*
Ministério da Agricultura e Pecuária e Abastecimento - MAPA	2014	Oracle	134.500,00

*Baseado no valor unitário de PVU (*Processor Value Units*) contratado e no uso de processadores Xeon pelo CNPq (PDTI 2014-2016)

Fonte: Estudo realizado pela consultoria Gartner (<http://www.gartner.com>)

Essa tabela permite a identificação de dois pontos relevantes sobre a necessidade de comparar diferentes tipos de SGBD's para o CNPq:

1. a licença de um SGBD Oracle pode ser até três vezes mais cara que a licença de um concorrente com funcionalidades similares;
2. a migração de um ambiente baseado em Oracle para outro baseado em um dos concorrentes acima pode, a longo prazo, prover um menor custo total de propriedade à organização.

Sobre esse assunto, o documento de Análise de Viabilidade do CNPq apresentou o seguinte posicionamento:

(...) 3.5. A substituição dessa plataforma por outra de código aberto ou com menor custo poderia implicar em paralisação das atividades, devido ao volume de processamento realizado por tempo.

3.6. Ressalta-se, ainda, que uma mudança de plataforma de SGBD implicaria na necessidade da reengenharia e reimplementação de diversas funcionalidades, serviços e sistemas críticos da instituição, gerando altos custos e riscos para a execução da atividade finalística da instituição. (...)

De fato, a equipe de auditoria reconhece que as afirmações apresentadas pelo CNPq podem ser acuradas. Contudo, ao mesmo tempo, identifica que não há, nos artefatos de planejamento analisados, subsídios que embasem, de forma detalhada, os fatos apresentados por esse Conselho. Sobre essa ausência, entrevista realizada junto ao integrante técnico dessa contratação mostrou que ele também compartilha a opinião sobre a inexistência desse detalhamento.

Sobre a situação, em entrevista com o Coordenador-Geral de TI do Conselho, foi apresentado à equipe de auditoria que todos os sistemas corporativos dessa Fundação têm algum nível de dependência com a plataforma Oracle, especialmente quanto ao SGBD.



Informou-se ainda que não há recursos humanos nessa organização que possam ser alocados para realizar um estudo mais aprofundado dos aspectos técnicos-econômicos de uma possível migração. Apesar desses motivos, devem-se ressaltar os seguintes pontos:

1. a avaliação arquitetural das aplicações do CNPq é de sua responsabilidade. De fato, em resposta à equipe de auditoria, o gestor disponibilizou lista de verificação desse Conselho que subsidia revisão da arquitetura de suas aplicações. Nesse documento, estão previstos:
 - a. avaliação de soluções alternativas;
 - b. definição de critérios para escolha arquitetural;
 - c. compreensão por toda a equipe da arquitetura escolhida;
 - d. atendimento a requisitos de portabilidade.

dessa forma, a decisão de tornar os sistemas mais ou menos dependentes de SGBD's Oracle está teoricamente prevista no processo de decisão dessa Organização.

2. quanto à limitação dos recursos humanos desse Conselho, o gestor tem a prerrogativa de realocá-los para atividades consideradas de maior prioridade ou contratar serviços especializados que possam subsidiar sua tomada de decisão.

O fato é que, ainda que se argumente que o aumento das aplicações em relação à camada de banco de dados, privilegie o desempenho de suas aplicações, é necessário, pelo Princípio da Eficiência, da Razoabilidade e da Proporcionalidade, ponderar, em termos objetivos, se a infraestrutura computacional em análise é a mais vantajosa para o Conselho, sob o risco do prejuízo se intensificar com o decorrer do tempo.

Causa

Dependência da infraestrutura computacional implantada de uma solução cuja vantajosidade técnico-econômica não é comprovada para o ambiente do CNPq.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do ofício nº 0436/15, de 21 de agosto de 2015, a Entidade enviou manifestação, a qual segue transcrita em sua íntegra:

“Esclareceremos que, mantida observância ao planejamento de TI do CNPq para o período de 2014-2016, a CGETI acompanhou a elaboração do Edital do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, para a contratação de produtos Oracle, tendo especificado as quantidades e requisitos técnicos da parte da solução constante do Termo de Referência do Edital que constituíram as necessidades do CNPq.

Mesmo tendo sido participe na Ata de Registro de Preços do MAPA, o CNPq realizou levantamentos de outras atas e aquisições de produtos Oracle por outros Órgãos Federais, no sentido de verificar condições mais vantajosas para a Administração, tendo confirmado a vantajosidade econômica do Edital do MAPA para a aquisição pretendida pelo CNPq.

A demora na elaboração dos documentos de planejamento da contratação pelo CNPq, se deveu ao excesso de demandas sobre a área de TI, aliado ao fato de que em razão das restrições orçamentárias e financeiras promovidas em 2014 pelo Governo Federal, os recursos previstos para a aquisição poderiam vir a ser contingenciados.



As razões que levaram o CNPq a realizar a aquisição foram as seguintes:

O CNPq utiliza DBMS (Database Management System) ORACLE há 18 (dezoito) anos, sendo que todas as bases dados dos sistemas corporativos da Organização são gerenciadas por este DBMS.

Os requisitos da Organização para uma solução de DBMS vem sendo atendidos pelo produto da Oracle, tanto no que se refere à robustez e segurança, quanto à escalabilidade e alta disponibilidade do produto, não tendo sido registrado qualquer incidente de perda de informações ocasionada pela Plataforma de DBMS da Oracle.

O aumento substancial da demanda de usuários e volume de dados tratados pelos sistemas de informação do CNPq baseados em Oracle, como por exemplo a Plataforma Lattes que passou de 32 mil para 4,5 milhões de usuários, geraram a necessidade de ampliação da sua capacidade instalada de seu DBMS, sendo que a última ampliação dessa natureza tinha ocorrido há mais de 8 (oito) anos.

O produto da Oracle é, atualmente, o líder no segmento de soluções de DBMS no mercado de TI. Análise realizada em 2014 pelo Gartner Group, apresentava a Oracle com

47,4% do mercado de soluções de DBMS, o que representa mais do que o dobro da segunda colocada, a Microsoft, com 19% desse mercado. O Quadrante Mágico do Gartner disponível no endereço <http://www.gartner.com/technology/reprints.do?id=I-23B94M3&ct=141017&st=sb>, apresenta o seguinte posicionamento da empresa no mercado de soluções de DBMS:

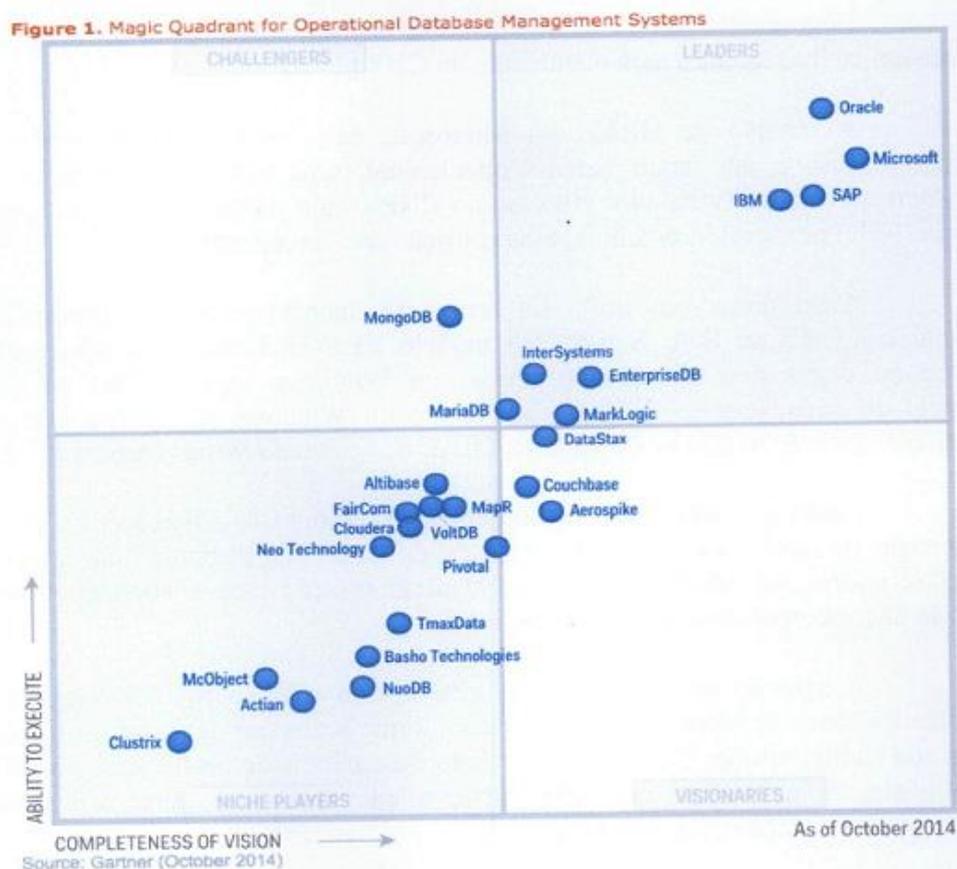


Figura 1: Quadrante Mágico do Gartner para o mercado de DBMS. Fonte: Gartner Group.

A relação entre custo e benefício da utilização do DBMS atual, não pode ser objeto de uma análise trivial pois, enquanto o custo é direto e objetivo, os benefícios não podem ser medidos objetivamente, tendo em vista que o valor dos sistemas sustentados, e mantidos funcionando adequadamente sobre a atual plataforma de DBMS, não é de objetividade simplista e, primordialmente, alcança eficiência e efetividade nos serviços prestados pelo CNPq à sociedade brasileira.

Uma simples migração de versão de um mesmo DBMS, para uma organização com um ambiente como o do CNPq, é uma tarefa extremamente custosa. Exemplo disso foi a recente migração realizada pelo CNPq da versão 10 para a versão 11 do DBMS. Todo o processo levou cerca de 8 (oito) meses e envolveu toda a equipe de manutenção de sistemas e administração de banco de dados, uma vez que os riscos envolvidos nesse processo foram altos, poderiam afetar direta e negativamente a vida de bolsistas no País e Exterior, e também o andamento de projetos de pesquisa financiados pelo CNPq, além dos usuários e instituições que dependem dos serviços como os da Plataforma Lattes.

Uma possível migração de solução de DBMS geraria a necessidade de criterioso e extenso estudo envolvendo a análise dos custos envolvidos na manutenção das aplicações, treinamento de servidores, testes, adequação de instalações, dentre outros aspectos técnicos, sendo que a necessidade imediata desta Fundação é a de ampliar a sua capacidade de atendimento ao aumento da demanda sobre suas aplicações.

Uma análise inicial de algumas das opções existentes no mercado para DBMS apresentam-se inadequadas para o ambiente do CNPq.

A solução de DBMS da Microsoft, SQL Server, por exemplo, implica na restrição de uso a um único sistema operacional, uma vez que o produto só pode ser executado sobre o SO Windows. No caso do CNPq, cujo parque é composto em sua imensa maioria (93%) por servidores Linux, essa restrição não seria aceitável.

Além disso, em razão da forma de licenciamento da Microsoft, não basta licenciar o CORE do SQL Server. No modelo de licenciamento da Microsoft, qualquer desktop ou dispositivo cliente que acesse um Windows Server direta ou indiretamente necessita do licenciamento da CAL de Acesso do Windows Server, ou seja, no caso de licenciamento do SQL Server é necessário a CAL de acesso ao Windows Server + SQL Server.

Existem, ainda, algumas limitações do produto da Microsoft no que se refere à implantação de soluções que requeiram alta escalabilidade, alta disponibilidade, mecanismos de disaster recovery, que não indicariam o uso desta solução para o armazenamento das suas bases de dados corporativas da Organização.

A solução da IBM, por sua vez, é uma solução robusta, mas que apresenta dificuldades para a implementação e operação, o que acaba por gerar um ambiente complexo para a sua administração. Outro fator relevante é a carência de profissionais certificados para a administração de bancos de dados DB2 o que acaba por gerar dificuldades para a contratação e reposição de profissionais.

O CNPq entende como altamente relevante os argumentos da CGU no que se refere à necessidade de se obter um ambiente de sistemas de informação mais independente de sua plataforma de DBMS, tanto que a arquitetura dos sistemas de informação do CNPq vem evoluindo no sentido de reduzir essa dependência ao máximo possível, com o uso de frameworks como Hibernate e soluções de indexação como o SOLR.

Ainda nesse sentido, este Conselho incluiu ações em seu PDTI para a reengenharia de algumas aplicações legadas que são inteiramente dependentes do DBMS Oracle, como a implementação do módulo de entradas de dados do Currículo Lattes em plataforma de software não proprietária, o redesenvolvimento da folha de pagamento de bolsas em Java utilizando hibernate, a implementação das funcionalidades e fluxos de trabalho de gestão de pessoas também utilizando hibernate e Java, o desenvolvimento de serviços em Java para a execução de procedimentos atualmente implementados em PL/SQL entre outros.

Essas ações buscam conseguir atingir até o final do PDTI atual uma situação de independência do DBMS bem maior que a atual. No entanto, a CGETI entende que será ainda necessária a inclusão de uma ação específica no próximo PDTI da entidade, que tenha como objetivo atingir a meta de eliminação completa da dependência das aplicações sobre a solução de DBMS atual.”



Análise do Controle Interno

A equipe de auditoria acata grande parte da argumentação apresentada pelo gestor. O seguinte trecho de sua manifestação também representa a opinião dessa equipe:

Uma possível migração de solução de DBMS geraria a necessidade de criterioso e extenso estudo envolvendo a análise dos custos envolvidos na manutenção das aplicações, treinamento de servidores, testes, adequação de instalações, dentre outros aspectos técnicos, sendo que a necessidade imediata desta Fundação é a de ampliar a sua capacidade de atendimento ao aumento da demanda sobre suas aplicações.

Entretanto, não há como ignorar que a manutenção da escolha tecnológica pela plataforma Oracle possa estar impondo ao CNPq um custo total de propriedade maior do que o decorrente de uma outra solução, como o SQL Server da Microsoft e o DB2 da IBM. Em sua argumentação, o gestor apresenta alguns fatos técnicos e de mercado, sem apresentar a devida comprovação. A realização de um estudo, minuciosamente embasado em termos técnico-econômicos, é a única garantia que essa Fundação pode ter de que a estratégia de continuidade junto ao fornecedor atual (Oracle) não está representando um ato antieconômico de gestão.

Em relação à participação em atas de registro de preço pelo CNPq que permitiu à sua equipe de tecnologia da informação planejar sua contratação somente cerca de sete meses após a adesão à referida ata (do MAPA), contrariando a Instrução Normativa SLTI/MP nº 04, de 12 de novembro de 2010, o gestor apresenta a seguinte manifestação:

A demora na elaboração dos documentos de planejamento da contratação pelo CNPq, se deveu ao excesso de demandas sobre a área de TI, aliado ao fato de que em razão das restrições orçamentárias e financeiras promovidas em 2014 pelo Governo Federal, os recursos previstos para aquisição poderiam vir a ser contingenciados.

Como já identificado pela equipe de auditoria na descrição do fato constatado, uma vez que o cronograma de projetos do CNPq e suas prioridades são oriundas de juízos de conveniência e oportunidade de seus gestores, a justificativa apresentada não é adequada.

De forma complementar, o gestor aborda a diminuição de dependência de suas aplicações em relação à plataforma Oracle por meio de trabalhos técnicos que garantam maior portabilidade, como o emprego de tecnologias de persistência de dados como o *Hibernate*. Sobre isso, a equipe de auditoria salienta que a dependência de uma plataforma, tecnologia ou padrão pode não ser ruim, assim como o aumento da portabilidade pode não ser boa para o CNPq. O importante é balancear adequadamente os prós e contras de suas escolhas arquiteturais diante das necessidades, expectativas e restrições de suas partes interessadas. Sobre isso, ressalta-se que a manifestação do gestor foi silente quanto à forma como análises arquiteturais, considerando as diferentes necessidades das partes interessadas relevantes serão sistematicamente incorporadas no processo de desenvolvimento e manutenção de suas aplicações.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o Diretor de Administração do CNPq, com base no art. 28, inciso I, da Portaria CNPq nº 816, de 17 de dezembro de 2002, coordene as atividades necessárias para comparar a vantajosidade técnico-econômica, incluindo os custos totais de propriedade, entre as estratégias de manter a infraestrutura computacional do CNPq aderente somente à Plataforma Oracle, a de migrar para outra Plataforma e a de constituir um ambiente computacional híbrido com duas ou mais Plataformas distintas.



2 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

2.1 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

2.1.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Fragilidades no sistema de controle de frequência do CNPq que permitem o registro de horas indevidas.

Fato

De acordo com o Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, o qual dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal, Autárquica e Fundacional, tem-se:

Art. 1º A jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, será de oito horas diárias e:

I - carga horária de quarenta horas semanais, exceto nos casos previstos em lei específica, para os ocupantes de cargos de provimento efetivo; (...)

Art. 6º O controle de assiduidade e pontualidade poderá ser exercido mediante: (...)

II - controle eletrônico;(...)

Alinhado a essas diretrizes está a Resolução Normativa CNPq nº 002, de 27 de fevereiro de 1997, ao apresentar as seguintes disposições:

2. Jornada de Trabalho

2.1. A jornada de trabalho na Administração Central será de oito horas diárias para todos os servidores, exceto situações diferenciadas previstas em lei

2.2. O servidor sujeito a 40 (quarenta) horas semanais de trabalho terá um horário base como seu referencial. Os horários de entrada e saída serão flexíveis:

- entrada de 07h30 às 09h30; e

- saída de 17h30 às 19h30. (...)

3. Registro de Controle

3.1. O registro de frequência será feito através de relógio eletrônico, mediante utilização de crachá com código de barras, para marcação da entrada e saída no primeiro e segundo expedientes (...)

4. Disposições Finais

4.1. Compete às chefias e aos servidores o fiel cumprimento e respeito ao disposto nesta Resolução. O descumprimento dos critérios estabelecidos sujeitará o servidor e o chefe imediato às normas pertinentes na legislação vigente.

Sobre o assunto, a equipe de auditoria identificou no Plano Diretor de Tecnologia da Informação do CNPq (PDTI 2014-2016) aplicação denominada “Sistema de Controle de Frequência”, a qual apresenta a seguinte descrição:

A Folha de Frequência é um sistema que permite, pela Intranet, a coleta diária de dados de frequência dos servidores. Esses dados podem ser referentes aos horários ou a Justificativas. Após o registro dos dados, a folha é enviada para a Chefia Imediata analisar e autorizar o envio para a área de Recursos Humanos.

Apresenta-se ainda, em complemento, trecho da Instrução Normativa SFC/MF nº 01, de 06 de abril de 2001, a qual apresenta os objetivos específicos a serem atingidos por controles internos administrativos no âmbito da Administração Pública Federal:



IV. propiciar informações oportunas e confiáveis, inclusive de caráter administrativo/operacional, sobre os resultados e efeitos atingidos;

A importância atribuída à acurácia das informações é realçada em padrões internacionais, como o guia denominado “COBIT 5 Enabling Information” da *Information Systems Audit and Control Association (ISACA)*”, que apresenta como um dos principais objetivos de qualidade da informação a sua acurácia, a qual é definida como a extensão de sua correção e confiabilidade.

Nesse cenário, a equipe de auditoria realizou teste para verificar a acurácia das informações coletadas por esse sistema de controle de frequência, mais especificamente quanto à jornada de trabalho por ele informada em relação aos servidores desse Conselho. Para isso, escolheu-se aleatoriamente uma reduzida amostra de servidores dessa Fundação no período de julho e dezembro do exercício em análise, comparando os dados desse sistema com os dados do controle mecânico de acesso (catraca eletrônica) instalado nas entradas do prédio do CNPq. Obteve-se então como resultado:

Quadro 5: Déficit de horas trabalhadas em relação ao informado no Sistema de Controle de Frequência.

SERVIDOR	DIFERENÇA ENTRE SISTEMAS DE CONTROLE DE FREQUÊNCIA E CATRACA ELETRÔNICA (HORAS)
***.491.556-**	-46:30:42
***.934.007-**	-201:00:12
***.836.391-**	-173:33:46
***.384.035-**	-57:21:26
***.232.637-**	-52:24:54
***.781.640-**	-101:52:33
***.080.021-**	-96:43:21
***.974.341-**	-146:52:57
***.642.081-**	-106:14:44
***.856.781-**	não foi informado

Fonte: resposta a SA 020/201503412.

O quadro anterior evidencia falha na validação das horas registradas pelos servidores do CNPq no Sistema em questão. De fato, em inspeções realizadas pela equipe de auditoria junto a alguns usuários desse Conselho, constatou-se que cada servidor tem liberdade para editar suas horas de entrada e saída, em quaisquer dos turnos de trabalho, o que aumenta o risco de manipulação indevida dessas informações. Entretanto, mais do que horários divergentes, o fato da jornada de trabalho prevista para os colaboradores dessa Fundação não estar sendo cumprida, gera questionamentos tais como:

1. a extensão dos servidores que exploraram a falha de projeto do Sistema de Controle de Frequência para realizarem jornadas de trabalhos menores que as previstas, recebendo, inclusive, pelas horas não trabalhadas;
2. os motivos que levaram às chefias imediatas desse Conselho a não registrarem as impropriedades dos servidores do CNPq que exploraram a referida fragilidade do Sistema em questão;
3. o motivo que levou o gestor do sistema e a área de tecnologia da informação desse Conselho à permissão do registro arbitrário de horários nesse sistema.

Independentemente dessas respostas, constatam-se fragilidades no sistema de controle de frequência utilizado pelo CNPq que permitem o registro indevido de horas.

Causa



Deficiência na conscientização sobre assiduidade e seu controle no CNPq.

Risco de submissão de informações inexatas ou imprecisas no sistema de controle de frequência do CNPq sem o tratamento necessário para evitá-lo.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do ofício nº 0427/15, de 14 de agosto de 2015, a Entidade enviou manifestação, a qual segue transcrita em sua íntegra:

“De pronto, cabe-nos enfatizar o entendimento que a análise crítica feita pelos auditores resultou de procedimento equivocado, na medida incerta da tentativa de conciliação entre os dados registrados por 02 (dois) sistemas eletrônicos que não se comunicam entre si, em se tratando de softwares proprietários diferentes, que não foram concebidos/desenvolvidos com o objetivo de interação, sendo que o sistema de Registro e Controle de Frequência dos Servidores é software proprietário do CNPq, enquanto que o sistema mecânico das catracas, utilizado para apenas para controle de acesso e saída do prédio locado/ocupado pelo CNPq é software proprietário do locador do prédio.

Assim sendo, o confronto entre dois sistemas não integralizados, e que não se comunicam deixou à margem circunstâncias diversificadas que foram desconsideradas, tais como aquelas exemplificadas abaixo:

- servidores comissionados (ocupantes de DAS), e seus respectivos substitutos, fazendo uso de vagas na garagem subterrânea, não registram o acesso e saída nas catracas do prédio;*
- servidores de necessidades especiais que podem acessar o prédio pela garagem;*
- alguns servidores não comissionados acessam e saem do prédio pela garagem, na condição de passageiro; e*
- eventualmente, servidores que tiveram seus crachás extraviados, ficam provisoriamente autorizados a utilizarem crachás do tipo visitante.*

Todavia, acatando como procedente a descrição sumária da constatação, cumpre-nos enfatizar que, embora o sistema informatizado de registro de assiduidade e pontualidade dos servidores da carreira do CNPq demonstre algumas fragilidades, elas são superáveis na medida exata das possibilidades de aprimoramento, tais como ativação de funcionalidades que viabilizem maior rigidez e eficácia no controle de frequência dos servidores da carreira do órgão. Para tanto, a DGTI pretende, em prazo médio, criar Grupo de Trabalho conduzido pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos - CGERH, objetivando delinear medidas de readequação da normatização interna sobre o controle de frequência dos servidores do órgão, em proposição a ser submetida, oportunamente, à deliberação da Diretoria Executiva - DEX, instância dirigente deste Conselho.

Outrossim, quanto à constatação de "fragilidades" importante registrar que o atual sistema de "Registro e Controle de Frequência dos Servidores" do órgão foi concebido e implantado pelas áreas de TI e de RH em estrita observância ao deliberado pela instância dirigente do órgão (Diretoria Executiva - DEX), estando regido pela Resolução Normativa - RN nº 002/1997, instrumento interno normatizador cujos critérios e rotinas estão pautadas na prerrogativa quanto à admissibilidade da conduta responsável, séria e de comprometimento dos servidores integrantes da carreira funcional da casa, sendo esse o motivo pelo qual o normativo caracteriza o voto de confiabilidade e credibilidade na postura individual e corporativa, conduzida pelos gestores que, detendo função de Chefia Imediata, coordenam e supervisionam seus subordinados, zelando pelo fiel cumprimento das condições estabelecidas na referida RN nº 002/1997”



Posteriormente, em 21 de setembro de 2015, o CNPq manifestou-se pelo Ofício PR. nº 0488/15 em relação ao contido no Relatório Preliminar de Auditoria, nos seguintes termos:

“Quanto às impropriedades apontadas pela equipe de auditores da CGU-PR, que resultaram nesta Constatação, o OF. PR. nº 0427/15, encaminhado à CGU em 14/08/2015, apresentou os esclarecimentos iniciais entendidos como essenciais, em que pese o fato de ter sido acatada como procedente a descrição sumária da Constatação.

Oportuno destacar o entendimento que a análise crítica feita pelos auditores decorreu metodologia lógica, mas incerta na medida exata da compatibilização entre os dados registrados por 02 (dois) sistemas eletrônicos que não se comunicam entre si, posto que são softwares proprietários diferentes, que não foram concebidos/desenvolvidos com o objetivo de interação:

1º) o atual sistema de “Registro e Controle de Frequência dos Servidores do CNPq” foi implantado de conformidade com os procedimentos e critérios estipulados na RN nº 002/1997, tendo sido concebido, desenvolvido e implantado pelas Coordenações-Gerais de Tecnologia da Informação – CCGETI e de Recursos Humanos – CGERH, em estrita observância ao deliberado pela Diretoria Executiva – DEX do CNPq, instância máxima diretiva do órgão.

2º) o sistema mecânico das catracas, utilizado para apenas para controle de acesso e saída do prédio locado/ocupado pelo CNPq, pertence ao proprietário/locador do prédio.

Assim sendo, somos de parecer que, do trabalho de conciliação entre dois sistemas não integralizados, desenvolvidos com finalidades absolutamente distintas, podem resultar as irregularidades apontadas pelos auditores, tendo em vista que, ao desconsiderarem circunstâncias próprias da tipicidade vivenciada no CNPq, aumentaram a probabilidade da incidência de situações desconformes.

Cabe lembrar que, embora o sistema informatizado de controle da assiduidade e pontualidade dos servidores da carreira do CNPq demonstre algumas fragilidades, elas são superáveis na medida exata das possibilidades de aprimoramento, tais como ativação de funcionalidades que efetivem maior eficácia no controle de frequência dos servidores da carreira do órgão. Visando alcançar o aprimoramento dos mecanismos de controle sobre a frequência dos servidores da entidade, em 10/09/2015, a DGTI constituiu, por meio da Portaria nº 193, datada de 10/09/2015, o Grupo de Trabalho designado para proceder à revisão, atualização e readequação da Resolução Normativa – RN nº 002/1997.

O GT designado pela PO nº 193/15 desenvolverá a formulação de novo instrumento interno normatizador estabelecendo novos critérios e procedimentos indispensáveis à efetividade do sistema de controle da frequência dos servidores, de maneira a caracterizar confiabilidade nos registros de assiduidade e pontualidade dos mesmos.

A PO nº 193/15 foi publicada no Boletim de Comunicações Administrativas – BCA de 10/09/2015 e, nessa mesma data foi divulgada na INTRANET do CNPq, conforme cópias ora anexadas.

Da primeira reunião promovida pelo Grupo de Trabalho na tarde do dia 16/09/2015, resultou o Memorando nº 01-GT/PO-193/15, da mesma data (cópia anexa), direcionado ao Comitê de Segurança da Informação – CTI do CNPq, solicitando priorização na adoção das medidas a serem deliberadas, preliminarmente, pelo GT.”

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor, ao afirmar que a equipe de auditoria se equivocou em sua análise por não considerar o acesso ao prédio do CNPq por servidores comissionados, servidores com necessidades especiais e servidores que acessam e saem do prédio na condição de passageiros, expõe a vulnerabilidade do controle de acesso dessa Fundação, uma vez que:



1. sua Política de Segurança da Informação e Comunicações (Resolução Normativa CNPq nº 033, de 23 de outubro de 2012) prevê que “*a estrutura de GSIC deve estabelecer mecanismos de proteção às instalações físicas (...) contra acesso indevido (...)*”, como também quando apresenta que “*devem ser registrados eventos relevantes, previamente definidos, para a segurança (...)*”. Assim, considerar a adequação da atual sistemática é classificar como não relevante o acesso ao prédio do CNPq pelos grupos de servidores exemplificados e conseqüentemente aceitar os riscos de segurança relacionados; e
2. O controle estabelecido pelo gestor em decorrência do art. 13, alínea a, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, deixa de propiciar informações oportunas e confiáveis sobre o acesso da totalidade de seus colaboradores ao prédio, conforme objetivo a ser buscado em observância ao Item nº 4, incisos II e IV, da Instrução Normativa SFC/MF nº 01, de 06 de abril de 2001, a qual estabelece, entre outros, finalidades do controle interno administrativo.

Além disso, cabe ressaltar, que o gestor em sua argumentação não expôs à equipe de auditoria quais dos servidores da amostra analisada estariam nas situações por ele assinaladas. Sobre essa amostra, cabe ainda informar:

1. identificaram-se apenas três servidores com cargos em comissão, sendo dois deles com DAS 101.1 e um com uma gratificação de representação da Presidência da República (RGA 0002), o que corresponde apenas a 30% do conjunto analisado;
2. não houve discriminação pelo CNPq sobre quais servidores da amostra tiveram seus crachás extraviados, nem quanto tempo ficaram nessa situação. De fato, o montante da divergência de horas apresentado pela equipe de auditoria não foi derivado de dias em que não houve registros pelo sistema de catracas para tais servidores e sim pelos dias em que, apesar de terem submetido sua devida identificação a esse sistema, apresentaram diferenças significativas de horário em relação ao sistema de controle de frequência do CNPq;
3. o servidor de CPF ***.491.556-**, constante na amostra analisada pela equipe de auditoria, foi identificado como “Responsável” pela empresa de CNPJ 41.721.317/0001-02, em violação à proibição constante no art. 117, inciso X, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Quanto à argumentação do gestor de que o sistema de controle de frequência foi desenhado com a suposição de condução responsável, séria e comprometida dos colaboradores dessa Instituição, a equipe de auditoria compreende que esse entendimento é necessário em decorrência do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Contudo, deve-se enfatizar que essa suposição não diminui a responsabilidade das chefias competentes e da unidade de recursos humanos dessa Fundação de realizar o devido controle dos registros de frequência, uma vez que Controle é Princípio Fundamental da Administração Pública Federal, conforme art. 6º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e que deve ser exercido em todos os níveis. De fato, a argumentação enviada pelo CNPq foi silente sobre as razões pelas quais o problema até então não foi identificado pelas partes interessadas citadas.

Em decorrência da reunião de busca conjunta de soluções, realizada entre os gestores do CNPq e a equipe de auditoria, foi encaminhado à CGU o Ofício PR/CNPq nº 488, de 21 de setembro de 2015, no qual consta a ratificação do CNPq quanto à divergência dessa Fundação em relação ao entendimento de que a utilização do sistema mecânico de catracas como subsídio para a identificação de explorações do sistema de controle de frequência relacionadas



aos eventos relatados na presente constatação não é adequada. Sobre esse assunto, cabe apenas ressaltar o posicionamento da equipe de auditoria no sentido de que não é condizente com a legislação existente o registro de horas trabalhadas em períodos em que os servidores sequer estavam no local de trabalho. Ainda que as informações do sistema de catracas possam não ser totalmente exatas, são indicadores de que impropriedades ocorreram no controle de frequência realizado por esse Conselho. Cabe ao gestor confirmar, caso a caso, as informações a ele disponibilizadas por esses sistemas.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a Comissão de Ética do CNPq, com base no art. 7º, inciso II, alínea d, recomende à Diretoria Executiva do CNPq as ações necessárias à estrutura de controle interno dessa Fundação para garantir que todos os seus colaboradores desempenhem suas tarefas com a assiduidade exigida pelo art. 116, inciso X, da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Recomendação 2: Que a Diretoria Executiva do CNPq, com base no art. 18, alínea IV, da Portaria CNPq nº 816, de 17 de dezembro de 2002, realize a avaliação e a coordenação do tratamento dos riscos de submissão de informações inexatas ou imprecisas aos sistemas corporativos informatizados dessa Fundação, visando evitá-los ou minimizá-los até o nível tolerado por essa Entidade.

Recomendação 3: Que o Diretor de Administração do CNPq, com base no art. 28, inciso I, da Portaria CNPq nº 816, de 17 de dezembro de 2002, coordene as atividades necessárias para identificar os servidores que exploraram o sistema de controle de frequência do CNPq, no exercício de 2014, para trabalhar um número de horas abaixo do informado, contabilizando o déficit individualmente por colaborador.

Recomendação 4: Que a Diretoria Executiva do CNPq, com base no art. 18, alínea IV, da Portaria CNPq nº 816, de 17 de dezembro de 2002, realize avaliação quanto à responsabilidade de diferentes áreas dessa Fundação pela ausência de identificação de eventuais inconsistências a serem levantadas pelo Diretor de Administração dessa Entidade relativas ao total de horas da jornada de trabalho dos seus servidores e a jornada de trabalho informada por eles por meio do sistema de controle de frequência do CNPq.

Recomendação 5: Que a Comissão de Ética do CNPq, com base no art. 7º, inciso II, alínea c, e nas informações levantadas pelo Diretor de Administração, apure as condutas dos servidores que tenham aproveitado o desenho em vigor no exercício de 2014 do sistema de controle de frequência do CNPq para informarem uma jornada de trabalho maior do que a realmente trabalhada, contrariando, entre outros, o inciso XIV, alíneas c e l do anexo do Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994.

3 CONTROLES DA GESTÃO

3.1 CONTROLES INTERNOS

3.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Ausência de Informação sobre análise crítica da execução orçamentária e financeira.



Fato

Com o objetivo de complementar a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos do CNPq, buscou-se avaliar a qualidade do investimento do Programa Temático Ciência, Tecnologia e Inovação (2021). Para tanto, a equipe de auditoria se propôs a responder a seguinte questão de auditoria: A relação Finalidade da Ação x Objeto do Gasto apresenta coerência?

Durante os exames, identificou-se lançamento de empenho de despesa na modalidade - 41 Transferências a Municípios Fundo a Fundo, no valor de R\$271.072,94.

Questionado por meio do item 34 da Solicitação de Auditoria nº 004/201503412, o gestor se manifestou por meio do Memo COFIN nº 0108/2015, de 05 de junho de 2015, transcrito abaixo:

“A utilização da rubrica de CONTRIBUIÇÕES (33.50.41) na ação 20US em 2014, através dos empenhos 2014NE8000157 (R\$200.000,00) através do PO 003 – FOMENTO A PROJETOS VOLTADOS PARA A GERAÇÃO DE CONHECIMENTO e 2014NE800377 (R\$ 418,04) e 2014NE800380 (R\$ 270.454,90) através do PO 0002 – FOMENTO no À PESQUISA FUNDAMENTAL, emitidos a favor de SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA-SBPC, FUNDAÇÃO DE APOIO A UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO e FUNDAÇÃO DE AMPARO E DESENVOLV. DA PESQUISA, no âmbito dos Convênios SSICONV 802136. 705018 e 710593, respectivamente, ocorreu de maneira equivocada.

Cientes de que a rubrica de contribuição só pode ser utilizada nos casos em que haja destinação especificada em lei especial a cada uma das entidades a que se destinem, como prescreve o §2º do art. 363, do decreto nº 93.872/1986, ressaltamos que providências internas já foram conduzidas no sentido de que tal lapso não ocorra posteriormente.”

Conforme consta do Manual Técnico do Orçamento 2014, Modalidade de Aplicação 41 - Transferências a Municípios - Fundo a Fundo - destina-se a “despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União, dos Estados ou do Distrito Federal aos Municípios por intermédio da modalidade fundo a fundo”.

No caso em tela, a modalidade de aplicação 41 foi utilizada para transferência de recursos a entidades privadas, as quais são estranhas a fundos municipais ou Entes federalistas.

Considerando que o gestor informou a adoção de providências para evitar que a impropriedade evidenciada não se repita, entende-se que não é necessário o registro de recomendação neste relatório. No entanto, frisa-se a necessidade de que seja monitorado ao longo do exercício de 2015 a ocorrência de lançamento de empenho de despesa na modalidade – 41 de forma equivocada e, no caso de nova ocorrência, poderá acarretar em lançamento de irregularidade em ações de controle de avaliação da gestão do CNPq de 2015.

Por meio do ofício nº 0427/15, de 14 de agosto de 2015, a Entidade enviou manifestação, a qual segue transcrita em sua íntegra:

Após a identificação de lançamento de empenho de despesa na modalidade – 41 Transferências a Municípios Fundo a Fundo pela equipe da CGU, o gestor responsável foi questionado sobre sua pertinência. A resposta se deu por meio do Memo COFIN nº 0108/2015, de 05 de junho de 2015. Informou a adoção de providências para evitar que a impropriedade evidenciada não se repita. O órgão de controle se manifesta no sentido de entender que “não é necessário o registro de recomendação neste relatório”. Ainda, o CNPq ratifica sua preocupação quanto ao necessário monitoramento ao longo do exercício de 2015 para evitar o lançamento de empenho de despesa na modalidade - 41 de forma inadequada.

Assim, entende-se pela concordância do CNPQ em relação ao apontamento.



3.1.1.2 INFORMAÇÃO

Ausência de Informação sobre análise crítica da execução orçamentária e financeira.

Fato

Em análise ao capítulo 5 do Relatório de Gestão CNPq 2014, que dispõe sobre a Programação orçamentária e financeira e resultados alcançados, a equipe de auditoria identificou a ausência dos seguintes itens: (i) informações quanto à execução orçamentária e financeira das ações 00LV e 20US em localizadores regionais, em que pese os recursos tenham sido originário de Emendas Parlamentares; (ii) análise Situacional das ações, contemplando a execução das metas, os fatores intervenientes e os valores inscritos em Restos a Pagar, nos termos da Portaria TCU nº 90/2014.

Instando a se manifestar quanto às informações ausentes no Relatório de gestão, o CNPq argumentou por intermédio do Memo. COFIN nº 0108, de 05 de junho de 2015, em resposta ao item 38, da Solicitação de Auditoria nº 004/ 201503412, o seguinte:

Quanto aos localizadores regionais:

“No que se refere à execução das ações em localizadores regionais, por meio de emendas parlamentares, ocorreram duas: uma no Acre, na ação de bolsa, no valor final de 200 mil reais, para o pagamento de 100 bolsas; e outra no Ceará, na ação de fomento, no valor final de 750 mil reais, para o financiamento de 40 projetos. A meta prevista foi alcançada em ambas as ações.”

Quanto à Análise Crítica da programação orçamentária e financeira e resultados alcançados:

“Ação 00LV – Pode-se dizer que, de uma forma geral, a execução desta ação no exercício de 2014 se deu de forma satisfatória. A concessão das diversas modalidades de bolsas previstas permitiu o engajamento de diferentes atores no processo de desenvolvimento científico e tecnológico nacional, com resultados visíveis no curto prazo, nas se perder o foco de um investimento de médio e longo prazo. A ampliação no número de bolsas de iniciação à pesquisa, por exemplo, demonstra que mais jovens estão sendo expostos à experiência da pesquisa. Por sua vez, quanto ao número de bolsas de produtividade em pesquisa concedida, observa-se incremento ao longo do tempo, caracterizando um estímulo da atuação tanto de pesquisadores das áreas de pesquisa básica aplicada, como de pesquisadores dedicados às questões tecnológicas e de inovação. As bolsas de pós-graduação em maior número têm fortalecido a base de pesquisadores comprometidos com a nova dinâmica de desenvolvimento.

A meta física prevista para o exercício de 2014, 81.027 bolsas concedidas, foi superada, chegando a 100.756 (considerando o último mês do ano), com uma execução financeira compatível. Não houve inscrição de valores significativos em restos a pagar, considerando o orçamento total da ação. Certamente que para a superação da meta física atuou-se com uma estratégia institucional já consolidada, de parceria, no sentido de mitigar fatos negativo relacionado à uma disponibilidade orçamentária insuficiente para fins de execução do plano estratégico institucional. Quanto ao contingenciamento, não ocorreu.

Ação 20US – Ação executada de forma bastante satisfatória, ressaltando-se esforços voltados para a inclusão social. Integração regional e difusão de conhecimento, o apoio a implementação a projetos de Tecnologia Social e Assistiva, fortalecimento da juventude rural, sementes e extrativismos, sistemas alternativos de produção agrícola, pós-colheita, implementação e manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial. Na área da saúde, destaca-se, a parceria



COM O Ministério da Saúde voltada ao fomento de pesquisas nas áreas de Leishmanioses, Doenças Respiratórias Crônicas, Doenças Renais, Helminthases, Doenças Raras, medicina regenerativa, entre outras.

Destaca-se também o apoio a projetos de empresas emergentes e Projetos Cooperativos de Pesquisa Aplicada e de Extensão Tecnológica, além da alavancagem de pesquisas de forma cooperada nas Start-Up's, Setor Empresarial e Instituições Públicas de Ensino. Além disso, cabe mencionar a realização de Feiras de Ciências e Mostras Científicas despertando vocações científicas e/ou tecnológicas.

A meta física prevista para o exercício de 2014, 5.801 projetos apoiados, foi superada, com um total de 11.754 projetos apoiados no exercício. Cabe ressaltar que uma das metas relacionadas ao objetivo PPA ao qual essa ação está inserida, que previa o apoio anual a 10.000 projetos, ao final do PPA, também já foi superada. Certamente que para superação da meta física, atuou-se com uma estratégia institucional, já consolidada, de parceria, no sentido de mitigar fator negativo relacionado à uma disponibilidade orçamentária insuficiente para fins de execução do plano estratégico institucional. Cabe mencionar, nesse sentido, que o número de projetos qualificados submetidos ao CNPq, anualmente, é substancialmente maior que o número de projetos apoiados.

Quanto ao contingenciamento de recursos, ocorreu no início do exercício, causando um pouco de instabilidade no planejamento e atrasando a liberação de alguns editais, mas foi liberado ao final, não tendo prejudicado de forma significativa o processo de execução da ação.”

Quanto à Análise Crítica dos valores inscritos em Restos a Pagar, o gestor assim se manifestou:

“Quanto aos Restos a Pagar inscritos na ação00LV, cujo total alcançou R\$ 65.425.678,43, na maior parte refere-se ao Programa CsF (PTRES 065765), no valor de R\$ 48.651.538,80 que foi resultado das chamadas lançadas em agosto /14, através da qual foram concedidas 5.500 bolsas a 13 países cujas vigências iniciavam em jan/15 o que já tornava necessário a disponibilidade dos recursos ainda em 2014.

O valor de R\$ 48.890.163,36 foi inscrito em RP na 20US, resultante dos lançamentos de editais/chamadas do CNPq ocorrido no fim do ano de 2014.”

Em virtude de divergências entre os saldos informados em Relatórios de Gestão CNPq de exercícios passados e o Siafi, naqueles exercícios, a equipe de auditoria realizou a conferência dos cálculos dos quadros do item 6 do presente Relatório de Gestão, não tendo sido encontradas desconformidades entre os dados.

Informa-se também que a análise dos resultados qualitativos e quantitativos alcançados pelo CNPq encontra-se em pontos específico deste relatório de auditoria.

Por meio do ofício nº 0427/15, de 14 de agosto de 2015, a Entidade enviou manifestação, a qual segue transcrita em sua íntegra:

Da análise situacional na execução das duas ações auditadas, em localizadores regionais, observadas a programação orçamentária e financeira do órgão, a análise situacional das ações, a execução das metas, os fatores intervenientes, e os valores inscritos em Restos a Pagar, obtivemos resultado satisfatório, na medida em que não foram detectadas desconformidades entre os dados conferidos, tendo em vista os acertos efetuados, tempestivamente, nas divergências observadas entre saldos informados no Relatório de Gestão e o SIAFI (Restos a Pagar).



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201503412

Unidade(s) Auditada(s): CNPQ - ADMINISTRACAO CENTRAL

Ministério Supervisor: MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2014

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2014 e 31/12/2014 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(s) Relatório(s) 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(s) unidade(s) auditada(s).

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

CNPQ - ADMINISTRACAO CENTRAL - 201503412

– Fragilidades na gestão do tratamento de incidentes de segurança do CNPq aumentando o risco de prejuízos à privacidade e à integridade das informações presentes nas estações de trabalho de seus colaboradores. (item 1.2.1.1)

– Fragilidades na gestão de riscos de exposição de dados sensíveis. (item 1.2.1.2)

– Fragilidades no sistema de controle de frequência do CNPq que permitem o registro de horas indevidas. (item 2.1.1.1)

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

5. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

CNPQ - ADMINISTRACAO CENTRAL - 201503412

– Fragilidades no planejamento da aquisição de notebooks ultrafinos pelo CNPq. (item 1.2.1.3)

– Participação em ata de registro de preço de solução de TI sem planejamento prévio que permita concluir a vantajosidade a longo prazo da contratação. (item 1.2.1.4)

6. Diante dos exames realizados e da identificação de nexos de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.099.831-**	Diretor de Gestão e Tecnologia da Informação	Regular com Ressalva	Item 1.2.1.3 do Relatório de Auditoria nº 201503412
***.981.301-**	Diretor de Gestão e Tecnologia da Informação	Regular com Ressalva	Item 1.2.1.4 do Relatório de Auditoria nº 201503412
***.099.831-**	Diretor de Gestão e Tecnologia da Informação	Regular com Ressalva	Item 1.2.1.4 do Relatório de Auditoria nº 201503412
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

Brasília (DF), de setembro de 2015.

ALEXANDRE GOMIDE LEMOS

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Ciência e Tecnologia

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201503412

Unidade Auditada: CNPQ - ADMINISTRACAO CENTRAL

Ministério Supervisor: MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Município(UF): Brasília (DF)

Exercício: 2014

Autoridade Supervisora: JOSÉ ALDO REBELO FIGUEIREDO

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2014 da CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO - CNPq, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Os trabalhos de auditoria realizados pela CGU destacaram que o CNPq obteve êxito na execução física e financeira das principais ações do Programa Temático 2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação, o mais relevante (87,2%) executado pela Unidade. Em relação ao Programa Ciência Sem Fronteiras, a equipe de auditoria registrou que o CNPq atingiu 97,12% da meta de bolsas fixadas para o período de 2011 a 2014 na modalidade “Graduação Sanduíche no Exterior”, a mais expressiva operada pelo Conselho. No entanto, a equipe de auditoria ressaltou que em virtude dos resultados aferidos com o investimento em C&T em um exercício só reproduzirem a contribuição efetiva para a resolução do problema da fragilidade da pesquisa científica no Brasil após dois ou mais exercícios, não é possível avaliar, com base nos indicadores atualmente em uso pela Unidade, o impacto dos investimentos do CNPq para o alcance dos objetivos pretendidos com o programa de governo.

A partir dos trabalhos de auditoria, considerando o escopo pré-definido e o material que nos foi disponibilizado, foram detectadas as seguintes impropriedades: (i) Fragilidades na gestão do tratamento de incidentes de segurança do CNPq aumentando o risco de prejuízos à privacidade e à integridade das informações presentes nas estações de trabalho de seus colaboradores; (ii) Fragilidades na gestão de riscos de exposição de dados sensíveis. (iii) Fragilidades no planejamento da aquisição de notebooks ultrafinos pelo CNPq; (iv) Participação em ata de registro de preço de solução de TI sem planejamento prévio que permita concluir a vantajosidade a longo prazo da contratação; e (v) Fragilidades no sistema de controle de frequência do CNPq que permitem o registro de horas indevidas.

Para essas constatações foram identificadas como causas: (i) Falta de tempestividade na comunicação de incidentes de segurança; (ii) Ausência do registro de eventos relevantes à segurança das estações de trabalho; (iii) Reduzido número de servidores capacitados em análise forense; (iv) Ausência de ações de conscientização sobre a sensibilidade de dados e informações do CNPq; (v) Incerteza quanto ao momento de disponibilização dos recursos orçamentários necessários para a contratação das soluções de TI; (vi) Exigência da PF/CNPq de que os requisitos presentes no Termo de Referência estejam com a mesma redação do Termo de Referência a ser aderido; (vii) Dependência da infraestrutura computacional implantada de uma solução cuja vantajosidade técnico-econômica não é comprovada para o ambiente do CNPq; (viii) Deficiência na conscientização sobre assiduidade e seu controle no CNPq; e (ix) Risco de submissão de informações inexatas ou imprecisas no sistema de controle de frequência do CNPq sem o tratamento necessário para evitá-lo.

Para sanar as impropriedades supra mencionadas, as recomendações da CGU propõem, em linhas gerais: (i) O aperfeiçoamento dos controles internos da Unidade relacionados à segurança da informação; (ii) a proposição de recursos necessários para disponibilização ao CNPq de um serviço de análise forense eficaz; (iii) a promoção da cultura de segurança na Unidade para que os colaboradores tenham conhecimentos mínimos necessários de como notificar tempestivamente a área responsável em caso de incidentes de segurança, e para que haja a conscientização dos colaboradores sobre os riscos relacionados à exposição indevida de dados e informações sensíveis; (iv) a coordenação das atividades relacionadas à gestão orçamentária e à gestão de tecnologia da informação de modo que o risco de soluções de TI contratadas sem o adequado planejamento seja sistematicamente tratado e que os controles internos do CNPq sejam aperfeiçoados para garantir o adequado planejamento das contratações; (v) a realização de comparação da vantajosidade técnico-econômica entre as estratégias de manter a infraestrutura computacional do CNPq aderente somente à Plataforma Oracle, a de migrar para outra Plataforma e a de constituir um ambiente computacional híbrido com duas ou mais Plataformas distintas; (vi) a identificação dos servidores que exploraram a fragilidade do sistema de controle de frequência do CNPq, no exercício de 2014, para trabalhar um número de horas abaixo do informado, contabilizando o déficit individualmente por colaborador; (vii) a realização de avaliação quanto à responsabilidade de diferentes áreas dessa Fundação pela ausência de identificação de eventuais inconsistências relativas ao total de horas da jornada de trabalho dos seus servidores e a jornada de trabalho informada por eles por meio do sistema de controle de frequência do CNPq; e (viii) apurar as condutas dos servidores que tenham aproveitado o desenho em vigor no exercício de 2014 do sistema de controle de frequência do CNPq para informar uma jornada de trabalho maior do que a realmente trabalhada.

Quanto ao atendimento das recomendações da CGU, acompanhadas por meio do respectivo Plano de Providências Permanente (PPP), a equipe de auditoria registrou que há 77 recomendações decorrentes de seis ações de controle em processo de monitoramento e pendentes de atendimento pelo CNPq. Sobre este assunto, a equipe de auditoria consignou a informação de que é frágil a sistemática adotada pelo

Conselho para o monitoramento do atendimento das recomendações do Órgão de Controle Interno. Tal fato pode ter contribuído para a percepção de que neste exercício, em comparação com o anterior, não foi possível observar avanços em relação à redução do estoque de recomendações.

Em relação à avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos da Unidade, a equipe de auditoria registrou que os componentes de avaliação de risco, atividades de controle e monitoramento necessitam de atenção do gestor e, deste modo, há espaço para aperfeiçoamento do conjunto de controles internos existentes.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria CGU n.º 201503494, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. 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, de setembro de 2015.

WAGNER ROSA DA SILVA
Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura