

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: Instituto Nacional de Pesquisa Espaciais -São Jose dos Campos - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

Exercício: 2016

Município: São José dos Campos - SP

Relatório nº: 201700903

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO

Análise Gerencial

Senhor Superintendente da CGU-Regional/SP,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201700903, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Instituto Nacional de Pesquisa Espaciais - São José dos Campos - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 03 a 13 de abril de 2017, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

2. Resultados dos trabalhos



De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 01 de dezembro de 2016, entre a Controladoria Regional da União no Estado de São Paulo e a Secex/SP/TCU, foram efetuadas as seguintes análises, tendo como referência os itens do Anexo II da DN TCU 156/2016:

1. Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade prestadora da conta (UPC), da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU 63/2010 com as normas e orientações que regem a elaboração de tais peças;
2. Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão;
3. Avaliação dos indicadores instituídos pela UPC para aferir o desempenho de sua gestão;
6. Avaliação da gestão de compras e contratações;
11. Avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UPC com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos; e
15. Avaliação da observância, pela UPC, da ordem cronológica dos pagamentos estabelecida pelo art. 5º da Lei 8.666/1993.

2.42 Avaliação da Conformidade das Peças

Da análise das peças enviadas por meio do sistema e-Contas ao Tribunal de Contas da União, referentes à prestação de contas do exercício de 2016, pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - Inpe, constata-se que as peças foram elaboradas conforme a Instrução Normativa TCU nº 63/2010, as Decisões Normativas TCU nºs 154/2016 e 156/2016 e a Portaria TCU nº 59/2017, e contemplam os conteúdos e os formatos obrigatórios.

Verificou-se que o Rol de Responsáveis do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - Inpe contido no sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União, referente à prestação de contas do exercício de 2016, está em conformidade com a legislação e com as orientações do e-Contas.

2.43 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Verificou-se que o Inpe adota os princípios e componentes de Controle Interno Administrativo que asseguram o atingimento de seus objetivos estratégicos. Quanto à qualidade e à suficiência destes controles internos administrativos e considerando os componentes a seguir, observou-se que:

- i) Ambiente de Controle: O Inpe se encontra sob o Código de Ética do Servidor Público Federal, com servidores treinados, capacitados e avaliados; e com estrutura organizacional e instrumentos normativos formalizados. Assim, considera-se aprimorado seu “Ambiente de Controle”.
- ii) Avaliação de Risco: Quanto à capacidade do Instituto em prever eventos com potencial negativo sobre seus objetivos estratégicos, considera-se que o componente “Avaliação de Risco” encontra-se no nível básico, visto que, embora



exista um planejamento estratégico instituído, o Inpe não dispõe de uma política institucionalizada de gerenciamento de risco nem processos estabelecidos para tratamento preventivo contra fraudes, que contraria o Art. 17, da IN Conjunta MP/CGU N° 01/2016.

- iii) Atividades de Controle: O Inpe, além da ausência de política de gestão de risco, também não possui uma política institucionalizada de Controle Interno, mas dispõe de instrumentos e exerce atividades de controle em determinadas áreas e em determinados processos de gestão, tais como, na gestão de compras e contratos, na segregação de funções, em atividades científicas e de pesquisa, entre outras, que asseguram um razoável grau na minimização dos riscos, enquadrando o componente “Atividade de Controle” no nível intermediário.
- iv) Informação e Comunicação: As informações relacionadas às atividades e aos objetivos do Instituto, tanto para o público interno quanto o externo, são disponibilizadas principalmente através de internet, demonstrando um nível básico para o componente “Informação e Comunicação”.
- v) Monitoramento: O Inpe não possui uma política institucionalizada de Controle Interno. Diante da citada ausência, considera-se que, para o componente “Monitoramento” das atividades de controle, o Inpe se enquadra no nível básico.

2.44 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Não existiu determinação ou recomendação do TCU ao Inpe que contivesse determinação específica para que a CGU acompanhasse.

2.45 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

A rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações da CGU mantida pelo Inpe está a cargo da recém-criada Coordenação de Acompanhamento de Processos e Formalização de Atos Normativos – COAPF, que tem entre suas atribuições a de “*atender as demandas provenientes do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União, bem como acompanhar as auditorias pelos mesmos realizadas*”.

Verificou-se o adequado e oportuno atendimento às recomendações da CGU. Em 2016 havia catorze recomendações pendentes. O Inpe acatou duas recomendações, permanecendo doze sem atendimento, porém dentro do prazo para atendimento.

Já na ocasião dos trabalhos de campo desta Auditoria Anual de Contas, verificou-se a existência de seis recomendações ainda pendentes. Uma recomendação trata da “*Ausência de medidas prévias de revisão de contratos, vigentes ou encerrados, firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento*” e encontra-se suspensa “*até que seja tomada decisão definitiva pelo TCU quanto ao cumprimento do Acórdão 1212/2014.*” As cinco recomendações restantes tratam de temas ligados à tecnologia da informação e não impactam a gestão da unidade.

2.46 Avaliação do CGU/PAD



A Coordenação de Recursos Humanos - CRH do Inpe é o setor responsável por gerenciar o sistema CGU-PAD no Instituto. Verificou-se que estão sendo registradas as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no Inpe, conforme a Portaria CGU nº 1.043/2007. Porém, no que se refere ao prazo de trinta dias para a sua inserção no sistema, o Inpe não tem respeitado, sob a alegação de que, como não há um setor específico para tratar o assunto, ou seja, o gerenciamento do sistema é feito pela CRH, há carência de pessoal para realizar esta atribuição.

Ao confrontar as informações contidas no sistema CGU-PAD com os processos disciplinares e sindicâncias instaurados em 2016, verificou-se que 14 processos ainda não possuíam registro no sistema. Questionada a respeito, o Inpe esclareceu que “... dos 22 processos administrativos instaurados no INPE (PAD's e Sindicâncias) no exercício de 2016, esclarecemos que 8 processos se encontram cadastrados no sistema CGU-PAD e que os 14 processos remanescentes serão cadastrados até o dia 28/04/2017.”

2.47 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A fim de avaliar a regularidade dos processos licitatórios e das aquisições realizadas por meio de dispensa e de inexigibilidade de licitação, bem como a utilização dos critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e de obras, foram selecionados, com base em critério de amostragem, processos iniciados e finalizados no exercício de 2016, conforme demonstrados a seguir:

Quadro - Licitações avaliadas

Descrição	Quantidade de processos	Valor envolvido (R\$)
Processos licitatórios	96	27.374.113,01
Processos avaliados	1	1.462.450,00
Processos em que foi detectada alguma desconformidade	0	—

Fonte: Extrações do Siasg.

Quadro - Dispensas de licitação avaliadas

Descrição	Quantidade de processos	Valor envolvido (R\$)
Processos de dispensa	6	1.228.074,61
Processos avaliados	2	835.453,88
Processos em que foi detectada alguma desconformidade	0	—

Fonte: Extrações do Siasg.

Quadro - Inexigibilidades de licitação avaliadas

Descrição	Quantidade de processos	Valor envolvido (R\$)
Processos de inexigibilidade	2	6.810.848,69
Processos avaliados	1	5.435.093,16
Processos em que foi detectada alguma desconformidade	0	—

Fonte: Extrações do Siasg.

Quadro - Compras sustentáveis avaliadas

Descrição	Quantidade de processos por área			
	TI	Obras	Outros	Somatório
Processos de compra na gestão 2016	2	1	9	12



Todos os selecionados para avaliação (a + b + c)	2	—	9	11
Dispensados de aplicar a legislação de compras sustentáveis (a)	—	—	—	—
Em conformidade com a legislação de compras sustentáveis (b)	2	—	9	11
Em desconformidade com a legislação de compras sustentáveis (c)	—	—	—	—

Fonte: Resposta do Inpe a Solicitação de Auditoria

Para avaliar a adesão da unidade auditada aos critérios de sustentabilidade ambiental estabelecidos na IN SLTI MPOG n° 1/2010, na Portaria SLTI MPOG n° 2/2010 e no Decreto n° 5.940/2006, analisamos os critérios de sustentabilidade ambiental incluídos em editais de processos licitatórios e verificamos que o Inpe inclui cláusulas prevendo a adoção de critérios de sustentabilidade ambiental em uma variedade de processos, como na contratação de serviços de reprografia, limpeza, segurança e manutenção, na aquisição de bens de tecnologia da informação e na aquisição de outros equipamentos.

Com relação aos controles internos, após avaliação das respostas e evidências apresentadas pelo Inpe para o questionário de avaliação de controles internos (QACI) referente aos seus processos de aquisição e de acompanhamento contratual, considera-se que o nível de maturidade dos controles internos do Inpe encontra-se na transição entre intermediário (há princípios e padrões documentados, e treinamento básico sobre controles internos) e aprimorado (controles internos obedecem aos princípios estabelecidos, são supervisionados e regularmente aprimorados), conforme os conceitos da escala utilizada pelo Tribunal de Contas da União. Verifica-se que a principal deficiência do Inpe refere-se à ausência de um grupo gestor de contratos e de supervisão dos fiscais de contratos designados, conforme registro em ponto específico deste relatório, constatação que foi corroborada pela verificação de ocorrência de um pagamento irregular de R\$ 15.620,87, conforme registro em outro ponto específico deste relatório.

2.48 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

De acordo com informações constantes no Relatório de Gestão, a dotação orçamentária do Inpe em 2016 apresentou um aumento de 26,8% em relação ao limite de empenho autorizado em 2015, o que contribuiu para que o Instituto atingisse os objetivos das ações do PPA sob sua responsabilidade integral ou parcial. Entretanto, o descompasso entre as necessidades e disponibilidades orçamentárias por conta de defasagem no cronograma de liberação de recurso inviabilizou o prosseguimento de parte dos processos de contratação de serviços e aquisições de bens por impossibilidade de cumprimento de prazos legais, o que impactou no índice de execução orçamentária, que caiu de 99% em 2015 para 86% em 2016.

Conforme descrito no Relatório de Gestão, o Inpe é responsável pela execução integral de duas Ações do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), com recursos provenientes do MCTIC:

Quadro – Responsabilidade da execução de ações.

Ação	Descrição	Outros executores
------	-----------	-------------------



20UI	C,T & Inovação no Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, do Programa 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação	Inpe
20V9	Monitoramento da Cobertura da Terra e do Risco de Queimadas e Incêndios Florestais, do Programa 2050 – Mudança do Clima	Inpe
20VA	Apoio a Estudos e Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento Relacionados à Mudança do Clima, do Programa 2050 – Mudança do Clima	Inpe, MCTIC
20VB	Pesquisa e Desenvolvimento de Tecnologias para o Setor Espacial	Inpe. MCTIC e AEB
20VC	- Desenvolvimento, Lançamento e Operação de Integração e Testes	Inpe, MCTIC e AEB

*Elaborado pela CGU/R-SP a partir de informações disponibilizadas pelo Inpe.

A presente avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão considerou apenas as ações em que Inpe fosse responsável pela sua execução integral.

1) 2021.20UI.24101 – Ciência, Tecnologia e Inovação no Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais;

Em consulta ao Plano Diretor, referente ao período ao quadriênio de 2016 a 2019, verificamos que as atividades empreendidas no objetivo 20UI estão previstos no Plano Diretor (Gerar conhecimento científico por meio de pesquisa básica e de tecnologias com desenvolvimento instrumental na área de Ciências Espaciais e Atmosféricas), o que indica que os objetivos estabelecidos no PPA são compatíveis com o estabelecido no Plano de Desenvolvimento Institucional.

Em consulta aos resultados da execução de metas da ação 20UI e dos seus indicadores, pode-se confirmar as informações constantes no Relatório de Gestão de que a meta prevista para a ação foi atingida.

Quadro – Resultados da execução de metas da ação 20UI

Ação: 20UI	2014	2015	2016
Meta física reprogramada	20 ⁽¹⁾	10 ⁽¹⁾	10
Realizada	15	18	22
Dotação atual (R\$)	6.012.550,00	7.012.550,00	5.854.735,00
Empenhado (R\$)	6.825.983,00	5.859.887,00	5.763.274,00
Liquidado (R\$)	4.717.989,00	4.655.298,00	4.637.858,00
Pago (R\$)	4.690.573,00	4.635.132,00	4.637.858,00
Reprogramado financeiro (R\$)	54.112.950,00	7.012.550,00	5.854.735,00

Fonte: Siop

⁽¹⁾ Como o produto desta ação em exercícios anteriores era quantificado por artigo publicado, observa-se que a execução da meta física, referente aos exercícios de 2014 e 2015, não pode ser comparada de forma plena com a execução do exercício de 2016, que definiu como unidade de medida o quantitativo de serviços prestados, que abrange, além da publicação de artigos técnico-científicos, outros serviços como a formalização de acordos de cooperação institucional e a disponibilização de acessos gratuitos de dados científicos.

Pode-se verificar, no Quadro, que em 2016 a execução superou o quantitativo previsto na meta física.

Quadro – Indicadores da ação 20UI



Eficiência da LOA (EFLOA)	277,72%
Eficiência após a reprogramação (EFREP)	277,72%*
Eficácia da LOA (ECLOA)*	0,00%
Eficácia após a reprogramação (ECREP)*	0,00%

Fonte: Siop

* Não houve reprogramação financeira.

De acordo com informações contidas em relatório extraído do Siop, a meta física não reflete completamente os serviços prestados com recursos dessa ação, pois independentemente do atingimento da meta prevista, os recursos devem custear a manutenção de 5 unidades físicas do Inpe.

Considerando-se que, dentro do orçamento devem existir despesas fixas e variáveis, observa-se que as despesas fixas apresentam pouca sensibilidade com a execução das metas físicas, sendo que, ao contrário, as despesas variáveis que devem apresentar maior sensibilidade aos eventos que se relacionam com as metas físicas programadas.

Pela análise de despesas efetuadas, observa-se que a maior parte dos gastos se referem a despesas de manutenção, segurança e limpeza para o funcionamento de unidades físicas espalhadas pelo país.

Dessa forma, verifica-se que, embora a existência das instalações fixas seja essencial para o atingimento das metas físicas, o volume de recursos despendidos apresenta pouca correlação com os resultados de meta física. Dessa forma, poderão ocorrer situações em que grande parte das despesas orçadas tenha sido despendida sem que tenha ocorrido execução de meta física, assim como a situação que ocorreu em que se atingiu o dobro da meta física sem correspondente acréscimo de despesas.

2) 2050.20V9.24205 - Monitoramento da Cobertura da Terra e do Risco de Queimadas e Incêndios Florestais.

Em consulta ao Plano Diretor, referente ao período ao quadriênio de 2016 a 2019, verificamos que as atividades empreendidas no objetivo 20V9 estão previstos no Plano Diretor (Monitorar o desmatamento, a regeneração vegetal e a degradação florestal, risco, ocorrências e severidade de incêndios florestais dos biomas brasileiros para atender às demandas de políticas públicas do Estado brasileiro), o que indica que os objetivos estabelecidos no PPA são compatíveis com o estabelecido no Plano de Desenvolvimento Institucional.

Em consulta aos resultados da execução de metas da ação 20V9 e dos seus indicadores, pode-se confirmar as informações constantes no Relatório de Gestão de que a meta prevista para a ação foi atingida.

A partir dos dados disponíveis no Siop, apresentamos o seguinte quadro:

Quadro - Resultados da execução de metas da ação 20V9

Ação: 20V9	2014	2015	2016
Meta física reprogramada	365	365	332
Realizada	367	365	332
Dotação atual (R\$)	6.389.700,00	6.389.700,00	5.678.626,00
Empenhado (R\$)	6.156.958,00	4.823.118,00	2.997.246,00



Liquidado (R\$)	4.922.547,00	4.287.784,00	2.563.741,00
Pago (R\$)	4.225.530,00	4.156.852,00	2.563.741,00
Reprogramado financeiro (R\$)	6.389.700,00	6.389.700,00	5.678.626,00

Fonte: Siop

Quadro – Indicadores da ação 20V9

Eficiência da LOA (EFLOA)	209,80%
Eficiência após a reprogramação (EFREP)	0,00%
Eficácia da LOA (ECLOA)*	100,00%
Eficácia após a reprogramação (ECREP) *	100,00%

Fonte: Siop

* Não houve reprogramação financeira.

Do quadro acima, verifica-se que a meta física foi atingida com a utilização de metade dos recursos orçados. De acordo com informações contidas em relatório extraído do Siop, esse descompasso foi ocasionado pela utilização de recursos extra orçamentários disponíveis em projeto aprovado pelo Fundo Amazônia do BNDES para execução de parte da meta física programada. Essa situação teria se originado de dificuldades para definição do modo de contratação dos serviços previstos, devido ao novo cenário legal decorrente da promulgação de novas leis de inovação e de fundações de apoio.

2.49 Obediência à Ordem Cronológica dos Pagamentos

Quanto aos pagamentos das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, de um total de 277 pagamentos efetuados pela unidade examinada, no período verificado, foram analisados 44 pagamentos.

Da análise empreendida, não foram identificados pagamentos que evidenciassem o descumprimento da ordem cronológica prevista no artigo 5º da Lei n.º 8.666/1993.

Quadro - Avaliação do cumprimento à ordem cronológica dos pagamentos

	Quantidade de Pagamentos	Valor Total (R\$)
Na Planilha Fornecida	277	33.739.171,85
Na Amostra Verificada	44	3.483.956,74
Em Desobediência à Ordem Cronológica	0	0,00

Fonte: Extração retirada da Intranet CGU / FTP Público.

Na verificação dos processos de pagamento, constatamos falha em um deles, com pagamento irregular de R\$ 15.620,87, conforme registro em ponto específico deste relatório.

2.50 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ



O Relatório de Gestão do exercício de 2016 do Inpe apresentou um total de 21 indicadores de gestão, no “Quadro 33 - Indicadores de Produção (científica, tecnológica, industrial) e de Gestão”, sem alterações no rol de indicadores que foram apresentados nos últimos exercícios. Na análise dos indicadores, constatamos necessidade de melhoria na transparência do Repositório de Indicadores de Gestão - Ring, novo sistema computacional que foi desenvolvido internamente pelo Inpe, sendo também verificado que indicadores considerados ineficientes pelo próprio Inpe não tiveram encaminhamento formal de solução junto ao MCTIC, conforme registro em ponto específico deste relatório.

2. 10 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as constatações identificadas pela equipe, aquelas nas quais foi estimada ocorrência de dano ao erário são as seguintes:

3.2.2.1

Pagamento irregular de R\$ 15.620,87.

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas durante a execução dos trabalhos e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com o Inpe e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

São Paulo/SP.

Nome: [Nome suprimido]

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: [Nome suprimido]

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: [Nome suprimido]

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE



Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Superintendente da Controladoria Regional da União no Estado de São Paulo

Achados da Auditoria - nº 201700903

1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS

1.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação do cumprimento das recomendações da CGU.

Fato

A rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações da CGU mantida pelo Inpe está a cargo da recém-criada Coordenação de Acompanhamento de Processos e Formalização de Atos Normativos – COAPF, que tem entre suas atribuições a de “*atender as demandas provenientes do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União, bem como acompanhar as auditorias pelos mesmos realizadas*”.

Verificou-se o adequado e oportuno atendimento às recomendações da CGU. Em 2016 havia catorze recomendações pendentes. O Inpe acatou duas recomendações, permanecendo doze sem atendimento, porém dentro do prazo para atendimento.

Já na ocasião dos trabalhos de campo desta Auditoria Anual de Contas, verificou-se a existência de seis recomendações ainda pendentes. Uma recomendação trata da “*Ausência de medidas prévias de revisão de contratos, vigentes ou encerrados, firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento*” e encontra-se suspensa “*até que seja tomada decisão definitiva pelo TCU quanto ao cumprimento do Acórdão 1212/2014.*” As cinco recomendações restantes tratam de temas ligados à tecnologia da informação e não impactam a gestão da unidade.



1.1.2 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de política de gestão de riscos.

Fato

Verificou-se que o Inpe adota os princípios e componentes de Controle Interno Administrativo que asseguram o atingimento de seus objetivos estratégicos. Quanto à qualidade e à suficiência destes controles internos administrativos e considerando os componentes a seguir, observou-se que:

- i) Ambiente de Controle: O Inpe se encontra sob o Código de Ética do Servidor Público Federal, com servidores treinados, capacitados e avaliados; e com estrutura organizacional e instrumentos normativos formalizados. Assim, considera-se aprimorado seu “Ambiente de Controle”.
- ii) Avaliação de Risco: Quanto à capacidade do Instituto em prever eventos com potencial negativo sobre seus objetivos estratégicos, considera-se que o componente “Avaliação de Risco” encontra-se no nível básico, visto que, embora exista um planejamento estratégico instituído, o Inpe não dispõe de uma política institucionalizada de gestão de riscos nem processos estabelecidos para tratamento preventivo contra fraudes, que contraria o Art. 17, da IN Conjunta MP/CGU Nº 01/2016.
- iii) Atividades de Controle: O Inpe, além da ausência de política de gestão de risco, também não possui uma política institucionalizada de Controle Interno, mas dispõe de instrumentos e exerce atividades de controle em determinadas áreas e em determinados processos de gestão, tais como, na gestão de compras e contratos, na segregação de funções, em atividades científicas e de pesquisa, entre outras, que asseguram um razoável grau na minimização dos riscos, enquadrando o componente “Atividade de Controle” no nível intermediário.
- iv) Informação e Comunicação: As informações relacionadas às atividades e aos objetivos do Instituto, tanto para o público interno quanto o externo, são disponibilizadas principalmente através de internet, demonstrando um nível básico para o componente “Informação e Comunicação”.
- v) Monitoramento: O Inpe não possui uma política institucionalizada de Controle Interno. Diante da citada ausência, considera-se que, para o componente “Monitoramento” das atividades de controle, o Inpe se enquadra no nível básico.

Causa

Em razão da ausência de novas contratações e por conta das recentes aposentadorias, houve dificuldade para se deslocar servidores administrativos para a elaboração da política de gestão de riscos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 359/2017/SEI-INPE, de 18 de julho de 2017, a Direção do Inpe apresentou a seguinte manifestação:

“É oportuno esclarecer que o não estabelecimento de uma Política de Gestão de Risco para o INPE até 10 de maio de 2017, conforme estipulada na IN CGU/MPOG nº 01/2016, não ocorreu por ‘omissão’ de seus gestores e sim por absoluta falta de servidores da



carreira de gestão. Com o expressivo número de aposentadorias ocorrida no ano de 2016 e no primeiro semestre de 2017, é necessário o estabelecimento de prioridades, gerenciadas pelos coordenadores das áreas, para que as atividades críticas de gestão não sofram descontinuidade e continuem minimamente operacionais.

Entretanto, apesar da falta de servidores continuar, inclusive com a expectativa de aumento de aposentarias neste segundo semestre, o INPE ensejará todos os esforços para instituir uma Política de Gestão de Riscos que esteja de acordo com a Missão e os Objetivos institucionais. Nesse sentido, serão realizados, até o final do ano corrente, os estudos necessários para a elaboração e formalização do referido Plano, de acordo com os ditames da IN Conjunta CGU/MPOG nº 01/2016.”

Análise do Controle Interno

A Direção do Inpe justifica o descumprimento do prazo estipulado pela IN CGU/MPOG nº 01/2016, para a elaboração de sua política de gestão de risco, em razão da “*absoluta falta de servidores da carreira de gestão*”, o que acarretou necessidade de “*estabelecimento de prioridades*”, prejudicando o atendimento da demanda no prazo estipulado. No entanto, indica as providências tomadas para a solução até o final do ano corrente.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer formalmente política institucionalizada de gestão de riscos, conforme determina a IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Rol de responsáveis.

Fato

Verificou-se que o Rol de Responsáveis do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - Inpe contido no sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União, referente à prestação de contas do exercício de 2016, está em conformidade com a legislação e com as orientações do e-Contas.

2.1.2 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

2.1.2.1 INFORMAÇÃO

Resultados quantitativos e qualitativos.

Fato

A presente avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão considerou apenas as ações em que Inpe fosse responsável pela execução integral da ação:



1) 2021.20UI.24101 – Ciência, Tecnologia e Inovação no Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais;

Descrição:

Modernização do sistema de coleta de dados ambientais por satélite do Inpe operado pelo Centro Regional do Nordeste – CRN, integrando diferentes redes de coleta de dados ambientais no Sistema Integrado de Dados Ambientais (SINDA), base para as atividades de P&D em ciências da Terra. Capacitação para o monitoramento de florestas tropicais por satélite, realizado no Centro Regional da Amazônia - CRA, com base no sistema de monitoramento florestal desenvolvido pelo Inpe e ênfase na região da Amazônia Legal. Instrumentação científica nas áreas de clima espacial, oceanografia e engenharia espacial por meio de programas de nano satélites universitários, realizado no Centro Regional Sul – CRS, em parceria com a UFSM e outras instituições federais de ensino locais. O objetivo da ação é expandir as atividades de C,T&I e infraestrutura laboratorial na área espacial no país com a realização de pesquisa e desenvolvimento tecnológico intra-Centros Regionais do Inpe e interinstituições de excelência nacionais e internacionais, visando atender às demandas e aos desafios regionais do Brasil. Contemplam as atividades internacionais de expansão e diversificação de parcerias estratégicas em C,T&I realizadas no Inpe e o apoio técnico-científico à participação do Brasil em organizações intergovernamentais, missões governamentais brasileiras no exterior e fóruns internacionais.

Detalhamento da Implementação: Estratégias de execução: (a) Manter contratos de prestação de bens e serviços já em andamento, bem como contratar novos serviços necessários, para garantir o pleno funcionamento dos Centros Regionais do Inpe e o atendimento dos instrumentos legais internacionais firmados. Esses contratos incluem: vigilância; limpeza predial; energia elétrica; fornecimento de água; telefonia; rede de dados; manutenção civil e dos sistemas viários, de áreas verdes, de veículos, máquinas e equipamentos, da rede hidráulica e do sistema de refrigeração; contratação de recursos humanos; bolsa de estudos e compra de equipamentos. (b) Realizar P&D nas áreas de competência dos três Centros Regionais, incluindo estudos, pesquisas e desenvolvimentos tecnológicos. (c) Realizar atividades operacionais nas áreas de sensoriamento remoto, meteorologia e distribuição de dados ambientais. (d) Realizar viagens de apoio técnico/científico à participação brasileira em organismos internacionais e em apoio a missões de cooperação internacional.

O produto desta ação é o quantitativo de serviços prestados.

A partir dos dados extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – Siop, apresenta-se o seguinte quadro:

Quadro – Resultados da execução de metas da ação 20UI

Ação: 20UI	2014	2015	2016
Meta física reprogramada	20	10	10
Realizado	15	18	22
Dotação atual (R\$)	6.012.550,00	7.012.550,00	5.854.735,00
Empenhado (R\$)	6.825.983,00	5.859.887,00	5.763.274,00
Liquidado (R\$)	4.717.989,00	4.655.298,00	4.637.858,00
Pago (R\$)	4.690.573,00	4.635.132,00	4.637.858,00
Reprogramado financeiro (R\$)	54.112.950,00	7.012.550,00	5.854.735,00

Fonte: Siop



Como o produto desta ação em exercícios anteriores era quantificado por artigo publicado, observa-se que a execução da meta física, referente aos exercícios de 2014 e 2015, não pode ser comparada de forma plena com a execução do exercício de 2016, que definiu como unidade de medida o quantitativo de serviços prestados, que abrange, além da publicação de artigos técnico-científicos, outros serviços como a formalização de acordos de cooperação institucional e a disponibilização de acessos gratuitos de dados científicos.

Pode-se verificar, no Quadro, que em 2016 a execução superou o quantitativo previsto na meta física.

O INPE apresentou uma análise situacional no Relatório de Gestão, reproduzida a seguir:

“A meta física da Ação 20UI, em 2016, foi atingida com sucesso por meio da composição dos seguintes Serviços Prestados:

- 14 Acordos de Cooperação Internacional realizados como apoio técnico do PO-002, no INPE São José dos Campos.

- 8 Serviços Prestados nos Centros Regionais do INPE no Nordeste (CRN), Norte CRA e Sul (CRS), fruto das atividades do PO-003 realizadas com: OPERAÇÃO de sistemas computacionais de aplicações realizadas no CRN, CRA e CRS, respectivamente, com a operação do SINDA (Sistema Integrado de Dados Ambientais); envio de dados de alerta de desmatamento diários ao IBAMA (público restrito); continuidade da operação do NANOSATC-BRI; treinamento com cursos em mapeamento do uso e cobertura da terra na Amazônia Legal, realizados no CRA e desenvolvimento de projetos tecnológicos e instrumentação para nanosatélites.

Apesar da quantidade expressiva de serviços prestados, mais que o dobro da meta física, o orçamento da ação é deficitário para manter o funcionamento das instalações físicas que compõem 5 unidades do INPE em Belém, Natal, Euzébio, Santa Maria e São Martinho da Serra. Os resultados obtidos resultam do aporte de recursos extras orçamentários para pesquisa.

Por outro lado, é crescente a redução do quadro de servidores do INPE devido a aposentadorias, sem reposição de competências. A sobrecarga nas atividades de apoio administrativo em compras e licitações, nas mãos de poucos servidores, tem dificultado novas contratações e acompanhamento dos contratos vigentes. É crítica também a falta de servidores no suporte e operação dos sistemas computacionais, em especial no SINDA, que envolve manutenção de base de dados histórica e homologação de Plataformas de Coleta de Dados Ambientais. Faz-se necessário aumentar o quadro de servidores do INPE nos Centros Regionais para promover a descentralização e garantir a continuidade dos serviços oferecidos pelo INPE à sociedade.”

No quadro a seguir são apresentados os indicadores de eficiência e eficácia.

Quadro – Indicadores da ação 20UI

Eficiência da LOA (EFLOA)	277,72%
Eficiência após a reprogramação (EFREP)	277,72%*
Eficácia da LOA (ECLOA)	220,00%
Eficácia após a reprogramação (ECREP)	220,00%*

Fonte: Siop

- Como aparentemente não ocorreu reprogramação financeira, utilizou-se o valor de dotação inicial para os cálculos após reprogramação.



Indicadores de Eficiência - eficiência em relação à meta na LOA (EFLOA - meta inicial 10 serviços prestados) e eficiência em relação à meta após a reprogramação (EFREP), que permitem verificar se a meta física prevista na LOA foi alcançada com os recursos da dotação atual (LOA + Créditos).

Indicadores de Eficácia - Eficácia em relação à meta da LOA (ECLOA – meta inicial 10 serviços prestados) e eficácia em relação à meta após a reprogramação (ECREP), que permitem verificar se a meta prevista na LOA foi alcançada.

De acordo com informações contidas em relatório extraído do Siop, a meta física não reflete completamente os serviços prestados com recursos dessa ação, pois independentemente do atingimento da meta prevista, os recursos devem custear a manutenção de 5 unidades físicas do Inpe.

Considerando-se que, dentro do orçamento devem existir despesas fixas e variáveis, observa-se que as despesas fixas apresentam pouca sensibilidade com o desempenho das metas físicas, sendo que, ao contrário, as despesas variáveis que devem apresentar maior sensibilidade aos eventos que se relacionam com as metas físicas programadas.

Pela análise de despesas efetuadas, observa-se que a maior parte dos gastos se referem a despesas de manutenção, segurança e limpeza para o funcionamento de unidades físicas espalhadas pelo país.

Dessa forma, verifica-se que, embora a existência das instalações fixas seja essencial para o atingimento das metas físicas, o volume de recursos despendidos apresenta pouca correlação com os resultados de meta física. Dessa forma, poderão ocorrer situações em que grande parte das despesas orçadas tenha sido despendida sem que tenha ocorrido execução de meta física, assim como situações como a observada neste exercício em que se atingiu o dobro da meta física sem correspondente acréscimo de despesas.

Pelo exposto, entende-se que a análise dos indicadores do Quadro permite aferir que houve eficiência e eficácia na execução da ação.

Adicionalmente, a partir de planilha extraída do aplicativo Tesouro Gerencial para detalhamento de gastos da ação 20 UI, verificou-se que nos campos de naturezas das despesas detalhadas não constaram despesas incompatíveis com o discriminado no campo detalhamento da implementação.

2) 2050.20V9.24205 - Monitoramento da Cobertura da Terra e do Risco de Queimadas e Incêndios Florestais.

Descrição: Monitoramento do desmatamento e da queima da vegetação na dinâmica da cobertura da terra dos biomas que compõem o território nacional através de sistemas de análise de imagens de sensoriamento remoto de diversas resoluções espaciais e temporais baseados em metodologias adequadas às características fisiográficas de cada bioma, para atender às necessidades de dados dos setores governamentais responsáveis pelo controle do desmatamento, do fogo na vegetação e da gestão territorial, e em particular do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio do MMA. Produção de mapas de áreas de desmatamento e de áreas de vegetação em estádios de regeneração para os biomas Amazônia, Cerrado, Caatinga e Pantanal e metodologias para estender estes



produtos para os biomas Mata Atlântica de Campos Sulinos para apoiar ações de controle de desmatamento ilegal e a produção de relatórios de emissões de gases de efeito estufa por desmatamento e degradação florestal para fins de cumprimento de compromissos do país em acordos multilaterais. Monitoramento do impacto do fogo na vegetação para apoiar atividades de sua gestão e controle no contexto da preservação ambiental e da redução de emissões atmosféricas decorrentes, destacando-se: detecção de focos, avaliação e previsão de risco de fogo, estimativas regionais da área queimada e da severidade da queima, e disseminação efetiva das informações aos usuários.

Detalhamento da Implementação:

A ação deverá ser implantada através de duas metas: 1. Consolidação dos sistemas de levantamento do desmatamento, dinâmica da cobertura da terra e do risco de fogo da vegetação existente para a Amazônia e manutenção do sistema de alerta de desmatamento e de detecção de queimadas e incêndios florestais a partir do primeiro ano da Ação;

2. Desenvolvimento e implementação de sistemas equivalentes para o bioma Cerrado. O Inpe hoje faz parte de um grupo de instituições coordenadas pelo MMA que, com recursos extra orçamentários do GEF- Cerrado produzirá um mapa de cobertura da terra para o bioma Cerrado, atendendo parcialmente à meta. Há ainda em desenvolvimento uma parceria com a GIZ e o Governo Alemão, coordenada pelo MMA, em que o Inpe propõe desenvolver pesquisas para aprimorar um futuro sistema de monitoramento do Cerrado. Ademais, o Inpe faz parte de um componente de uma proposta ao Programa de Investimento em Floresta do Banco Mundial coordenado pelo MCTI que poderá capacitar o INPE a começar a operar sistemas equivalentes ao PRODES e DETER para o Cerrado pelo período de três anos.

O produto desta ação é a quantidade de mapas divulgados.

A partir dos dados disponíveis no Siop, apresentamos o seguinte quadro:

Quadro - Resultados da execução de metas da ação 20V9

Ação: 20V9	2014	2015	2016
Meta física reprogramada	365	365	332
Realizado	367	365	332
Dotação atual (R\$)	6.389.700,00	6.389.700,00	5.378.626,00
Empenhado (R\$)	6.156.958,00	4.823.118,00	2.997.246,00
Liquidado (R\$)	4.922.547,00	4.287.784,00	2.563.741,00
Pago (R\$)	4.225.530,00	4.156.852,00	2.563.741,00
Reprogramado financeiro (R\$)	6.389.700,00	6.389.700,00	5.678.626,00

Fonte: Siop

O Inpe apresentou uma análise situacional no Relatório de Gestão, reproduzida a seguir:

“A meta física da Ação 20V9, de monitoramento do bioma Amazônia, foi plenamente alcançada em 2016, com a manutenção do Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real – DETER, com produção diária de mapas atualizados de Alertas de Desmatamento e Degradação Florestal, entregues imediatamente ao IBAMA e divulgados na internet em cronograma previsto em acordo entre INPE e IBAMA; a realização da consolidação do levantamento do mapa de desmatamento e cálculo da taxa de desmatamento anual na Amazônia para o ano de 2015 – PRODES-2015; o



mapeamento das áreas com degradação florestal na Amazônia em 2015 – DEGRAD-2015 e o mapeamento das áreas com evidências de atividades de exploração seletiva de madeira para o ano de 2015 – DETEX-2015 e a realização da estimativa do desmatamento anual na Amazônia para o ano de 2016 – PRODES-2016. Todas estas atividades foram executadas com recursos extraorçamentários dentro de um processo de reformulação do monitoramento da Amazônia que transitou desta abordagem em projetos discretos para uma nova abordagem de monitoramento contínuo e integrado em múltiplas escalas que foi desenvolvido durante o ano de 2016, sem prejuízo do alcance das metas físicas propostas. Foi necessário recorrer a recursos extraorçamentários disponíveis em projeto aprovado pelo Fundo Amazônia do BNDES por conta das dificuldades encontradas para a definição do modo de contratação destes serviços com recursos da Ação, devido ao novo cenário legal decorrente das promulgações das Leis de Inovação e das Fundações de Apoio. Diante dessas dificuldades, parte dos recursos da Ação não foram empenhados neste ano.

Com relação ao monitoramento dos demais biomas, para os quais os recursos orçamentários são inexistentes, foi recomendado pelo MCTIC a busca de recursos extra orçamentários. Essa captação de recursos extra orçamentários está em curso, com a aprovação em instância nacional da proposta ao Programa de Investimento Florestal (FIP) do Fundo Clima do Banco Mundial pelo comitê do FIP. Este recurso garantirá a execução do monitoramento do desmatamento atual no bioma Cerrado a partir de 2017. Ainda para o bioma Cerrado, foi executado o levantamento do desmatamento pretérito para o período de 2000 a 2010, com recursos do Governo Alemão, dentro do Projeto Cerrado-Jalapão liderado pelo MMA, do qual o INPE faz parte com atividades de monitoramento de desmatamento e de áreas com cicatrizes de incêndio florestais. Este levantamento denominado FREL-Cerrado (Forest Reference Emission Level) foi feito para fundamentar a proposta brasileira do nível de referência de emissões de gases de efeito estufa por desmatamento no Cerrado submetida à Convenção Quadro das Nações Unidas para Mudança Climática (UNFCCC) como parte do encaminhamento brasileiro de documentação para o requerimento de pagamento por reduções de emissões por desmatamento e degradação florestal (REDD+). Este produto consistiu de um mapa base de áreas desflorestadas no Cerrado no ano de 2000 e o levantamento de novos desmatamentos ocorridos nos biênios 2000-2002, 2002-2004, 2004-2006, 2006-2008 e 2008-2010. Em complemento a este produto foi realizado com recurso da agência britânica DEFRA o mapeamento de novos desmatamentos nos períodos 2010-2013 e 2013-2015 para compor a futura submissão de solicitação de pagamento por REDD+ por redução do desmatamento no Cerrado e para servir de base para o monitoramento de desmatamento do Cerrado que se iniciará com recursos do FIP/Banco Mundial.

Foi também submetida ao Fundo Amazônia do BNDES uma carta consulta para a proposta de realização dos níveis de referências de emissões por desmatamento e implementação de sistemas de monitoramento de desmatamento para os demais biomas, Caatinga, Mata Atlântica, Pantanal e Campos Sulinos.

Todas essas atividades foram consolidadas como objetivos de governo com a edição da Portaria 365 de 27/11/2015 do MMA que estabelece o Programa de Monitoramento dos Biomas Brasileiros e designa o INPE e o IBAMA como os responsáveis pela implementação deste Programa e da utilização das informações a serem por ele produzidas como instrumento de controle de desmatamento e de gestão de terras no Brasil.

Também foram gerados e repassados, diariamente, os mapas de risco de fogo e identificação geográfica dos focos de queima da vegetação no País, em imagens de satélites, a inúmeros órgãos ambientais e a usuários que os utilizam na prevenção, gestão e combate do fogo.”



A seguir, é apresentado quadro com os indicadores de eficiência e eficácia para o executado em 2016.

Quadro – Indicadores da ação 20V9

Eficiência da LOA (EFLOA)	149,02%
Eficiência após a reprogramação (EFREP)	112,49%
Eficácia da LOA (ECLOA)	100,0%
Eficácia após a reprogramação (ECREP)	100,00%

Fonte: Siop

- *Como aparentemente não ocorreu reprogramação financeira, utilizou-se o valor de dotação inicial para os cálculos após reprogramação.*

Indicadores de Eficiência - eficiência em relação à meta na LOA (EFLOA - meta inicial 332 mapas divulgados) e eficiência em relação à meta após a reprogramação (EFREP), que permitem verificar se a meta física prevista na LOA foi alcançada com os recursos da dotação atual (LOA + Créditos).

Indicadores de Eficácia - Eficácia em relação à meta da LOA (ECLOA – meta inicial 332 mapas divulgados) e eficácia em relação à meta após a reprogramação (ECREP), que permitem verificar se a meta prevista na LOA foi alcançada.

Do quadro acima, verifica-se que a meta física foi atingida com a utilização de metade dos recursos orçados. De acordo com informações contidas em relatório extraído do Siop, esse descompasso foi ocasionado pela utilização de recursos extra orçamentários disponíveis em projeto aprovado pelo Fundo Amazônia do BNDES para execução de parte da meta física programada. Essa situação teria se originado de dificuldades para definição do modo de contratação dos serviços previstos, devido ao novo cenário legal decorrente da promulgação de novas leis de inovação e de fundações de apoio. Esse fato inviabiliza a manifestação de opinião a respeito da eficácia e eficiência na execução de recursos associados a esta ação.

Adicionalmente, a partir de planilha extraída do aplicativo Tesouro Gerencial para detalhamento de gastos da ação 20 V9, verificou-se que nos campos de naturezas das despesas detalhadas não constaram despesas incompatíveis com o discriminado no campo detalhamento da implementação.

2.1.3 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

2.1.3.1 CONSTATAÇÃO

Necessidade de melhoria na transparência do Repositório de Indicadores de Gestão, e indicadores considerados ineficientes que não tiveram encaminhamento formal de solução junto ao MCTIC.

Fato

O Relatório de Gestão do exercício de 2016 do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - Inpe apresentou um total de 21 indicadores de gestão no “*Quadro 33 - Indicadores de*



Produção (científica, tecnológica, industrial) e de Gestão”, correspondendo aos mesmos que foram apresentados nos últimos exercícios.

Com relação à elaboração dos referidos indicadores, o setor responsável pela sua consolidação final no Inpe, a Coordenação de Gestão Científica e Tecnológica - COGCT, informou, por meio do Ofício Inpe AT nº 4, de 3 de abril de 2017:

“O INPE cumpre desde 2015 as recomendações da CGU, resultante da auditoria realizada [em final de 2014, quando foi recomendado] (...):

‘Recomendamos que o INPE revise os procedimentos de conferência dos dados utilizados para o cálculo dos indicadores, tanto para CPA como nos subsetores fornecedores destes dados, objetivando a fidedignidade e qualidade destas informações. Recomendamos também um trabalho de conscientização dos colaboradores envolvidos na coleta e cálculo dos indicadores quanto à importância destas informações.’

O cumprimento desta demanda deu-se no início de 2015, com o desenvolvimento interno de um sistema computacional, denominado ‘Repositório de Indicadores de Gestão - RING’. O propósito do desenvolvimento baseou-se na melhoria da segurança na qualidade da informação da coleta de dados de diferentes áreas do Instituto, para o cálculo dos indicadores e armazenamento destes dados. A partir da implantação do sistema, os responsáveis das áreas passaram a alimentá-lo com dados para o cálculo dos indicadores. Com estes dados disponíveis no repositório, a COGCT passou a analisá-los, gerar relatórios e produzir gráficos, melhorando assim, o desempenho da atividade de gestão. O RING pode ser acessado a partir da página da intranet do Inpe (...)”

1) Necessidade de melhoria na transparência do Repositório de Indicadores de Gestão

Verificamos o referido Repositório de Indicadores de Gestão - Ring, que foi incluído na página da intranet do Inpe, e constatamos tratar-se de ferramenta desenvolvida no sentido indicado pela manifestação da COGCT, *“melhoria da segurança na qualidade da informação da coleta de dados de diferentes áreas do Instituto, para o cálculo dos indicadores e armazenamento destes dados”*, pois os dados referentes à elaboração dos indicadores são publicados diretamente pelos setores responsáveis e encontram-se acessíveis para consulta de toda a comunidade do Inpe, permitindo assim maior transparência e controle da própria comunidade sobre os referidos dados.

No entanto, constatamos que ainda existem melhorias a serem feitas no Ring, quanto à sua transparência, pois no seu *“Sumário de Indicadores”* estão sendo apresentados os detalhes da composição das variáveis utilizadas para a maioria dos indicadores, mas para alguns indicadores as respectivas variáveis são apresentadas em números fechados, sem estar disponível um link de acesso ao detalhamento de sua composição. É o caso das variáveis para os indicadores:

- Iatae (Índice de Atividade em Tecnologia Aeroespacial);
- APD (Aplicação em Pesquisa e Desenvolvimento);
- RRP (Relação entre Receita Própria e Dotações de Custeio e Capital);
- IEO (Índice de Execução Orçamentária); e
- ICT (Índice de Capacitação e Treinamento).

No caso dos indicadores APD, RRP, IEO e ICT, o setor responsável pelos dados, a Coordenação de Administração do Inpe, se comprometeu, em entrevista, a aprimorar o nível de detalhamento disponibilizado, *“abrindo-os a nível de Ação e Categoria Econômica (Capital e Custeio)”*, ou seja, apresentando-os por Unidade Gestora/Fonte e por Elemento de Despesa.



Em outros casos, verificamos que o detalhamento já apresentado precisaria ser aprimorado:

- Para o indicador PIN (Participação da Indústria Nacional), o detalhamento da variável DIN (somatório dos dispêndios em contratos e convênios com indústrias nacionais) está sendo apresentado com indicação de diversos valores de contratos/convênios em nome da Funcate (Fundação de Ciência, Aplicações e Tecnologia Espaciais), que se trata de uma fundação e não de uma indústria nacional. Isso está sendo feito porque a Funcate estaria atuando como intermediadora, mas a informação do integrante da indústria nacional, efetivamente contratado, não está sendo apresentada.

- Para o indicador FQ (Fator de Qualidade), os dados apresentados sobre os artigos publicados em revistas classificadas no Qualis não constam com seus respectivos pesos, por exemplo, de modo que o indicador possa ser efetivamente verificado e recalculado a partir do detalhamento apresentado.

2) Indicadores considerados ineficientes não tiveram encaminhamento formal de solução junto ao MCTIC

Com relação ao indicador Iatae (Índice de Atividade em Tecnologia Industrial Básica Aeroespacial), além da referida ausência de um link de acesso para o detalhamento da composição de suas variáveis, verificamos também uma inconsistência em seu cálculo, que já vem sendo considerada pelos próprios responsáveis pela elaboração dos dados. O indicador refere-se ao percentual de aproveitamento finalístico (aeroespacial) dado pelo Inpe aos seus setores internos que têm a missão de realizar a “*atividade em tecnologia industrial básica aeroespacial*” (referida no nome do indicador). Ou seja, o indicador compara o total da carga horária alocada para a atividade finalística (aeroespacial) dos referidos setores, em relação à carga horária alocada, pelos mesmos setores, em atividades outras (não-aeroespaciais). No entanto, verificamos que parte da carga horária total que é alocada no Laboratório de Integração e Testes - LIT (setor do Inpe que concentra a “*atividade em tecnologia industrial básica aeroespacial*”) não está sendo considerada no cálculo do indicador. Trata-se da carga horária correspondente a:

- “*Desenvolvimento e Implantação de Novos Sistemas (ex.: modernizações, softwares, etc)*”, que somou 21.713 homens-hora em 2016; e,
- “*Setups em Geral [configurações técnicas de ensaios e testes], RCs [apoio técnico a Requisições de Compras], etc*”, que somou 43.302 homens-hora em 2016.

Verifica-se a expressividade dessas cargas horárias desconsideradas ao compará-las com a carga horária total do LIT, de 179.644 horas em 2016. Ou seja, representaram cerca de 36% da utilização total do LIT em 2016. Sua inclusão no cálculo do indicador não vem sendo feita porque as mesmas vinham sendo consideradas como referentes à área-meio. No entanto, os responsáveis pelos dados do LIT já entendem que esses quantitativos deveriam compor o indicador ou algum outro indicador, por serem cargas horárias expressivas e que dão suporte à área finalística (aeroespacial). Com a sua inclusão no cálculo do Iatae, o indicador de 2016, por exemplo, passaria de 48%, tal como publicado no Relatório de Gestão de 2016, para 67%. Ou seja, haveria uma diferença significativa, sendo que, segundo o setor responsável do LIT, esse número de 67% refletiria mais fielmente a realidade da destinação do LIT em relação à sua missão finalística (aeroespacial), historicamente em torno de 2/3 (66%).

A respeito disso, o Chefe do LIT se manifestou, por meio do Ofício Inpe AT nº 12, de 11 de abril de 2017:

“*Esclarecemos que por orientação superior do Ministério [da Ciência e Tecnologia], desde 2004, com a criação do índice IATIB, o índice IATAE (que é o sucessor do antigo IATIB) deveria refletir as entregas do INPE (em particular o LIT, no caso desse índice*



específico) para a sociedade, atividades fim. (...) As atividades mencionadas pelo auditor, para clientes internos ao INPE e LIT, seja não aeroespaciais, seja para o desenvolvimento/implantação de novos sistemas, são consideradas atividades meio e por isso não tem sido utilizadas para o cálculo do IATAE. É nosso entender que o esforço realizado para atividades meio deva ser refletido em algum indicador, não necessariamente o IATAE. (...)”

O Chefe do LIT apresentou proposta para passar a considerar no cálculo do Iatae a referida carga horária que atualmente não está compondo o indicador. A respeito disso, a Chefe de Planejamento e Acompanhamento de Resultados da COGCT se manifestou, por meio do Ofício Inpe AT nº 16, de 17 de abril de 2017:

“(...) o Instituto reconhece que o cálculo utilizado para compor o indicador ‘IATAE – Índice de Atividades em Tecnologia Industrial Básica Aeroespacial’ (pactuado entre o INPE e o MCTIC), não reflete o esforço interno do INPE. Devido à percepção de inconsistências de resultados, tanto neste indicador como também em alguns outros, o Instituto já solicitou ao MCTIC uma revisão nos indicadores que consideramos ineficientes, porém estamos aguardando resposta para início deste trabalho com as áreas. (...) Na nova proposta elaborada pelo Chefe do Laboratório de Integração e Testes, Dr. Geilson Loureiro, o índice passará a considerar que todas as atividades que o LIT realiza, em apoio a atividades internas ao próprio INPE, serão consideradas atividades aeroespaciais. O método de cálculo atual considera que atividades de apoio e de desenvolvimento/implantação de novos sistemas realizadas pelo LIT, para o INPE, são atividades meio do Instituto e deixa de fora uma grande porcentagem de atividades com finalidade aeroespacial que o LIT realiza. Observa-se que este novo índice refletirá uma porcentagem histórica de que o LIT dedica 2/3 [66%] do seu esforço a atividades aeroespaciais e internas ao INPE e 1/3 [33%] de seu esforço a atividades para outras indústrias (e.g. automobilística, informática, telecomunicações) e também o cumprimento à missão de atendimento majoritário a área aeroespacial, para o qual foi criado.”

A respeito da afirmação de que “o Instituto já solicitou ao MCTIC uma revisão nos indicadores que consideramos ineficientes”, a Chefe de Planejamento e Acompanhamento de Resultados da COGCT apresentou os seguintes esclarecimentos, por meio do Ofício Inpe AT nº 27, de 28 de abril de 2017:

“(...) Os relatórios do Termo de Compromisso de Gestão são validados por representantes do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações em reuniões com participantes da Direção, de representantes da Coordenação de Gestão Científica e Tecnológica e de Coordenadores de áreas de Gestão e P&D. O INPE tem nos últimos anos, nessas reuniões, solicitado aos representantes do Ministério autorização para sugerir alterações em alguns indicadores, de modo a que eles apresentem com a maior fidedignidade possível a produção científica e tecnológica do Instituto. As respostas dos representantes do Ministério nas reuniões foram de que, oportunamente, o Instituto seria comunicado sobre a possibilidade de apresentar essas propostas. Estas solicitações estão sendo feitas desde 2013 (...). Neste período de tempo, [quase] cinco anos, o MCTIC teve a troca de, pelo menos, cinco Ministros, o que acarretou troca de vários membros das equipes de trabalho. A percepção do INPE é de que, toda equipe nova que adentrou o Ministério ao longo dos últimos cinco anos necessitaria de mais tempo para poder coordenar esse trabalho de revisão, pois a revisão dos indicadores não seria somente com o INPE, mas com todas as Unidades, e por não se tratar de um assunto trivial, seria necessário um estudo mais detalhado sobre essa questão.

Até o momento, o Instituto observou a necessidade de se alterar pelo menos três indicadores, por sugestão das áreas responsáveis pelo envio de dados para o cálculo.



São eles: IATAE, como informado no ofício anterior; o IGPUB e o IPV, cujas observações seguem abaixo.

1. Proposta para alterar o IATAE (Índice de Atividade em Tecnologia Industrial Básica Aeroespacial): (...) O método de cálculo atual considera que atividades de apoio e de desenvolvimento/implantação de novos sistemas realizadas pelo LIT, para o INPE, são atividades meio do Instituto e deixa de fora uma grande porcentagem de atividades com finalidade aeroespacial que o LIT realiza.

(...)

2. Proposta para alterar definição do IGPUB (Índice Geral de Publicações), de forma também que sejam consideradas em seu cálculo as publicações internas (Relatórios de Pesquisa (RPQ), Notas Técnico-Científicas (NTC), Propostas e Relatórios de Projetos (PRP), Manuais Técnicos (MAN) e Publicações Didáticas (PUD). Atualmente são consideradas somente as publicações externas.

(...)

3. Proposta quanto ao IPV (Índice de Publicações vinculadas a Teses e Dissertações): Alterar as variáveis de cálculo para refletir a real produção da pós-graduação como um todo. Sugestão é que a fórmula de cálculo seja 'nº de artigos com autoria ou co-autoria de alunos de PG / nº artigos produzidos no período'.

(...)

Entretanto, aguardamos sinalização do MCTIC para início do trabalho de revisão dos indicadores junto às áreas responsáveis, e, em seguida, faremos uma proposição ao Ministério.”

Em vista do esclarecimento apresentado pela COGCT, verifica-se que, apesar de as demandas internas de aprimoramento dos indicadores existirem já desde 2013, o Inpe considerou apenas apresentá-las informalmente junto ao MCTIC, em reuniões para validação do Termo de Compromisso de Gestão. No entanto, tendo em vista o prazo já decorrido desde o início da demanda, o necessário referido “*estudo mais detalhado sobre essa questão*”, contendo justificativas para o aprimoramento demandado, já poderia ter sido providenciado pelo próprio demandante, Inpe. De posse desse estudo, contendo as justificativas, uma resposta formal do MCTIC para a demanda poderia ser então solicitada formalmente, de forma menos vaga. Ou seja, em vista do esclarecimento apresentado, do prazo decorrido, se observa ausência de interesse de ambas as partes para o encaminhamento das demandas internas de aprimoramento dos indicadores.

Causa

O sistema Repositório de Indicadores de Gestão ainda é recente e está em fase de aprimoramento. Ausência de empenho de ambas as partes para o encaminhamento das demandas de aprimoramento dos indicadores.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 359/2017/SEI-INPE, de 18 de julho de 2017, a Direção do Inpe apresentou a seguinte manifestação:

- “*Quanto à Recomendação 1: Providenciar junto ao MCTIC solução formal para indicadores considerados ineficientes.*

O INPE criará ainda neste início de semestre uma comissão para analisar e revisar os indicadores de produção científica, tecnológica e de gestão acordados entre o MCTIC e o INPE, e elaborar relatório com propostas de indicadores que permitam o acompanhamento e a avaliação das atividades do Instituto em consonância com a missão



e os objetivos expressos nos documentos de planejamento estratégico do INPE. Esta comissão contará com a participação de todas as áreas de P&D e de Gestão do Instituto e será coordenada pelo Serviço de Planejamento e Acompanhamento de Resultados (SEPAR) da Coordenação de Gestão Científica e Tecnológica (COGCT). A expectativa é que em 90 dias, após a instalação da comissão, poderemos ter uma proposta de indicadores a ser encaminhada ao MCTIC.”

- “Quanto à Recomendação 2: Providenciar melhoria na transparência do Repositório de Indicadores de Gestão, com a disponibilização do detalhamento da composição de todas as variáveis apresentadas, utilizadas pelos indicadores, bem como aprimorar o nível de detalhamento existente para os indicadores APD, RRP, IEO, ICT, PIN e FQ.

Primeiramente enfatizamos a importância da criação e implantação do sistema RING (Repositório de Indicadores de Gestão) para o INPE. O sistema é recente e está em processo contínuo de aprimoramento. O Serviço de Planejamento e Acompanhamento de Resultados (SEPAR) da Coordenação de Gestão Científica e Tecnológica (COGCT) é o setor responsável pela operação desse sistema. A COGCT aloca um servidor especialista em TI para o desenvolvimento, manutenção e implantação das melhorias propostas para este sistema. Inclusive, neste último semestre, foram implantadas melhorias significativas na apresentação da página do sistema tornando-o mais intuitivo e com explicações aos usuários. Foi também aprimorado o procedimento de inserção de dados relativos à captação de recursos externos para o indicador Relação entre Receita Própria e Dotações de Custeio e Capital – RRP, e iniciado o procedimento de anexação de documentos comprobatórios das informações do sistema.

Para o detalhamento da composição dos indicadores APD, RRP, IEO, ICT, apontados neste relatório preliminar, neste primeiro momento, estão sendo anexados documentos comprobatórios e de memória de cálculo, pelos setores responsáveis por estes indicadores. Com relação aos indicadores PIN e FQ será feito um estudo junto às áreas responsáveis, Coordenação Geral de Engenharia e Tecnologia Espacial (CGETE) e Serviço de Informação e Documentação (SESID), respectivamente, para a indicação da melhor forma de aumentar o nível de detalhamento.

Por último, informamos que além das soluções imediatas que estão sendo tomadas, a SEPAR/COGCT atuará para melhorar significativamente o nível de detalhamento hoje existente dos diversos indicadores. Espera-se, já para o final do corrente ano, a implantação completa do procedimento de anexação de documentos comprobatórios e o detalhamento de informações para os indicadores apontados neste relatório preliminar.”

Análise do Controle Interno

A Direção do Inpe manifesta concordância com a constatação, e informa as providências de solução que estão sendo tomadas, indicando prazo até o final do corrente ano para o atendimento das recomendações.

Recomendações:

Recomendação 1: Providenciar junto ao MCTIC solução formal para indicadores considerados ineficientes.

Recomendação 2: Providenciar melhoria na transparência do Repositório de Indicadores de Gestão, com a disponibilização do detalhamento da composição de todas as variáveis apresentadas, utilizadas pelos indicadores, bem como aprimorar o nível do detalhamento existente para os indicadores APD, RRP, IEO, ICT, PIN e FQ.

3 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS



3.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

3.1.1 LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Plano de Gestão de Logística Sustentável.

Fato

Para avaliar se os processos de contratações do Inpe utilizaram critérios de sustentabilidade ambiental, verificou-se a inclusão de cláusulas prevendo a adoção de critérios de sustentabilidade ambiental em nove editais de processos de contratação por meio de pregão eletrônico e dois processos de dispensa de licitação.

O INPE disponibilizou o Plano de Logística Sustentável de 2016 (PLS-Inpe 2016), o Relatório de Acompanhamento do PLS-Inpe-2013 e o Plano de Capacitação para 2016. Posteriormente, por meio do Ofício INPE GAB nº 345/2017, de 12 de maio de 2017, o Inpe informou que o PLS-2013 havia sido elaborado pela Coordenação de Planejamento Estratégico e Acompanhamento, sem que tivesse sido nomeada à época a respectiva Comissão Gestora.

Em 30 de dezembro de 2015, foi nomeada uma comissão para revisão e atualização do PLS, que apresentou algumas sugestões à diretoria. Dentre estas, a de que fosse constituída uma Comissão Gestora de Plano de Gestão de Logística Sustentável que fosse permanente e formada por representantes das coordenações dentro do Inpe.

A ausência de uma Comissão Gestora permanente prejudicou o acompanhamento dos resultados das ações definidas no PLS, durante o exercício de 2016.

Por meio do Ofício INPE GAB nº 345/2017, de 12 de maio de 2017, o Inpe encaminhou os seguintes atos normativos:

- Portaria nº 3.145/2017, que aprova o Plano de Gestão de Logística Sustentável;
- Portaria nº 3.146/2017, que dispõe sobre a Comissão Gestora do PLS.

3.1.2 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

3.1.2.1 INFORMAÇÃO

Regularidade da licitação.

Fato

O Inpe, no exercício 2016, efetuou várias aquisições de produtos e serviços por meio de licitações nas modalidades Pregão, Concorrência e Tomadas de Preços. Com base em critérios de relevância e materialidade, selecionamos para análise o processo nº 01340.000759/2016-70, cujo valor contratual atingiu o montante de R\$ 1.462.450,00.

Da análise empreendida, verificamos que o referido processo continha:

- Requisições de compra de diversos setores do Inpe;
- Documento de oficialização de demanda – DOT;
- Manifestação da Coordenação de Tecnologia da Informação – CTI;
- Manifestação da Coordenação de Orçamento e Finanças – COF;
- Estudo Técnico Preliminar e Análise de Riscos;
- Relatórios de Cotação, pesquisados em 23 de junho de 2016;
- Planilha de custo médio;
- Manifestação do órgão gestor da ata;
- Manifestação da empresa concordando com o fornecimento;
- Consulta ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF.



Observamos que os procedimentos adotados estavam compatíveis com a legislação aplicável e as orientações emanadas pelos órgãos de controle, conforme amostra abaixo descrita:

Quadro – Processos analisados

Nº do Processo Licitatório	Objeto	Valor (R\$)	Observações
Pregão 770/2016	Aquisição de Equipamentos de TI e periféricos, Desktop 1 e 2	1.462.450,00	Adesão à Ata de Registro de Preços nº 65/2014 do Pregão Eletrônico nº 65/2014 da Universidade Federal da Bahia

Fonte: Elaborado pela CGU-R/SP, a partir de informações extraídas do SIASG-DW.

3.2 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

3.2.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

3.2.1.1 INFORMAÇÃO

Regularidade da inexigibilidade.

Fato

Para avaliar a gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito à regularidade dos processos sem licitação, foi selecionada amostra dos processos de contratação direta por inexigibilidade. Os critérios utilizados na escolha da amostra foram a materialidade e a relevância. Nesse sentido, para o exercício de 2016, foi analisado o processo nº 01340.000512/2016-53, cujo valor de contrato que corresponde a R\$ 5.435.093,16, conforme descrito no quadro abaixo:

Quadro – Processos analisados

Número do Processo Licitatório	Objeto	Valor (R\$)	Observações
01340.000512/2016-53	Serviços para a extensão da vida útil do sistema do supercomputador Cray XE-6	5.435.093,16	Regular, não há impropriedades nem irregularidades

Fonte: Elaborado pela CGU-R/SP, a partir de informações extraídas do SIASG-DW.

O sistema do supercomputador, denominado CRAY XE6 foi adquirido em 2010 e instalado no Centro de Previsão de Tempo e Estudos Climáticos – CPTEC. O período de garantia do supercomputador expirou em dezembro de 2014.

De acordo com o Estudo Técnico Preliminar, *“entende-se como supercomputador os nós computacionais, o sistema de interconexão interno (GEMINI), as redes de dados e informações internas e seus discos de alta velocidade. Completa o sistema de supercomputação os sistemas de armazenamento histórico hierárquico (HSM), os nós de acesso para usuários, os sistemas de segurança, os pacotes de software e suas licenças.”*

Desde o término da garantia até agosto de 2016, os serviços de extensão da vida útil do supercomputador foram prestados, por meio do Contrato nº 01.06.010.0115.

Conforme o estudo preliminar, no período de vigência do contrato anterior, o computador esteve disponível 99,96% do tempo, com 70 eventos em que o computador teve alguma parada parcial em seu funcionamento. Tendo sido realizadas 15.369 UMS (unidade de medida de serviço).



Consta no processo nº 01340.000512/2016-53, o Atestado nº 6014/A/16, de 01/09/2016, em que a Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica atesta que a empresa Cray Computadores do Brasil Ltda. – ME presta serviços de manutenção e assistência técnica, com exclusividade no país, aos produtos de hardware e software que compõe o sistema de supercomputação Cray XE6.

Para mensurar a quantidade de serviços necessários para manutenção do sistema, o Inpe levantou quantitativos de serviços utilizados em contrato anterior. O preço global definido apresentou compatibilidade com a contratação realizada por meio do processo nº 01340.000939/2014-90.

3.2.1.2 INFORMAÇÃO

Regularidade de dispensas de licitação por situação emergencial.

Fato

De um total de seis processos de dispensa de licitação realizados pelo Inpe de São José dos Campos/SP em 2016, analisamos a regularidade dos processos relacionados abaixo, ocorridos em razão de emergência, em conformidade com o art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93:

- Dispensa de Licitação nº 38/2016 - Contrato nº 140/2016 - Empresa D E Santos de Castro ME - CNPJ 18.735.930/0001-59 - R\$ 459.000,00 - Serviços continuados de limpeza, conservação e higienização, com disponibilização de mão de obra, materiais, equipamentos e veículo(s) adequados à execução dos trabalhos, a serem realizados no Inpe de Cachoeira Paulista/SP;

- Dispensa de Licitação nº 138/2016 - Contrato nº 310/2016 - Empresa Simpress Comércio, Locação e Serviços S/A - CNPJ 07.432.517/0001-07 - R\$ 376.453,80 - Contratação emergencial de serviços de impressão e reprografia corporativa, por meio de disponibilidade de equipamentos multifuncionais e impressoras laser, térmicas e jato de tinta, instalação de softwares de gerenciamento, contabilização e devida manutenção e fornecimento de suprimentos.

Conforme se verifica nos autos do processo de Dispensa de Licitação nº 38/2016, o motivo da emergência na contratação dos serviços de limpeza se deu em razão da então prestadora dos serviços (até início de 2016) ter sofrido um Processo Administrativo de Gestão - PAG, iniciado em 2015, por descumprimento de cláusulas contratuais como o não pagamento de salários e benefícios trabalhistas. Dessa forma, a Consultoria Jurídica da União, através do Parecer nº 020/2016-CJU-SJC/CGU/AGU, de 11 de fevereiro de 2016, determinou ao Inpe a instauração imediata de um processo de rescisão unilateral do contrato então vigente, e a instauração do processo de dispensa de licitação para a contratação em caráter emergencial dos serviços de limpeza das edificações da Unidade do Inpe em Cachoeira Paulista. O Parecer determinou também que o Inpe desse início a um processo licitatório para contratação definitiva dos serviços de limpeza, o que ocorreu em dezembro de 2016, por meio do Contrato nº 299/2016, decorrente de Pregão Eletrônico.

Com relação à contratação emergencial de serviços de impressão e reprografia, conforme se verifica no processo de Dispensa de Licitação nº 138/2016 e em informações repassadas pelo Coordenador de Tecnologia da Informação (TI) do Inpe, a emergência se deu pelo seguinte:

- Os serviços de impressão e reprografia vinham sendo prestados no Inpe, nas unidades de São José dos Campos/SP e de Cachoeira Paulista/SP, por meio de um contrato decorrente de processo licitatório ocorrido em 2014, na modalidade Sistema de Registro



de Preços - SRP. A documentação desse processo licitatório foi analisada e aprovada pela CJU/AGU de São José dos Campos. Porém, no primeiro trimestre de 2015 foi solicitada a 1ª prorrogação do contrato, e o parecer da CJU/AGU de São José dos Campos foi contrário à prorrogação, com a justificativa de que a partir de Nota nº 108 publicada pela Decor/AGU em final de 2014, passou a se entender que serviços continuados (caso em tela) não poderiam ser contratados pela modalidade de SRP.

- Em razão de os preços então contratados estarem adequados aos preços de mercado, houve então uma prorrogação do contrato vigente pelo prazo de um ano, de modo que no período fosse elaborado e executado um novo processo licitatório. Porém, não houve a conclusão do novo certame em tempo hábil, “*tendo em vista que ainda estavam em vias de conclusão os estudos detalhados de novos parâmetros a serem observados para este serviço (quantidade de máquinas, áreas atendidas, volume de impressão redimensionado para a nova realidade de corte de gastos) (...) [com a] colaboração da Comissão de Estudos Sobre Redução de Despesas de Contratos de Gestão (DE/DIR-2891), criada com o objetivo de realizar estudos internos para definir o perfil dos contratos continuados, de forma a obter uma redução média de 20% nas despesas correntes com tais serviços*”, conforme fl. 28 do processo da Dispensa de Licitação nº 138/2016.

- O contrato prorrogado então vigente se encerrou em maio de 2016, sem possibilidade de nova prorrogação em função do parecer emitido pela CJU/AGU de São José dos Campos. Considerando-se que o serviço de impressão e reprografia é essencial para a manutenção das atividades do Inpe, o contrato emergencial foi firmado em junho de 2016, com prazo de seis meses ou até que se concluísse o novo processo licitatório atendendo às determinações da Comissão criada pela DE/DIR-2891.

- O novo contrato licitado, decorrente de Pregão Eletrônico, passou a vigorar a partir de dezembro de 2016.

Conforme demonstrou o Coordenador de TI do Inpe, o entendimento divergente da CJU/AGU de São José dos Campos (a respeito da contratação de serviços continuados por meio de SRP), em relação a outras assessorias jurídicas da mesma AGU, e em relação ao Núcleo de Informática da CGU, também foi uma das causas que levaram à contratação emergencial de serviços de impressão e reprografia no Inpe e à nova contratação antecipada:

“O entendimento da CJU/AGU de São José dos Campos é de que a modalidade SRP não deve ser aplicada a processos de contratação de serviços continuados. (...)

Nos processos de contratação de serviços contínuos elaborados por meio de SRP o Inpe observou o disposto no Art. 3º do Dec. 7892/2013 [que regulamenta o SRP], porém [mesmo assim] não obteve êxito [junto à CJU/AGU de São José dos Campos] com relação a prosperar estes processos quando da prorrogação.

[Entendimento do Núcleo de Informática da CGU em Brasília]

Em tratativas com o Núcleo de Informática da Controladoria Geral da União - CGU em Brasília, a recomendação obtida foi de que o uso de SRP para contratação de serviços contínuos deve ser restrito aos órgãos partícipes que justifiquem no processo a natureza comum do serviço a ser contratado. E com isso [é possível] invoca[r]-se a vantajosidade do uso do SRP que é a economia de escala na contratação de bens e serviços.

A recomendação da CGU/Brasília foi encaminhada à STI [Secretaria de Tecnologia da Informação] do Ministério do Planejamento, que está elaborando uma recomendação geral neste sentido a ser encaminhada a todos as áreas de TI dos órgãos do Governo Federal. [Pois] o objetivo do SRP é ser uma modalidade que permita ganho de escala, entretanto observou-se que o mau uso do SRP pode possibilitar a adesão indiscriminada sem que se justifique o objeto para o órgão interessado.



Com isso a orientação recente é para que SRP para contratação de serviços seja aberto somente ao órgão gerenciador [do SRP] e aos órgãos que declararem interesse em ser partícipes, incluindo na documentação do processo licitatório a descrição das necessidades de todos os órgãos (gerenciador e partícipes), sendo vedada a adesão posterior. Isso garante que não haverá adesão sem a necessidade adequada do objeto.

Todas estas recomendações não impõem qualquer restrição a uso de SRP para contratação de serviços contínuos.

[Possibilidade de uso do SRP que não prosperou em razão do entendimento da CJU/AGU de São José dos Campos]

Da parte da área de TI do Inpe, recentemente, com orientações do MCTIC, houve o encaminhamento de um SRP para contratação de serviços de suporte de TI, com a participação de CEMADEN e Inpe (sem possibilidade de adesão por parte de outros órgãos), considerando que ambos têm um ambiente computacional extremamente similar e estão localizados muito próximos. A contratação via SRP permitiria a cada um dos órgãos ter seu próprio contrato com a empresa vencedora, e parte dos atendimentos poderia ficar mais barato, pois os serviços poderiam ser barateados com o atendimento a dois órgãos. O processo não teve êxito dado o entendimento [da CJU/AGU de São José dos Campos] de impossibilidade de uso de SRP para contratação de serviços contínuos. (...)

O Inpe acata este entendimento e está encaminhando um processo, de forma isolada do CEMADEN, para a contratação de serviços de suporte em TI. (...)

[Entendimento de outras assessorias jurídicas da mesma AGU]

Algumas assessorias jurídicas da AGU tem tido posicionamento diverso, e tem aprovado a prorrogação de contratos originados de processos SRP, considerando que os contratos têm vida própria uma vez publicados, sendo o SRP considerado apenas o instrumento/modalidade de pregão adotado mais conveniente, considerando a obediência ao Dec. 7892/2013. Há alguns exemplos correntes, de contrato existente no Inpe, originado via SRP, que teve parecer negativo local e teve parecer positivo de prorrogação nos demais órgãos que usam o mesmo SRP. (...)

[Mas] Respeitamos o posicionamento da CJU/AGU de São José dos Campos e estamos empenhados em atender às recomendações com relação ao uso de SRP na contratação de serviços contínuos.”

Não constatamos falhas na análise dos processos de contratação emergencial. Houve correto enquadramento dos procedimentos de dispensa de licitação, em acordo com as hipóteses previstas no art. 24 da Lei 8.666/93. Os processos de dispensa foram instruídos com caracterização da situação emergencial e com justificativa do preço. As dispensas foram amparadas por pareceres dos setores jurídicos, e foram devidamente publicadas.

3.2.1.3 CONSTATAÇÃO

Ausência de um grupo para acompanhamento da gestão de contratos e para supervisão dos fiscais de contratos designados.

Fato

Após avaliação das respostas e evidências apresentadas pelo Inpe para o questionário de avaliação de controles internos (QACI) referente aos seus processos de aquisição e de acompanhamento contratual, considera-se que o nível de maturidade dos controles internos do Inpe encontra-se na transição entre *intermediário* (há princípios e padrões



documentados, e treinamento básico sobre controles internos) e *aprimorado* (controles internos obedecem aos princípios estabelecidos, são supervisionados e regularmente aprimorados), conforme os conceitos da escala utilizada pelo Tribunal de Contas da União.

Verifica-se que a principal deficiência do Inpe refere-se à ausência de um grupo gestor de contratos e de supervisão dos fiscais de contratos designados. O Inpe demonstra que, em razão da ausência de novas contratações e por conta das recentes aposentadorias, existe dificuldade para se deslocar servidores administrativos para a criação de um grupo gestor centralizado e exclusivo para o acompanhamento de contratos. Atualmente essa função vem sendo exercida de forma descentralizada e precária, ou seja, sem dedicação exclusiva, pelos fiscais dos contratos que são designados em cumprimento à Lei 8.666/93. Ocorre que o Inpe, considerando todas as suas unidades, vem sempre trabalhando com um número expressivo de contratos vigentes (atualmente em torno de cem, sendo cerca da metade referente a serviços continuados). Em vista desse volume, além da implantação do Sistema para Gerenciamento de Contratos - Sigecon, que verificamos estar em fase de desenvolvimento, considerando-se os maiores riscos decorrentes da gestão de contratos exercida de forma descentralizada e precária, seria prudente a instituição do setor centralizado de gestão de contratos, para uma constante supervisão das execuções e dos seus fiscais designados, que nem sempre possuem o conhecimento técnico necessário a respeito da legislação envolvida na gestão contratual, tais como os dispositivos referentes a repactuações, prorrogações, etc.

Por conta da inexistência de pessoal para a formalização de um grupo gestor específico que supervisione o trabalho dos fiscais designados, o Inpe vem se expondo a maiores riscos de falhas durante as execuções contratuais. A constatação 3.2.2.1 deste relatório, referente ao pagamento irregular de R\$ 15.620,87, vem reforçar essa conclusão.

Causa

Em razão da ausência de novas contratações e por conta das recentes aposentadorias, existe dificuldade para se deslocar servidores administrativos para a criação de um grupo gestor.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 359/2017/SEI-INPE, de 18 de julho de 2017, a Direção do Inpe manifestou concordância com a constatação e a recomendação.

Análise do Controle Interno

A Unidade manifestou concordância com a constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Providenciar a implantação de um grupo para acompanhamento da gestão de contratos e para supervisão dos fiscais de contratos designados.

3.2.2 PAGAMENTOS CONTRATUAIS

3.2.2.1 CONSTATAÇÃO



Pagamento irregular de R\$ 15.620,87.

Fato

Na verificação dos processos de pagamento de contratações vigentes, constatamos falha em um dos pagamentos que foram realizados no âmbito do Contrato nº 310/2016, decorrente da Dispensa de Licitação Emergencial nº 138/2016, firmado com a Simpress Comércio, Locação e Serviços S/A (CNPJ 07.432.517/0001-07), para prestação de serviços de impressão e reprografia.

O início da prestação dos serviços ocorreu em 24 de junho de 2016, porém a Fatura de Serviços nº 60, referente ao mês de junho de 2016, cobrou integralmente o custo fixo mensal referente à locação das máquinas de impressão e reprografia. A cobrança deveria ter sido proporcional aos dias de vigência efetiva no mês, a partir do dia 24, tal como ocorreu na cobrança da última Fatura de Serviços do contrato, a de nº 197, que cobrou o custo fixo mensal de forma proporcional até o último dia de vigência do contrato, 21 de dezembro de 2016.

Dessa forma, houve um pagamento irregular de R\$ 15.620,87, a ser ressarcido pela empresa com a devida atualização.

Causa

Falha na fiscalização da execução contratual.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 359/2017/SEI-INPE, de 18 de julho de 2017, a Direção do Inpe manifestou concordância com a constatação e a recomendação.

Análise do Controle Interno

A Unidade manifestou concordância com a constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Providenciar o ressarcimento atualizado do pagamento irregular de R\$ 15.620,87.

4 PROGRAMA DE DISPÊNDIOS GLOBAIS DO BB

4.1 AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

4.1.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

4.1.1.1 INFORMAÇÃO

Verificação do processo de pagamento relativo ao Termo de Contrato nº 296/2015.

Fato



Por meio do Pregão Eletrônico nº 296/2015, o Inpe efetivou a contratação da empresa AMS Kepler Engenharia de Sistemas Ltda. – ME para prestação de serviços de suporte ao comissionamento do satélite CEBRS-4.

Na proposta apresentada pela empresa constou na planilha a indicação de preços para cada serviço considerado. Consta ainda no processo a indicação dos tributos previstos para pagamento pela empresa. O detalhamento de composição de custos não foi anexado ao processo. O Inpe, por sua vez, elaborou estudo com detalhamento de custos, cujo resultado apresentou preço global com ordem de grandeza compatível ao da proposta apresentada.

Não há no processo a indicação de fornecimento de mão de obra.

A descrição do detalhamento desses serviços é a seguinte:

“Prestação de serviços de apoio técnico especializado para: (1) apoio para a manutenção adaptativa do Sistema MS3 do INPE para a recepção e o processamento das imagens do satélite CEBRS-4; (2) apoio para a validação final do Sistema MS 3 com as adaptações efetuadas, ajustando diversos parâmetros de configuração do software para produzir imagens conforme as especificações; (3) apoio no detalhamento e na execução dos Testes de Comissionamento do satélite em Órbita; (4) apoio na avaliação periódica da qualidade dos produtos, após o final da fase de comissionamento.”

Estes serviços representam adaptação de programa desenvolvido pela referida empresa no exercício de 2011, motivo pelo qual aparentemente a própria empresa seria a mais apta a realizar esses serviços.

O lançamento do satélite CBES-4 ocorreu em 07 de dezembro de 2014, sendo que este satélite teria vida útil projetada até o final de 2017 (embora exista chance de que ele opere além disso). Considerando-se que a aprovação dos resultados do comissionamento ocorreu apenas em 11 de maio de 2016, observa-se que nessa data já havia se passado quase metade da vida útil projetada do satélite.

A abertura do processo ocorreu em 14 de agosto de 2015 e o contrato foi assinado em 04 de novembro de 2015.

Os pagamentos, efetuados no exercício de 2016, referentes ao Termo de Contrato de Prestação de Serviços nº 296/2015, estão relacionados a seguir:

Quadro – Pagamentos efetuados no exercício de 2016, no âmbito do Termo de Contrato nº 296/2015.

Ordem Bancária - OB	Data de Emissão	Valor da OB (R\$)
800168	2016-02-03	71.663,46
800169	2016-02-03	30.712,91
800170	2016-02-03	112.614,01
800171	2016-02-03	10.237,64
800426	2016-03-14	122.851,65
800874	2016-05-11	20.475,28
801067	2016-06-08	78.644,95
801068	2016-06-08	284.189,12



801069	2016-06-08	37.151,71
801395	2016-07-25	88.809,10
801487	2016-08-05	88.809,10
801885	2016-09-14	43.415,27
801887	2016-09-14	3.256,15
801888	2016-09-14	3.798,84
801889	2016-09-14	13.567,27
801890	2016-09-14	13.567,27
Pagamentos efetuados em 2016		1.023.763,73

Fonte: elaborado pela CGU-Regional/SP, com base em dados extraídos do Siafi.

A empresa declarou ainda que a mesma aderiu à lei de desoneração da folha de pagamento para área de TI, situação em que incidiria uma alíquota de 4,5% sobre o faturamento da empresa.

Constam, nas notas fiscais de serviço, indicações dos montantes de tributos federais a serem retidos, como PIS, Cofins, IR, CSLL. De acordo com as ordens bancárias emitidas, foram pagos os valores líquidos para a empresa contratada. Os lançamentos dos tributos retidos foram emitidos por notas de sistema (NS), vinculadas às respectivas ordens bancárias.

A empresa manteve regularidade no Sicafe, apresentando adicionalmente a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas.

Da análise dos pagamentos referentes ao referido contrato, verifica-se que não houve a necessidade de se firmar termos aditivos, de forma que o total pago coincide com o valor contratado.

De acordo com documentos apresentados pelo Inpe, observa-se que os pagamentos foram realizados conforme os serviços eram prestados e a documentação relacionada produzida.

Como o contrato, decorrente de pregão eletrônico, previa a realização de atividades e a entrega de relatórios de cada etapa, o fiscal de contrato atestou os serviços conforme os resultados eram apresentados. De acordo com planilha de acompanhamento, elaborada pelo fiscal de contrato, ocorreram atrasos na entrega de serviços em etapas intermediárias, entretanto, o prazo de entrega final dos trabalhos ocorreu dentro do previsto em contrato.

O Relatório Final de Comissionamento do Satélite CBERS-4 foi submetido ao Comitê de Revisores, em 11 de maio de 2016, que concluiu pela aprovação da fase de operação em rotina do satélite.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201700903

Unidade Auditada: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - Inpe

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

Município (UF): São José dos Campos (SP)

Exercício: 2016

Foram examinados os atos de gestão praticados entre 1º de janeiro de 2016 e 31 de dezembro de 2016 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

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

3. Foi registrada a seguinte constatação relevante para a qual, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexo de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Pagamento irregular de R\$ 15.620,87 (item 3.2.2.1).

4. Neste caso, conforme consta no Relatório de Auditoria, foi recomendada medida saneadora.

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

6. Ressalta-se que dentre os responsáveis certificados por Regularidade há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 14, § 2º, da Decisão Normativa TCU nº 156/2016.

São Paulo, 27 de julho de 2017.

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

Superintendente da Controladoria Regional da União no Estado de São Paulo



Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Parecer: 201700903

Unidade Auditada: Instituto Nacional de Pesquisa Espaciais

Ministério Supervisor: Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC)

Município/UF: São Jose dos Campos (SP)

Exercício: 2016

Autoridade Supervisora: GILBERTO KASSAB

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2016 do Instituto Nacional de Pesquisa Espaciais - Inpe, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

No que se refere aos indicadores, foi constatada necessidade de melhoria na transparência do Repositório de Indicadores de Gestão, bem como providência quanto aos indicadores considerados ineficientes que não tiveram encaminhamento formal de solução juntamente ao MCTIC. Ainda nesse ponto, verificou-se que o Inpe, apesar de adotar princípios e componentes de Controle Interno Administrativo que asseguram o atingimento de seus objetivos estratégicos, apresentou fragilidades, sobretudo quanto à capacidade em prever eventos com potencial negativo e mitigar seus efeitos. Nesse sentido, muito contribuiria a institucionalização de uma política de gestão de riscos.

A fim de avaliar a regularidade dos processos licitatórios e das aquisições realizadas por meio de dispensa e de inexigibilidade de licitação, bem como a utilização dos critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e de obras, foi selecionado um total de dezesseis processos para análise (uma licitação, duas dispensas, uma inexigibilidade e nove contratações sustentáveis). Como resultado dessa avaliação, não foram encontradas irregularidades nos processos licitatórios, inclusive quanto às dispensas e inexigibilidades averiguadas. Da mesma



forma, confirmou-se a previsão de adoção de critérios de sustentabilidade ambientais nos editais examinados. Por outro lado, com base na análise da execução das contratações vigentes, constatou-se pagamento irregular no valor de R\$ 15.620,87 referente à prestação de serviços de impressão e reprografia, a ser ressarcido pela contratada com a devida atualização.

Durante os trabalhos de campo desta Auditoria Anual de Contas, verificou-se a existência de seis recomendações pendentes de atendimento. Uma delas trata da *“Ausência de medidas prévias de revisão de contratos, vigentes ou encerrados, firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento”* e encontra-se suspensa *“até que seja tomada decisão definitiva pelo TCU quanto ao cumprimento do Acórdão 1212/2014”*. As cinco recomendações restantes tratam de temas ligados à tecnologia da informação e não impactam a gestão da unidade.

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

Brasília/DF, 27 de julho de 2017.

Diretor de Auditoria da Área de Políticas Econômicas e Produção

