

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 033.633/2020-7

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgão/Entidade: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA DO PROCESSO DE ANÁLISE DE PRESTAÇÕES DE CONTAS DE BOLSAS E AUXÍLIOS CONDUZIDOS PELO CNPQ. AUSÊNCIA DE SUPERVISÃO E MONITORAMENTO SISTEMÁTICO DA ANÁLISE TÉCNICA DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS. DESPROPORCIONALIDADE ENTRE OS RECURSOS HUMANOS ALOCADOS E O QUANTITATIVO DE PROCESSOS PENDENTES POR SERVIDOR. FRAGILIDADES DOS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO. DEFICIÊNCIA NA TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE DE INFORMAÇÕES RELATIVAS A BOLSAS E AUXÍLIOS, SEUS PRODUTOS, RESULTADOS, PRESTAÇÕES DE CONTAS E AVALIAÇÕES. OPORTUNIDADES DE MELHORIA DOS PROCESSOS DE TRABALHO, DOS SISTEMAS QUE DÃO SUPORTE À ANÁLISE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS E DA POLÍTICA PÚBLICA DE CONCESSÃO DE BOLSAS E AUXÍLIOS. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. MONITORAMENTO DA DELIBERAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório, com os ajustes de forma considerados pertinentes, o Relatório de Auditoria Integrada elaborado pela equipe de auditoria da Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento) (peça 121), incluindo o Apêndice II – Análise dos comentários dos gestores (peça 121, p. 94-107).

I. INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de auditoria integrada, realizada com fundamento no art. 17, § 4º, da Resolução-TCU 308/2019 e decorrente de despacho do Ministro Augusto Nardes, de 18/9/2020 (TC 031.276/2020-2, peça 5), com vistas a avaliar a eficiência do processo de análise de prestações de contas final de bolsas e auxílios conduzido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), com ênfase no tratamento do atual passivo de prestações de contas com prazo vencido e pendentes de análise conclusiva (TC 031.276/2020-2, peças 8 e 10).*

2. *Quanto às origens e justificativas do trabalho, salienta-se que, por meio de auditoria de avaliação de gestão cujo relatório integrou o processo de contas do CNPq relativo ao exercício de 2017 (TC 000.073/2019-9), a Controladoria-Geral da União (CGU) examinou, entre outros, a política pública de fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico conduzido pelo CNPq por intermédio da concessão de bolsas e auxílios.*

3. *Dos exames empreendidos em 11/7/2018, a partir de dados extraídos da Plataforma Integrada Carlos Chagas (PICC), principal sistema de informação de apoio à gestão desses incentivos (TC 000.073/2019-9, peça 7, p. 15-20), o órgão de controle interno verificou a existência de:*

a) *206.120 processos de prestações de contas de bolsas e auxílios em situação ‘aguardando relatório técnico e/ou prestação de contas’, sendo:*

i) *53.088 processos com data de previsão para prestação de contas ainda não vencida;*

ii) *36.866 processos com data de apresentação vencida com histórico de análise;*

iii) *116.166 processos com data de apresentação vencida;*

b) *41.282 processos de prestações de contas de bolsas e auxílios na situação ‘em análise técnico-financeira’, dos quais 36.687 processos se encontravam nessa situação há mais 120 dias.*

4. *Não obstante o alarmante quantitativo de processos, a situação desse estoque ainda era recrudescida pela sua materialidade e antiguidade. Nesse sentido, o órgão de controle interno registrou, limitado ao passivo de 41.282 processos em situação de ‘em análise técnico-financeira’, que os recursos federais repassados importavam montante aproximado de R\$ 2,9 bilhões e que o passivo contemplava alguns processos pendentes de avaliação conclusiva por períodos superiores a dez anos (TC 000.073/2019-9, peça 7, p. 16-17).*

5. *Na linha de tais constatações, o item 9.4. do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara, da relatoria da Ministra Ana Arraes, no âmbito do julgamento do processo de prestação de contas do exercício de 2017 do CNPq, exarou o seguinte comando:*

9.4. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que, em conjunto com a SecexDesenvolvimento, avalie a conveniência e a oportunidade de realizar fiscalização específica no CNPq para tratar do passivo de ajustes com prazos de prestações de contas vencidos e de pendências na conclusão das análises das prestações de contas apresentadas, além de outros aspectos, como os mencionados no item 22 do voto condutor desta deliberação;

6. *O referido item 22 do voto condutor assim dispõe:*

22. Para tanto, após ter ouvido o relator da Lista de Unidades Jurisdicionadas - LUJ 1 (em que se encontra o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações), no biênio 2019/2020, sugere-se determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex que, em conjunto com a SecexDesenvolvimento, avalie a conveniência e a oportunidade de efetuar fiscalização no CNPq sobre o tema (estoques de ajustes sem prestações de contas ou pendentes de exames conclusivos sobre as contas apresentadas), na qual deverão ser analisados com maior propriedade aspectos como:

a) *a validade de dispositivos de normas internas que, com base no Decreto 9.283/2018 (artigos 48, inciso II, e 58, §§ 2º e 7º), servem, eventualmente, de respaldo para a dispensa de análise do aspecto financeiro de prestação de contas em algumas situações, pois, embora não haja aparente irregularidade na dispensa ao se tratar de concessões de bolsa, por se esperar precipuamente do beneficiado a conclusão do curso e a aplicação dos conhecimentos adquiridos em prol do País, essa dispensa, em casos de auxílios, pode ir ao encontro das disposições legais e constitucionais que estabelecem o dever de prestar contas dos recursos públicos; e*

b) *a observância dos princípios da publicidade e da transparência, porquanto, em pesquisas rápidas no site da instituição, não se localizaram os dados mencionados no art. 48, inciso IV, daquele decreto (produtos alcançados, prestações de contas e avaliações das contas dos projetos subsidiados), em especial nos formatos previstos (abertos e não proprietários, como planilhas) na norma (§§ 1º e 2º do referido art. 48), e os dados contidos em series históricas disponíveis não estão atualizados[footnoteRef:4]. [4: Consulta feita, em 2/12/2019, em <http://www.cnpq.br/web/guest/apresentacao1/>].*

7. Com base no acórdão e no item do voto transcritos, foi apresentada proposta de fiscalização por esta SecexDesenvolvimento (TC 031.276/2020-2, peça 4), a qual foi aprovada pelo Ministro Augusto Nardes, relator deste processo nos seguintes termos (TC 031.276/2020-2, peça 5):

Ante a análise empreendida pela Coordenação-Geral de Controle Externo de Políticas Públicas da Secretaria-Geral de Controle Externo (peça 4) e com fundamento no art. 17, § 4º, da Resolução-TCU 308/2019, autorizo a realização da ação de controle externo proposta pela SecexDesenvolvimento (peça 3), sem prejuízo de que seja incluída, dentre as diretrizes da fiscalização, a avaliação da governança na política pública em questão, considerando-se, para tanto, as orientações contidas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas deste Tribunal, dentre outros cabíveis.

Outrossim, determino que, após a elaboração do planejamento preliminar da fiscalização ora autorizada, seja a respectiva matriz de planejamento previamente remetida à minha apreciação, para aprovação.

8. Vale destacar que, conforme a peça 45, p. 1, do TC 000.073/2019-9, mediante apuração realizada em maio de 2020, no início da atual gestão do CNPq, as áreas envolvidas verificaram a existência de 216.639 prestações de contas pendentes (peça 109). Após diversos levantamentos e revisões internas, a exemplo de exclusão de processos com duplicidade de registro, o passivo foi definido e atualizado pelo Conselho, para fins de plano de ação apresentado em 29/1/2021, em 43.163 processos pendentes, sendo 17.503 processos eletrônicos e 25.660 físicos (peça 109).

9. De acordo com a resposta ao item 'i.1' do Ofício de Requisição 3-183/2020, a materialidade do passivo de prestações de contas apresentado em 29/1/2021 totaliza R\$ 2.216.221.033,95 (peça 62, p. 1; peça 113), sendo esse o volume de recursos fiscalizados desta auditoria.

10. Partindo de informação constante à peça 44 do TC 000.073/2019-9 (peça 108, p. 3), o CNPq estimava que a análise do referido passivo de processos físicos (25.660), levando em conta o pessoal disponível para tal atividade no momento da resposta, levaria aproximadamente dezoito anos, o que contraria o Decreto 9.283/2018, art. 57, § 5º, e o normativo vigente que regula prazos para as análises técnica e financeira de processos de prestação de contas no CNPq (IS 003/2012), esse estabelecendo que cabe à área técnica, bem como ao Serviço de Análise Financeira do Conselho, realizar as respectivas análises, em sessenta dias do seu recebimento, podendo ser prorrogado por igual período, mediante justificativa.

11. Tal situação levou à seguinte questão fundamental de auditoria: Em que medida o processo de análise das prestações de contas finais de bolsas e auxílios empreendido pelo CNPq garante o cumprimento do dever de prestar contas de recursos públicos federais de maneira eficiente e a transparência dos dados relacionados a esses incentivos?

12. Nesse ponto, cumpre ressaltar que a presente fiscalização consta no Registro Fiscalis 183/2020 com o objetivo de avaliar o programa de concessão de bolsas e auxílios implementado pelo CNPq, no período de 2017 a 2019, verificando as causas que ensejam o atraso na avaliação das prestações de contas desses incentivos, a viabilidade da dispensa de controle de meios nas referidas análises e a transparência quanto aos produtos alcançados.

13. Contudo, a partir do levantamento inicial de informações durante a fase de planejamento, concluiu-se pela redução do objeto do trabalho com espeque no item 248 do Manual de Auditoria Operacional do TCU e, por conseguinte, ajuste em seu objetivo em relação ao que consta do Registro Fiscalis 183/2020, sem prejuízo às demandas do Acórdão 450/2020-TCU-Plenário e do Ministro Relator do feito (despacho à peça 5, TC 031.276/2020-2). Nesse sentido, frisa-se que em atendimento ao despacho que autorizou a fiscalização (TC 031.276/2020-2, peça 5), a matriz de planejamento da auditoria foi submetida à apreciação e aprovada pelo Relator (TC 031.276/2020-2, peças 8-10).

14. *Dessa forma, o objeto da presente fiscalização foi o processo de análise de prestações de contas de bolsas e de auxílios conduzido pelo CNPq.*
15. *O alarmante passivo de prestações de contas de bolsas e auxílios com prazos vencidos e pendentes de análise conclusiva de responsabilidade do CNPq compromete a **accountability** ou o dever de prestar contas da política pública de concessão de bolsas e auxílios de fomento à CT&I, justificando-se, pois, este trabalho.*
16. *Assim, o presente trabalho teve como objetivo avaliar a eficiência do processo de análise de prestações de contas final de bolsas e auxílios conduzido pelo CNPq, com ênfase no tratamento do atual passivo de prestações de contas com prazo vencido e pendentes de análise conclusiva, bem como na prevenção de que tal situação se repita, verificando: os arranjos institucionais que o condicionam e comprometem sua boa governança; a regularidade da dispensa de análise financeira conforme faixas de valores previstas em normativo editado pela unidade jurisdicionada; e a transparência e publicidade dos dados relacionados aos incentivos.*
17. *O escopo da fiscalização compreendeu a avaliação da eficiência do processo de trabalho de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios conduzido pelo CNPq (objeto da auditoria), tomando-se como parâmetros para esse exame disposições acerca de simplificação e racionalidade administrativa presentes no novo marco legal de CT&I, instituído pela Emenda Constitucional 85, de 26 de fevereiro de 2015 (EC 85/2015), a Lei 13.243, de 11 de janeiro de 2016, e o Decreto 9.283, de 7 de fevereiro de 2018, bem como diretivas para boa governança pública prescritas pelo Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017, pela Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1, de 10 de maio de 2016, pelo Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas e pelo Referencial de Controle de Políticas Públicas, ambos do TCU, pelo Guia da Política de Governança Pública, da Casa Civil da Presidência da República, e, por fim, pelo próprio princípio da eficiência insculpido no art. 37, **caput**, do texto constitucional.*
18. *Quanto ao não escopo desta fiscalização, salienta-se que não foram avaliados convênios firmados pelo CNPq.*
19. *No que concerne a critérios de auditoria, conforme compilação realizada à peça 39, p. 50-53, e alterações posteriores, destaca-se como critério, a partir do levantamento dos princípios, leis e normas que regem e orientam a análise das prestações de contas de bolsas e auxílios de fomento à CT&I, bem como de informações fruto do Ofício de Requisição 2-183/2020, o Novo Marco Legal de CT&I, sedimentado pela promulgação da EC 85/2015, que adicionou dispositivos à Carta Magna com fito de atualizar o tratamento dado às atividades de CT&I e, conseqüentemente, alterar o marco legal vigente, então consubstanciado na Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Nesse diapasão, a Lei 13.243/2016 modificou a Lei 10.973/2004, aprimorando os incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. Por fim, foi sancionado o Decreto 9.283/2018, que regulamentou pontos da Lei 13.243/2016, sobretudo estabelecendo postulados de racionalização, simplificação e desburocratização de processos administrativos com potencial impacto – entre outros – no incremento da eficiência das análises de prestações de contas dos instrumentos de fomento à CT&I. A tais normativos, somam-se a Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 [Lei de Acesso à Informação - (LAI)], melhores práticas, benchmarks e modelos metodológicos estabelecidos em guias, manuais e referenciais elaborados pelo TCU ou pelo Poder Executivo Federal, bem como a jurisprudência desta Corte, conforme a Tabela 1 abaixo:*

Tabela 1 – Critérios

Critérios legais
<i>Constituição Federal de 1988</i>
<i>Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004, alterada pela Lei 13.243, de 11 de janeiro de 2016 – Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica e dá outras providências.</i>
<i>Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.</i>
Critérios infralegis
<i>Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017 – Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.</i>
<i>Decreto 9.283, de 7 de fevereiro de 2018 – Estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.</i>
<i>Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012 – Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo federal, os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo, conforme o disposto na Lei 12.527/2011.</i>
<i>Decreto 10.382, de 28 de maio de 2020 – Institui o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, altera o Decreto 9.739, de 28 de março de 2019, que estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal, e remaneja, em caráter temporário, Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE para o Ministério da Economia.</i>
<i>Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1, de 10 de maio de 2016 – Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal.</i>
<i>Portaria MCTI 951, de 23 de fevereiro de 2017 – Regimento Interno do CNPq (RI/CNPq).</i>
<i>Resolução Normativa CNPq 8, de 12 de abril de 2018 (RN 8/2018) – Estabelece o Manual de Utilização de Recursos e Prestação de Contas referente ao apoio financeiro concedido pelo CNPq às propostas de natureza científica, tecnológica e de inovação.</i>
<i>Instrução de Serviço CNPq 1, de 6 de novembro de 2018 – Estabelece faixas de valores em que o relatório de execução financeira será exigido e analisado independentemente da análise do relatório de execução do objeto.</i>
<i>Instrução de Serviço CNPq 3, de 31 de julho de 2012 – Regulamenta as atribuições setoriais e os prazos relacionados à prestação de contas técnica e financeira dos auxílios e bolsas concedidos pelo CNPq.</i>
Acórdãos do TCU
<i>Acórdão 458/2014-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho (TC 013.747/2013-4)</i>
<i>Acórdão 3.235/2017-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho (TC 035.725/2015-0)</i>
<i>Acórdão 7.217/2017-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho (TC 035.725/2015-0)</i>
<i>Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho (TC 011.908/2018-1)</i>
<i>Acórdão 3.061/2019-TCU-Plenário, da relatoria da Ministra Ana Arraes (TC 027.076/2016-4)</i>
<i>Acórdão 8.991/2020-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho (TC 029.134/2018-8)</i>
<i>Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho (TC 017.413/2017-6)</i>
<i>Acórdão 12.502/2019-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho (TC 011.908/2018-1);</i>
<i>Acórdão 12.897/2020-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho (TC 040.341/2019-4)</i>
Manuais, Referenciais e Guias
<i>Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas – Tribunal de Contas da União, 2014.</i>
<i>Referencial de Controle de Políticas Públicas – Tribunal de Contas da União, 2020.</i>
<i>Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União, 4.ed. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020.</i>
<i>Guia da Política de Governança Pública – Casa Civil da Presidência da República et al, 2018.</i>
<i>Cobit 2019 – Modelo para governança e gestão de informações e tecnologias corporativas, Isaca, 2019.</i>

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria.

20. A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal (MAO), que está alinhado às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

21. Em relação ao aspecto metodológico, conforme compilação realizada à peça 39, p. 80-82, o planejamento desta fiscalização foi realizado em conformidade com as NAT e o MAO, tendo sido adotada inicialmente, para sua implementação, a metodologia de auditoria baseada em riscos, sob

tutoria da então Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) deste Tribunal, atual Secretaria de Orientação, Métodos, Informações e Inteligência para o Controle Externo e Combate à Corrupção (Soma).

22. A equipe inicialmente designada traçou a visão geral do processo de trabalho, objeto da auditoria, por meio de estudo do seu arcabouço legal e normativo, de mapeamento de seu fluxograma e de identificação dos processos de controle externo anteriores e de interesse tratando do tema no âmbito deste Tribunal. Para coleta de dados referente a essa etapa do planejamento dos trabalho, foi realizada revisão de dados existentes, que consistiu em: exame de relatórios de gestão e de auditoria anual de contas do CNPq relativos ao período 2017 e 2018, bem como dos processos anteriores e conexos à fiscalização; consulta ao sítio eletrônico do CNPq; levantamento do marco regulatório; extração de informações de bancos de dados governamentais, a exemplo do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) e do Portal da Transparência; requisição de informações ao CNPq por meio dos Ofícios de Requisição 1/183-2020 (peça 5) e 2/183-2020 (peça 27); coleta dos fluxogramas dos macroprocessos relacionados às bolsas e auxílios concedidos pelo CNPq, realização de quatro reuniões com gestores e elaboração de matriz de avaliação de risco.

23. Passo seguinte, a equipe inicial definiu exames de auditoria a serem executados durante a fase de execução, chegando-se à matriz de planejamento acostada à peça 39, p. 103-179.

24. Todavia, por motivos de força maior, a equipe inicial necessitou ser desmobilizada, de modo que esta equipe foi alocada na ação de controle, passando a estudar as informações levantadas e a apropriar-se dos papéis de trabalho desenvolvidos.

25. Esta equipe utilizou, para fins de diagnóstico, a técnica de matriz de análise de risco, aproveitando-se da matriz de riscos e controles elaborada pela equipe anterior (peça 39, p. 76-78 e 98-102). Esta equipe empregou a técnica de revisão documental para apropriação da coleta de dados até então realizada e promoveu adaptações à matriz de planejamento anterior, chegando-se aos riscos inerentes e respectivas questões de auditoria propostas para colher evidências para o tratamento de suas causas e/ou a mitigação de suas consequências, conforme a Tabela 2 a seguir. A síntese aqui exposta é detalhada na análise de riscos constante do Apêndice I.

Tabela 2 – Riscos e Questões de Auditoria

Descrição do evento de risco	Questão de auditoria associada
<p>2. Devido à inexistência de unidade que centraliza a coordenação do processo de análise técnica das prestações de contas (a qual é atribuída a diversas unidades das diretorias finalísticas, por expressa disposição normativa), poderá ocorrer baixa racionalidade na alocação de recursos humanos nesse processo de trabalho, o que poderá levar à gargalos operacionais em determinadas subunidades das diretorias finalísticas da UJ, impactando na morosidade na avaliação das prestações de contas finais desses benefícios e possibilidade de prescrição da pretensão punitiva do TCU, na hipótese de dano ao erário, e na ineficiência operacional desse processo de trabalho.</p>	<p>Em que medida as estruturas de governança do CNPq ligadas à coordenação e à gestão operacional do processo de análise de prestação de contas de bolsas e auxílios concedidos estão atuando para sanear o passivo de processos pendentes de análise conclusiva, bem como para evitar que tal situação se repita futuramente, e, ainda, para reduzir a morosidade da avaliação desses incentivos, considerando-se como critérios a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, guias da Casa Civil da Presidência da República e o princípio da eficiência insculpido no texto constitucional?</p>
<p>4. Devido a fragilidades da Plataforma Integrada Carlos Chagas (PICC) na gestão dos processos de trabalho relacionados aos fomentos à CT&I concedidos pelo CNPq, poderão ocorrer falhas de controle no fluxo de análise de prestação de contas de bolsas e auxílios, o que poderá levar ao acúmulo de processos de prestações de contas dos benefícios pendentes de análise conclusiva, impactando na baixa eficiência operacional do processo de trabalho e em prejuízos à accountability, à transparência e ao melhor direcionamento e orientação do planejamento de futuros incentivos.</p>	

<p>9. Devido à não divulgação pelo CNPq de informações em formatos abertos, não proprietários, acerca dos projetos subsidiados, de seus produtos, de seus resultados, de suas prestações de contas e de suas avaliações, poderá ocorrer a inobservância dos princípios da publicidade e da transparência, o que poderá levar ao prejuízo à accountability da política pública, impactando no comprometimento de seu amplo controle social.</p>	<p><i>Em que medida têm sido disponibilizadas à sociedade informações dos produtos, resultados, prestações de contas e avaliações de efetividade das bolsas e auxílios conduzidos pelo CNPq, considerando-se como critérios a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), o Decreto 9.283/2018, o Decreto 9.203/2017 e o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU?</i></p>
<p>6. Devido à existência de normativo interno dispensando a análise financeira de todos os auxílios concedidos que tenham o relatório técnico aprovado e cujos valores sejam inferiores a R\$ 100.000,00, poderá ocorrer a existência de volume de recursos repassados sem verificação de sua boa e regular aplicação, o que poderá levar a diminuição da expectativa de controle, impactando em prejuízo à responsividade dos respectivos beneficiários e à accountability da política pública.</p>	<p><i>Em que medida os normativos internos que disciplinam o processo de análise da prestação de contas de bolsas e auxílios concedidos pelo CNPq estão em conformidade com as disposições legais e constitucionais que estabelecem o dever de prestar contas dos recursos públicos, insculpidas no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e no art. 93, do Decreto Lei 200/1967, e com os permissivos previstos na Lei 10.973/2004, alterada pela Lei 13.243/2016, e no art. 58, §§ 2º e 7º do Decreto 9.283/2018?</i></p>

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

26. Para a fase de execução, esta equipe elaborou o Ofício de Requisição 3/183-2020 (peça 37), no intuito de melhor evidenciar eventuais achados e complementar o mapeamento do processo de análise de prestações de contas constante de fluxograma apresentado pelo CNPq (peça 14, p. 4). Ademais, foram aplicadas no final do mês de maio de 2021, para fins de coleta de dados, cinco entrevistas com representantes de diversas áreas envolvidas no processo de trabalho no CNPq, tendo ocorrido a participação de chefes de serviço, coordenadores, coordenadores-gerais e um dos diretores da instituição (peças 96-100).

27. As análises relacionadas aos riscos acima inventariados deram origem a cinco achados de auditoria, relacionadas às três questões apresentadas. Os três primeiros achados se relacionam à primeira questão de auditoria, o quarto achado se relaciona à segunda questão de auditoria e o quinto achado, à terceira questão de auditoria.

28. Ao final da execução foi apresentada e discutida com os gestores a Matriz de Achados preliminar, ocasião em que a equipe obteve comentários com vistas ao aperfeiçoamento da referida matriz, gerando a Matriz de Achados definitiva, disposta na peça 115.

29. Posteriormente, foi elaborado o relatório preliminar de auditoria (peça 118), o qual foi encaminhado ao CNPq (peça 116), para apresentação, até 6/8/2021, de comentários contemplando a perspectiva dos gestores sobre as propostas de encaminhamento formuladas, informando sobre as consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas, nos termos do item 145 das Normas de Auditoria do TCU, e do art. 14 da Resolução-TCU 315, de 22 de abril de 2020. Por sua vez, os gestores do CNPq apresentaram seus comentários (peças 119 e 120), os quais foram analisados no Apêndice II do presente relatório e incorporados, juntamente com a análise da equipe, no desenvolvimento dos achados.

30. Este relatório, nos seguintes tópicos, está dividido em: visão geral, três capítulos principais conforme as questões de auditoria e seus correspondentes achados, conclusão e proposta de encaminhamento. Ao final, consta, ainda, um apêndice contendo o detalhamento da análise de risco feita no planejamento, um apêndice contendo a análise dos comentários dos gestores e um anexo com fluxograma do processo de prestação de contas.

II. VISÃO GERAL DO OBJETO

Objetivos e Histórico do CNPq

31. O CNPq é uma pessoa jurídica de direito privado, criado pela Lei 1.310/1951, alterada pela Lei 6.129/1974, vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), com sede e foro no Distrito Federal, nos termos do art. 1º, do Anexo I ao Decreto 8.866/2016 (estatuto do CNPq).

32. *O Conselho foi instituído com o objetivo precípua de promover e fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico do País e contribuir na formulação, execução, acompanhamento, avaliação e difusão da Política Nacional de CT&I, em apoio ao MCTI. Para alcance desses objetivos, foram outorgadas ao CNPq as seguintes competências de interesse para a presente ação de controle [art 3º, incisos I, II, III, IV, V e VIII, do Anexo I à Portaria MCTIC 951/2017 - Regimento Interno do CNPq (RI/CNPq)]:*

Art. 3º. Compete ao CNPq, como órgão de fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação – CT&I, participar, em conjunto com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, da formulação, execução, acompanhamento, avaliação e difusão da Política Nacional de Ciência e Tecnologia e, especialmente:

I - promover e fomentar o desenvolvimento e a manutenção da CT&I e a formação de recursos humanos qualificados para a pesquisa, em todas as áreas do conhecimento;

II - promover e fomentar a CT&I e a capacitação de recursos humanos voltadas às questões de relevância econômica e social relacionadas às necessidades específicas de setores de importância nacional ou regional;

III - promover e fomentar a inovação tecnológica;

IV – promover, implementar e manter mecanismos de coleta, análise, armazenamento, difusão e intercâmbio de dados e informações sobre o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação;

V - propor e aplicar normas e instrumentos de apoio e incentivo a atividades de pesquisa e desenvolvimento, de difusão e de absorção de conhecimentos científicos e tecnológicos;

(...)

VIII - promover e realizar estudos sobre o desenvolvimento da CT&I.

Estrutura organizacional do CNPq e tomada de decisão

33. *O CNPq é dirigido pelo seu presidente com apoio de quatro diretores, responsáveis pelo planejamento, direção, coordenação e orientação da execução das atividades dos órgãos que compõem sua estrutura organizacional: Diretoria de Gestão e Tecnologia da Informação (DGTI); Diretoria de Engenharias, Ciências Exatas, Humanas e Sociais (DEHS); Diretoria de Ciências Agrárias, Biológicas e da Saúde (DABS); e Diretoria de Cooperação Institucional (DCOI).*

34. *Verifica-se, pelas competências atribuídas a cada diretoria do CNPq, discriminadas nos arts. 9 a 12 do seu Estatuto e nos arts. 19, 69, 73 e 77 do RI/CNPq, que a DGTI, classificada como órgão seccional (art. 4º, inciso II, alínea 'c', do Anexo I ao Decreto 8.866, de 3 de outubro de 2016), concentra as atribuições administrativas da gestão, ao passo que as demais unidades (DABS, DEHS e DCOI), qualificadas como órgãos específicos singulares (art. 4º, inciso III, do Anexo I ao Decreto 8.866/2016), dedicam-se aos programas finalísticos implementados pela Unidade Jurisdicionada (UJ). Além disso, no que concerne às diretorias finalísticas do CNPq, constata-se a opção pela segregação de competências alicerçada nas áreas de conhecimento das atividades de fomento à CT&I a serem implementadas. A Tabela 3 apresenta as atribuições de cada diretoria do CNPq:*

Tabela 3 – Diretorias do CNPq e suas competências

Diretoria	Competências
<i>Diretoria de Gestão e Tecnologia da Informação (DGTI)</i>	<i>Propor, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas aos Sistemas Federais de Organização e Inovação Institucional, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação, de Pessoal Civil da Administração Federal, de Planejamento e Orçamento, de Contabilidade, de Administração Financeira e de Serviços Gerais.</i>
<i>Diretoria de Engenharias, Ciências Exatas, Humanas e Sociais (DEHS)</i>	<i>Propor, coordenar e supervisionar as atividades de desenvolvimento científico e tecnológico relacionadas à engenharia, capacitação tecnológica e inovação, ciências humanas e sociais aplicadas, ciências exatas e da informação e fomentar a capacitação de recursos humanos e a implementação permanente da pesquisa e da inovação científica e tecnológica.</i>
<i>Diretoria de Ciências Agrárias, Biológicas e da Saúde (DABS)</i>	<i>Propor, coordenar e supervisionar as atividades de desenvolvimento científico e tecnológico relacionadas a saúde, agropecuária, biotecnologia e ciências da terra e do meio ambiente e fomentar a capacitação de recursos humanos e a implementação permanente da pesquisa e da inovação científica e tecnológica.</i>
<i>Diretoria de Cooperação Institucional (DCOI)</i>	<i>Propor, coordenar e supervisionar as atividades de desenvolvimento científico e tecnológico relacionadas aos programas e projetos emanados de parcerias nacionais e internacionais e fomentar a capacitação de recursos humanos e a implementação permanente de projetos.</i>

Fonte: arts. 19, 69, 73 e 77 do RI/CNPq.

35. Além do presidente e dos titulares dos órgãos seccionais e singulares do CNPq, dois órgãos colegiados são de especial importância na estrutura de tomada de decisão da UJ: a Diretoria Executiva e o Conselho Deliberativo.

36. A Diretoria Executiva é composta pelo presidente e pelos diretores do CNPq, sendo relevantes para o presente trabalho as seguintes atribuições (art. 83, incisos I, II, III, IV, V, alíneas 'a' e 'c', VI, VIII e IX, do RI/CNPq):

Art. 83. À Diretoria Executiva, composta pelo Presidente e pelos Diretores, compete:

I - conceber, propor e implementar programas de desenvolvimento científico e tecnológico de relevância econômica, social e estratégica para o País, em consonância com as políticas de CT&I;

II - regulamentar, coordenar e supervisionar os programas de desenvolvimento científico e tecnológico e de formação de recursos humanos;

III - coordenar as atividades interdisciplinares do CNPq;

IV - planejar, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades das unidades do CNPq;

V- submeter ao Conselho Deliberativo, em consonância com as políticas de CT&I:

a) a orientação geral das atividades do CNPq; (...)

c) as propostas de alteração do Estatuto do CNPq e do Regimento Interno do CNPq; (...)

VI - aprovar os atos relativos ao funcionamento do CNPq, abrangendo as alterações das estruturas técnico e administrativa, no tocante à definição, ao detalhamento de competências e de atribuições, à vinculação e aos procedimentos das unidades técnicas e administrativas nos termos do Regimento Interno;

(...)

VIII - estabelecer e executar as atividades relativas a pessoal; e

IX - autorizar a contratação de consultores ou organizar comissões técnicas para a realização de estudos e a elaboração de pareceres, de acordo com necessidades específicas.

37. Já o Conselho Deliberativo é órgão soberano de orientação das atividades do CNPq (art. 7º da Lei 1.310, de 15 de janeiro de 1951, e art. 84 do RI/CNPq) e tem composição mais diversa, segmentada entre membros natos - representantes de entidades públicas que atuam no Sistema Nacional de CT&I - e membros designados, a saber:

Tabela 4 – Composição do Conselho Deliberativo

Membros Natos	Membros Designados
Presidente do CNPq	Seis cientistas de reconhecida competência em suas áreas de atuação.
Secretário Executivo do MCTI	Três pesquisadores da comunidade tecnológica nacional, de reconhecida competência em suas áreas de atuação.
Presidente da Financiadora de Estudos e Projetos – Finep	Três empresários brasileiros com atuação marcante para o desenvolvimento tecnológico nacional.
Presidente da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes	Um servidor do CNPq, técnico de nível superior em efetivo exercício do cargo no CNPq.
Presidente do Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa - Confap	

Fonte: Regimento Interno do CNPq, art. 84.

38. Para a presente ação de controle, verifica-se que as seguintes atribuições do Conselho Deliberativo merecem atenção (art. 82, incisos I, II, III, VIII, IX e XII, do RI/CNPq):

Art. 82. Ao Conselho Deliberativo compete:

I - propor e deliberar sobre questões relevantes para o desenvolvimento científico e tecnológico do País;

II - aprovar proposta da Diretoria-Executiva quanto às prioridades e a orientação geral das atividades do CNPq, sua implementação e divulgação;

III - aprovar critérios e procedimentos e definir prioridades para a concessão de auxílios à pesquisa, bolsas e outras modalidades de apoio ao desenvolvimento da CT&I no País; (...)

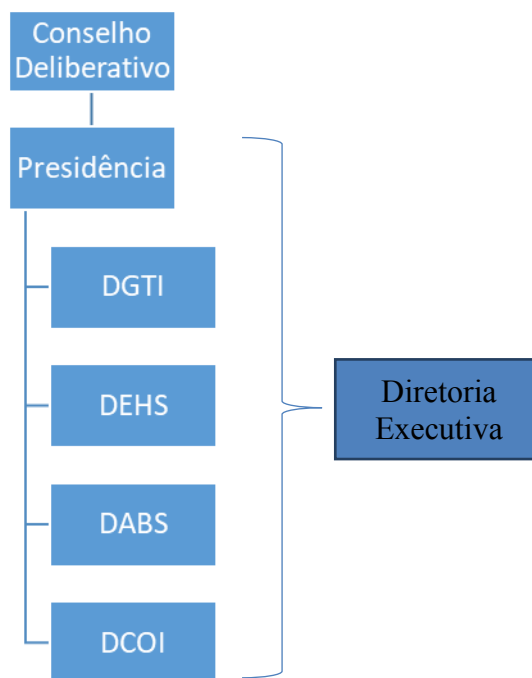
VIII - apreciar e deliberar sobre propostas de alterações do Estatuto e do Regimento Interno do CNPq, ouvida a Diretoria-Executiva;

IX - aprovar as normas de funcionamento dos colegiados do CNPq e suas alterações; (...)

XII - apreciar os demais assuntos que lhe sejam submetidos pela Diretoria-Executiva ou por qualquer dos Conselheiros.

39. O Conselho Deliberativo e a Diretoria Executiva têm seu funcionamento regulamentado, respectivamente, por resolução deliberativa e por resolução normativa (arts. 92 e 94 do RI/CNPq).

Figura 1 – Organograma Simplificado do Processo de Tomada de Decisão do CNPq



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Usuários previstos e partes responsáveis, seus interesses e necessidades

40. Conforme análise realizada pela equipe de auditoria inicialmente designada (peça 39, p. 53-54) e algumas alterações posteriores, as principais partes interessadas na eficiência da análise de prestações de contas de bolsas e auxílios concedidos pelo CNPq seguem inventariadas na Tabela 5, seguidas da avaliação do respectivo grau de interesse e das correspondentes ponderações acerca dos impactos de um processo inadequado de análise das prestações de contas por parte do CNPq:

Tabela 5 – Análise de stakeholders e grupos de interesses relacionados à eficiência da análise de prestação de contas de bolsas e auxílios concedidos pelo CNPq

<i>Stakeholder</i>	<i>Interesse no processo de trabalho</i>	<i>Grau de Interesse</i>	<i>Impacto se a eficiência do processo não atender aos interesses do stakeholder</i>	<i>Papel do stakeholder no processo de trabalho</i>
<i>Bolsistas e beneficiários dos auxílios concedidos</i>	<i>- Existência de critérios claros para a prestação de contas e avaliação dos resultados</i>	++	<i>- Falta de clareza a respeito do dever de prestar contas, com possíveis incentivos à inércia e a desvios de conduta</i>	<i>- Beneficiário primário</i>
<i>Universidades</i>	<i>- Existência de critérios objetivos de prestações de contas</i>	++	<i>- Iniciativas acadêmicas não realizadas/finalizadas</i>	<i>- Beneficiário primário</i>
<i>Empresas interessadas em pesquisas</i>	<i>- Geração de parcerias e desenvolvimento de produtos inovadores</i>	+	<i>- Diminuição do potencial de pesquisa e desenvolvimento direcionado ao mercado</i>	<i>- Beneficiário indireto</i>
<i>CNPq</i>	<i>- Atendimento dos resultados esperados para a política pública de concessão de bolsas e auxílios - Observância dos normativos atinentes à análise de prestação de contas</i>	+	<i>- Não ressarcimento diante de problemas na prestação de contas carentes de análise - Menos informações a respeito da eficácia da política pública de concessão de bolsas</i>	<i>- Analisar a prestação de contas - Elaborar indicadores que orientem o planejamento de futuros incentivos</i>
<i>Cidadãos</i>	<i>- Transparência e efetividade da atuação do CNPq</i>	+	<i>- Menos controle social</i>	<i>- Beneficiário secundário</i>
<i>TCU</i>	<i>- Atendimento ao item 22 do Voto do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara - Atendimento ao item 9.4 do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara (tratamento do passivo de ajustes com prazos de prestações de contas vencidos e de pendências na conclusão das análises) - Realização do exame de alguns aspectos de governança do processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios concedidos pelo CNPq (controle externo)</i>	++	<i>- Risco de o CNPq não alcançar sua missão institucional</i>	<i>- Avaliar a eficiência do processo de análise de prestações de contas final de bolsas e auxílios conduzido pelo CNPq</i>
<i>CGU</i>	<i>- Controle interno</i>	+	<i>- Risco de o CNPq não alcançar sua missão institucional</i>	<i>- Analisar a legalidade, a eficiência, eficácia e a efetividade do programa</i>
<i>Congresso Nacional</i>	<i>- Conhecer a aderência do CNPq à legislação existente sobre CT&I</i>	+	<i>- Risco de ser necessária alteração das leis já aprovadas para o setor de CT&I</i>	<i>- Elaborar leis para regular e desenvolver o setor de CT&I</i>
<i>MCTI</i>	<i>- Saber se o CNPq cumpre a sua missão institucional/legal</i>	++	<i>- Risco de o CNPq não alcançar sua missão institucional - Informações insuficientes sobre pesquisa em ciência e</i>	<i>- Monitorar os indicadores de eficácia/eficiência/efetividade da política de</i>

			<i>tecnologia no País</i>	<i>concessão de bolsas e auxílios do CNPq - Induzir o CNPq a conduzir a análise de prestação de contas com transparência</i>
<i>MEC, Finep, Capes e demais entidades e órgãos públicos que promovam o fomento à pesquisa em CT&I por meio de bolsas ou auxílios</i>	<i>- Saber se o CNPq cumpre a sua missão institucional/legal</i>	+	<i>- Risco de o CNPq não alcançar sua missão institucional</i>	<i>- Induzir o CNPq a conduzir a análise de prestação de contas com transparência e eficácia/eficiência/efetividade.</i>

Principais produtos do CNPq

41. *As bolsas e os auxílios são os principais instrumentos de fomento utilizados pelo CNPq na operacionalização de sua política de promoção do desenvolvimento científico e tecnológico do país.*

42. *As bolsas podem ser concedidas diretamente pelo CNPq ou por meio de convênios com instituições de ensino e pesquisa para as quais são destinadas quotas desse incentivo e, segundo o art. 34, § 2º, do Decreto 9.283/2018:*

§ 2º Considera-se bolsa o aporte de recursos financeiros, em benefício de pessoa física, que não importe contraprestação de serviços, destinado à capacitação de recursos humanos ou à execução de projetos de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo e às atividades de extensão tecnológica, de proteção da propriedade intelectual e de transferência de tecnologia.

43. *Já quanto aos auxílios, assim dispõe o art. 34, § 3º do Decreto 9.283/2018:*

§ 3º Considera-se auxílio o aporte de recursos financeiros, em benefício de pessoa física, destinados:

I - aos projetos, aos programas e às redes de pesquisa, desenvolvimento e inovação, diretamente ou em parceria;

II - às ações de divulgação científica e tecnológica para a realização de eventos científicos;

III - à participação de estudantes e de pesquisadores em eventos científicos;

IV - à editoração de revistas científicas; e

V - às atividades acadêmicas em programas de pós-graduação stricto sensu.

44. *O público-alvo de ambos os incentivos são discentes do ensino médio, superior e de pós-graduação, interessados em atuar na área de pesquisa científica; pesquisadores em CT&I; e especialistas em PD&I nas empresas e centros tecnológicos.*

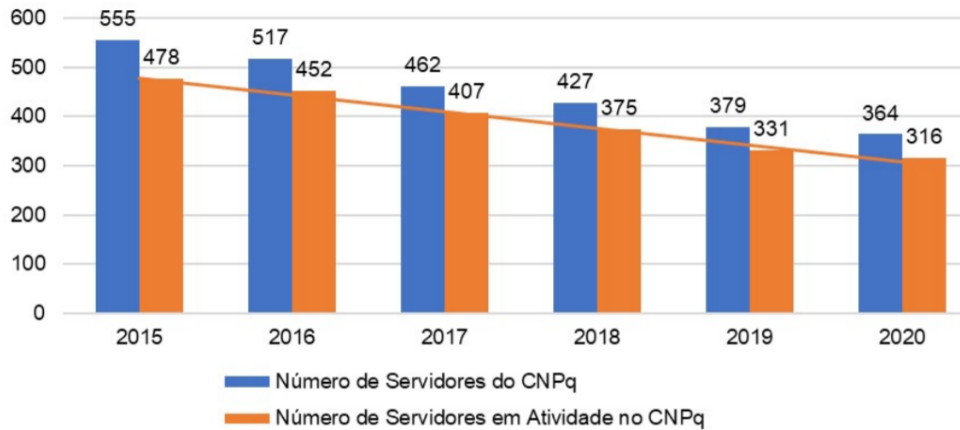
45. *Por fim, cabe registrar que a variedade de modalidades de bolsas e auxílios com regramentos normativos distintos aponta para complexidade da avaliação empreendida na presente fiscalização. A discriminação dos atributos de cada modalidade de bolsa e de auxílio outorgado pelo CNPq está disposta à peça 39, p. 23-31, bem como os programas finalísticos implementados por meio da concessão de bolsas e auxílios, dispostos à mesma peça 39, p. 31-50.*

Recursos humanos

46. O quadro de pessoal do CNPq é composto por dois cargos da carreira de gestão, planejamento e infraestrutura em C&T, assim estruturados na forma da Lei 8.691, de 28 de julho 1993: analista em C&T, cujo nível de formação exigido é superior inespecífico; e assistente em C&T, cujo nível de formação exigido é o ensino médio.

47. Segundo o Relatório de Gestão do CNPq de 2020, p. 92-93, a situação do contingente de servidores, em comparação com exercícios anteriores, é a seguinte:

Figura 2 – Força de trabalho do CNPq por exercício



Fonte: Relatório de Gestão 2020 do CNPq, p. 92.

48. É nítida, portanto, a tendência de queda do número de servidores do órgão. Em 2020, além dos 316 servidores que atuavam efetivamente no CNPq (48 dos 364 estavam cedidos a outros órgãos), dezessete servidores foram requisitados, totalizando um contingente de 333 servidores em atividade no Conselho em 2020, conforme Relatório de Gestão 2020 do CNPq, p. 92-94.

49. Ademais, a Figura 3 apresenta a movimentação de servidores do CNPq em 2020:

Figura 3 – Movimentação de servidores do CNPq em 2020



Fonte: Relatório de Gestão 2020 do CNPq, p. 94.

50. Não obstante os dados supramencionados, o quantitativo de servidores alocados na análise de prestações de contas de bolsas e auxílios restringe-se: aos lotados no Serviço de Análise Financeira/Coordenação de Prestação de Contas/Diretoria de Gestão e Tecnologia da Informação (Seafi/COPCO/DGTI), que realizam o exame financeiro desses incentivos; aos alocados nas diversas subunidades das diretorias finalísticas do Conselho – DABS, DCOI, DEHS, incumbidos da avaliação

técnica dos referidos fomentos; e aos designados para os Serviços de Projetos de Pesquisa e de Bolsas de Fomento Tecnológico, de Bolsas de Pesquisa no País, de Bolsas de Formação no País e de Acompanhamento de Bolsistas Egressos, todos da Coordenação-Geral de Apoio Operacional da DGTI (CGEAO/DGTI), responsáveis pela apreciação do passivo de processos físicos de prestação de contas dos benefícios, totalizando em janeiro de 2021, o montante de 139 servidores, sendo 121 em unidades que realizam a análise técnica, três no serviço que realiza a análise financeira e quinze na unidade que trata os processos físicos, segundo informações prestadas em resposta ao item 'c' do Ofício de Requisição 2-183/2020 (peça 35, p. 2-3).

51. Além disso, colaboram na emissão de parecer técnico acerca do cumprimento dos objetivos e obrigações do plano de trabalho/termo de compromisso firmado a partir da análise do respectivo relatório técnico final apresentado pelo beneficiário do fomento (subetapa do processo de análise técnica da prestação de contas de bolsas e auxílios, conforme fluxograma à peça 14, p. 14, e peça 110), os consultores **ad hoc**, quadro formado pelos pesquisadores bolsistas de produtividade, além de não bolsistas convidados pelo CNPq, que assumem esse ônus em contraprestação ao fomento recebido, nos termos dos arts. 32 e 33 da Resolução Normativa CNPq 2/2015.

Sistemas de Informação

52. A Plataforma Integrada Carlos Chagas (PICC) é o principal sistema de informação de apoio a gestão dos benefícios concedidos pelo CNPq. Criada em 2006 com objetivo de automatizar os processos e os fluxos de trabalho relacionados aos fomentos à pesquisa e à formação de recursos humanos concedidos pelo conselho, essa plataforma integra as atividades executadas pelas diversas diretorias da entidade, albergando todos seus processos de negócio, desde a submissão, julgamento e concessão de bolsas e de auxílios, contratação de editais com recursos próprios e de fundos setoriais e o pagamento dessas ações com interação direta com o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), até a prestação de contas e o acompanhamento dos respectivos projetos.

53. Dessa forma, a PICC contempla importantes funções, coligindo dados sobre as bolsas e auxílios, encaminhamento de projetos e solicitação de incentivos, andamento dos processos, emissão de pareceres, assinaturas de termos de concessão, relatórios técnicos e de prestação de contas, entre outros, sendo o ambiente virtual de acesso tanto ao beneficiário externo quanto aos gestores da política pública. Na Tabela 6 seguem compiladas as funcionalidades da PICC, com destaque para as aplicações relacionadas ao objeto da presente fiscalização:

Tabela 6 – Funcionalidades da Plataforma Integrada Carlos Chagas

Funcionalidades
1 - Configuração e publicação de chamadas
2 - Formulários e submissão de propostas e pedidos de benefícios
3 - Distribuição aos técnicos e pesquisadores para realização de pré-seleção, avaliação dos consultores, julgamento e deliberação final acerca de propostas e concessão de benefícios
4 - Divulgação dos resultados de concessão de benefícios e publicação no DOU
5 - Emissão, assinatura e armazenamento do termo de outorga de bolsas e auxílios
6 - Indicação de bolsistas
7 - Cadastro de dados complementares, dados bancários e pagamento de bolsas e auxílios
8 - Envio de prestação de contas e fluxo de análise técnica e financeira das prestações de contas
9 - Mudança de vigência, situação, suplementação, cancelamento e submissão de pedidos aos consultores para fins de acompanhamento e avaliação de projetos
10 - Módulo de concessão, acompanhamento e avaliação de cotas institucionais de iniciação científica e tecnológica
11 - Módulo de concessão, acompanhamento e avaliação de bolsas de mestrado e doutorado
12 - Módulo de gerenciamento de bolsas pelos Gestores Institucionais
13 - Concessão e avaliação de propostas de prêmios
14 - Documentação de gestão arquivística e documental
15 - Cobranças em processos de prestações de contas
16 - Fluxo de cobrança e devolução em Tomada de Contas Especial

Fonte: resposta ao subitem 'j' do Ofício de Requisição 1-183/2020, peça 13.

54. Em que pese a abrangência dos processos de trabalhos gerenciados pela PICC, é necessário registrar que, consoante informações prestadas pelo CNPq à peça 45 do TC 000.073/2019-9 (peça 109, p. 2), em razão de divergências entre as regras de negócio dos bancos de informações anteriores a essa plataforma, o que impossibilitou a integral exportação de seus dados, ainda subsistem dois sistemas informatizados para gestão complementar dos processos e fluxos de trabalho relacionados aos fomentos concedidos:

a) Sistema Gerencial de Fomento (Sigef): implantado em 1991 com a finalidade de apoiar a gestão de fomento e controle de processos em papel; e

b) Sistema de Prestação de Contas (SIPC): implantado em meados de 1997 com o objetivo de apoiar o processo de cobrança e análise da prestação de contas financeira dos beneficiários de auxílio a pesquisa.

55. Ainda de acordo com informações trazidas pelo CNPq, à peça 45 do TC 000.073/2019-9 (peça 109, p. 2), acerca do adimplemento do subitem 9.2. do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara, da relatoria da Ministra Ana Arraes, na base de dados Sigef encontra-se a situação final do processo em relação a sua prestação de contas técnica e financeira (pendente, aprovada ou reprovada), informação essa registrada manualmente no sistema ao final dos fluxos de análise técnica e financeira. Já na base de dados do sistema SIPC estão os registros de cobrança e resultados da análise dos documentos comprobatórios, enviados em papel, dos gastos dos beneficiários dos auxílios. Por fim, a PICC contém o registro de todas as etapas do fluxo de análise financeira e técnica da prestação de contas de bolsas e auxílios, incluindo as cobranças automáticas e o resultado do exame documental. Entretanto, ao término desse fluxo, o resultado final tem que ser atualizado automaticamente na base de dados do Sigef. Impende ainda destacar que regras de negócio do Sigef permitem que um mesmo processo possua vários registros com o mesmo código, representando as diferentes demandas relativas ao mesmo processo.

56. Além disso, informações constantes dos Relatórios de Gestão (RG) referentes aos exercícios de 2017 e 2018 apontaram para criticidades na PICC com alto potencial de causar danos aos objetivos do próprio CNPq.

57. A Tabela 7 detalha as principais dificuldades apuradas na PICC apontadas pelas unidades usuárias do sistema eletrônico na UJ, segundo os RG do CNPq referentes aos exercícios de 2017 e 2018:

Tabela 7 – Dificuldades apontadas nos RG do CNPq dos exercícios de 2017 e 2018 quanto às ações e processos de trabalho suportados pela Plataforma Integrada Carlos Chagas

Incidentes Relatados
- Inexistência de formulários eletrônicos de avaliação e seleção para acesso de consultores externos.
- Impossibilidade de geração de relatórios gerenciais dos Prêmios, com dados extraídos da PICC.
- Tramitação em papel das solicitações de autorização de Expedição Científica (participação de estrangeiros em atividades de pesquisa no Brasil), que torna burocrática e morosa a gestão, e cuja demanda para integrar a PICC, por meio de formulários online, não é atendida.
- Problemas constantes com TI, principalmente relacionados às ações vinculadas à PICC, como demora no atendimento às demandas, acarretando atrasos no lançamento de chamadas, projetos e encomendas, causando prejuízos e constantes transtornos aos servidores e aos que dependem da Plataforma. No caso de encomendas, houve dificuldades em todas as etapas do processo, desde a configuração da encomenda à assinatura do Termo de Aceitação.
- Os constantes problemas na PICC que dificultaram o desempenho das atividades de atendimento, distribuição e análise das prestações de contas financeiras dos Auxílios Individuais. A referida instabilidade dificulta qualquer planejamento e implantação de ações de melhorias.
- Em conformidade com o disposto no Decreto 8.866/2016, o SEBFT foi extinto e incorporado ao SEPPQ em 10/2017, se tornando o SEPFT, que até o presente não foi adequado na PICC, gerando problemas no sistema de publicação no DOU, lotação errônea da equipe.
- Existência de duplicidade dos empenhos realizados através da ferramenta de 'Empenho em lote' da PICC,

ocasionando pagamentos superiores aos valores aprovados.

- Inexistência de ferramenta na PICC para prorrogação de bolsa; para cancelamento de bolsa PJD quando a mesma é prorrogada; para cancelamento das bolsas IT e SWP.
- Baixo potencial da ferramenta de solicitação de empenho e cancelamentos, para que o fluxo permita atendimento das demandas, mesmo antes da assinatura do termo de aceite.
- Impossibilidade de processamento das folhas de pagamento e da análise eletrônica da folha de bolsas do FNDCT na PICC.
- Inexistência de ferramenta de consulta e acompanhamento de chamadas/editais com a situação individual de cada projeto.

Fonte: Relatório de Gestão 2017 do CNPq, p. 234-261.

Histórico orçamentário e financeiro

58. Conforme dados extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), o volume de recursos orçamentários consignados e executados pela Unidade Orçamentária 24201 - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), entre 2010 e 2020, passou por uma ascensão considerável entre os exercícios de 2012-2015 em relação ao período de 2010-2011. Já no interstício subsequente a esse ápice, verifica-se uma tendência de queda acentuada:

Tabela 8 – Dados Orçamentários do CNPq (em R\$) – 2010 a 2020

Ano	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
Total	17.675.771.957	16.696.704.223	17.818.494.835	17.646.402.552	15.370.317.106	15.186.103.810
2010	1.096.821.555	1.086.753.564	1.175.869.862	1.171.775.111	1.063.745.258	1.054.889.332
2011	1.184.897.037	1.188.997.037	1.249.773.193	1.238.652.894	1.041.693.354	1.035.613.192
2012	1.437.569.093	1.417.888.303	1.619.771.314	1.588.510.987	1.385.430.448	1.375.542.691
2013	1.701.962.876	1.726.562.876	2.091.543.528	2.111.997.427	1.913.596.127	1.911.133.165
2014	1.736.431.816	1.767.931.816	2.094.559.402	2.128.486.387	1.879.376.931	1.875.638.035
2015	2.033.065.697	1.963.714.975	2.021.326.406	2.010.637.153	1.603.982.575	1.510.862.835
2016	2.269.738.617	1.909.355.430	1.628.186.867	1.599.608.609	1.294.982.050	1.292.087.481
2017	1.673.849.901	1.673.094.527	1.586.521.479	1.572.849.053	1.296.439.901	1.292.051.071
2018	1.486.922.929	1.424.114.350	1.324.999.209	1.323.081.224	1.265.339.995	1.241.859.031
2019	1.227.859.684	1.228.359.684	1.484.548.906	1.475.905.341	1.410.192.653	1.395.358.085
2020	1.265.957.606	1.309.931.661	1.358.582.218	1.355.567.040	1.215.295.938	1.200.827.017

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

59. O crescimento orçamentário vultoso verificado no período de 2012 a 2015 é explicado pelo significativo número de bolsas na modalidade Graduação Sanduíche no Exterior (SWG) concedidas pelo CNPq por meio do Ciências sem Fronteiras (CsF), programa instituído pelo Decreto 7.642, de 13 de dezembro de 2011.

60. Com relação à participação na implementação das ações dos planos plurianuais vigentes durante o período de abrangência da auditoria, tem-se que em consulta ao PPA 2016-2019, apurou-se que o CNPq atuou principalmente no objetivo estratégico 0497 'Promover a formação, capacitação e fixação de recursos humanos qualificados voltados à ciência, tecnologia e inovação', no âmbito do Programa 2021 'Ciência, Tecnologia e Inovação'. Já no PPA 2020-2023, observa-se que o principal objetivo de atuação do CNPq é o '1176 - Otimizar a capacidade científica do país na dimensão dos desafios da realidade brasileira', no âmbito do Programa '2204 - Brasil na Fronteira do Conhecimento'. Salienta-se que informações prestadas pelo CNPq em relação a questionamento constante do item 'f' do Ofício de Requisição 1-183/2020 (peças 15 e 16) consignam os seguintes valores dispendidos pelo Conselho à conta da concessão de bolsas e auxílios no período de 2017 a 2019:

Tabela 9 – Despesas com bolsas empenhadas, liquidadas e pagas (em R\$) – 2017 a 2019

DESPESAS DE FOMENTO (BOLSAS) EMPENHADAS, LIQUIDADAS E PAGAS (em R\$)				
	2017	2018	2019	TOTAIS GERAIS
EMPENHADAS	1.170.303.478,74	966.167.553,08	1.130.119.574,17	3.266.590.605,99

LIQUIDADAS	955.323.793,80	955.702.450,65	1.093.062.444,00	3.004.088.688,45
PAGAS	954.525.619,79	951.864.272,65	1.093.008.176,46	2.999.398.068,90
PAGAS (RP)	166.000.848,79	102.732.194,47	36.668.164,59	305.401.207,85

Fonte: Resposta ao item 'f' do Ofício de Requisição I-183/2020 (peça 15).

Tabela 10 – Despesas com auxílios empenhadas, liquidadas e pagas (em R\$) – 2017 a 2019

DESPESAS DE FOMENTO (AUXÍLIOS) EMPENHADAS, LIQUIDADAS E PAGAS (em R\$)				
	2017	2018	2019	TOTAIS GERAIS
EMPENHADAS	120.328.817,48	77.536.606,58	58.570.426,76	256.435.850,82
LIQUIDADAS	70.772.470,51	45.263.228,14	41.678.880,40	157.714.579,05
PAGAS	67.212.004,62	39.900.278,40	40.987.944,21	148.100.227,23
PAGAS (RP)	16.369.921,14	39.859.956,00	33.633.001,28	89.862.878,42

Fonte: Resposta ao item 'f' do Ofício de Requisição I-183/2020 (peça 16).

61. Pelo exposto, constata-se a elevada representatividade da política de fomento de concessão de bolsas e auxílios gerida pelo CNPq no seu orçamento anual, uma vez que a proporção entre os valores com bolsas e auxílios empenhados nos anos de 2017, 2018 e 2019 (Tabela 9 e Tabela 10) e o respectivo orçamento total executado pelo Conselho em cada um dos referidos exercícios (Tabela 8) é de 82%, 79% e 80%, respectivamente.

Descrição e mapa do processo de análise das prestações de contas

62. A comprovação da regularidade dos gastos realizados às expensas das bolsas e auxílios concedidos pelo CNPq é empreendida pelo próprio beneficiário do incentivo, em respeito ao dever de prestar contas insculpido no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e na Lei 10.973/2004.

63. Nesse sentido, as análises das aludidas prestações de contas podem ser técnicas e/ou financeiras, a depender do tipo de instrumento (bolsa ou auxílio) e da modalidade de concessão.

64. A análise técnica, realizada pelas diretorias finalísticas, visa à emissão de parecer acerca do cumprimento dos objetivos previstos no plano de trabalho do projeto de pesquisa aprovado a partir do relatório de atividades elaborado pelo respectivo beneficiário.

65. Por seu turno, a análise financeira, realizada pela Coordenação de Prestação de Contas (COPCO/CGADM/DGTI), refere-se à regularidade e conformidade dos aspectos legal e contábil do enquadramento dos valores aprovados nos grupos custeio e capital, e dos itens financiáveis estabelecidos na respectiva chamada técnica, no prazo de sessenta dias do seu recebimento, podendo ser prorrogada por igual período, mediante justificativa fundamentada, nos termos da IS CNPq 003/2012.

66. Atualmente, é realizada apenas a análise técnica no caso das concessões de bolsas. Para os auxílios, são realizadas análises técnica e financeira, considerando-se a prestação de contas finalizada apenas após a aprovação em ambas as instâncias. Já na hipótese de uma e/ou de ambas as análises de prestações de contas serem reprovadas, o respectivo processo segue para o Serviço de Tomada de Contas Especial (SETCE/COPCO/CGADM/DGTI), subunidade da Coordenação de Prestação de Contas, o qual é responsável pela apuração e cobrança dos valores a serem ressarcidos ao erário público, segundo legislação específica.

67. Ainda fazem parte do assessoramento ao processo de TCE as unidades da Procuradoria Federal (PF/CNPq/PRE) e da Auditoria Interna (AUD/PRE), estruturalmente e diretamente relacionadas à Presidência do CNPq.

68. Além das análises técnica e financeira, são executadas pela Coordenação-Geral de Apoio Operacional (CGEAO/DGTI) um conjunto de atividades operacionais de verificação das exigências

normativas e requisitos para o correto encerramento dos processos eletrônicos e físicos de prestações de contas, bem como atividades administrativas de acompanhamento e suporte à análise técnica dos processos físicos. Nesse sentido, os gestores declararam que a divisão de competências entre as unidades que realizam a análise técnica e a responsável pelo encerramento das prestações de contas decorre do atendimento ao princípio da segregação de funções, citando jurisprudência contida nos Acórdãos 409/2007 e 611/2008-TCU-1ª Câmara, ambos da relatoria do Ministro Valmir Campelo (peça 52, p. 3 e 5).

69. A Tabela 11, resultado do cotejamento de informações extraídas do Relatório de Gestão 2018 do CNPq e do Anexo I do RI/CNPq, lista as subunidades do Conselho responsáveis pelas análises das prestações de contas de bolsas e auxílios concedidos:

Tabela 11 – Subunidades do CNPq responsáveis pela análise da prestação de contas de bolsas e auxílios e suas competências

Subunidade responsável pela apreciação das Prestações de Contas - Análise Financeira
<i>Serviço de Análise Financeira / Coordenação de Prestação de Contas / Coordenação-Geral de Administração e Finanças, da Diretoria de Gestão e Tecnologia da Informação (SEAFI/COPCO/CGADM/DGTI)</i>
Competências previstas no art. 37 do Regimento Interno do CNPq
<i>Ao Serviço de Análise Financeira compete executar e acompanhar as atividades concernentes aos serviços de análise financeira das prestações de contas relativas aos instrumentos de apoio à pesquisa concedidos pelo CNPq, aos convênios de qualquer natureza e aos suprimentos de fundos.</i>
Subunidade responsável pela coordenação, supervisão e acompanhamento das Prestações de Contas - Análise Financeira
<i>Coordenação de Prestação de Contas / Coordenação-Geral de Administração e Finanças, da Diretoria de Gestão e Tecnologia da Informação (COPCO/CGADM/DGTI)</i>
Competências previstas no art. 36 do Regimento Interno do CNPq
<i>I - <u>coordenar, supervisionar e acompanhar as ações concernentes aos serviços de análise financeira das prestações de contas relativas aos instrumentos de apoio à pesquisa concedidos pelo CNPq, aos convênios de qualquer natureza e ao suprimento de fundos, bem como aos serviços de execução de cobrança e acompanhamento de prazos de parcelamento e de recuperação de créditos, e à tomada de contas especial;</u> e</i>
<i>II - <u>efetuar a prestação de contas de recursos recebidos pelo CNPq no âmbito de parcerias institucionais devidamente formalizadas por meio de instrumentos previstos na legislação em vigor.</u> (grifo nosso).</i>
Subunidade responsável pela coordenação, direção e supervisão das Prestações de Contas - Análise Financeira
<i>Coordenação-Geral de Administração e Finanças da Diretoria de Gestão e Tecnologia da Informação (CGADM/DGTI)</i>
Competência prevista no art. 21 do Regimento Interno do CNPq
<i>II - <u>coordenar, dirigir e supervisionar a programação e execução orçamentária, a execução financeira, o registro contábil, a elaboração e a análise de prestações de contas e de processos de tomada de contas especiais;</u> (grifo nosso).</i>
Subunidades responsáveis pela apreciação das Prestações de Contas - Análise Técnica
<i>Coordenações das diretorias finalísticas (DABS, DEHS e DCOI)</i>
Competências previstas nos arts. 72, 76 e 81 do Regimento Interno do CNPq
<i>A cada uma, atuando nas áreas do conhecimento sob suas incumbências, sem prejuízo à atuação interdisciplinar e transversal, compete:</i>
<i>I - <u>elaborar pareceres técnico-científicos relativos a processos de fomento da área;</u></i>
<i>II - <u>supervisionar a implementação de processos de fomento da área;</u></i>
<i>III - <u>gerenciar, executar e acompanhar processos de fomento da área;</u></i>
<i>IV - <u>elaborar parecer sobre relatórios técnicos parciais e finais relativos ao cumprimento do objeto contratado;</u> e</i>
<i>V - <u>executar outras ações e atividades técnicas que sejam designadas pela Diretoria Executiva.</u> (grifo</i>

nosso).

Subunidades responsáveis pela coordenação da Prestações de Contas - Análise Técnica

Coordenações-Gerais das diretorias finalísticas

Competências previstas nos arts. 71, 75 e 80 do Regimento Interno do CNPq

III - coordenar a análise técnica de relatórios parciais e finais relativos ao cumprimento do objeto contratado. (grifo nosso).

Subunidade responsável por atividades operacionais da análise da Prestações de Contas

Coordenação-Geral de Apoio Operacional (CGEAO/DGTI)

Competências previstas no art. 58 do Regimento Interno do CNPq

À Coordenação-Geral de Apoio Operacional compete coordenar, supervisionar, executar e acompanhar as atividades técnico-operacionais relativas à implementação, ao pagamento e ao encerramento de processos de auxílios e bolsas no país e no exterior, bem como supervisionar o atendimento ao usuário externo, por meio telefônico ou eletrônico.

Fonte: arts. 36, 37, 58, 71, 72, 75, 76, 80 e 81 do Regimento Interno do CNPq.

70. *A prestação de contas das bolsas e/ou auxílios concedidos pelo CNPq é regulamentada no âmbito do Conselho pela RN 8/2018 (Manual de Utilização de Recursos e Prestação de Contas) e pelas prescrições previstas nos respectivos editais ou chamadas públicas. Além desses regramentos, merece atenção como critério de fiscalização para o presente trabalho a Instrução de Serviço CNPq 3/2012 (IS CNPq 3/2012), que trata das atribuições setoriais e dos prazos relacionados à prestação de contas técnica e financeira dos auxílios e bolsas concedidos pelo CNPq. De acordo com os itens 1 e 2 da IS CNPq 3/2012, tanto a análise técnica quanto o exame financeiro devem ser realizados no prazo de sessenta dias do seu recebimento, prorrogáveis por igual período, mediante justificativa.*

71. *No caso em tela, as prestações de contas das bolsas e auxílios são realizadas por meio de formulários disponíveis na PICC. Para realizar esse procedimento, o beneficiário insere seu login (CPF) e senha para acessar seus processos e seleciona a opção 'Relatório de Execução do Objeto e Prestação de Contas'.*

72. *De acordo com o art. 58 do Decreto 9.283/2018, a prestação de contas em referência compreende o Relatório de Execução do Objeto (REO), que deverá conter: a descrição das atividades desenvolvidas para o cumprimento do objeto; a demonstração e o comparativo específico das metas com os resultados alcançados; e o comparativo das metas cumpridas e das metas previstas devidamente justificadas em caso de discrepância, referentes ao período da aludida prestação de contas.*

73. *Além do REO, tal prestação de contas conterá também: declaração de que utilizou os recursos exclusivamente para a execução do projeto, acompanhada de comprovante da devolução dos recursos não utilizados, se for o caso; relação de bens adquiridos, desenvolvidos ou produzidos, quando houver; avaliação de resultados; e demonstrativo consolidado das transposições, dos remanejamentos ou das transferências de recursos efetuados, quando houver.*

74. *No CNPq, consoante o item 5.4 da Resolução Normativa CNPq 8/2018, caso o REO não seja aprovado ou apresente indício de irregularidade, o beneficiário deverá apresentar o Relatório de Execução Financeira Completo (REF). Para isso, deverão ser digitalizados e anexados ao REF os seguintes documentos: a) comprovantes de despesa; b) demonstrativo da movimentação do Cartão Pesquisa do período de execução do projeto/plano de trabalho, quando houver; c) comprovante de recolhimento de saldo não utilizado (Guia de Recolhimento da União quitada), se houver; e d) documentação comprobatória da incorporação dos bens ao patrimônio da instituição de execução, que deverá estar junto com a relação de bens (peça 71, p. 5-6).*

75. *Os documentos originais que subsidiam a prestação de contas dos fomentos poderão ser solicitados a qualquer tempo pelo CNPq e a sua aprovação é condicionada à devolução de saldo remanescente, se houver (peça 71, p. 6).*

76. De acordo com os itens 6.1 e 6.2 da RN CNPq 8/2018, o CNPq se reserva o direito de acompanhar e avaliar a execução do projeto/plano de trabalho, fiscalizar in loco a utilização dos recursos durante a vigência do processo, sendo que, para dirimir eventuais dúvidas, o beneficiário se compromete a manter os documentos originais da prestação de contas, pelo prazo de cinco anos, contados da data de aprovação da prestação de contas final (peça 71, p. 6).

77. De acordo como item 6.3 da citada resolução normativa, o CNPq reputa que o usufrutuário do incentivo está em situação de inadimplência, com a conseqüente instauração de Tomada de Contas Especial ou cobrança administrativa e a inscrição no Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), quando não apresentar o REO ou outras informações solicitadas nos prazos estipulados; tiver reprovados o REO, a prestação de contas financeira ou o Relatório de Execução Financeira Completo e não realizar o ressarcimento dos valores concedidos; ou tiver despesa glosada e não ressarcida, conforme legislação aplicável (peça 71, p. 6).

78. A Tabela 12 ilustra a seguir, de forma resumida, as fases dos fluxos de análise de prestação de contas de bolsas e auxílios concedidos, conforme fluxograma apresentado pelo CNPq em resposta ao item 'k' do Ofício de Requisição 1/183-2020 (peça 14, p. 14), posteriormente reencaminhado pelo Conselho com melhor resolução das imagens (peça 110), e constante no Anexo I deste relatório.

Tabela 12 – Fases do fluxograma de análise de prestação de contas

Fases do fluxograma de análise de prestação de contas
<i>Prestações de contas de bolsas e auxílios com prazo de apresentação pelo beneficiário não vencido</i>
<i>Prestações de contas de bolsas e auxílios com prazo de apresentação pelo beneficiário vencido em notificação de cobrança</i>
<i>Prestações de contas de bolsas e auxílios em análise preliminar técnica pela área técnica responsável</i>
<i>Prestações de contas de bolsas e auxílios em notificação de retificação pelo beneficiário após análise preliminar pela área técnica responsável</i>
<i>Prestações de contas de bolsas e auxílios em análise pelo consultor ad hoc</i>
<i>Prestações de contas de bolsas e auxílios saneados aguardando parecer técnico final da área técnica responsável</i>
<i>Prestações de contas de bolsas e auxílios em análise preliminar financeira pela SEAFI/COPCO/DGTI</i>
<i>Prestações de contas de bolsas e auxílios em notificação de retificação pelo beneficiário após análise preliminar financeira pela SEAFI/COPCO/DGTI</i>
<i>Prestações de contas de bolsas e auxílios em análise de pertinência de gastos pela área técnica responsável após análise preliminar financeira pela SEAFI/COPCO/DGTI</i>
<i>Prestações de contas de bolsas e auxílios saneados aguardando parecer técnico financeiro final da SEAFI/COPCO/DGTI</i>
<i>Prestações de contas de bolsas e auxílios com análise técnica e financeira desfavorável em notificação de cobrança</i>

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir das respostas ao item 'k' do Ofício de Requisição 1/183-2020 (peça 14, p.14; peça 110).

79. Por fim, registra-se que em entrevista realizada em 25/5/2021 foi identificado que os fluxogramas apresentados pelo CNPq em resposta ao item 'k' do Ofício de Requisição 1/183-2020 (peça 14, p. 14) foram desenvolvidos pela área de TI e que os técnicos das áreas finalísticas e operacionais do Conselho não têm conhecimento da realização de mapeamento de seus processos de trabalho (peça 98, p. 2).

III. DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS QUE INFLUENCIAM A GOVERNANÇA DO PROCESSO DE ANÁLISE DE PRESTAÇÕES DE CONTAS DE BOLSAS E AUXÍLIOS

80. A primeira questão de auditoria assim dispõe:

Em que medida as estruturas de governança do CNPq ligadas à coordenação e à gestão operacional do processo de análise de prestação de contas de bolsas e auxílios concedidos estão atuando para sanar o passivo de processos pendentes de análise conclusiva, bem

como para evitar que tal situação se repita futuramente, e, ainda, para reduzir a morosidade da avaliação desses incentivos, considerando-se como critérios a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, guias da Casa Civil da Presidência da República e o princípio da eficiência insculpido no texto constitucional?

81. *A primeira questão visou verificar aspectos capazes de comprometer a eficiência do processo de análise de prestação de contas de bolsas e auxílios a partir do exame de componentes do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (RAG-PP), a saber: capacidade organizacional e recursos; e, de forma limitada aos objetivos da fiscalização, a ‘coordenação e coerência’ da atuação dos órgãos colegiados do CNPq. Ademais, os potenciais efeitos dos eventos de riscos avaliados na primeira questão contemplam a **accountability** da referida política pública. Igualmente, buscou-se avaliar aspectos do suporte de tecnologia da informação utilizado na implementação dos controles internos do processo de análise de prestação de contas, a partir das disposições da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016. Assim, a avaliação da governança da política pública restrita ao objeto e objetivo desta auditoria, conforme demandado pelo Ministro Relator do feito (despacho à peça 5, TC 031.276/2020-2), está compreendido nesta primeira questão.*

82. *Como citado no parágrafo 25 e no Apêndice I deste relatório, foram mapeados pela equipe dois riscos inerentes ao processo de análise de prestação de contas, acerca dos quais a presente questão foi proposta para colher evidências que possibilitem o tratamento de suas causas e/ou a mitigação de suas consequências.*

83. *Como descrito nos parágrafos 63 a 68 deste relatório, as análises das prestações de contas podem ser técnicas e/ou financeiras, a depender do tipo de instrumento (bolsa ou auxílio) e da modalidade de concessão.*

84. *No caso de prestações de contas de bolsas, é realizada apenas a análise técnica. Para os auxílios que tenham despesas de custeio ou capital, são realizadas análises técnica e financeira, considerando-se a prestação de contas finalizada apenas após a aprovação em ambas as instâncias.*

85. *A seguir, tem-se o relato dos achados identificados com relação à citada questão de auditoria.*

ACH-01: Desproporcionalidade entre os recursos humanos alocados na análise de prestação de contas de bolsas e auxílios e o quantitativo de processos pendentes por servidor em diversas subunidades envolvidas no processo de trabalho.

86. *Verifica-se, em diversas coordenações-técnicas e em coordenações-gerais, desproporcionalidade entre os quantitativos de servidores alocados na análise de prestação de contas de bolsas e auxílios e o quantitativo de processos pendentes por servidor.*

Situação encontrada

87. *Ao responder sobre o quantitativo de servidores alocados na análise (técnica e/ou financeira) das prestações de contas de bolsas e de auxílios, segregados por lotação dos servidores (diretoria/coordenação/serviço), o CNPq inventariou todas as coordenações de suas diretorias finalísticas como competentes para elaborar parecer sobre relatório técnico parcial e final relativo ao cumprimento do objeto contratado, ou seja, realizar a análise técnica (resposta ao item ‘c’ do Ofício 2-183/2020, peça 35, p. 2-3).*

88. *Sobre tal entendimento, as diretorias técnicas DABS e DEHS informaram em resposta à citada requisição que, ao contrário do tipo de atividade exercida pela unidade especializada na realização da análise financeira (vinculada à DGTI), a divisão entre as análises das referidas diretorias técnicas respeita as especificidades das diferentes áreas do conhecimento quanto aos seus resultados de pesquisa.*

89. Nesse ponto, cumpre dizer que o art. 10 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016 estabelece, dentre os objetivos dos controles internos da gestão, a eficiência operacional, mediante execução ordenada, ética e econômica das operações. Em seguida, o § 3º do citado dispositivo define eficiência das operações de um órgão ou entidade conforme a seguir:

§ 3º As operações de um órgão ou entidade serão eficientes quando consumirem o mínimo de recursos para alcançar uma dada quantidade e qualidade de resultados, ou alcançarem o máximo de resultado com uma dada qualidade e quantidade de recursos empregados.

90. A seu turno, o RAG-PP elenca a capacidade organizacional e disponibilidade de recursos como um dos componentes que viabilizam uma boa governança, destacando como boa prática:

Direcionamento adequado de todas as formas de recursos em função dos diversos objetivos da política pública, permitindo a realização das ações que a integram na sequência e na intensidade necessárias (ALBERNAZ, 2013);

91. No caso concreto, verifica-se oportunidade de melhoria na alocação dos recursos humanos que atuam nas análises técnica e financeira, bem como atividades operacionais das prestações de contas de bolsas e auxílios concedidos pelo CNPq, conforme detalhado a seguir.

92. Em resposta enviada em 5/2/2021, a respeito do quantitativo de servidores alocados nas análises técnica, financeira e operacional das prestações de contas de bolsas e de auxílios e do quantitativo de processos pendentes por servidor em cada unidade de lotação, a DGTI trouxe uma consolidação a partir das manifestações de todas as diretorias e áreas técnicas envolvidas, referente ao estoque de processos pendentes em 29/1/2021. Na referida resposta, observa-se que a média de processos por servidor, segregada por setor de lotação (diretoria/coordenação/serviço), varia bastante entre as subunidades envolvidas no processo de trabalho (peça 35, p. 2-3).

93. Em relação à análise financeira, o setor responsável, o Serviço de Análise Financeira da Coordenação de Prestação de Contas (SEAFI/COPCO/CGADM/DGTI), contava com apenas três colaboradores atuando exclusivamente, enquanto o estoque de processos de auxílios pendentes de baixa da análise financeira em 29/1/2021 era de 3.157, o que implica em uma média de 1.052,3 processos por servidor, conforme a Tabela 13 a seguir:

Tabela 13 – Quantidade de servidores atuando na análise financeira e média de processos pendentes por servidor

Unidade	Quantitativo de servidores	Quantitativo de processos pendentes	Média de processos por servidor
Serviço de Análise Financeira SEAFI/COPCO/CGADM/DGTI	3	3.157	1.052,3

Fonte: Resposta ao item 'c' do Ofício de Requisição 2-183/2020 (peça 35, p. 2).

94. Gargalos também foram identificados nas subunidades da Coordenação-Geral de Apoio Operacional da DGTI (CGEAO/DGTI), subunidade responsável, dentre outras atribuições, pelo tratamento e acompanhamento dos processos físicos, os quais, em 29/1/2021, somavam 25.660 pendentes de análise para quinze servidores. Chama atenção a média de processos por servidor nos Serviços de Projetos de Pesquisa e de Bolsas de Fomento Tecnológico (SEPFT/COETP/CGEAO) e de Bolsas de Pesquisa no País (SEBPP/COEBP/CGEAO), que apresentavam médias de 2.410,5 e 2.017,5 processos por servidor, respectivamente, de acordo com a Tabela 14.

Tabela 14 – Quantidade de servidores atuando nas atividades operacionais relativas aos processos físicos e média de processos pendentes por servidor

<i>Unidade</i>	<i>Quantitativo de servidores</i>	<i>Quantitativo de processos pendentes</i>	<i>Média de processos por servidor</i>
<i>Serviço de Projetos de Pesquisa e de Bolsas de Fomento Tecnológico -SEPFT/COETP/CGEAO</i>	8	19.284	2.410,5
<i>Serviço de Bolsas de Pesquisa no País - SEBPP/COEBP/CGEAO</i>	2	4.035	2.017,5
<i>Serviço de Bolsas de Formação no País - SEBFP/COEBP/CGEAO</i>	3	370	123,3
<i>Serviço de Acompanhamento de Bolsistas Egressos - SEABE/COEBE/CGEAO</i>	2	1.971	985,5
<i>Total</i>	15	25.660	1.710,7

Fonte: Resposta ao item 'c' do Ofício de Requisição 2-183/2020 (peça 35, p. 2).

95. A respeito da análise técnica, a DGTI consolidou as informações das três diretorias finalísticas.

96. Antes de apresentar os quantitativos, vale frisar que o processo que se encontra nessa análise é submetido à coordenação-geral somente no caso em que o técnico responsável emitir parecer desfavorável e tal parecer for confirmado pelo coordenador técnico da área vinculada à coordenação-geral, conforme item 1.2.2 da IS CNPq 003/2012 (peça 69) e confirmação do CNPq acerca da implementação do referido dispositivo da norma no fluxo da análise técnica na PICC (peça 60, p. 1-2).

97. A Diretoria de Ciências Agrárias, Biológicas e da Saúde (DABS) informou que havia 4.294 processos eletrônicos com pendências para um total de 44 servidores em 29/1/2021. Todavia, constata-se uma variação significativa entre as médias de processos por servidor nas coordenações técnicas vinculadas à referida diretoria, uma vez que a menor e a maior média foram, respectivamente, 66 e 149 processos pendentes por servidor. No nível das três coordenações-gerais da diretoria, também havia diferença significativa nas médias de processos pendentes por servidor, sendo iguais a 9, 20 e 37. Cabe ressaltar que havia 74 processos na coordenação-geral que apresentava maior média, enquanto as duas outras apresentavam 9 e 20 processos pendentes, conforme a Tabela 15.

Tabela 15 – Quantidade de servidores da DABS atuando na análise técnica das prestações de contas de bolsas e auxílios e média de processos pendentes por servidor

<i>Unidade</i>	<i>Quantitativo de servidores</i>	<i>Quantitativo de processos pendentes</i>	<i>Média de processos por servidor</i>
<i>Coordenação-Geral do Programa de Pesquisa em Agropecuária e Biotecnologia - CGAPB</i>	1	9	9,00
<i>Coordenação do Programa de Pesquisa em Agropecuária e do Agronegócio - COAGR</i>	9	1.345	149,44
<i>Coordenação do Programa de Pesquisa em Biotecnologia e Recursos Genéticos - COBRG</i>	4	280	70,00
<i>Coordenação-Geral do Programa de Pesquisa em Ciências da Terra e do Meio Ambiente - CGCTM</i>	1	20	20,00
<i>Coordenação do Programa de Pesquisa em Gestão de Ecossistemas - COGEC</i>	8	528	66,00
<i>Coordenação do Programa de Pesquisa Oceanográfica e Impactos Ambientais - COIAM</i>	4	382	95,50
<i>Coordenação-Geral do Programa de Pesquisa em Saúde - CGSAU</i>	2	74	37,00
<i>Coordenação do Programa de Pesquisa em Biociências - COBIO</i>	6	827	137,83

Coordenação do Programa de Pesquisa em Saúde - COSAU	8	827	103,38
DABS (Gabinete)	1	2	2,00
Total	44	4.294	97,59

Fonte: Resposta ao item 'c' do Ofício de Requisição 2-183/2020 (peça 35, p. 2-3).

98. Observa-se que, na DABS, as médias de processos eletrônicos pendentes por servidor foram mais altas nas coordenações que nas coordenações-gerais, o que é esperado, em razão de parte das análises técnicas se encerrarem no nível das coordenações nos casos de parecer favorável, conforme item 1.2.2 da IS CNPq 003/2012.

99. Vale destacar que a DABS, ao esclarecer dúvida da equipe de auditoria relativa à ausência dos quantitativos de processos físicos na resposta (peça 102), aduziu que a citada diretoria entendeu que a apuração quanto ao passivo dos processos físicos havia ficado a cargo da CGEAO/DGTI (peça 106).

100. Já a Diretoria de Cooperação Institucional (DCOI) informou que, dos 43.163 processos contabilizados em 29/1/2021, considerando-se eletrônicos e físicos, 5.963 estavam associados às coordenações técnicas da diretoria. Na diretoria, também é possível identificar muita variação nas médias de processos por servidor dentro das coordenações-gerais e técnicas (peça 35, p. 3; peça 105).

101. As menores médias eram iguais a apenas um processo por servidor na Coordenação de Informação e Estudos Internacionais (COINF/CGCIN/DCOI) e 23 na Coordenação de Negociação e Assessoramento Internacional (CONAI/CGCIN/DCOI). Por sua vez, a Coordenação-Geral de Cooperação Internacional (CGCIN/DCOI), unidade a que estão vinculadas as duas coordenações técnicas citadas, apresentava a segunda maior média de processos pendentes por servidor, qual seja, 454 processos para um único servidor. A maior média foi verificada na Coordenação de Programas Acadêmicos (COPAD/CGNAC/DCOI), vinculada à Coordenação-Geral de Cooperação Nacional, que, mesmo com sete servidores, apresentava média de 498,86 processos por servidor, conforme a Tabela 16 a seguir (peça 35, p. 3; peça 105).

Tabela 16 – Quantidade de servidores da DCOI atuando na análise técnica das prestações de contas de bolsas e auxílios e média de processos pendentes por servidor

Unidade	Quantitativo de servidores	Quantitativo de processos pendentes	Média de processos por servidor
Coordenação-Geral de Cooperação Internacional - CGCIN/DCOI	1	454	454,00
Coordenação de Gestão de Programas Internacionais - COGEP/CGCIN	3	804	268,00
Coordenação de Informação e Estudos Internacionais - COINF/CGCIN	2	2	1,00
Coordenação de Negociação e Assessoramento Internacional - CONAI/CGCIN	4	92	23,00
Coordenação do Programa de Capacitação Tecnológica e Competitividade - COCTC/DCOI	5	724	144,80
Coordenação-Geral de Cooperação Nacional - CGNAC/DCOI	2	242	121,00
Coordenação de Apoio a Parcerias Institucionais - COAPI/CGNAC	4	127	31,75
Coordenação de Programas Acadêmicos - COPAD/CGNAC	7	3.492	498,86
Coordenação de Parcerias Estaduais - COPES/CGNAC	5	26	5,20

Total	33	5.963	180,70
-------	----	-------	--------

Fonte: Resposta ao item 'c' do Ofício de Requisição 2-183/2020 (peça 35, p. 3; peça 105).

102. Chama atenção, no âmbito da DCOI, que os gargalos na relação entre servidores alocados e quantitativo de processos pendentes se apresentam de forma mais contundente em uma das coordenações-gerais, Coordenação-Geral de Cooperação Internacional (CGCIN/DCOI), o que não seria esperado, dado que somente processos com parecer desfavorável deveriam ser submetidos a tal unidade, considerando-se o item 1.2.2 da citada IS CNPq 003/2012. Quando a esse ponto, os gestores da DCOI explicaram que a CGCIN atua de forma distinta de outras coordenações-gerais das diretorias técnico-científicas, tendo sido há alguns anos uma assessoria, depois transformada em coordenação-geral, e, por essa razão, projetos foram implementados no sistema diretamente nessa unidade e não nas áreas a ela subordinadas mais recentemente (peça 120, p. 3).

103. A Diretoria de Engenharia, Ciências Exatas, Humanas e Sociais (DEHS) informou que os 34 servidores alocados nas suas coordenações técnicas tinham 14.013 processos com pendências na análise técnica em 29/1/2021, considerando-se processos eletrônicos e físicos, conforme a Tabela 17 (peça 35, p. 3; peça 104).

Tabela 17 – Quantidade de servidores da DEHS atuando na análise técnica das prestações de contas de bolsas e auxílios e média de processos pendentes por servidor

Unidade	Quantitativo de servidores	Quantitativo de processos pendentes	Média de processos por servidor
Coordenação do Programa de Pesquisa em Ciências Sociais Aplicadas e Educação - COSAE/CGCHS	7	4.065	580,7
Coordenação do Programa de Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais – COCHS/CGCHS	7	2.960	422,9
Coordenação do Programa de Pesquisa em Energia – COENE/CGECT	6	1.328	221,3
Coordenação do Programa de Pesquisa em Engenharias – COENG/CGECT	7	1.220	174,3
Coordenação de Apoio à Pesquisa, Desenvolvimento e Aplicações – COAPD/CGCEX	1	740	740,0
Coordenação do Programa de Pesquisa em Ciências Químicas e Geociências – COCQG/CGCEX	3	2.850	950,0
Coordenação do Programa de Pesquisa em Ciências Exatas – COCEX/CGCEX	3	850	283,3
Total	34	14.013	412,1

Fonte: Resposta ao item 'c' do Ofício de Requisição 2-183/2020 (peça 35, p. 3).

104. Consigna-se que, nas coordenações técnicas da DEHS, foram verificadas maiores médias de processos por servidor atuando na análise técnica (peça 35, p. 3), com 412,1 processos pendentes por servidor na média geral da diretoria, face a 180,70, na DCOI. A média informada pela DABS foi de 97,59, mas salienta-se que a DABS se referiu somente a processos eletrônicos (peça 35, p. 2-3).

105. Também foram identificadas médias de processos por servidor bastante diferentes entre as coordenações técnicas da própria DEHS, com a menor igual a 174,3 e a maior igual a 950 processos pendentes por servidor (peça 35, p. 3).

106. Constatam-se, portanto, gargalos operacionais na estrutura organizacional de análise técnica das prestações de contas. Os gargalos são identificados tanto entre as diretorias finalísticas como dentro da estrutura de cada diretoria.

107. No tocante à diferença de situação entre as coordenações técnicas das diferentes diretorias finalísticas, impende comparar as duas diretorias que consideraram nos quantitativos de

processos pendentes em 29/1/2021 tanto os eletrônicos como os físicos. Nesse sentido, constata-se que na DEHS, três de suas sete coordenações técnicas apresentavam médias de processos pendentes de análise por servidor superiores à maior média entre todas as coordenações técnicas da DCOI.

108. *Na mesma data, no tocante à distribuição dos processos pendentes de análise dentro da estrutura interna das coordenações-gerais das diretorias finalísticas, registra-se que na DCOI as coordenações-gerais CGCIN e CGNAC apresentavam uma subunidade com centenas de processos por servidor e pelo menos uma subunidade com apenas algumas dezenas ou até menos de uma dezena de média por servidor. Quanto a esse ponto, a referida diretoria finalística aduziu que duas das unidades vinculadas à CGCIN não têm, de forma direta, a implementação de bolsas e auxílios dentre suas atribuições, e, no caso da CGNAC, uma unidade vinculada é responsável pela execução de parcerias estaduais, fazendo uso da Plataforma +Brasil como principal sistema de informação, e que somente algumas ações dessa área são realizadas nos sistemas de fomento do CNPq (peça 120, p. 3).*

109. *Por oportuno, menciona-se que titulares de coordenadores-gerais de cada uma das três diretorias finalísticas do CNPq, ao serem questionados em entrevista realizada em 27/5/2021 sobre a possibilidade de uma redistribuição da força de trabalho para tornar mais equânime o número de processos por servidor, explicaram que apesar da especificidade do trabalho, seria possível aos servidores analisarem processos de todas as áreas, bastando para isso alguma capacitação. Entretanto, informaram que a plataforma tecnológica utilizada, a PICC, não permite aos servidores acesso a relatórios de outras coordenações, o que dificulta atualmente a citada redistribuição da força de trabalho (peça 100, p. 2).*

110. *Vale frisar que um dos coordenadores-gerais mencionou experiência positiva da utilização de força de trabalho de outras áreas na sua coordenação, para tratamento do passivo. No caso específico, tratava-se de alteração temporária da lotação de servidores que estavam cedidos (peça 100, p. 2).*

111. *Um dos coordenadores-gerais ressaltou, porém, na entrevista realizada em 27/5/2021, que eventual realocação de pessoal exclusivamente com base na quantidade de processos de contas a analisar pode não levar em conta outras atividades a cargo das unidades responsáveis pela análise técnica (peça 100, p. 3). Nessa linha, DABS e DEHS, ao responderem ao item 'c' do Ofício de Requisição 2-183/2020, a respeito do quantitativo de servidores alocados na análise técnica, declararam que todos os analistas das diretorias técnicas estão aptos a analisar relatórios, mas nenhum deles é destinado exclusivamente para tal atividade.*

112. *Sobre esse tópico, impende comentar que, segundo o componente '3.1.4 Capacidade Organizacional e Recursos', do RAG-PP, espera-se que as políticas públicas contem com organizações que possuam estruturas e processos apropriados para empreender as atividades planejadas, assegurar o bom uso dos recursos públicos e supervisionar as ações descentralizadas, dentre outras atividades da política pública.*

113. *O RAG-PP explica que as estruturas se referem à disponibilidade de recursos conforme previsto para a execução das ações, aplicáveis de acordo com as prioridades e os objetivos da política pública, de forma a atender aos requisitos de tempestividade, quantidade e direcionamento adequados.*

114. *Como boas práticas afetas a esse componente da avaliação descrita no RAG-PP, p. 54-55, destacam-se as seguintes:*

Disponibilidade de estrutura de pessoal qualificado e em quantidade suficiente para que todas as etapas da política pública possam ser adequadamente desenvolvidas (BRASIL, 2012; ALBERNAZ, 2013);

Identificação e provisão de recursos humanos, físicos, financeiros e de tecnologia da informação necessários para o início e o desenvolvimento da política pública (BRASIL, 2012; ALBERNAZ,

2013; GAO, 2005);

115. *Igualmente, o recente Decreto 10.382/2020, art. 11, incisos V e VI, dispõe que, na revisão de seus processos de trabalho, os órgãos e entidades tenham como premissas, dentre outras, o aumento da eficiência e a otimização dos recursos humanos e dos materiais.*

116. *De fato, ao buscar racionalizar a distribuição da força de trabalho que atua na análise de prestações de contas de bolsas e auxílios, o CNPq deve considerar a capacidade operacional no tocante ao exercício de todas as competências e atribuições das áreas envolvidas no processo de trabalho.*

117. *Entretanto, o CNPq não deve se abster de adotar providências no sentido de racionalizar a força de trabalho, tendo em vista que foram identificados gargalos quanto à distribuição dos processos pendentes por servidor em todas as coordenações-gerais das diretorias técnicas.*

118. *No que tange aos efeitos decorrentes da situação encontrada, registra-se que tais gargalos podem impactar em morosidade na análise das prestações de contas finais de bolsas e auxílios e essa, por sua vez, na geração de passivo que exceda a capacidade operacional do CNPq e na possibilidade de prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública.*

119. *Sobre a possibilidade de prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública, cabe destacar que no Ofício de Requisição 2-183/2020 questionou-se ao CNPq acerca da distribuição do estoque de prestações de contas de bolsas e de auxílios pendentes, solicitando que os quantitativos de processos fossem apresentados por tempo transcorrido a partir do vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas pelo beneficiário do fomento (peça 27, p. 2). Em resposta, o CNPq apresentou os quantitativos que compunham o passivo de 43.163 processos pendentes, apurado pelo Conselho em 29/1/2021, distribuídos por ano decorrido a partir do termo final esperado para apresentação da prestação de contas pelo bolsista/pesquisador, conforme Tabela 18 (peça 73).*

Tabela 18 – Distribuição do estoque de prestações de contas de bolsas e de auxílios por tempo transcorrido a partir do vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas pelo beneficiário do fomento

<i>Antiguidade do Estoque</i>	<i>Quantitativo de processos de prestações de contas de bolsas</i>	<i>Quantitativo de processos de prestações de contas de auxílios</i>
<i>até 1 ano</i>	451	372
<i>1 ano</i>	938	272
<i>2 anos</i>	607	938
<i>3 anos</i>	529	1.085
<i>4 anos</i>	811	1.075
<i>5 anos</i>	748	913
<i>6 anos</i>	679	887
<i>7 anos</i>	221	744
<i>8 anos</i>	203	553
<i>9 anos</i>	217	758
<i>10 anos</i>	158	825
<i>acima de 10 anos</i>	8.528	20.651
<i>Total</i>	14.090	29.073

Fonte: Resposta ao item 'a.6' do Ofício de Requisição 2-183/2020 (peça 73).

120. *Observa-se que a maioria dos processos do passivo apurado em 29/1/2021 referiam-se a processos com mais de dez anos decorridos a partir do termo final para apresentação de prestação de contas pelo bolsista/pesquisador. Esses processos dividem-se em processos que estavam com prazo de apresentação vencido ou que estavam em análise pendente de conclusão em 29/1/2021.*

121. Ainda sobre esse efeito, mas sob outra ótica, assinala-se que, na resposta ao item 'a.1' do Ofício de Requisição 2-183/2020 (peça 27, p. 1), o CNPq apresentou a distribuição quantitativa do referido estoque de prestações de contas de bolsas e de auxílios de acordo com a etapa em que se encontravam nos fluxos da prestação de contas.

122. Nesse ponto, considerando-se a resposta ao item 'a.1' do Ofício de Requisição 2-183/2020, assinala-se que, do estoque de 43.163 processos do passivo apurado em 29/1/2021, os quantitativos informados de prestações de contas de bolsas e auxílios com prazo de apresentação pelo beneficiário vencido em notificação de cobrança foram de 1.317 bolsas e 8.186 auxílios (peça 74).

123. Assim, verifica-se que a morosidade na análise das prestações de contas em conjunto com o perfil de antiguidade dos processos que compõem o passivo impacta sobremaneira na possibilidade de prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública.

Proposta de Encaminhamento

124. Portanto, propõe-se recomendar ao CNPq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que revise seu processo de análise de prestação de contas de bolsas e auxílios, promovendo medidas de alocação de seus recursos humanos que, considerando a capacidade operacional no tocante ao exercício de todas as competências e atribuições das áreas envolvidas, tornem mais equânime o quantitativo de prestações de contas a serem analisadas por servidor, em consonância com o disposto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, art. 10, inciso II combinado com o § 3º, e no Decreto 10.382/2020, art. 11, incisos V e IV, e com as boas práticas contidas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, item 3.1.4 – Capacidade Organizacional e Recursos (p. 54-55).

Benefícios esperados

125. A distribuição mais equânime do quantitativo de prestações de contas a serem analisadas por servidor, considerando-se o exercício de todas as competências e atribuições das áreas do CNPq envolvidas, busca incrementar a eficiência do processo de trabalho de análise das prestações de contas de bolsas e auxílios, especialmente no tratamento do atual passivo, bem como na prevenção de que se repita a geração de novo passivo que exceda a capacidade operacional do CNPq.

ACH-02: Ausência de supervisão e monitoramento sistemático das atividades de análise técnica de prestações de contas de bolsas e auxílios.

126. Constatou-se ausência de uma unidade ou instância de decisão que centralize a coordenação ou que supervisione a análise técnica das prestações de contas no CNPq como um todo. Outrossim, verificou-se que não há uma sistematização no monitoramento das atividades da análise técnica dos processos de prestação de contas de bolsas e auxílios.

Situação encontrada

127. Como descrito na Tabela 11 deste relatório, o Regimento Interno do CNPq dispõe que a coordenação da análise técnica é competência das diversas coordenações-gerais das diretorias finalísticas, porém restrita às respectivas áreas sob suas incumbências. O citado normativo não prevê, na estrutura organizacional do Conselho, unidade responsável ou instância de decisão com competência explícita de coordenar, supervisionar e acompanhar a análise técnica das prestações de contas como um todo.

128. A ausência de uma unidade que centralize a coordenação ou supervisione a análise técnica das prestações de contas de todas as coordenações técnicas também foi corroborada por coordenadores-gerais de cada uma das três diretorias finalísticas do CNPq em entrevista realizada em 27/5/2021. Participaram os titulares da Coordenação-Geral de Cooperação Nacional (CGNAC/DCOI), Coordenação-Geral do Programa de Pesquisa em Agropecuária e Biotecnologia

(CGAPB/DABS), e da Coordenação-Geral de Engenharia, Capacitação Tecnológica e Inovação (CGECT/DEHS).

129. Os entrevistados informaram que a coordenação ocorre apenas no âmbito das coordenações-gerais específicas, não existindo unidade que centralize as atribuições relacionadas à análise técnica das prestações de contas de todas as coordenações técnicas (peça 100, p. 2) do CNPq. Segundo um dos coordenadores-gerais, as decisões no âmbito das coordenações-gerais são tomadas de forma descentralizada, o que, segundo o entrevistado, seria mais eficiente. Os entrevistados complementaram que, em caso de problemas, a questão é levada à diretoria e, eventualmente, à Diretoria Executiva, no caso de decisões que possam afetar o Conselho inteiro em termos de fluxo de trabalho (peça 100, p. 2).

130. Um dos coordenadores-gerais entrevistados relatou que a condução do passivo não era uma atividade priorizada; o passivo não era visto como um problema, pois não se sabia que havia tantas prestações de contas pendentes. Outrossim, declarou que seria interessante se existisse forma centralizada de controle do passivo e dos prazos, com informações vindas de um único lugar, o que geraria dados mais confiáveis, bem como relatórios periódicos com informações consolidadas, visto que, atualmente, não há meio de obter informações sobre a situação dos processos de prestação de contas de forma clara e confiável (peça 100, p. 3-4).

131. Como decorrência de ausência de alçada de coordenação macro ou supervisão das atividades de análise técnica das prestações de contas, observa-se a falta de padronização nas decisões sobre as análises e prazos, a possibilidade de divergência nas informações de apuração do passivo, e a falta de uma instância de decisão que se responsabilize pelas análises no âmbito de todo o Conselho, o que acarreta prejuízo à eficiência operacional desse processo de trabalho.

132. Cabe salientar que, além da existência ou não de coordenação da análise técnica no âmbito de todo o CNPq, buscou-se verificar como o órgão monitora os processos de prestações de contas pendentes, incluindo eletrônicos e físicos.

133. Dessa forma, em outra entrevista, essa realizada em 25/5/2021, que teve como participantes o diretor e um coordenador da DABS, o coordenador-geral e um coordenador da CGEAO/DGTI, e um coordenador da DEHS, os entrevistados informaram que não há uma sistematização para monitoramento dos processos nos moldes preceituados pela IS CNPq 003/2012 (peça 98, p. 2).

134. Nesse aspecto, observa-se que o CNPq, ao responder e apresentar anexos em atendimento ao item 'f' do Ofício de Requisição 2-183/2020, trouxe informações sobre as ações de apuração dos processos pendentes, com a posição de 29/1/2021 acerca do atendimento ao subitem 9.2 do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara. Igualmente, conforme resposta do CNPq ao item 'f' da referida requisição, nota-se que tais ações foram realizadas nas coordenações técnicas a partir de solicitações de suas diretorias ou da DGTI (peças 76-78) e que as coordenações técnicas verificaram seus respectivos estoques de forma própria, sem padronização ou sistematização.

135. Ainda sobre esse ponto, cumpre mencionar que em 24/4/2020 foi disponibilizada pela DGTI a ferramenta <http://relatorios.cnpq.br/> com vistas ao auxílio na apuração do passivo de processos pendentes (peça 81). Entretanto, verifica-se que as coordenações técnicas precisam cotejar as informações dos relatórios gerados pela ferramenta com os dados que dispõem internamente, seja a partir da PICC ou de outros sistemas, e que identificam inúmeras inconsistências nesse cotejamento.

136. Nessa linha, comenta-se que diversas coordenações técnicas da DEHS [Coordenação do Programa de Pesquisas em Ciências Sociais Aplicadas e Educação (COSAE), Coordenação do Programa de Pesquisa em Energia (COENE), Coordenação do Programa de Pesquisa em Ciências Exatas (COCEX), Coordenação do Programa de Pesquisa em Ciências Químicas e Geociências (COCQG) e Coordenação do Programa de Pesquisa em Engenharias (COENG)] manifestaram em

comunicações internas à diretoria que as inconsistências identificadas na planilha consolidada gerada pela ferramenta relatorios.cnpq.br causavam retrabalho e impediam a célere e correta averiguação do passivo de prestações de contas (peça 82, p. 1; peça 83, p. 1; peça 84, p. 1; peça 85, p. 1; peça 86, p. 1). Algumas delas também citaram que não é só a falta de padronização no número dos processos que dificultava a tarefa de conferência da situação desses; a ausência do nome do beneficiário da concessão de bolsa e/ou auxílio, também dificultava a conferência (peça 82, p. 1; peça 83, p. 1).

137. *Com relação ao monitoramento realizado no âmbito da DABS, como já comentado, na entrevista realizada em 25/5/2021 foi confirmado pelos entrevistados que não há uma sistematização para monitoramento dos processos de prestações de contas de bolsas e auxílios.*

138. *Corroborando tal informação, vale destacar diferença no acompanhamento dos processos por parte das diretorias finalísticas, trazendo à baila novamente a resposta enviada pelo CNPq em 5/2/2021, a respeito do quantitativo de servidores alocados na análise técnica das prestações de contas de bolsas e de auxílios e do quantitativo de processos pendentes por servidor em cada unidade de lotação. Na citada resposta, a DABS se referiu apenas aos processos eletrônicos a ela vinculados, enquanto a DEHS e a DCOI apresentaram suas informações considerando os processos eletrônicos e físicos (peça 35, p. 2-3; peça 104). Registra-se, ainda, que a DABS, ao esclarecer dúvida da equipe de auditoria relativa à ausência dos quantitativos de processos físicos na resposta (peça 102), aduziu que entendeu que a apuração quanto ao passivo dos processos físicos havia ficado a cargo da CGEAO/DGTI (peça 106).*

139. *Além disso, em que pese a DABS ter informado que deu encaminhamento das recomendações internas da DGTI às suas subunidades, com vistas à apuração do passivo dentro do prazo estabelecido no subitem 9.2 do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara, prorrogado conforme o Acórdão 9.375/2020-TCU-2ª Câmara, e que isso viabilizou a conclusão em 29/1/2021 da quase totalidade de pendências que existiam em meados de 2020 (peça 35, p. 4), verifica-se que a diretoria também identificou diversas inconsistências no cotejamento de suas informações internas com as geradas pela ferramenta disponibilizada pela DGTI durante a apuração dos processos pendentes (peça 80).*

140. *Ademais, observa-se que, em meados de 2020, a DABS também apresentava cenários bastante distintos em suas subunidades quanto à capacidade de tratamento do passivo, informando à DGTI que havia coordenações técnicas que não tinham processos para analisar, enquanto outras estavam estabelecendo força tarefa para zerar o passivo em três meses, e outras estimavam prazos próprios para regularizar os passivos que variavam de três a seis meses na época (peça 80).*

141. *Quanto ao monitoramento das prestações de contas pendentes na DCOI, o CNPq informou apenas que a análise de prestações de contas foi abordada em duas reuniões da diretoria com suas unidades vinculadas em 18/10/2019 e 29/11/2019 (peça 35, p. 5). Na primeira reunião, foi mencionada retirada de acesso a uma funcionalidade na PICC para alteração de situação de processos por solicitação da CGEAO/DGTI, tendo como encaminhamento o agendamento de reunião com a referida área da DGTI. Na segunda reunião, o CNPq informou apenas que o assunto constava na pauta da reunião (peça 88, p. 2; peça 89, p. 1). Posteriormente, a DCOI mencionou que o assunto tem sido acompanhado e discutido no âmbito da diretoria, citando alguns documentos internos, mas não os apresentando (peça 120, p. 4).*

142. *Desse modo, verifica-se que não há um monitoramento sistemático e contínuo da análise técnica dos processos de prestações de contas de bolsas e auxílios.*

143. *Como efeitos decorrentes da situação encontrada, impende mencionar que a falta de monitoramento sistemático dos processos de prestações de contas de bolsas e auxílios por parte do CNPq, sem padronização de procedimentos, controles ou prazos no âmbito das áreas envolvidas,*

*causa morosidade no tratamento do passivo e, conseqüentemente, possibilidade de prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública e prejuízo à **accountability** da política pública de bolsas e auxílios. Além disso, acarreta prejuízo à eficiência operacional desse processo de trabalho pela ausência de alçada de coordenação macro e supervisão das atividades de análise técnica das prestações de contas. Ademais, tem potencial de privar a alta administração, a gestão e as diretorias finalísticas do Conselho de informações necessárias ao melhor direcionamento e orientação do planejamento de futuros incentivos. Esse melhor direcionamento e orientação é importante, principalmente considerando-se que os futuros incentivos serão implementados sob a vigência da Lei Complementar 177, de 12 de janeiro de 2021, que veda o contingenciamento dos recursos do FNDCT e, assim, criará um cenário de maior volume de recursos orçamentários para aplicação em CT&I pelas agências de fomento como o CNPq.*

144. *Retornando à questão da ausência de coordenação macro ou supervisão da análise técnica, cabe trazer que o Gabinete da Presidência do CNPq (GAB-PRE/CNPq), em resposta ao item 'a.1' do Ofício de Requisição 3-183/2020 (peça 37, p. 1), acerca da existência de estudo ou levantamento tratando da eficiência alocativa da estrutura organizacional atual do Conselho em relação à definição de uma unidade que centralize a coordenação da análise técnica das prestações de contas, declarou que a atual gestão do Conselho já identificou a necessidade de reestruturação de seu organograma (peça 57, p. 1).*

145. *Nesse sentido, o GAB-PRE/CNPq informou que a atual gestão identificou a necessidade de criação de uma unidade responsável pelo monitoramento e avaliação dos resultados técnico-científicos dos projetos, assim como a avaliação e acompanhamento dos resultados macros e indicadores da política pública (peça 57, p. 1).*

146. *No que tange à avaliação de resultados macro e indicadores da política pública como um todo, o GAB-PRE/CNPq informou que a Coordenação de Estatística e Indicadores (COEST/GAB), vinculada ao Gabinete, estaria elaborando uma proposta de instrumento de avaliação das políticas públicas do CNPq, por meio de uma portaria que estaria em trâmite interno para aprovação (peça 57, p. 1-2).*

147. *O GAB-PRE/CNPq se referiu também à avaliação dos resultados técnico-científicos dos projetos, o que esta equipe de auditoria entende se referir à análise técnica das prestações de contas de bolsas e auxílios. Quanto a essa questão, o GAB-PRE/CNPq declarou entender que o ideal é a criação de setor próprio, o que, segundo a instituição, facilitará a padronização, bem como a identificação de onde estão os processos e eventuais problemas, além de evidenciar a segregação de funções (peça 57, p. 2).*

148. *O CNPq manifestou ainda que aderiu ao Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov), e que restou a cargo de seu Gabinete revisar suas estruturas organizacionais e cadeia de valor e instituir órgão seccional de organização e inovação institucional, com as devidas competências previstas no Decreto 9.739/2019. Além disso, o CNPq informou que já foram realizadas duas reuniões com a equipe do Ministério da Economia (ME), responsável pelo Programa TransformaGov, e que estão alinhados para início da avaliação da cadeia de valor da Fundação, o que precederia a reestruturação orgânica (peça 57, p. 2).*

149. *Por oportuno, comenta-se que o Decreto 9.739/2019 estabelece medidas de eficiência operacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Em seu art. 21, dispõe que os órgãos seccionais, a saber, diretorias administrativas ou equivalentes, que atuam na área de organização e inovação institucional nas autarquias e nas fundações, integram o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (Siorg).*

150. *Por sua vez, o Programa TransformaGov foi instituído pelo Decreto 10.382/2020, e tem por finalidade a implementação de medidas de transformação institucional, de modernização das*

estruturas regimentais e de aprimoramento da gestão estratégica nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional para o alcance de melhores resultados.

151. O GAB-PRE/CNPq acrescentou que está elaborando um diagnóstico da situação de suas unidades, competências, distribuição da força de trabalho, dentre outras. Para isso, o GAB-PRE/CNPq declarou que estão buscando parcerias com a Universidade de Brasília (UnB) para apoio nesse diagnóstico, salientando que a criação de uma unidade de prestação de contas dos resultados técnico-científicos dos projetos é apenas uma das demandas e que a reestruturação necessita estar bem alicerçada. Ademais, o CNPq aduziu que espera concluir sua reestruturação no máximo até o final de 2021 e, conseqüentemente, atender as recomendações desta Corte e da CGU (peça 57, p. 2).

152. Cabe destacar que o CNPq ressaltou como vantagens da criação de uma unidade especializada na avaliação dos projetos as seguintes: identificação clara e objetiva da área que está responsável pelo processo de avaliação dos projetos; padronização dos processos e procedimentos; simetria nas decisões quanto às prestações de contas técnico-científicas; evidenciação da segregação de funções; implementação do monitoramento (ainda que por amostragem). Como dificuldade, o CNPq mencionou a escassez de mão-de-obra, que precisaria ser equacionada e redistribuída (peça 57, p. 2).

153. Entende-se salutar a identificação da necessidade de melhoria na estrutura organizacional com vistas ao alcance das potenciais vantagens citadas pelo CNPq.

154. Em complemento a essas potenciais vantagens, impende mencionar novamente o componente '3.1.4 Capacidade Organizacional e Recursos', do RAG-PP, segundo o qual, espera-se que as políticas públicas contem com organizações que possuam estruturas e processos apropriados para empreender as atividades planejadas, assegurar o bom uso dos recursos públicos e supervisionar as ações descentralizadas, dentre outras atividades da política pública.

155. Como boa prática afeta a esse componente da avaliação descrita no RAG-PP, p. 54, destacam-se nesse ponto as seguintes:

Definição dos papéis e distribuição das responsabilidades entre os conselhos, a alta administração e a gestão operacional, de modo a garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas (BRASIL, 2013);

Definição, de forma clara, dos procedimentos e regulamentos afetos a gestão da estrutura interna de governança, bem como os seguintes processos: elaboração, implementação e revisão de políticas; tomada de decisão, monitoramento e controle (BRASIL, 2013); (grifo nosso)

156. Além disso, cabe frisar que o componente '3.1.5 Coordenação e Coerência', do RAG-PP, cita que as políticas públicas devem ser integradas, tanto interna quanto externamente, de forma que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas partes interessadas sejam alinhados para se reforçar mutuamente. O RAG-PP, p. 57-58, explica coordenação e coerência conforme a seguir:

Falar que uma política pública é descoordenada, interna e externamente, significa que seus elementos são de alguma forma incongruentes, que eles não interagem de maneira adequada para produzir os resultados desejados, e/ou que as conexões entre eles criam fricção e conflito excessivos (BRINKERHOFF, 1996 apud MARTINS, 2003). A coerência nas políticas envolve a promoção sistemática de ações que se reforcem mutuamente nas diferentes partes interessadas, criando sinergias para a realização dos objetivos definidos.

157. Como boa prática afeta a esse componente da avaliação descrita no RAG-PP, p. 59, destaca-se a seguinte:

Publicação, para conhecimento de todas as partes interessadas, da estrutura de governança vigente na política pública, assim como dos papéis e das responsabilidades definidos, incluindo-se como o esforço cooperativo será liderado (BRASIL, 2013; GAO, 2005 e GAO, 2013).

158. Na mesma linha, o Decreto 10.382/2020, art. 2º, estabelece que o Programa TransformaGov tem os seguintes objetivos:

- I - identificar as necessidades e as oportunidades de inovação e transformação institucional;
- II - definir prioridades de digitalização, de simplificação e de integração de processos;
- III - propor novos modelos institucionais com foco na entrega de resultados para os cidadãos;
- IV - estimular ganhos de eficiência;
- V - otimizar a implementação de políticas públicas que visem à oferta de melhores serviços à sociedade;
- VI - promover a atuação integrada e sistêmica entre os órgãos e entidades; e
- VII - incentivar a cultura de inovação. (grifo nosso)

159. Em seguida, no art. 3º, o Decreto 10.382/2020 dispõe que os órgãos e as entidades que aderirem ao programa elaborarão um Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional (PGT) da instituição em articulação com a Secretaria Especial Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (ME) e com a Secretaria-Geral da Presidência da República.

160. Já em seu art. 11, o Decreto 10.382/2020 preconiza que, na revisão dos seus processos de trabalho, os órgãos e entidades seguirão as seguintes premissas:

- Art. 11. Na revisão dos seus processos de trabalho, os órgãos e entidades seguirão as seguintes premissas:
- I - desburocratização, simplificação e consolidação normativa;
 - II - digitalização de serviços e processos;
 - III - integração entre sistemas e bases de dados;
 - IV - centralização de atividades de apoio;
 - V - aumento da eficiência; e
 - VI - otimização dos recursos humanos e dos materiais. (grifo nosso)

161. De fato, identifica-se a necessidade de redesenho e otimização do processo de análise de prestações de contas do CNPq.

162. Sobre tal necessidade, impende ressaltar que na minuta do PGT do CNPq (peça 114), trazida pelo órgão quando informou da adesão ao TransformaGov e da realização de reuniões com a equipe do ME (peça 57, p. 2), verifica-se que, dentre as 22 ações elencadas, apesar de existir uma ação no tocante à prestação de contas de convênios (peça 114), não há qualquer ação referente ao processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios. As ações constantes da minuta possuem prazos, responsáveis por parte do ME e do CNPq e encaminhamentos assinalados na referida reunião inicial (peça 114).

163. Considerando-se o problema que deu ensejo à realização desta fiscalização e as situações encontradas neste e nos demais achados desta auditoria, entende-se que o redesenho e otimização do processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios deve constar das ações de transformação institucional iniciadas pelo CNPq.

164. Em outra frente, em resposta a requisição sobre iniciativas para racionalização de sua estrutura administrativa (item 'g' do Ofício de Requisição 2-183/2020), o CNPq manifestou que está envidando esforços para desenvolver uma nova plataforma tecnológica, a qual envolverá revisão e otimização de todos os processos finalísticos da instituição, inclusive o de prestação de contas (peça 35, p. 5-6).

165. O Conselho apresentou, como evidência, a Portaria CNPq 101, de 4 de junho de 2020, que dispõe sobre a constituição de Comissão Especial de governança da prestação de serviços especializados. A Comissão Especial tem como objetivos avaliação técnico-científica, redesenho e otimização de processos de trabalho, além de prototipação e transferência de conhecimento, acerca

de uma nova solução tecnológica relacionada a gestão e operação de fomento do CNPq (peça 90, p. 1).

166. A Comissão Especial, que teve sua composição alterada pela Portaria CNPq 480, de 9/4/2021, é composta pelos seguintes integrantes:

- a) diretor da DABS, na qualidade de Coordenador;
- b) titular da CGETI, como Coordenador Substituto;
- c) um representante de cada uma das três diretorias finalísticas DEHS, DCOI e DABS;
- d) um representante da DGTI; e
- e) um representante do Gabinete da Presidência.

167. Acerca do andamento dos trabalhos da Comissão Especial, o CNPq complementou que na data da resposta, em 5/2/2021, o projeto de desenvolvimento da nova plataforma encontrava-se na etapa de redesenho e otimização do macroprocesso Análise, Planejamento e Gestão de Indicadores e Resultados para Desenvolvimento da CT&I (peça 35, p. 6).

168. Nesse ponto, cabe dizer que uma das atribuições da Comissão Especial, nos termos da Portaria CNPq 101/2020, art. 3º, inciso IV, é justamente avaliar os processos de fomento, propondo melhorias e possíveis adaptações da estrutura organizacional do CNPq.

Propostas de encaminhamento

169. Em face do exposto, propõe-se recomendar ao CNPq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no âmbito dos trabalhos de revisão de sua estrutura organizacional decorrentes da adesão do Conselho ao Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov), bem como no âmbito dos trabalhos previstos na Portaria CNPq 101/2020, art. 3º, inciso IV, considere, na revisão de seu processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios, a necessidade de coordenação da análise técnica das referidas prestações de contas no âmbito de todo o CNPq, e não apenas em nível de coordenações-gerais das diretorias finalísticas, bem como a necessidade de sua supervisão e monitoramento sistemático, considerando, ainda, a capacidade operacional das demais áreas de sua estrutura organizacional e a otimização de sua força de trabalho, em consonância com as premissas dispostas no Decreto 10.382/2020, art. 11, incisos IV, V e VI, e com boas práticas contidas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, itens 3.1.4 Capacidade Organizacional e Recursos (p. 54) e 3.1.5 Coordenação e Coerência (p. 59).

170. Demais disso, considerando-se o problema que deu ensejo à realização desta fiscalização e as situações encontradas neste e nos demais achados desta auditoria, propõe-se recomendar ao CNPq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no âmbito dos trabalhos decorrentes da adesão do Conselho ao Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov), bem como no âmbito dos trabalhos previstos na Portaria CNPq 101/2020, art. 3º, inciso IV, faça constar o redesenho e a otimização do processo de análise das prestações de contas no âmbito das referidas medidas de transformação institucional, em consonância com as premissas dispostas no Decreto 10.382/2020, art. 2º, incisos II, IV e V.

Benefícios esperados

171. A coordenação e supervisão da análise técnica das prestações de contas no âmbito de todo o CNPq, e não apenas em nível de coordenações-gerais das diretorias finalísticas, com a identificação clara e objetiva da área que está responsável pelo processo de análise de prestações de contas como um todo, visa a melhoria da eficiência do processo de trabalho – consoante o disposto no art. 1º, XII, da Lei 10.973/2004, contribuindo para padronização na análise, simetria nas decisões e monitoramento sistemático do estoque de prestações de contas.

172. *Por sua vez, o monitoramento sistemático da análise das prestações de contas busca mitigar os riscos da política pública de bolsas e auxílios que possam impactar sua **accountability**, a exemplo da falta de regularização do atual passivo ou da geração de novo passivo que exceda a capacidade operacional da instituição.*

173. *A supervisão e monitoramento sistemático das prestações de contas também contribuem para um melhor direcionamento e orientação do planejamento de futuros incentivos.*

ACH-03: Disfunções nos fluxos de análise das prestações de contas de bolsas e auxílios, bem como em seu acompanhamento e apuração do passivo, decorrentes de fragilidades dos sistemas de informação.

174. *O Decreto 9.203/2017 dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. No art. 5º, aborda os mecanismos de liderança, estratégia e controle para o exercício da governança pública. Especificamente, sobre os mecanismos de controle, conceitua que:*

Art. 5º São mecanismos para o exercício da governança pública:

(...)

III – controle, que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

175. *Nesse sentido, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, art. 8º, inciso X, prescreve que os controles internos da gestão do órgão ou entidade devem ser desenhados e implementados em consonância com adequado suporte de tecnologia da informação para apoiar sua implementação.*

176. *No presente achado, as constatações se dividem em: i) insuficiência de controles automatizados, ii) disfunções provocadas pela falta de integração entre os diversos sistemas atualmente necessários à gestão integral do processo de trabalho, incluindo seu acompanhamento e apuração do passivo, e iii) baixa confiabilidade das informações fornecidas pelos referidos sistemas.*

Situação encontrada

177. *Conforme o CNPq, os pontos de controle atualmente implementados na PICC no processo de trabalho se relacionam ao envio e à análise da prestação de contas, a saber: alertas na página do beneficiário; notificações por e-mail; e semáforos para o pesquisador e para a área técnica (peça 35, p. 3-4; peça 75, p. 2).*

178. *A primeira notificação (somente por e-mail) é encaminhada ao pesquisador, alertando-o sobre a necessidade do envio da prestação de contas em até sessenta dias após o término da vigência do processo. Esta notificação é encaminhada quarenta dias antes do término da vigência do processo e seu teor (peça 75, p. 3).*

179. *Caso o pesquisador ainda não tenha enviado a prestação de contas, o sistema encaminha uma segunda notificação (por e-mail) alertando sobre a necessidade do envio em até 30 dias. Esta notificação é encaminhada trinta dias antes do término da vigência do processo. Deveria ser encaminhado também por carta registrada, mas o CNPq confirmou que a notificação por carta registrada não está sendo realizada pela PICC (peça 75, p. 2 e 4).*

180. *Caso encerrado o prazo de sessenta dias após a vigência do término do benefício e o pesquisador não tenha enviado a prestação de contas, o sistema deveria encaminhar uma terceira notificação (por e-mail e por carta registrada), informando sobre o vencimento do prazo de envio da prestação de contas e solicitando que fossem apresentados o relatório técnico e a prestação de contas no prazo de até 30 dias a contar do envio da notificação. Entretanto, a notificação por carta*

registrada não está em operação. O CNPq informou que estão verificando com os Correios uma forma de restabelecê-la e que, por enquanto, as notificações por carta registrada vêm sendo emitidas pelo Serviço de Análise Financeira de maneira não automatizada (peça 75, p. 2 e 5).

181. Os semáforos para o pesquisador são utilizados para indicar se a prestação de contas está no prazo para apresentação; com prazo de apresentação vencido; em análise pelo CNPq; ou com análise finalizada pelo CNPq (peça 75, p. 2 e 6).

182. Por sua vez, os semáforos disponíveis para a área técnica indicam se a tarefa pendente de análise está dentro do prazo; próximo ao final do prazo; ou fora do prazo. A caixa de entrada pessoal, seja de Técnico, Coordenador Técnico, Coordenador-Geral ou Diretor, listará todos os processos dos pesquisadores que já submeteram sua prestação de contas ao CNPq e que estão aguardando a análise pelo servidor responsável (peça 75, p. 2 e 8).

183. Conforme o CNPq, nos fluxos de análise técnica e de análise financeira, os prazos são divididos da seguinte forma (peça 75, p. 8-12):

- a) técnico: trinta dias, sendo 22 dias na cor verde, sete dias na cor amarela, um dia na cor vermelha e na cor cinza, quando vencido;
- b) coordenador técnico: quinze dias, sendo nove dias na cor verde, cinco dias na cor amarela e um dia na cor vermelha e na cor cinza, quando vencido;
- c) coordenador-geral: quinze dias, sendo nove dias na cor verde, cinco dias na cor amarela e 1 dia na cor vermelha e na cor cinza, quando vencido;
- d) diretor: quinze dias, sendo nove dias na cor verde, cinco dias na cor amarela e um dia na cor vermelha e na cor cinza, quando vencido.

184. Contudo, como primeiro grupo de fragilidades dos sistemas de informação que suportam o processo de trabalho, observa-se que os pontos de controle são insuficientes, conforme relatado a seguir.

185. No que concerne à análise técnica, consoante os coordenadores-gerais entrevistados em 27/5/2021, as áreas técnicas não têm controle do prazo dos processos nos casos em que a análise técnica da prestação de contas é concluída e ainda há pendência da análise financeira. Os entrevistados destacaram que a situação da prestação de contas permaneceria na situação 'em análise pelo CNPq' na PICC, sem especificação da pendência, ou seja, sem identificação da área que ainda não realizou a análise (peça 100, p. 3).

186. Um dos coordenadores-gerais entrevistados relatou que nas coordenações vinculadas não há outra forma de controle acerca da situação das prestações de contas, em adição aos semáforos constantes na PICC.

187. Outro coordenador-geral, na mesma entrevista, comentou que os semáforos na PICC ajudam na análise técnica, mas tal controle é percebido mais no âmbito das coordenações técnicas (peça 100, p. 4). Em outras palavras, os semáforos disponíveis na PICC, apesar de ajudarem as coordenações técnicas na elaboração dos pareceres, são menos úteis às necessidades de controle das coordenações-gerais, responsáveis pela coordenação da análise realizada por suas unidades vinculadas.

188. Essa percepção de insuficiência de controles por parte dos coordenadores-gerais para o acompanhamento da análise técnica das prestações de contas é exemplificada por duas dos três entrevistados quando afirmaram que não tinha processos físicos a analisar em suas coordenações ou que não sabiam onde estavam tais processos pendentes de análise, uma vez que não são visíveis na plataforma utilizada pelas referidas unidades, a PICC. Disseram que tais processos são enviados de vez em quando pela CGEAO/DGTI para análise, mas não via PICC, conforme extrato da multicidadada entrevista (peça 100, p. 4).

189. No que concerne à insuficiência de controles automatizados na análise financeira das prestações de contas, os técnicos da área responsável elencaram diversas necessidades de funcionalidades que não foram implementadas na PICC e que impactam na referida análise (peça 99, p. 1-2), quais sejam:

Tabela 19 – Fragilidades relatadas pela COPCO/CGADM/DGTI relativas à insuficiência de controles da PICC e que impactam na análise financeira das prestações de contas

- Embora possível conforme a legislação, não há possibilidade de se informar a justificativa prévia para remanejamento de até 20% do total concedido. A falta da funcionalidade torna necessário realizar diligências ao pesquisador e aguardar o respectivo retorno.
- Controle manual no acompanhamento dos prazos de cobrança, apesar de ter sido previsto na implantação, o que resulta em falta de algumas cobranças. Faltam na PICC os semáforos para acompanhamento dos prazos quando da necessidade de retificação por parte do pesquisador.
- Falta de autonomia dos técnicos da COPCO para alterar a situação do processo na PICC: em alguns casos, é necessária alguma retificação por parte do pesquisador, o que implica em o técnico da COPCO precisar aguardar a ação do beneficiário e posterior reenvio da prestação de contas. Ocorre que o reenvio pode não ocorrer. Nesses casos, a COPCO não tem autonomia para alterar a situação do processo de modo que seja possível dar continuidade ao fluxo de análise do processo de contas.
- Dificuldade em se identificar lançamentos em duplicidade pelo pesquisador. A análise atualmente é feita nota por nota (não agrupadas por processo de prestação de contas) e por vezes a própria área financeira tem dificuldade de identificar o lançamento em duplicidade.
- Dificuldade da COPCO em visualizar as notas fiscais das despesas quando se acessa o formulário da prestação de contas. Quando os técnicos precisam visualizar uma nota fiscal, é necessário realizar uma consulta separada na PICC.

Fonte: Extrato de entrevista com COPCO/CGADM/DGTI realizada em 27/5/2021 (peça 99).

190. O segundo grupo de fragilidades neste achado refere-se a disfunções provocadas pela multiplicidade de sistemas necessários à gestão integral da prestação de contas de bolsas e auxílios e pela falta de integração entre eles.

191. Nesse aspecto, como já comentado no parágrafo 54 deste relatório, o CNPq informou em 29/1/2021 no âmbito das medidas para o adimplemento do subitem 9.2 do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara, da relatoria da Ministra Ana Arraes, conforme peça 45 do TC 000.073/2019-9 (peça 109, p. 2), que subsistem dois sistemas informatizados (Sigef e SIPC), anteriores à PICC, os quais são utilizados para gestão complementar dos processos e fluxos de trabalho das análises das prestações de contas.

192. Conforme relatado no parágrafo 55 deste relatório, ainda de acordo com as referidas informações apresentadas pelo CNPq:

- a) na base de dados Sigef encontra-se a situação final do processo em relação a sua prestação de contas técnica e financeira (pendente, aprovada ou reprovada), informação essa registrada manualmente no sistema ao final dos fluxos de análise técnica e financeira;
- b) já na base de dados do sistema SIPC estão os registros de cobrança e resultados da análise dos documentos comprobatórios, enviados em papel, dos gastos dos beneficiários dos auxílios;
- c) a PICC contém o registro de todas as etapas do fluxo de análise financeira e técnica da prestação de contas de bolsas e auxílios, incluindo as notificações automáticas e o resultado do exame documental. Entretanto, ao término dos dois fluxos, de análise técnica e de análise financeira, o resultado final da análise tem que ser atualizado manualmente na base de dados do Sigef;
- d) as regras de negócio do Sigef permitem que um mesmo processo possua vários registros com o mesmo código, representando as diferentes demandas relativas ao mesmo

processo.

193. Corroborando a inaptidão da PICC no suporte ao processo de prestação de contas como um todo, tem-se que, em entrevista realizada em 25/5/2021, os técnicos da CGEAO/DGTI e demais participantes confirmaram que os processos físicos não estão cadastrados na referida plataforma, sendo a situação de tais processos em relação a sua prestação de contas técnica e financeira registrada manualmente no Sigef (peça 98, p. 2).

194. Vale citar que, conforme relatos dos técnicos da área financeira em entrevista realizada em 27/5/2021 (peça 99, p. 3) e confirmação por e-mail de um dos coordenadores participantes da entrevista em 25/5/2021 (peça 112), as áreas envolvidas nas análises utilizam mais um outro sistema, qual seja, o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), em algumas etapas da análise das prestações de contas, devido à falta de funcionamento de algumas funcionalidades da PICC.

195. Os referidos técnicos da área financeira relataram que quando necessário realizar análise sobre a pertinência de gastos, a qual deve ser empreendida pela área técnica, é criado um processo administrativo no SEI para tramitar as informações a partir da área financeira para a área técnica, o que é confirmado pelo e-mail de um dos coordenadores que participaram da outra entrevista, essa em 25/5/202 (peça 112). Os técnicos da área financeira declararam que antes do SEI, autuava-se um processo em papel. Disseram que há uma funcionalidade na PICC para tramitar um processo da área financeira para a área técnica e em seguida seu retorno, porém está inoperante (peça 99, p. 3; peça 112). Por isso, é necessário criar um processo administrativo no sistema SEI.

196. Também há falta de integração da PICC com outros sistemas ou bases de dados externos ao processo de prestação de contas, mas que mantêm informações necessárias às análises empreendidas no referido processo de trabalho.

197. Assim, vale comentar que os coordenadores-gerais entrevistados em 27/5/2021 mencionaram que seria interessante integração com sistema(s) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), para verificar conclusão de bolsas de mestrado e doutorado. Informaram que atualmente é necessário que os bolsistas enviem relatórios posteriores à defesa da tese. Os referidos técnicos entendem que se existisse tal integração entre os sistemas do CNPq e da Capes, uma vez cumpridos os objetos das referidas bolsas, não seriam necessários o envio de relatórios posteriores e respectivas análises, simplificando-se o processo de prestação de contas destas modalidades do instrumento de fomento (peça 100, p. 3).

198. No que concerne à falta de integração da PICC com sistemas que mantenham informações úteis à análise financeira das prestações de contas, os técnicos da área responsável elencaram diversas necessidades de funcionalidades que não foram implementadas na PICC e que impactam na referida análise (peça 99, p. 1-2), quais sejam:

Tabela 20 – Fragilidades relatadas pela COPCO/CGADM/DGTI relativas à falta de integração da PICC com sistemas ou bases de dados que mantenham informações necessárias à análise financeira das prestações de contas

- Falta de extrato (demonstrativo) de movimentação financeira do Cartão Pesquisa, o que demanda que tanto o pesquisador quanto o técnico responsável pela análise financeira no CNPq precisem obter o extrato com o Banco do Brasil. Extratos deveriam estar na plataforma desde o início de sua implantação.

- Conciliação manual entre os gastos do Cartão Pesquisa realizados e lançados na plataforma, o que torna a conciliação difícil e demanda mais trabalho na análise da prestação de contas. A falta de um acompanhamento automatizado permite: lançamentos fora da ordem; inconsistências em informações como nome do pesquisador (beneficiário), datas ou nome do estabelecimento em que foi realizada a despesa; despesas de custeio e capital não reconhecidas ou lançadas incorretamente pelo pesquisador. Isso demanda mais trabalho na análise.

- Dificuldades com taxas de cancelamento no Cartão Pesquisa, visto que, quando há cancelamento de despesas, os valores retornam para a conta geral do CNPq e não para o Cartão Pesquisa, o que demanda interações entre o banco e a coordenação financeira.

- Informação errônea sobre a localização ou etapa da prestação de contas em que o processo se encontra. Por exemplo, quando o processo é submetido para o serviço de cobrança, não ocorre alteração de sua situação na PICC.

Fonte: Extrato de entrevista com COPCO/CGADM/DGTI realizada em 27/5/2021 (peça 99).

199. Nesse grupo de fragilidades, constata-se, portanto, que a multiplicidade de sistemas de informação necessários à gestão integral da prestação de contas de bolsas e auxílios, a divergência entre as regras de negócio desses sistemas, a necessidade de lançamentos manuais, e a falta de integração com sistemas ou bases de dados externas que mantenham informações necessárias às análises têm o potencial de comprometer os objetivos do processo de análise das prestações de contas, impactando a eficiência do processo e a exatidão e fidedignidade das informações disponibilizadas.

200. A situação encontrada na presente auditoria demonstra que ainda persistem problemas apresentados no Relatório de Gestão 2017 do CNPq, que consignou que a plataforma PICC apresentava disfunções em transações internas e externas, gerando situações com impacto na eficiência dos processos de negócio do Conselho, a exemplo do processo de análise de prestações de contas, tais como instabilidade e deficiências das interfaces dos usuários para intervenções simples e diretas nos fluxos de fomento com conseqüente morosidade dos serviços prestados.

201. O terceiro grupo de disfunções é a baixa confiabilidade dos dados fornecidos pelos sistemas de informação que suportam o processo de análise das prestações de contas, incluindo a apuração do passivo.

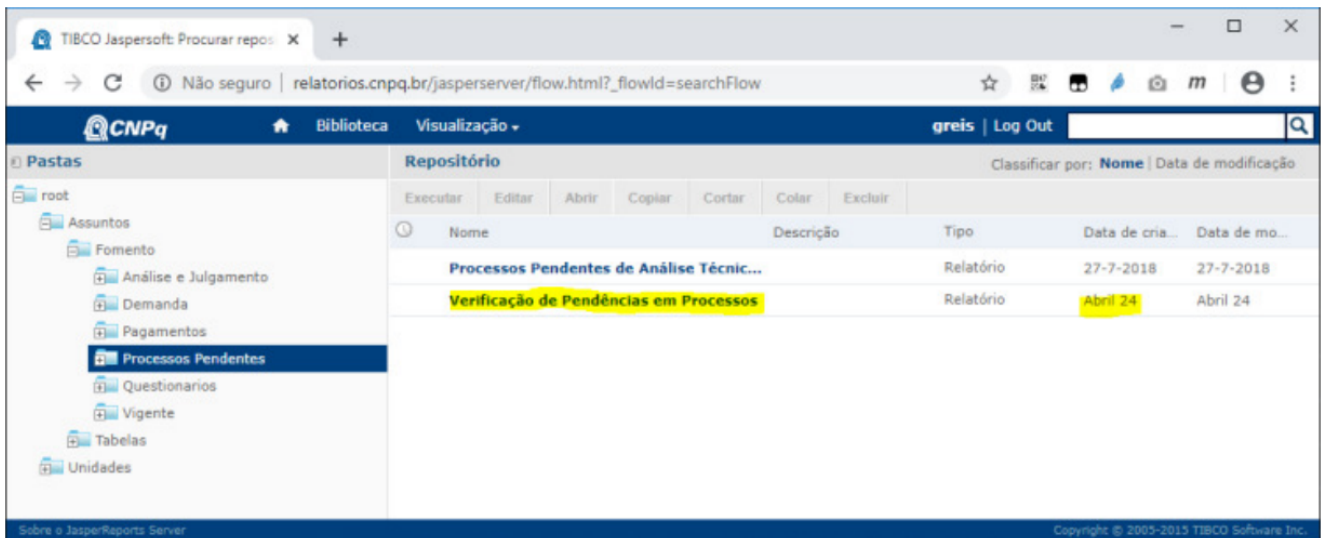
202. Em relação à análise das prestações de contas, exemplifica-se a baixa confiabilidade nos relatos das coordenações técnicas do CNPq em resposta ao item 'f' do Ofício de Requisição 2-183/2020, aduzindo que a PICC apresenta processos com erro no fluxo de análise, sem formulário de análise de relatório técnico; ou com erro no fluxo de distribuição ou erro na indicação de sua situação na prestação de contas, motivo pelo qual não são disponibilizados para a análise (peça 35, p. 4-5).

203. No que se refere à apuração do passivo, como já relatado, em 24/4/2020, a DGTI disponibilizou na intranet do CNPq, mais precisamente no endereço: <http://relatorios.cnpq.br>, ferramenta web com vistas ao auxílio na apuração do passivo de processos pendentes (peça 81).

204. No Despacho que a DGTI encaminhou em 28/4/2020 ao Gabinete da Presidência, às suas próprias coordenações-gerais e às diretorias finalísticas, a DGTI acrescentou que o conjunto de processos apresentado pela ferramenta web não correspondia necessariamente à quantidade de processos com pendências relacionadas às prestações de contas, embora contribuisse de forma determinante para a identificação de tais casos (peça 81).

205. A seguir, Figura 4 apresenta a interface da ferramenta para geração dos relatórios de verificação de processos pendentes.

Figura 4 - Plataforma disponibilizada pela DGTI para verificação de pendências em processos de prestações de contas de bolsas e auxílios



Nome	Descrição	Tipo	Data de cria...	Data de mo...
Processos Pendentes de Análise Técnic...		Relatório	27-7-2018	27-7-2018
Verificação de Pendências em Processos		Relatório	Abril 24	Abril 24

Fonte: resposta ao Ofício de Requisição 2-183/2020 - Anexo 15 - SEI-CNPq 0658032 (peça 81).

206. De fato, tal ferramenta apresenta fragilidades quanto à confiabilidade dos dados fornecidos no tocante à apuração do passivo de processos de prestações de contas pendentes de análise conclusiva.

207. A título de exemplo, cita-se despacho da DABS, de 15/5/2020, comparando os quantitativos de processos pendentes gerados pela ferramenta disponibilizada pela DGTI com os dados que a DABS dispunha acerca dos processos pendentes de análise em suas diversas subunidades. De acordo com a ferramenta seriam 5.336 processos, enquanto segundo as informações levantadas pela DABS seriam 6.155 àquela época (peça 80).

208. Também se menciona novamente a entrevista realizada em 27/5/2021 com coordenadores-gerais das áreas técnicas. Destaca-se, neste ponto, que um dos três entrevistados afirmou a necessidade de informações mais claras e confiáveis sobre o passivo de processos, enquanto um outro declarou não confiar nos relatórios que forneceram o número de 43.163 processos eletrônicos e físicos pendentes, apurados pelo CNPq em atenção ao Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara (peça 100, p. 4). Conforme extrato da citada entrevista, duas das três entrevistadas informaram que não há processos físicos de fato na coordenação para análise, mas a planilha gerada pela ferramenta de apuração do passivo indica que há processos físicos pendentes. Uma coordenadora-geral acrescentou que, se há tais processos, não sabia onde estavam e gostaria de recebê-los para análise. Disse que, em muitos casos, os processos estão no arquivo geral e só há a microfilmagem. A entrevistada declarou ainda que há gargalo nos processos híbridos, pois o relatório está na plataforma PICC, mas os outros documentos não, o que inviabiliza a análise. Aduziu que os processos totalmente físicos não existem na PICC, mas constam como pendentes – ou seja, estão como pendentes, mas não são visíveis à área técnica (peça 100, p. 4).

209. Em mais um exemplo relativo à falta de confiabilidade dos dados produzidos pelos sistemas de informação, salienta-se que, na resposta ao item 'a.1' do Ofício de Requisição 2-183/2020, o CNPq não foi capaz de apresentar a etapa em que se encontravam todos os 43.163 processos do passivo apurado em 29/1/2021. Na resposta, o CNPq identificou as etapas em que se encontravam apenas 4.896 processos de bolsas e 17.173 de auxílios, perfazendo 22.033 dos 43.163 processos apurados na referida data (peça 74).

210. Interpelado sobre tal inconsistência no item 'd' do Ofício de Requisição 3-183/2020 (peça 37, p. 5-6), o CNPq confirmou a impossibilidade de identificação da etapa em que se

encontravam os processos não quantificados, a menos que sejam analisados individualmente (peça 66, p. 1-4).

211. Quanto a isso, o CNPq justificou que as discrepâncias relativas aos processos físicos se dão em função de não estarem carregados eletronicamente na PICC (peça 66, p. 1-2). No que tange aos processos eletrônicos que não tiveram a etapa identificada, manifestou que seria devido a situações como: processos eletrônicos que não tiveram em nenhum momento seu fluxo de análise iniciado na PICC; processos dispensados da prestação de contas; entre outras situações (peça 66, p. 2-4).

212. Os quantitativos apresentados pelo CNPq conforme a etapa em que os processos do passivo se encontravam em 29/1/2021 constam na Tabela 21 a seguir.

Tabela 21 – distribuição quantitativa do estoque de prestações de contas de bolsas e de auxílios de acordo com a etapa em que se encontra no fluxo de prestação de contas

Item	Fase do Fluxograma de Prestação de Contas	Quantitativo de processos de prestações de contas de bolsas	Quantitativo de processos de prestações de contas de auxílios
1	<i>Prestações de contas de bolsas e auxílios com prazo de apresentação pelo beneficiário não vencido</i>	0	0
2	<i>Prestações de contas de bolsas e auxílios com prazo de apresentação pelo beneficiário vencido em notificação de cobrança</i>	1.317	8.186
3	<i>Prestações de contas de bolsas e auxílios em análise preliminar técnica pela área técnica responsável</i>	575	2.687
4	<i>Prestações de contas de bolsas e auxílios em notificação de retificação pelo beneficiário após análise preliminar pela área técnica responsável</i>	2.585	876
5	<i>Prestações de contas de bolsas e auxílios em análise pelo consultor ad hoc</i>	0	0
6	<i>Prestações de contas de bolsas e auxílios saneados aguardando parecer técnico final da área técnica responsável</i>	2	894
7	<i>Prestações de contas de bolsas e auxílios em análise preliminar financeira pela SEAFI/COPCO/DGTI</i>	3	2.939
8	<i>Prestações de contas de bolsas e auxílios em notificação de retificação pelo beneficiário após análise preliminar financeira pela SEAFI/COPCO/DGTI</i>	0	1.283
9	<i>Prestações de contas de bolsas e auxílios em análise de pertinência de gastos pela área técnica responsável após análise preliminar financeira pela SEAFI/COPCO/DGTI</i>	0	0
10	<i>Prestações de contas de bolsas e auxílios saneados aguardando parecer técnico financeiro final da SEAFI/COPCO/DGTI</i>	0	55
11	<i>Prestações de contas de bolsas e auxílios com análise técnica e financeira desfavorável em notificação de cobrança</i>	414	217
	<i>Todas as etapas</i>	4.896	17.137

Fonte: Resposta ao item 'a.1' do Ofício de Requisição 2-183/2020 (peça 74).

213. No tocante a demais disfunções apresentadas na plataforma PICC, cita-se que os titulares de coordenações-gerais de cada uma das três diretorias finalísticas do CNPq explicaram, em entrevista realizada em 27/5/2021, que a PICC impede tratamento matricial ou horizontalizado do

trabalho nas áreas técnicas, pois não permite aos servidores acesso a relatórios de outras coordenações. Um dos coordenadores-gerais entrevistados relatou que a atual plataforma, que existe há quase vinte anos, não acompanhou as necessidades de modernização dos fluxos de trabalho e que o grupo de trabalho constituído para repensar a plataforma tecnológica a ser utilizada considera a necessidade de matricialidade nos processos de trabalho (peça 100, p. 2-3).

214. As causas identificadas para as fragilidades dos sistemas de informação relatadas neste achado são as seguintes:

- a) falhas e insuficiência de funcionalidades da plataforma PICC no suporte ao processo de análise de prestações de contas;
- b) multiplicidade de sistemas necessários à gestão integral da prestação de contas;
- c) falta de integração entre os diversos sistemas de informação e bases de dados utilizados nas etapas do processo de prestação de contas;
- d) divergência entre as regras de negócio dos sistemas de informação e bases de dados utilizados nas etapas do processo de prestação de contas; e
- e) ausência de integração da PICC com sistemas externos da Administração Pública Federal que mantenham informações necessárias ao processo de prestação de contas

215. A seu turno, como efeitos decorrentes da situação encontrada, mencionam-se os seguintes:

- a) baixa eficiência operacional do processo de trabalho; e
- b) dificuldades em se apurar o passivo de processos de prestações de contas pendentes de análise; e
- c) prejuízos à **accountability**, à transparência e ao melhor direcionamento e orientação do planejamento de futuros incentivos.

216. Partindo-se dessas constatações, identifica-se a necessidade de um suporte de tecnologia da informação adequado para apoiar a implementação do processo de trabalho, com suficiência de controles automatizados, integração entre a plataforma utilizada e outros sistemas e bases de dados que mantenham informações necessárias ao processo de trabalho, e com incremento da confiabilidade das informações produzidas.

217. A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, em seu art. 10, inciso III, já estabelece que um dos objetivos dos controles internos da gestão é assegurar que as informações produzidas sejam íntegras e confiáveis à tomada de decisões, ao cumprimento de obrigações de transparência e à prestação de contas.

218. Por sua vez, o framework Cobit 2019, no objetivo de gestão DSS06 - Managed Business Process Controls (Controles de Processos de Negócio Gerenciados, tradução livre) prevê que a organização defina e mantenha controles adequados em seus processos de negócio com vistas a manter a integridade das informações manipuladas nesses processos.

219. Mais recentemente, o Decreto 10.382/2020, art. 11, incisos II e III, preconiza que, na revisão dos seus processos de trabalho, os órgãos e entidades devem ter como premissa a integração entre sistemas e bases de dados.

Encaminhamento

220. Assim, propõe-se recomendar ao CNPq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no âmbito das atribuições previstas no art. 3º da Portaria CNPq 101/2020, considere, na revisão de seu processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios, as seguintes necessidades a serem satisfeitas pela futura plataforma tecnológica, sem prejuízo de, no âmbito da gestão operacional do referido processo de trabalho, continuar a implementação de

melhorias nas funcionalidades da PICC, priorizando aquelas que promovam a satisfação das referidas necessidades, quais sejam:

- a) ter integração com sistemas e bases de dados internas e de outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal que mantenham informações necessárias ao processo de trabalho de prestações de contas de bolsas e auxílios, em consonância com as premissas dispostas no Decreto 10.382/2020, art. 11, incisos II e III; e*
- b) produzir informações íntegras e confiáveis à tomada de decisões, ao cumprimento de obrigações de transparência e à prestação de contas, em atenção ao disposto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, art. 10, inciso III, e em consonância com as orientações contidas no Cobit 2019, objetivo DSS06 - Managed Business Process Controls (Controles de Processos de Negócio Gerenciados, tradução livre).*

Benefícios esperados

221. *A recomendação intenta que o CNPq envide esforços para promover melhorias na plataforma tecnológica utilizada atualmente, bem como conceber a plataforma que a sucederá, de modo que o processo de trabalho seja suportado com suficiência de controles, bem como disponibilidade, integridade, clareza, exatidão e confiabilidade das informações para os beneficiários e técnicos envolvidos no processo de trabalho, bem como para a tomada de decisão e o cumprimento de obrigações de transparência.*

222. *Além disso, as melhorias propostas podem contribuir para uma gestão mais ágil das ações de fomento, conforme dispõe o art.1º, XII, da Lei 10.973/2004.*

IV. DA TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE DAS INFORMAÇÕES DOS PRODUTOS, RESULTADOS, PRESTAÇÕES DE CONTAS E AVALIAÇÕES DAS BOLSAS E AUXÍLIOS

223. *A segunda questão de auditoria assim dispõe:*

Em que medida têm sido disponibilizadas à sociedade informações dos produtos, resultados, prestações de contas e avaliações, inclusive de efetividade, das bolsas e auxílios conduzidos pelo CNPq, considerando-se como critérios a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), o Decreto 9.283/2018, o Decreto 9.203/2017 e o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU?

224. *A questão foi elaborada em atendimento ao quesito 'b' do item 22 do voto da Ministra Ana Arraes no Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara, qual seja:*

(...) deverão ser analisados com maior propriedade aspectos como: (...) b) a observância dos princípios da publicidade e da transparência, porquanto, em pesquisas rápidas no site da instituição, não se localizaram os dados mencionados no art. 48, inciso IV, daquele decreto (produtos alcançados, prestações de contas e avaliações das contas dos projetos subsidiados), em especial nos formatos previstos (abertos e não proprietários, como planilhas) na norma (§§ 1º e 2º do referido art. 48), e os dados contidos em series históricas disponíveis não estão atualizados [Consulta feita, em 2/12/2019, em <http://www.cnpq.br/web/guest/apresentacao1/>].

225. *O referido art. 48 do Decreto 9.283/2018, que se situa especificamente ao âmbito da ciência, tecnologia e inovação, assim dispõe:*

Art. 48. O monitoramento, a avaliação e a prestação de contas serão disciplinados pelas instituições concedentes, observados os seguintes parâmetros: (...)

IV - as instituições concedentes deverão providenciar:

- a) o fornecimento de orientações gerais e de modelos dos relatórios a serem utilizados; e*
- b) a publicidade dos projetos subsidiados, de seus produtos, de seus resultados, de suas prestações de contas e de suas avaliações, sem prejuízo dos direitos de propriedade intelectual.*

§ 1º Os indicadores utilizados para monitoramento dos beneficiários deverão ser transparentes, razoáveis e auditáveis.

§ 2º Os dados de monitoramento, sem prejuízo de eventuais consolidações efetuadas pelos concedentes, deverão ser divulgados em formatos abertos, não proprietários, como planilhas e textos, de modo a facilitar a análise das informações.

§ 3º O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações poderá definir exigências mínimas para as informações que serão requeridas pelas instituições concedentes, nos termos estabelecidos no **caput**.

226. Em nível legal, a Lei 12.527/2011 [Lei de Acesso à Informação - (LAI)] dispõe sobre os deveres de transparência das instituições públicas da seguinte forma:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

227. Regulamentando a referida lei, o Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012 dispõe, em relação à transparência ativa, que:

Art. 7º É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.527, de 2011.

§ 1º Os órgãos e entidades deverão implementar em seus sítios na Internet seção específica para a divulgação das informações de que trata o **caput**. (...)

§ 3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1º, informações sobre:

I - estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;

II - programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;

III - repasses ou transferências de recursos financeiros;

IV - execução orçamentária e financeira detalhada;

V - licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;

VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluídos os auxílios, as ajudas de custo, os jetons e outras vantagens pecuniárias, além dos proventos de aposentadoria e das pensões daqueles servidores e empregados públicos que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme estabelecido em ato do Ministro de Estado da Economia; (Redação dada pelo Decreto nº 9.690, de 2019);

VII - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; (Redação dada pelo Decreto nº 8.408, de 2015);

VIII - contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da Lei nº 12.527, de 2011, e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC; e (Redação dada pelo Decreto nº 8.408, de 2015);

IX - programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. (Incluído pelo Decreto nº 8.408, de 2015);

§ 4º As informações poderão ser disponibilizadas por meio de ferramenta de redirecionamento de página na Internet, quando estiverem disponíveis em outros sítios governamentais.

(...)

Art. 8º Os sítios eletrônicos dos órgãos e das entidades, em cumprimento às normas estabelecidas pelo Ministério da Economia, atenderão aos seguintes requisitos, entre outros. (Redação dada pelo Decreto nº 9.690, de 2019)

I - conter formulário para pedido de acesso à informação;

II - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

III - possibilitar gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

IV - possibilitar acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

V - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

VI - garantir autenticidade e integridade das informações disponíveis para acesso;

VII - indicar instruções que permitam ao requerente comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade; e

VIII - garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

228. *Em complemento, o Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, assenta que a transparência é princípio da governança pública (art. 3º, IV) e que a promoção da comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação, é diretriz da governança pública (art. 4º, XI).*

ACH-04: Deficiência na transparência e publicidade de informações relativas a bolsas e auxílios, seus produtos, seus resultados, suas prestações de contas e suas avaliações, e indisponibilidade de informação relativa à execução orçamentária do CNPq.

229. *Foi constatada deficiência na transparência e publicidade de informações relativas a bolsas e auxílios, tendo em vista a não publicidade dos produtos dos projetos financiados com recursos públicos, seus resultados, suas prestações de contas e suas avaliações, em afronta à legislação aplicável.*

230. *Ademais, verificou-se indisponibilidade de informação relativa à execução orçamentária do CNPq, a qual foi corrigida pela entidade após o envio aos gestores do relatório preliminar pela equipe de auditoria.*

Situação encontrada

231. *No citado voto da Ministra Ana Arraes, asseverou-se que em pesquisas rápidas no site do CNPq, realizadas em 2/12/2019, em <http://www.cnpq.br/web/guest/apresentacao1/>, não se localizaram dados referentes a produtos alcançados, prestações de contas e avaliações das contas dos projetos subsidiados, conforme exige o art. 48, IV do Decreto 9.283/2018, em especial em formatos abertos e não proprietários, e os dados contidos em séries históricas disponíveis não estavam atualizados.*

232. *Em consultas ao mesmo endereço constante do voto (<http://www.cnpq.br/web/guest/apresentacao1/>), realizadas em 4/6/2021 e em 29/9/2021, constatou-se que o navegador apenas redireciona à página inicial do portal do CNPq (<https://www.gov.br/cnpq/pt-br>), provavelmente por conta de mudanças na estrutura do site.*

233. Em verificações realizadas nos mesmos dias 4/6/2021 e 29/9/2021, nesse novo site, constatou-se que, no menu da página inicial, há seção intitulada 'Acesso à Informação', composta, entre outras subseções, de 'Ações e Programas', 'Bolsas e Auxílios', 'Governança', 'Dados Abertos' e 'Receitas e Despesas'.

234. Na subseção 'Dados Abertos', havia em 4/6/2021 a possibilidade de download de vinte documentos, referentes às bolsas e auxílios pagos por exercício (de 2002 a 2020, mais um arquivo referente ao resultado da Chamada 22/2018). Tomando como exemplo o exercício de 2019, era disponibilizada planilha com as seguintes colunas: ano de referência, número do processo, beneficiário, linha de fomento, modalidade, categoria/nível, nome da chamada, programa CNPq, grande área, área, subárea, instituição de origem, sigla da UF de origem, país de origem, instituição de destino, sigla da instituição de destino, sigla instituição macro, cidade de destino, sigla da UF de destino e país de destino. Após importação dos arquivos, era possível obter o valor pago no que se refere a bolsas (não a auxílios).

235. Na subseção 'Receita e Despesas', havia em 4/6/2021 link para acessar a 'Execução Orçamentária'. Ao clicar para acessar o conteúdo, surgia a seguinte mensagem:

Figura 5 – Informações sobre a execução orçamentária indisponíveis no portal do CNPq



Não é possível acessar esse site

Verifique se há um erro de digitação em www3.transparencia.gov.br.

Se o endereço estiver correto, tente executar o [Diagnóstico de Rede do Windows](#).

DNS_PROBE_FINISHED_NXDOMAIN

Recarregar

Fonte: <http://www3.transparencia.gov.br/orgaos/20501-conselho-nacional-de-desenvolvimento-cientifico-e-tecnologico>.

236. Portanto, restava inacessível o conteúdo referente à execução orçamentária do CNPq. Após o envio do relatório preliminar de auditoria e apresentação dos respectivos comentários pelos gestores do CNPq, efetuou-se nova consulta em 16/9/2021 e verificou-se que constava da subseção 'Receitas e Despesas', uma outra subseção, denominada 'Execução Orçamentária', contendo hiperlink para a página do Portal da Transparência com as informações sobre a execução orçamentária e financeira do CNPq, corrigindo, assim, a irregularidade. A referida subseção do portal do CNPq estava disponível em: <https://www.gov.br/cnpq/pt-br/acesso-a-informacao/receitas-e-despesas/despesas>.

237. Na subseção 'Governança', constam informações sobre o Decreto 9.203/2017, bem como link para o plano de integridade do CNPq.

238. Da subseção 'Bolsas e Auxílios', constam outras subseções, das quais destacam-se a denominada 'Resultado' e a denominada 'Prestação de Contas - Relatório Técnico'. Na primeira, constam informações sobre as chamadas públicas, cujos links para os resultados levam, por exemplo (<http://resultado.cnpq.br/1314533179686913>), à relação com os nomes dos beneficiários que tiveram propostas aprovadas, os números dos processos, o tipo de bolsa e o comitê assessor. Já a subseção 'Prestação de Contas - Relatório Técnico' traz uma relação de links para formulários e relatórios, bem como para roteiro de prestação de contas e acompanhamento da execução dos projetos, esses acessíveis apenas a bolsistas, pesquisadores e usuários do Currículo Lattes cadastrados, que devem ser preenchidos pelos que pleiteiam benefícios.

239. Por fim, da subseção 'Ações e Programas', consta a relação de programas, parcerias, serviços e prêmios disponíveis.

240. *Ressalta-se que da página inicial do portal do CNPq (<https://www.gov.br/cnpq/pt-br>), consta informação de que o portal está em migração, com link para o portal antigo, onde não foram localizadas informações adicionais às citadas, no que importa a este trabalho.*

241. *Como se vê, nas consultas realizadas não foram encontrados dados referentes a produtos alcançados, prestações de contas e avaliações das contas dos projetos subsidiados, como assinalado anteriormente pela Ministra Ana Arraes em seu voto (Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara), confirmando-se a inobservância ao art. 48, IV, do Decreto 9.283/2018. Ademais, não foram encontrados os dados referentes a séries históricas mencionados.*

242. *É relevante assinalar que o art. 48, IV do Decreto 9.283/2018 cita ‘projetos subsidiados’, o que incluiria os auxílios, **mas não as bolsas**, conforme se depreende do art. 47, § 1º, da norma:*

§ 1º O disposto neste Capítulo aplica-se aos seguintes instrumentos:

I - convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação;

II - termo de outorga para subvenção econômica; e

III - termo de outorga de auxílio’ (grifo nosso).

243. *Contudo, o dever de transparência das instituições integrantes da Administração Pública contempla, por força do Decreto 7.724/2012, art. 7º, § 3º, II, o dever de divulgar informações sobre programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto.*

244. *Cabe, portanto, uma interpretação conjunta dos dispositivos, sendo razoável afirmar o dever, por parte do CNPq, de divulgar informações relativas a avaliações e resultados tanto no que refere a bolsas quanto a auxílios, por força da combinação dos artigos 48, IV, do Decreto 9.283/2018, e 7º, § 3º, II, do Decreto 7.724/2012.*

245. *Feitos esses esclarecimentos, tendo em vista melhor elucidar os pontos aqui expostos, enviou-se ao CNPq os seguintes questionamentos, por meio do Ofício de Requisição 3-183/2020 (peça 37, p. 7-8):*

n) O Decreto 9.283/2018, art. 48, inciso IV, alínea ‘b’, preconiza que, no âmbito do monitoramento, da avaliação e da prestação de contas de instrumentos como os auxílios, as instituições concedentes deverão providenciar a publicidade dos projetos subsidiados, de seus produtos, de seus resultados, de suas prestações de contas e de suas avaliações, sem prejuízo dos direitos de propriedade intelectual. Nesse sentido, o § 2º do art. 48 do normativo estabelece, ainda, que os dados deverão ser divulgados em formatos abertos, não proprietários, de modo a facilitar a análise das informações pelo público. Todavia, tais informações não foram identificadas no portal do CNPq. Assim, solicita-se:

n.1) justificativas para a não divulgação dessas informações ao público em geral em formatos abertos, não proprietários, no portal do CNPq;

n.2) caso estejam publicadas em formatos abertos, link(s) de acesso público a tais informações, bem como descrição dos conjuntos de dados publicados.

o) Acerca das séries históricas publicadas no Portal do CNPq, apresentar justificativas sobre:

o.1) organização das informações do Portal de Dados Abertos do CNPq, uma vez que na página inicial são elencados dados sobre investimento em bolsas e auxílios referentes apenas aos anos de 2019 e 2020, enquanto a seção ‘Conjuntos de dados’ apresenta dados dos anos de 2002 a 2018 e 2020;

o.2) inexistência de demais conjuntos de dados do grupo ‘Investimentos’, segmento do Portal de Dados Abertos do CNPq destinado à publicação de dados sobre pagamento, séries históricas de investimentos etc.;

o.3) retirada do painel de investimentos do CNPq, anteriormente disponível no Portal do Conselho em: <http://cnpq.br/painel-de-investimentos>;

o.4) desatualização e indisponibilidade dos dados do grupo ‘Análise e Julgamento’, segmento do

Portal de Dados Abertos do CNPq destinado à publicação de dados sobre a análise de mérito das ações do Conselho;

246. *Em sua resposta ao item n.1 transcrito, o CNPq informou que: 'No caso dos projetos subsidiados e bolsas concedidas o CNPq já oferece a publicidade destes dados por meio do endereço (Portal): http://dadosabertos.cnpq.br/pt_BR' (peça 57, p. 6).*

247. *Como atestado em consulta realizada por esta equipe, a seção 'Dados Abertos' não dá a necessária publicidade aos projetos subsidiados ou a seus produtos, bem como a seus resultados ou avaliações (parágrafos 234, 238, 239 e 241 desta instrução). Há apenas a possibilidade de download de 20 planilhas, referentes às bolsas e auxílios pagos por exercício, com as seguintes colunas: ano de referência, número do processo, beneficiário, linha de fomento, modalidade, categoria/nível, nome da chamada, programa CNPq, grande área, área, subárea, instituição de origem, sigla da UF de origem, país de origem, instituição de destino, sigla da instituição de destino, sigla instituição macro, cidade de destino, sigla da UF de destino e país de destino, com indicação dos valores pagos no que tange a bolsas.*

248. *As informações disponibilizadas não se coadunam, portanto, com as exigidas pela combinação dos artigos 48, IV, do Decreto 9.283/2018, e 7º, § 3º, II, do Decreto 7.724/2012, o que exigiria qualificação e maior detalhamento em termos de publicidade e transparência. Em outras palavras, não se sabe qual o produto de cada benefício concedido, se este atingiu os resultados esperados, ou como foi avaliado o projeto objeto do auxílio/bolsa.*

249. *A esse respeito, assevera o CNPq que (peça 57, p. 6):*

(...) Os dados históricos armazenados por este Conselho referentes a 'projetos subsidiados' são sistematicamente divulgados na transparência ativa após julgamento de cada chamada específica. Seus produtos, seus resultados, e suas prestações de contas e de suas avaliações são disponibilizados individualmente para os pesquisadores por meio da Plataforma Carlos Chagas. No entanto, esses projetos ainda não possuem/apresentam identificação clara de potenciais 'direitos de propriedade intelectual' claramente identificados no relatório final / prestação de contas (o que dificulta a divulgação). Outrossim, o cumprimento do Decreto 9.283/2018, como estabelecido, prescinde de significativas alterações nos sistemas informatizados atualmente existentes de submissão, julgamento, contratação, pagamento e, principalmente, prestação de contas. Avalia-se que em decorrência da descontinuidade de gestão, observada neste Conselho nos últimos anos, se viu particularmente prejudicada implementação das mais recentes alterações legislativas que dependiam de alterações em sistemas informatizados. (...)

Entendemos que parte complementar das informações que são fornecidas para a sociedade e complementando o que é apresentado no Portal de Dados Abertos são encontrados no link: <https://www.gov.br/cnpq/pt-br/aceso-a-informacao/bolsas-e-auxilios>. Sendo oferecida as opções de Chamadas Abertas, Chamadas Encerradas, Bolsas Vigentes, resultados, prestação de contas - relatório técnico. Porém eles ainda são fornecidos de forma unitária (um registro de cada vez), o que dificulta a análise e trabalhos pelos usuários e inclusive em formato de softwares proprietário, como é o caso dos resultados dos julgamentos que são divulgados em formato pdf.

Neste particular e para ficar claro, não se trata dos resultados dos projetos, e sim dos resultados dos processos de seleção. Portanto, não obstante o oferecimento dos dados, estes precisam ainda ser disponibilizados de forma que atendam ao preconizado pelo Decreto nº 9.283/2018. Constitui-se, portanto, uma deficiência que temos que tratá-la visando à melhoria do que é oferecido e em conformidade com a legislação.

Insta frisar que o CNPq está envidando esforços no sentido de aperfeiçoar seu sistema de monitoramento de projetos, avançando para a divulgação em seu programa de dados abertos.

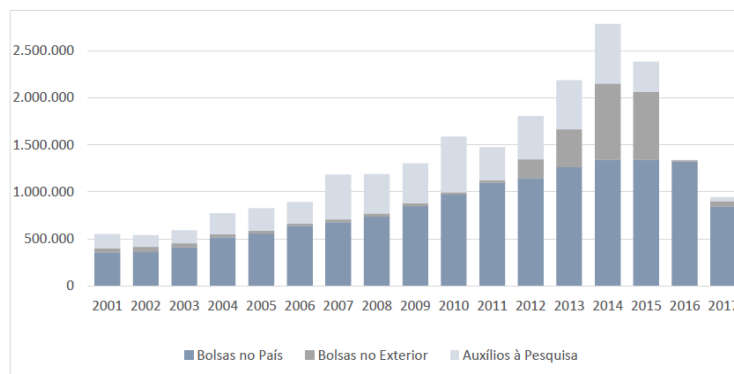
250. *Vê-se, pois, que, segundo o CNPq, no que se refere a projetos subsidiados, seus produtos, seus resultados, suas prestações de contas e de suas avaliações são disponibilizados individualmente para os pesquisadores por meio da Plataforma Carlos Chagas (PICC), e há questões de 'direitos de propriedade intelectual' não resolvidas que prejudicam a divulgação no site.*

251. Cabe ao CNPq, ante o exposto, buscar meios de conciliar as disposições normativas atinentes aos direitos de propriedade intelectual relativos aos projetos e a obrigatoriedade decorrente dos artigos 48, IV, do Decreto 9.283/2018, e 7º, § 3º, II, do Decreto 7.724/2012, de divulgação das citadas informações de maneira ampla, a exemplo da obtenção das devidas autorizações por parte dos pesquisadores, não sendo a incidência de restrições atinentes a ‘direitos de propriedade intelectual’ justificativa suficiente para não dar publicidade aos resultados, avaliações e produtos de projetos financiados com recursos públicos, na forma exigida pelo citados dispositivos.

252. No sentido da não divulgação de dados relevantes, o conjunto de dados ‘Investimento’, constante no endereço eletrônico: http://dadosabertos.cnpq.br/pt_BR/, não apresenta informações sobre séries históricas de investimento, bem como foram retiradas informações antes constantes de <http://cnpq.br/painel-de-investimentos>, ponto sobre o qual respondeu o CNPq que: ‘Não foi possível apurar a razão da retirada do painel de investimentos, o que se sabe é que parte deste trabalho decorria de contratos com terceiros, hoje não mais existentes, assim como há um prejuízo em razão da escassez de pessoal e alto número de demandas na área de TI’ (peça 57, p. 8).

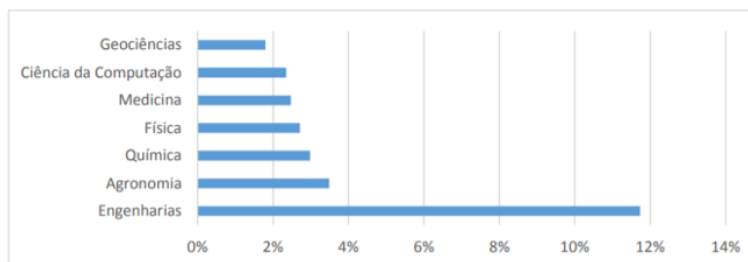
253. O referido painel de investimentos trazia informações que foram utilizadas no Relatório de Avaliação da CGU, referente ao exercício de 2017 do CNPq, a exemplo das seguintes:

Gráfico 1 – Concessões anuais do CNPq entre 2001 e 2017



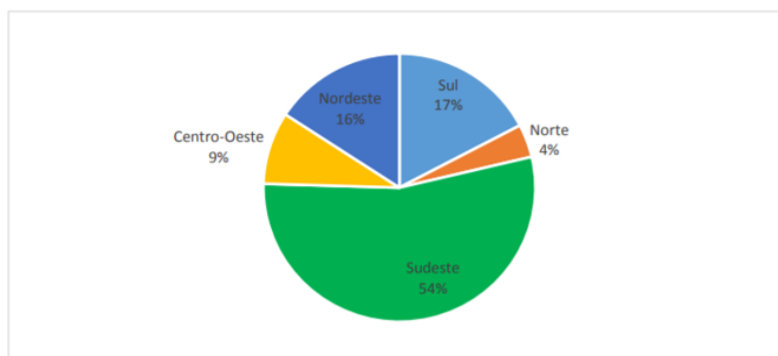
Fonte: Relatório de Avaliação da CGU referente ao exercício de 2017 do CNPq (peça 72, p. 9)

Gráfico 2 – Distribuição dos valores concedidos por área de conhecimento de 2011 a 2017



Fonte: Relatório de Avaliação da CGU referente ao exercício de 2017 do CNPq (peça 72, p. 11).

Gráfico 3 – Bolsas e auxílios por região em milhares de reais entre 2001 e 2017



Fonte: Relatório de Avaliação da CGU referente ao exercício de 2017 do CNPq (peça 72, p. 13).

254. Ainda, quanto à desatualização e indisponibilidade dos dados do grupo ‘Análise e Julgamento’, o CNPq informa que o assunto é delicado por ‘envolver questões relacionadas à propriedade intelectual contidas nos projetos, bem como o pesquisador interessado pode sentir-se exposto dadas as análises críticas em reprovações’, mas que cada interessado tem acesso ao parecer de avaliação de sua proposta (peça 57, p. 8-9).

255. Como se disse, a exigência dos artigos 48, IV, do Decreto 9.283/2018, e 7º, § 3º, II, do Decreto 7.724/2012, é pela divulgação ampla dos dados, e não apenas aos pesquisadores. Além disso, a publicidade das avaliações e resultados a que aludem os dispositivos não incide apenas sobre o atingimento ou não dos objetivos de cada projeto específico, mas da política pública de concessão de bolsas e auxílios como um todo, como se detalhará mais à frente.

256. Deve-se buscar formas, portanto, de sanar as deficiências na publicidade e transparência de informações, para que os ditames dos decretos sejam atendidos. De certa forma, tais deficiências foram reconhecidas pela instituição, como se observa do trecho transcrito, no qual, como bem ressalta o CNPq, o que está divulgado são os resultados dos processos de seleção, e não dos projetos. Nesse sentido, o CNPq ressalta algumas iniciativas que podem auxiliar no saneamento das citadas deficiências (peça 57, p. 6-7):

Registra-se, por outro lado, que o atendimento as determinações do Decreto 9.283/2018 estarão contempladas na ‘nova’ plataforma de fomento deste Conselho, atualmente em elaboração junto a RNP com o apoio do MCTI. Adicionalmente, é possível informar que, no que se refere aos ‘produtos, de seus resultados’ dos ‘projetos subsidiados’, foi firmado por este Conselho compromisso de ‘Estabelecer Mecanismos de Governança de Dados Científicos para o Avanço da Ciência Aberta no Brasil’ no 4º Plano de Ação do Brasil no âmbito da Parceria para Governo Aberto (OGP) resultando no relatório final do grupo de trabalho (documento SEI nº 0606161 do processo SEI nº 01300.001400/2019-39). Em vista do entendimento alcançado foi firmado entre o CNPq e o IBICT acordo de cooperação técnica (documento SEI nº 0578758 do processo SEI nº 01300.009656/2019-

94) a fim de 'Planejar e implementar ações relacionadas à Política de Ciência Aberta, com foco na execução de projeto para a implantação de Repositório de Dados Científicos no CNPq'. Com isso, ficará superada a questão de propriedade intelectual, uma vez que o próprio pesquisador será responsável em alimentar a base de dados, informando, a sua maneira, sobre o resultado, impacto, abrangência e questões proprietárias de sua pesquisa. Apesar de não estar especificamente citado o Decreto 9.283/2018 na atual minuta da plano [SIC] de dados abertos (documento SEI nº 0963412 do processo SEI nº 01300.003095/2021-34) entende-se que os dados a que se refere este decreto estão inventariados e, parcialmente, listados no 'Cronograma de abertura de bases'.

257. São salutares as iniciativas. Contudo, no que concerne ao presente trabalho, constatou-se, como inicialmente delineado pela Ministra Ana Arraes, a inobservância, por parte do CNPq, do art. 48, IV, do Decreto 9.283/2018 (combinado com o art. 7º, § 3º, II, do Decreto 7.724/2012), que assevera ser dever das instituições providenciar 'a publicidade dos projetos subsidiados, de seus produtos, de seus resultados, de suas prestações de contas e de suas avaliações, sem prejuízo dos direitos de propriedade intelectual', que, ainda, deve compor informações divulgadas 'em formatos abertos, não proprietários, como planilhas e textos, de modo a facilitar a análise das informações'.

258. Ademais, durante os trabalhos de campo, constatou-se inobservância ao art. 7º, § 3º, IV, do Decreto 7.724/2012, uma vez que a informação atinente à 'Execução Orçamentária' do CNPq (<http://www3.transparencia.gov.br/orgaos/20501-conselho-nacional-de-desenvolvimento-cientifico-e-tecnologico>), no âmbito da subseção 'Receita e Despesas', estava inacessível, tendo sido disponibilizada no portal do Conselho apenas após o envio do relatório preliminar de auditoria.

259. A título de efeito da situação encontrada, a inobservância dos citados preceitos normativos acarreta injustificado prejuízo ao controle social, cujo exercício fica prejudicado ante a inobservância de dispositivos que concretizam o dever constitucional de publicidade (art. 37, **caput**, da Constituição Federal) das instituições que utilizam recursos públicos.

260. Ainda, deve-se considerar que a publicidade dos resultados e das avaliações a que fazem referência os artigos 48, IV, do Decreto 9.283/2018, e 7º, § 3º, II, do Decreto 7.724/2012, deve ser lida em conjunto com o § 16 do art. 37 da Constituição Federal, o qual determina que 'os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei'.

261. Em que pese a inexistência de lei específica regulamentando o dispositivo constitucional transcrito, o Decreto 9.203/2017 estabelece, em seu art. 4º, XI, como diretriz da governança pública 'promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação'. Ademais, a teleologia da norma constitucional transcrita vai na linha de certas publicações que podem ser utilizadas como parâmetro para a devida publicidade de resultados e avaliações. Nesse sentido, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, 2014, (p. 60-62) dispõe que:

A avaliação de uma política pública é um processo de julgamento da ação pública, verificando os sucessos e as falhas que foram colocadas em prática. A implantação e o desempenho da política devem ser examinados com o intuito de adquirir conhecimentos sobre a situação da política e sobre o problema que a originou (SECCHI, 2010).

Uma política pública deve possuir rotina para acompanhar suas ações, para aferir seus resultados e os utilizar para promoção de aperfeiçoamentos na política. O andamento das operações inerentes à política pública deve ser constantemente monitorado e os seus resultados periodicamente avaliados, com vistas à concretização dos objetivos programados e ao aperfeiçoamento do desempenho governamental.

262. São ressaltados, nos trechos transcritos, a importância das avaliações para o conhecimento da política pública, bem como da existência de rotina cumprindo tal desiderato, com constante monitoramento e avaliação periódica dos resultados.

263. Veja-se que o monitoramento da política, em que pese não ser propriamente contemplado nas exigências dos artigos 48, IV, do Decreto 9.283/2018, e 7º, § 3º, II, do Decreto 7.724/2012, que falam em resultados, avaliações e indicadores, está atrelado, como rotina, a essas três facetas. Avaliar, monitorar, apresentar resultados e possuir indicadores adequados são pressupostos, portanto, de uma transparência completa e atenta às necessidades do controle social, sendo facetas indissociáveis e complementares desse dever de publicidade.

264. O mencionado Referencial (p. 60-62) ainda detalha o processo de avaliação:

A avaliação é um processo conduzido antes, durante e/ou depois da implementação da política, onde se efetua um juízo sobre seu valor ou mérito considerando: a relevância dos objetivos e estratégias, a eficácia (ou efetividade) no alcance dos objetivos e metas esperados, a eficiência no uso de recursos, o impacto e a sustentabilidade da intervenção. Dessa forma, a avaliação trata de: (i) examinar, com juízo crítico e face às mudanças subsequentes, a justificação lógica do programa em termos da adequação dos seus objetivos e estratégias; (ii) comparar a consecução das metas alcançadas com as estabelecidas, identificando as razões de sucesso e insucesso; (iii) verificar a eficiência dos procedimentos utilizados na execução do programa e da qualidade do desempenho gerencial; (iv) determinar a eficiência econômica do programa; (v) determinar e traçar a causalidade dos efeitos e impacto do programa e, (vi) identificar as lições aprendidas e propor recomendações, de modo a reforçar os acertos e/ou, se necessário, ajustar, reorientar e modificar objetivos, metas, arranjos organizacionais e recursos (BUNIVICH, 1999).

265. O Referencial citado traz (p. 61-62), também, boas práticas que constituem exemplos não exaustivos do que se espera de uma boa governança de um processo de monitoramento e avaliação em uma política pública:

- Identificação de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política (COMISSÃO EUROPEIA, 2009);
- Disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política (ANAO, 2006);
- Identificação dos principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações (COMISSÃO EUROPEIA, 2009);
- Comunicação regular sobre o progresso da política, mediante relatórios de implementação, às principais partes interessadas (ANAO, 2006);
- Monitoramento e avaliação dos progressos para os principais produtos (deliverables) da implementação (ANAO, 2006; BRASIL, 2013);
- Internalização de lições aprendidas antes do início de etapas subsequentes, no caso de políticas constituídas por iniciativas sequenciadas (ANAO, 2006);
- Distinção entre os fatores endógenos e exógenos na avaliação do sucesso ou fracasso da política (NAO, 2001);
- Comunicação programada dos resultados da avaliação, de modo a promover a retroalimentação tempestiva no âmbito do ciclo de políticas públicas (NAO, 2001; ANAO, 2006; COMISSÃO EUROPEIA, 2009);
- Desenvolvimento de mecanismos para monitorar, avaliar e reportar resultados dos esforços cooperativos (GAO, 2005).

266. Em complemento, outra publicação do TCU, o Referencial de Controle de Políticas Públicas, de 2020 (p. 100), enumera as seguintes boas práticas de avaliação de políticas públicas:

- a) avaliar a relevância e a utilidade da política pública, ou seja, verificar se os objetivos e as ações governamentais respondem às necessidades dos beneficiários (diretos e indiretos); ao contexto político, econômico, social e ambiental nacional e internacional; bem como se essa

resposta continuará a ocorrer se as circunstâncias mudarem;

b) avaliar a coerência da ação governamental, isto é, identificar possíveis fragmentações, duplicidades, sobreposições e lacunas no conjunto de ações governamentais e avaliar a compatibilidade da política com outras intervenções em curso;

c) avaliar a eficácia e efetividade da política, ou seja, aferir se os objetivos de médio e longo prazo da intervenção foram alcançados e se os resultados esperados da ação governamental foram produzidos;

d) avaliar os impactos da política, isto é, verificar se as intervenções públicas produziram efeitos (positivos ou negativos) significativos, intencionais ou não;

e) avaliar a sustentabilidade da política, ou seja, estimar em que medida os benefícios da política continuarão a existir.

267. *O mesmo Referencial de Controle de Políticas Públicas, de 2020 (p. 94), aponta que ‘para verificar se o processo de avaliação está sendo executado e contempla os elementos mínimos necessários, o auditor deve buscar evidências de que a política pública é avaliada periodicamente’ e detalha alguns itens de verificação que poderiam integrar questões de auditoria, entre os quais destacam-se os seguintes, no que refere a avaliação, monitoramento e resultados (p. 67 e 70):*

6.4. As estruturas de monitoramento e avaliação estão institucionalizadas?

6.4.1. A estrutura de monitoramento e avaliação da política está formalmente definida em norma?

6.4.2. Os papéis e responsabilidades dos responsáveis pelo monitoramento e avaliação estão claramente definidos?

6.4.3. Há procedimento institucional estabelecido para monitorar, avaliar o desempenho da política pública?

6.4.4. Há diretrizes de monitoramento e avaliação da atuação conjunta?

6.4.5. Os instrumentos de monitoramento e avaliação da atuação conjunta foram definidos?

6.4.6. Incentivos (p.ex. condicionantes, benefícios, sanções) associados ao desempenho dos envolvidos na implementação da política foram definidos?

7.7. O desempenho da política é acompanhado?

7.7.1. Há um plano de monitoramento e avaliação sistêmica da política pública?

7.7.2. Na elaboração do plano de monitoramento e avaliação, para cada indicador, foi especificado: i) a descrição do indicador; ii) o método de cálculo; iii) a fonte de dados; iv) a frequência da coleta; v) o órgão responsável pela coleta; vi) o valor de linha de base, sempre que pertinente; vii) a meta para o período em questão; e viii) o valor realizado para o período?

7.7.3. No plano de monitoramento e avaliação foram definidos os agentes responsáveis pela realização de procedimentos e rotinas de monitoramento e avaliação, pela coleta e análise dos dados e pela elaboração de relatórios de monitoramento e avaliação da política pública?

7.7.4. Há um cronograma estabelecido de medição de indicadores, monitoramento e avaliação da política?

7.7.5. Foi estimado o custo das atividades de monitoramento e avaliação da política?

7.7.6. Há avaliação periódica dos processos e monitoramento contínuo do desempenho da política pública?

268. *As transcrições das publicações, ressalta-se, são apresentadas para delinear os moldes do atendimento completo ao dever de transparência ativa relativo a resultados e avaliações insculpido nos artigos 48, IV, do Decreto 9.283/2018, e 7º, § 3º, II, do Decreto 7.724/2012. Busca-se qualificar, portanto, a obrigação de publicidade. No caso concreto, é importante que o CNPq considere os itens destacados e as boas práticas dos referenciais citados na divulgação ampla de seus resultados e avaliações, considerando aspectos de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade:*

Figura 6 – Processo de avaliação de políticas públicas



Fonte: Referencial de Controle de Políticas Públicas, p. 19, com base em GUID 9020 - INTOSAI, 2019.

269. Nesse sentido, o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU apresenta os conceitos de eficiência, eficácia, economicidade, e efetividade nos seguintes moldes (p. 84-85 e 99):

A eficácia é definida como o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados (COHEN; FRANCO, 1993; BRASIL, 2020). (...)

A eficiência, por sua vez, é definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período, mantidos os padrões de qualidade (ISSAI 3100/39, 2016). (...)

Economicidade diz respeito à minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade (GUID 3910/38, 2019; BRASIL, 2020). (...)

A efetividade se refere, portanto, à relação entre os resultados, direta ou indiretamente atribuíveis a uma intervenção pública, em termos de efeitos de médio e longo prazo sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção (BRASIL, 2020). Ou seja, a efetividade corresponderia à alteração da realidade anterior à implementação da política pública que pode ser observada. Seria a alteração dos problemas tratados pela política pública.

270. A título complementar, ilustrando um cenário mais avançado de qualificação das práticas de avaliação, monitoramento e análise de indicadores e resultados, o Referencial apresenta os conceitos de relevância e utilidade:

Enquanto a avaliação de relevância verifica a adequação dos objetivos da política em relação às necessidades sociais, econômicas ou ambientais que ela propôs enfrentar (INTOSAI, 2019), a avaliação de utilidade, busca saber se a política valeu a pena, considerando todos os seus efeitos diretos (resultados) e indiretos (impactos), mesmo não previstos e esperados, de um lado, e as necessidades que a política propôs enfrentar de outro (INTOSAI, 2019).

A utilidade está, portanto, ligada ao conceito de valor público, isto é, ao conjunto de produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização pública, que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou demandas de interesse público e que modifiquem certos aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos (SERRA, 2008; TCU, 2017). (...)

271. *É preciso deixar claro que a divulgação (transparência e ampla publicidade) de informações atinentes a avaliação, monitoramento e análise de indicadores e resultados contemplando quesitos de eficiência, eficácia, economicidade, efetividade, relevância e utilidade é um objetivo a ser alcançado por toda a Administração Pública, mas trata-se de um ideal, cujo caminho a percorrer para ser atingido é longo.*

272. *Contudo, apesar das dificuldades, é necessário buscar continuamente tais objetivos, sendo o disposto nos artigos 48, IV, do Decreto 9.283/2018, e 7º, § 3º, II, do Decreto 7.724/2012, obrigações inafastáveis do gestor público. Ainda, deve-se considerar que os problemas de transparência apontados persistem ao menos desde 2/12/2019, tendo em vista o afirmado pela Ministra Ana Arraes, no voto constante do Acórdão 450/2020-2ª Câmara:*

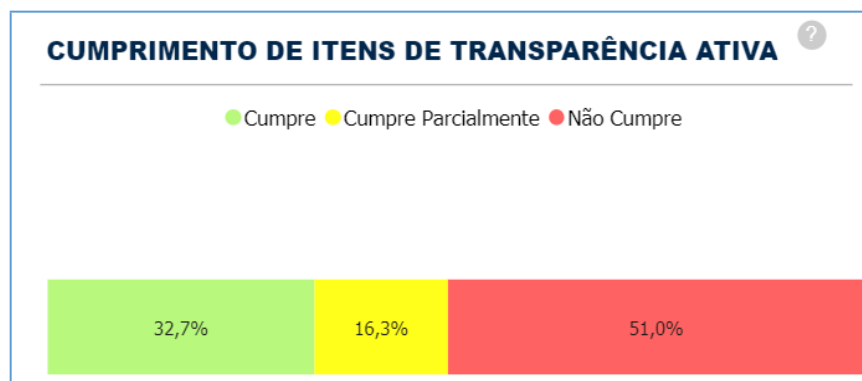
(...) em pesquisas rápidas no site da instituição, não se localizaram os dados mencionados no art. 48, inciso IV, daquele decreto (produtos alcançados, prestações de contas e avaliações das contas dos projetos subsidiados), em especial nos formatos previstos (abertos e não proprietários, como planilhas) na norma (§§ 1º e 2º do referido art. 48), e os dados contidos em series históricas disponíveis não estão atualizados [Consulta feita, em 2/12/2019, em <http://www.cnpq.br/web/guest/apresentacao1/>] (grifo nosso).

273. *Deve ser considerado, ainda, o apontado no Relatório de Auditoria 04/2020-Ação Orçamentária 00LV: Prestação de Contas Técnica-Científica de Bolsas e Auxílios, da Auditoria Interna do CNPq, de 14/12/2020 (peça 92).*

274. *No documento (p. 21-22), afirma-se que ‘o CNPq disponibiliza acesso aos resumos dos relatórios de pesquisa/projetos apoiados com recursos financeiros por meio de suas chamadas públicas (<http://www.cnpq.br/web/guest/relatorios-de-pesquisa/>)’, mas ‘faz-se necessário demonstrar à sociedade que estes recursos foram devidamente empregados por meio da divulgação dos relatórios de prestações de contas e das avaliações técnico-científico e financeira dos projetos e bolsas fomentados’. A Auditoria Interna firma, ainda, que ‘o CNPq não cumpre 51,2% dos 49 itens avaliados na transparência ativa’.*

275. *Em relação às informações sobre dados gerais para o acompanhamento de programas e ações, a percentagem é 32% de não cumprimento. Referidos percentuais foram retirados do Painel Lei de Acesso à Informação, da CGU, que, acessado em 30/6/2021, por esta equipe, apresentou o seguinte quadro.*

Figura 7 – Cumprimento de itens de transparência ativa segundo a CGU



Fonte: <http://painéis.cgu.gov.br/lai/index.htm>.

276. *Ainda considerando os apontamentos do Relatório da Auditoria Interna do CNPq (peça 92, p. 23), afirma-se que, nos últimos cinco anos, por meio da ouvidoria do CNPq, ‘foram recebidas 405 pedidos, que dizem respeito aos pareceres emitidos no âmbito das chamadas/editais, os quais correspondem a 15% dos pedidos totais’ e, em 2015, ‘do quantitativo de pedidos recebidos (748), 40% destes dizem respeito aos pareceres emitidos no âmbito das chamadas/editais’, o que demonstra ‘a*

importância do tema para usuários destes serviços, e servem como diretriz para a se avaliar a necessidade de se tornar transparente ou não os pareceres que embasam a propostas'. Em conclusão, o citado relatório assevera que:

Os aspectos acima retratados reforçam a importância dos relatórios técnicos de prestação de contas e seus pareceres avaliativos para o controle social. Ademais, a não publicidade dos relatórios de prestação de contas e pareceres avaliativos, técnico-científico e financeiro, além de ir de encontro com a LAI e com os princípios preconizados no Decreto 9.283/2018, retrata a necessidade do CNPq avançar em relação as suas estratégias de comunicações abertas, voluntárias e transparente da gestão de prestação de contas técnica e financeira.

Diante desta importância, cabe ao gestor avaliar os controles deste achado de auditoria, relacionado ao Risco 5, o qual, merece uma reanálise aprofundada da Alta Administração do CNPq, já que este aspecto, ou evento de risco, vincula-se a governança do CNPq.

277. *A partir dessas conclusões, a Auditoria Interna do CNPq recomendou à Alta Administração do CNPq (peça 92, p. 25): 'Que o CNPq, em atenção a LAI e aos Princípios preconizados no Decreto 9.283/2018, adote as medidas necessárias para aperfeiçoar a Transparência Ativa da Gestão de Prestação de Contas Técnica e Financeira. Prazo de Atendimento: 31/03/2021'.*

278. *Vê-se, a partir do apresentado, que o Relatório da Auditoria Interna do CNPq alinha-se com as questões discutidas neste achado, reforçando as conclusões coligidas. Além disso, frisa-se que o exposto nesta seção está parcialmente em linha com a seguinte resposta do CNPq (peça 57, p. 1-2), na qual sinalizou-se a necessidade de realizar monitoramento, acompanhamento e avaliação dos resultados e indicadores da política pública:*

A atual gestão do CNPq, que tomou posse em abril de 2020, já identificou a necessidade de total reestruturação da Estrutura Orgânica do CNPq (organograma). E justamente um dos pontos identificados é a necessidade de criação de uma unidade responsável pelo Monitoramento e Avaliação dos Resultados Técnico-Científicos, assim como a avaliação e acompanhamento dos resultados macros e indicadores da política pública. Nesta esteira, a Coordenação de Estatística e Indicadores - COEST/GAB está elaborando uma proposta de instrumento de Avaliação das Políticas Públicas do CNPq, por meio de uma Portaria, que já está em trâmite interno para aprovação.

Já quanto a avaliação dos projetos, entendemos, que o ideal é a criação de setor próprio para tanto, o que facilitará a padronização, bem como a identificação de onde estão os processos e eventuais problemas, além de evidenciar a segregação de função. Neste sentido o CNPq já aderiu ao Programa TransformaGov, ficando a cargo do Gabinete as ações 2 e 3 do Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional - PGT do CNPq (Documento SEI 0827472), a saber, revisar as estruturas organizacionais e a cadeia de valor integrada e instituir Setorial/Seccional de Organização e Inovação, com as devidas competências (Decreto 9739/2019). Registra-se que já foram realizadas duas reuniões com a equipe do Ministério da Economia - ME, responsável pelo Programa, e já estamos alinhados para início da avaliação da cadeia de valore [SIC] integrada do CNPq, o que de acordo com o ME precede a reestruturação orgânica.

279. *Por fim, registra-se que, no tocante aos seus efeitos, a situação encontrada neste achado provoca o comprometimento do controle social por parte dos interessados no bom uso de recursos públicos e na investigação e análise dos resultados do CNPq, ante a não divulgação de informações necessárias e úteis a tal escrutínio. Ademais, a não divulgação de tais informações, de maneira sistematizada e agregada, com o necessário detalhamento, tem o efeito potencial de prejudicar a retroalimentação e aperfeiçoamento da política pública pela própria instituição a partir de contribuições de agentes interessados (via controle social).*

Propostas de encaminhamento

280. *Ante o exposto, propõe-se determinar ao CNPq, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, divulgue, em formatos abertos, não proprietários, como planilhas e textos, informações relativas a bolsas e auxílios, seus produtos, seus*

resultados, suas prestações de contas e suas avaliações, sem prejuízo dos direitos de propriedade intelectual, com vistas ao atendimento ao disposto no art. 48, IV, do Decreto 9.283/2018, combinado com o art. 7º, § 3º, II, do Decreto 7.724/2012.

281. Com o intuito de nortear a observância ao disposto no art. 48, IV, do Decreto 9.283/2018, combinado com o art. 7º, § 3º, II, do Decreto 7.724/2012, propõe-se recomendar ao CNPq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que observe, na divulgação de informações relativas a avaliações e resultados da concessão de bolsas e auxílios, as boas práticas e diretrizes dispostas no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (p. 67, 70 e 94), bem como no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (p. 60-62).

Benefícios esperados

282. A divulgação das informações objeto da determinação trará, como benefício, o incremento das ferramentas necessárias ao controle social da atuação do CNPq. Por sua vez, a recomendação intenta fomentar melhorias no processo de avaliação da instituição, induzindo maior atenção ao monitoramento de resultados e à construção e ao aperfeiçoamento de indicadores, de modo a proporcionar transparência qualificada de informações.

V. DA CONFORMIDADE DOS NORMATIVOS INTERNOS QUE DISCIPLINAM O PROCESSO DE ANÁLISE DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DE BOLSAS E AUXÍLIOS

283. A terceira questão de auditoria assim dispõe:

Em que medida os normativos internos que disciplinam o processo de análise da prestação de contas de bolsas e auxílios concedidos pelo CNPq estão em conformidade com as disposições legais e constitucionais que estabelecem o dever de prestar contas dos recursos públicos, insculpidas no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e no art. 93, do Decreto Lei 200/1967, e com os permissivos previstos na Lei 10.973/2004, alterada pela Lei 13.243/2016, e no art. 58, §§ 2º e 7º do Decreto 9.283/2018?

284. A origem da questão remonta ao Relatório de Avaliação da CGU (peça 72, p. 23-24), no qual se asseverou que 'cerca de 66 mil processos se encontravam na situação 'Dispensado de PC', o que corresponde a cerca de R\$ 2 bilhões em valores repassados, dos quais cerca de 47% referem-se à modalidade de bolsas de mestrado no país e outros 18% a programas de doutorado'. Ainda segundo a CGU, 'desde o exercício de 2006, o Conselho tem dispensado processos de prestação de contas'. Desses processos, apenas 2.911 apresentam algum tipo de parecer, de forma que 63.723 não passaram, a princípio, por qualquer tipo de análise'. Esse número englobaria tanto bolsas quanto auxílios.

285. Apesar do encerramento de 20.161 processos autorizado em decorrência de cruzamento com a base de alunos titulados da Capes, bem como por falecimento do bolsista ou devolução de recursos, que justificariam a dispensa de apresentação da documentação exigida, a CGU assinalou a 'necessidade de averiguação de todos os casos de dispensa, a fim de se evitar, dentre outras consequências, a ocorrência de prejuízo aos cofres públicos' (peça 72, p. 24).

286. Por conta do citado apontamento da CGU, a Relatora, no Acórdão 450/2020-2ª Câmara, determinou que fosse avaliada a conveniência e a oportunidade de realização de fiscalização específica que analisasse (item 22 do voto):

a) a validade de dispositivos de normas internas que, com base no Decreto 9.283/2018 (artigos 48, inciso II, 58, §§ 2º e 7º), servem, eventualmente, de respaldo para a dispensa de análise do aspecto financeiro de prestação de contas em algumas situações, pois, embora não haja aparente irregularidade na dispensa ao se tratar de concessões de bolsa, por se esperar precipuamente do beneficiado a conclusão do curso e a aplicação dos conhecimentos adquiridos em prol do País, essa dispensa, em casos de auxílios, pode ir ao encontro das disposições legais e constitucionais que estabelecem o dever de prestar contas dos recursos públicos;

287. *Veja-se que a Relatora delimitou o escopo da possível irregularidade aos auxílios. No intuito de averiguar a questão, formulou-se o seguinte pedido de informação ao CNPq (peça 27):*

r) esclarecimento acerca da dispensa de apresentação do Relatório de Execução Financeira Completo, independentemente da análise do relatório de execução do objeto, para todos os auxílios concedidos que importem valores inferiores a R\$ 100.000,00, conforme previsto no item I da Instrução do Serviço CNPq 1/2018 c/c item 5.1.1 da Resolução Normativa CNPq 8/2018, em possível infração ao dever de prestar contas da utilização de recursos públicos insculpido no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e no art. 93 do Decreto Lei 200/1967, e em extrapolação à previsão constante do art. 9-A, parágrafo segundo, da Lei 10.973/2004 e do art. 58, parágrafos segundo e sétimo, do Decreto 9.283/2008;

288. *Para melhor elucidar o ponto, cabe, primeiramente, trazer os dispositivos legais que embasam as normas do CNPq, tanto para bolsas quanto para auxílios, a começar pela Lei 10.973/2004, alterada em 2016 que, juntamente ao Decreto 9.283/2018, compõe o novo marco legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I):*

Art. 9º-A. Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são autorizados a conceder recursos para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação às ICTs ou diretamente aos pesquisadores a elas vinculados, por termo de outorga, convênio, contrato ou instrumento jurídico assemelhado.

§ 2º A celebração e a prestação de contas dos instrumentos aos quais se refere o caput serão feitas de forma simplificada e compatível com as características das atividades de ciência, tecnologia e inovação, nos termos de regulamento. (...)

Art. 27-A. Os procedimentos de prestação de contas dos recursos repassados com base nesta Lei deverão seguir formas simplificadas e uniformizadas e, de forma a garantir a governança e a transparência das informações, ser realizados anualmente, preferencialmente, mediante envio eletrônico de informações, nos termos de regulamento.

289. *Ainda, o Decreto 9.283/2018 assim dispõe:*

Art. 48. O monitoramento, a avaliação e a prestação de contas serão disciplinados pelas instituições concedentes, observados os seguintes parâmetros:

I - as metas que não forem atingidas em razão do risco tecnológico inerente ao objeto, desde que fundamentadas e aceitas pela concedente, não gerarão dever de ressarcimento;

*II - o monitoramento, a avaliação e a análise da prestação de contas poderão observar técnicas estatísticas, **tais como amostragem e agrupamento em faixas** ou subconjuntos de características similares para a utilização de critérios de análise diferenciados em cada um; (...)*

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

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

a) a descrição das atividades desenvolvidas para o cumprimento do objeto;

b) a demonstração e o comparativo específico das metas com os resultados alcançados; e

c) o comparativo das metas cumpridas e das metas previstas devidamente justificadas em caso de discrepância, referentes ao período a que se refere a prestação de contas;

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

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

IV - avaliação de resultados; e

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

§ 1º A análise da prestação de contas final observará, no que couber, o disposto no art. 53.

§ 2º Quando o relatório de execução do objeto não for aprovado ou quando houver indício de ato irregular, a concedente exigirá a apresentação de relatório de execução financeira.

§ 3º A concedente estabelecerá em ato próprio modelo de relatório de execução financeira e a relação de documentos que deverão ser apresentados na hipótese de que trata o § 1º deste artigo.

§ 4º Nos projetos que forem objeto de apuração formal pelos órgãos de controle ou pelos órgãos de investigação e persecução criminal ou que contiverem indício de irregularidade, os beneficiários deverão apresentar os documentos suplementares exigidos pela concedente.

§ 5º Na hipótese de instrumentos para pesquisa, desenvolvimento e inovação celebrado com ICT pública, não caberá à concedente, por ocasião da prestação de contas, analisar ou fiscalizar a regularidade de licitações e contratações feitas com os recursos federais transferidos.

§ 6º Desde que o projeto seja conduzido nos moldes pactuados, o relatório de execução do objeto poderá ser aprovado mesmo que os resultados obtidos sejam diversos daqueles almejados em função do risco tecnológico ou das incertezas intrínsecas à atividade de pesquisa, desenvolvimento e inovação, devidamente comprovadas, com a conseqüente aprovação das contas, com ou sem ressalvas, sem que o beneficiário dos recursos seja obrigado, por esse motivo, a restituir os recursos financeiros utilizados.

§ 7º A concedente deverá estipular tipologias e faixas de valores em que o relatório de execução financeira será exigido independentemente da análise do relatório de execução do objeto. (...)

Art. 77. O disposto no Capítulo VII aplica-se aos instrumentos que, na data de entrada em vigor deste Decreto, estejam em fase de execução do objeto ou de análise de prestação de contas. (grifo nosso)

290. Passando ao âmbito interno do Conselho, a RN CNPq 008/2018 (Manual de Utilização de Recursos e Prestação de Contas – peça 71) estipula o seguinte, destacando que a sigla REO refere-se a Relatório de Execução do Objeto:

5. Execução da Prestação de Contas

5.1. A prestação de contas deverá ser executada de acordo com o artigo 58 do Decreto nº 9.283/2018 e o disposto nas Ações do CNPq.

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

5.4. Caso o REO não seja aprovado ou apresente indício de irregularidade, o beneficiário deverá apresentar o Relatório de Execução Financeira Completo.

5.4.1. Deverão ser digitalizados e anexados ao Relatório de Execução Financeira Completo na Plataforma Eletrônica do CNPq os seguintes documentos:

- a) comprovantes de despesa;
- b) demonstrativo da movimentação do Cartão Pesquisa do período de execução do projeto/plano de trabalho, quando houver;
- c) comprovante de recolhimento de saldo não utilizado (Guia de Recolhimento da União quitada), se houver; e
- d) documentação comprobatória da incorporação dos bens ao patrimônio da instituição de execução, que deverá estar junto com a relação de bens.

291. Por fim, a IS CNPq 001/2018 (peça 70) define faixas de valores para análise da Prestação de Contas Financeira de Auxílios. No item 1, estabelece faixas de exigência e análise do relatório de execução financeira (REF), ainda que o relatório de execução do objeto (REO) tenha logrado aprovação. Para os auxílios de valor inferior a R\$ 100.000,00 a análise do REF será dispensada na hipótese de aprovação do REO (a definição de análise técnica e financeira, do REF e do REO, estão nos parágrafos 63 a 65 e 72 a 74, respectivamente, deste relatório):

Tabela 22 – Faixas de valores para análise da Prestação de Contas Financeira de Auxílios

Faixa de Valor	% por chamada a ser selecionado para avaliação
<i>abaixo de R\$ 100.000,00</i>	<i>0</i>
<i>de R\$ 100.000,00 até abaixo de R\$ 200.00,00</i>	<i>20</i>
<i>de R\$ 200.000,00 até abaixo de R\$ 500.00,00</i>	<i>40</i>
<i>de R\$ 500.000,00 até abaixo de R\$ 1.000.00,00</i>	<i>60</i>
<i>maior ou igual a R\$ 1.000.000,00</i>	<i>100</i>

Fonte: Instrução de Serviço CNPq 001/2018 (peça 70, p. 1)

292. *Em relação às citadas normas internas, assim se posicionou o CNPq (peça 91, p. 2-3):*
- (...) não cogitam (...) de eventual renúncia à exigência de prestação de contas, mas do estabelecimento de medida de racionalidade e eficiência que define a forma da prestação de contas, priorizando o cumprimento do objeto, como estipulado pelo art. 27, inciso V e art. 1º, parágrafo único, inciso XII, ambos da Lei nº 10.973 de 2 de dezembro de 2004, na redação dada pelo Marco Legal da Inovação, deflagrado pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015.*
- (...) cabe elucidar que a conduta a ser observada na prestação de contas deve se pautar em dois objetos: (i) simplificação dos procedimentos da prestação de contas e (ii) privilégio os resultados das pesquisas (e não formalismos). (...)*
- De fato, o que a legislação determina é que a Prestação de Contas privilegie os resultados das pesquisas em detrimento de formalismos exacerbados, como a juntada de inúmeros documentos, detalhamentos e detalhamentos de ações e atos. O foco nos processos que envolvem pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico - P&D é o atingimento das metas e objetivos previstos nos projetos de pesquisa, o que, por si só, já garante interesse público ao processo.*
- Portanto, a prática em ciência, tecnologia e informação, a partir da edição do Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, requer uma nova postura da Administração Pública em face da normatividade e dos atores sociais. Há inúmeras formas de se cercar a atividade inventiva dos cuidados necessários para o resguardo do interesse público. Os mecanismos sancionadores em relação às condutas que tentem a prejudicar o interesse público e enriquecer ou desviar recursos para sujeitos particulares devem ser enrijecidos e contar com a participação dos órgãos estatais aptos a investigarem mal feitos, bem como com a da própria sociedade civil e dos pesquisadores. Todavia, a simplificação dos procedimentos é caminho sem volta. Deve-se, assim, privilegiar aos resultados.*
- Assim, a partir de todo o exposto, bem como ao contrário do apontado pelo TCU, resta claro que o Item 1 da IS-001/2018, assim como o item 5.1.1 da RN-008/2018, ‘não dispensam da apresentação do Relatório Financeiro, independentemente da análise do relatório de execução do objeto, para todos os auxílios concedidos que importem valores inferiores a R\$ 100.000,00’, uma vez que a IS-001/2018, tratada exigência do relatório financeiro por faixas de valores, sendo que para os processos com valores abaixo de R\$ 100.000,00 o Relatório Financeiro não será exigido, dando efetividade à simplificação trazida pelo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação. Contudo, a prestação de contas é assegurada, nestes casos, pela apreciação, e aprovação, do Relatório de Execução do Objeto.*
- Ademais, ao contrário do afirma o TCU, não é ‘independentemente da análise do relatório de execução do objeto’, visto que este relatório é primordial para a aprovação da Prestação de Contas Financeira, sendo que em caso de inconsistências detectadas, o Relatório Financeiro será exigido e analisado.*
293. *Feitos esses esclarecimentos preliminares, passa-se à análise das informações coligidas.*

ACH-05: Insuficiente fundamentação do normativo interno do CNPq (IS CNPq 001/2018) que define faixas de valores nas quais seria dispensado o envio de relatório financeiro por parte dos beneficiários, e, conseqüentemente, sua análise por parte da instituição, contanto que haja Relatório de Execução do Objeto aprovado (como exigido pelo item 5.4 da RN CNPq 008/2018).

Situação encontrada

294. *Em nível normativo, assiste razão ao CNPq quando afirma que não há dispensa da apresentação do Relatório Financeiro, independentemente da análise do relatório de execução do objeto, para todos os auxílios concedidos que importem valores inferiores a R\$ 100.000,00. De fato, o que a IS CNPq 001/2018 (peça 70) traz são faixas de valores em que haverá exigência do REF de qualquer forma, mesmo já havendo análise do REO. Logo, no caso de processos com valores abaixo de R\$ 100.000,00, a prestação de contas se dará exclusivamente por meio da apreciação do REO. Já o item 5.4 da RN CNPq 008/2018 (peça 71) assenta que caso o REO não seja aprovado ou apresente indício de irregularidade, o beneficiário deverá apresentar o Relatório de Execução Financeira Completo.*

295. *Ou seja, o que se perquire, neste momento, é se a análise apenas do REO para determinadas faixas, com o REF sendo exigido aleatoriamente (sorteio) em determinados percentuais para essas mesmas faixas (sendo que, no caso dos processos abaixo de R\$ 100.000,00, esse percentual é zero), seria suficiente para atender ao dever constitucional de prestar contas.*

296. *Para analisar a conformidade dos normativos internos do CNPq (IS CNPq 001/2018 e RN CNPq 008/2018), especificamente no quesito referido no parágrafo anterior, com o dever de prestar contas dos recursos públicos, insculpido no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e no art. 93 do Decreto Lei 200/1967, e com os permissivos previstos na Lei 10.973/2004 e no art. 58, §§ 2º e 7º, do Decreto 9.283/2018, é necessário avaliar a jurisprudência deste Tribunal a respeito do assunto.*

297. *Neste ponto, impende frisar que um dos pilares do marco legal de CT&I é a simplificação de procedimentos para gestão de projetos e adoção de controle por resultados em sua avaliação (art. 1º, XII, da Lei 10.973/2004). Ou seja, maior foco na agilidade e resultado do que nos formalismos.*

298. *Sobre a utilização de amostragem na seleção de prestações de contas a serem analisadas, adstrito à temática CT&I, o voto condutor do Acórdão 8.991/2020-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho, é no sentido de ser vedada tal possibilidade. Trata-se de verificação da suficiência de normativos internos (N-OPE-037/14 e IT-OPE-018/2014) da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) para atestar a regularidade da aplicação dos recursos públicos. Naquela ocasião, assim se manifestou o relator:*

10. *Bem se sabe que a suposta análise parcial sobre as prestações de contas dos convênios ou instrumentos congêneres a partir da IT-OPE-018/14 e da Resolução CD-FNDCT 2/2014 não seria suficiente para atestar a integral e efetiva regularidade na aplicação dos recursos federais, ofendendo, com isso, o princípio da prestação de contas fixado pelo art. 70, parágrafo único, da CF88, além de desrespeitar os parâmetros de accountability para a governança pública e de desobedecer os preceitos estabelecidos, entre outros normativos, pelo Decreto n.º 6.170, de 2007, ao dispor sobre as normas para as transferências de recursos federais por meio de convênios e contratos de repasse.*

11. *Não por acaso, a jurisprudência do TCU estaria firmada no sentido da impossibilidade do emprego da amostragem para a definição das prestações de contas a serem analisadas em sintonia, por exemplo, com o Acórdão 721/2019, do Plenário, e os Acórdãos 7.217/2017 e 4.835/2018, da 2ª Câmara, não subsistindo, então, a suposta plausibilidade em admitir a estranha redução do conjunto de prestações de contas a serem parcialmente analisadas no âmbito do aludido plano de ação definido pela Finep perante o TCU, ante a flagrante ofensa*

aos princípios constitucionais da prestação de contas, moralidade e impessoalidade, até mesmo porque toda essa frágil inferência sobre a suposta regularidade nas prestações de contas não analisadas poderia servir apenas para o indevido acobertamento de graves irregularidades cometidas pelos correspondentes gestores dos recursos federais. (...)

13. *Eis que seria admissível o emprego da amostragem como técnica de fiscalização, mas não como critério para a definição das prestações de contas a serem parcialmente analisadas, pois, nesse caso, a administração pública deveria respeitar os princípios constitucionais da prestação de contas, moralidade e impessoalidade, podendo a Finep usar a amostragem apenas, então, para a definição das etapas com vistas à plena análise de todas as prestações de contas dos aludidos ajustes. (grifo nosso)*

299. *O referido Acórdão 7.217/2017-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho, é referente a um embargo de declaração, no qual reafirma-se o entendimento consignado ao Acórdão 3.235/2017-TCU-2ª Câmara, igualmente de relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho, cujo relatório, de lavra da Secex-RJ, assim dispõe, no parágrafo 82: ‘No caso de prestação de contas, a amostragem pode ser utilizada para simplificar alguns procedimentos de análise, mas nunca para retirar do escopo a análise da totalidade do conteúdo, ou mesmo, para repassar a análise para o conveniente’.*

300. *Vale lembrar, contudo, que a mesma Secex-RJ, à peça 28 do TC 029.134/2018-8, diante de documentação apresentada pela Finep solicitando ajustes no escopo de convênios a serem analisados, assim se manifestou:*

(...) 51. Nesse sentido, verifica-se que os resultados obtidos, desde os inícios dos trabalhos na Finep até o momento da petição, apontados como elemento ensejador do pedido, sinalizam a necessidade de redução do número de convênios, adotando-se critérios de materialidade, visto que, embora tenham sido encontradas impropriedades nas prestações de contas dos convênios em quase todos os processos analisados, não foram apurados débitos, salvo em algumas raras exceções, enquanto, em contrapartida, os custos, somente com recursos humanos para esses trabalhos, incorridos pelo departamento criado especificamente para cumprir a determinação do Tribunal, alcançavam, à época do último relatório de acompanhamento, aproximadamente R\$ 8 milhões.

52. Por outro lado, atentando-se para o fato de que os convênios em questão foram firmados até 31/12/2007 e o prazo máximo de utilização de recursos encerrou-se em 31/12/2013, a possibilidade de a prescrição punitiva atingir eventuais danos aos cofres públicos, já elevada, aumenta com o decorrer do tempo aplicado em numerosas análises. Nesse sentido, a redução de escopo proposta alia-se à necessidade de concentrar esforços nos convênios de maior materialidade, sob ameaça de que, com análises de todos convênios restantes, eleve-se o risco de prescrições em processos mais relevantes, antes de eventuais detecções de desvios.

53. Há que se ressaltar o reconhecimento pela Finep de que o Acórdão foi determinante para a tomada de decisões administrativas de alinhamento de seus procedimentos de análises de prestações de contas de convênios às melhores práticas, caminhando para a revisão de todo o processo, desde a seleção de projetos, até a prestação de contas final, em conjunto com o desenvolvimento de sistema de tecnologia da informação compatível com o Siconv e alinhado às diretrizes da IN ME/CGU 1/2019, definidora de diretrizes e parâmetros para aplicação do procedimento informatizado de análise de prestações de contas dos convênios e contratos de repasses para Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação. O quadro 1, item ‘Procedimentos informatizados’ e os parágrafos 24 a 27 e 41 desta instrução resumem os elementos sobre o assunto constantes dos documentos encaminhados.

54. Há ainda que se ressaltar o alinhamento do pedido à necessidade de atuação na prevenção dos atos lesivos ao erário, atendo-se ao aspecto de que os recursos aplicados nas reanálises, atividade de caráter punitivo, concorrem com recursos a serem aplicados na supramencionada melhoria dos processos da Financiadora no tema de prestações de contas de convênios. Com isso, o ajuste de escopo, reequilibrando-se a relação custo x benefício das medidas a serem adotadas pela Finep decorrentes do Acórdão 3.235/2017-TCU-2ª Câmara,

permitirá maior alocação dos recursos nos mecanismos de controle preventivo, como a melhoria do processo de seleção de projetos e de acompanhamento concomitante da execução.

55. *Nesse sentido, considera-se que, ao final, com o ajuste de escopo proposto, e os custos melhor alinhados aos objetivos, assim como com os resultados institucionais impulsionados pelas determinações do TCU, o Acórdão 3.235/2017-TCU-2ª Câmara terá melhor cumprido seu papel, ao passo que, mantidas as condições originais permaneceria uma desproporcionalidade entre custos e benefícios detectada ao longo da execução do plano pactuado com o Tribunal.*

301. *Tal posicionamento foi refutado pelo Relator, como se depreende do seguinte trecho do voto condutor do Acórdão 8.991/2020-TCU-2ª Câmara (monitoramento das determinações proferidas pelos itens 9.4.3 e 9.7.1 do Acórdão 3.235/2017-TCU-2ª Câmara a partir das modificações promovidas pelo Acórdão 7.217/2017-TCU-2ª Câmara), que foi endossado pelo colegiado:*

9. *O TCU deve, no entanto, discordar da referida proposta da SecexEstataisRJ e, assim, reiterar a determinação para a Finep apresentar o efetivo plano de ação com vistas à plena análise de todas as prestações de contas dos convênios ou instrumentos congêneres supostamente aprovadas a partir da aplicação dos malsinados critérios já anteriormente impugnados pelo TCU, mantendo a vedação, pois, sobre o malsinado emprego da amostragem para a definição das prestações de contas a serem parcialmente analisadas pela Finep, em estreita sintonia com as determinações prolatadas pelos itens 9.4.3 e 9.7.1 do Acórdão 3.235/2017-TCU-Segunda Câmara.*

302. *Em outro caso, este já desassociado da temática de CT&I, o Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara, também de relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho, foi feita a seguinte determinação ao Ministério da Cultura e à Agência Nacional de Cinema (Ancine):*

9.3. *determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que o Ministério da Cultura e a Agência Nacional de Cinema adotem as seguintes medidas:*

9.3.1. *ajustem as normas internas sobre a apresentação e a análise das prestações de contas dos recursos aplicados em projetos audiovisuais, por via de fomento direto ou indireto, em substituição à Instrução Normativa Ancine n.º 124, de 2015, de modo que, a partir desse novo regulamento, todos os projetos tenham as suas prestações de contas submetidas à integral análise, sem a adoção do expediente de análise por amostragem, quando essa técnica possa subtrair os aspectos essenciais da análise dessas prestações de contas, abstendo-se, ainda, de usar o referido expediente enquanto não for editado o novo regulamento;*

9.3.2. *analisem as prestações de contas de todos os projetos audiovisuais destinatários dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) repassados pelos agentes financeiros credenciados, em face dos prazos de conclusão de cada projeto e de apresentação da respectiva prestação de contas, devendo as análises basearem-se no novo regulamento aplicável; (...)*

303. *Como se vê, o encaminhamento é contrário ao uso de amostragem na análise de prestações de contas prevista na IN Ancine 124/2015. O relatório, no parágrafo 26, consigna que:*

(...) a técnica de amostragem aplicada ao controle de recursos públicos transferidos com índole conveniente, ainda que sob a denominação de contrato de repasse ou investimento, compreende prática de auditoria, não admitida como expediente de seleção aleatória, por parte do órgão transferidor dos recursos, das prestações de contas que devem ser submetidas à análise integral.

304. *A IN Ancine 124/2015 também foi objeto de análise no Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, mais uma vez de relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho, no qual um dos achados da auditoria foi justamente a ‘não aderência ao princípio constitucional sensível inerente ao dever de prestar contas, ante a análise por amostragem’. No voto, consta que:*

*A edição dos aludidos normativos com o suposto propósito de simplificar a análise financeira da prestação de contas dos ajustes afrontaria até mesmo os valores de governança pública, a exemplo da **accountability**, ao possibilitar a aprovação de prestação de contas sem a necessária documentação e sem a suficiente análise documental.*

305. *Ainda, a possibilidade do uso de amostragem foi objeto de análise no Acórdão 12.897/2020-TCU-2ª Câmara (monitoramento das determinações prolatadas pelos Acórdãos*

12.502/2019 e 4.835/2018, da 2ª Câmara), quando o Ministro-Substituto André de Carvalho (relator) teceu os seguintes apontamentos, partindo de plano de ação enviado pela Ancine para tratar o passivo de prestação de contas:

4. O aludido plano contemplaria as três macro-orientações continuamente discutidas com a Ancine pela Secex-Trabalho, abrangendo os seguintes aspectos: (i) enfrentamento do passivo em prazo razoável, não permitindo maior delonga em processos já muito atrasados; (ii) análise sobre todos os processos de prestações de contas e todos os correspondentes documentos comprobatórios, não admitindo a mera análise por amostragem; e (iii) cuidado na geração de futuros passivos a partir de novos projetos audiovisuais.

5. O plano de ação prevê, em essência, dois tipos de análise pela seguinte premissa: (i) análise pelo Tipo 1 ou análise ágil a ser aplicada sobre os documentos comprobatórios dos dispêndios sob o valor igual ou inferior a R\$ 3.000,00; (ii) análise pelo Tipo 2 ou análise aprofundada a ser aplicada sobre os documentos comprobatórios dos dispêndios sob o valor superior a R\$ 3.000,00 (Peça 105, fl. 1).

6. Todavia, diversamente da suscitada metodologia intitulada como Ancine+Simple, o plano de ação ora apresentado pela Ancine indicaria que todos os documentos comprobatórios em todos os processos do passivo seriam analisados, variando apenas o nível da análise em sintonia com os critérios de materialidade e risco.

7. Restaria, assim, afastada a indevida análise por amostragem em face da extinta metodologia intitulada como Ancine+Simple, ao inadequadamente prever que 95% dos processos seriam aprovados sem qualquer análise consistente e sem a conferência sequer da nota fiscal.

8. Já a atual metodologia seria composta pelas análises ágil e aprofundada, mas somente será aplicada aos processos do referido passivo de prestações de contas, já que os novos projetos contarão apenas com a análise aprofundada; destacando que, a partir dessa atual metodologia, sobressairia a estimativa de, em 2 (dois) anos, aproximadamente 80% dos valores executados serem analisados em maior detalhamento, ao passo que, adicional e independentemente do valor (Peça 105, fl. 5), será promovida a referida análise aprofundada sobre todos os seguintes documentos comprobatórios: (i) em natureza tributária; (ii) em processos com questionamentos nas fases anteriores (acompanhamento e fiscalização); e (iii) em processos com indícios de malversação; (iv) em processos com denúncias procedentes; e (v) em solicitação dos órgãos de controle externo e interno, além do ministério público ou da auditoria interna.

306. Em complemento, cabe transcrever o item 25 do relatório do citado Acórdão:

25. Em essência, o plano prevê dois tipos de análise. A análise tipo 1 ou análise ágil será aplicada a documentos comprobatórios de despesa com valor até R\$ 3 mil. A análise tipo 2 ou análise aprofundada será aplicada a documentos comprobatórios de despesa com valor acima de R\$ 3 mil (peça 105, fl. 1). Esse 'valor de corte' foi definido pela Ancine após detalhado estudo estatístico no qual restou comprovado que as notas fiscais com valor acima de R\$ 3 mil, que representam 7,88% dos documentos, concentram 77,91% do total de valores executados nos projetos em passivo (peça 105, fl. 5). A situação se mostra coerente com o critério estatístico de Pareto, segundo o qual, resumidamente, 20% dos eventos de uma amostra devem conter 80% da materialidade dessa mesma amostra.

307. Da leitura, percebe-se vedação ao uso de amostragem no tocante à seleção de quais processos de contas passariam ou não por análise, mas há uma pequena mitigação da ideia de análise integral e completa de todos os referidos processos, sendo possível a separação em dois tipos de verificação: 'análise ágil' e 'análise profunda'. Os critérios para se optar por uma ou outra foram embasados em detalhado estudo estatístico promovido pela Ancine.

308. Quanto às definições dos dois tipos de análise, cabe a transcrição dos parágrafos 27 e 28 do relatório:

27. A análise ágil será aplicada aos documentos comprobatórios com valor até R\$ 3 mil. Nela serão conferidos a existência do documento em si e o valor referido, comparando-se com o valor constante da prestação de contas. Abrangerá cerca de 92% do total de documentos, mas

apenas 22% do valor executado, o que representará maior celeridade na análise dos documentos menos relevantes e que existem em maior quantidade. Na análise ágil serão objeto de glosa (peça 105, fl. 5):

- a) documento não apresentado;
- b) valor do documento menor que o lançado na relação de pagamentos; e
- c) documentos rasurados, rasgados ou ilegíveis.

28. A análise aprofundada será aplicada aos documentos comprobatórios com valor acima de R\$ 3 mil. Nela serão conferidos outros aspectos, como a regularidade da situação do credor e a descrição detalhada da despesa. Esses documentos constituem 7,88% dos documentos a analisar e concentram 78% do valor executado. Essa análise será priorizada e permitirá que, em 2 (dois) anos, quase 80% dos valores executados hajam sido analisados de forma aprofundada. Adicionalmente, serão objeto de análise aprofundada, independentemente do valor, todos os documentos comprobatórios (peça 105, fl. 5):

- a) de natureza tributária;
- b) contidos em processos com questionamentos nas fases anteriores (acompanhamento e fiscalização);
- c) contidos em processos que tenham indícios de malversação;
- d) contidos em processos com denúncias procedentes; e
- e) por solicitação de órgãos de controle externo e interno, Ministério Público e auditoria interna.

309. São esses, em síntese, os exemplos, colhidos na jurisprudência deste Tribunal, que preconizam o não uso de amostragem para seleção de processos de análise de prestação de contas, com as nuances antes expostas. Cabe ressaltar, contudo, que a Lei 10.973/2004, alterada em 2016, e o art. 58, §§ 2º e 7º, do Decreto 9.283/2018, que dizem respeito à temática CT&I, não incidem no caso referente à possibilidade de uso de amostragem na análise de prestações de contas promovida pela Ancine.

310. Por outro lado, retornando à temática CT&I, o Acórdão 458/2014-TCU-Plenário, ainda da relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho, ao apreciar a auditoria operacional destinada a avaliar os resultados da Lei 8.248/1991 (Lei de Informática), foi prolatado nos seguintes termos:

9.2. recomendar à Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação que:

9.2.1. designe servidores para comporem a Câmara Temática Interministerial para Pleitos de Concessão (CTI-PC), de forma que as atividades dessa câmara sejam contínuas e capazes de atender a demanda de concessão de benefícios da Lei de Informática e ao prazo estabelecido no Decreto 5.906/2006 (art. 18, *caput*);

9.2.2. aperfeiçoe o processo de análise dos RDA, de forma que a atuação da Sepin seja racionalizada e se torne mais tempestiva e eficaz, considerando, para isso, além da utilização de relatório simplificado, outras ações, como, por exemplo, **a análise dos relatórios por amostragem**, calcada na utilização de critérios formais, a automatização das etapas dos processos e a avaliação qualitativa das atividades de P&D; (grifo nosso)

311. Conforme se observa, em relação aos Relatórios Demonstrativos Anuais (RDA), no qual as empresas prestam contas de suas atividades de pesquisa e desenvolvimento, que eram analisados pela então Sepin-MCTI, existe recomendação por parte do TCU para que se utilize o emprego da amostragem na análise desses relatórios, buscando maior eficiência e tempestividade. Cumpre destacar que tal entendimento, mesmo anterior ao marco legal de CT&I, já continha pressupostos que viriam a ser positivados.

312. Por fim, em outro caso, não relacionado à temática CT&I, o voto condutor do Acórdão 3.061/2019-TCU-Plenário, da relatoria da Ministra Ana Arraes, ao apreciar representação a fim de analisar a gestão da prestação de contas de recursos descentralizados pelo Fundo Nacional de

Desenvolvimento da Educação (FNDE), também indicou a possibilidade do uso de amostragem para seleção de prestações de contas a serem detidamente analisadas, in verbis:

VI.6 – Aprimoramento dos critérios de seleção de entes a serem fiscalizados anualmente

54. *Conforme apontou o relatório do grupo de trabalho da SecexEducação, o FNDE tem se deparado com dificuldades para acompanhar regularmente a execução de seus programas.*

55. *A situação é agravada pelo fato de que os setores responsáveis pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar, pelo Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e pelo Programa Dinheiro Direto na Escola Básico utilizam critérios de seleção distintos para cada programa. Recorrentemente, a verificação da regularidade dos gastos de cada programa é realizada em municípios diferentes, dificultando a economicidade, a oportunidade e a conveniência do aproveitamento de uma mesma visita para a fiscalização de mais de um programa.*

56. *A carência de sistema de informação para acompanhamento da execução físico-financeira dos programas demanda o aperfeiçoamento dos critérios de seleção dos entes a serem fiscalizados anualmente pelo FNDE. Ademais, a interação entre as coordenações para definição da programação anual das fiscalizações dos programas potencializaria o uso dos recursos humanos e financeiros existentes.*

57. *Destaco que muitos dos critérios de risco e de cruzamentos de dados que deverão ser desenvolvidos com a metodologia baseada em matriz de risco para a seleção das prestações de contas a serem detidamente analisadas pelo FNDE poderão subsidiar a escolha, **por sistema de amostragem**, de quem o FNDE deve fiscalizar. Também podem ser usados como subsídios o painel de tipologias de convênios desta Corte de Contas e a matriz de vulnerabilidades desenvolvida pela CGU no Programa de Fiscalização em Entes Federativos. (grifo nosso)*

313. *O relatório desse mesmo acórdão trouxe interessante análise da Unidade Técnica a respeito do assunto:*

III.1.1. Premissas que fundamentam a adoção de matriz de risco

121. *Considerando o volume de prestações de contas anuais que dão entrada anualmente no FNDE, tem-se aqui a primeira premissa: **não há como ter servidores suficientes para instruir todos os processos de contas**, e por mais que seja uma necessidade justificável se pedir mais e mais servidores, com base inclusive em decisões dos órgãos de controle interno e externo, os órgãos centrais de planejamento e de fazenda do Governo Federal dificilmente vão atender a esse pleito. Portanto a premissa aqui defendida é a de que **o FNDE precisa recorrer a uma metodologia de classificação de risco das prestações de contas recebidas, com base em tipologias predefinidas e que venham a compor uma matriz de risco**. Do contrário, sem essa priorização, perpetuar-se-á a situação atual do elevado e crescente passivo, em que se cobra do FNDE que todas as contas tenham que ser analisadas, independente de um conhecimento prévio, quanto ao seu nível de criticidade/risco. (grifo nosso)*

(...)

123. *A segunda premissa é que uma análise automatizada de todos os processos de contas, da forma como vem sendo apresentada pelo FNDE, com a emissão automática de pareceres técnico e financeiro, não está se mostrando viável por requerer o uso de funcionalidades complexas e difíceis de serem implantadas no sistema informatizado atualmente em uso. Mais uma vez, o que se recomenda é a utilização de modelo de análise baseado em uma matriz de risco, utilizando técnicas como o cruzamento e a mineração de dados para que se possa chegar a uma **classificação de criticidade** das prestações de contas que dão entrada anualmente no FNDE. Ainda que algumas tipologias possam ser comuns aos três programas, é de se esperar a construção de outras customizadas para atender às regras e especificidades de cada programa. As áreas de negócio têm importante papel na definição e validação das tipologias, bem como em calibrar os critérios e os pesos de pontuação, já que são elas que detêm maior conhecimento e juízo de valor dos programas. Quanto maior for esse grau de conhecimento, maior será a capacidade de definir uma cesta de tipologias de risco equilibrada e com qualidade. (grifo nosso)*

124. *A terceira premissa é a de que priorizar um conjunto de prestações de contas para instrução mais detalhada não é deixar de analisar o universo das contas, desde que esse universo, de forma agregada, seja submetido a filtros e testes, ou seja, a critérios de malha fina, que permita ao FNDE classificá-las quanto ao nível de criticidade, tendo por base os indícios de inconformidades apurados a partir das tipologias definidas na matriz de risco. E tanto melhor será essa classificação quanto mais bem definidos forem os critérios de risco e, sobretudo, mais qualificados forem os dados e informações de entrada no sistema. Para uma melhor calibração do modelo, as tipologias de risco selecionadas devem ser objeto de verificação regular quanto à capacidade de classificar as contas o mais corretamente possível quanto ao seu nível de criticidade.*

125. *Como quarta premissa é importante enfatizar que não se trata de um modelo que busca se ajustar à capacidade de análise do FNDE, mas sim de **um modelo inovador que classifique as contas sob a ótica daquelas que devam ter prioridade de análise, por indícios de inconformidades mais graves, que possam vir, por exemplo, a ensejar, débitos de maior materialidade.** Além disso, com a adoção de cruzamento de dados que gere uma malha fina no tratamento inicial das contas, o modelo também resolve a situação de aleatoriedade com que atualmente o FNDE se depara em relação à seleção de contas, que não segue nenhum critério estruturado de análise de risco interno ao órgão, pois, basicamente, as contas são instruídas a partir de demandas dos órgãos de controle, de denúncias ou de antiguidade. Em que pese que essas ocorrências representem critérios válidos, elas não permitem enxergar e tratar o universo das contas, não se configurando em modelo estruturado de seleção. (grifo nosso)*

126. *A quinta premissa está na possibilidade de arquivar em lote as contas que passaram pela malha fina e foram classificadas como de baixo risco de inconformidade. Esta premissa retoma a discussão tratada na recomendação feita no parágrafo 103, sobre a possibilidade de o Conselho Deliberativo do FNDE dispor, pautado nas regras gerais estabelecidas pelas leis de criação, nos princípios da administração pública e com respeito à obrigatoriedade da prestação de contas, **sobre a metodologia de seleção e análise das prestações de contas, por amostragem,** baseada em risco e em cruzamento de dados. Bem como, conseqüentemente, sobre o arquivamento das contas com baixo risco de irregularidades. (grifo nosso)*

127. *Cabe ressaltar que o arquivamento das contas num primeiro momento não impede que sejam posteriormente analisadas em função de denúncia, representação ou por solicitação dos órgãos de controle.*

128. *Como sexta e última premissa, identifica-se a possibilidade de aplicação dessa matriz de risco pautada pelos princípios de seletividade e da criticidade. Este Grupo de Trabalho entende que a aplicação da matriz é uma ferramenta que auxilia as áreas técnicas do FNDE em qualificar o processo de priorização e de escolha do que analisar (seja em relação à prestação de contas como à atividade de acompanhamento) e de onde fiscalizar (mais vinculada à atividade de acompanhamento).*

314. *Na parte dispositiva desse mesmo Acórdão 3.061/2019-TCU-Plenário, foi determinado ao FNDE que apresentasse plano de ação para o tratamento do estoque de contas sem análise conclusiva do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) Básico, detalhando o fluxo de trabalho a ser adotado, os critérios de tratamento, de classificação e de priorização das contas com base em risco ou em indícios de inconformidades ou de irregularidades graves. Além disso, recomendou-se ao FNDE que:*

9.6.1. *apoiando-se no princípio da eficiência da Administração Pública, em técnicas de auditoria governamental e em fundamentos da administração gerencial, defina e regulamente, para os programas objeto desta representação:*

9.6.1.1. *metodologia de tratamento inicial de prestação de contas baseada em matriz de risco, por meio da verificação de cesta de tipologias, de forma que todo o universo de contas seja submetido a procedimentos que busquem identificar aquelas que apresentam maior risco de apresentar irregularidades graves na execução dos programas;*

- 9.6.1.2. *parâmetros de classificação das contas segundo níveis de criticidade ou risco de inconformidades, tendo por base as tipologias da matriz de risco;*
- 9.6.1.3. *análises da matriz de risco sob as dimensões horizontal e vertical;*
- 9.6.1.4. *fluxo de trabalho associado à aplicação da matriz de risco e aos procedimentos de tratamento das contas com risco potencial de inconformidades graves selecionadas a partir da execução dos procedimentos;*
- 9.6.1.5. *informações de natureza técnica e financeira que devam obrigatoriamente constar do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (ou em outro sistema que venha a ser criado com o mesmo objetivo) para fins de suporte à aplicação da matriz de risco, levando em conta as tipologias predefinidas de tratamento e a necessidade de balancear os critérios de conformidade financeira com os de conformidade técnica.*
- 9.6.2. *ao aplicar a metodologia baseada em matriz de risco para o tratamento inicial das contas prestadas no âmbito dos programas Pnae e Pnate, adote conjunto de tipologias relativas às análises técnicas que permita conjugar a utilização das informações extraídas no questionário de acompanhamento e no parecer elaborados pelo Conselho de Alimentação Escolar e pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb com outros cruzamentos de dados aplicáveis;*
- 9.6.3. *desenvolva ações continuadas voltadas a capacitar componentes dos Conselhos de Alimentação Escolar e dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, de modo a qualificar sua atuação para que as informações por eles prestadas sejam mais confiáveis e possam ser aproveitadas como insumos no preenchimento da matriz de risco da metodologia proposta;*
- 9.6.4. *faça os ajustes necessários no Sistema de Gestão de Prestação de Contas e regulamente as informações que devam obrigatoriamente dele constar para fins de suporte à aplicação da metodologia baseada em matriz de risco, levando em conta as tipologias de risco definidas e a necessidade de balancear os critérios de conformidade financeira com os de conformidade técnica;*

315. *Vê-se, portanto, que a amostragem foi sugerida por este Tribunal como forma de lidar com grande volume de prestações de contas a serem analisadas, ressaltando-se, ainda, que tal decisão, apesar de posterior ao marco legal de CT&I, não se refere ao âmbito da área de ciência, tecnologia e inovação, mas ao da temática educação.*

316. *Voltando ao caso específico do CNPq, objeto da presente seção, repisa-se que a IS CNPq 001/2018 define faixas de valores para análise da prestação de contas financeira de auxílios. No item 1, estabelece faixas de exigência e análise do Relatório de Execução Financeira (REF), ainda que o Relatório de Execução do Objeto (REO) tenha logrado aprovação. Para os auxílios de valor inferior a R\$ 100.000,00, a análise do REF será dispensada na hipótese de aprovação do REO, conforme a Tabela 22 supra.*

317. *Diante dos entendimentos colacionados, entende-se que, no caso do CNPq, especialmente em virtude da aplicação das diretrizes da Lei 10.973/2004 (alterada em 2016) – que menciona a prestação de contas de forma simplificada em seu art. 9º-A, § 2º – e do Decreto 9.283/2018 – que assinala expressamente que ‘o monitoramento, a avaliação e a análise da prestação de contas poderão observar técnicas estatísticas, tais como amostragem e agrupamento em faixas ou subconjuntos de características similares para a utilização de critérios de análise diferenciados em cada um’, em seu art. 48, II, além de asseverar, em seu art. 58, que a prestação de contas será simplificada e privilegiará os resultados obtidos – seria possível, a priori, estabelecer faixas e critérios norteadores de quais processos poderiam dispensar o REF em determinadas circunstâncias, desde que, como assentado pelos próprios normativos do CNPq, haja relatório técnico aprovado previamente.*

318. *Deve-se considerar, ainda, que a vedação à amostragem preconizada no caso da Ancine (Acórdãos 12.897/2020, 12.502/2019 e 4.835/2018, todos da 2ª Câmara), se deve especialmente aos seguintes fatores, conforme relatório do Acórdão 12.897/2020-TCU-2ª Câmara:*

Afasta-se, de uma vez, a inaceitável análise por amostragem por amostragem preconizada pela extinta metodologia Ancine+Simples, a qual fazia com que 95% dos processos fossem aprovados sem qualquer análise consistente e sem que se conferisse uma só nota fiscal. (...)

*Tratava-se de metodologia frágil e inconsistente, fundada em técnicas e disposições normativas que esvaziavam o controle efetivo sobre os valores destinados ao setor audiovisual, que não se revelava aderente ao princípio constitucional da prestação de contas, e cujos critérios adotados terminavam por fundamentar as decisões de prestações de contas em meras declarações dos responsáveis, sem que houvesse sequer a conferência dos documentos pertinentes. No âmbito da extinta metodologia Ancine+Simples, um projeto audiovisual poderia ser aprovado sem que se conferisse um só documento comprobatório de despesa, procedimento de todo incondizente com a desejada **accountability** dos recursos públicos.*

319. *Essa descrição não se assemelha à situação do CNPq, cujo REO, para aprovação, deve vir acompanhado da descrição das atividades desenvolvidas para o cumprimento do objeto; da demonstração e do comparativo específico das metas com os resultados alcançados; e do comparativo das metas cumpridas e das metas previstas devidamente justificadas em caso de discrepância, referentes ao período da aludida prestação de contas; da declaração de que utilizou os recursos exclusivamente para a execução do projeto, acompanhada de comprovante da devolução dos recursos não utilizados, se for o caso; da relação de bens adquiridos, desenvolvidos ou produzidos, quando houver; da avaliação de resultados; e do demonstrativo consolidado das transposições, dos remanejamentos ou das transferências de recursos efetuados, quando houver (art. 58 do Decreto 9.283/2018).*

320. *Seria possível, portanto, o uso de amostragem em conjunto com verificações de faixas de valores no CNPq, sem necessidade de análise financeira de todo o estoque de prestações de contas que compõe o passivo da entidade, desde que tal procedimento seja devidamente fundamentado, em linha com o recomendado no relatório, no voto e na parte dispositiva do Acórdão 3.061/2019-TCU-Plenário. Tal é a posição desta equipe, pois é a mais consentânea com a exigência de dar efetividade às inovações introduzidas pelo novo marco legal de CT&I.*

321. *Contudo, no caso concreto do CNPq, há mais a explorar. No intuito de melhor elucidar o ponto, foram formulados os seguintes questionamentos, enviados por meio do Ofício de Requisição 3-183/2020 (peça 37):*

b) Sobre as faixas de valores e percentuais de processos por chamada a serem selecionados para avaliação financeira dispostos no item 1 da IS-001/2018:

b.1.) quais as razões de serem aqueles os valores e percentuais por faixa e qual o embasamento dessa escolha?

b.2.) houve estudo prévio que sugerisse a adequação de cada uma das faixas, sinalizando o impacto da norma na redução do total de prestações de contas que teriam a análise financeira realizada? Em caso positivo, solicita-se o encaminhamento do estudo.

322. *A tais quesitos, respondeu o CNPq que (peça 50, p. 27-28):*

As faixas de valores iniciais foram apresentadas pela Nota Técnica NT-DEX 248, documento 0261130, contida no processo SEI 01300.002980/2018-09 e a aprovação das faixas definidas foi aprovada pela Deliberação da Diretoria Executiva 18, documento SEI 0285718 e a IS-001/2018, documento SEI 0316780 assinada pelo Presidente do CNPq em 06/11/2018. Todos os documentos citados estão disponíveis como Anexo Resposta b.1.

323. *Referido anexo, mais especificamente a Nota técnica NT-DEX 248, de 19/6/2018 (peça 55, p. 1), dispõe que:*

(...) - Considerando o passivo de prestações de contas de auxílios individuais à pesquisa recebidos no total de 7467, onde encontram-se nas situações de analisadas ou que estão para iniciar a análise, efetuamos o levantamento e a distribuição nas faixas de valores de projetos financiados,

que atendam ao disposto no Art. 58 do Decreto nº 9.283 de 8 de fevereiro de 2018, conforme segue:

Valores por faixa:

VALOR PROJETOS	APQ	AI	ARC	AED	AVG	APV	ACT	TOTAL
Até 5.000,00	118	2	8	1	42	0	0	171
De 5.001,00 a 10.000,00	311	3	37	22	30	12	0	415
De 10.001,00 a 20.000,00	1086	10	53	35	1	1	0	1186
De 20.001,00 a 50.000,00	2843	89	61	12	0	0	0	3005
De 50.001,00 a 100.000,00	1217	77	35	3	0	0	1	1333
De 100.001,00 a 200.000,00	698	106	8	1	0	0	1	814
De 200.001,00 a 500.000,00	254	152	2	0	0	0	4	412
De 500.001,00 a 1.000.000,00	31	36	1	0	0	0	0	68
Acima de 1.000.000,00	9	54	0	0	0	0	0	63
TOTAL	6567	529	205	74	73	13	6	7467

Valores acumulados por faixa:

VALOR PROJETOS	APQ	AI	ARC	AED	AVG	APV	ACT	TOTAL
Até 5.000,00	118	2	8	1	42	0	0	171
Até 10.000,00	429	5	45	23	72	21	0	595
Até 20.000,00	1515	15	98	58	73	13	0	1772
Até 50.000,00	4358	104	159	70	73	13	0	4777
Até 100.000,00	5575	181	194	73	73	13	1	6110
Até 200.000,00	6273	287	202	74	73	13	2	6924
Até 500.000,00	6527	439	204	74	73	13	6	7336
Até 1.000.000,00	6558	475	205	74	73	13	6	7404
Até 10.000.000,00	6567	529	205	74	73	13	6	7467
TOTAL	6567	529	205	74	73	13	6	7467

324. A citada Nota Técnica é acompanhada, na resposta do CNPq, por proposta de deliberação pela Diretoria Executiva (peça 55, p. 2), nos seguintes termos:

Propomos que a DEX defina as Tipologias e Faixas de Valores, nos quais o Relatório Financeiro será exigido, independentemente da análise do Relatório de Execução do Objeto – REO, para Auxílio Individual à Pesquisa, conforme determina o §7º do Art. 58 do Decreto 9.283, bem como no item 5.1.1 da RN 008/2018.

Propomos ainda, com a definição das Tipologias e Faixas de Valores, que a DEX Autorize a Aprovação da Prestação de Contas Financeira, dos Auxílios Individuais à Pesquisa, para os processos que atendam o disposto no Art. 58 do Decreto 9.283, no que couber, contanto que:

1. Os valores concedidos estejam abaixo da faixa de valores na qual o Relatório Financeiro será exigido e analisado;
2. Tiveram o seu Relatório Técnico Aprovado;
3. Encontram-se na Situação de 'Em Análise Financeira';
4. Não foram constatados Remanejamentos entre Rubricas acima de 20% do valor liberado para o projeto;
5. Não possuem Saldo Remanescente a ser devolvido;
6. Não estejam em processo de cobrança judicial ou em Tomada de Contas Especial - TCE.

325. A proposta foi acolhida pela Diretoria Executiva, como consta a seguir (peça 55, p. 3):

DELIBERAÇÃO DA DIRETORIA EXECUTIVA

nº da Reunião	Data da Reunião	nº da Nota na Pauta	Nota Técnica SEI nº	Processo SEI nº
11/2018	31/07/2018	18	0261130	01300.002980/2018-09

Aprovada a seguinte proposta de tipologia e faixa de valores para análise de prestação de contas financeira de processos de auxílios que tiverem o Relatório de Execução do Objeto aprovado:

Faixa de Valor	% a ser selecionado para avaliação
abaixo de R\$ 100.000,00	0
de R\$ 100.000,00 até abaixo de R\$ 200.000,00	20
de R\$ 200.000,00 até abaixo de R\$ 500.000,00	40
de R\$ 500.000,00 até abaixo de R\$ 1.000.000,00	60
maior ou igual a R\$ 1.000.000,00	100

A mesma tipologia e faixa de valores será aplicada aos processos que já tiveram a prestação de contas submetida ao CNPq. A proposta deverá ser implementada por meio de Portaria e incluída como anexo da Resolução Normativa 008/2018.

326. *Ainda, consta da Memória da Reunião DEX 10/2018 (peça 55, p. 5), realizada no dia 19/7/2018, o seguinte trecho:*

18. *Aprovada a proposta de tipologia e faixa de valores para análise de prestação de contas financeira de processos de auxílios que tiverem o Relatório de Execução do Objeto aprovado. A mesma tipologia e faixa de valores será aplicada aos processos que já tiveram a prestação de contas submetida ao CNPq. A proposta deverá ser implementada por meio de Portaria e incluída como anexo da Resolução Normativa 008/2018.*

327. *O resultado da deliberação foi, portanto, a aprovação da IS CNPq 001/2018, definindo as faixas de valores antes dispostas.*

328. *De início, vê-se que o número de processos de contas considerado na Nota Técnica de 2018 em muito se distancia dos 29.073 processos que integravam o passivo de auxílios em 29/1/2021 (o passivo total de bolsas e auxílios informado para fins de plano de ação apresentado em 29/1/2021, foi fixado em 43.163 processos pendentes, sendo 17.503 processos eletrônicos e 25.660 físicos), número esse que anteriormente a certos ajustes promovidos pelo CNPq, como exclusão de processos em duplicidade, por exemplo, era muito maior. Ao apresentar seus comentários ao relatório preliminar, a Coordenação de Prestação de Contas (COPCO) informou que foram considerados à época apenas os processos eletrônicos de auxílios pendentes de parecer financeiro. A COPCO explicou que no montante considerado na Nota Técnica não constavam os processos físicos de auxílios nem processos eletrônicos de auxílios pendentes de emissão de parecer técnico nem processos eletrônicos de auxílios pendentes de envio da prestação de contas nem pendentes de encerramento no sistema Sigef. Logo, pode-se concluir que não se trata de verificação que levou em conta a totalidade dos processos constantes do passivo de auxílios.*

329. *Além disso, dos processos que compuseram a verificação (7.467), 6.110 têm valor até R\$ 100.000,00, o que equivale a aproximadamente 81% do total, sem maiores detalhamentos quanto à materialidade concreta enquadrada em cada uma das faixas. Ou seja, o CNPq não apresentou evidência de que foi considerada, quando da aprovação das faixas, a materialidade sobre a qual o CNPq não realizaria análise financeira, em caso de REO aprovado, sendo essa uma informação imprescindível para uma decisão devidamente fundamentada.*

330. *Ademais, não há justificativa para a escolha dos valores, ou mesmo do próprio uso de faixas como instrumento de otimização das análises. Infere-se, do apresentado, que primeiro foram definidas as faixas e depois se considerou a contabilização de processos (sem consideração da materialidade concreta, repisa-se) em cada uma delas. Não consta da resposta, portanto, motivação*

para a escolha de cada faixa, ou mesmo de informações que apontem a pertinência do uso de faixas, o que afronta a necessidade de justificativa completa e idônea, baseada em estudo detalhado, quando do uso de amostragem ou faixas de valores em tratamento de prestações de contas, como antes apontado por esta equipe, sendo o levantamento apresentado insuficiente para tal desiderato, uma vez que não resta claro o nexo do levantado com a opção pelas faixas e seus valores.

331. *Como efeitos da situação encontrada, destaca-se que a escolha de faixas de valores a dispensar análise financeira, quando houver REO aprovado, sem adequada justificativa e embasamento, enseja indevida mitigação do dever de verificar a correta aplicação dos recursos públicos, inicialmente atribuído ao gestor público (no caso, ao integrante do CNPq) e, em um segundo momento, a este Tribunal. Potencialmente, corre-se o risco de diminuição da expectativa de controle por parte dos beneficiários, com possível estímulo ao uso menos responsivo dos recursos disponibilizados.*

332. *Em outras palavras, é bem-vinda a ênfase nos resultados preconizada pelo marco legal de CT&I, nos moldes do Decreto 9.283/2018, sendo a amostragem e o agrupamento em faixas expressamente previstos na norma como instrumentos para o monitoramento, a avaliação e a análise da prestação de contas. Contudo, o dever de adequadamente fundamentar as decisões, a que se vincula a aplicação do Decreto, decorre do princípio da motivação, insculpido no art. 2º da Lei 9.784/99, assim elucidado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Direito administrativo – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 108):*

O princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Ele está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos.

Proposta de encaminhamento

333. *Logo, ante o exposto, impende recomendar ao CNPq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no sentido de aperfeiçoar a IS CNPq 001/2018, promova estudo detalhado acerca da pertinência do uso de faixas de valores a dispensarem análise financeira em caso de Relatório de Execução do Objeto aprovado, bem como para justificar a escolha das referidas faixas, incluindo a materialidade sobre a qual a dispensa irá incidir, observando parâmetros de classificação das prestações de contas segundo níveis de criticidade ou risco de inconformidades, tendo por base tipologias de matriz de risco, a exemplo da delineada no item 9.6.1 do 3.061/2019-TCU-Plenário, da relatoria da Ministra Ana Arraes, detalhada nos itens 121 a 128 do voto que embasou a decisão.*

334. *Ressalta-se que a opção pela recomendação, neste momento, se deve ao fato de que, como relatado em entrevista realizada no dia 24/5/2021, às 15h, com integrantes da COPCO/CGADM/DGTI (peça 97), a IS CNPq 001/2018 é utilizada de maneira parcial, aplicando-se apenas a faixa abaixo de R\$ 100.000,00, em conjunto com os requisitos constantes do item 2 da norma, cumulativamente (peça 70):*

2. O disposto no item 1 também se aplica aos processos que já tiveram a prestação de contas submetida ao CNPq e que:

a) tiveram o seu relatório técnico aprovado;

b) encontram-se na situação de 'Em Análise Financeira', mas não estejam em processo de cobrança judicial ou em Tomada de Contas Especial - TCE;

c) não foram constatados remanejamentos entre rubricas acima de 20% do valor liberado para o projeto;

d) não possuem saldo remanescente a ser devolvido.

335. *A aplicação mais ampla do dispositivo, com dispensa de envio do relatório financeiro por parte do pesquisador, e, consequentemente, de sua análise por parte do CNPq, para valores abaixo de R\$ 100.000,00 (na totalidade) e em determinados percentuais para outras faixas superiores de valores, contanto que o REO tenha sido aprovado (como exigido pelo item 5.4 da RN CNPq 008/2018), nos moldes do item 1 da IS CNPq 001/2018, ainda não é realizada, como atestado na citada entrevista.*

336. *Contudo, mesmo na atual aplicação mais restritiva, em 2019, 658 processos tiveram análise financeira dispensada e prestação de contas definitivamente analisada, com materialidade de R\$ 21.280.838,35; e, em 2020, 1.353 processos, com materialidade de R\$ 43.362.762,54. Logo, infere-se que a materialidade potencial da aplicação ampliada da IS CNPq 001/2018 é significativa, tornando o estudo recomendado mais premente.*

337. *Por fim, a equipe teve acesso a minuta de Portaria do CNPq (peça 101), à qual dispõe sobre a criação de força tarefa e estabelece diretrizes para análise e conclusão dos processos administrativos em fase de prestação de contas de bolsas e auxílios do CNPq cuja vigência tenha encerrado até 31 de maio de 2011. Em que pese existir relação da citada minuta com os aspectos abordados no presente achado, esta equipe optou por não se manifestar sobre o documento. A uma, porque se trata de uma minuta, que ainda passará pelo crivo de instâncias internas do CNPq antes de uma versão final aplicável e, aí sim, passível de análise; a duas, porque a temática mais se relaciona à determinação prolatada no item 9.2.1 do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara, que não é objeto deste trabalho e será monitorado futuramente por esta Secretaria, qual seja:*

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

9.2.1. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a partir das notificações, nos casos em que há riscos de transcorrer o prazo decenal da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, avalie os ajustes (convênios, auxílios e bolsas) que se encontrem na situação 'aguardando relatório técnico e/ou prestação de contas' ou sem conclusão da análise das prestações de contas, acima dos prazos permitidos, e implemente as medidas administrativas necessárias às cobranças para ressarcimento ao erário;

338. *Citado item se relaciona ao Risco 5, identificado à Matriz de Riscos (Apêndice I), que diz respeito à priorização dos processos para análise que, como se disse, será objeto de processo de monitoramento do aludido acórdão.*

Benefícios esperados

339. *A elaboração de estudo detalhado acerca da pertinência do uso de faixas de valores a dispensarem análise financeira em caso de REO aprovado, bem como para justificar a escolha das referidas faixas, incluindo a materialidade sobre a qual a dispensa irá incidir, observando parâmetros de classificação das prestações de contas segundo níveis de criticidade ou risco de inconformidades, tendo por base tipologias de matriz de risco, a exemplo da delineada no item 9.6.1 do Acórdão 3.061/2019-TCU-Plenário, da relatoria da Ministra Ana Arraes, detalhada nos itens 121 a 128 do voto que embasou a decisão, acarretará mais clareza acerca da opção normativa do CNPq, trazendo, potencialmente, melhorias na definição das faixas de valores, e esclarecendo se essa é mesmo a opção mais adequada para trazer celeridade com qualidade na análise das prestações de contas. Ainda, o estudo incrementará a legitimidade da opção pela amostragem no âmbito da análise financeira de prestações de contas de auxílios, com a consequente aplicação qualificada dos comandos do marco legal de CT&I, que pugnam pelo foco no resultado.*

VI. CONCLUSÃO

340. *A presente fiscalização teve por objetivo avaliar a eficiência do processo de análise de prestações de contas final de bolsas e auxílios conduzido pelo CNPq, com ênfase no tratamento do atual passivo de prestações de contas com prazo vencido e pendentes de análise conclusiva, bem como na prevenção de que tal situação se repita, verificando os arranjos institucionais que o condicionam e*

comprometem sua boa governança, a regularidade da dispensa de análise financeira conforme faixas de valores previstas em normativo editado pela unidade jurisdicionada, e a transparência e publicidade dos dados relacionados aos incentivos.

341. *Quanto aos arranjos institucionais que influenciam a governança do processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios foram identificados três achados de auditoria. Constatou-se ausência de supervisão e monitoramento sistemático das atividades. Além disso, observou-se desproporcionalidade entre os recursos humanos alocados na análise de prestação de contas de bolsas e auxílios e o quantitativo de processos pendentes por servidor em diversas subunidades envolvidas no processo de trabalho.*

342. *Nessa questão, abordou-se ainda o suporte de tecnologia da informação utilizado na implementação dos controles internos do processo de trabalho, sendo identificadas diversas disfunções nos fluxos de análise das prestações de contas de bolsas e auxílios, bem como em seu acompanhamento e apuração do passivo, decorrentes de fragilidades dos sistemas de informação utilizados. As constatações dividem-se em: i) insuficiência de controles automatizados, ii) disfunções provocadas pela falta de integração entre os diversos sistemas atualmente necessários à gestão integral do processo de trabalho, incluindo seu acompanhamento e apuração do passivo, e iii) baixa confiabilidade das informações fornecidas pelos referidos sistemas.*

343. *Os achados relacionados aos arranjos institucionais do processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios foram objeto de propostas de recomendações atinentes a aspectos a serem considerados na revisão do citado processo de trabalho, com vistas à melhoria de sua eficiência e da **accountability**.*

344. *Em relação aos princípios da publicidade e da transparência, citados no voto condutor do Acórdão 450/2020-TCU-Plenário, da relatoria da Ministra Ana Arraes, como aspectos a serem tratados nesta fiscalização, identificou-se deficiência na transparência e publicidade de informações relativas a bolsas e auxílios, seus produtos, resultados, prestações de contas e avaliações, uma vez que não foram encontrados no portal do CNPq dados referentes a produtos alcançados, prestações de contas nem avaliações dos projetos subsidiados, como assinalado anteriormente pela Ministra Ana Arraes em seu voto, confirmando-se a inobservância ao art. 48, IV, do Decreto 9.283/2018. Ademais, não foram encontrados os dados referentes a séries históricas mencionados no voto, o que, em conjunto com as demais deficiências, ensejou proposta de determinação ao CNPq, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020.*

345. *Também foi objeto de análise a possibilidade da utilização de amostragem na análise de prestações de contas no CNPq. Após a análise da jurisprudência desta Corte, entendeu-se que seria possível o uso de amostragem em conjunto com verificações de faixas de valores no CNPq, nos termos do Decreto 9.283/2018, art. 48, II, e art. 58, §§ 2º e 7º, sem necessidade de análise financeira de todo o estoque de prestações de contas de auxílios que compõe o passivo do Conselho, desde que tal procedimento seja devidamente fundamentado, em linha com o recomendado no relatório, no voto e na parte dispositiva do Acórdão 3.061/2019-TCU-Plenário, da relatoria da Ministra Ana Arraes.*

346. *Por fim, ainda na terceira questão, a equipe de auditoria se debruçou sobre a conformidade dos dispositivos da Instrução de Serviço CNPq 1/2018 que definem faixas de valores e percentuais de amostragem de processos de prestações de contas de auxílios nos quais seria dispensado a análise do relatório financeiro por parte da instituição, uma vez que haja Relatório de Execução do Objeto aprovado e cumpridas as demais condições estabelecidas nos normativos internos, a exemplo do item 5.4 da RN CNPq 008/2018. Verificou-se insuficiente fundamentação da referida IS CNPq 1/2018, dado que o levantamento que a embasou não levou em conta a totalidade dos processos constantes do passivo de auxílios nem a materialidade concreta sobre a qual o CNPq não realizaria análise financeira, em caso de REO aprovado, em cada uma das faixas de valores,*

tampouco há justificativa para a escolha dos valores, ou mesmo do próprio uso de faixas como instrumento de otimização das análises, o que levou a proposta de recomendação.

VII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

347. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

a) recomendar ao CNPq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que revise seu processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios, promovendo medidas de alocação de seus recursos humanos que, considerando a capacidade operacional no tocante ao exercício de todas as competências e atribuições das áreas envolvidas, tornem mais equânime o quantitativo de prestações de contas a serem analisadas por servidor, em consonância com o disposto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, art. 10, inciso II combinado com o § 3º, e no Decreto 10.382/2020, art. 11, incisos V e IV, e com as boas práticas contidas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, item 3.1.4 – Capacidade Organizacional e Recursos (p. 54-55) (parágrafo 124);

b) recomendar ao CNPq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no âmbito dos trabalhos de revisão de sua estrutura organizacional decorrentes da adesão do órgão ao Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov), bem como no âmbito dos trabalhos previstos na Portaria CNPq 101/2020, art. 3º, inciso IV, considere, na revisão de seu processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios, a necessidade de coordenação da análise técnica das referidas prestações de contas no âmbito de todo o CNPq, e não apenas em nível de coordenações-gerais das diretorias finalísticas, bem como a necessidade de sua supervisão e monitoramento sistemático, considerando, ainda, a capacidade operacional das demais áreas de sua estrutura organizacional e a otimização de sua força de trabalho, em consonância com as premissas dispostas no Decreto 10.382/2020, art. 11, incisos IV, V e VI, e com boas práticas contidas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, itens 3.1.4 Capacidade Organizacional e Recursos (p. 54) e 3.1.5 Coordenação e Coerência (p. 59) (parágrafo 169);

c) recomendar ao CNPq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no âmbito dos trabalhos decorrentes da adesão do Conselho ao Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov), bem como no âmbito dos trabalhos previstos na Portaria CNPq 101/2020, art. 3º, inciso IV, faça constar o redesenho e a otimização do processo de análise das prestações de contas no âmbito das referidas medidas de transformação institucional, em consonância com as premissas dispostas no Decreto 10.382/2020, art. 2º, incisos II, IV e V (parágrafo 170);

d) recomendar ao CNPq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no âmbito das atribuições previstas no art. 3º da Portaria CNPq 101/2020, considere, na revisão de seu processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios, as seguintes necessidades a serem satisfeitas pela futura plataforma tecnológica, sem prejuízo de, no âmbito da gestão operacional do referido processo de trabalho, continuar a implementação de melhorias nas funcionalidades da PICC, priorizando aquelas que promovam a satisfação das referidas necessidades, quais sejam (parágrafo 220):

d.1) ter integração com sistemas e bases de dados internas e de outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal que mantenham informações necessárias ao processo de trabalho de prestações de contas de bolsas e auxílios, em consonância com as premissas dispostas no Decreto 10.382/2020, art. 11, incisos II e III;

d.2) produzir informações íntegras e confiáveis à tomada de decisões, ao cumprimento de obrigações de transparência e à prestação de contas, em atenção ao disposto na Instrução

Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, art. 10, inciso III, e em consonância com as orientações contidas no Cobit 2019, objetivo DSS06 - Managed Business Process Controls (Controles de Processos de Negócio Gerenciados, tradução livre);

e) determinar ao CNPq, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, divulgue, em formatos abertos, não proprietários, como planilhas e textos, informações relativas a bolsas e auxílios, seus produtos, seus resultados, suas prestações de contas e suas avaliações, sem prejuízo dos direitos de propriedade intelectual, com vistas ao atendimento ao disposto no art. 48, IV, do Decreto 9.283/2018, combinado com o art. 7º, § 3º, II, do Decreto 7.724/2012 (parágrafo 280);

f) recomendar ao CNPq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, com o intuito de nortear a observância ao disposto no art. 48, IV, do Decreto 9.283/2018, c/c art. 7º, § 3º, II, do Decreto 7.724/2012, observe, na divulgação de informações relativas a avaliações e resultados da concessão de bolsas e auxílios, as boas práticas e diretrizes dispostas no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (p. 67, 70 e 94), bem como no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (p. 60-62) (parágrafo 281);

g) recomendar ao CNPq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no sentido de aperfeiçoar a IS CNPq 001/2018, promova estudo detalhado acerca da pertinência do uso de faixas de valores a dispensarem análise financeira em caso de Relatório de Execução do Objeto aprovado, bem como para justificar a escolha das referidas faixas, incluindo a materialidade sobre a qual a dispensa irá incidir, observando parâmetros de classificação das prestações de contas segundo níveis de criticidade ou risco de inconformidades, tendo por base tipologias de matriz de risco, a exemplo da delineada no item 9.6.1 do 3.061/2019-TCU-Plenário, da relatoria da Ministra Ana Arraes, detalhada nos itens 121 a 128 do voto que embasou a decisão (parágrafo 333);

h) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas no acórdão a ser proferido;

i) informar ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço <http://www.tcu.gov.br/acordaos>;

j) encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno do TCU (RITCU).

Apêndice II- Análise dos comentários dos gestores

1. *A respectiva versão do relatório preliminar de auditoria (peça 118), nos termos dos itens 144 a 148 das Normas de Auditoria do TCU (NAT), foi encaminhada aos gestores, no caso, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio de mensagem eletrônica de 19/7/2021 (peça 116). A Presidência do CNPq respondeu por meio do OFÍCIO 13715/2021/PRE (peça 119), encaminhando a Nota Técnica NT - Análise Técnica GAB 1314/2021 (peça 120), contendo as considerações apresentadas pelo Gabinete da Presidência (GAB-PRE/CNPq) e diretorias.*

2. *Na citada nota técnica, o GAB-PRE/CNPq elaborou uma síntese do relatório preliminar de auditoria, apresentando suas considerações e das diretorias quanto a cada um dos cinco achados de auditoria e respectivas propostas de encaminhamento.*

3. *A seguir, apresentam-se as manifestações dos gestores para cada um dos achados (peça 120), bem como as respectivas análises empreendidas pela equipe de auditoria.*

ACH-01: Desproporcionalidade entre os recursos humanos alocados na análise de prestação de contas de bolsas e auxílios e o quantitativo de processos pendentes por servidor em diversas subunidades envolvidas no processo de trabalho.

4. *Concernente à proposta de recomendação para que revise seu processo de análise prestação de contas de bolsas e auxílios, promovendo medidas de alocação de seus recursos humanos que, considerando a capacidade operacional no tocante ao exercício de todas as competências e atribuições das áreas envolvidas, tornem mais equânime o quantitativo de prestações de contas a serem analisadas por servidor, com vistas a tornar mais tempestiva a referida análise (parágrafo 124 do relatório preliminar), o CNPq apresentou as seguintes considerações.*

5. *O GAB-PRE/CNPq informou que, juntamente com as diretorias, a atual gestão do CNPq se compromete a elaborar uma proposta de plano de ação para redistribuição de servidores e de atividades conforme a necessidade e em situações de sobrecarga, consoante o caso apresentado pelo TCU (peça 120, p. 2).*

6. *Acrescentou que será solicitado um estudo pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos, da DGTI, com apoio do GAB-PRE/CNPq, para redistribuição da força de trabalho conforme a atual estrutura organizacional, a qual estaria em revisão e pactuada no Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional (PGT) do CNPq, elaborado no âmbito da adesão da Fundação ao Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov).*

7. *Inobstante o exposto, o GAB-PRE/CNPq apresentou as seguintes considerações da DCOI quanto à situação da referida diretoria registrada nos parágrafos 102 e 108 do relatório preliminar (peça 118), conforme a seguir:*

102. *Chama atenção, no âmbito da DCOI, que os gargalos na relação entre servidores alocados e quantitativo de processos pendentes se apresentam de forma mais contundente em uma das coordenações-gerais, Coordenação-Geral de Cooperação Internacional (CGCIN/DCOI), o que não seria esperado, dado que somente processos com parecer desfavorável deveriam ser submetidos a tal unidade, considerando-se o item 1.2.2 da citada IS CNPq 003/2021.*

8. *A DCOI informou que tal situação se justifica porque a CGCIN atua de forma distinta de outras coordenações-gerais das diretorias técnico-científicas, tendo sido há alguns anos uma assessoria, depois transformada em coordenação-geral e que, por essa razão, projetos foram implementados no sistema diretamente nessa unidade e não nas áreas a ela subordinada mais recentemente (peça 120, p. 3).*

108. *Na mesma data, também se verificava a necessidade de uma distribuição mais equilibrada dos processos pendentes de análise dentro da estrutura interna das diretorias finalísticas. Na DCOI, por exemplo, cada coordenação-geral apresentava pelo menos uma subunidade com centenas de processos por servidor e pelo menos uma subunidade com apenas algumas dezenas ou até menos de uma dezena de média por servidor.*

9. *A DCOI aduziu que a situação de seus processos pendentes na data mencionada no relatório preliminar se deve às características de trabalho de suas unidades. Manifestou que, no caso da CGCIN, duas de suas unidades vinculadas não têm, de forma direta, a implementação de bolsas e auxílios dentre suas atribuições. No caso da CGNAC, uma unidade vinculada é responsável pela execução de parcerias estaduais, fazendo uso da Plataforma + Brasil como principal sistema de informação, e que somente algumas ações dessa área são realizadas nos sistemas de fomento do CNPq (peça 120, p. 3).*

10. *A seu turno, a DEHS e a DABS, apresentaram, conjuntamente, a seguinte consideração quanto ao achado, sob o ponto de vista da nova plataforma ora em desenvolvimento, abordando funcionalidade hoje inexistente na atual PICC (peça 120, p. 3):*

Vale ressaltar que a especificação da nova plataforma de fomento - ora em curso - prevê a criação, a qualquer momento, de grupos de usuários para executar tarefas específicas, permitindo por exemplo, [SIC] a criação de 'forças-tarefa' para atacar eventuais sobrecargas de trabalho de uma dada Diretoria. Estes grupos de usuários poderão ser formados por qualquer combinação de funcionários de quaisquer Diretorias. Isto tudo garantirá a almejada eficiência e eficácia não só no trato dos relatórios como na execução de qualquer outra tarefa do CNPq.

Análise

11. *O Gabinete da Presidência e as diretorias do CNPq concordaram com as conclusões e a proposta de encaminhamento, comprometendo-se, inclusive, a elaborar uma proposta de plano de ação para redistribuição de servidores e de atividades conforme a necessidade e em situações de sobrecarga de trabalho de uma dada diretoria.*

12. *Por oportuno, registra-se que a DCOI justificou a situação relatada nos parágrafos 102 e 108 do relatório preliminar, a partir das características de trabalho das unidades vinculadas à citada diretoria, as quais foram consideradas no presente relatório.*

13. *Ademais, a DEHS e a DABS informaram acerca de funcionalidade prevista na especificação – ora em curso – da nova plataforma de fomento com vistas a criação de 'forças-tarefa' para atacar eventuais sobrecargas de trabalho de uma dada diretoria.*

14. *Registra-se que as justificativas e informações adicionais trazidas pelo Gabinete da Presidência e pelas diretorias não impactam as conclusões nem a proposta de encaminhamento para este achado de auditoria.*

ACH-02: Ausência de supervisão e monitoramento sistemático das atividades de análise técnica de prestações de contas de bolsas e auxílios.

15. *No tocante à proposta de recomendação ao CNPq para que, no âmbito dos trabalhos de revisão de sua estrutura organizacional decorrentes da adesão da entidade ao Programa TransformaGov, bem como no âmbito dos trabalhos previstos na Portaria CNPq 101/2020, art. 3º, inciso IV, considere, na revisão de seu processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios, a necessidade de coordenação da análise técnica das referidas prestações de contas no âmbito de todo o CNPq, e não apenas em nível de coordenações-gerais das diretorias finalísticas, bem como a necessidade de sua supervisão e monitoramento sistemático, a Presidência do CNPq e as diretorias apresentaram as seguintes considerações.*

16. *A Presidência do CNPq manifestou que, conforme já apresentado por seu gabinete, aderiu ao Programa TransformaGov e que uma das principais alterações que almejam, com o novo estatuto e revisão da estrutura organizacional, é a otimização dos trabalhos, fluxos e sobretudo da força de trabalho. Destacou, dentre as alterações pretendidas, a criação de uma unidade específica que tratará das prestações de contas, avaliação, monitoramento e divulgação de resultados. Informou que está em andamento a revisão de sua estrutura organizacional, com apoio do Ministério da Economia, na revisão da Cadeia de Valores do CNPq, e da UnB, com apresentação de estudos sobre a estrutura atual e distribuição da força de trabalho (peça 120, p. 4).*

17. *No âmbito da Portaria CNPq 101/2020, a Presidência do CNPq manifestou que está ocorrendo de forma geral a busca pela desburocratização dos fluxos e que certamente na etapa relacionada à prestação de contas ocorrerá o alinhamento com a proposta de revisão da estrutura organizacional (peça 120, p. 4).*

18. *Quanto ao monitoramento, a Presidência do CNPq atualizou a informação sobre a elaboração de proposta de portaria acerca da avaliação de suas políticas públicas, informando que a proposta de portaria foi elaborada pela Coordenação de Estatística e Indicadores (COEST/GAB) e está em trâmite interno para aprovação pelas diretorias (peça 120, p. 4).*

19. *Referente à proposta de recomendação ao CNPq para que, no âmbito dos trabalhos decorrentes da adesão ao Programa TransformaGov, bem como no âmbito dos trabalhos previstos na Portaria CNPq 101/2020, art. 3º, inciso IV, faça constar o redesenho e a otimização do processo de análise das prestações de contas no âmbito das referidas medidas de transformação institucional, a Presidência do CNPq aduziu que o PGT do órgão já está pactuado, inobstante pretendem fazer contato com o responsável no Ministério da Economia, a fim de verificar a possibilidade de inclusão do redesenho e otimização do processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios. A Presidência do CNPq mencionou, todavia, que independente dessa pactuação a atual gestão do CNPq está comprometida com as medidas necessárias de melhorias.*

20. *A DCOI, no concerne a este achado, apresentou a seguinte manifestação (peça 120, p. 4):*

141. *Quanto ao monitoramento das prestações de contas pendentes na DCOI, o CNPq informou apenas que a análise das prestações de contas foi abordada em duas reuniões da diretoria com suas unidades vinculadas em 18/10/2019 e 29/11/2019 (peça 35, p. 3). Na primeira reunião, foi mencionada retirada de acesso a uma funcionalidade da PICC para alteração de situação de processos por solicitação da CGEAO/DGTI, tendo como encaminhamento o agendamento de reunião com a referida área da DGTI. Na segunda reunião, o CNPq informou apenas que o assunto constava na pauta da reunião (peça 88, p. 2, [SIC]; pág. 89, p. 1). A DCOI não apresentou informações adicionais sobre o monitoramento de seus processos de prestações de contas de bolsas e auxílios.*

21. *Ainda quanto ao achado 2, assim se manifestaram a DEHS e DABS, citando melhorias previstas com a nova plataforma em desenvolvimento e alertando quanto a riscos associados à criação de um setor específico para análise técnica das prestações de contas de bolsas e auxílios (peça 120, p. 5):*

Especificamente para a nova plataforma de fomento, informaram que já especificaram uma rotina que permitirá a produção de métricas & indicadores a respeito de todas as ações de fomento ali incluídas. Estas métricas e indicadores têm caráter dinâmico, ou seja, se atualizam automaticamente a cada vez que o sistema recebe novo aporte de dados. No momento, esta rotina de métricas está em processo de elaboração pela fábrica de software.

No que tange à criação de um setor específico para análise de relatórios, de fato, DEHS e DABS entendem tratar-se de uma solução plausível, mas que deve ser implementada com bastante cuidado e mediante um estudo cuidadoso da alta administração do CNPq. Argumentam que com o atual déficit de servidores no CNPq, a criação de um setor específico só poderia ser feita realocando servidores de uma área a outra, o que implicaria em ampliar o déficit na área original. Concluem que se poderia resolver o problema da análise de relatórios, mas deixando de ser eficientes nas várias etapas de análise que precedem a concessão dos recursos, visto que a praxis vigente no CNPq consiste em submeter qualquer solicitação de recursos à uma análise criteriosa antes de decidir pela sua concessão.

Aduzem que, considerando que estas análises prévias garantem que o recurso será destinado somente aos pesquisadores e projetos de mais mérito dentre seus pares, ao comprometer tais análises estariam ampliando o risco de mau uso dos recursos.

Isto posto, DEHS e DABS ressaltam que acataram qualquer decisão neste sentido, inclusive implementando o setor específico às expensas da força de trabalho que executa a análise prévia das concessões. Entretanto consideram prudente alertar que tal medida, ao tentar ajudar na solução de um problema, poderá implicar no surgimento de outros.

Vale ainda ressaltar que a nova plataforma de fomento prevê uma rotina para prestação e validação de contas e resultados. Detalham que essa rotina será construída de forma a garantir relatórios simplificados, porém focados no produto da pesquisa que foi objeto da concessão de

recursos, tal qual preconizado pelo Marco Legal da CT&I. Assim, ao usar um modelo mais simples de validação de contas e resultados, agilizaremos a análise e geraremos menos passivos.

Análise

22. *A Presidência do CNPq e seu gabinete concordaram com a proposta de recomendação elaborada pela equipe de auditoria.*

23. *Por oportuno, registra-se que a DCOI se manifestou no ACH-02 quanto ao monitoramento das prestações de contas pendentes de sua área, informando que o assunto tem sido acompanhado e discutido no âmbito da diretoria. Entretanto, não apresentou os documentos citados em suas considerações como evidências.*

24. *Já as diretorias DEHS e DABS argumentaram que a criação de um setor específico para análise de relatórios de prestações de contas, solução aventada pela própria atual gestão da entidade, só poderia ser feita realocando servidores de uma área a outra, o que implicaria em ampliar o déficit na área original. Desse modo, DEHS e DABS concluíram, em sua manifestação, que se poderia resolver o problema da análise de relatórios, mas deixando de ser eficientes nas várias etapas de análise que precedem a concessão dos recursos.*

25. *No que concerne à manifestação da DEHS e DABS, convém salientar que a própria gestão da entidade, da qual fazem parte os diretores da DEHS e da DABS, identificou a necessidade de criação de uma unidade responsável pelo monitoramento e avaliação dos resultados técnico-científicos dos projetos, identificando vantagens em sua criação.*

26. *Cabe destacar que o próprio GAB-PRE/CNPq manifestou em seus comentários e já havia apresentado anteriormente que está elaborando um diagnóstico da situação de suas unidades, competências, distribuição da força de trabalho, com apoio da UnB, salientando que a criação de uma unidade de prestação de contas dos resultados técnico-científicos dos projetos é apenas uma das demandas e que a reestruturação necessita estar bem alicerçada.*

27. *Ainda quanto à manifestação da DEHS e DABS, vale mencionar que a recomendação proposta para que o CNPq considere a necessidade de coordenação da análise técnica das prestações de contas de bolsas e auxílios no âmbito de toda a entidade, bem como a necessidade de uma supervisão e monitoramento sistemático, está sujeita à avaliação de conveniência e oportunidade de implementá-las por parte da unidade jurisdicionada.*

28. *Ademais, registra-se que na análise que resultou na proposta de encaminhamento para o ACH-01, a equipe de auditoria consignou que o CNPq, ao buscar racionalizar a distribuição de sua força de trabalho que atua na análise de prestações de contas de bolsas e auxílios, deveria considerar a capacidade operacional das áreas envolvidas no tocante ao exercício de todas as suas competências e atribuições.*

29. *Portanto, com vistas a deixar mais claro esse aspecto da recomendação proposta, conclui-se por sua incorporação na proposta de encaminhamento, fazendo constar que o CNPq considere, na revisão de seu processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios, a necessidade de coordenação da análise técnica das referidas prestações de contas no âmbito de toda a entidade, bem como uma supervisão e monitoramento sistemático, considerando, ainda, a capacidade operacional das demais áreas de sua estrutura organizacional e a otimização de sua força de trabalho.*

ACH-03: Disfunções nos fluxos de análise das prestações de contas de bolsas e auxílios, bem como em seu acompanhamento e apuração do passivo, decorrentes de fragilidades dos sistemas de informação.

30. *Quanto a este achado, as diretorias DEHS e DABS apresentaram que (peça 120, p. 6-7):*

O CNPq realiza desde 2020 a prototipação da nova plataforma de fomento, em parceria com a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), dando ênfase na simplificação de procedimentos, interoperabilidade e utilização de métricas para acompanhamento e monitoramento da gestão.

O plano de trabalho com a RNP prevê a implementação de seis macroprocessos (MP), quais sejam:

- 1) Análise, planejamento e gestão de indicadores e resultados para desenvolvimento da CT&I;
- 2) Configuração e recebimento de chamadas e encomendas;
- 3) Análise e julgamento de propostas;
- 4) Elaboração, implementação e gestão de contratos e convênios;
- 5) Gestão de bolsas, gestão interna (Órgão) e externa (coordenador) de projetos;
- 6) Prestação e validação de contas e resultados.

Desses macroprocessos, já terminamos a especificação de requisitos do MP1, temos 70% do MP2 especificados, e já iniciamos as discussões do MP3. Após a especificação de requisitos começa-se a fase de desenvolvimento de software propriamente dita. Esta já está em curso para o MP1.

Quanto à integração com sistemas e bases de dados, a nova plataforma de fomento exportará dados em formato plenamente palatável para quaisquer outros sistemas que utilizem os atuais padrões universais de interoperabilidade, sejam estes sistemas de órgãos governamentais ou não. Isso garante integração sem ferir a segurança de dados de ambas as partes envolvidas pois não há compartilhamento de senhas de acesso. Espera-se reciprocidade dos órgãos governamentais no sentido de produzir dados demandados pela nova plataforma num formato igualmente palatável ao nosso sistema. Além disso, a área de TI do CNPq já tem atuado na disponibilização de APIs para intercâmbio de informações com instituições parceiras, como CAPES, IBICT, FNDE e tem participado em iniciativas de integração como a do Consorcio CONECTI e BR CRIS.

31. Já a Coordenação-Geral de TI (CGETI), juntamente com a DGTI, manifestaram acatar integralmente as recomendações constantes do referido achado, conforme a seguir.

32. No que tange à recomendação para que o CNPq considere, na revisão de seu processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios, as necessidades de que a plataforma tecnológica tenha integração com sistemas e bases de dados internas e de outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal que mantenham informações necessárias ao processo de trabalho de prestações de contas de bolsas e auxílios, a CGETI e a DGTI trouxeram a seguinte manifestação (peça 120, p. 7):

Acatamos integralmente a recomendação. Esclarecemos que as bases de dados do Sistema Gerencial de Fomento e do Sistema de Prestação de Contas serão integradas à base de dados da Plataforma Carlos Chagas à medida em que os processos físicos do estoque de prestação de contas pendentes forem sendo encerrados. Adicionalmente, informamos que já estão sendo realizadas gestões junto à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, com o objetivo de viabilizar o acesso do CNPq a bases governamentais, como o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, com informações que permitam aprimorar os processos internos de prestação de contas da Agência.

33. Igualmente, quanto à recomendação para que o CNPq considere, na revisão de seu processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios, as necessidades de que a plataforma tecnológica produza informações íntegras e confiáveis à tomada de decisões, ao cumprimento de obrigações de transparência e à prestação de contas, a CGETI e a DGTI trouxeram a seguinte manifestação (peça 120, p. 7):

Acatamos integralmente a recomendação. Esclarecemos que foram implementados painéis em ferramenta de BI para permitir o melhor acompanhamento do andamento da avaliação das prestações de contas de bolsas e auxílios e para fornecer as informações necessárias ao processo de tomada de decisão. Outras ações serão conduzidas, junto às áreas de negócio, com o objetivo de aprimorar os indicadores internos do processo de prestação de contas.

34. *As referidas CGETI e DGTI, no que tange à recomendação para que o CNPq envide esforços na continuidade de implementação de melhorias nas funcionalidades da PICC que suportam o processo análise de prestação de contas de bolsas e auxílio, priorizando-se aquelas que promovam sua simplificação e integração com demais processos de trabalho da instituição e de outros órgãos e entidades da administração pública federal envolvidos, bem como promovam exatidão e confiabilidade das informações produzidas, trouxeram a seguinte manifestação (peça 120, p. 7):*

Esclarecemos que, como ação inicial no sentido de implementar melhorias e novas funcionalidades na PICC para suportar o processo de prestação de contas, a DGTI, com o apoio da Auditoria Interna do Órgão, realizou reunião com a Controladoria Geral da União para conhecer os mecanismos de controle, baseados em Inteligência Artificial, utilizados pela CGU no Sistema de Malha Fina de Convênio. O objetivo é o conhecer soluções dessa natureza e implementá-las no CNPq para aprimorar o processo interno de avaliação das prestações de contas de bolsas e auxílios.

Análise

35. *Para o achado ACH-03, a Presidência do CNPq trouxe as manifestações das diretorias DEHS, DABS e DGTI.*

36. *A DGTI concordou integralmente com as propostas de recomendação da equipe de auditoria, informando acerca de algumas ações que pretende realizar referentes ao conteúdo dos referidos encaminhamentos.*

37. *Por sua vez, as diretorias DEHS e DABS não apresentaram argumentos contrários às recomendações, limitando-se a trazer informações sobre: a) o plano de trabalho da parceria do CNPq com a RNP com vistas à implementação de seis macroprocessos (MP) no âmbito do desenvolvimento da nova plataforma de fomento e b) integração com sistemas e bases de dados prevista para a nova plataforma de fomento.*

38. *Conforme as informações trazidas pela DEHS e a DABS sobre o plano de trabalho no âmbito do desenvolvimento da nova plataforma de fomento, o macroprocesso de prestação e validação de contas e resultados, o qual essa equipe de auditoria entende ser o mais diretamente relacionado ao objeto da presente auditoria, ainda não teve sua especificação iniciada. Dessa forma, considerando-se as inúmeras fragilidades identificadas na PICC e o risco de que impactem na expansão do passivo até que uma nova plataforma de fomento esteja disponível para uso pelas unidades envolvidas na análise das prestações de contas, reforça-se a necessidade de ações tanto no desenvolvimento da nova plataforma de fomento como no aprimoramento da plataforma tecnológica que atualmente suporta o processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios.*

39. *Referente à proposta de recomendação para que, na revisão de seu processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios, seja considerada a necessidade de que a plataforma tecnológica utilizada tenha integração com sistemas e bases de dados internas e de outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal, a DEHS e a DABS manifestaram que está previsto que a nova plataforma de fomento exporte dados em formato palatável para quaisquer outros sistemas que utilizem os atuais padrões universais de interoperabilidade, sejam estes sistemas de órgãos governamentais ou não, sem necessidade de compartilhamento de senhas de acesso, e, assim, sem ferir a segurança de dados de ambas as partes envolvidas. Em relação a dados não disponíveis no CNPq e que sejam necessários aos macroprocessos a ser implementados na nova plataforma, as diretorias DEHS e a DABS manifestaram esperar reciprocidade dos órgãos governamentais no sentido de produzir dados demandados pela nova plataforma em um formato igualmente palatável.*

40. *Ainda com relação à necessidade de integração com sistemas e bases de dados internas e de outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal para fins de obtenção de dados necessários ao processo de trabalho de prestações de contas de bolsas e auxílios, e outros macroprocessos a ser implementados na nova plataforma de fomento, vale frisar que o CNPq também*

poderia prever na especificação da nova plataforma de fomento a realização de interação com outros órgãos para viabilizar o acesso a dados que permitam aprimorar seus macroprocessos, na linha da iniciativa que a própria DGTI informou, de que estaria realizando contatos com a Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, com o objetivo de viabilizar o acesso do CNPq a bases governamentais com informações que permitam aprimorar os processos internos de prestação de contas da Agência.

41. *Em face do exposto, depreende-se que os gestores do CNPq concordaram com as conclusões e propostas de encaminhamento.*

42. *Por fim, tendo em vista a fundamentação nos mesmos critérios e o inter-relacionamento entre as duas recomendações propostas no relatório preliminar para este achado, bem como a concordância dos gestores com as referidas propostas, optou-se por consolidá-las em uma única recomendação, a qual foi incorporada ao relatório, conforme os termos a seguir:*

348. *recomendar ao CNPq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no âmbito das atribuições previstas no art. 3º da Portaria CNPq 101/2020, considere, na revisão de seu processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios, as seguintes necessidades a serem satisfeitas pela futura plataforma tecnológica, sem prejuízo de, no âmbito da gestão operacional do referido processo de trabalho, continuar a implementação de melhorias nas funcionalidades da PICC, priorizando aquelas que promovam a satisfação das referidas necessidades, quais sejam:*

- a) ter integração com sistemas e bases de dados internas e de outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal que mantenham informações necessárias ao processo de trabalho de prestações de contas de bolsas e auxílios, em consonância com as premissas dispostas no Decreto 10.382/2020, art. 11, incisos II e III; e*
- b) produzir informações íntegras e confiáveis à tomada de decisões, ao cumprimento de obrigações de transparência e à prestação de contas, em atenção ao disposto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, art. 10, inciso III, e em consonância com as orientações contidas no Cobit 2019, objetivo DSS06 - Managed Business Process Controls (Controles de Processos de Negócio Gerenciados, tradução livre).*

ACH-04: Deficiência na transparência e publicidade de informações relativas a bolsas e auxílios, seus produtos, seus resultados, suas prestações de contas e suas avaliações, e indisponibilidade de informação relativa à execução orçamentária do CNPq.

43. *Quanto à proposta de determinação para que o CNPq, no prazo de 90 (noventa) dias, divulgue, em formatos abertos, não proprietários, como planilhas e textos, informações relativas a bolsas e auxílios, seus produtos, seus resultados, suas prestações de contas e suas avaliações, sem prejuízo dos direitos de propriedade intelectual, com vistas ao atendimento ao disposto no art. 48, IV, do Decreto 9.283/2018, combinado com o art. 7º, § 3º, II, do Decreto 7.724/2012, bem como disponibilize informações relativas à sua execução orçamentária, consoante o disposto no art. 7, § 3º, IV, do Decreto 7.724/2012, tem-se o que segue.*

44. *O Gabinete da Presidência do CNPq, acompanhando sugestão da DCOI para que fosse alterado o prazo para cumprimento da determinação proposta, manifestou que 180 (cento e oitenta) dias parece ser um mínimo mais razoável, fundamentando-se no quantitativo de informações objeto da determinação, na necessidade de adequações no(s) sistema(s) para extração desses dados e no fato de não constar o recorte de período, o que, segundo o CNPq, precisa ser avaliado pelo próprio Conselho (peça 120, p. 8).*

45. *O Gabinete da Presidência do CNPq, ainda com relação à referida proposta de encaminhamento, trouxe a seguinte sugestão da DEHS e da DABS:*

a elaboração de um cronograma prevendo a divulgação de resultados por etapas, começando pelos grandes programas.

46. Já a CGETI, da DGTI, manifestou o seguinte quanto à citada proposta de encaminhamento (peça 120, p. 8):

A ação foi iniciada e está sendo conduzida pela COEST, com o apoio da CGETI. O primeiro conjunto de dados, referente às informações sobre as bolsas pagas pelo CNPq, foi gerado e encontra-se em análise pela COEST para disponibilização no Portal de Dados Abertos. Os demais conjuntos de dados, referentes aos pagamentos de auxílios, produtos gerados pelas bolsas e auxílios financiados, bem como as prestações de contas e suas avaliações, estão sendo estruturados e serão gerados em um prazo de até 180 dias. Assim, sugere-se solicitar a ampliação do prazo estipulado pelo TCU, com o compromisso de que os conjuntos de dados serão disponibilizados para acesso público à medida em que forem sendo gerados.

47. A COFIN/CGADM, unidade vinculada à DGTI, manifestou que (peça 120, p. 8):

a COFIN/CGADM esclarece que os dados relativos à execução orçamentária e financeira do CNPq estarão disponibilizados (série histórica), através daquela Coordenação, à qualquer [SIC] momento em que for possibilitada a divulgação dos mesmos na página do CNPq, conforme é assim recomendado pela egrégia corte. Outrossim, a COFIN solicita esclarecimentos sobre o modelo da apresentação dos dados da execução orçamentária, se implicará na disponibilização simples dos totais executados junto às ações bolsas e fomento ou, se exigirá a identificação de todos os beneficiários dos recursos concedidos. Com esse esclarecimento, disponibilizaremos as informações no site do CNPq.

48. O Gabinete da Presidência do CNPq aduziu também que (peça 120, p. 8-9):

melhor proposta a nosso ver e mais plausível de devido cumprimento seria a apresentação de um plano de ação com todas as etapas e metas, com um estudo mais detalhado das dificuldades que serão enfrentadas. Solicita-se também, [SIC] tendo em vista todos os esforços empreendidos em diversas necessidades de adequações que este item seja transformado em recomendação e não determinação, como constou.

49. Por fim, em suas considerações finais, o Gabinete da Presidência do CNPq repisou para este achado o pedido de avaliação quanto a possibilidade de apresentação de um plano de ação, com metas e etapas a serem cumpridas, diante das dificuldades enfrentadas, assim como, solicitou que na decisão do TCU passe de determinação para recomendação, observada a boa-fé a que estaria imbuída a atual gestão do CNPq e seu comprometimento com o bom serviço público prestado (peça 120, p. 9).

Análise

50. Para este achado, o Gabinete da Presidência do CNPq apresentou sua manifestação, bem como trouxe as considerações das diretorias DCOI, DEHS, DABS e DGTI, essa por meio de suas unidades CGETI e COFIN/CGADM.

Quanto à solicitação do CNPq para que seja alterado o prazo consignado na proposta de encaminhamento de 90 (noventa) para 180 (cento e oitenta) dias

51. Acata-se a solicitação do CNPq para que se altere o prazo constante da proposta de determinação, passando de 90 (noventa) para 180 (cento e oitenta) dias, tendo em vista informações adicionais apresentadas, quais sejam:

- a) necessidade de adequações no(s) sistema(s) da Agência para extração dos dados;
- b) necessidade de o CNPq avaliar o recorte de período ou priorização dos projetos a terem as informações publicadas;
- c) estimativa da CGETI/DGTI de que os conjuntos de dados referentes aos pagamentos de auxílios, produtos gerados pelas bolsas e auxílios financiados, bem como as prestações de contas e suas avaliações serão estruturados e gerados em até 180 dias.

52. *Quanto à ausência de recorte de período na proposta de encaminhamento, frisa-se que não cabe ao TCU definir a priorização, ou mesmo um recorte específico. Como afirmado pelo próprio CNPq, cabe à fundação avaliar as possibilidades internas, sempre tendo como norte a mais ampla transparência, de modo a abarcar, além dos processos em trâmite, outros cuja divulgação seja considerada viável. Logo, não apenas o recorte de período, mas a identificação e priorização dos projetos a terem as informações publicadas cabe ao CNPq.*

Quanto à solicitação do CNPq para que seja proposta no encaminhamento a apresentação de plano de ação em vez da efetiva realização da medida de disponibilização dos dados.

53. *Embora o GAB-PRE/CNPq tenha solicitado, como alternativa mais plausível de devido cumprimento, a possibilidade de apresentar um plano de ação, com um estudo mais detalhado das dificuldades que serão enfrentadas para divulgar os dados dos projetos subsidiados, em vez da efetiva divulgação no prazo, o qual também solicitaram estender para 180 dias, convém destacar que a CGETI/DGTI informou que:*

- a) *a ação foi iniciada pela Coordenação de Estatística e Indicadores (COEST/GAB-PRE/CNPq), com apoio da Coordenação-Geral de TI (CGETI/DGTI), onde a COEST estaria analisando o primeiro conjunto de dados gerado, referente às informações sobre as bolsas pagas pelo CNPq, para disponibilização no Portal de Dados Abertos;*
- b) *os demais conjuntos de dados, referentes aos pagamentos de auxílios, produtos gerados pelas bolsas e auxílios financiados, bem como as prestações de contas e suas avaliações, estão sendo estruturados e serão gerados em um prazo de até 180 dias, com o compromisso de que os conjuntos de dados seriam disponibilizados para acesso público à medida em que forem sendo gerados.*

54. *Neste ponto, registra-se que a natureza da deliberação proposta busca observar o previsto na Resolução-TCU 315, de 22 de abril de 2020, que dispõe sobre a elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do Tribunal de Contas da União, bem como o disposto na Portaria-Segecex 9, de 14 de maio de 2020, alterada pela Portaria-Segecex 12, de 5 de agosto de 2020, e nas orientações gerais contidas em seu anexo.*

55. *Segundo a Resolução-TCU 315/2020, art. 7º, § 3º, a proposição de deliberação para que a unidade jurisdicionada apresente plano de ação será adotada pela unidade técnica em proposta de determinação e excepcionalmente, no caso de situações em que a implementação das providências imediatas necessárias para prevenir ou corrigir irregularidade, ou remover seus efeitos, não seja factível, desde que devidamente fundamentadas as razões que justifiquem a necessidade da adoção da medida e consideradas as razões apresentadas pelo gestor, nos termos do art. 14 da citada Resolução.*

56. *No caso concreto, verifica-se que a implementação das providências imediatas necessárias para prevenir ou corrigir a irregularidade é factível, visto que o CNPq, por meio da COEST do Gabinete da Presidência, já iniciou a ação.*

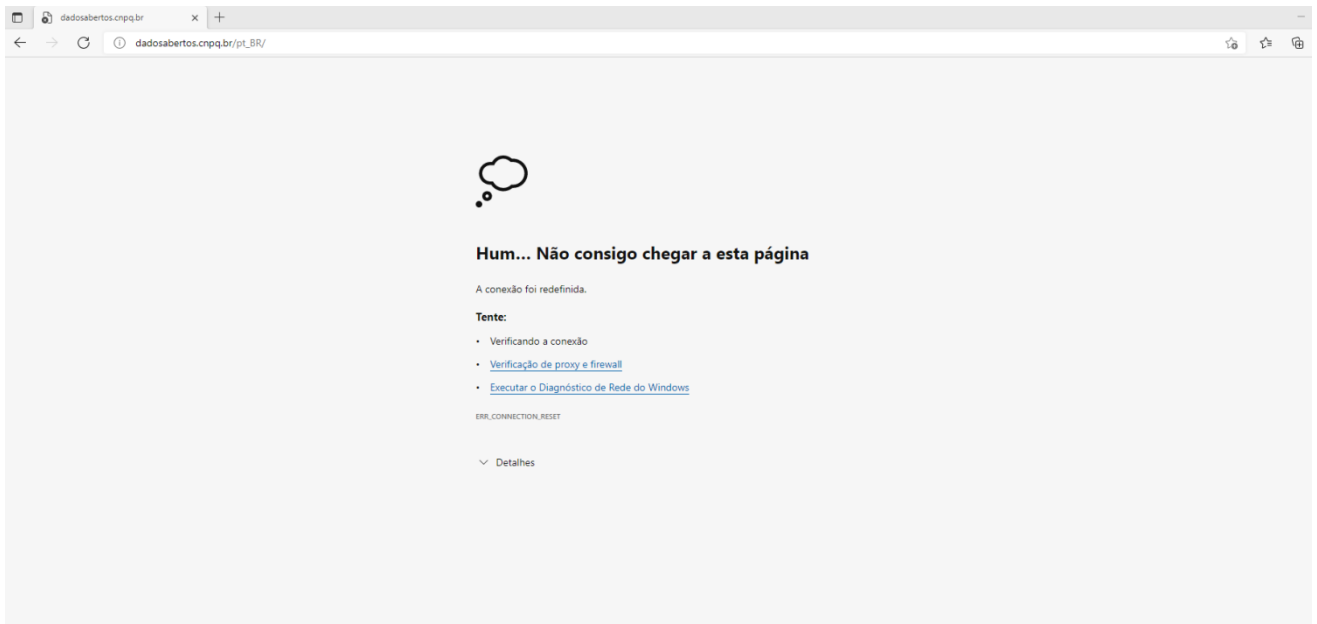
57. *Desse modo, não se verifica razão para apresentação de um plano de ação ao TCU, sem prejuízo de que o CNPq elabore um cronograma, como sugerido pela DEHS e a DABS, para acompanhamento por parte de sua atual gestão e demais áreas envolvidas, com remessa opcional a essa corte de contas.*

Quanto à solicitação do CNPq para que a proposta de encaminhamento passe de determinação para recomendação

58. *Com relação à solicitação do CNPq para que seja alterada a natureza da proposta de deliberação, passando de determinação para recomendação, tendo como argumento a boa-fé e comprometimento de sua atual gestão, tem-se o que se segue.*

59. *A Parte I do Anexo Único à Portaria-Segecex 9/2020, traz as diretrizes para enquadramento das deliberações em determinação, ciência ou recomendação.*
60. *Conforme tais diretrizes, a recomendação tem finalidade essencialmente colaborativa e enquadra-se na situação em que não há caracterização de irregularidade.*
61. *Por sua vez, a determinação se enquadra quando da caracterização da situação como irregular e é necessário impor medidas concretas e imediatas para prevenir ou corrigir a irregularidade, ou desfazer seus efeitos. A finalidade da determinação é essencialmente corretiva, como regra voltada a interromper uma irregularidade em curso ou a remover seus efeitos. Pode ser necessária em situação preventiva, quando o risco de ocorrência da irregularidade for iminente, impondo-se a adoção de medidas concretas e imediatas para inibi-la.*
62. *No caso concreto, há situação caracterizada como irregular, tendo em vista que a falta de disponibilização de informações no portal do CNPq relativas a bolsas e auxílios, seus produtos, seus resultados, suas prestações de contas e suas avaliações, sem prejuízo dos direitos de propriedade intelectual, afronta ao disposto no art. 48, IV, do Decreto 9.283/2018 combinado com o art. 7º, § 3º, II, do Decreto 7.724/2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação. Além disso, a proposta de determinação em tela visa a interromper a irregularidade em curso caracterizada pela falta de transparência no portal do CNPq quanto às citadas informações.*
63. *Com relação à situação encontrada no tocante a esse achado, assinala-se que em verificações realizadas entre os dias 8/9/2021 e 16/9/2021, no site do CNPq, constatou-se que os dados da subseção 'Dados Abertos', disponíveis quando da realização dos trabalhos de campo da auditoria, não se encontravam mais acessíveis.*

Figura 8 – Página do portal do CNPq contendo os dados da subseção 'Dados Abertos' não está acessível



Fonte: http://dadosabertos.cnpq.br/pt_BR/

64. *Registra-se que a boa-fé e comprometimento da alta administração do CNPq são essenciais para a implementação das melhorias necessárias para a Fundação, bem como para a correção de irregularidades como a que foi constatada neste achado. Ocorre que a situação fática caracterizada como irregular persiste, e ainda foi agravada, tendo em vista que informações que estavam disponíveis à época dos trabalhos de campo não mais se encontram disponíveis no portal do CNPq. Dessa forma, considerando-se a situação encontrada, os comentários dos gestores e as atuais*

diretrizes que norteiam a proposição de deliberações no âmbito da Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU, entende-se que a situação demanda a manutenção da proposta de determinação.

Quanto à parte da proposta de encaminhamento que trata da indisponibilidade de informações sobre a execução orçamentária e financeira do CNPq em seu portal na internet

65. *Quanto à parte da proposta de determinação que trata da inobservância ao art. 7º, § 3º, IV do Decreto 7.724/2012, o Gabinete da Presidência do CNPq encaminhou manifestação da COFIN/CGADM/DGTI no sentido de que previamente à disponibilização dos dados relativos à execução orçamentária e financeira da Fundação em seu portal na internet, solicita esclarecimentos por parte deste Tribunal sobre o modelo da apresentação dos dados da execução orçamentária, se implicará na disponibilização simples dos totais executados junto às ações bolsas e fomento (auxílio) ou, se exigirá a identificação de todos os beneficiários dos recursos concedidos.*

66. *Cabe frisar que o Decreto 7.724/2012, art. 7º, § 3º, IV, preconiza que o órgão ou entidade do Poder Executivo federal divulgue em seção específica de seu sítio na internet informações sobre sua execução orçamentária e financeira detalhada.*

67. *A forma como a instituição detalhará tais informações, desde que respeitado o disposto no Decreto 7.724/2012, art. 7º, é uma discricionariedade da administração.*

68. *A título de exemplo, o MCTI, ministério a que se vincula o CNPq, apresenta, na seção de seu sítio na internet acerca de informações sobre receitas e despesas, uma página contendo hiperlink para o Portal da Transparência e instruções contendo o passo a passo de como realizar consultas detalhadas sobre as informações da execução orçamentária e financeira do órgão no Portal da Transparência, inclusive com a possibilidade de se fazer download na forma de planilhas em formato .csv (formato aberto). A referida seção do portal do MCTI está disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/aceso-a-informacao/receitas-e-despesas>.*

69. *Logo, a resposta ao questionamento do CNPq quanto ao modelo de apresentação dos dados sobre sua execução orçamentária e financeira a ser disponibilizado ao público em seu sítio na internet cabe ao próprio órgão, nos termos da legislação aplicável.*

70. *Por oportuno, em verificações realizadas no dia 16/9/2021, no site do CNPq, constatou-se que constava da subseção 'Receitas e Despesas', uma outra subseção, denominada 'Execução Orçamentária', contendo hiperlink para a página do Portal da Transparência com as informações sobre a execução orçamentária e financeira do CNPq. A referida subseção do portal do CNPq estava disponível em: <https://www.gov.br/cnpq/pt-br/aceso-a-informacao/receitas-e-despesas/despesas>.*

71. *Assim, verifica-se que o CNPq corrigiu a irregularidade referente à indisponibilidade de informações em seu sítio na internet sobre sua execução orçamentária e financeira detalhada, não sendo mais necessário impor medida concreta e imediata para sua correção.*

Conclusão

72. *Assim, esta equipe de auditoria propugna pelo ajuste na redação da proposta de determinação ao CNPq, da seguinte forma:*

73. *a uma, excluindo-se da proposta a medida no sentido de que o CNPq disponibilize em seu sítio na internet informações sobre sua execução orçamentária e financeira detalhada, uma vez que a referida Agência de Fomento já corrigiu a irregularidade; e*

74. *a duas, alterando-se o prazo para cumprimento para 180 dias.*

ACH-05: Insuficiente fundamentação do normativo interno do CNPq (IS CNPq 001/2018) que define faixas de valores nas quais seria dispensado o envio de relatório financeiro por parte dos beneficiários, e, conseqüentemente, sua análise por parte da instituição, contanto que haja Relatório de Execução do Objeto aprovado (como exigido pelo item 5.4 da RN CNPq 008/2018).

75. *Quanto à proposta de recomendação para que o CNPq, no sentido de aperfeiçoar a IS CNPq 001/2018, promova estudo detalhado acerca da pertinência do uso de faixas de valores a dispensarem análise financeira em caso de Relatório de Execução do Objeto aprovado, bem como para justificar a escolha das referidas faixas, incluindo a materialidade sobre a qual a dispensa irá incidir, observando parâmetros de classificação das prestações de contas segundo níveis de criticidade ou risco de inconformidades, tendo por base tipologias de matriz de risco, a exemplo da delineada no item 9.6.1 do 3.061/2019-TCU-Plenário, da relatoria da Ministra Ana Arraes, detalhada nos itens 121 a 128 do voto que embasou a decisão, tem-se o que se segue.*

76. *O Gabinete da Presidência trouxe as seguintes considerações (peça 120, p. 9):*

A Diretoria Executiva do CNPq acionará a Unidade de Gestão de Riscos - UGI, para junto com as equipes realizar esse estudo e análise de riscos para redefinição das faixas de valores que possam vir a dispensar a análise da prestação de contas financeira detalhada.

Vale frisar que também já foi composto um Grupo de Trabalho para revisão, consolidação e simplificação das normas do CNPq que tratam de prestação de contas, com vistas à inclusão da etapa de monitoramento e análise parcial, da simplificação da análise do REO (Relatório de Execução do Objeto), dentro das diretrizes do Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, instituída pela Portaria CNPq N° 469/2021 (0938930) (SEI 01300.008397/2020-18). Também foi constituída força tarefa no âmbito do CNPq para baixa do passivo de prestação de contas.

77. *Além disso, o Gabinete da Presidência trouxe as seguintes considerações da Coordenação de Prestação de Contas (COPCO/CGADM/DGTI) quanto à metodologia utilizada outrora para definição dos valores previstos na norma que trata de prestação de contas - IS-001/2018 (peça 120, p.9-10):*

No entanto, no item 327 (página 84 do relatório), é questionado uma divergência entre o quantitativo de processos apresentados para Deliberação da DEX que resultou na IS-001/2018, que foi de 7.467, para o total de 29.073 que integram o passivo atual de auxílios, não se sustentam, visto que, para a IS-001/2018 foram considerados apenas os processos 'eletrônicos' de auxílios pendentes de emissão de Parecer Financeiro.

Sendo assim, neste montante não constam os processos físicos de auxílios ou pendentes de emissão de Parecer Técnico ou pendente de envio da Prestação de Contas ou de encerramento no Sistema SIGEF, que leva em consideração não apenas o processo de Auxílio Financeiro, mas também as bolsas vinculadas ao mesmo. Assim, além de serem relatórios distintos, foram elaborados em épocas diferentes.

Quando da elaboração da proposta para envio à DEX, contida no processo SEI 1300.002980/2018-09, a quantidade de processos mencionada de 7.467 foi levantada em 2018 a partir das informações dos processos que encontravam-se em situação de 'Em Análise Financeira' no SEAFI/COPCO e não como um todo na PICC, distinto do quantitativo apresentado em 29/1/2021, de 43.163 processos pendentes.

Primeiro foi apresentado o quantitativo de processos por faixa de valores e modalidades e depois o total por faixa de valores acumulados para se ter uma noção do que representavam os quantitativos de processos nas referidas faixas, assim a decisão da DEX foi em definir os percentuais por faixas de valores.

Na época, em 2018, a planilha enviada, não continha a materialidade dos totais de processos por faixa de valores, mas continha na planilha base que gerou os quantitativos de processos por modalidades de auxílios e faixas de valores.

Sobre a faixa de valores inferiores a R\$ 100.000,00, esclarecemos que o REF é atualmente enviado na PICC, sendo que não serão analisados desde que atenda aos requisitos.

Análise

78. *Para este achado, o Gabinete da Presidência do CNPq trouxe suas manifestações e da COPCO/CGADM/DGTI.*

79. *O Gabinete da Presidência sinalizou concordar com a proposta de encaminhamento, uma vez que manifestou que a Diretoria Executiva da entidade acionará a Unidade de Gestão de Riscos DO CNPq, para junto com as equipes do Conselho realizar o estudo proposto na recomendação de auditoria e análise de riscos para redefinição das faixas de valores que possam vir a dispensar a análise da prestação de contas financeira detalhada.*

80. *Ademais, comentou que foi composto um Grupo de Trabalho para revisão, consolidação e simplificação das normas do CNPq que tratam da prestação de contas, bem como que foi constituída força tarefa para baixa do passivo de prestação de contas.*

81. *Com relação às considerações da COPCO/CGADM/DGTI no sentido de justificar a distância entre o quantitativo total de apenas 7.467 processos de auxílios utilizados como parâmetro para deliberação da DEX que resultou na IS 001/2018 e o passivo de 29.073 processos de auxílios em 29/1/2021, tem-se o seguinte.*

82. *A COPCO aduziu que no montante de 7.467 processos de auxílios foram considerados apenas os processos eletrônicos de auxílios constantes na PICC em 2018 e que se encontravam em situação de 'Em Análise Financeira' no SEAFI/COPCO. A referida coordenação explicou que no montante considerado na Nota Técnica não constavam os processos físicos de auxílios nem processos eletrônicos de auxílios pendentes de emissão de parecer técnico nem processos eletrônicos de auxílios pendentes de envio da prestação de contas nem pendentes de encerramento no sistema SIGEF. Logo, mantém-se a conclusão de que não se tratou de verificação que levou em conta a totalidade dos processos constantes do passivo de auxílios.*

83. *As considerações da COPCO explicam o quantitativo de auxílios utilizado como parâmetro para deliberação da DEX que resultou na IS-001/2018. Contudo, não afastam o entendimento de que a verificação não levou em conta a totalidade do passivo de auxílios com prazo vencido ou pendentes de análise conclusiva à época da deliberação.*

84. *Com relação à materialidade dos totais de processos por faixa de valores, a COPCO informou que, na época, em 2018, a planilha que enviou para subsidiar a deliberação da Diretoria Executiva (DEX) não continha a materialidade dos totais de processos por faixa de valores, a qual constava apenas da planilha base, elaborada pelo COPCO, que gerou os quantitativos de processos por modalidades de auxílios e faixas de valores. Portanto, a COPCO confirmou que não foi considerada, quando da aprovação das faixas pela Diretoria Executiva, a materialidade sobre a qual o CNPq não realizaria análise financeira, em caso de REO aprovado, sendo essa uma informação imprescindível para uma decisão devidamente fundamentada.*

85. *Ressalta-se que a referida materialidade não foi apresentada ao TCU durante os trabalhos de campo nem por ocasião dos comentários dos gestores.*

86. *Em suas demais considerações, a COPCO trouxe informações já consignadas no relatório preliminar.*

87. *Assim, as informações adicionais apresentadas pela COPCO foram incorporadas ao relato do achado, não alterando as conclusões.*

88. *Logo, conclui-se pela manutenção da proposta de encaminhamento desta equipe de auditoria." (grifos no original).*

2. Ao pronunciar-se nos autos, consoante despacho de peça 122, o diretor da subunidade técnica – Diretoria de Fiscalização de Ciência, Tecnologia e Inovação da SecexDesenvolvimento – manifestou-se de acordo com a proposta da equipe de auditoria, nos termos a seguir transcritos:

“1. *Manifesto-me de acordo com a análise formulada pela equipe de auditoria, no relatório de peça 121.*

2. *Manifesto-me também de acordo com as propostas de recomendações e de determinação presentes entre as alíneas 'a' e 'g' do parágrafo 347 do mencionado relatório, bem como com o encaminhamento presente na alínea 'i' (no sentido de dar publicidade do acórdão, voto e relatório à UJ), sugerindo apenas ajustes nas propostas de encaminhamento relacionadas a ações processuais internas ao TCU, constantes das alíneas 'h' e 'j', conforme argumentação a seguir.*

3. *Quanto à proposta de encerramento do processo por cumprimento de objetivo (art. 169, V, RITCU), sugerida na alínea 'j', ressalta-se que a presente fiscalização ocorreu por observância ao item 9.4. do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara, da relatoria da Ministra Ana Arraes (TC 000.073/2019-9), onde a eminente relatora, ao apreciar a prestação de contas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), relativas ao exercício de 2017, determinou à Segecex que avaliasse a conveniência e a oportunidade de realizar fiscalização ora submetida ao Ministro Augusto Nardes, relator deste feito.*

4. *Dada a estreita similaridade entre o objeto desta auditoria (TC 033.633/2020-7) e os assuntos que foram abordados no julgamento das contas do CNPq de 2017, entende-se oportuno propor o apensamento da fiscalização ao processo de prestação de contas do qual originou-se a proposta (TC 000.073/2019-9), consoante o art. 169, I, do RITCU. A proposta também encontra espeque no art. 2º, VII, da Res TCU 259/2014.*

5. *Quanto à proposta de monitoramento das recomendações contidas no acórdão a ser proferido, sugerida na alínea 'h' do parágrafo 347 do mencionado relatório, não obstante a relatoria do futuro processo de monitoramento das deliberações a serem proferidas nesta fiscalização ser distribuída ao ministro que originalmente relatou as deliberações que serão monitoradas (art. 14, Res TCU 175/2005), propõe-se que, excepcionalmente, dada a similaridade exposta no parágrafo anterior, o monitoramento das deliberações desta fiscalização seja distribuído à relatoria do TC 000.073/2019-9, que também será responsável pela relatoria do monitoramento das deliberações do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara.*

6. *Essa proposta se subsidia no argumento de que o monitoramento da determinação contida no item 9.2. do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara envolve especificamente a gestão do passivo de processos de prestação de contas de bolsas e auxílios concedidos pelo CNPq, enquanto as propostas de deliberação presentes nesta fiscalização, caso aprovadas, possuem um condão mais amplo, envolvendo o planejamento, avaliação e transparência do processo de trabalho como um todo. Inclusive, esse condão está presente na recomendação contida no item 9.3. do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara.*

7. *Mesmo identificada essa diferença, percebe-se a similaridade entre os objetos a serem monitorados no âmbito do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara e no âmbito das deliberações a serem prolatadas nesta fiscalização, razão pela qual sugere-se a reunião na mesma relatoria de todos os monitoramentos.*

8. *Face ao exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

a) recomendar ao CNPq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que revise seu processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios, promovendo medidas de alocação de seus recursos humanos que, considerando a capacidade operacional no tocante ao exercício de todas as competências e atribuições das áreas envolvidas, tornem mais equânime o quantitativo de prestações de contas a serem analisadas por servidor, em consonância com o disposto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, art. 10, inciso II combinado com o § 3º, e no Decreto 10.382/2020, art. 11, incisos V e IV, e com as boas práticas contidas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, item 3.1.4 – Capacidade Organizacional e Recursos (p. 54-55) (parágrafo 124 do relatório);

b) recomendar ao CNPq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no âmbito dos trabalhos de revisão de sua estrutura organizacional decorrentes da adesão do órgão ao Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov), bem como no âmbito dos trabalhos previstos na Portaria CNPq 101/2020, art. 3º, inciso IV, considere, na revisão de seu processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios, a necessidade de coordenação da análise técnica das referidas prestações de contas no âmbito de todo o CNPq, e não apenas em nível de coordenações-gerais das diretorias finalísticas, bem como a necessidade de sua supervisão e monitoramento sistemático, considerando, ainda, a capacidade operacional das demais áreas de sua estrutura organizacional e a otimização de sua força de trabalho, em consonância com as premissas dispostas no Decreto 10.382/2020, art. 11, incisos IV, V e VI, e com boas práticas contidas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, itens 3.1.4 Capacidade Organizacional e Recursos (p. 54) e 3.1.5 Coordenação e Coerência (p. 59) (parágrafo 169 do relatório);

c) recomendar ao CNPq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no âmbito dos trabalhos decorrentes da adesão do Conselho ao Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov), bem como no âmbito dos trabalhos previstos na Portaria CNPq 101/2020, art. 3º, inciso IV, faça constar o redesenho e a otimização do processo de análise das prestações de contas no âmbito das referidas medidas de transformação institucional, em consonância com as premissas dispostas no Decreto 10.382/2020, art. 2º, incisos II, IV e V (parágrafo 170 do relatório);

d) recomendar ao CNPq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no âmbito das atribuições previstas no art. 3º da Portaria CNPq 101/2020, considere, na revisão de seu processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios, as seguintes necessidades a serem satisfeitas pela futura plataforma tecnológica, sem prejuízo de, no âmbito da gestão operacional do referido processo de trabalho, continuar a implementação de melhorias nas funcionalidades da PICC, priorizando aquelas que promovam a satisfação das referidas necessidades, quais sejam (parágrafo 220 do relatório):

d.1) ter integração com sistemas e bases de dados internas e de outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal que mantenham informações necessárias ao processo de trabalho de prestações de contas de bolsas e auxílios, em consonância com as premissas dispostas no Decreto 10.382/2020, art. 11, incisos II e III;

d.2) produzir informações íntegras e confiáveis à tomada de decisões, ao cumprimento de obrigações de transparência e à prestação de contas, em atenção ao disposto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, art. 10, inciso III, e em consonância com as orientações contidas no Cobit 2019, objetivo DSS06 - **Managed Business Process Controls** (Controles de Processos de Negócio Gerenciados, tradução livre);

e) determinar ao CNPq, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, divulgue, em formatos abertos, não proprietários, como planilhas e textos, informações relativas a bolsas e auxílios, seus produtos, seus resultados, suas prestações de contas e suas avaliações, sem prejuízo dos direitos de propriedade intelectual, com vistas ao atendimento ao disposto no art. 48, IV, do Decreto 9.283/2018, combinado com o art. 7º, § 3º, II, do Decreto 7.724/2012 (parágrafo 280 do relatório);

f) recomendar ao CNPq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, com o intuito de nortear a observância ao disposto no art. 48, IV, do Decreto 9.283/2018, c/c art. 7º, § 3º, II, do Decreto 7.724/2012, observe, na divulgação de informações relativas a avaliações e resultados da concessão de bolsas e auxílios, as boas práticas e diretrizes dispostas no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (p. 67, 70 e 94), bem como no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (p. 60-62) (parágrafo 281 do relatório);

g) *recomendar ao CNPq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no sentido de aperfeiçoar a IS CNPq 001/2018, promova estudo detalhado acerca da pertinência do uso de faixas de valores a dispensarem análise financeira em caso de Relatório de Execução do Objeto aprovado, bem como para justificar a escolha das referidas faixas, incluindo a materialidade sobre a qual a dispensa irá incidir, observando parâmetros de classificação das prestações de contas segundo níveis de criticidade ou risco de inconformidades, tendo por base tipologias de matriz de risco, a exemplo da delineada no item 9.6.1 do Acórdão 3.061/2019-TCU-Plenário, da relatoria da Ministra Ana Arraes, detalhada nos itens 121 a 128 do voto que embasou a decisão (parágrafo 333 do relatório);*

h) *nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas no acórdão a ser proferido, bem como que o respectivo monitoramento dessas deliberações seja, excepcionalmente, distribuído à relatoria do monitoramento das deliberações do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara;*

i) *informar ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço <http://www.tcu.gov.br/acordaos>; e*

j) *apensar o presente processo ao TC 000.073/2019-9, nos termos do art. 169, I, do Regimento Interno do TCU (RITCU).*

9. *Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução TCU 315/2020”.*

3. Por meio do pronunciamento de peça 123, a seguir reproduzido, o titular da Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento) acolheu a proposta da Equipe de Auditoria e os ajustes relacionados a providências internas propostos pelo diretor da subunidade técnica.

1. *“Manifesto-me de acordo com a proposta da equipe de auditoria (peça 121), a qual obteve anuência do diretor da subunidade técnica com ajustes relacionados a providências internas (peça 122), os quais também acolho.*

2. *Considero importante tecer alguns comentários, conquanto o relatório produzido pela equipe de auditoria apresente com muita clareza o trabalho realizado e a relevância das constatações e encaminhamentos propostos.*

3. *Inicialmente, é de se destacar que a auditoria incidiu sobre os principais instrumentos da política de promoção do desenvolvimento científico e tecnológico a cargo do CNPq, que é uma das principais entidades de fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação do país.*

4. *Registre-se a importância da inovação para a elevação da produtividade da economia, e por conseguinte, para o crescimento econômico. Segundo Schumpeter (**Capitalism, Socialism and Democracy**. 1942. London: Routledge. pp. 82–83), a inovação é a força motriz do desenvolvimento econômico sustentado a longo prazo e seria a introdução de inovações no mercado que levaria ao que ele chamou de ‘destruição criativa’, um ‘processo de mutação econômica que revoluciona permanentemente a estrutura econômica a partir de dentro, destruindo incessantemente o antigo e criando incessantemente o novo’.*

5. *Destaca-se que a posição do Brasil no Índice Global de Inovação (**Global Innovation Index – GII**, publicado pela Universidade de Cornell), demonstra o longo caminho que ainda precisa ser trilhado para que o país alcance patamares mais competitivos em termos de inovação. No relatório do GII de 2021, o Brasil aparece na **posição 57 entre 132 países**.*

6. *Visando atacar os gargalos que impediam o país de avançar nessa seara, concebeu-se um novo arranjo normativo para tratar as especificidades da área de CT&I a partir da ampliação do tratamento constitucional dado ao tema por meio da Emenda Constitucional 85/2015 e da publicação da Lei 13.243/2016 e do Decreto 9.283/2018. Esse conjunto conhecido como novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (MLCTI) estabeleceu tratamento diferenciado para assuntos como relação entre os setores público e privado, compras públicas, alterações orçamentárias e prestação de contas dos incentivos concedidos.*

7. *Com relação à prestação de contas da aplicação de recursos destinados ao fomento de CT&I, o MLCTI introduziu um novo modelo visando dois objetivos: simplificação dos procedimentos de prestação de contas e foco nos resultados das atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico. Tais objetivos devem ser alcançados sem prejuízo à transparência e à obrigação de prestar contas, consoante art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.*

8. *Nesse sentido, reproduzo a seguir trechos dos dispositivos do MLCTI que introduzem flexibilização na prestação de contas e mecanismos para assegurar **accountability** sobre a aplicação dos recursos públicos da área de CT&I:*

Lei 13.243/2016:

Art. 9º-A.

(...)

§ 2º *A celebração e a prestação de contas dos instrumentos aos quais se refere o **caput** serão feitas de **forma simplificada** e compatível com as características das atividades de ciência, tecnologia e inovação, **nos termos de regulamento.***

(...)

Art. 27-A. *Os procedimentos de prestação de contas dos recursos repassados com base nesta Lei **deverão seguir formas simplificadas e uniformizadas** e, de forma a **garantir a governança e a transparência das informações**, ser realizados anualmente, preferencialmente, mediante envio eletrônico de informações, nos termos de regulamento. (grifo nosso)*

Decreto 9.283/2018:

Art. 47. *A prestação de contas observará as seguintes etapas:*

I - monitoramento e avaliação por meio de formulário de resultado; e

II - prestação de contas final por meio da apresentação de relatório.

§ 1º *O disposto neste Capítulo aplica-se aos seguintes instrumentos:*

I - convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação;

II - termo de outorga para subvenção econômica; e

III - termo de outorga de auxílio.

§ 2º *A concedente poderá contratar auditoria independente para a análise da execução financeira dos instrumentos a que se refere o § 1º em caráter excepcional, a partir de critérios objetivos definidos em normativos internos, considerados, entre outros aspectos, a sua capacidade operacional e o risco de fraude, abuso e desperdício nesses instrumentos.*

Art. 48. *O monitoramento, a avaliação e a prestação de contas serão disciplinados pelas instituições concedentes, observados os seguintes parâmetros:*

I - as metas que não forem atingidas em razão do risco tecnológico inerente ao objeto, desde que fundamentadas e aceitas pela concedente, não gerarão dever de ressarcimento;

II - o monitoramento, a avaliação e a análise da prestação de contas poderão observar técnicas estatísticas, tais como amostragem e agrupamento em faixas ou subconjuntos de características similares para a utilização de critérios de análise diferenciados em cada um;

III - a utilização dos meios eletrônicos será priorizada;

IV - as instituições concedentes deverão providenciar:

a) o fornecimento de orientações gerais e de modelos dos relatórios a serem utilizados; e

b) a publicidade dos projetos subsidiados, de seus produtos, de seus resultados, de suas prestações de contas e de suas avaliações, sem prejuízo dos direitos de propriedade intelectual.

§ 1º Os indicadores utilizados para monitoramento dos beneficiários deverão ser transparentes, razoáveis e auditáveis.

§ 2º Os dados de monitoramento, sem prejuízo de eventuais consolidações efetuadas pelos concedentes, deverão ser divulgados em formatos abertos, não proprietários, como planilhas e textos, de modo a facilitar a análise das informações.

Art. 57 (...)

§ 5º A análise da prestação de contas final deverá ser concluída pela concedente no prazo de até um ano, prorrogável por igual período, justificadamente, e, quando a complementação de dados se fizer necessária, o prazo poderá ser suspenso.

§ 7º A concedente deverá estipular tipologias e faixas de valores em que o relatório de execução financeira será exigido independentemente da análise do relatório de execução do objeto. (grifo nosso)

9. Tendo essas considerações sobre o tema como pano de fundo, tecem-se apontamentos relativos ao objeto deste processo.

10. Com relação ao histórico, a auditoria em tela decorreu do item 9.4 do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara, da relatoria da Ministra Ana Arraes, que foi prolatado na sessão de 28/1/2020 no âmbito da apreciação das contas anuais do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), exercício de 2017.

11. Naquele processo, foi destacada a situação identificada pela CGU quanto aos processos de prestações de contas de bolsas e auxílios: alto estoque prestações de contas pendentes de análise conclusiva (mais de 245 mil processos), envolvendo também materialidade significativa e antiguidade de parte desse estoque que poderia acarretar a prescrição da pretensão punitiva em casos de não aprovação das referidas contas. Em seu voto, a Relatora menciona também o risco de concessão indevida de novos fomentos em virtude da intempestividade das análises e o prejuízo à verificação do alcance dos objetivos dessas ações, fator necessário para monitoramento e avaliação da política pública de fomento à inovação.

12. Com isso, por meio do referido acórdão, o Tribunal determinou ao CNPq que avaliasse os ajustes que se encontravam na situação 'aguardando relatório técnico e/ou prestação de contas' ou sem conclusão da análise das prestações de contas no prazo de 180 dias e adotasse providências com relação ao ressarcimento ao erário, registro de inadimplência e instauração de tomada de contas especial, nas situações cabíveis. Além disso, determinou que a entidade não concedesse novas bolsas ou auxílios a beneficiários que estivessem inadimplentes.

13. Quanto a essas determinações (item 9.2 do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara), em agosto de 2020, o CNPq solicitou prorrogação de prazo para pleno atendimento do acórdão, em virtude das seguintes razões, *in verbis*:

a) recente alteração da cúpula diretiva do CNPq: o atual presidente da UJ foi nomeado pela Portaria CNPq 9.191, de 16/4/2020, e o titular da Diretoria de Gestão e Tecnologia da Informação do CNPq, pela Portaria CNPq 2.095, de 8/5/2020;

b) elevado passivo de prestações de contas de convênios e de concessão de bolsas e auxílios pendentes de avaliação pelo CNPq: inicialmente a nova gestão da UJ constatou que, em junho de 2020, aproximadamente 144.000 processos de prestação de contas estariam com pendências. Entretanto, em apuração mais hodierna, a UJ relata um passivo de 208 mil processos de prestações de contas;

c) precariedade dos sistemas informatizados e de pessoal e falhas no fluxo de processos e nos sistemas de controles interno do CNPq: em virtude dos fatores relacionados a UJ relata incerteza em relação ao real tamanho do passivo a ser tratado, mormente, em virtude da inconsistência entre suas bases de dados e os critérios adotados para o levantamento; e

d) as limitações impostas pela situação de calamidade pública advindas da pandemia de Covid 19. (grifo nosso)

10. *Como se vê, e conforme destacado na instrução desta Unidade Técnica que analisou o pedido (TC 000.073/2019-9, peça 35), a entidade reconhecia a relevância do aprimoramento da gestão de concessão de bolsas e auxílios e do saneamento do passivo de prestação de contas, já que esse seria requisito essencial para avaliação da efetividade da política pública. Além disso, menciona fragilidades que foram de fato identificadas na auditoria de que trata este processo.*

11. *Diante dos fundamentos apresentados pela UJ, inclusive a adoção de medidas para enfrentar o problema, como por exemplo a contratação de uma nova solução tecnológica para a gestão e operação dos fomentos concedidos pelo CNPq, considerou-se adequado o deferimento da prorrogação de prazo, proposta que foi acolhida pelo Plenário por meio do Acórdão 9.375/2020-TCU-2ª Câmara. Ao final do mencionado prazo, o CNPq encaminhou ao Tribunal 'Relatório dos Procedimentos Adotados e Plano de Ação'. A análise desses documentos está em andamento no TC 025.673/2021-1, processo autuado para monitorar a determinação em comento.*

12. *Consoante registrado no pronunciamento da subunidade (peça 122), enquanto o monitoramento acima mencionado visa avaliar o cumprimento da deliberação do Tribunal especificamente quanto ao tratamento do passivo de processos de contas de bolsas e auxílios concedidos pelo CNPq, a auditoria em tela compreendeu escopo amplo concernente à avaliação da eficiência do processo de análise de prestação de contas como um todo e dos arranjos institucionais que comprometem a boa governança desse processo. São, portanto, processos conexos, razão pela qual entendo pertinente a proposta do Diretor da Subunidade de reunir em uma única relatoria os desdobramentos processuais vinculados ao tema.*

13. *A auditoria identificou os seguintes achados: deficiências na alocação de recursos humanos para a análise de prestação de contas; ausência de supervisão e monitoramento da análise técnica dos processos; disfunções nos fluxos de análises das prestações de contas decorrentes de fragilidades dos sistemas de informação; deficiência na transparência e publicidade das informações relativas a bolsas e auxílios; e fundamentação insuficiente do normativo interno do CNPq que especifica faixas de valores para fins de dispensa da análise do relatório financeiro.*

14. *Embora possa ser objeto de discussão a possibilidade de aplicação dos dispositivos do MLCTI para fomentos concedidos em período anterior à publicação, em especial, do Decreto 9.283/2018 (não obstante a previsão contida no art. 77), entende-se que, para ajustes firmados após à publicação do referido normativo, as agências de fomento e demais atores do sistema de CT&I devem observar os referidos dispositivos.*

15. *Nessa toada, ressalta-se o prazo para conclusão da análise da prestação de contas final pela entidade concedente, que, conforme § 5º do art. 57 do Decreto 9.283/2018, é de até um ano, prorrogável por igual período se justificado. Esse dispositivo, se observado, tem o condão de promover tempestividade tanto com relação à verificação da regularidade da aplicação dos recursos de fomento, como também no que se refere ao monitoramento e à avaliação das entregas associadas às pesquisas apoiadas, o que é fundamental para a melhoria contínua da política pública. No entanto, para cumprir essa norma, é fundamental que o processo de trabalho de análise das prestações de contas seja eficiente e transparente.*

16. *Assim, destaco a importância das recomendações propostas pela equipe de auditoria que, em suma, visam: a revisão e a otimização do processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios; a melhoria do suporte tecnológico desse processo; o aprimoramento da avaliação dos resultados da política; e o aperfeiçoamento da regulamentação do CNPq que disciplina a utilização de amostragem na análise de prestação de contas, em linha com o disposto no MLCTI.*

17. *Em que pese a gravidade da situação encontrada nos trabalhos de auditoria, a equipe de auditoria propôs a expedição de recomendações para tratar dos problemas estruturantes identificados, em conformidade com o art. 2º, inciso III, da Resolução-TCU 315/2020.*

18. *A proposta de determinação constante do item 'e', por sua vez, visa corrigir irregularidade constatada quanto à transparência e publicidade das informações sobre bolsas e auxílios, em descumprimento ao art. 48, inciso IV, do Decreto 9.283/2018 combinado com o art. 7º, § 3º, II, do Decreto 7.724/2012, que regulamenta a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).*

19. *A amplitude das informações a serem publicadas conforme exigência do Decreto 9.283/2018 (projetos subsidiados, produtos, resultados, prestações de contas e avaliações) implicará na necessidade de aperfeiçoamento dos processos de trabalho e sistemas que dão suporte à análise de prestação de contas de bolsas e auxílios, aspectos que estão contemplados nas propostas de recomendação.*

20. *Com isso, e considerando que a atuação do CNPq para tratamento do estoque de processos está em análise no monitoramento da determinação 9.2 do Acórdão 450/2020-TCU-Plenário, entendo que as medidas propostas pela equipe de auditoria são suficientes para atacar as fragilidades relacionadas à análise das prestações de contas de bolsas e auxílios de uma forma estruturante, e, assim, devem ser monitoradas pelo Tribunal.*

21. *Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução-TCU 315/2020.*

22. *Diante do exposto, encaminho os autos para pronunciamento do gabinete do Ministro Relator, propondo:*

a) recomendar ao CNPq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que revise seu processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios, promovendo medidas de alocação de seus recursos humanos que, considerando a capacidade operacional no tocante ao exercício de todas as competências e atribuições das áreas envolvidas, tornem mais equânime o quantitativo de prestações de contas a serem analisadas por servidor, em consonância com o disposto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, art. 10, inciso II combinado com o § 3º, e no Decreto 10.382/2020, art. 11, incisos V e IV, e com as boas práticas contidas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, item 3.1.4 – Capacidade Organizacional e Recursos (p. 54-55) (parágrafo 124 do relatório);

b) recomendar ao CNPq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no âmbito dos trabalhos de revisão de sua estrutura organizacional decorrentes da adesão do órgão ao Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov), bem como no âmbito dos trabalhos previstos na Portaria CNPq 101/2020, art. 3º, inciso IV, considere, na revisão de seu processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios, a necessidade de coordenação da análise técnica das referidas prestações de contas no âmbito de todo o CNPq, e não apenas em nível de coordenações-gerais das diretorias finalísticas, bem como a necessidade de sua supervisão e monitoramento sistemático, considerando, ainda, a capacidade operacional das demais áreas de sua estrutura organizacional e a otimização de sua força de trabalho, em consonância com as premissas dispostas no Decreto 10.382/2020, art. 11, incisos IV, V e VI, e com boas práticas contidas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, itens 3.1.4 Capacidade Organizacional e Recursos (p. 54) e 3.1.5 Coordenação e Coerência (p. 59) (parágrafo 169 do relatório);

c) recomendar ao CNPq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no âmbito dos trabalhos decorrentes da adesão do Conselho ao Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov), bem como no âmbito dos trabalhos previstos na Portaria CNPq 101/2020, art. 3º, inciso IV, faça constar o redesenho e a otimização do processo de análise das prestações de contas no âmbito das referidas medidas de transformação institucional, em consonância

com as premissas dispostas no Decreto 10.382/2020, art. 2º, incisos II, IV e V (parágrafo 170 do relatório);

d) recomendar ao CNPq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no âmbito das atribuições previstas no art. 3º da Portaria CNPq 101/2020, considere, na revisão de seu processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios, as seguintes necessidades a serem satisfeitas pela futura plataforma tecnológica, sem prejuízo de, no âmbito da gestão operacional do referido processo de trabalho, continuar a implementação de melhorias nas funcionalidades da PICC, priorizando aquelas que promovam a satisfação das referidas necessidades, quais sejam (parágrafo 220 do relatório):

d.1) ter integração com sistemas e bases de dados internas e de outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal que mantenham informações necessárias ao processo de trabalho de prestações de contas de bolsas e auxílios, em consonância com as premissas dispostas no Decreto 10.382/2020, art. 11, incisos II e III;

d.2) produzir informações íntegras e confiáveis à tomada de decisões, ao cumprimento de obrigações de transparência e à prestação de contas, em atenção ao disposto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, art. 10, inciso III, e em consonância com as orientações contidas no Cobit 2019, objetivo DSS06 - **Managed Business Process Controls** (Controles de Processos de Negócio Gerenciados, tradução livre);

e) determinar ao CNPq, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, divulgue, em formatos abertos, não proprietários, como planilhas e textos, informações relativas a bolsas e auxílios, seus produtos, seus resultados, suas prestações de contas e suas avaliações, sem prejuízo dos direitos de propriedade intelectual, com vistas ao atendimento ao disposto no art. 48, IV, do Decreto 9.283/2018, combinado com o art. 7º, § 3º, II, do Decreto 7.724/2012 (parágrafo 280 do relatório);

f) recomendar ao CNPq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, com o intuito de nortear a observância ao disposto no art. 48, IV, do Decreto 9.283/2018, c/c art. 7º, § 3º, II, do Decreto 7.724/2012, observe, na divulgação de informações relativas a avaliações e resultados da concessão de bolsas e auxílios, as boas práticas e diretrizes dispostas no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (p. 67, 70 e 94), bem como no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (p. 60-62) (parágrafo 281 do relatório);

g) recomendar ao CNPq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no sentido de aperfeiçoar a IS CNPq 001/2018, promova estudo detalhado acerca da pertinência do uso de faixas de valores a dispensarem análise financeira em caso de Relatório de Execução do Objeto aprovado, bem como para justificar a escolha das referidas faixas, incluindo a materialidade sobre a qual a dispensa irá incidir, observando parâmetros de classificação das prestações de contas segundo níveis de criticidade ou risco de inconformidades, tendo por base tipologias de matriz de risco, a exemplo da delineada no item 9.6.1 do Acórdão 3.061/2019-TCU-Plenário, da relatoria da Ministra Ana Arraes, detalhada nos itens 121 a 128 do voto que embasou a decisão (parágrafo 333 do relatório);

h) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas no acórdão a ser proferido, bem como que o respectivo monitoramento dessas deliberações seja, excepcionalmente, distribuído à relatoria do monitoramento das deliberações do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara;

i) informar ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço <http://www.tcu.gov.br/acordaos>; e



j) apensar o presente processo ao TC 000.073/2019-9, nos termos do art. 169, I, do Regimento Interno do TCU (RITCU)”. (grifos no original).

É o relatório.

VOTO

Aprecio auditoria integrada realizada pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento) com vistas a avaliar a eficiência do processo de análise de prestações de contas final de bolsas e auxílios conduzido pelo CNPq, com ênfase no tratamento do atual passivo de prestações de contas com prazo vencido e pendentes de análise conclusiva, bem como na prevenção de que tal situação se repita, verificando os arranjos institucionais que o condicionam e comprometem sua boa governança, a regularidade da dispensa de análise financeira, conforme faixas de valores previstas em normativo editado pela unidade jurisdicionada, e a transparência e publicidade dos dados relacionados aos incentivos.

II

2. No relatório que antecede este voto, a Equipe de Auditoria delineou o contexto e as justificativas para a presente fiscalização. Para melhor compreensão, transcrevo trecho pertinente desse contexto apresentado pela equipe, **in verbis**:

2. Quanto às origens e justificativas do trabalho, salienta-se que, por meio de auditoria de avaliação de gestão cujo relatório integrou o processo de contas do CNPq relativo ao exercício de 2017 (TC 000.073/2019-9), a Controladoria-Geral da União (CGU) examinou, entre outros, a política pública de fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico conduzido pelo CNPq por intermédio da concessão de bolsas e auxílios.

3. Dos exames empreendidos em 11/7/2018, a partir de dados extraídos da Plataforma Integrada Carlos Chagas (PICC), principal sistema de informação de apoio à gestão desses incentivos (TC 000.073/2019-9, peça 7, p. 15-20), o órgão de controle interno verificou a existência de:

a) 206.120 processos de prestações de contas de bolsas e auxílios em situação 'aguardando relatório técnico e/ou prestação de contas', sendo:

i) 53.088 processos com data de previsão para prestação de contas ainda não vencida;

ii) 36.866 processos com data de apresentação vencida com histórico de análise;

iii) 116.166 processos com data de apresentação vencida;

b) 41.282 processos de prestações de contas de bolsas e auxílios na situação 'em análise técnico-financeira', dos quais 36.687 processos se encontravam nessa situação há mais 120 dias.

4. Não obstante o alarmante quantitativo de processos, a situação desse estoque ainda era recrudescida pela sua materialidade e antiguidade. Nesse sentido, o órgão de controle interno registrou, limitado ao passivo de 41.282 processos em situação de 'em análise técnico-financeira', que os recursos federais repassados importavam montante aproximado de R\$ 2,9 bilhões e que o passivo contemplava alguns processos pendentes de avaliação conclusiva por períodos superiores a dez anos (TC 000.073/2019-9, peça 7, p. 16-17).

5. Na linha de tais constatações, o item 9.4. do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara, da relatoria da Ministra Ana Arraes, no âmbito do julgamento do processo de prestação de contas do exercício de 2017 do CNPq, exarou o seguinte comando:

9.4. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que, em conjunto com a SecexDesenvolvimento, avalie a conveniência e a oportunidade de realizar fiscalização específica no CNPq para tratar do passivo de ajustes com prazos de prestações de contas vencidos e de pendências na conclusão das análises das prestações de contas apresentadas, além de outros aspectos, como os mencionados no item 22 do voto condutor desta deliberação;

6. O referido item 22 do voto condutor assim dispõe:

22. *Para tanto, após ter ouvido o relator da Lista de Unidades Jurisdicionadas - LUJ 1 (em que se encontra o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações), no biênio 2019/2020, sugere-se determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex que, em conjunto com a SecexDesenvolvimento, avalie a conveniência e a oportunidade de efetuar fiscalização no CNPq sobre o tema (estoques de ajustes sem prestações de contas ou pendentes de exames conclusivos sobre as contas apresentadas), na qual deverão ser analisados com maior propriedade aspectos como:*

a) a validade de dispositivos de normas internas que, com base no Decreto 9.283/2018 (artigos 48, inciso II, e 58, §§ 2º e 7º), servem, eventualmente, de respaldo para a dispensa de análise do aspecto financeiro de prestação de contas em algumas situações, pois, embora não haja aparente irregularidade na dispensa ao se tratar de concessões de bolsa, por se esperar precipuamente do beneficiado a conclusão do curso e a aplicação dos conhecimentos adquiridos em prol do País, essa dispensa, em casos de auxílios, pode ir ao encontro das disposições legais e constitucionais que estabelecem o dever de prestar contas dos recursos públicos; e

b) a observância dos princípios da publicidade e da transparência, porquanto, em pesquisas rápidas no site da instituição, não se localizaram os dados mencionados no art. 48, inciso IV, daquele decreto (produtos alcançados, prestações de contas e avaliações das contas dos projetos subsidiados), em especial nos formatos previstos (abertos e não proprietários, como planilhas) na norma (§§ 1º e 2º do referido art. 48), e os dados contidos em series históricas disponíveis não estão atualizados[footnoteRef:4]. [4: Consulta feita, em 2/12/2019, em <http://www.cnpq.br/web/guest/apresentacao1/>].

3. Alicerçado no acórdão e no item do voto acima transcritos, aprovei, consoante despacho de peça 5 dos autos do TC 031.276/2020-2, proposta de fiscalização apresentada pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), constante de peça 4 do referido processo.

4. Oportuno acrescentar que no âmbito do processo de contas do CNPq – exercício 2017 (TC 000.073/2019-9, atualmente na relatoria do Ministro Jorge Oliveira), foi destacada a seguinte situação identificada pela CGU quanto aos processos de prestações de contas de bolsas e auxílios: alto estoque prestações de contas pendentes de análise conclusiva (mais de 245 mil processos), envolvendo também materialidade significativa e antiguidade de parte desse estoque que poderia acarretar a prescrição da pretensão punitiva em casos de não aprovação das referidas contas.

5. No voto que fundamentou o Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara (TC 000.073/2019-9), a então relatora, Ministra Ana Arraes, mencionou também o risco de concessão indevida de novos fomentos em virtude da intempestividade das análises e o prejuízo à verificação do alcance dos objetivos dessas ações, fator necessário para monitoramento e avaliação da política pública de fomento à inovação.

6. Por meio do subitem 9.2 da mencionada deliberação, o Tribunal determinou ao CNPq que avaliasse os ajustes que se encontravam na situação “aguardando relatório técnico e/ou prestação de contas” ou sem conclusão da análise das prestações de contas no prazo de 180 dias e adotasse providências com relação ao ressarcimento ao erário, registro de inadimplência e instauração de tomada de contas especial, nas situações cabíveis. Além disso, determinou que a entidade não concedesse novas bolsas ou auxílios a beneficiários que estivessem inadimplentes.

7. Em agosto de 2020, ao pleitear prorrogação de prazo para pleno atendimento do citado acórdão, o CNPq, por meio do Ofício nº 10535/2020/GAB/PRE (peça 30 dos autos do processo TC 000.073/2019-9), apresentou as seguintes razões, **in verbis**:

a) recente alteração da cúpula diretiva do CNPq: o atual presidente da UJ foi nomeado pela Portaria CNPq 9.191, de 16/4/2020, e o titular da Diretoria de Gestão e Tecnologia da

Informação do CNPq, pela Portaria CNPq 2.095, de 8/5/2020;

b) elevado passivo de prestações de contas de convênios e de concessão de bolsas e auxílios pendentes de avaliação pelo CNPq: inicialmente a nova gestão da UJ constatou que, em junho de 2020, aproximadamente 144.000 processos de prestação de contas estariam com pendências. Entretanto, em apuração mais hodierna, a UJ relata um passivo de 208 mil processos de prestações de contas;

c) precariedade dos sistemas informatizados e de pessoal e falhas no fluxo de processos e nos sistemas de controles interno do CNPq: em virtude dos fatores relacionados a UJ relata incerteza em relação ao real tamanho do passivo a ser tratado, mormente, em virtude da inconsistência entre suas bases de dados e os critérios adotados para o levantamento; e

d) as limitações impostas pela situação de calamidade pública advindas da pandemia de Covid 19.

8. Por meio do Acórdão 9.375/2020-TCU-2ª Câmara (TC 000.073/2019-9), da relatoria da Ministra Ana Arraes (atualmente na relatoria do Ministro Jorge Oliveira), o Plenário do TCU deferiu a prorrogação de prazo para o pleno atendimento da determinação constante do subitem 9.2 do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara.

9. Pertinente registrar que, em atendimento à determinação constante do subitem 9.2 do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) encaminhou ao Tribunal “Relatório dos Procedimentos Adotados e Plano de Ação”, que está sendo analisado no âmbito do processo TC 025.673/2021-1, da relatoria do Ministro Jorge Oliveira, o qual foi autuado para monitorar a referida determinação.

III

10. De fato, a situação encontrada levou à seguinte questão fundamental de auditoria: “*Em que medida o processo de análise das prestações de contas finais de bolsas e auxílios empreendido pelo CNPq garante o cumprimento do dever de prestar contas de recursos públicos federais de maneira eficiente e a transparência dos dados relacionados a esses incentivos?*”

11. Nesse contexto, a equipe de auditoria responsável pelo presente trabalho chegou aos seguintes riscos e respectivas questões de auditoria com vistas a colher evidências para o tratamento de suas causas e/ou a mitigação de suas consequências:

Descrição do evento de risco	Questão de auditoria associada
Devido à inexistência de unidade que centraliza a coordenação do processo de análise técnica das prestações de contas (a qual é atribuída a diversas unidades das diretorias finalísticas, por expressa disposição normativa), poderá ocorrer baixa racionalidade na alocação de recursos humanos nesse processo de trabalho, o que poderá levar à gargalos operacionais em determinadas subunidades das diretorias finalísticas da UJ, impactando na morosidade na avaliação das prestações de contas finais desses benefícios e possibilidade de prescrição da pretensão punitiva do TCU, na hipótese de dano ao erário, e na ineficiência operacional desse processo de trabalho.	Em que medida as estruturas de governança do CNPq ligadas à coordenação e à gestão operacional do processo de análise de prestação de contas de bolsas e auxílios concedidos estão atuando para sanear o passivo de processos pendentes de análise conclusiva, bem como para evitar que tal situação se repita futuramente, e, ainda, para reduzir a morosidade da avaliação desses incentivos, considerando-se como critérios a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, guias da Casa Civil da Presidência da República e o princípio da eficiência insculpido no texto constitucional?
Devido a fragilidades da Plataforma Integrada Carlos Chagas (PICC) na gestão dos processos de trabalho relacionados aos fomentos à CT&I concedidos pelo CNPq, poderão ocorrer falhas de controle no fluxo de análise de prestação de contas de bolsas e auxílios, o que poderá levar ao acúmulo de processos de prestações de contas dos benefícios pendentes de análise conclusiva, impactando na baixa eficiência operacional do processo	

de trabalho e em prejuízos à accountability , à transparência e ao melhor direcionamento e orientação do planejamento de futuros incentivos.	
Devido à não divulgação pelo CNPq de informações em formatos abertos, não proprietários, acerca dos projetos subsidiados, de seus produtos, de seus resultados, de suas prestações de contas e de suas avaliações, poderá ocorrer a inobservância dos princípios da publicidade e da transparência, o que poderá levar ao prejuízo à accountability da política pública, impactando no comprometimento de seu amplo controle social.	Em que medida têm sido disponibilizadas à sociedade informações dos produtos, resultados, prestações de contas e avaliações de efetividade das bolsas e auxílios conduzidos pelo CNPq, considerando-se como critérios a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), o Decreto 9.283/2018, o Decreto 9.203/2017 e o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU?
Devido à existência de normativo interno dispensando a análise financeira de todos os auxílios concedidos que tenham o relatório técnico aprovado e cujos valores sejam inferiores a R\$ 100.000,00, poderá ocorrer a existência de volume de recursos repassados sem verificação de sua boa e regular aplicação, o que poderá levar a diminuição da expectativa de controle, impactando em prejuízo à responsividade dos respectivos beneficiários e à accountability da política pública.	Em que medida os normativos internos que disciplinam o processo de análise da prestação de contas de bolsas e auxílios concedidos pelo CNPq estão em conformidade com as disposições legais e constitucionais que estabelecem o dever de prestar contas dos recursos públicos, insculpidas no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e no art. 93, do Decreto Lei 200/1967, e com os permissivos previstos na Lei 10.973/2004, alterada pela Lei 13.243/2016, e no art. 58, §§ 2º e 7º do Decreto 9.283/2018?

12. A equipe de auditoria, após minudente análise apresentada no relatório que antecede este voto, aponta como principais constatações desta fiscalização:

- a) deficiências na alocação de recursos humanos para a análise de prestação de contas de bolsas e auxílios (Achado 01);
- b) ausência de supervisão e monitoramento sistemático das atividades de análise técnica de prestações de contas (Achado 02);
- c) disfunções nos fluxos de análises das prestações de contas, bem como em seu acompanhamento e apuração do passivo, decorrentes de fragilidades dos sistemas de informação (Achado 03);
- d) deficiência na transparência e publicidade das informações relativas a bolsas e auxílios, seus produtos, seus resultados, suas prestações de contas e suas avaliações, e indisponibilidade de informação relativa à execução orçamentária do CNPq (Achado 04); e
- e) fundamentação insuficiente do normativo interno do CNPq que especifica faixas de valores para fins de dispensa da análise do relatório financeiro (Achado 05).

13. Para o saneamento dessas irregularidades, a equipe de auditoria apresenta, em síntese, um conjunto de recomendações, uma determinação e o monitoramento das recomendações.

IV

14. Ao tomar conhecimento do relatório preliminar elaborado pela equipe do Tribunal, a Presidência do CNPq encaminhou a Nota Técnica NT - Análise Técnica GAB 1314/2021 (peça 120), contendo suas considerações e as das diretorias do CNPq quanto a cada um dos cinco achados de auditoria e respectivas propostas de encaminhamento, os quais foram analisados pela equipe de auditoria, consoante síntese apresentada nos subtópicos a seguir

IV.1

15. Quanto ao Achado 01 (deficiências na alocação de recursos humanos para a análise de prestação de contas de bolsas e auxílios), o Gabinete da Presidência e as diretorias do CNPq concordaram com as conclusões e a proposta de encaminhamento da equipe de auditoria, comprometendo-se, inclusive, a elaborar uma proposta de plano de ação para redistribuição de servidores e de atividades conforme a necessidade e em situações de sobrecarga de trabalho de uma dada diretoria.

IV.2

16. Em relação ao Achado 02 (ausência de supervisão e monitoramento sistemático das atividades de análise técnica de prestações de contas), a Presidência do CNPq e seu gabinete concordaram, mais uma vez, com a proposta de recomendação elaborada pela equipe de auditoria.

17. Todavia, as diretorias DEHS (Diretoria de Engenharia, Ciências Exatas, Humanas e Sociais) e DABS (Diretoria de Ciências Agrárias, Biológicas e da Saúde) argumentaram que a criação de um setor específico para análise de relatórios de prestações de contas, solução aventada pela própria atual gestão da entidade, só poderia ser feita realocando servidores de uma área a outra, o que implicaria ampliar o déficit na área original, ou seja, que se poderia resolver o problema da análise de relatórios, mas deixando de ser eficientes nas várias etapas de análise que precedem a concessão dos recursos.

18. Uma vez que a recomendação proposta está sujeita à avaliação de conveniência e oportunidade de implementá-la por parte da unidade jurisdicionada, e, mais ainda, que o CNPq, ao buscar racionalizar a distribuição de sua força de trabalho que atua na análise de prestações de contas de bolsas e auxílios, deve considerar a capacidade operacional das áreas envolvidas no tocante ao exercício de todas as suas competências e atribuições, a equipe de auditoria aperfeiçoou a recomendação, deixando mais claro esse aspecto, nos seguintes termos:

Recomendar ao CNPq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no âmbito dos trabalhos de revisão de sua estrutura organizacional decorrentes da adesão do órgão ao Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov), bem como no âmbito dos trabalhos previstos na Portaria CNPq 101/2020, art. 3º, inciso IV, considere, na revisão de seu processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios, a necessidade de coordenação da análise técnica das referidas prestações de contas no âmbito de todo o CNPq, e não apenas em nível de coordenações-gerais das diretorias finalísticas, bem como a necessidade de sua supervisão e monitoramento sistemático, considerando, ainda, a capacidade operacional das demais áreas de sua estrutura organizacional e a otimização de sua força de trabalho, em consonância com as premissas dispostas no Decreto 10.382/2020, art. 11, incisos IV, V e VI, e com boas práticas contidas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, itens 3.1.4 Capacidade Organizacional e Recursos (p. 54) e 3.1.5 Coordenação e Coerência (p. 59) (parágrafo **Error! Reference source not found.**).

IV.3

19. No tocante ao Achado 3 (disfunções nos fluxos de análises das prestações de contas, bem como em seu acompanhamento e apuração do passivo, decorrentes de fragilidades dos sistemas de informação), os gestores do CNPq concordaram com as conclusões e propostas de recomendações da equipe de auditoria.

20. Nesta concordância, destaco o fato da DGTI (Diretoria de Gestão e Tecnologia da Informação) informar acerca de algumas ações que pretende realizar referentes ao conteúdo dos referidos encaminhamentos.

21. Destaco, também, que as diretorias DEHS e DABS não apresentaram argumentos contrários às recomendações da equipe de auditoria, limitando-se a trazer informações sobre: a) o plano de trabalho da parceria do CNPq com a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) com vistas à

implementação de seis macroprocessos (MP) no âmbito do desenvolvimento da nova plataforma de fomento; e b) integração com sistemas e bases de dados prevista para a nova plataforma de fomento.

22. Segundo as informações trazidas pelas referidas diretorias, o macroprocesso de prestação e validação de contas e resultados, o qual a equipe de auditoria entende ser o mais diretamente relacionado ao objeto da presente auditoria, ainda não teve sua especificação iniciada. Assim, tendo em vista as inúmeras fragilidades identificadas na Plataforma Integrada Carlos Chagas (PICC) e o risco de impactarem na expansão do passivo até que uma nova plataforma de fomento esteja disponível para uso pelas unidades envolvidas na análise das prestações de contas, reforça-se a necessidade de ações tanto no desenvolvimento da nova plataforma de fomento como no aprimoramento da plataforma tecnológica que atualmente suporta o processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios.

23. Por fim, tendo em vista a fundamentação nos mesmos critérios e o próprio inter-relacionamento entre as duas recomendações propostas no relatório preliminar, bem como a concordância do CNPq com as referidas recomendações, a equipe de auditoria optou por consolidá-las em uma única, nos termos a seguir transcritos:

Recomendar ao CNPq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no âmbito das atribuições previstas no art. 3º da Portaria CNPq 101/2020, considere, na revisão de seu processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios, as seguintes necessidades a serem satisfeitas pela futura plataforma tecnológica, sem prejuízo de, no âmbito da gestão operacional do referido processo de trabalho, continuar a implementação de melhorias nas funcionalidades da Plataforma Integrada Carlos Chagas (PICC), priorizando aquelas que promovam a satisfação das referidas necessidades, quais sejam:

- a) ter integração com sistemas e bases de dados internas e de outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal que mantenham informações necessárias ao processo de trabalho de prestações de contas de bolsas e auxílios, em consonância com as premissas dispostas no Decreto 10.382/2020, art. 11, incisos II e III; e
- b) produzir informações íntegras e confiáveis à tomada de decisões, ao cumprimento de obrigações de transparência e à prestação de contas, em atenção ao disposto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, art. 10, inciso III, e em consonância com as orientações contidas no Cobit 2019, objetivo DSS06 - **Managed Business Process Controls** (Controles de Processos de Negócio Gerenciados, tradução livre).

IV.4

24. Quanto ao Achado 4 (deficiência na transparência e publicidade de informações relativas a bolsas e auxílios, seus produtos, seus resultados, suas prestações de contas e suas avaliações, e indisponibilidade de informação relativa à execução orçamentária do CNPq), em síntese, o CNPq solicitou que: i) o prazo consignado na proposta fosse alterado de 90 para 180 dias; ii) seja proposto no encaminhamento a apresentação de plano de ação em vez da efetiva realização da medida de disponibilização dos dados; iii) a proposta de encaminhamento fosse alterada de determinação para recomendação; e iv) sejam prestados esclarecimentos sobre o modelo da apresentação dos dados da execução orçamentária, que envolve a parte da proposta de determinação que trata da inobservância ao art. 7º, § 3º, inciso IV, do Decreto 7.724/2012 (indisponibilidade de informações sobre a execução orçamentária e financeira do CNPq em seu portal na internet).

25. Em relação ao primeiro ponto, tendo em vistas as informações adicionais apresentadas, acata-se a solicitação do CNPq para que o prazo constante da proposta de determinação passe para 180 dias.

26. Quanto ao segundo ponto, registra-se que a natureza da deliberação proposta busca observar o previsto na Resolução-TCU 315, de 22 de abril de 2020, que dispõe sobre a elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do Tribunal de Contas da União, bem como o disposto na Portaria-Segecex 9, de 14 de maio de 2020,

alterada pela Portaria-Segecex 12, de 5 de agosto de 2020, e nas orientações gerais contidas em seu anexo.

27. Conforme estabelece o § 3º do art. 7º da referida resolução, a proposição de deliberação para que a unidade jurisdicionada apresente plano de ação será adotada pela unidade técnica em proposta de determinação e, excepcionalmente, no caso de situações em que a implementação das providências imediatas necessárias para prevenir ou corrigir irregularidade, ou remover seus efeitos, não seja factível, desde que devidamente fundamentadas as razões que justifiquem a necessidade da adoção da medida e consideradas as razões apresentadas pelo gestor, nos termos do art. 14 desse mesmo normativo.

28. No caso em análise, verifica-se que a implementação das providências imediatas necessárias para prevenir ou corrigir a irregularidade é factível, visto que o CNPq, por meio da Coordenação de Estatística e Indicadores (COEST) do Gabinete da Presidência, já iniciou a ação.

29. Assim, não se verifica razão para apresentação de um plano de ação ao TCU, sem prejuízo de que o CNPq elabore um cronograma, como sugerido pelas diretorias DEHS e DABS, para acompanhamento por parte de sua atual gestão e demais áreas envolvidas, com remessa opcional a essa Corte de Contas.

30. No tocante ao terceiro ponto (alteração de determinação para recomendação), tem-se que, no caso concreto, a falta de disponibilização de informações no portal do CNPq relativas a bolsas e auxílios, seus produtos, seus resultados, suas prestações de contas e suas avaliações, sem prejuízo dos direitos de propriedade intelectual, afronta ao disposto no art. 48, inciso IV, do Decreto 9.283/2018 combinado com o art. 7º, § 3º, inciso II, do Decreto 7.724/2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação, ou seja, há situação caracterizada como irregular e a proposta de determinação em exame visa a interromper a irregularidade em curso caracterizada pela falta de transparência no referido portal.

31. As diretrizes para enquadramento das deliberações do Tribunal (determinação, ciência ou recomendação) estão estabelecidas na Parte I do Anexo Único à Portaria-Segecex 9/2020 (Orientações para decidir entre a proposição de ciência, determinação ou recomendação). Para melhor compreensão, transcrevo a seguir as diretrizes para o enquadramento de determinação e de recomendação:

Determinação: Além da caracterização da situação como irregular, é necessário impor medidas concretas e imediatas para prevenir ou corrigir a irregularidade, ou desfazer seus efeitos.

A finalidade é essencialmente corretiva, como regra voltada a interromper uma irregularidade em curso ou a remover seus efeitos. Pode ser necessária em situação preventiva, quando o risco de ocorrência da irregularidade for iminente, impondo-se a adoção de medidas concretas e imediatas para inibi-la.

Impõe uma obrigação concreta e imediata, por referir-se a fatos presentes ou já bastante prováveis, ou mesmo pela necessidade de desfazimento dos efeitos que a conduta provocou.

A obrigação pode ser mais genérica ou mais específica, conforme as exigências do caso. A preferência deve ser pela obrigação menos específica, que indique a irregularidade a ser corrigida, mas deixa margem ao gestor para identificar a melhor providência para saná-la.

Recomendação: A finalidade é essencialmente colaborativa.

Deve contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e dos programas e ações de governo, em termos de economicidade, eficiência e efetividade.

Cabe a Unidade Jurisdicionada avaliar a conveniência e a oportunidade de implementá-la.

32. Tendo em vista a situação encontrada, os comentários dos gestores e as atuais diretrizes que norteiam a proposição de deliberações no âmbito da Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU, a equipe de auditoria manteve da proposta de determinação.

33. Em relação ao último ponto, esclarecimentos sobre o modelo da apresentação dos dados da execução orçamentária, a equipe de auditoria esclarece que a forma como a instituição detalhará tais

informações, desde que respeitado o disposto no Decreto 7.724/2012, art. 7º, é uma discricionariedade da administração, ou seja, o modelo de apresentação dos dados cabe ao próprio órgão, nos termos da legislação aplicável.

34. Por oportuno, a equipe de auditoria verificou no site do CNPq que constava da subseção “Receitas e Despesas” uma outra subseção, denominada “Execução Orçamentária”, contendo **hiperlink** para a página do Portal da Transparência com as informações sobre a execução orçamentária e financeira do CNPq (<https://www.gov.br/cnpq/pt-br/aceso-a-informacao/receitas-e-despesas/despesas>).

35. Dessa forma, evidencia-se que o CNPq corrigiu a irregularidade referente à indisponibilidade de informações sobre sua execução orçamentária e financeira detalhada em seu sítio na internet, não sendo mais necessário impor medida concreta e imediata quanto à essa questão.

IV.5

36. No tocante ao último achado de auditoria (insuficiente fundamentação do normativo interno do CNPq que define faixas de valores nas quais seria dispensado o envio de relatório financeiro por parte dos beneficiários e, conseqüentemente, sua análise por parte da instituição, contanto que haja Relatório de Execução do Objeto (REO) aprovado), o Gabinete da Presidência do CNPq sinalizou concordar com a proposta de recomendação.

37. Em sua manifestação, a entidade informou que realizará o estudo proposto na recomendação de auditoria e análise de riscos para redefinição das faixas de valores que possam vir a dispensar a análise da prestação de contas financeira detalhada e que foi composto um Grupo de Trabalho para revisão, consolidação e simplificação das normas do CNPq que tratam da prestação de contas, bem como que foi constituída força tarefa para baixa do passivo de prestação de contas.

38. Informou, também, que não foi considerada, quando da aprovação das faixas pela Diretoria Executiva, a materialidade sobre a qual o CNPq não realizaria análise financeira, em caso de REO aprovado, sendo essa uma informação imprescindível para uma decisão devidamente fundamentada.

39. Assim, a conclusão da equipe de auditoria é no sentido de manter a proposta de encaminhamento.

V

40. Tendo em vista os ajustes realizados no encaminhamento constante do Relatório preliminar para comentários dos gestores (peça 118), consoante análise dos comentários dos gestores, constante do Apêndice II do Relatório de auditoria integrada no processo de prestações de contas de bolsas e auxílios conduzido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (peça 121), reproduzido no relatório precedente, a equipe de auditoria submete à consideração superior a proposta de encaminhamento constante do item 347 do mencionado relatório, reproduzido no relatório que antecede este voto.

VI

41. Por meio do pronunciamento de peça 122, o diretor da subunidade técnica – Diretoria de Fiscalização de Ciência, Tecnologia e Inovação da SecexDesenvolvimento – manifestou-se de acordo com a análise formulada pela equipe de auditoria.

42. Manifestou-se também de acordo com as propostas de recomendações e de determinação presentes entre as alíneas “a” e “g” do item 347 do relatório de auditoria de peça 121, bem como com o encaminhamento presente na alínea “i” (no sentido de dar publicidade do acórdão, voto e relatório à unidade jurisdicionada, no caso, o CNPq).

43. No tocante às ações processuais internas ao TCU, constantes das alíneas “h” e “j” do referido item, o diretor fez algumas considerações e sugeriu ajustes no encaminhamento.

44. Por elucidativo, transcrevo, a seguir, o trecho do pronunciamento do diretor da SecexDesenvolvimento que fundamenta as sugestões que propõe, **in verbis**:

3. Quanto à proposta de encerramento do processo por cumprimento de objetivo (art. 169, V, RITCU), sugerida na alínea “j”, ressalta-se que a presente fiscalização ocorreu por observância ao item 9.4. do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara, da relatoria da Ministra Ana Arraes (TC 000.073/2019-9), onde a eminente relatora, ao apreciar a prestação de contas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), relativas ao exercício de 2017, determinou à Segecex que avaliasse a conveniência e a oportunidade de realizar fiscalização ora submetida ao Ministro Augusto Nardes, relator deste feito.

4. Dada a estreita similaridade entre o objeto desta auditoria (TC 033.633/2020-7) e os assuntos que foram abordados no julgamento das contas do CNPq de 2017, entende-se oportuno propor o apensamento da fiscalização ao processo de prestação de contas do qual originou-se a proposta (TC 000.073/2019-9), consoante o art. 169, I, do RITCU. A proposta também encontra espeque no art. 2º, VII, da Res TCU 259/2014.

5. Quanto à proposta de monitoramento das recomendações contidas no acórdão a ser proferido, sugerida na alínea “h” do parágrafo 347 do mencionado relatório, não obstante a relatoria do futuro processo de monitoramento das deliberações a serem proferidas nesta fiscalização ser distribuída ao ministro que originalmente relatou as deliberações que serão monitoradas (art. 14, Res TCU 175/2005), propõe-se que, excepcionalmente, dada a similaridade exposta no parágrafo anterior, o monitoramento das deliberações desta fiscalização seja distribuído à relatoria do TC 000.073/2019-9, que também será responsável pela relatoria do monitoramento das deliberações do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara.

6. Essa proposta se subsidia no argumento de que o monitoramento da determinação contida no item 9.2. do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara envolve especificamente a gestão do passivo de processos de prestação de contas de bolsas e auxílios concedidos pelo CNPq, enquanto as propostas de deliberação presentes nesta fiscalização, caso aprovadas, possuem um condão mais amplo, envolvendo o planejamento, avaliação e transparência do processo de trabalho como um todo. Inclusive, esse condão está presente na recomendação contida no item 9.3. do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara.

7. Mesmo identificada essa diferença, percebe-se a similaridade entre os objetos a serem monitorados no âmbito do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara e no âmbito das deliberações a serem prolatadas nesta fiscalização, razão pela qual sugere-se a reunião na mesma relatoria de todos os monitoramentos.

VII

45. Ao acolher a proposta de encaminhamento da equipe de auditoria (peça 121), incluindo os ajustes relacionados a providências internas propostas pelo diretor da subunidade técnica (peça 122), o dirigente máximo da unidade técnica especializada tece alguns comentários que considerou importantes, consoante seu pronunciamento de peça 123, transcrito no relatório que antecede este voto.

46. Com relação à prestação de contas da aplicação de recursos destinados ao fomento de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), destacou o dirigente que o novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (MLCTI) introduziu um novo modelo visando dois objetivos: simplificação dos procedimentos de prestação de contas e foco nos resultados das atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico, os quais devem ser alcançados sem prejuízo à transparência e à obrigação de prestar contas, consoante art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

47. Acrescentou que a auditoria em apreciação decorreu do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara, no qual o Tribunal, entre outros comandos, determinou ao CNPq que: i) avaliasse os ajustes que se encontravam na situação “aguardando relatório técnico e/ou prestação de contas” ou sem conclusão da análise das prestações de contas no prazo de 180 dias e adotasse providências com relação ao ressarcimento ao erário, registro de inadimplência e instauração de tomada de contas especial, nas situações cabíveis; e ii) a entidade não concedesse novas bolsas ou auxílios a beneficiários que estivessem inadimplentes.

48. Ao solicitar prorrogação de prazo para pleno atendimento da referida deliberação, o CNPq reconheceu a relevância do aprimoramento da gestão de concessão de bolsas e auxílios e do saneamento do passivo de prestação de contas, já que esse seria requisito essencial para avaliação da efetividade da política pública.

49. Em consonância com o pronunciamento do diretor da SecexAdministração, o Secretário da mencionada unidade técnica destaca que enquanto o monitoramento da aludida determinação visa avaliar o cumprimento da deliberação do Tribunal especificamente quanto ao tratamento do passivo de processos de contas de bolsas e auxílios concedidos pelo CNPq, a auditoria ora em apreciação compreendeu escopo amplo concernente à avaliação da eficiência do processo de análise de prestação de contas como um todo e dos arranjos institucionais que comprometem a boa governança desse processo.

50. Dessa forma, registra o dirigente que tais processos são conexos, razão pela qual entende pertinente a proposta do Diretor da Subunidade de reunir em uma única relatoria os desdobramentos processuais vinculados ao tema.

51. No tocante às medidas propostas pela equipe de auditoria para tratar dos problemas estruturantes identificados, o Secretário destacou a importância das recomendações, pois, em suma, visam: a revisão e a otimização do processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios; a melhoria do suporte tecnológico desse processo; o aprimoramento da avaliação dos resultados da política; e o aperfeiçoamento da regulamentação do CNPq que disciplina a utilização de amostragem na análise de prestação de contas, em linha com o disposto no novo MLCTI.

52. Quanto à proposta de determinação, em linha com a equipe de auditoria e com o diretor da subunidade, registrou que tal medida visa corrigir irregularidade constatada quanto à transparência e publicidade das informações sobre bolsas e auxílios, em descumprimento ao art. 48, inciso IV, do Decreto 9.283/2018 combinado com o art. 7º, § 3º, inciso II, do Decreto 7.724/2012, que regulamenta a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

53. Por fim, o secretário da SecexDesenvolvimento apresenta sua proposta, constante das alíneas “a” a “j” do item 22 de seu pronunciamento de peça 123, reproduzida no relatório precedente, a qual acolhe a proposta de encaminhamento da equipe de auditoria, com os ajustes relacionados a providências internas deste Tribunal sugeridas pelo diretor da subunidade técnica especializada.

VIII

54. No mérito, estou de acordo com o posicionamento da Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), consubstanciado no pronunciamento de seu dirigente máximo, incorporando às minhas razões de decidir as análises, conclusões e proposições constante do “Relatório de auditoria integrada no processo de prestações de contas de bolsas e auxílios conduzido pelo CNPq” (peça 121), transcrito no relatório que antecede este voto, com os ajustes propostos pelos dirigentes da referida unidade técnica, relacionados a providências internas deste Tribunal (peças 122 e 123), sem prejuízo das considerações que passo a expor acerca de pontos que entendo relevantes.

55. Inicialmente, destaco que a auditoria em apreciação incidiu sobre os principais instrumentos da política pública de promoção do desenvolvimento científico e tecnológico a cargo do CNPq, que é uma das principais entidades de fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação do país.

56. Saliento que o Tribunal já tem apontado, desde a apreciação das contas anuais do exercício de 2017 do CNPq (Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara), um conjunto de irregularidades quanto ao processo de prestações de contas de convênios e de concessão de bolsas e auxílios conduzido pelo CNPq, entre as quais destaco: elevado passivo das referidas prestações de contas pendentes de avaliação pelo CNPq, os quais envolvem materialidade significativa e antiguidade de parte desse passivo, com risco de prescrição da pretensão punitiva em casos de não aprovação das referidas contas;

risco de concessão indevida de novos fomentos em virtude da intempestividade das análises; e prejuízo à verificação do alcance dos objetivos dessas ações, fator necessário para monitoramento e avaliação da própria política pública de promoção do desenvolvimento científico e tecnológico e, também, de fomento à inovação.

57. Na presente fiscalização, a equipe de auditoria evidenciou as seguintes irregularidades: deficiências na alocação de recursos humanos para a análise de prestação de contas; ausência de supervisão e monitoramento da análise técnica dos processos; disfunções nos fluxos de análises das prestações de contas decorrentes de fragilidades dos sistemas de informação; deficiência na transparência e publicidade das informações relativas a bolsas e auxílios; e fundamentação insuficiente do normativo interno do CNPq que especifica faixas de valores para fins de dispensa da análise do relatório financeiro.

58. Conforme bem ressaltado pelo secretário da unidade técnica especializada, nos termos do § 5º do art. 57 do Decreto 9.283/2018, que regulamenta algumas leis para estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional, o prazo para conclusão da análise da prestação de contas final pela entidade concedente, no caso o CNPq, é de até um ano, prorrogável por igual período se justificado.

59. Referido dispositivo, se observado, tem o condão de promover tempestividade tanto com relação à verificação da regularidade da aplicação dos recursos de fomento, como também no que se refere ao monitoramento e à avaliação das entregas associadas às pesquisas apoiadas, o que é fundamental para a melhoria contínua da mencionada política pública. No entanto, para cumprir essa norma, é fundamental que o processo de trabalho de análise das prestações de contas seja eficiente e transparente.

60. De fato, as constatações relatadas pela SecexDesenvolvimento são suficientes para alicerçar a adoção das medidas propostas pela equipe de auditoria e anuídas pela direção da referida unidade técnica especializada. A determinação e as recomendações propostas pela unidade técnica são no sentido de dar eficiência e transparência ao processo de análise de prestações de contas final de bolsas e auxílios conduzido pelo CNPq.

61. Em síntese, as recomendações propostas nesta auditoria buscam tratar dos problemas estruturantes identificados, tem natureza colaborativa, apresenta ao CNPq oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo, em conformidade com o estabelecido no art. 2º, inciso III, da Resolução-TCU 315/2020, e objetivam:

- a) a revisão e a otimização do processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios;
- b) a melhoria do suporte tecnológico desse processo;
- c) o aprimoramento da avaliação dos resultados da política pública; e
- d) o aperfeiçoamento da regulamentação do CNPq que disciplina a utilização de amostragem na análise de prestação de contas, em linha com o disposto no novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (MLCTI).

62. Já a proposta de determinação visa corrigir a irregularidade constatada quanto à transparência e publicidade das informações sobre bolsas e auxílios, em descumprimento ao art. 48, inciso IV, do Decreto 9.283/2018, combinado com o art. 7º, § 3º, inciso II, do Decreto 7.724/2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação.

63. Mencionada legislação estabelece, **in verbis**:

63.1. Decreto 9.283/2018:

Art. 48. O monitoramento, a avaliação e a prestação de contas serão disciplinados pelas instituições

concedentes, observados os seguintes parâmetros: (...)

IV - as instituições concedentes deverão providenciar:

- a) o fornecimento de orientações gerais e de modelos dos relatórios a serem utilizados; e
- b) a publicidade dos projetos subsidiados, de seus produtos, de seus resultados, de suas prestações de contas e de suas avaliações, sem prejuízo dos direitos de propriedade intelectual.

63.2. Decreto 7.724/2012:

Art. 7º. É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei 12.527, de 2011.

§ 3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1º, informações sobre: (...)

II - programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;

64. Destaco, ainda, que os parágrafos 1º e 2º do transcrito art. 48 estabelecem que: i) os indicadores utilizados para monitoramento dos beneficiários deverão ser transparentes, razoáveis e auditáveis; e ii) os dados de monitoramento, sem prejuízo de eventuais consolidações efetuadas pelos concedentes, deverão ser divulgados em formatos abertos, não proprietários, como planilhas e textos, de modo a facilitar a análise das informações.

65. Conforme evidenciado nesta auditoria, há, de fato, situação caracterizada como irregular, pois a falta de disponibilização de informações no portal do CNPq relativas a bolsas e auxílios, seus produtos, seus resultados, suas prestações de contas e suas avaliações, sem prejuízo dos direitos de propriedade intelectual, afronta ao disposto nos mencionados dispositivos regulamentares.

66. Dessa forma, a determinação proposta está em conformidade com o estabelecido no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que estabelece que as determinações devem ser formuladas para interromper irregularidade em curso ou remover seus efeitos.

67. Ademais, verifica-se que a implementação das providências imediatas necessárias para prevenir ou corrigir a irregularidade apurada nestes autos é factível, visto que o CNPq, por meio da COEST do Gabinete da Presidência, já iniciou a ação, consoante informado pelo próprio órgão quando da resposta ao “Relatório Preliminar Auditoria TCU” (peça 120, p. 8), **in verbis**:

A ação foi iniciada e está sendo conduzida pela COEST, com o apoio da CGETI. O primeiro conjunto de dados, referente às informações sobre as bolsas pagas pelo CNPq, foi gerado e encontra-se em análise pela COEST para disponibilização no Portal de Dados Abertos. Os demais conjuntos de dados, referentes aos pagamentos de auxílios, produtos gerados pelas bolsas e auxílios financiados, bem como as prestações de contas e suas avaliações, estão sendo estruturados e serão gerados em um prazo de até 180 dias. Assim, sugere-se solicitar a ampliação do prazo estipulado pelo TCU, com o compromisso de que os conjuntos de dados serão disponibilizados para acesso público à medida em que forem sendo gerados.

68. No tocante à prorrogação do prazo para atendimento à determinação, tendo em vista as informações complementares apresentadas pelo CNPq, entendo, em linha com a unidade técnica, pertinente que o prazo seja prorrogado de 90 para 180 dias.

69. A amplitude das informações a serem publicadas conforme exigência do Decreto 9.283/2018 (projetos subsidiados, seus produtos, seus resultados, suas prestações de contas e suas avaliações) implicará na necessidade de aperfeiçoamento dos processos de trabalho e dos sistemas que dão suporte à análise de prestação de contas de bolsas e auxílios, aspectos que estão contemplados nas recomendações propostas nestes autos.

70. No tocante ao apensamento do presente processo ao TC 000.073/2019-9, nos termos dos arts. 169, inciso I, do Regimento Interno do TCU, e 2º, inciso VII, da Resolução-TCU 259/2014, acolho a proposta da SecexDesenvolvimento e determino tal medida. De fato, verifico similaridade entre o

objeto da presente auditoria (TC 033.633/2020-7) e os assuntos que foram abordados no julgamento das contas do CNPq de 2017.

71. Acolho, também, a proposta da unidade técnica especializada de que o monitoramento das deliberações da presente fiscalização seja, excepcionalmente, distribuído à relatoria do monitoramento das deliberações do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara, prolatado no âmbito do TC 000.073/2019-9, atualmente da relatoria do Ministro Jorge Oliveira.

72. Em linha com o entendimento expresso pelos dirigentes da SecexDesenvolvimento, sendo similares os assuntos tratados nos referidos processos – TC 000.073/2019-9 e TC 033.633/2020-7 – adequado que o processo de monitoramento das deliberações exaradas nestes autos seja atribuído ao eminente Ministro Jorge Oliveira, relator do TC 025.673/2021-1, processo instaurado para monitorar as deliberações do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara. Conforme já registrado, tal monitoramento já está em andamento neste Tribunal.

73. A conexão de tais processos está clara, pois enquanto o monitoramento das deliberações do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara envolve especificamente a gestão do passivo de processos de prestação de contas de bolsas e auxílios concedidos pelo CNPq, o monitoramento das deliberações da presente fiscalização possui um condão mais amplo, envolvendo o planejamento, avaliação e transparência do processo de trabalho como um todo.

74. Ademais, importante ressaltar que esse condão mais amplo está presente na recomendação contida no subitem 9.3. do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara. Por elucidativo, transcrevo, a seguir, o referido subitem:

9.3. recomendar ao CNPq que, com o objetivo de nortear de forma mais apropriada o planejamento, a execução, o monitoramento e a avaliação dos resultados, embasar as decisões da entidade, sobretudo quanto à alocação dos recursos e ao incentivo ao aumento da produtividade do seu pessoal, bem como envolver-se no cumprimento do comando contido no subitem 9.2 do Acórdão 1.237/2019-TCU-Plenário, aperfeiçoe seus indicadores de desempenho institucional, com destaque para os seguintes aspectos:

9.3.1. desdobrar o mapa estratégico da organização, com a definição de indicadores e metas para cada objetivo estratégico; e

9.3.2. agregar valores mais qualitativos à observação dos resultados e voltados para a eficiência, a efetividade e a eficácia das ações institucionais.

75. Assim, ao entender que tais processos são conexos – presentes autos e TC 000.073/2019-9 – pertinente reunir em uma única relatoria os desdobramentos processuais vinculados ao tema (processo a ser autuado com objetivo de monitorar estes autos e o TC 025.673/2021-1, que monitora as deliberações do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara).

76. Registro, também, que, consoante instrução preliminar constante do mencionado processo, com base nas informações já encaminhadas pelo CNPq em atendimento ao Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara, o passivo de 216.639 processos com prestação de contas pendente foi reduzido em 80,08% após passar por quatro sucessivas etapas de aprimoramento e revisões.

77. À guisa de clareza, reproduzo o quadro constante da aludida instrução da SecexDesenvolvimento contendo o resumo e os quantitativos de cada uma das etapas de revisão do estoque de processos.

Quadro 4 - Etapas de revisão do estoque apurado inicialmente de 216.639 processos

Etapa	Resumo	Qtd. retirada	Percentual do estoque
Primeira	Encerrados processos relacionados aos programas institucionais de bolsas de iniciação científica e inovação tecnológica que deixaram de ser considerados como pendências individuais	72.583	33,50%

Segunda	Encerrados processos em duplicidade decorrentes de um modelo de fluxo dos processos no âmbito dos sistemas informatizados do Conselho	35.594	16,43%
Terceira	Concluídos processos de prestações de contas de bolsas de doutorado e de mestrado com registro de depósito da tese ou da dissertação, conforme o curso	6.340	2,93%
Quarta	Alteração de situação em lote; encerramento manual; encerramento para compatibilizar os dados entre SIPC, Sigef e PICC; encerramento de processos que efetivamente estavam com análises finalizadas, mas constavam do sistema de fomento como pendentes	58.959	27,22%
Total		173.476	80,08%

Fonte: Relatório 01/CNPq/2021 (peça 10 do processo TC 025.673/2021-1)

78. Diante do quadro apresentado nesta auditoria e tendo em conta que as ações que serão adotadas e as que já estão sendo adotadas pelo CNPq para tratamento do estoque de processos com prestação de contas pendentes já estão em análise no monitoramento da determinação constante do subitem 9.2 do Acórdão 450/2020-TCU-Plenário, no âmbito do processo TC 025.673/2021-1, entendo que as medidas propostas pela equipe de auditoria, anuídas pelos dirigentes da SecexDesenvolvimento, são suficientes para atacar as fragilidades relacionadas à análise das prestações de contas de bolsas e auxílios de uma forma estruturante, e contribuem para o aperfeiçoamento da política pública em questão. Assim, tais medidas devem ser monitoradas pelo Tribunal.

79. Observo, por fim, que, no âmbito do monitoramento a ser executado, deve a unidade técnica, caso identifique demora ou fragilidade nas ações adotadas pelo CNPq para a correção dos problemas, promover a identificação dos responsáveis por cada ato para fins de audiência.

Isso posto, manifestando-me de acordo com a abordagem realizada pela equipe de auditores e pela direção da unidade especializada, a quem elevo meus louvores pelo profícuo trabalho produzido, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de novembro de 2021.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2794/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 033.633/2020-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesen).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o presente processo que trata de auditoria integrada com vistas a avaliar a eficiência do processo de análise de prestações de contas final de bolsas e auxílios conduzido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), com ênfase no tratamento do atual passivo de prestações de contas com prazo vencido e pendentes de análise conclusiva, bem como na prevenção de que tal situação se repita, verificando os arranjos institucionais que o condicionam e comprometem sua boa governança, a regularidade da dispensa de análise financeira conforme faixas de valores previstas em normativo editado pela unidade jurisdicionada, e a transparência e publicidade dos dados relacionados aos incentivos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar ao CNPq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.1.1. revise seu processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios, promovendo medidas de alocação de seus recursos humanos que, considerando a capacidade operacional no tocante ao exercício de todas as competências e atribuições das áreas envolvidas, tornem mais equânime o quantitativo de prestações de contas a serem analisadas por servidor, em consonância com o disposto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, art. 10, inciso II combinado com o § 3º, e no Decreto 10.382/2020, art. 11, incisos V e IV, e com as boas práticas contidas no “Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU”, item 3.1.4 – Capacidade Organizacional e Recursos (disponível em <https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-de-governanca-em-politicas-publicas.htm>, p. 54-55);

9.1.2. considere na revisão de seu processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios, no âmbito dos trabalhos de revisão de sua estrutura organizacional decorrentes da adesão do órgão ao “Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov)”, bem como no âmbito dos trabalhos previstos na Portaria CNPq 101/2020, art. 3º, inciso IV, a necessidade de coordenação da análise técnica das referidas prestações de contas no âmbito de todo o CNPq, e não apenas em nível de coordenações-gerais das diretorias finalísticas, bem como a necessidade de sua supervisão e monitoramento sistemático, considerando, ainda, a capacidade operacional das demais áreas de sua estrutura organizacional e a otimização de sua força de trabalho, em consonância com as premissas dispostas no Decreto 10.382/2020, art. 11, incisos IV, V e VI, e com boas práticas contidas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, itens 3.1.4 – Capacidade Organizacional e Recursos e 3.1.5 – Coordenação e Coerência (disponível em <https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-de-governanca-em-politicas-publicas.htm>, p. 54-55 e 58-59, respectivamente);

9.1.3. faça constar, no âmbito dos trabalhos decorrentes da adesão do Conselho ao “Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov)”, bem como no âmbito dos trabalhos previstos na Portaria CNPq 101/2020, art. 3º, inciso IV, o redesenho e a otimização do processo de análise das prestações de contas no âmbito das referidas medidas de transformação

institucional, em consonância com as premissas dispostas no Decreto 10.382/2020, art. 2º, incisos II, IV e V;

9.1.4. considere na revisão de seu processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios, no âmbito das atribuições previstas no art. 3º da Portaria CNPq 101/2020, as seguintes necessidades a serem satisfeitas pela futura plataforma tecnológica, sem prejuízo de, no âmbito da gestão operacional do referido processo de trabalho, continuar a implementação de melhorias nas funcionalidades da PICC, priorizando aquelas que promovam a satisfação das referidas necessidades, quais sejam:

9.1.4.1. ter integração com sistemas e bases de dados internas e de outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal que mantenham informações necessárias ao processo de trabalho de prestações de contas de bolsas e auxílios, em consonância com as premissas dispostas no Decreto 10.382/2020, art. 11, incisos II e III;

9.1.4.2. produzir informações íntegras e confiáveis à tomada de decisões, ao cumprimento de obrigações de transparência e à prestação de contas, em atenção ao disposto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, art. 10, inciso III, e em consonância com as orientações contidas no “Cobit 2019, objetivo DSS06 - Managed Business Process Controls” (Controles de Processos de Negócio Gerenciados, tradução livre);

9.1.5. observe, na divulgação de informações relativas a avaliações e resultados da concessão de bolsas e auxílios, com o intuito de nortear a observância ao disposto no art. 48, inciso IV, do Decreto 9.283/2018, c/c art. 7º, § 3º, inciso II, do Decreto 7.724/2012, as boas práticas e diretrizes dispostas no “Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU” (disponível em <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm>, p. 67, 70 e 94), bem como no “Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU” (disponível em <https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-de-governanca-em-politicas-publicas.htm>, p. 60-62);

9.1.6. promova estudo detalhado, no sentido de aperfeiçoar a IS CNPq 001/2018, acerca da pertinência do uso de faixas de valores a dispensarem análise financeira em caso de “Relatório de Execução do Objeto (REO)” aprovado, bem como para justificar a escolha das referidas faixas, incluindo a materialidade sobre a qual a dispensa irá incidir, observando parâmetros de classificação das prestações de contas segundo níveis de criticidade ou risco de inconformidades, tendo por base tipologias de matriz de risco, a exemplo da delineada no subitem 9.6.1 do Acórdão 3.061/2019-TCU-Plenário, da relatoria da Ministra Ana Arraes, detalhada nos itens 121 a 128 do relatório que embasou o referido acórdão (parágrafos 313-314 e 333 do Relatório de Auditoria Integrada elaborado pela equipe de auditoria da SecexDesenvolvimento, peça 121);

9.2. determinar ao CNPq, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, divulgue, em formatos abertos, não proprietários, como planilhas e textos, informações relativas a bolsas e auxílios, seus produtos, seus resultados, suas prestações de contas e suas avaliações, sem prejuízo dos direitos de propriedade intelectual, com vistas ao atendimento ao disposto no art. 48, inciso IV, do Decreto 9.283/2018, combinado com o art. 7º, § 3º, inciso II, do Decreto 7.724/2012;

9.3. fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, comunicação do relator ao colegiado no sentido ordenar o monitoramento das recomendações contidas neste acórdão, bem como que o respectivo monitoramento dessas deliberações seja, excepcionalmente, distribuído à relatoria do monitoramento das deliberações do Acórdão 450/2020-TCU-2ª Câmara (TC 025.673/2021-1, Relator: Excelentíssimo Ministro Jorge Oliveira);

9.4. dar conhecimento desta deliberação ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), informando-lhe que o relatório e o voto que a fundamentam podem ser obtidos no endereço <http://www.tcu.gov.br/acordaos>; e

9.5. autorizar o apensamento do presente processo aos autos do TC 000.073/2019-9, nos termos do art. 169, inciso I, do Regimento Interno do TCU (RITCU).

10. Ata nº 46/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 24/11/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2794-46/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Raimundo Carreiro, Bruno Dantas, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral