



**Ministério da Transparência,  
Fiscalização e Controladoria-Geral  
da União**

**RELATÓRIO Nº 201601676**

## **QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?**

A auditoria da CGU avaliou a prestação de contas referente ao exercício de 2015 apresentada pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa.

O referido trabalho insere-se no âmbito das Auditorias Anuais de Contas da CGU, que visam verificar as informações prestadas pelos administradores públicos federais, bem como analisar os atos e fatos da gestão, com vistas a instruir o processo de prestação de contas que subsidiará o julgamento pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

No referido do trabalho, foram analisados processos licitatórios e contratos da Empresa que somam a quantia de R\$ 15 milhões. Ademais, também foram avaliados os controles internos administrativos relacionados à gestão das transferências voluntárias da Empresa e as ações adotadas para atendimento de recomendações anteriores da CGU sobre gestão de riscos em projetos de pesquisa.

## **POR QUE O TRABALHO FOI REALIZADO?**

O trabalho foi realizado em atendimento a previsão legal que estabelece a competência da CGU de verificar as informações prestadas pelos administradores públicos federais no âmbito das prestações anuais de contas, bem como analisar os atos e fatos de gestão realizados em cada exercício.

## **QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS?**

Foram apontadas fragilidades nos controles relacionados ao depósito de patentes da Empresa, devido à ausência de norma interna que discipline o processo institucional de análise e deferimento dos depósitos de pedido de patente no exterior. No entanto, foi informado pela Empresa que já existe proposta de fluxo e que o processo está em fase de discussão.

Sobre as transferências voluntárias, observou-se que os controles internos relacionados à gestão das transferências voluntárias da Embrapa foram considerados de nível básico, ou seja, possuem fragilidades que necessitam ser superadas para que se atinja a qualidade e suficiência adequada.

Essas fragilidades, referem-se principalmente a três itens: 1 - ausência de rotina formalizada de recebimento, análise e acompanhamento das transferências; 2- fragilidades nas ações de acompanhamento dos convênios existentes, tendo em vista a ausência de documento demonstrativo da posição de todos os processos licitatórios realizados pelos Convenientes; e 3- insuficiência do quantitativo de pessoal para atender as demandas de trabalho.

## **QUAIS RECOMENDAÇÕES FORAM EMITIDAS?**

No que tange às patentes no exterior, recomendou-se que o processo de tomada de decisão quanto ao depósito do pedido de patente seja normatizado, estabelecendo-se parâmetros de admissibilidade dos pedidos, ressaltando a necessidade de engajamento e aprovação da Diretoria-Executiva da Embrapa. Adicionalmente, recomendou-se promover a contabilização dos produtos patenteados nos demonstrativos e relatórios da Empresa.

Relativamente às transferências voluntárias, foi recomendada a instauração de rotinas periódicas de atualização do status dos convênios no SICONV e de acompanhamento de prazos do conveniente relativo à prestação de contas e fases seguintes; além da necessidade de apresentar cronograma de conclusão da análise de prestação de contas que se encontram em aberto, tendo em vista o decurso de longo prazo desde o fim da execução de algumas transferências.

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

## **Unidade Auditada: EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUARIA**

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201601676

UCI Executora: SFC/DR/CGAGR - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Agricultura, Pecuária e Abastecimento

---

## **Análise Gerencial**

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201601676, 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 pela EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUARIA - EMBRAPA.

### **1. Introdução**

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 28/07/2016 a 02/09/2016, 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 04/11/2015, entre SFC/DR/CGAGR - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e a SECEXAMBIENTAL, foram abordados o monitoramento de recomendações da CGU sobre gestão de riscos em projetos de pesquisa e sobre transferências voluntárias, além de avaliação da gestão de licitações e contratos (art. 2º, III, § 3º e itens 1, 6-a do Anexo II à DN-TCU 147/2015, dispensados os demais itens).

## **2.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS**

A fim de atender ao ajuste de escopo realizado entre a CGU e o TCU para este item, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2015? As peças contemplam os formatos e conteúdos estabelecidos em normas do TCU?

A metodologia utilizada consistiu na verificação da compatibilidade dos itens que compõem o Relatório de Gestão e do Rol de Responsáveis com as normas do TCU, especialmente com as “Orientações para Elaboração do Relatório de Gestão Exercício 2015 – Embrapa” disponível no e-contas/TCU.

A partir dos exames ao Sistema e-Contas (<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/e-Contas>), verificou-se que a Unidade encaminhou ao TCU o Relatório de Gestão e o Rol de Responsáveis. Dessa forma, tais peças foram utilizadas como base para a análise.

Quanto ao Rol de Responsáveis, observou-se que a composição está de acordo com o previsto no artigo 10 da IN 63/2010 no Sistema e-Contas. Todavia, não constam no referido Sistema os respectivos períodos de efetiva substituição dos titulares em 2015.

Em relação ao Relatório de Gestão, entende-se que os itens contemplaram os formatos obrigatórios conforme orientações à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa quanto à elaboração e à forma de apresentação do Relatório de Gestão referente ao exercício de 2015.

Entretanto, no que tange ao conteúdo, no item 2.1 – “*Identificação da Unidade*”, verificaram-se divergências quanto aos períodos de gestão dos membros, bem como a ausência dos respectivos períodos de substituição.

Nesse sentido, questionou-se a Unidade para esclarecer tais divergências. Dessa forma, a Embrapa justificou que: o Relatório de Gestão considerou todo o período de mandato dos Conselheiros de Administração da Embrapa; a estrutura do Conselho de Administração não possui suplentes de Conselheiros, exceto o Conselheiro eleito pelos empregados; a Diretora-Executiva de Administração e Finanças substitui o Presidente em suas ausências e impedimentos legais, eventuais ou temporários; os Diretores-Executivos não possuem substitutos formais, sendo que, em seus afastamentos, os assuntos das respectivas áreas são deliberados pelo Presidente ou por sua substituta.

Ocorre que, não obstante as justificativas apresentadas pela Unidade e a informação dos períodos de afastamento dos titulares no exercício de 2015, não se verificou, no Sistema e-Contas e no Relatório de Gestão, os devidos ajustes a fim de corrigir as falhas apontadas.

Nesse sentido, o Órgão de Controle Interno - OCI procedeu à correção diretamente no sistema e-Contas. Diante das correções efetuadas pela equipe de auditoria, entende-se que o Rol de Responsáveis passa a contemplar o conteúdo obrigatório estabelecido nas normas do TCU.

## **2.2 Composição do Relatório de Auditoria**

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 27/11/2015, entre SFC/DR/CGAGR - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e SECEXAMBIENTAL - Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente, foi conduzida avaliação sobre licitações e contratos, com exame definido pelo item 6-a do Anexo II à DN-TCU nº 147/2015.

De forma a cumprir o escopo acordado, foram analisados quatro processos licitatórios e nove contratos administrativos. Todos contratos estão vinculados à Ação 20Y6, do Programa 2042 – Inovações para a Agropecuária - EMBRAPA, com exceção Contrato nº 10200.12/0115-9, que também tem suporte na Ação 4641 – Publicidade de Utilidade Pública, Programa 2105 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e do Contrato SAIC/AJU nº 12300.13/0001-5, com suporte na Ação 147T, Programa 2042, sendo todos executados no exercício de 2015.

## Contratos

Valor Total Executado (Ação 20Y6)	R\$ 300.675.285,15
Execução dos Contratos avaliados	R\$ 15.503.958,34 (5,15%)
Contratos em que foi detectada alguma desconformidade*	R\$ 4.985.000,00 (32,15%)
* O valor mencionado na última linha corresponde ao total das aquisições e não indica necessariamente a existência de prejuízos.	

Nos processos licitatórios, foram realizados exames quanto à motivação da contratação, a regularidade do processo, a formalização do contrato e execução contratual, quando cabível. Verificou-se, assim, que os processos analisados estão em conformidade com a legislação aplicável.

Os contratos selecionados somam a quantia de R\$ 15.503.958,34, executados no exercício de 2015. Foram analisadas a formalização do termo de contrato, verificada a existência das seguintes cláusulas:

- a) o objeto e seus elementos característicos, cabendo atentar para a existência de objetos múltiplos e serviços que não se enquadrem no objeto do contrato;
- b) o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- c) o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

Também foi verificado se constam no contrato os nomes das partes e seus representantes, a finalidade, o auto que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação, a sujeição dos contratantes às normas da Lei nº 8.666/93 e às cláusulas contratuais; se as minutas foram previamente examinadas e aprovadas pela consultoria jurídica da Companhia e se existem registro sistemáticos dos contratos e seus extratos nas repartições responsáveis; e se estão observadas em contrato as condições do edital da licitação.

Os contratos analisados apresentaram conformidade com a norma, sendo observada uma falha estrutural, devido à ausência de processo institucional de tomada de decisão quanto ao depósito do pedido de patente no exterior. No entanto, foi informado pela Empresa que já existe proposta de fluxo e que o processo está em fase de discussão.

*[Informação suprimida por solicitação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, em função de sigilo, na forma da Lei nº 12.527/2014, art. 23, VI.]*

## 2.3 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

A fim de atender ao ajuste de escopo realizado entre a CGU e o TCU para este item, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: i. os controles internos administrativos instituídos pela Entidade relacionados à gestão das transferências possuem qualidade e suficiência? ii. A fiscalização da execução do objeto da avença está sendo feita regular e adequadamente? iii. A Entidade analisou as prestações de contas tempestivamente? iv. As estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências são consideradas razoavelmente suficientes?

#### Controles internos administrativos

A partir dos exames realizados, observou-se que os controles internos relacionados à gestão das transferências voluntárias da Embrapa foram considerados de *Nível Básico*, ou seja, possuem fragilidades que necessitam ser superadas para que se atinja a qualidade e suficiência adequada dos controles.

Essas fragilidades, referem-se principalmente a três pontos: 1 - ausência de rotina formalizada (check list, procedimentos, manuais e fluxograma). 2- fragilidades nas planilhas de controle dos convênios existentes, não havendo, por exemplo planilhas de controle que reflitam a posição de todos os processos licitatórios realizados pelos Convenientes; e 3- insuficiência do quantitativo de pessoal para atender as demandas de trabalho; Destaca-se que o item 1 foi um dos itens que pesou na avaliação dos controles, vez que não existem normativos internos e critérios bem definidos, com fluxogramas, procedimentos, rotinas e manuais, que assegurem aos empregados responsáveis em todas as fases (aprovação de propostas, acompanhamento da execução dos convênios e controles das prestações de contas), a segurança necessária dos passos a serem seguidos. Outro fator que pesou na avaliação, foi a ausência de cronograma de visitas técnicas nos locais de execução dos objetos avançados desde 2014.

#### Fiscalizações dos objetos dos convênios

As fiscalizações da execução do objeto dos convênios não estão sendo realizadas de maneira regular, pois, segundo o gestor, as fiscalizações que deveriam ter sido realizadas em 2015 e 2016 ficaram prejudicadas devido a publicação das Portarias do MPOG nº 172/2015 e 67/2016, que limitaram gastos com despesas de deslocamento. Informou, ainda, que até o ano de 2014 o plano de visitas técnicas era elaborado, sendo que a partir de 2015 com as restrições orçamentárias impostas às estatais, as visitas técnicas passaram a ser realizadas com 15 a 30 dias da sua realização.

Ressalta-se que o posicionamento do gestor foi corroborado por intermédio das análises realizadas, onde se verificou que de uma amostra de 08 convênios selecionados (valor R\$ 42.155.784,26), apenas duas fiscalizações foram realizadas (convênios nº 732215 e 748246) em 2015, e em 2016 nenhuma foi realizada.

#### Prestação de Contas

A partir das análises, constatou-se morosidade na análise de prestação de contas das transferências concedidas pela Embrapa, sendo identificado demora tanto por parte das convenientes na apresentação das contas, bem como demora por parte da Embrapa na análise de prestação de contas das transferências.

Em se tratando de prazos para as convenientes apresentarem a prestação de contas, identificou-se, após pesquisas no sistema SICONV, que 11 transferências concedidas pela Embrapa estão na situação "Aguardando a Prestação de Contas", cujo o prazo para apresentação supera os 60 dias, limite previsto pelo art. 72 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2012. Em adição, foram identificadas 18 transferências que estão na situação "Prestação de Contas em Complementação", na qual a Embrapa solicitou que a conveniente apresentasse documentação e argumentação complementar. É importante destacar que, dentre essas transferências, há inclusive convênios cujo término ocorreu em 2009 e a Embrapa aguarda até o momento complementação por parte da conveniente.

Já no que concerne ao prazo para análise da prestação de contas e manifestação conclusiva pela Embrapa, o art. 10, § 8º, do Decreto 6170/2007, determina 1 ano, prorrogável no máximo por igual período, desde que devidamente justificado. Todavia, em consulta ao SICONV, observam-se 8 transferências cujos prazo excederam os 2 anos máximos previsto pela norma.

#### Estrutura de pessoal e tecnológica

Em relação a estrutura de pessoal para atender as demandas de trabalho necessárias da Coordenadoria de Controle de Convênios e Empréstimos - CCE, o gestor por meio da Carta nº 348/2016-DAF/CCE, de 25/08/2016, informa que o quantitativo de empregados está aquém do ideal e que atualmente o quadro da Coordenadoria é de 09 empregados distribuídos em três setores, representado conforme tabela a seguir:

<b>Atividade</b>	<b>Distribuição de Pessoal Atual</b>	<b>Distribuição de Pessoal Ideal</b>
Análise das Propostas	03	05
Acompanhamento e Fiscalização	06*	08
Análise das Prestações de Contas	05	08

\*Incluído o Coordenador da área, dois engenheiros (DPS) e mais três técnicos que compõe a equipe que tenham maior expertise sobre o assunto, que pode ser tanto da atividade de análise das propostas como da atividade de análise de prestação de contas.

Fonte: Carta nº 348/2016-DAF/CCE, de 25/08/2016

Ademais, em relação a estrutura tecnológica, o gestor informou que a mesma é suficiente para os trabalhos da Coordenadoria.

#### **2.4 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS**

A fim de atender ao ajuste de escopo realizado entre a CGU e o TCU para este item, considerou-se a seguinte questão de auditoria: i. existem recomendações pendentes de atendimento que impactam a gestão da entidade, especialmente sobre gestão dos riscos em projetos de pesquisa e sobre transferências voluntárias?

Em relação às recomendações pendentes, destaque para o tema gestão dos riscos em projetos de pesquisa, em que a recomendação foi no sentido de analisar a viabilidade de elaborar diretrizes e procedimentos para análise qualitativa de riscos no gerenciamento dos projetos de pesquisa. Sobre o assunto, a Embrapa informa, por intermédio da Carta SGI nº 08, de 19/08/2016, que vem adotando medidas, estando a metodologia de avaliação de gestão de riscos passando por uma fase piloto para posterior adoção da política de gestão na empresa. Outro destaque seriam as recomendações referentes às transferências voluntárias, em especial, às realizadas com recursos do PAC Embrapa, onde as recomendações que foram no sentido de aumentar o número de fiscalizações físicas e presenciais, e de elaboração de manuais para orientação de gestores e convenientes permanecem com status de monitoramento.

Uma recomendação pendente de exercícios anteriores, com impacto relevante na gestão da Embrapa trata do saneamento das ressalvas contábeis do Parecer de Auditoria Interna de 2013. À época foi constatado morosidade na adoção dessas providências, sendo a recomendação da CGU no sentido de que a Embrapa priorizasse a atuação de Grupo de Trabalho instituído, estabelecendo um cronograma de atividades e medidas para evitar as causas da falha identificada.

Nesta linha, verificou-se o atendimento do recomendado, vez que em março de 2016, o DAF/CCE apresentou informações à Assessoria de Auditoria Interna - AUD/Embrapa, registradas no Relatório de Auditoria RA nº 02/2016, que foram consideradas atendidas pela Assessoria, inclusive, no que se refere a à falha grave “NC 9.1 – Ausência de informações sobre a destinação dada aos recursos baixados na referida conta contábil, no valor de R\$ 36.059.016,83, no exercício 2013”, onde os ativos foram registrados na UG 135046, Conta Contábil 1.2.1.2.1.0.603 – Depósito judicial (Proc.2003.34.00.042248.0 CEF R\$12.640.117,43 - Rendimentos R\$ 15.969.524,36, Proc. 2004.31.00.040389.9 CEF R\$ 32.868.882,78 - Rendimentos R\$ 37.447.282,82). Em acréscimo, a Entidade informou que os controles internos estão sendo melhorados devido a celebração de convênios com a Caixa Econômica Federal - CEF e Banco do Brasil, permitindo o acesso de saldos e extratos dos depósitos judiciais mantidos sob custódia, e por consequência, controle mais efetivo da movimentação financeira e melhor gestão dos processos judiciais.

## 2.5 Informação básica das principais ações sob responsabilidade da UPC

### Fato

Trata-se das informações básicas das principais ações executadas pela Embrapa. No levantamento dessas informações foram considerados os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além da vinculação finalística à missão da UPC, com extensão correspondendo a 93,38% do total das despesas executadas pela UPC, desconsiderado o Programa 2105 – Programa de Gestão e Manutenção da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, responsável por 87,59% das despesas da Empresa, conforme discriminado a seguir:

Programa descrição	Ação (projeto/atividade/Op. Especiais) – descrição	Finalidade	Forma de implementação/detalhamento	Representatividade
2042 Programa de Inovações para Agropecuária	-20Y6 – Pesquisa e Desenvolvimento de Tecnologias para Agropecuária	Financiamento de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias voltadas à geração de conhecimento e a viabilização de soluções inovadoras para a agropecuária, incluindo a agricultura familiar. Os projetos de P&D serão executados buscando como resultado a geração de conhecimento e/ou produtos com foco nas cadeias de produtos de origem animal e vegetal, incluindo a operacionalização do Sistema de Monitoramento Agrometeorológico e o apoio ao desenvolvimento das atividades agropecuárias.	Direta e Descentralizada/Delegada	85,65%
2042 Programa de Inovações para Agropecuária	-8924- Transferência de Tecnologias Desenvolvidas para Agropecuária	Disponibilização de conhecimentos e de tecnologias gerados pela pesquisa agropecuária, facultando o seu acesso pelos atores das cadeias de produção em todos os seus segmentos, por meio de planejamento, coordenação, integração, articulação, orientação, avaliação de processos e ações de transferência de tecnologias necessárias para a sustentabilidade da agropecuária, buscando aprimorar o relacionamento da Embrapa com públicos de interesse e com a sociedade.	Direta e Descentralizada/Delegada A ação será coordenada pela Embrapa, se necessário, em articulação com outros parceiros, necessitando de equipes multidisciplinares e interinstitucionais. A implementação será através da execução de projetos, processos, atividades de transferência de tecnologia incorporados	8,45%

			ao Sistema Embrapa de Gestão e priorizará Unidades Descentralizadas da Embrapa, por meio de parceria junto à Universidades, instituições de pesquisa, de assistência técnica e extensão rural, organizações governamentais, atores das cadeias produtivas, entre outros.	
2042	-116Z - Apoio à	Conjugação de esforços com as Unidades	Descentralizada	2,77%
Programa de Inovações para Agropecuária	Ampliação, Revitalização e Modernização da Infraestrutura Física das Organizações Estaduais de Pesquisas Agrícolas - OEPAS	à da Federação com vistas à revitalização e à modernização de instalações físicas e de equipamentos das Organizações Estaduais de Pesquisas Agrícolas - OEPAS de forma a obter a infraestrutura física adequada e os equipamentos necessários ao desenvolvimento de pesquisas agropecuárias.	Celebração de convênios com as OEPAS para repasse de recursos destinados a obras, aquisições de veículos, implementos, equipamentos de informática, mobiliário em geral entre outros, para modernização de instalações de pesquisas, de laboratórios e de campos experimentais.	

Fonte: SIOP e Tesouro Gerencial – Extraído em 16/09/2016

## 2. 6 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

### 2.1.1.1

Pagamento por itens (kit - controle remoto sem fio) que já estavam inseridos na composição de outro (ar-condicionado tipo Split).

## 3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas no período de campo e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ 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.

Brasília/DF.

Relatório supervisionado e aprovado por:

---

**Achados da Auditoria - nº 201601676**

**1 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**

**1.1 Administração da Unidade**

**1.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO**

**1.1.1.1 INFORMAÇÃO**

**Formalização legal do Pregão Eletrônico nº 56/2014 - Polisy Informática LTDA - EPP**

**Fato**

Trata-se do Processo nº 21148.027616/2014-37, referente ao Pregão eletrônico nº 56/2014, a fim de contratar empresa especializada para prestação de serviços técnicos especializados em desenvolvimento, manutenção e modelagem de sistemas de informação por meio da técnica de análise de pontos de função.

Dessa forma, verificou-se os atos administrativos e documentos previstos na Lei nº 10.520/02 e no regulamento do Pregão eletrônico (Decreto nº 5.450/05), conjugados com as regras da Lei nº 8.666/93, para instruir a fase interna do procedimento licitatório na modalidade Pregão, no formato eletrônico, fls. 305 e 306, listados a seguir:

- Processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado;
- Documento de Oficialização da Demanda, elaborada pela Área Requisitante da solução de TI;
- Ato de nomeação da Equipe de Planejamento da Contratação;
- Análise de Viabilidade da Contratação, Plano de Sustentação, Estratégia da Contratação e Análise de Riscos;
- Justificativa elaborada pela autoridade competente sobre a necessidade da contratação;
- Autorização da autoridade competente para a abertura da licitação;
- Termo de referência/projeto básico, a partir da Estratégia de Contratação;
- Aprovação motivada do termo de referência/projeto básico pela autoridade competente;
- Pesquisa de preços praticados pelo mercado do ramo do objeto da licitação;
- Comprovação quanto à existência de recursos orçamentários para suportar a despesa;
- Minuta de edital e anexos;
- Justificativa para participação de consórcio de empresas.

O Termo de Referência, fls. 64 a 94, atendeu aos requisitos exigidos pela legislação, tais como:

- Descrição do objeto do certame;
- Critérios de aceitação do objeto, de avaliação do custo do bem ou serviço;
- Valor estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;
- Prazo de execução do serviço ou de entrega do objeto;

- Definição dos métodos e estratégia de suprimento;
- Cronograma físico-financeiro;
- Deveres do contratado e do contratante;
- Prazo de garantia;
- Procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato;
- Sanções por inadimplemento.

Nesse sentido, a contratação justifica-se uma vez que a expansão de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas se mostra como elemento indispensável para a realização da estratégia do DTI e como alternativa para que a capacidade produtiva possa ser expandida, atendendo as demandas da Embrapa.

O Parecer AJU nº 45.008/2014, de 13 de novembro de 2014, fls. 300 a 304, aprovou a minuta de Edital na modalidade Pregão Eletrônico, que resultou na celebração do contrato de serviços técnicos especializados em desenvolvimento, manutenção e modelagem de sistemas de informação por meio da técnica de análise de pontos de função, que entre si celebram a Embrapa e a Polisy Informática Ltda – EPP, contrato nº 15/2015, no valor de R\$ 1.014.000,00.

A Nota Técnica NT/CPS/DTI nº. 01/2015, de 27/11/2015, fls. 1576 a 1580, teve como objetivo emitir parecer sobre a renovação contratual (por mais 12 meses) e repactuação de valor com base em cláusula do contrato 12300.15/0012-0, firmado entre a Embrapa e a empresa Polisy Informática Ltda.

A referida Nota Técnica considerou que os valores ainda são vantajosos, pois o serviço em atendimento ainda está nos padrões de qualidade e os prazos previstos atuais podem sofrer refinamentos no planejamento, considerando ainda que, após o produto entrar em produção, é comum que se façam pequenos ajustes ou melhorias, visando tornar o produto de software mais atrativo e com melhor usabilidade para os usuários.

Assim, concluiu-se por renovar o contrato em questão para que essas demandas possam ser realizadas com margem de segurança e solicitou-se a renovação contratual por período adicional de 12 meses, nas quantidades previstas originalmente em contrato.

O Parecer AJU nº 47.482/2015, de 30 de dezembro de 2015, fls. 1617 a 1623, aprovou a minuta do Termo Aditivo nº 01 ao referido contrato, para prorrogar a sua vigência por mais 12 (doze) meses, reajustar o seu valor e incluir cláusula que veda o nepotismo, o valor global do contrato com o reajuste contratual passa a ser de R\$ 1.125.222,00.

E ainda, o ato de autorização de contratação, de 24 de dezembro de 2014, fl. 1214, autorizou a celebração do contrato com a empresa Abrantes Soluções Ltda. - ME para a prestação de serviços técnicos especializados em mensuração do software por meio da técnica de análise de pontos de função, conforme Termo de Referência, no valor global de R\$ 138.900,00.

O Contrato que entre si celebram a Embrapa e a Fatto consultoria e Sistema Ltda – EPP tem por objeto a contratação de serviços de capacitação em análise de pontos de função, mediante a realização de 2 (duas) Turmas de 40 (quarenta) horas cada, conforme Termo de Referência, no valor de R\$ 15.158,40.

No que tange à fiscalização dos Contratos, a Ordem de Serviço DPS Nº 111/2015, de 19 de agosto de 2015, referente à Polisy Informática Ltda – EPP, fls. 1273 a 1275, designou o Gestor do Contrato, o Fiscal Técnico do Contrato, o Fiscal Administrativo do Contrato, o Fiscal Requisitante do AGE, o Fiscal Requisitante do SISGEPI e os respectivos suplentes.

A Ordem de Serviço DPS nº 155/2015, de 13 de novembro de 2015, relativa à Abrantes Soluções Ltda. - ME, fls. 1566 e 1567, designou a Gestora Técnica do Contrato, a Fiscal Técnica do Contrato, o Gestor Administrativo do Contrato, o Fiscal Requisitante do Contrato e os respectivos substitutos.

Por fim, a Ordem de Serviço DPS nº 177/2015, de 24 de novembro de 2015, referente à Fatto consultoria e Sistema Ltda – EPP, fls. 1568 a 1569, designou a Gestora Técnica do Contrato, a Fiscal Técnica do Contrato, o Gestor Administrativo do Contrato, o Fiscal Requisitante do Contrato e os respectivos suplentes.

### 1.1.1.2 INFORMAÇÃO

#### **Análise do Contrato nº 31/2015 - Solução de Virtualização**

##### **Fato**

Trata-se de contratação de empresa para fornecimento de licença para produtos de virtualização, com atualização e serviço de suporte técnico via telefone e web pelo período de 36 meses, conforme processo 21148.020444/2015-51, referente ao contrato nº 31/2015.

A virtualização é uma tecnologia que permite que um único servidor físico possa hospedar vários outros servidores com sistemas operacionais diversos. Tal artifício possibilita a disponibilização de novos servidores sem investir em novos hardwares, reduzindo a quantidade de máquinas, acarretando a diminuição de gastos com equipamentos, energia elétrica e espaço físico no DataCenter.

Após o Documento Oficializador de Demanda (DOD), em que se estabelecem o alinhamento da contratação com as Diretrizes da Embrapa, contidas no Plano diretor e no PDTI, foi emitida Ordem de Serviço DPS nº 103/2015, de 14/7/2014 do Departamento de Patrimônio e Suprimentos, designando equipe para: (a) Planejamento, fl.21; (b) Plano de Sustentação, fl.93 (c) Termo de Referência e Projeto Básico, fl.45 e 96, (d) Estratégia da Contratação, (e) Análise de Riscos, fl.38 e 83 (f) Relatório Conclusivo (para aprovação do Chefe do DPS) (não encontrado no processo).

No documento intitulado Estudo Técnico Preliminar da Contratação, fl.20, consta comparação entre três soluções – contratação, software livre, manter o contrato atual – bem como fundamento pela opção de contratação.

Constam no processo: justificativa da aquisição, alinhamento com as Diretrizes da Embrapa e com seu PDTI, consulta de orçamento a três empresas, consulta ao órgão gerenciador, previsão na Ata de adesão de órgão não participante, o quantitativo solicitado pela Embrapa não ultrapassou o limite de 100% da ARP, resposta positiva da OS & T Comércio, consulta certidão negativas (SICAF, CEIS, Dívida Ativa da União, débitos trabalhos), NE (2015NE000115, 25/11/2015 e aditivo 2015NE800485, 30/11/15), Contrato assinado em 13/11/15, designação dos fiscais do contrato, extrato da publicação no DOU, seguro garantia apresentado pela OS & T.

Não foi encontrado registro documental no processo, justificativa e evidência sobre o quantitativo de licenças a serem adquiridas.

Embora existam outras soluções de virtualização disponíveis no mercado, a Embrapa já definira no planejamento o software a ser contratado. Observa-se que no documento “Planejamento” constam três soluções: (1) contratação de empresa para fornecimento de licenças para produtos de virtualização com atualização, (2) renovação de contrato com empresa Red Hat mantendo a antiga infraestrutura de virtualização, e (3) software livre. Elegeu-se a primeira opção, a de contratação de solução de virtualização, porém, além da VMware, existem outras no mercado (Xen, Qemu, Bochs, Microsoft Virtual Server e Virtual PC).

Em 30/12/2015 foi autorizado um aditivo contratual no valor de R\$ 326.400,00, referente a aquisição de mais 12 licenças do mesmo *software VMware*, representando o acréscimo de 24,48% do valor original do contrato original. Tal aditivação foi devidamente justificada e analisada pela assessoria jurídica da Embrapa.

## **2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS**

## 2.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

### 2.1.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

#### 2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Pagamento por itens (kit - controle remoto sem fio) que já estavam inseridos na composição de outro (ar-condicionado tipo Split).

#### Fato

No dia 24 de agosto de 2016, foi realizada inspeção física nas obras da Embrapa Quarentena Vegetal. Em tal inspeção, integrantes do Departamento de Patrimônio e Suprimentos – DPS – e o preposto por parte da empresa contratada acompanharam membros da equipe de auditoria.

Verificou-se o estágio avançado da construção das edificações do complexo de quarentena, que é composto de laboratórios de recepção e estudo dos itens a serem encaminhados à quarentena vegetal; de salas com responsabilidades administrativa e gerencial das atividades da Embrapa Quarentena Vegetal; da guarita que protege a entrada das instalações; e de prédio de apoio aos quarentenários.

Ainda em fase inicial ou de pré-realização está a parte de paisagismo e de asfaltamento, tendo em vista que tais itens devem ser realizados nas etapas finais da obras, com o intuito de evitar retrabalho ou de sofrer degradação até a entrega da obra.

A seguir são apresentados registros fotográficos das edificações:



Vista frontal das instalações da Embrapa Quarentena – Bloco de Laboratórios e Administração.



Vista do Bloco de Apoio aos quarentenários e instalações provisórias necessárias ao armazenamento de materiais e escritório da empresa contratada.

Vista Posterior das Edificações do Bloco de Laboratórios e Administrativa.

Assim, a parte de construção das edificações estão em etapa avançada, sendo necessária a realização da pavimentação e paisagismo. A parte interna também já está em etapa avançada da obra, com a colocação dos componentes de vidraçaria, divisórias, realização da pintura interna (que precisará ser refeita em algumas partes) e colocação de piso. A seguir são apresentadas fotos da parte interna do bloco de laboratórios e da parte administrativa:



Frisa-se que as construções foram realizadas com algumas características arquitetônicas que prezam pela sustentabilidade, tal como o telhado mais elevado e com telhas transparentes, que diminuem a necessidade de utilização de ar-condicionado e de utilização de iluminação artificial. Foi construído um espelho d'água para aumentar a umidade do ambiente e melhorar sensação térmica. Além disso, foi construído tanque para reaproveitamento de águas pluviais para a irrigação com capacidade de 40.000 litros. Tais itens estão apresentados nos registros fotográficos a seguir:



Espelho d'água com o objetivo de aumentar a umidade relativa do ar e oferecer sensação térmica mais agradável.



Tanque para reaproveitamento de águas pluviais para a irrigação com capacidade de 40.000 litros.



Telhas transparentes e mais elevadas, com o intuito de diminuir a necessidade de luz artificial e de manter o calor mais distante das instalações.

Foi realizada inspeção física nos itens adquiridos para a Embrapa Quarentena. Tendo em vista a fase avançada em que se encontra a obra, a inspeção foi direcionada para a verificação de recebimento de equipamentos e itens referentes às etapas finais da obra.

O valor total do contrato atualizado e após os aditamentos é de R\$ 14.886.903,88, sendo que o valor total dos itens inspecionados soma a importância de R\$ 1.538.559,13, o que representa 10,35% do total. Abaixo é apresentada planilha com as verificações realizadas:

ESPECIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS	Un.	Total	Valor Unitário	Valor Total	Verificada
<b>BLOCO 01 - GALPÃO TÓXICO</b>					
CHUVEIRO LAVA OLHOS EM AÇO INOX, FORNECIMENTO E INSTALACAO	UN	2,00	2.198,00	4.396,00	2,00

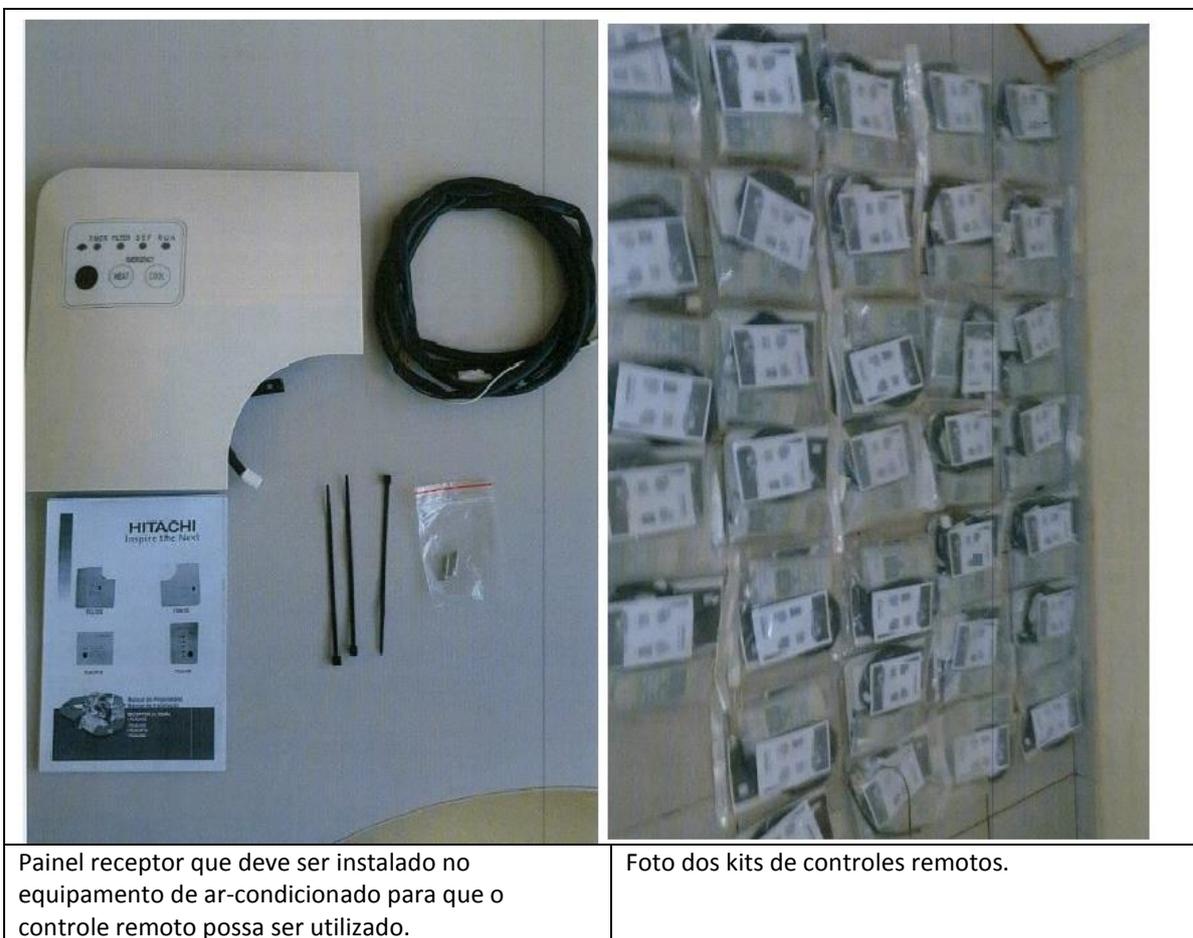
<b>BLOCO 02 - PRÉDIO ADMINISTRATIVO E LABORATÓRIOS</b>					
PORTA AUTÔMÁTICA EM VIDRO VERDE LAMINADO REFLETIVO 8 MM COMPLETA, COM MECANISMO AUTOMÁTICO DE ABERTURA	UN	1,00	17.800,00	17.800,00	1,00
SPLIT SYSTEM MODELO SSP/16 VERSÃO RF, TECTERMICA OU SIMILAR - 2,30 X 2,90 X 2,50	UN	1,00	12.066,25	12.066,25	1,00
SPLIT SYSTEM MODELO SSP/16 VERSÃO RF, TECTERMICA OU SIMILAR - 4,60 X 5,75 X 2,50	UN	1,00	14.568,75	14.568,75	1,00
CHUVEIRO LAVA OLHOS EM AÇO INOX, FORNECIMENTO E INSTALACAO	UN	4,00	2.198,00	8.792,00	4,00
CONDICIONADOR DE AR VRF, TIPO PAREDE, 7.000 BTU/H (0.8 HP)	UN	17,00	2.400,00	40.800,00	17,00
CONDICIONADOR DE AR VRF, TIPO PAREDE, 12.000 BTU/H (1,25 HP)	UN	17,00	2.500,00	42.500,00	17,00
CONDICIONADOR DE AR VRF, TIPO CASSETE, 12.000 BTU/H (1,25 HP)	UN	18,00	2.800,00	50.400,00	18,00
CONDICIONADOR DE AR VRF, TIPO CASSETE, 18.000 BTU/H (2 HP)	UN	17,00	3.400,00	57.800,00	17,00
CONDICIONADOR DE AR VRF, TIPO CASSETE, 30.000 BTU/H (3,2 HP)	UN	5,00	3.600,00	18.000,00	5,00
CONDICIONADOR DE AR VRF, TIPO CASSETE, 36.000 BTU (4 HP)	UN	3,00	3.700,00	11.100,00	3,00
UNIDADE CONDENSADORA VRF, INVÉRTER, 36 HP (09 X 12HP)	UN	3,00	84.000,00	252.000,00	3,00
KIT CONTROLE REMOTO S/FIO	UN	77,00	671,54	51.708,58	43,00
CAIXA DE VENTILAÇÃO 1000M³/H - 22MMCA COM FILTRO G3	UN	4,00	10.600,00	42.400,00	4,00
TRANSFORMADOR DE POTENCIA 15 KV, A SECO, TRIFÁSICO, 750 KVA, 380/220V, CONFORME ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA - FRETE E INST. INCLUSO	UN	1,00	70.000,00	70.000,00	1,00
QUADRO DE MÉDIA TENSÃO FORMADO POR 1 CÉLULA DE CONEXÃO, 1 CÉLULA DISJUNTORA, 1 CÉLULA DE TRANSIÇÃO E 1 CÉLULA SECCIONADORA	UN	1,00	184.000,00	184.000,00	1,00
QUADRO GERAL DE BAIXA TENSÃO DE ACORDO C/ DIAGRAMA TRIFILAR	UN	1,00	60.000,00	60.000,00	1,00
NO-BREAK TRIFÁSICO + N FREQUÊNCIA 60HZ, 100KVA, CONFORME ESPECIFICAÇÃO - FRETE E INST. INCLUSOS	UN	1,00	160.000,00	160.000,00	1,00
GRUPO MOTO GERADOR TRIFÁSICO 380/220 V C/ UNIDADE DE SUPERVISÃO (USCA), 60 HZ, POTÊNCIA 635 KVA INTERMITENTE, 600 KVA EM REGIME CONTÍNUO, SISTEMA DE ABAFADOR DE RUIDOS P/ 85 DB, CONFORME PROJETO E ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS	UN	1,00	215.000,00	215.000,00	1,00
DISJUNTOR TERMOMAGNETICO TRIPOLAR 1.200A 600V, FORNECIMENTO E INSTALACAO	UN	2,00	6.961,60	13.923,20	2,00
BASTIDOR METÁLICO DUPLO DE 19" COM PORTA FRONTAL DE ACRÍLICO FUMÉ COM CHAVE, ALTURA DE 36U, DE FIXAÇÃO NO PISO, COM TRATAMENTO ANTI CORROSIVO, PINTURA ELETROSTÁTICA POLIÉSTER A PÓ NA COR CINZA MUNSSSEL 6.5, COMPLETO, COM ACESSÓRIOS, CONFORME PROJETO E DE ACORDO C/ ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA	UN	2,00	2.630,00	5.260,00	2,00
PATCH PANEL 24 PORTAS - FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO	UN	10,00	500,00	5.000,00	10,00
VOICE PANEL 30 PORTAS - FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO	UN	3,00	565,00	1.695,00	3,00
SWITCH G 24 PORTAS - FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO	UN	9,00	2.000,00	18.000,00	9,00
DVR 16 CANAIS, 1TB, DVR-R: MODELO: DX4616DVD-1000, DX4600 ENTRY LEVEL DVR: 16 CAMERA INPUTS WITH DVDRW, 1TB OF STORAGE. MPEG4 COMPRESSION; CIF, 2CIF, 4CIF PROGRAMMABLE BY CHANNEL; 480 IPS; PIXEL SEARCH, 4 AUDIO IN, 1 OUT; 16 ALARMS IN, 4 RELAY OUT.	UN	2,00	20.978,40	41.956,80	2,00
CÂMERA DIGITAL USO EXTERNO	UN	12,00	2.980,00	35.760,00	12,00
CAMERA DIGITAL USO INTERNO	UN	15,00	1.218,40	18.276,00	15,00
RESERVATÓRIO ENTERRADO EM CONCRETO ARMADO PARA REUSO DE ÁGUA DE CHUVA PARA SISTEMA DE IRRIGAÇÃO CAPACIDADE 40,00 M3 (QUARENTA MIL LITROS), INCLUSO ESCAVAÇÃO, REATERRO, FORMA,	UN	1,00	81.356,55	81.356,55	1,00

FERRAGEM, CONCRETO ESTRUTURAL USINADO, IMPERMEABILIZAÇÃO, ESCADA INTERNA, ALÇAPÃO.					
PATCH PANEL 24 PORTAS - FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO	UN	8,00	500,00	4.000,00	8,00

Assim, foi verificado que os itens escolhidos para serem inspecionados foram efetivamente entregues, com exceção do referente a controles remotos.

Dos 77 “kits de controle remoto para ar-condicionado”, foram encontrados apenas 43, pois os outros 34 se referiam a kits de controles para condicionadores de ar do tipo “Split” e que já faziam parte de tal composição e, por isso, já haviam sido pagos quando da sua aquisição.

Além disso, os 43 kits para os equipamentos do tipo “cassete” não haviam sido instalados, sendo apenas apresentadas fotos dos controles remotos adquiridos, sem os respectivos painéis que precisam ser instalados nos equipamentos para o correto funcionamento. Abaixo são apresentados registros fotográficos dos controles remotos e do painel que deve ser instalado a cada equipamento de ar-condicionado para o correto funcionamento:



Assim, a Unidade foi solicitada a se manifestar a respeito do pagamento por 34 kits de controles remotos para equipamentos de ar-condicionado do tipo “Split”, que, *a priori*, já vêm com tal componente.

## **Causa**

Falha na elaboração da planilha de itens a serem adquiridos e posterior pagamento de tais itens, conforme 31ª medição referente ao contrato para construção da Quarentena Vegetal.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Com base no fato de terem sido verificados 43 dos 77 “kits de controle remoto” e não os terem sido instalados nos equipamentos do tipo “cassete”, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

*“dentro do sistema de climatização contratado pela Embrapa para o complexo de laboratórios e demais instalações, estes são contemplados com automação e controle de temperatura através de central com painel e controle unificado. Foi prevista ainda a possibilidade de controle individual de temperatura por ambientes com a utilização de controles remotos locais, controlados por receptor de controle remoto sem fio. Para os “cassetes” os itens foram compostos no orçamento de forma separada motivo pelo qual consta o item Kit Controle Remoto S/Fio, o qual é composto por controle remoto sem fio e o kit receptor para controle remoto sem fio. Para os sistemas convencionais de climatização de ambientes, fornecidos pelo mercado comum, estes itens são fornecidos via de regra conjuntamente, entretanto, para o sistema utilizado para os laboratórios e demais instalações e orçamento em tela, estes itens foram quantificados e contratados de forma separada devido à particularidade dos sistemas e opções de controles de temperatura dos ambientes específicos.*

*Em relação a este item, foi verificado pela fiscalização que deverá ser glosado do contrato 34 Kits Controle Remoto Sem Fio, os quais para os Aparelhos Tipo Split Parede, verificamos que o item faz parte do conjunto. Neste sentido, será glosado da Contratada o valor total de R\$ 25.211,49 já incluso o BDI Diferenciado de 10,42% para equipamentos.*

*Segundo informações da Contratada, os itens foram apresentados à fiscalização e facultada a guarda dos Kits, uma vez que para a instalação dos mesmos necessitaria a ligação definitiva da energia para testes de polaridade antes da conexão aos aparelhos evaporadores. Considerando os fatos, foi solicitado pela Fiscalização da Embrapa a imediata instalação dos receptores para controle remoto nas 43 evaporadoras dos Cassetes, cujas fotos serão enviadas na sequência como complemento destas informações e/ou poderão ser verificadas pelos Auditores em visita na obra.*

*A Embrapa solicitou ao fornecedor/representante da Hitachi a cotação dos itens para comparação dos preços atuais e praticados na planilha”.*

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, a Unidade apresentou a Carta nº 37/2016 – DPS/CPE encaminhada à empresa Exata Engenharia e Empreendimentos Ltda, em que científica o contratado que será glosado o valor de R\$ 25.211,49, referente aos 34 kits de controle remoto para os aparelhos de ar-condicionado tipo “Split”. Conforme documento de resposta da Empresa Contratada, foi aceita tal glosa a ser realizada no próximo pagamento devido.

## **Análise do Controle Interno**

Conforme manifestação da Unidade, será glosado o valor dos 34 Kits Controle Remoto Sem Fio do montante a ser pago à contratada, tendo em vista que se referem aos aparelhos tipo “Split” de parede e que já incluem o valor referente aos controles remotos locais. Tal valor soma R\$ 25.211,49, já incluído o valor de BDI. Tal fato já foi confirmado e aceito pela empresa contratada, conforme documentação enviada à equipe de auditoria.

Frisa-se que a fiscalização teve por objetivo verificar a regular entrega de equipamentos que totalizavam o valor de R\$ 1.538.559,13, do qual houve impropriedade na contratação e pagamento de R\$ 25.211,49, que representa 1,64%. Frisa-se que já foram realizados os trâmites necessários à efetiva glosa dos valores.

Assim, pode-se afirmar que os itens verificados na amostra da inspeção foram entregues de forma satisfatória e que o único item em que foi verificada impropriedade, a Unidade adotou medidas imediatas de forma a saná-la, mediante a glosa de tal valor.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Realizar a glosa do valor de R\$ 25.211,49, referente aos 34 Kits de Controles Remotos, no próximo pagamento a ser realizado à empresa contratada.

### **2.1.1.2 INFORMAÇÃO**

#### **Análise da adesão a Ata de Registro de Preços - Control Teleinformática LTDA**

##### **Fato**

Trata-se de contratação de aquisição e instalação de equipamentos de vigilância monitorada, realizada por meio de adesão à Ata de Registro de Preços nº 13/2014, do IFB. Para a verificação de conformidade, observou-se no processo nº 21148.033708/2014-50 os seguintes itens do Decreto 7.892/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93.

A ata estava no período de validade. Embora não conste a data de validade no documento, ou no processo, considerando o prazo de 12 meses previstos no art. 12 do Decreto nº 7.892/2013, verifica-se válida a Adesão.

Sobre análise de vantajosidade, nos termos do art. 22 do Decreto 7892/2013, verificou-se apenas a declaração da Embrapa de que “[...]a referida Ata foi devidamente analisada, avaliada e, por atender plenamente as necessidades de segurança do Parque da Embrapa, recomendamos sua adesão”, sem, contudo, fazer a análise.

Por meio da Carta C.DAP/CH nº 157/2014, a Embrapa fez consulta ao IFB, órgão gerenciador da Ata de Registros de Preços, que respondeu afirmativamente sobre a possibilidade de adesão, por meio do Ofício nº 703/2014-PRAD/RIFB, de 10/9/2014.

Não consta análise da minuta pela Assessoria Jurídica, em que pese previsão legal do parágrafo único do art. 38, Lei 8.666. No entanto, a AJU expressou entendimento, por meio do Parecer 44.318/2014, de 25/6/2014, de “[...]que não há necessidade de nova análise jurídica por parte da AJU quando a Embrapa, por decisão administrativa, resolver utilizar ata de registro de preços formalizada por outro órgão ou entidade da Administração Pública Federal, em razão do disposto no §4º do decreto 7.892/13”: “o exame e a aprovação das minutas do instrumento convocatório e do contrato serão efetuados exclusivamente pela assessoria jurídica do órgão gerenciador”.

A publicação no DOU ocorreu em até 20 dias corridos após o 5º dia úteis do mês subsequente da assinatura do contrato, tendo sido assinado em 02/12/2014 e o extrato publicado no DOU em 20/1/2015. Ademais, foram designados fiscais de contratos, por meio da Ordem de Serviço DPS Nº 26/2015, de 23/1/2015, em que foram designados 4 fiscais e gestores, bem como seus respectivos substitutos.

### **2.1.1.3 INFORMAÇÃO**

**Análise do Contrato nº SAIC/AJU nº 12300.13/0001-5, oriundo da Concorrência nº 02/2012, que possui como objeto a construção da Sede da Embrapa Quarentena Vegetal - Nível 2 de risco biológico em Brasília/DF.**

##### **Fato**

O Contrato SAIC/AJU nº 12300.13/0001-5, oriundo da Concorrência nº 02/2012, realizado mediante empreitada por preço unitário no valor inicial de R\$ 11.280.173,03 e, após aditamentos e reajustes

monetários, possui valor de R\$ 14.886.903,88 e tem como objeto a construção da Sede da Embrapa Quarentena Vegetal – Nível 2 de risco biológico em Brasília/DF.

Tal contrato teve sua vigência alterada de 16/9/2015 para 09/10/2016, após a realização de quatorze termos aditivos, que alteraram o cronograma de realização das obras. Segundo a Unidade, os termos aditivos de alteração das datas de conclusão das obras se deram em razão principalmente de tais eventos:

- a) Início das obras no mês de janeiro, cujo período chuvoso dificulta execução de serviços preliminares;
- b) Demora na liberação da licença de instalação pelos órgãos competentes, a qual permitia o efetivo início da supressão da vegetação, limpeza do terreno e serviços de terraplanagem;
- c) Tempo necessário para replantio de novas espécies vegetais em compensação às espécies suprimidas no local, que é item condicionante para execução da supressão vegetal;
- d) Tempo decorrido na reaprovação de projetos executivos junto às concessionárias locais e ao Corpo de Bombeiros do Distrito Federal;
- e) Prazos de negociação e tempo necessário para a liberação da área utilizada pela Fundação Casa do Cerrado – CAMPO, para execução de serviços objeto do contrato;
- f) Diminuição no ritmo dos serviços pela contratada devido aos atrasos nos pagamentos das faturas por parte da Embrapa, devido ao atraso do repasse financeiro do Governo Federal;
- g) Alterações/adequações de projetos para atendimento à área de pesquisa e situações imprevisíveis de chuvas e exigências legais;
- h) Outros aspectos de menor relevância, mas que conjuntamente impactaram no prazo de conclusão da obra.

Frisa-se que, atualmente, as obras estão em estágio avançado de conclusão, faltando os itens referentes ao sistema de drenagem, paisagismo, pavimentação, ligação das instalações elétricas e lógicas entre outras, como será apresentado no decorrer deste Relatório.

Foi realizado Relatório de Auditoria Especial nº 35/2015 realizado pela Assessoria de Auditoria Interna, abrangendo o período de maio a dezembro de 2015, mês em que foi publicado. Neste Relatório foram apresentadas as seguintes não conformidades:

Não Conformidade	Situação da Recomendação de acordo com o Memorando nº 347/2016 – AUD/CPA de 17 de março de 2016.
NC 17.1 - Realização de licitação para a contratação de obras e serviços de engenharia sem a existência dos projetos Básico e Executivo, contrariando o art. 7º, da Lei nº 8.666/1993.	Pendente.
NC 17.2 - Contratação de projetos sem licitação, em desacordo com a Lei nº 8.666/1993, art. 2º, combinado com o art. 3º, caracterizando fuga ao processo licitatório, no total de R\$ 95.513,11, além da ausência de pesquisa de mercado realizada pela Embrapa. Em todos os casos, as pesquisas de mercado foram realizadas pela contratada.	Pendente.
NC 17.3 - Ausência de documento formal de posse/cessão de área do Governo do Distrito Federal (GDF), referente à área adjacente ao terreno da Embrapa Quarentena Vegetal, que será o local para a construção da Guarita e Casa de Medição Elétrica, sem amparo contratual referente a posse/uso da terra.	Pendente.
NC. 17.4 - Ausência de garantia vigente referente ao contrato e aos termos aditivos, em conformidade com a Cláusula Nona do Contrato Saic/AJU nº 12300.13/0001-5.	Pendente.

NC. 17.5 - Ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) referente ao fiscal da obra, contrariando a orientação constante do Memorando Circular DPS nº 8/2015, bem como o entendimento do TCU, consubstanciado na Súmula nº 260;	Pendente.
NC. 17.6 - Ausência de comprovação de origem de produtos e subprodutos florestais, a exemplo de DOF, Guias Florestais e/ou outros eventualmente criados para o controle de produtos e subprodutos florestais, relativos à respectiva operação de venda, prevista no Anexo II, do Edital da Concorrência nº 2/2012.	Acatada.
NC. 17.7 - Adoção de metodologia de cálculo de percentuais de supressão e de acréscimo com exceção à regra geral, adotando a prática de compensação de itens idênticos, o que contraria o entendimento do TCU e da AJU.	Pendente.
NC. 17.8 - Ausência de informação sobre o atendimento das demandas constantes das Condicionantes, Exigências e Restrições previstas no inciso II, do item 7, da LI nº 41/2013, prorrogada pela LI nº 025/2015.	Pendente.
NC. 17.9 - Ausência de ART referente a fiscalização da obra, contrariando a Súmula TCU nº 260, e o M.DPS.CIRC nº 08/2015, bem como a ausência de ARTs complementares referentes aos Termos Aditivos nº 7, 8 e 9, conforme estabelece o art. 10, da Resolução Confea nº 1.025/2009.	Acatada.

Frisa-se que tais constatações estão sendo debatidas entre a Assessoria de Auditoria Interna e o Departamento de Patrimônio e Suprimentos, sendo que já foram encaminhados novos esclarecimentos por parte do Departamento, com o objetivo de esclarecer ou sanar tais não conformidades verificadas pela equipe de auditoria.

## 2.1.2 FISCALIZAÇÃO INTERNA

### 2.1.2.1 INFORMAÇÃO

#### **Análise da contratação de serviços de proteção intelectual no exterior**

##### **Fato**

Trata-se da análise do Processo n.º 21148.027577/2014, referente à contratação de serviços de proteção intelectual no exterior. A contratação foi precedida da licitação n.º 35/2014, na modalidade concorrência presencial do tipo melhor técnica, e teve como vencedora a empresa Dannemann Siemsen Bigler e Ipanema Moreira, com o qual foi firmado o Contrato n.º 10/2015, de 9 de janeiro de 2015, no valor total estimado em R\$ 1.246.250,00.

Primeiramente, registra-se que a escolha da modalidade de licitação pautou-se por parâmetros atribuídos a serviços intelectuais. Considerando que o pregão é utilizado para a aquisição de bens e serviços comuns, a Entidade assim justificou a opção por concorrência presencial:

*Ressaltamos o disposto no art. 46 da Lei n,º 8.666/93, que prevê que esta modalidade de concorrência deve ser utilizada para aquisição dos serviços de natureza predominantemente intelectual, nos quais entendemos que se enquadram aqueles do presente pleito: “Art. 46. Os tipos de licitação “melhor técnica” e “técnica e preço” serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos fiscalização e supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, [...]”*

*Interpretamos que a prestação de serviços prestada ora solicitada não se enquadra na natureza de bens e serviços comuns, temos o definido por Hely Lopes Meirelles (2003): “SERVIÇOS COMUNS – serviços comuns são todos aqueles que não exigem habilitação especial para sua execução. Podem ser realizados por qualquer pessoa ou empresa, pois não são privativos de nenhuma profissão ou categoria profissional. São serviços executados por leigos”.*

Na sequência, verificou-se que duas das três empresas que participaram do certame foram consideradas inabilitadas, conforme trecho da Ata da reunião inaugural, de análise da documentação habilitatória a seguir:

*Finda a análise, a empresa Daniel Advogados deixou de apresentar a Certidão de Falência e Concordata (consta no subitem 4.1.4, alínea “a” do edital), Declaração de qualificação técnica original ou cópia autenticada (consta do subitem 3.2 do edital combinado com o 4.1.3) e a certidão negativa de débitos ou de não contribuintes expedida por órgão da Secretaria da Fazenda do Município em que estiver localizada a sede da licitante (consta do subitem 4.1.2, alínea “d” do edital) e a empresa Kasznar Leonardos Propriedade Intelectual deixou de apresentar a Declaração de qualificação técnica original ou certidão negativa de débitos ou de não contribuintes expedida por órgão da Secretaria de Fazenda do Município em que estiver localizada a sede da licitante (consta do subitem 3.2 do edital combinado com o 4.1.3) e a Secretaria de Fazenda do Município em que estiver localizada a sede da licitante (consta do subitem 4.1.2, alínea “d” do edital), sendo, portanto, consideradas inabilitadas.*

Desse modo, não houve competitividade no quesito melhor técnica. Como a empresa Dannemann apresentou os expedientes necessários para a qualificação técnica, foi a vencedora da licitação haja vista a ausência de concorrentes.

Considerando o objetivo da licitação de buscar a proposta mais vantajosa, existindo igualdade de condições, assegurando o bom uso do dinheiro público, convém registrar que a Lei das Estatais (Lei n.º 13.303/2016) prevê a pré-qualificação permanente de fornecedores como procedimento auxiliar nas licitações regidas por essa Lei.

*Art. 64. Considera-se pré-qualificação permanente o procedimento anterior à licitação destinado a identificar:*

*I - fornecedores que reúnam condições de habilitação exigidas para o fornecimento de bem ou a execução de serviço ou obra nos prazos, locais e condições previamente estabelecidos;*

*II - bens que atendam às exigências técnicas e de qualidade da administração pública.*

*§ 1º O procedimento de pré-qualificação será público e permanentemente aberto à inscrição de qualquer interessado.*

*§ 2º A empresa pública e a sociedade de economia mista poderão restringir a participação em suas licitações a fornecedores ou produtos pré-qualificados, nas condições estabelecidas em regulamento.*

*§ 3º A pré-qualificação poderá ser efetuada nos grupos ou segmentos, segundo as especialidades dos fornecedores.*

*§ 4º A pré-qualificação poderá ser parcial ou total, contendo alguns ou todos os requisitos de habilitação ou técnicos necessários à contratação, assegurada, em qualquer hipótese, a igualdade de condições entre os concorrentes.*

*§ 5º A pré-qualificação terá validade de 1 (um) ano, no máximo, podendo ser atualizada a qualquer tempo.*

*§ 6º Na pré-qualificação aberta de produtos, poderá ser exigida a comprovação de qualidade.*

*§ 7º É obrigatória a divulgação dos produtos e dos interessados que forem pré-qualificados.*

*Art. 65. Os registros cadastrais poderão ser mantidos para efeito de habilitação dos inscritos em procedimentos licitatórios e serão válidos por 1 (um) ano, no máximo, podendo ser atualizados a qualquer tempo.*

*§ 1º Os registros cadastrais serão amplamente divulgados e ficarão permanentemente abertos para a inscrição de interessados.*

*§ 2º Os inscritos serão admitidos segundo requisitos previstos em regulamento.*

*§ 3º A atuação do licitante no cumprimento de obrigações assumidas será anotada no respectivo registro cadastral.*

*§ 4º A qualquer tempo poderá ser alterado, suspenso ou cancelado o registro do inscrito que deixar de satisfazer as exigências estabelecidas para habilitação ou para admissão cadastral.*

Destaca-se que não se trata de um procedimento obrigatório, no entanto a medida pode ser adotada como boa prática com a finalidade de mitigar o risco de limitação da competitividade nas licitações para aqueles serviços que a Empresa entende como essenciais ao seu negócio.

## **2.1.2.2 CONSTATAÇÃO**

## **Ausência de aprovação do processo institucional de tomada de decisão quanto ao depósito do pedido de patente no exterior**

### **Fato**

Em análise à execução do Contrato n.º 010/2015, referente à contratação de serviços de proteção intelectual no exterior, constatou-se a ausência de normatização interna do fluxo de deliberação do depósito de pedido de patente no exterior.

De acordo com a Secretaria de Negócios da Embrapa, a Coordenadoria de Propriedade Intelectual - CPI demandou dessa chefia, bem como do Comitê Gestor das Estratégias - CGE e da Diretoria da empresa, reuniões para o estabelecimento junto à alta gestão da Empresa de um processo quanto à indicação de países para proteção intelectual das tecnologias desenvolvidas pelas Unidades de pesquisa da instituição.

No entanto, o processo se encontra na fase de proposta e está passando por amadurecimento, envolvendo avaliação contínua sobre as novas tomadas de decisão e discussão junto à alta gestão da empresa, conforme descrito na Carta SNE/CPI N.º 325/2016.

*[Informação suprimida por solicitação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, em função de sigilo, na forma da Lei nº 12.527/2014, art. 23, VI.]*

### **Causa**

O processo institucional de tomada de decisão segue um protocolo que ainda não está formalizado em norma além da ausência de contabilização do investimento nos demonstrativos da empresa.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio da Carta SNE/CPI N.º 325/2016, de 30 de agosto de 2016 a Entidade apresentou a seguinte manifestação:

*Esta Secretaria instituiu mudanças na gestão de sua área de propriedade intelectual em meados de 2014. No início de 2015, após assinatura do contrato objeto da presente demanda, a Coordenadoria de Propriedade Intelectual - CPI demandou desta chefia, bem como do Comitê Gestor das Estratégias - CGE e da Diretoria da empresa, reuniões para o estabelecimento junto à alta gestão da Embrapa de um processo quanto à indicação de países para proteção intelectual das tecnologias desenvolvidas pelas Unidades de pesquisa da instituição.*

*Como resultado das discussões e propostas da CPI da SNE, na 7430 Reunião da Diretoria Executiva da Embrapa, ocorrida em março de 2015, o assunto foi abordado e o trecho a seguir, extraído da ata da referida reunião, resume as diretrizes colocadas pela Diretoria:*

*743ª Reunião da Diretoria (03/2015): Encaminhamento sobre o processo Institucional de tomada de decisão acerca dos novos pedidos de proteção intelectual no exterior: SNE elaborar a redefinição de procedimentos, incluindo instâncias para análise e aprovação, [...], com base no mérito técnico e estratégico.*

*No caso do exterior, considerar a possibilidade de incluir o CGE como instância para analisar o mérito estratégico, [...], mediante apresentação do Interessado, sintetizando vantagens e desvantagens dessa proteção, como por exemplo, custos versus benefícios".*

*A partir deste encaminhamento, a CPI apresentou ao Comitê Gestor das Estratégias - CGE, na reunião de 26 de março de 2015, uma proposta de processo (sumarizada na apresentação anexa [ANEXO 1], que foi utilizada na referida reunião), Naquela mesma oportunidade foi proposto como exercício piloto a tomada de decisão sobre o depósito no exterior de cinco tecnologias a serem apreciadas na próxima reunião do Comitê. A proposta foi acatada pelo CGE e nos meses subsequentes todas as demandas de proteção no exterior de tecnologias da Embrapa foram apresentadas ao referido colegiado. Cabe destacar que a proteção conferida por uma patente é territorial, ou seja, só é válida nos países nos qual se realiza o depósito de um pedido de patente que seja deferido pelo órgão competente local.*

*Assim, como resposta à questão apresentada, descrevemos a seguir a rotina do fluxo de deliberação referente ao depósito de pedido de patente no exterior.*

*Resumidamente, o processo que vem sendo empregado para definir os países de depósito de um pedido de patente no exterior envolve as seguintes ações:*

*A. Dentro dos prazos legais estabelecidos, considerando uma Unidade de pesquisa (atualmente são 46 Unidades) e uma tecnologia hipotética que já possua depósito de pedido de patente no Brasil, a Unidade elege uma lista de países para proteção da referida tecnologia.*

*i. Nessa proposta, a Unidade deve preencher, para cada tecnologia, os formulários de qualificação de mercado e de qualificação tecnológica (conforme [ANEXO 2]). Esses formulários visam traduzir os aspectos de potencial de mercado da tecnologia nos países de interesse da Unidade e representam uma justificativa da Unidade para o pleito de proteção na lista de países por ela eleitos.*

*ii. A partir da proposta indicada pelas Unidades, na Secretaria de Negócios - SNE, existem várias frentes de trabalho:*

*a. A Coordenadoria de Propriedade Intelectual - CPI avalia o potencial atendimento aos critérios legais de patenteabilidade, emitindo um Parecer de Condições de Patenteabilidade.*

*b. A Coordenadoria de Inovação em Negócios (CIN) da SNE avalia os aspectos de negócios e de mercado sobre a proposta da Unidade, por país, e emite um Parecer de Negócios, atualmente baseado em 36 Indicadores.*

*c. Por meio dos Pareceres a SNE faz uma avaliação crítica da proposta da Unidade e elabora subsídios para a tomada final de decisão no âmbito do Comitê Gestor das Estratégias - CGE.*

*d. A avaliação da SNE é enviada à Unidade e ao CGE para apreciação previamente à tomada de decisão. Em reunião do Comitê, na presença de representantes da Unidade e da SNE, a decisão final é tomada.*

*e. A partir da decisão final, que deve ser ratificada pela diretoria da empresa, a SNE aciona a empresa contratada para providências de depósito dos pedidos de patente nos devidos países.*

*f. Cabe lembrar que após o depósito de um pedido de patente, e durante toda a sua vigência em cada país de depósito, que tem previsão de ser de 20 anos, várias ações de defesas técnicas, esclarecimentos formais e científicos, pagamentos de taxas particulares às legislações de cada país, entre outras demandas, devem ser acompanhadas e respondidas.*

*O processo em questão e em especial os Indicadores que definem os aspectos de mercado estão em constante amadurecimento. Em 19 de agosto de 2015, em uma das reuniões de tomada de decisão junto ao CGE foram apresentados resultados positivos sobre o processo Instituído e foi bem avaliado o maior rigor imposto às Justificativas que as Unidades devem apresentar. Ao longo de 2015, as Unidades indicaram em média seis países por tecnologia e após o crivo da SNE foi concluída pelo depósito, em média, de um país por tecnologia. O arquivo contendo a apresentação realizada em 19 de agosto de 2015 ao CGE também é anexado para pronta referência [ANEXO 3].*

*No slide 8 do ANEXO 1 há uma previsão de despesas para 2015 de cerca de R\$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais). Importante destacar que o processo Instituído naquele ano já impactou na redução dos valores executados em relação aos previstos. O valor real executado em 2015 foi de aproximadamente 60% do valor previsto. O desenvolvimento de critérios objetivos no depósito de novos pedidos de proteção e a consequente redução do número de países em que a proteção é efetivada certamente contribuíram para a redução e melhor gestão dos dispêndios.*

*O processo descrito se encontra em amadurecimento, envolvendo avaliação contínua sobre as novas tomadas de decisão e discussão junto à alta gestão da empresa.*

## **Análise do Controle Interno**

Com base na reposta apresentada pela Entidade e em reunião realizada com a equipe gestora do Contrato n.º 10/2015, verificou-se que, embora a Secretaria de Negócios tenha elaborado uma Proposta para estabelecer processo institucional de tomada de decisão acerca dos novos pedidos de proteção intelectual

no exterior, o processo ainda não foi aprovado e redefinido, conforme encaminhamento da 743ª Reunião da Diretoria (03/2015):

"SNE elaborar a redefinição de procedimentos. Incluindo instâncias para análise e aprovação, [...], com base no mérito técnico e estratégico. No caso do exterior, considerar a possibilidade de incluir o CGE como instância para analisar o mérito estratégico. [...], mediante apresentação do interessado, sintetizando vantagens e desvantagens dessa proteção, como por exemplo, custos versus benefícios".

Entende-se que a institucionalização do processo constitui medida de controle e prevenção de riscos para a Empresa. Outrossim, a tomada de decisão quanto ao depósito de patente no exterior deve ser de competência da alta administração, por se tratar de deliberação estratégica.

Além dos aspectos de instâncias de análise e aprovação, esta Unidade de Controle destaca a importância de se instituir processo capaz de identificar o valor da inovação a ser protegida, bem como o levantamento de questões que respondam, por exemplo, que problemas podem ser resolvidos com a inovação, como a inovação pode ser levada ao mercado, qual a proposição e como medir o retorno de mercado, quem é o público-alvo da inovação. De acordo com o "Extrato de Contrato/Pagamentos - Contrato nº: 12300.15/0004-7 Embrapa / Dannemann", em 2015, os gastos com registro de patente no exterior somaram R\$ 1.602.292,66, sendo 86% desse valor referente a despesas de reembolso.

Vale destacar que, nessa mesma esteira, verificou-se que a Entidade não promove a contabilização desses ativos intangíveis após os dispêndios com a proteção intelectual, nem mesmo são computados os casos em que são gerados retornos com potencial comercial.

Segundo o Departamento de Administração e Finanças – DAF, não há procedimentos e regras internas definidas para a mensuração do valor e contabilização dos ativos intangíveis. Atualmente apenas os softwares são registrados.

Após a Reunião de busca conjunta de soluções, a Entidade apresentou nova manifestação por meio da Carta n.º 177/216-GPR, de 23/09/2016:

*Considerando o que foi tratado na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, entendemos que, no Relatório de Auditoria Anual de Contas, a recomendação deva ser segregada em duas, conforme abaixo*

(a) Recomenda-se que a Embrapa implemente processo institucional de tomada de decisão com aprovação e engajamento da alta administração quanto ao depósito do pedido de patente no exterior para dar suporte aos valores investidos; bem como promova a contabilização deste investimento a fim de refletir os resultados nos demonstrativos e relatórios da Empresa.

*Sobre esta constatação, a Secretaria de Negócios (SNE) da Embrapa esclarece o seguinte:*

*O processo institucional de tomada de decisão segue um protocolo que ainda não está formalizado em norma. Esse processo decisório engloba etapas e instâncias que têm início na Unidade de Pesquisa que demanda a proteção, que envolvem a SNE que analisa a demanda e também a Diretoria-Executiva da Embrapa, responsável pela deliberação final, considerando, ainda, a avaliação e manifestação do Comitê Gestor das Estratégias da Empresa.*

*Detalhes sobre as etapas e documentos que atualmente compõe o processo de decisão foram encaminhados em resposta à SA12-CGU, por meio do Memorando M.SNE.CPI 316/16, de 26/8/2016, e Carta C.SNE.CPI Nº 325/16, de 30/8/2016, que seguem anexas (Anexo 2).*

*Esse processo de decisão foi trabalhado em formato piloto ao longo de 2015 e 2016, demonstrando ser benéfico à gestão dos recursos empregados na proteção de tecnologias no exterior. Para a formalização do processo, informamos que há uma minuta de norma sendo discutida no âmbito da Secretaria de Negócios, baseada nessa experiência piloto, e que será submetida à Diretoria-Executiva da Embrapa ainda em 2016.*

(b) Ausência de contabilização deste investimento a fim de refletir os resultados nos demonstrativos e relatórios da Empresa.

*Sobre a questão de contabilização e valoração das patentes, conforme discutido na reunião de 21/9/2016, entendemos tratar-se de tema transversal e que abrange uma série de variáveis e competências, que a Embrapa ainda não domina plenamente.*

*Sob este contexto, cabe destacar que os ativos que possuem algum tipo de proteção intelectual, como patentes, formam um subconjunto do grande conjunto de ativos gerados pela Embrapa.*

*Portanto, essa questão deve necessariamente envolver ações e reflexão de várias áreas da Embrapa, como, por exemplo, o Departamento de Pesquisa e Desenvolvimento (DPD), o Departamento de Transferência de Tecnologia (DTT), a Secretaria de Negócios (SNE), o Departamento de Patrimônio e Suprimentos (DPS) e o Departamento de Administração e Finanças (DAF).*

*Nesse contexto, trazemos a informação complementar de que o DTT é atualmente o gestor de um sistema informatizado chamado Gestec (Sistema de Gerenciamento das Soluções Tecnológicas), que envolve a catalogação de todos os ativos da Embrapa e que podem ser facilmente acessados por meio do Portal da Empresa na Internet. Este sistema está em fase de aperfeiçoamento e prevê a inclusão de etapas de qualificação dos ativos (informações de mercado, potencial, etc).*

*Reforçamos que aspectos mais particulares sobre valoração de ativos envolvem um grau de incerteza considerável. O valor de um ativo é função de um cenário que engloba fatores complexos em seu desenvolvimento (custos, pessoas, instituições, intenção/alvo inicial do desenvolvimento, valor agregado, prospecção de mercado, contexto socioeconômico no momento de sua disponibilização, entre outros, inclusive intangíveis). Não se trata, portanto, de valor estático e de fácil contabilização.*

*Ademais, destacam-se os seguintes dispositivos constantes do Pronunciamento Técnico CPC 04, que trata acerca de "Ativo Intangível":*

*1) O item 18 dispõe que o reconhecimento de um item como ativo intangível exige que a entidade demonstre que ele atende: (a) a definição de ativo intangível; (b) os critérios de reconhecimento;*

*2) Pela norma, Ativo é um recurso: (a) controlado pela entidade como resultado de eventos passados; e (b) do qual se espera que resultem benefícios econômicos futuros para a entidade. Nesse conceito, para que haja o reconhecimento como ativo, é necessário que o item abrangido pelo Pronunciamento CPC 04 seja identificável, controlado pela entidade e gere benefícios econômicos futuros. Porém, caso não atenda à definição de ativo intangível, o gasto incorrido na sua aquisição ou geração interna deve ser reconhecido como despesa.*

*3) O item 21 do Pronunciamento CPC 04 dispõe que um ativo intangível deve ser reconhecido apenas se: (a) for provável que os benefícios econômicos futuros esperados atribuíveis ao ativo serão gerados em favor da entidade; e (b) o custo do ativo posse ser mensurado com confiabilidade.*

*4) O item 22, por sua vez, acrescenta que a entidade deve avaliar a probabilidade de geração de benefícios econômicos futuros utilizando premissas razoáveis e comprováveis que representem a melhor estimativa da administração em relação ao conjunto de condições econômicas que existirão durante a vida útil do ativo.*

*Ante o exposto, verifica-se a complexidade na mensuração do ativo intangível para ser contabilizado, sobretudo em se tratando de patentes no exterior. Seria necessário contratar empresa especializada para a realização de serviço dessa natureza, o que geraria um custo muito elevado para a Embrapa, certamente maior do que os benefícios gerados pelas informações à Empresa. Com relação a este assunto, cabe ressaltar o disposto no item QC 35 do Pronunciamento CPC 00, que trata acerca da Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Relatório Contábil-Financeiro, in verbis:*

*O custo de gerar a informação é uma restrição sempre presente na entidade no processo de elaboração e divulgação de relatório contábil-financeiro. O processo de elaboração e divulgação de relatório contábil-financeiro impõe custos, sendo importante que ditos custos sejam justificados pelos benefícios gerados pela divulgação da informação.*

*Outra questão que deve ser analisada para a contabilização do ativo é de não superavaliar seu valor, atendendo-se o princípio contábil da Prudência.*

*Ante o exposto, entendemos que a Empresa precisa amadurecer seus processos relacionados às questões de valoração e contabilização de ativos, abrangendo todas as áreas citadas, principalmente realizando ações de benchmarking. Nesse sentido, gostaríamos de contar com o apoio da equipe de auditores desse Ministério para indicar outras instituições com as quais a Embrapa possa interagir e trocar experiências.*

Conforme manifestação apresentada, esta Unidade de Controle ratifica a importância de que a minuta de norma baseada nessa experiência piloto seja submetida à Diretoria-Executiva da Embrapa.

Assim como o processo de institucionalização do fluxo de depósito do pedido de patente no exterior passou por amadurecimento na Empresa até chegar ao projeto piloto e minuta a ser aprovado, o ponto referente à contabilização deve ser observado e estudado a fim de que se obtenha uma estrutura suficiente para o registro, de modo a refletir os resultados nos demonstrativos e relatórios da Empresa.

Desse modo, esta CGU promoverá o acompanhamento das recomendações expedidas sobre esse tema por meio Plano de Providências Permanente.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Recomenda-se que o processo de tomada de decisão quanto ao depósito do pedido de patente no exterior seja institucionalizado e normatizado mediante engajamento e aprovação da Diretoria-Executiva da Embrapa.

Recomendação 2: Promover à contabilização deste investimento a fim de refletir os resultados nos demonstrativos e relatórios da Empresa.

## **2.2 PROCESSOS LICITATÓRIOS**

### **2.2.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO**

#### **2.2.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Prestação de Contas de Publicidade no site da Embrapa na internet.**

#### **Fato**

Conforme o Art. 16. da Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010, que dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, as informações sobre a execução do contrato, com os nomes dos fornecedores de serviços especializados e veículos, serão divulgadas em sítio próprio aberto na rede mundial de computadores, garantido o livre acesso às informações por quaisquer interessados.

Em decorrência da norma, a Embrapa apresenta informações sobre a execução de contratos de serviços de publicidade disponibilizados no Link: <https://www.embrapa.br/execucao-publicitaria>. Entretanto, falhas foram identificadas na divulgação das informações, necessitando das correções elencadas a seguir:

- apresentação de informação de qual empresa (Nome e CNPJ) executou o contrato de publicidade daquele determinado ano, tendo em vista que só é apresentado o nome dos fornecedores;

- acréscimo de informações com maior detalhamento (data, ação, descrição, nº da nota fiscal - NF, nº processo de pagamento, data do pagamento), podendo ser utilizado como modelo os dados divulgados pelo Ministério da Agricultura no Link: <http://www.agricultura.gov.br/acessoainformacao/licitacoes-e-contratos> ;

- acréscimo da totalidade dos gastos por ano;

- correção dos dados de 2015, tendo em vista, os meses de fevereiro, março, abril e maio, serem os mesmos de 2014.

É importante destacar que, além da divulgação da execução dos contratos de publicidade, por meio do Link: <https://www.embrapa.br/acessoainformacao/licitacoes-e-contratos>, a Embrapa oferece acesso a informações sobre as licitações (atas, avisos de licitação, pregões, sessão pública) e extrato dos contratos e aditivos ativos, todavia, a divulgação não permite o acesso completo ao contrato pelo cidadão.

Neste contexto, considerando a importância da transparência para os serviços públicos e promoção de uma participação mais ativa do cidadão, destaca-se que consistiria uma boa prática a Embrapa divulgar no site da empresa os Contratos e Aditivos Vigentes e Encerrados, assim como o modelo adotado pelo MAPA no Link: <http://www.agricultura.gov.br/acessoainformacao/licitacoes-e-contratos>, em que há a facilidade, por meio de acesso rápido, “baixar” em PDF os Contratos e Aditivos firmados pelo Ministério da Agricultura.

Após reunião de busca conjunta de soluções, a Embrapa, por meio da Carta nº 177/2016, de 23/09/2016, informa que a Secom irá providenciar as correções sugeridas para o Link: <https://www.embrapa.br/execucao-publicitaria>, que divulga a execução dos contratos de publicidades da Embrapa. Em adição, no que se refere à divulgação dos contratos e aditivos firmados, com o intuito de propiciar maior facilidade de acesso, a Secom informa que a Embrapa não possui uma solução implementada no Portal da Empresa para atender esta exigência, tal como faz o MAPA. Por isso, irá analisar com a Diretoria-Executiva, o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e o Departamento de Patrimônio e Suprimentos (DPS) alternativas para que a demanda seja corretamente atendida.

### **2.2.1.2 INFORMAÇÃO**

#### **Contrato de Prestação de Serviços de Publicidade firmado com a Empresa Heads Propaganda LTDA.**

##### **Fato**

Trata-se do Contrato nº 10200.12/0115-9, fruto do certame licitatório - Concorrência nº 03/2011-DPS/CGS, firmado em agosto de 2012, com a empresa Heads Propaganda LTDA., CNPJ: 81.070.617/0001-85, cujo objeto é a prestação de serviços de publicidade, compreendendo o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação.

O valor global anual estimado do contrato foi de cerca de R\$ 10.000.000,00. Todavia, segundo dados do portal da transparência, os pagamentos realizados pela Embrapa à empresa nos anos de 2012, 2013, 2014 e 2015 foram respectivamente de R\$ 4.037,23, R\$ 803.609,94, R\$ 835.568,21, e R\$ 736.969,88, total de R\$ 2.380.185,26, indicando baixa execução contratual nos períodos. O referido contrato passou por 3 Termos Aditivos, tendo sido finalizado em agosto de 2015, devido à ausência de interesse da empresa em sua renovação.

Em pesquisa realizada em sites de notícias a imprensa noticiou que a agência de publicidade Heads Propaganda estava sendo investigada pela operação Lava Jato. Os noticiários relataram que a Heads teria conseguido contratos milionários com a Caixa e a Petrobras, além de possuir contas com duas empresas envolvidas em escândalos de corrupção apurado pela Lava Jato: a Sete Brasil e a Andrade Gutierrez.

Paralelamente às notícias veiculadas na imprensa, o Tribunal de Contas da União, por meio do Ofício nº 0925/2013- TCU/Selog, de 15/05/2013, solicitou à Embrapa o Processo Licitatório nº 21148019901/2011 para análises. A justificativa do pedido do Tribunal refere-se a possíveis irregularidades ocorridas em contratações com a agência de publicidade Heads Propaganda Ltda. realizadas por diversas entidades da Administração Pública Federal. As análises, resultaram no Acórdão nº 108/2014 – TCU – 1ª Câmara (Processo TC – 010.414/2013-4 -Representação) a qual determinou, no item 1.6.1, ao Ministério do Trabalho e Emprego medidas saneadoras/corretivas referentes à execução do contrato com a empresa Heads. Determinou ainda, por meio do item 1.7, *“Medidas: dar ciência desta deliberação ao representante, ao Banco do Brasil S/A, à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), ao Ministério do Trabalho e Emprego, ao Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, à Petróleo Brasileiro S/A e à Caixa Econômica Federal”*. (Grifo Nosso).

Posteriormente, esta CGU incluiu no escopo dos trabalhos de auditoria anual de contas deste Relatório, os processos de pagamentos realizados com a empresa Heads no exercício de 2015 (Processo de Pagamento nº 21148.019901/2011 volumes 09 a 11). Os resultados das análises não revelaram a existência de impropriedades na execução das peças publicitárias, havendo nos processos atesto dos fiscais da entrega dos serviços, pagamentos com utilização dos percentuais dos honorários conforme Cláusula Oitava do Contrato e utilização da **tabela referencial de preços do Sindicato das Agências de Propaganda do Distrito Federal – SINAPRO/DF no ressarcimento dos custos internos dos serviços executados pela contratada. Cabe ressaltar que as análises não afirmam que a Execução do Contrato tenha ocorrido de maneira idônea, considerando que as análises se deram quanto aos aspectos formais do Processo de Pagamentos.**

É importante destacar que atualmente a Embrapa não possui contratos de publicidade vigentes e por meio da Carta nº 009/2016 – Secom, de 29/08/2016, a Entidade informa que: *“antes do encerramento do contrato com a Heads Propaganda, a Secom iniciou o processo de elaboração de novo edital para contratação de uma nova agência de publicidade. O novo edital foi finalizado em novembro de 2015 e desde então aguarda recursos orçamentários para que seja empenhado o valor para iniciar o processo licitatório. Por esse motivo é que a Embrapa não executa nenhuma nova ação publicitária desde o dia 14 de agosto de 2015. Caso seja necessária a contratação de serviços emergenciais desta natureza, a Embrapa buscará parcerias com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e, ou, a Secretaria de Comunicação da Presidência da República para produção e veiculação de peça ou campanha Publicitária”*. Em reuniões com os gestores, foi informado que atualmente as divulgações necessárias para a sociedade estão sendo realizadas pela Secretaria de Comunicação - SECOM da Embrapa, por meio de redes sociais como *facebook*, *twitter* e através do Portal da Embrapa, não havendo prejuízos, vez que a necessidade de execução de publicidade da Embrapa é pequena, sendo a informação corroborada pela baixa execução anual do contrato com a empresa Heads Propaganda, quando o contrato esteve vigente.

Por fim, apesar de os gestores informarem que *“Caso seja necessária a contratação de serviços emergenciais desta natureza, a Embrapa buscará parcerias com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e, ou, a Secretaria de Comunicação da Presidência da República para produção e veiculação de peça ou campanha Publicitária”*, faz-se necessário a Embrapa estudar meios de prover tratativas formais junto ao MAPA e/ou à SECOM da Presidência da República, com a devida antecedência, de maneira a resguardar a Embrapa dos eventuais casos de emergência que necessitem de publicidade com grande amplitude, a exemplo da emergência fitossanitária ocorrida em 2013 com a Lagarta Helicoverpa Armigera.

**Após reunião de busca conjunta de soluções, a Embrapa, por meio da Carta nº 177/2016, de 23/09/2016, informa que a Secretaria de Comunicações** estudará com a Diretoria-Executiva a pertinência e como fazer essas tratativas.

### 2.2.1.3 INFORMAÇÃO

**Formalização legal do Pregão Eletrônico nº 14/2015 - Accenture do Brasil LTDA**

## Fato

Trata-se do Processo nº 21163.000366/2015-81, referente ao Pregão nº 14/2015, a fim de contratar empresa especializada de consultora técnica para prestação de Serviços de suporte à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) visando futura contratação de uma Solução Integrada de Gestão – Solução ERP (*Enterprise Resource Planning*).

De acordo com a solicitação de contratação de consultoria especializada, fl. 02, o objetivo de reduzir riscos de insucesso e garantir a execução do Projeto Especial “Implantação de um Sistema Integrado de Gestão na Embrapa” – ERP – com foco na contratação de consultoria especializada para apoiar a equipe do projeto nas etapas de diagnósticos atual e futuro dos processos de negócios das áreas de Administração e Finanças e Gestão de Pessoas da empresa; na escolha de fornecedores, produtos e serviços necessários para a implantação da Solução Integrada de Gestão – ERP e; na escolha da metodologia adequada de implementação do referido sistema.

Importante destacar que a implantação de um Sistema Integrado de Gestão se torna bastante complexo e nem todas as áreas envolvidas têm a expertise necessária para o desenvolvimento de uma ação dessa abrangência. Pode ser necessário, portanto, que sejam apoiadas por consultores externos com foco na identificação de pontos fortes e fracos, possíveis melhorias e ações necessárias para corrigir as falhas encontradas para o uso da solução ERP na organização. Além da necessidade de contar com especialistas com experiência comprovada em implementações de Sistemas ERP para auxiliar no processo de seleção dessa ferramenta.

Dessa forma, verificou-se os atos administrativos e documentos previstos na Lei nº 10.520/02 e no regulamento do Pregão eletrônico (Decreto nº 5.450/05), conjugados com as regras da Lei nº 8.666/93, para instruir a fase interna do procedimento licitatório na modalidade Pregão, no formato eletrônico, fl. 155, a seguir:

- Processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado;
- Requisição do objeto, elaborada pelo agente ou setor competente;
- Justificativa de autoria da autoridade competente sobre a necessidade da contratação;
- Autorização da autoridade competente para a abertura da licitação;
- Termo de referência/projeto básico;
- Aprovação motivada do termo de referência/projeto básico pela autoridade competente;
- Pesquisa de preços praticados pelo mercado do ramo do objeto da licitação;
- Comprovação da existência de recursos orçamentários para suportar a despesa;
- Justificativa da vedação de participação de consórcio de empresas.

O Termo de Referência, fls. 03 a 70, atendeu aos requisitos exigidos pela legislação, tais como:

- Descrição do objeto do certame;
- Critérios de aceitação do objeto, de avaliação do custo do bem ou serviço;
- Valor estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;
- Prazo de execução do serviço ou de entrega do objeto;
- Definição dos métodos e estratégia de suprimento;
- Cronograma físico-financeiro;
- Deveres do contratado e do contratante;
- Prazo de garantia;
- Procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato;
- Sanções por inadimplemento.

E ainda, de acordo com o Termo de Referência, os serviços contemplam:

- Prospecção e Diagnóstico dos Processos de Negócios e Tecnologias da Informação;
- Desenho futuro dos Macros Processos de Negócios e Infraestrutura Tecnológica, com foco nas melhores práticas identificadas no mercado;
- Suporte à contratação da Solução ERP, que inclui elaboração do Termo de Referência, documentos licitatórios requeridos pela Instrução Normativa 04 do MPOG e apoio à contratação de Softwares, Serviços de Planejamento de Implantação e Serviços de Infraestrutura Tecnológica.

Nesse sentido, a motivação apresentada justificou a contratação considerando que a aquisição de um sistema deste porte não se restringe apenas à questão tecnológica, implica em mudança organizacional envolvendo diversas atividades, com extenso trabalho de inter-relacionamento humano e adequações corporativas como forma de buscar maior eficiência nos processos e, conseqüentemente, eficiência nos gastos públicos.

Assim sendo, o trabalho de planejamento e diagnóstico exigirá dos atores do projeto adequada formação teórica e prática, com amplo conhecimento das áreas administrativas envolvidas e experiência nesse tipo de atividade para auxiliar na condução e realização do projeto.

Todavia, o Parecer AJU nº 46.196/2015, fls. 158 a 165, não aprovou a contratação de empresa especializada de consultoria técnica para a prestação de serviços de suporte à Embrapa visando futura contratação de uma Solução Integrada de Gestão – Solução ERP.

Por outro lado, a informação anexa ao Parecer AJU nº 46.192/2015, de 22 de junho de 2015, fls. 255 e 256, não vislumbrou óbices jurídicos à realização do Pregão Eletrônico.

Dessa forma, na análise da pesquisa de preços de suporte ao Pregão Eletrônico nº 14/2015, fl. 1004, foram analisadas as propostas das empresas Memora Processos Inovadores S/A, Accenture do Brasil Ltda., Deloitte Consultores S/A e Cast Informática S/A.

Dessa forma, a Accenture do Brasil Ltda. apresentou sua proposta com planilha detalhada, contendo:

- Proposta comercial;
- Cálculo da Estimativa de Custos;
- Cálculo da Estimativa de Despesas Operacionais e Administrativas;
- Encargos Sociais e Trabalhistas;
- Tributos.

No entanto, foi interposto recurso administrativo pela Accenture do Brasil Ltda. contra a empresa Memora – Processos Inovadores S/A.

Da análise de recurso, julgaram-se procedentes os argumentos apresentados e decidiu-se conhecer do recurso interposto pela recorrente Accenture do Brasil Ltda., para, no mérito, dar-lhes provimento.

Entretanto, foi formulada representação pela empresa Memora Processos Inovadores S/A ao Tribunal de Contas da União – TCU (TC 028.683/2015-3), fls. 965 a 968, com fulcro, versando sobre suposta irregularidade no Pregão Eletrônico nº 14/2015, promovido pela Embrapa, para contratação de serviços de consultoria, essencialmente quanto à sua inabilitação no referido certame. Porém, o pedido foi indeferido.

Em seguida, foi realizada ata de realização do Pregão eletrônico – Complementar nº 1 – nº 14/2015 e a devida autorização para contratação da empresa Accenture do Brasil Ltda., sendo o valor global do contrato de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), considerando o prazo de execução de 06 (seis) meses e suas especificações, incluídos todos os impostos, taxas, encargos sociais, frete e quaisquer outras despesas que indicam sobre os serviços objeto do contrato.

Assim, foi celebrado o contrato de consultoria técnica para prestação de serviços de suporte à Embrapa (Contrato nº 06/2016), visando futura contratação de uma Solução Integrada de Gestão – Solução ERP (*Enterprise Resource Planning*), que entre si celebram a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa e a Accenture do Brasil Ltda.

Dessa forma, foi emitido o ato de autorização de contratação de consultoria técnica para prestação de serviços de suporte à Embrapa, fl. 1079, no valor de R\$ 4.275.000,00.

Ademais, no que tange à fiscalização do contrato, a Ordem de Serviço DPS nº 33/2016, de 24 de março de 2016, fl. 1500, designou o Gestor do Contrato, o Fiscal Administrativo do contrato e os respectivos substitutos.

#### **2.2.1.4 INFORMAÇÃO**

##### **Análise do Contrato nº 15/2015 - Polisy Informática LTDA - EPP**

###### **Fato**

Trata-se do Contrato nº 15/2015, decorrente do Pregão nº 56/2014 (Processo nº 21148.027616/2014-37), de serviços técnicos especializados em mensuração do software por meio da técnica de análise de pontos de função.

O referido Contrato foi celebrado com a Polisy Informática Ltda. – EPP para Desenvolvimento de Software, a Abrantes Soluções Ltda. – ME, para a conferência do pagamento (contraprova), e a Fatto consultoria e Sistema Ltda. – EPP, para capacitação, com treinamento de dois cursos de 40 horas-aula. Assim, visa-se o desenvolvimento autossustentável da Embrapa na área de desenvolvimento de Tecnologia da Informação.

Os pontos de função são contados de forma subjetiva, sendo que, quando ocorre divergência em até 5% (cinco por cento) entre as contagens realizadas são efetuados os eventuais ajustes, os quais podem ser feitos em qualquer fase do processo.

O pagamento é por preço do produto, sendo efetuado o pagamento dentro dos 30 dias após a entrega. O preço por ponto de função é de R\$ 355,10 (trezentos e cinquenta e cinco reais e dez centavos).

Quanto à execução do contrato, solicitou-se a disponibilização de planilhas de controle interno das Ordens de Serviço, que foram disponibilizadas à equipe de auditoria.

Solicitou-se também apresentar a contagem dos pontos de função de um software desenvolvido e concluído pela Polisy Informática Ltda. – EPP e a respectiva contraprova da Abrantes Soluções Ltda. – ME. A Unidade informou que nenhum Projeto foi concluído até o momento do encerramento dos trabalhos de campo desta auditoria, no escopo vigente do referido contrato.

Em relação à realização de pesquisa de soluções livres disponíveis no portal do software público ou no mercado, considerando a análise de viabilidade da contratação, foi elaborado o documento Análise de Viabilidade, na qual é informada a consulta ao Portal de Software Público Brasileiro.

Ressalte-se que foi verificada a exigência aos licitantes de certificação CMMI ou MPS-BR, para capacitação em análise de pontos de função. Ocorre que tal exigência é vedada pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas União – SEFTI/TCU.

A Nota Técnica SEFTI/TCU nº 05/2010 determina:

*“É vedada a exigência de avaliação (ou “certificado”) de qualidade de processo de software, a exemplo de CMMI ou MPS.BR, como requisito para habilitação em licitação, por ausência de previsão legal, por implicar em despesas anteriores à contratação e desnecessárias à competição e por ferir a isonomia, restringindo injustificadamente a competição. (Grifo nosso)”*

A Unidade justificou que, observando o Termo de Referência constante do Pregão nº 56/2014, que deu origem ao contrato em questão, não foi exigida certificação MPS-BR ou CMMI na fase habilitatória, pois tem-se o mesmo entendimento das restrições licitatórias envolvidas. O Termo de Referência estabelece no item 15.3, o seguinte texto:

*“Para os itens 1 e 2, apresentar, **no momento da assinatura do instrumento contratual a ser firmado, Certificado válido em Capability Maturity Model Integration (CMMI-DEV), nível “2” ou superior, ou Melhoria de Processos do Software Brasileiro (MPS.BR) nível “G” ou superior para as instalações onde serão executados os processos de desenvolvimento de software contratados, sob pena de incorrer nas penalidades constantes do art. 7º da Lei nº 10.520/2002. (Grifo nosso)”***

Ademais, verificou-se o pagamento de determinados produtos via UST (Unidade de Serviço Técnico), as quais, segundo o edital, são convertidas em Homem-Hora – HH. Entretanto, a Instrução Normativa nº 04/2014 – SLTI/MPOG recomenda que o pagamento à contratada seja feito pela entrega de resultados ao invés de disponibilização de HH.

Assim, justificou-se que o Termo de Referência não especifica a conversão em Homem-Hora (HH), a UST é convertida em Horas (H) para fins de estimativa e pagamento (vide item 5.1 do Termo de Referência).

### **2.2.1.5 INFORMAÇÃO**

#### **Análise do Contrato nº 06/2016 - Accenture do Brasil LTDA**

##### **Fato**

Trata-se do Contrato nº 06/2016, decorrente do Pregão nº 14/2015 (Processo nº 21163.000366/2015-81), de consultoria técnica para prestação de serviços de suporte à Embrapa, visando futura contratação de uma Solução Integrada de Gestão – Solução ERP (*Enterprise Resource Planning*), que entre si celebram a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa e a Accenture do Brasil Ltda.

A partir de demanda da área de negócios/administrativa no exercício de 2015, verificou-se a necessidade de aquisição de uma plataforma robusta e integrada, com o mínimo de customização possível, tendo em vista o precário controle de informações administrativas da Embrapa, atendendo às boas práticas de mercado.

**Destaca-se que houve necessidade de contratações distintas para as etapas de planejamento e implementação da solução integrada de gestão - ERP.**

**Justificou-se que a implantação de um Sistema Integrado de Gestão deve ser precedida por amplo estudo e planejamento que traga, ao menos, o mapeamento dos sistemas e arquitetura tecnológica da organização, o diagnóstico dos processos que serão objetos de automação e análise das oportunidades de adequá-los às melhores práticas de mercado.**

**A Embrapa conduz desde 2015 o processo de planejamento para a implementação desse Sistema, tendo iniciado os trabalhos com ações realizadas sem apoio externo, as quais permitiram conhecer experiências de diversas entidades públicas e privadas na condução de iniciativas semelhantes, com objetivo de implantar Sistemas ERP. Esse esforço permitiu identificar elementos que contribuíram positivamente ou que elevaram o grau de risco nos projetos conduzidos nesses órgãos e empresas.**

**A decisão por contratações distintas para as duas etapas em comento surgiu, assim, da observação desses elementos, visando reduzir riscos para o projeto e o erário, auxiliar a Embrapa nas etapas de avaliação da situação atual dos seus processos e arquitetura, no desenho da situação futura e na avaliação das soluções para melhor aderência do futuro produto ao modelo**

de negócio da empresa, suportando tecnicamente o processo de contratação e planejando para a fase de implantação da ferramenta.

Ressalte-se que tal aquisição não se enquadrou na Instrução Normativa nº 04, de 12 de novembro de 2010, a qual dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) do Poder Executivo Federal.

No que tange à disponibilidade/previsão dos recursos orçamentários/financeiros que viabilizarão a realização da implementação definitiva do projeto, informou-se que, no sentido de sustentar contratações que precedam a implantação da solução em comento, incluindo a compra de licenças e a contratação de serviços principais e acessórios, a Embrapa mantém reservados 9 milhões de Reais em limite de movimentação e empenho.

Além disso, registra outros 50 milhões de reais previstos na LOA 2016 como dotação para despesas correntes e investimentos, os quais ainda não tiveram o respectivo limite de movimentação e empenho liberado.

A Empresa solicitou aos órgãos responsáveis a liberação desse limite para garantir o financiamento de todas as contratações possíveis no exercício corrente e acredita que os benefícios da implantação do Sistema, aliados ao pequeno volume de orçamento que se pretende descontingenciar, poderão motivar a decisão favorável do Ministério do Planejamento e da Pasta Supervisora.

Todavia, compreendendo que está na alçada da instância superior a decisão sobre a liberação do recurso, considera discricionário aos gestores internos a decisão de contratar os bens ou serviços ou interromper processos licitatórios, por conveniência da Administração, observando a disponibilidade de recursos ou sua previsão.

Quanto à disponibilidade de recursos financeiros para pagamento de despesas, registrou-se que estes têm sido liberados semanalmente e a contento pelos órgãos responsáveis, mediante informe da Estatal sobre as despesas liquidadas.

Com relação aos exercícios seguintes, cabe mencionar que a Embrapa propôs na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual PLOA 2017, a criação de ação orçamentária dedicada a registrar, a partir do próximo exercício, o fluxo de recursos orientado à implantação do Sistema. Esta ação é do tipo projeto, tem vigência prevista para 1º de janeiro de 2017 até 31 de dezembro de 2019, e custo total estimado de 40 milhões de Reais.

Durante a distribuição do referencial monetário recebido para a programação das suas outras despesas correntes e de capital em 2017, a Embrapa alocou o valor de 22 milhões de reais nessa ação, valor que pode receber adições a partir de expansões ou de emendas parlamentares propostas por congressistas.

Em relação ao pagamento, houve previsão contratual de pagamento em parcela única, no valor de R\$ 4.275.000,00 à empresa contratada, após o recebimento definitivo da totalidade dos produtos especificados.

Nesse sentido, a Unidade informou que a implantação de um Sistema Integrado de Gestão (ERP) em uma empresa com o porte da Embrapa deve ser motivada por claros objetivos corporativos e também precedida de cuidadoso planejamento que considere, ao menos, as diferentes soluções ofertadas pelo mercado fornecedor, os riscos envolvidos, os processos adotados internamente e as possibilidades de melhoria, a distribuição das suas Unidades, a complexidade das operações, a sua natureza jurídica, modelo de financiamento da Empresa e um conjunto de outros elementos relevantes ao sucesso do projeto.

Neste contexto, considerou-se como principais produtos da consultoria especializada a elaboração dos Termos de Referência que comporão o edital para seleção do fornecedor e o suporte técnico para o processo de avaliação das diferentes ferramentas ERP que por ventura se apresentem à concorrência.

Tais produtos são os últimos da sequência lógica prevista no cronograma de execução contratado, de modo que a falha na entrega de qualquer um deles anula ou reduz sobremaneira o valor de todo o trabalho anterior ou de qualquer produto intermediário.

Assim, a opção de pagamento em parcela única ao final do contrato, aceita pela empresa vencedora do certame e demais licitantes, visou garantir, segundo o gestor, a plena execução do objeto e cronograma de trabalho e reduzir os riscos de descontinuidade do projeto.

Solicitou-se ainda, informar se foi realizada pesquisa de soluções públicas disponíveis no portal do software público ou livres disponível no mercado, considerando especificamente a solução adquirida pelo MAPA, denominada Sistema VITRO, para apoio ao planejamento de demandas, planejamento de contratação, gestão de contratos e controle de faturamento.

Nesse contexto, a equipe técnica da Embrapa realizou estudos preliminares com o objetivo de avaliar a viabilidade de investimento em uma solução integrada de gestão, visando apresentar entendimentos quanto aos riscos associados ao desenvolvimento em fábrica de software, aquisição de uma solução de mercado (ERP), desenvolvimento de solução pela equipe de TI da Embrapa, soluções disponíveis no Portal de Software Público Brasileiro, aquisição de software de governo e, por fim, aquisição de softwares individuais que supram as necessidades da Embrapa.

Como objetivos específicos, o trabalho analisou os potenciais fatores de sucesso e/ou insucesso das opções disponíveis no momento, e possíveis respostas aos riscos identificados no levantamento. Para cada alternativa elencada, foram analisados e ponderados os fatores de custo, prazo de entrega, suporte técnico, robustez da solução, integrações, entre outros. Após analisados estes fatores, ficou constatado que a aquisição de um sistema ERP seria a melhor opção para atender às demandas dos processos administrativos da Embrapa de forma integrada, abrangendo Gestão de Pessoas, Patrimônio e Suprimentos e Administração Financeira.

Quanto ao Sistema VITRO, trata-se de ferramenta que contemplaria apenas parte dos processos administrativos que se deseja integrar na nova plataforma de gestão.

Assim, adotar o Sistema Vitro implicaria, além da adição de risco à implantação, custos adicionais de integração e manutenção dessas integrações. Dessa forma, novamente, a conclusão anterior da Análise de Viabilidade, quanto à aquisição de software individuais que supram as necessidades da Embrapa, continua válida.

Por fim, vale ressaltar que durante os trabalhos de análise dos processos administrativos da Embrapa e elaboração do Termo de Referência para contratação da implantação do ERP, foi realizado, como sugerido pela Instrução Normativa nº 04 do Ministério do Planejamento (que qualifica o processo de contratação de serviços de Tecnologia da Informação no Governo Federal) um estudo detalhado da viabilidade técnica e econômica da implantação de uma solução ERP.

Ademais, observou-se a possibilidade de integração com o Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro, não sendo impeditivo para a elaboração da Solução, onde um modelo de negócio irá oferecer serviços e criar modelos próprios.

O Serpro desenvolverá os modelos em função das necessidades da Embrapa e depois ocorrerá a bilhetagem na fase de implantação. Nesse sentido, há perspectiva de um projeto para fiscalizar a implantação, por meio de um implantador de ERP.

## 2.3 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

### 2.3.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

#### 2.3.1.1 CONSTATAÇÃO

#### Intempestividade na análise de prestação de contas das transferências concedidas pela Embrapa

##### Fato

Verificou-se demora por parte das convenentes na fase de apresentação da Prestação de Contas (PC), bem como por parte da concedente na análise de PCs das transferências.

No SICONV constam os seguintes quantitativos por status:

#### Situação das Transferências concedidas pela Embrapa

Rótulos de Linha	Qtde
Aguardando Prestação de Contas	11
Inadimplência Suspensa	1
Inadimplente	13
Prestação de Contas em Análise	3
Prestação de Contas em Complementação	19
Prestação de Contas enviada para Análise	11
<b>Total Geral</b>	<b>58</b>

Quanto ao prazo de apresentação da prestação de contas, a Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2012 dispõe no art. 72 que a convenente terá 60 dias para a sua apresentação, após o encerramento da vigência ou a conclusão da execução do objeto. Findo este período sem a apresentação da PC, a concedente estabelecerá o prazo máximo de 30 (trinta) dias para sua apresentação, ou recolhimento dos recursos, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, na forma da lei. Todavia, verificam-se 11 transferências concedidas pela Embrapa na situação “Aguardando a análise da PC”, cujo o prazo supera os 60 dias:

#### Transferências concedidas pela Embrapa na situação “Aguardando a análise da PC”:

Número do Convênio	Valor	Data Fim da Execução
744501	2029780	2016-06-30
776794	600000	2016-04-30
797566	400000	2015-12-31
752056	2354933	2015-12-30
723910	3296559	2015-05-31
702450	300000	2013-12-31
744506	200855	2013-06-30
701392	131169	2010-07-31
701387	196700	2010-07-31
701728	3199600	2009-12-31
701395	243000	2009-06-30

Fonte: Siconv, 8.9.2016

Em situação similar de decurso de prazo pela convenente, constam 19 transferências que estão na situação “Prestação de Contas em Complementação”, nas quais a Embrapa solicitou que a convenente apresentasse documentação e argumentação complementar para subsidiar a aprovação da prestação de contas:

**Transferências concedidas pela Embrapa na situação “Prestação de Contas em Complementação”:**

Número do Convênio	Valor	Data Fim da Execução
724370	897050	2015-12-31
789105	600000	2015-12-20
744594	530366	2014-12-31
776604	100000	2014-11-30
749446	270000	2014-03-31
748931	500000	2014-03-31
776606	486470	2013-12-25
752702	300000	2011-12-31
702021	1824660	2011-06-30
702461	950290	2011-06-30
701893	1824670	2010-12-31
701732	950290	2010-12-31
702003	1824670	2010-12-31
701450	95300	2010-12-31
701422	243280	2010-12-31
702454	950290	2010-12-31
701317	118300	2009-12-31
701421	110327	2009-12-31
701892	1824670	2009-12-31

Fonte: Siconv, 8.9.2016

Destaca-se a existência de transferências cujo término ocorreu em 2009 e que aguardam até o momento complementação por parte da convenente.

Quanto ao prazo para análise da prestação de contas e a manifestação conclusiva pelo concedente, o § 8º, art. 10 do Decreto 6170/2007, determina 1 ano, prorrogável no máximo por igual período, desde que devidamente justificado. Todavia, em consulta ao SICONV, observam-se 8 transferências cujo prazo excede o máximo de 2 anos previsto pela norma:

**Transferências concedidas pela Embrapa na situação “Prestação de Contas em Análise” e “Prestação de Contas enviada para Análise”:**

Número do Convênio	Valor	Data Fim da Execução
776810	1029000	2016-06-30
715785	11243558	2016-06-28
718963	12416502	2015-12-31
744700	1274827	2015-12-31
715883	12613528	2015-12-31
744662	160296	2014-12-31
702165	950290	2012-12-31
702061	950290	2012-12-31
702004	950290	2012-12-30
702037	1824670	2012-05-31
744016	113028	2011-07-31
702452	950290	2011-06-30
701448	90112	2010-06-30
701981	3199990	2010-03-31

Fonte: Siconv, 8.9.2016

Questionado sobre as providências quanto ao atraso em tais prazos, o gestor apresentou diversas providências como oficiar as convenentes, com emissão de notas técnicas. Argumentou também, em sua manifestação, que houve reabertura devido a apontamentos de Relatórios de Fiscalização realizados pela CGU em alguns dos referidos convênios, bem como a decisão da concedente de revisar alguns dos registros do SICONV preenchidos pela convenente. Todavia, o status no SICONV permanecem não fidedignos a correta situação da transferência, necessitando, portanto, de ajustes.

Ademais, além do status da situação do convênio no SICONV, verificaram-se inconsistências relativas às transferências sem valor liberado, porém com status “Aguardando Prestação de Contas” ou “Prestação de Contas em Complementação”:

Convenio	Valor Convênio	Valor Liberado	Inicio Convênio	Fim Convênio	Situação Convênio
797566	400000	0	2013-12-31	2015-12-31	Aguardando Prestação de Contas
752056	2354933	0	2010-12-27	2015-12-30	Aguardando Prestação de Contas
723910	3296559	0	2009-12-29	2015-05-31	Aguardando Prestação de Contas
701392	131169	0	2008-12-18	2010-07-31	Aguardando Prestação de Contas
701387	196700	0	2008-12-18	2010-07-31	Aguardando Prestação de Contas
701317	118300	0	2008-12-19	2009-12-31	Prestação de Contas em Complementação
701728	3199600	0	2008-12-22	2009-12-31	Aguardando Prestação de Contas
701395	243000	0	2008-12-19	2009-06-30	Aguardando Prestação de Contas

Fonte: Siconv, 8.9.2016

A título de exemplificação, ao consultar no SICONV o convênio 701728, celebrado com Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina, no valor de R\$ 3.199.600,00, verifica-se que não consta valor liberado, nem ordens bancárias emitidas em favor da convenente; todavia, há documentos no SICONV que comprovam a execução do convênio.

Já consultando no SICONV o convênio 701395, também sem valor liberado, verifica-se ausência de informação sobre execução; todavia ele permanece na situação “Aguardando Prestação de Contas”.

A alimentação fidedigna do SICONV serve não apenas para a relação entre a convenente e a concedente, como também como instrumento de transparência ativa à sociedade dos recursos público descentralizados por meio de convênios.

Dessa forma, pugnou-se ao gestor manifestação sobre os fatos supramencionados, principalmente quanto às providências sobre a morosidade para a análise da Prestação de Contas e de suas eventuais complementações; assim como as providências para os ajustes de informações não-fidedignas registradas pelos convenentes no SICONV.

## **Causa**

Insuficiência quantitativa da equipe da CCE/Embrapa para acompanhamento das transferências voluntárias concedidas; deficiência de opções no SICONV que retrate a real situação de cada convênio

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio da Carta nº 177/2016-GPR, de 23.9.2016, foram apresentadas as seguintes justificativas bem como respectiva documentação comprobatória:

Convênio	Informação Complementar
<p><b>701392</b> <b>701387</b> <b>701317</b> <b>701728</b></p>	<p><u>SICONV 701392 – SIAFI 638050</u> <u>SICONV 701387 – SIAFI 638036</u> <u>SICONV 701317 – SIAFI 638048</u> <u>SICONV 701728 – SIAFI 638395</u></p> <p>Em 2008, primeiro ano de utilização do SICONV, os concedentes que tivessem dificuldades na operacionalização das transferências financeiras via SICONV, poderiam se utilizar do SIAFI para fazê-las e, posteriormente, o cadastro do convênio seria regularizado no SICONV, uma vez que o convênio contemplado nesta excepcionalidade ficaria com dois cadastros: um no SICONV e outro no SIAFI. No caso destes convênios, os mesmos têm dois cadastros, como se observa acima. As transferências de recursos foram feitas via SIAFI. Ademais, nos cadastros do SICONV, inexistem o registro da ordem bancária. Objetivando a regularização desses cadastros, desde a época do ocorrido, estamos em contato com o Ministério do Planejamento, que, em 27/09/2010, nos informou, por e-mail, que “um convênio iniciado no SIAFI deve ser finalizado no SIAFI, principalmente quando já há liberação de OB”. Diante dessa informação, indagamos aquele Ministério a respeito da baixa do cadastro no SICONV, uma vez que o “status” da situação da prestação de contas do convênio está incoerente com a realidade dos fatos, considerando que a conveniente apresentou a prestação de contas por meio físico e os registros efetuados no SIAFI. O Ministério do Planejamento criou eventos para a regularização desses registros, no entanto, não estão conseguindo fazer a devida baixa, o que já foi informado àquele Ministério, que continua buscando uma solução para o caso. Em junho/2013, o Ministério do Planejamento publicou o manual do usuário “Eventos – Anulação e Retificação Concedente”, sem contemplar evento para regularização do fato ora relatado.</p> <p>(Anexo 3)</p>
<p><b>752056</b> <b>723910</b></p>	<p><i>Convênios distratados. Não houve transferência de recursos financeiros. O manual do usuário “Eventos – Anulação e Retificação Concedente”, publicado em junho/2013 pelo Ministério do Planejamento, não contempla evento para regularização do fato ora relatado, motivo pelo qual o cadastro do convênio no SICONV encontra-se pendente. A CCE/DAF continua articulando-se com aquele Ministério a respeito do assunto.</i></p> <p>(Anexo 4)</p>
<p><b>797566</b></p>	<p><i>Convênio em processo de distrato por solicitação da conveniente. Não houve transferência de recursos financeiros.</i></p> <p>(Anexo 5)</p>
<p><b>701395</b></p>	<p><i>Convênio “sub judice” no Superior Tribunal de Justiça - STJ. Não houve transferência de recurso financeiro.</i></p> <p>(Anexo 6)</p>

Em geral, foram apresentadas justificativas e evidências documentais relativas a 8 convênios a dificuldades técnicas relativas a indisponibilidade de opção no SICONV, o que está sendo tratado junto com o Ministério do Planejamento.

Inexiste opção no SICONV para alterar o status e/ou remover da plataforma as primeiras transferências registradas no sistema, mas que tiveram início no SIAFI – motivo pelo qual, segundo orientação do Ministério Planejamento recebida pelo gestor, deveriam ser concluídos no próprio SIAFI. Assim, não é possível, alterar o status dos convênios 701392, 701387, 701317, e 701728.

No caso específico do convênio 752056 foi apresentada apenas documentação relativa à formalização de Termo Aditivo de Rescisão, sendo que, segundo declaração do gestor, está em processo de devolução pela conveniente.

Para os convênios 797566, 752056, e 723910 inexistiu a opção correspondente no SICONV para a real situação de rescisão, conforme evidenciado pelo gestor por e-mails enviados ao Ministério do Planejamento.

Para o convênio 701395, não foi apresentado documento que comprovasse a declaração de “sub judice” do gestor. Apesar disso, inexistiu, da mesma forma que nos convênios citados acima, situação no SICONV que represente a real situação da transferência.

Desse modo a regularização no SIAFI dos 8 convênios citados dependem unicamente de providências por parte do MP.

Todavia, para a maior parte das transferências apresentadas no campo “fato” restam pendentes providências por parte da CCE/Embrapa, motivo pelo qual mantém-se a Constatação e as recomendações para que o gestor aprimore a sistemática referente ao processo de PC e apresente periodicamente a CGU, por ocasião do Plano de Providências Permanentes, a situação de tais transferências.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Instaurar rotina periódica de atualização do SICONV, de acompanhamento de prazos do conveniente relativo a: (A) apresentação de prestação de contas; (B) apresentação de complementação da PC; (C) análise de prestação de contas

Recomendação 2: Verificar a consistência dos registros contidos no SICONV relativo às informações apresentadas pela conveniente e pela Embrapa, desde a etapa de concessão até a análise da prestação, inclusive quanto à atualização do status da transferência.

Recomendação 3: Apresentar cronograma de conclusão das análises de prestações de contas que se encontram em aberto, tendo em vista o decurso de longo prazo desde a fim da execução da transferência.

### **2.3.1.2 INFORMAÇÃO**

#### **Controles Internos das Transferências Voluntárias realizadas pela Embrapa.**

##### **Fato**

Foram avaliados os Controles Internos das Transferências Voluntárias, tendo por base as respostas ao Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) fornecidas pela Coordenadoria de Controle de Convênios e Empréstimos - CCE, responsável por supervisionar e avaliar a execução financeira de Convênios. O questionário formulado teve o objetivo de avaliar a qualidade dos controles internos instituídos para assegurar a regularidade das transferências realizadas pela Embrapa.

Para parametrização dos resultados foi utilizada tabela extraída dos Acórdãos - TCU Plenário nº s 2467/2013, 568/2014 e 476/2015. Nessa tabela há uma escala de pontuação média que vai de 0 a 100%, distribuída em 5 níveis de maturidade, a saber: inicial (0 a 20%), básico (20,1 a 40%), intermediário (40,1 a 70%), aprimorado (70,1 a 90%) e avançado (90,1 a 100%). Desta forma, considerando os parâmetros mencionados, e após análises do questionário/documentos correlatos, conclui-se que a Embrapa atingiu 39%, resultando em Controle de Nível Básico.

As fragilidades que levaram a obtenção de um controle de Nível Básico das Transferências Voluntárias, referem-se principalmente a três pontos: ausência de rotina formalizada (check list, procedimentos, manuais e fluxograma, fragilidades nas planilhas de controle dos convênios existentes, e insuficiência do quantitativo de pessoal para atender as demandas de trabalho). Esses aspectos influenciam na qualidade dos controles na fase de aprovação de propostas, no acompanhamento da execução dos convênios (fiscalizações e prestações de contas parciais), e nos controles das prestações de contas e dos convênios que necessitam de instauração de Tomada de Contas Especial – TCE.

Nesta linha, com intuito de contribuir para o aprimoramento dos controles internos na gestão das transferências voluntárias na Entidade, serão apontadas, com maior detalhamento, as fragilidades constatadas quanto aos riscos levantados:

## **1 - Atividade Relevante: PRÉ-AJUSTE/AJUSTE**

### 1.1 -Risco: Aprovação de proposta de proponente que se encontram na situação de inadimplência

#### Fragilidades:

- Quantitativo de pessoal insuficiente para atender a demanda de trabalhos para avaliação das condições de habilitação técnico/jurídica das propostas dos convenentes.

- Inexistência de planilhas de controle que reflitam a posição de todos os processos licitatórios realizados pelos Convenentes.

- Ausência de rotina formalizada de aprovação da avaliação documental necessária à habilitação técnico/jurídica das propostas dos convenentes. Todavia, a Entidade informa que está em processo de elaboração um normativo interno sobre a avaliação documental dos convenentes.

### 1.2 - Risco: Aprovação de proposta inadequada (em desconformidade técnica e/ou incompleta)

#### Fragilidades:

- Não há normativos e critérios bem definidos, por parte da Concedente (Embrapa), a fim de subsidiar os convenentes na elaboração da proposta e a análise pelos técnicos da Embrapa. Todavia, a Entidade informa que está em processo de elaboração um normativo interno sobre o assunto.

### 1.3 - Risco: Proposta aprovada em desacordo com a real necessidade da sociedade local

#### Fragilidades:

- Inexistência de rotinas ou fluxogramas definidos contendo critérios para análises socioeconômicas e técnico-administrativas para fins de aprovação do pré-ajuste da proposta dos Convenentes. Todavia, a Entidade informa que está em processo de elaboração um normativo interno sobre o assunto.

## **2 - Atividade Relevante: Gestão da Execução do Convênio**

### 2.1 - Risco: Ineficiência ou intempestividade no acompanhamento da gestão do convênio levando à não execução da avença

#### Fragilidades:

- Inexistência de rotinas com definição de agentes responsáveis, medidas (procedimentos), prazos e cronogramas da realização das atividades de acompanhamento dos convênios. Todavia, a Entidade informa que está em processo de elaboração um normativo interno sobre o assunto.
- Inexistência de planejamento com cronogramas estabelecidos de visitas técnicas a serem realizadas pelo setor de técnico nos locais de execução dos objetos avançados. Para o item, a Entidade informa que até o ano de 2014 o plano de visitas técnicas era elaborado, sendo que a partir de 2015 com as restrições orçamentárias impostas às estatais, as visitas técnicas passaram a ser realizadas com 15 a 30 dias da sua realização.
- Inexistência de rotinas/procedimentos de supervisão das inspeções e acompanhamento da emissão dos relatórios técnicos elaborados pelos empregados da Embrapa.

### 2.2 - Risco: Execução inapropriada do objeto por falta de apoio técnico/administrativo da Embrapa

#### Fragilidades:

- Existem empregados formalmente designados, mas não há técnicos suficientes para a realização dos trabalhos sob sua responsabilidade, acarretando a perda dos prazos estabelecidos nos normativos.

### 2.3 - Risco: Insuficiência de corpo e capacitação técnica para a realizar a correta supervisão e acompanhamento das avenças firmadas

#### Fragilidades:

- Não há Normativos/Rotinas que especifiquem prazos para análise das prestações de contas parciais e para avaliações técnicas da execução física dos objetos pactuados.

## **3 - Atividade Relevante: Prestação de Contas**

### 3.1 - Risco: Atrasos, imprecisão, omissão ou intempestividade na prestação de contas final e parcial

#### Fragilidades:

- Não há Normativos/Rotinas definidos que especifiquem fluxos, responsabilidades e prazos para o acompanhamento da prestação de contas.
- Existem cursos que orientam os convenentes, mas apresentam fragilidades, principalmente, no que se refere a qualificação dos técnicos das convenentes, haja vista a rotatividades de funções do órgão estadual.

### 3.2 - Risco: Erro na aprovação de contas, por parte dos técnicos da empresa, de ajustes que não foram devidamente executados

#### Fragilidades:

- Existe supervisão sobre a qualidade do trabalho de análise das prestações de contas, mas apresenta fragilidade que demanda aprimoramento, vez que devido ao grande volume de prestação de contas a ser analisada, o técnico responsável pela análise visando o cumprimento de prazo, pode deixar de observar algum item.

#### **4 - Atividade Relevante: Tomada de Contas Especial**

##### 4.1 - Risco: Identificação intempestiva de irregularidades nos ajustes firmados com os convenentes

#### Fragilidades:

- Não existe Normativo/Rotina que exija constante acompanhamento da situação técnico-administrativa dos convênios firmados por parte dos técnicos.

- Não existe Normativo/Rotina que especifique prazos para início e fim da análise e conclusão das situações que justificariam a abertura de TCE, inclusive determinando prazos máximos de tolerância, antes do início da TCE, para que eventuais irregularidades constatadas pela Embrapa sejam regularizadas pela entidade convenente.

- Não existem procedimentos instituídos visando o controle dos convênios com irregularidades passíveis de instauração de TCE. Todavia, a Entidade informa que está em processo de elaboração um normativo interno sobre o assunto.

##### 4.2 - Risco: Erros e demora no processamento da instrução da TCE, por parte dos técnicos responsáveis, impossibilitando a correta identificação dos fatos, dos responsáveis, do valor do dano e posterior recuperação dos recursos federais

#### Fragilidades:

Não existe Normativo/Rotina definindo os requisitos, as responsabilidades e a cronologia para a correta instrução do processo de tomada de contas especial.

Não existem procedimentos instituídos visando o controle da instauração e finalização de TCE.

Não existe Plano de Capacitação específico para os servidores responsáveis pela instauração e instrução dos processos de TCE.

#### **2.3.1.3 INFORMAÇÃO**

##### **Situação dos Convênios firmados com as Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária - OEPAs no âmbito do PAC - Embrapa.**

#### **Fato**

O Programa de Fortalecimento da Embrapa – PAC Embrapa financiou, de 2008 a 2010, recursos no montante de R\$ 217.738.518,63 (Segundo informações do Portfólio PAC- Embrapa – fl. 285), para o Projeto 9 – Revitalização e modernização da infraestrutura física das Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária – OEPAs, que foram repassados por intermédio de convênios celebrados entre a Embrapa e as OEPAs.

Em decorrência da relevância das transferências (PAC Embrapa), materialidade envolvida e criticidade decorrente da execução descentralizada, a CGU realizou fiscalizações em 10 convênios,

entre os períodos de 2011 a 2015, no valor total de R\$ 69.408.923,87, que correspondem a 31,87% do valor total de recursos disponibilizados ao Projeto 9 do PAC Embrapa (R\$ 217.738.518,63), conforme representado na tabela a seguir:

#### CONVÊNIOS FISCALIZADOS

RELATÓRIO	UF	CONVÊNIO	VALOR GLOBAL R\$	VIGÊNCIA
201110004	AL	723579	2.363.732,19	28/12/2009 a 31/12/2016
201110005	BA	702461	1.055.890,00	23/12/2008 a 30/06/2011
201110007	MG	717314	13.304.448,23	15/12/2009 a 31/12/2016
201110010	PB	720539	7.378.777,87	21/12/2009 a 31/12/2016
201110011	PE	715883	15.036.000,00	31/12/2009 a 31/12/2015
201110013	RJ	718214	8.299.774,84	22/12/2009 a 31/12/2016
201110014	RN	708737	8.086.154,87	31/12/2009 a 31/12/2016
201110016	RS	717301	12.827.855,87	23/12/2009 a 31/12/2016
201110017	SC	715785	14.060.7771,88	31/12/2009 a 28/06/2016
201110019	SE	702165	1.056.290,00	31/12/2008 a 31/12/2012
Total:			69.408.923,87	

Fonte: Siconv

Os trabalhos resultaram nos Relatórios de Fiscalização n°s 201110004, 201110005, 201110007, 201110010, 201110011, 201110013, 201110014, 201110016, 201110017 e 201110019, realizadas em 10 Estados da Federação, tendo sido encontrado impropriedades que foram apresentadas à Coordenadoria de Controle de Convênios e Empréstimos - CCE, responsável por supervisionar e avaliar a execução financeira de Convênios.

Após análises dos Relatórios e resposta apresentada pela CCE, observou-se que todos os convênios fiscalizados por esta CGU, possuíam impropriedades que vão desde a morosidade na implementação do convênio, falhas nos projetos técnicos executivos, despesas sem aparo legal, até os casos de convênios com existência de instauração de Comissão de Sindicância (convênio 201110007) e Tomada de Contas Especial - TCE (convênio 201110005), demonstrando o quão crítico são os convênios firmados com órgãos estaduais, principalmente quando se refere à execução de obras de engenharia. Nesta linha, é importante destacar que a Entidade busque meios de priorizar a fiscalização da execução dos convênios, tendo em vista a criticidade e a materialidade envolvidas.

A tabela a seguir resume as principais impropriedades dos convênios detectadas pela CGU, e as medidas que estão sendo adotadas, para saná-las, conforme informado pela Coordenadoria de Controle de Convênios e Empréstimos – CCE:

<u>RELATÓRIO - UF</u>	<u>RESULTADOS RELATÓRIOS CGU- IMPROPRIEDADES RELEVANTES</u>	<u>ESCLARECIMENTOS/ JUSTIFICATIVAS DA EMBRAPA*</u>
201110004 - AL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Morosidade na implementação do convênio;</li> <li>• Não aplicação dos recursos do convênio em caderneta de poupança;</li> <li>• Identificado prejuízo de R\$ 107.683,07</li> </ul>	<p>A morosidade na implementação deveu-se ao fato da mudança de local para a construção do Centro de Pesquisa e Inovação Agropecuária, cujo local acabou sendo definido somente em 2015. (...) considerando a oportunidade e o interesse público e considerando ainda que a construção de um Centro Tecnológico em Maceió é de extrema importância para a revitalização da pesquisa no Estado de Alagoas.(...)</p> <p>Com relação a aplicação dos recursos, conforme consta no SICONV desde janeiro/2012 que a conveniente vem aplicando os recursos em caderneta de poupança. Estaremos fazendo um levantamento dos rendimentos auferidos no período de 22/11/2010 (data da primeira</p>

		liberação) até dezembro/2011. Constatada que os rendimentos da caderneta de poupança superaram no período os rendimentos do tipo de aplicação utilizado, solicitaremos à conveniente, o crédito da diferença à conta do convênio, devidamente corrigida.
201110005 - BA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificados R\$ 302.234,25 em gastos que não constavam de plano de trabalho original.</li> <li>• Termos aditivos sem apresentação de justificativas.</li> <li>• Ausência de apresentação do anexo I dos Editais com as especificações.</li> <li>• Alteração de plano de trabalho sem apresentação dos novos planos e justificativas que os motivaram.</li> <li>• Informações apresentadas sobre a contrapartida insuficientes.</li> </ul>	<p>Apesar das solicitações e prazos concedidos não houve manifestação da Conveniente e tendo sido exauridas todas as medidas administrativas para solução das irregularidades, foi instaurada a Tomada de Contas Especial (TCE).</p> <p>O Relatório de TCE nº 01/2015 foi encaminhado em 18/12/2015 para o Diretor de Auditoria das Áreas de Previdência, Trabalho, Pessoal, Serviços Sociais e Tomada de Contas Especial da Controladoria-Geral da União (CGU) para as ações cabíveis ao caso em questão.</p>
201110007 - MG	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Obras referentes à concorrência nº 003/2010 inacabadas e paralisadas, aguardando a finalização de um novo projeto visando a modificações no centro de capacitação do Instituto de Laticínios Cândido Tostes – ILCT/Epamig, sua orçamentação e uma nova licitação.</li> <li>2. Diferenças entre a descrição de serviços/materiais constantes de planilha de medição e o que foi efetivamente realizado nas obras de reforma da Sede da Epamig.</li> <li>3. Impropriedades no processo de contratação de empresas para obras de construção e reforma de unidades do Instituto de Laticínios Cândido Tostes, em Juiz de Fora/MG.</li> <li>4. Atraso não justificado na conclusão de obras de construção e reforma de unidades do Instituto de Laticínios Cândido Tostes, em Juiz de Fora/MG.</li> </ol>	<p><b>Quanto aos itens 1, 3 a 5:</b></p> <p>As obras referentes à Concorrência nº 003/2010, Processo 3051002000216, no valor de R\$ 1.691.555,90 do Instituto Candido Tostes-ILCT foram paralisadas em função de falha nos projetos técnicos executivos das instalações elétricas, hidrossanitárias, telefonia, dados e vigilância bem como dificuldade financeira declarada pela Engewal Construtora Ltda ganhadora do certame licitatório, impossibilitando a continuidade da execução da obra, o que levou a abertura de sindicância administrativa. Por meio da Portaria nº 5.893, de 11 de fevereiro de 2014, da Epamig, foi instaurada a Comissão de Sindicância Administrativa para apurar a existência de irregularidade no processo licitatório. A Comissão concluiu, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ A elaboração de todos os projetos técnicos executivos (instalações elétricas, hidrossanitárias, telefonia, dados, vigilância e outros mais) que se fizerem necessários à correta execução das obras do Centro de Capacitação do ILCT;</li> <li>✓ Realização de novo Edital de Licitação objetivando a contratação de empresa para concluir, de acordo com os projetos previamente aprovados, as obras constantes da Cláusula Primeira do Contrato nº 9.639 - Lote 01 de 19/01/2011;</li> <li>✓ Aplicar aos responsáveis, no que couber, as penalidades contidas na Norma de Procedimentos "Correção Disciplinar" do Manual de Procedimentos da Epamig.</li> </ul> <p>Considerando o Princípio da Legalidade e Economicidade, iniciou-se o processo de revisão/elaboração de todos os Projetos Técnicos Executivos das obras do ILCT em conformidade com a Orientação Técnica Nº 1/2016 conforme Acórdão TCU 632/2012. Em setembro de 2015, houve a Missão de Acompanhamento e Fiscalização desta Concedente pelo Gestor do Convênio acompanhado pelo Engenheiro Civil da Embrapa que estiveram no ILCT, sugerindo a celeridade no processo, senão vejamos:</p>

	<p>5. Morosidade na execução de obras de instalação de sistema de combate a incêndio em unidades do Instituto de Laticínios Cândido Tostes, em Juiz de Fora/MG.</p>	<p>‘Considerando os prazos extremamente curtos para que estas licitações sejam realizadas ainda no ano de 2015, recomendo que os objetos sejam definidos a partir da elaboração de projetos básicos que possibilitem intervenções mais simples, que minimizem os efeitos das obras paralisadas, resultando em uso eficiente e responsável do recurso a ser aplicado. Em função do prazo final estabelecido como 31/12/2015 para que as obras sejam licitadas (dependendo ainda da confirmação do fechamento do exercício financeiro), sugiro que seja fixada a data limite de 20/10/2015 para que os editais de licitação sejam submetidos à apreciação da Embrapa.’ Em julho de 2016 a EPAMIG encaminhou a esta Concedente os Projetos Técnicos Executivos das obras do ILCT para análise em conformidade com a OT Nº 1/2012 conforme Acórdão TCU 632/2012, que atualmente estão sob atendimento de exigências por parte da Epamig.</p> <p><b>Quanto ao item 2:</b></p> <p>Pela Portaria nº 6449 foi instituída, pela Epamig, a comissão de sindicância a fim de apurar possíveis irregularidades apontadas no relatório da Controladoria Regional da União no Estado de Minas Gerais referentes ao Convênio SIAFI nº 717314, firmado com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA. Foram realizadas oitivas com empregados da EPAMIG acerca dos pontos elencados em relatório, tanto na sede da empresa em Belo Horizonte, como na Unidade EPAMIG ILCT - Instituto de Laticínios Cândido Tostes, bem como colhidos documentos referentes aos fatos ocorridos. Contudo, o trabalho ainda não foi finalizado em decorrência do desligamento de empregados por recomendação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, além do desligamento de um dos membros da comissão constituída. Nova composição da comissão será formatada nos próximos dias para que haja prosseguimento nas apurações. Os resultados serão informados para essa CGU.</p>
201110010 - PB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restrição ao caráter competitivo em itens dos editais dos Certames Licitatórios nºs 16/2010 e 01/2012.</li> <li>• Despesas sem amparo legal, no valor de R\$ 117.710,92, em virtude de alterações no objeto do contrato em percentual superior ao permitido em Lei.</li> <li>• Pagamento indevido, no montante de R\$ 8.191,89, em virtude de dedução do ISS na nota fiscal em percentual menor do que foi estabelecido no item do BDI referente à alíquota do imposto.</li> </ul>	<p>Analisando os documentos de licitação na aba Processo de Execução no SICONV, para cada certame há um documento explicando a baixa participação de empresas e as devidas justificativas para a contratação, o que dirime a restrição competitiva, smj.</p> <p>Quanto as <i>despesas sem amparo legal</i> esta concedente pelo Relatório de Acompanhamento da Execução do Convênio - RAE nº 002/2013, já havia constatado, não só o valor citado por essa CGU, como também outros valores, cujo assunto encontra-se neste momento em processo de análise das justificativas apresentadas pela conveniente.</p> <p>Sobre o valor demonstrado por essa CGU como <i>pagamento indevido</i> não constatamos em nossas análises, mas estaremos procedendo uma investigação mais aprimorada, com base nas informações no SICONV.</p>
201110011 - PE	<p>1. Alteração de objeto do certame licitatório na ordem de 29,78% dos serviços inicialmente</p>	<p><b>Item 1:</b> Não foi constatada esta anotação e como estamos em fase de emissão do Relatório de Análise de Prestação de Contas</p>

	<p>contratados, acima do limite autorizado por lei.</p> <p>2. Ausência de documentação comprobatória da pesquisa de preços, efetuada para a formação dos preços orçados.</p>	<p>- RAP, este apontamento será incluído no relatório, solicitando justificativa pormenorizada do fato ocorrido.</p> <p><b>Item 2:</b> Embora já tenhamos solicitado à conveniente a inclusão dos documentos comprobatórios da cotação de preços, tal apontamento também fará parte do RAP.</p>
201110013 - RJ	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falhas com referência aos procedimentos licitatórios, às contratações e às fiscalizações das obras.</li> <li>Pagamento a maior por serviços, com relação ao sistema SINAPI, no montante de R\$ 254.250,92.</li> </ul>	<p>Com base na cópia do relatório 201110013 recebido dessa CGU estaremos analisando com base nas informações publicadas no SICONV e solicitando esclarecimentos à conveniente sobre os procedimentos de contratações e as fiscalizações das obras.</p> <p>De acordo com as orientações previamente transmitidas à conveniente, seria utilizada a tabela cujo preço do serviço fosse menor. Constatado o fato estaremos solicitando à Pesagro um comparativo dos itens entre as tabelas EMOP (utilizada pelo estado do Rio de Janeiro) e a tabela SINAPI.</p>
201110014 - RN	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bloqueios indevidos em conta poupança do convênio para saldar dívidas judiciais e de imposto de renda.</li> </ul>	<p>O ressarcimento à conta do Convênio foi realizado em 19/09/2012 pela OB 1570, e em 25/09/2012 pela OB1597.</p>
201110016 - RS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fraude na pesquisa de preços para aquisição de itens.</li> <li>Abertura de processo para aquisição de veículos em padrão superior ao determinado no plano de trabalho.</li> <li>Indícios de malversação do dinheiro público e possibilidade de lesão ao patrimônio público</li> </ul>	<p>O referido convênio está vigente e o acompanhamento da sua execução é realizada por meio da análise dos registros e cópias dos documentos comprobatórios de despesas anexados nas abas correspondentes do Portal SICONV.</p> <p>Dessa forma, foi emitido o Relatório de Acompanhamento de Execução do Convênio (RAE) Nº 07/2013, que solicitou providências quanto aos aspectos jurídicos, técnicos, tributários e financeiros da execução do convênio em epígrafe, relativo aos exercícios de 2009 a 2013.</p> <p>Com referência aos itens (1) "<b><u>Fraude na pesquisa de preços para aquisição de itens</u></b>" e (2) "<b><u>Abertura de processo para aquisição de veículos em padrão superior ao determinado no plano de trabalho // Indícios de malversação do dinheiro público e possibilidade de lesão ao patrimônio público</u></b>", informamos que foi solicitada a Conveniente que fossem anexadas cópias dos processos de licitação, contratos celebrados, documentos de liquidação e pagamento para uma análise criteriosa das aquisições de bens e serviços. Essa insuficiência de informações foi o motivo pelo qual não foi identificado por este DAF/CCE as irregularidades apontadas por essa Controladoria.</p> <p>Cabe destacar que essa Controladoria constatou que para o caso (1) não ficou evidenciado a existência de prejuízo aos cofres públicos. Para o caso (2) o teor dos documentos pertencentes aos processos e analisados denotam o uso incorreto dos recursos financeiros do convênio em questão.</p>
201110017 - SC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atraso na execução do cronograma.</li> <li>Termos de referência e editais de pregão sem os preços estimados.</li> <li>Compra de bens por preços acima do valor previsto no programa de trabalho sem autorização da concedente.</li> <li>Planilhas orçamentárias sem indicação do custo.</li> </ul>	<p><b><u>Atraso na execução do cronograma:</u></b> Os constantes contingenciamentos nas despesas governamentais implicaram/implicam no atraso para liberação do recurso financeiro e consequentemente atraso para início da execução dos projetos.</p> <p><b><u>Termos de referência e editais de pregão sem os preços estimados:</u></b> De acordo com as informações do Departamento de Patrimônio e Suprimento - DPS, desta empresa, o Acórdão 1153/2013-Plenário trata do tema, mas de qualquer forma buscaremos maiores detalhes a respeito do assunto.</p> <p><b><u>Compra de bens por preços acima do valor previsto no programa de trabalho sem autorização da concedente:</u></b></p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatórios para faturamento contendo serviços medidos ainda não realizados.</li> <li>• Execução de itens com especificação divergente do previsto no projeto.</li> <li>• Plano de trabalho do convênio e editais de licitação com direcionamento de marcas e modelos.</li> <li>• Atraso de entrega de bens pelos fornecedores.</li> <li>• Inobservância do SINAPI como referência de preços.</li> </ul>	<p>Tais eventos estão sendo analisados pontualmente. Com o intuito de agir preventivamente, foi expedida, em junho/2014, carta circular para todas as Convenentes alertando-as quanto ao correto procedimento. Como o convênio encontra-se na fase de prestação de contas, por ocasião da análise e emissão do Relatório de Análise de Prestação de Contas - RAP, estaremos observando criteriosamente a impropriedade levantada por essa CGU.</p> <p><b><u>Planilhas orçamentárias sem indicação do custo:</u></b> As impropriedades/irregularidades serão objeto de avaliação quando da análise da prestação de contas, uma vez todas as obras/serviços de engenharia foram executadas em sua totalidade e o convênio encontra-se na fase de prestação de contas.</p> <p><b><u>Relatórios para faturamento contendo serviços medidos ainda não realizados:</u></b> Entendendo que este tipo de avaliação dependerá de técnico com as competências necessárias para checar as medições, esta impropriedade apontada por essa CGU será pautada no Relatório de Análise da Prestação de Contas – RAP, juntamente com outras ponderações e cobranças de ajustes e ou justificativas de pendências, se existentes.</p> <p><b><u>Execução de itens com especificação divergente do previsto no projeto:</u></b> Tais eventos estão sendo analisados pontualmente. Com o intuito de agir preventivamente, foi expedida, em junho/2014, carta circular para todas as Convenentes alertando-as quanto ao correto procedimento. Como o convênio encontra-se na fase de prestação de contas, por ocasião da análise e emissão do Relatório de Análise de Prestação de Contas - RAP, estaremos observando criteriosamente a impropriedade levantada por essa CGU.</p> <p><b><u>Plano de trabalho do convênio e editais de licitação com direcionamento de marcas e modelos:</u></b> Não foram constatadas tal prática, smj. Os bens foram adquiridos conforme as especificações do Plano de Trabalho, sem citar marcas e modelos, conforme preceitua o art. 15, § 7º, I, : “Art. 15. As compras, sempre que possível deverão: ..... § 7º Nas compras deverão ser observados, ainda: I – a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca. Como o convênio encontra-se na fase de prestação de contas, por ocasião da análise e emissão do Relatório de Análise de Prestação de Contas - RAP, estaremos observando criteriosamente a impropriedade levantada por essa CGU.</p> <p><b><u>Atraso de entrega de bens pelos fornecedores:</u></b> Não foram constatadas tal prática, exceto por uma obra que sofreu descontinuidade, sendo retomada posteriormente. Como o convênio encontra-se na fase de prestação de contas, por ocasião da análise e emissão do Relatório de Análise de Prestação de Contas - RAP, estaremos observando criteriosamente a impropriedade levantada por essa CGU.</p> <p><b><u>Inobservância do SINAPI como referência de preços:</u></b> As rotinas de análise das propostas/planos de trabalho foram adequadas, passando pelo crivo da área técnica especializada. Como o convênio encontra-se na fase de prestação de contas, por ocasião da análise e emissão do Relatório de Análise de Prestação de Contas - RAP, estaremos observando criteriosamente a impropriedade levantada por essa CGU.</p>
--	--	---

201110019 - SE	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Recursos aplicados em aplicação financeira e não em poupança.</li> <li>2. Termo de convênio e plano de trabalho sem as informações necessárias ao cumprimento da contrapartida.</li> <li>3. Projetores multimídia e Pulverizador agrícola adquiridos por valor superior ao orçado em pregão.</li> <li>4. Adjudicação de item e pregão que não atende às especificações do termo de referência.</li> <li>5. Implementos agrícolas adquiridos e não utilizados.</li> <li>6. Monitores óticos de computadores sem a numeração de controle patrimonial.</li> </ol>	<p><b>Item 1:</b> Conforme Relatórios de Auditorias da Embrapa nº 37/2010 e 21/2011, também foi constatada a aplicação financeira em fundos de investimentos. Solicitaremos uma planilha comparativa de lucro x prejuízo para a instituição e informaremos a essa CGU. As Convenientes vêm sendo alertadas para evitarem tal prática, ainda que na maioria das vezes quando comparadas as carteiras de investimento não causem prejuízo ao erário.</p> <p><b>Item 2:</b> A subcláusula quinta da cláusula sexta do convênio reza que: "<i>O valor da contrapartida em bens e serviços a ser prestada pela CONVENIENTE será aferida por meio de relação nominal da equipe técnica, quantidade de horas dedicadas ao projeto em relação ao salário recebido.</i>"</p> <p><b>Itens 3 e 4:</b> Sabedores deste fato por meio dessa CGU, estaremos solicitando à conveniente manifestação sobre as irregularidades apontadas.</p> <p><b>Item 5:</b> Solicitaremos manifestação da Instituição sobre as irregularidades apontadas. Neste caso podem haver algumas possibilidades: 1. o equipamento não está sendo utilizado em determinada época em virtude da sazonalidade das culturas e pela característica da pesquisa, o que não seria exatamente um problema, desde que esse esteja em condições adequadas de guarda e manutenção; 3. de acordo com o <i>caput</i> da cláusula décima segunda do instrumento de convênio os bens remanescentes, adquiridos com recursos do convênio são de propriedade desta Concedente, podendo ser doados, conforme subcláusula única do mesmo instrumento, para assegurar a continuidade do programa. Caso seja realmente constatada a desnecessidade do bem, este pode ser remanejado; 4. se apontada má utilização dos bens, será instaurado o processo de TCE para apuração do dano ao erário e consequente responsabilização de quem houver dado causa.</p> <p><b>Item 6:</b> Solicitaremos manifestação da Instituição sobre as irregularidades apontadas. Eventualmente tais placas sofrem a ação do tempo/manuseio sendo necessária sua reposição. Para os bens em que haja constatação da ausência de identificação patrimonial será solicitada a imediata reposição.</p>
----------------	--	--

\* Fonte: Carta nº 346/2016-DAF/CCE, de 09/09/2016

É importante destacar que ainda existem pendências na implementação das recomendações emitidas por esta Controladoria no ano de 2013, referentes as Contas de 2012 (item 1.1.2.1. e 1.1.3.1 do Relatório nº 201305827), em especial recomendação referente ao aumento efetivo do número de fiscalizações nos convênios com recursos do PAC Embrapa, que segundo o gestor ficou prejudicada em 2015 e 2016, devido à ausência de recursos para deslocamento; e recomendação referente a elaboração de rotinas (manuais, checklist, procedimentos e fluxogramas), importantes na manutenção de um controle eficaz e suficiente na área responsável pelas transferências voluntárias.

Por fim, ressalta-se que todos os convênios mencionados (exceção dos nº 702461 e 702165 com status de Prestação de Contas em Complementação e de Prestação de Contas em Análise, respectivamente) tiveram execução do objeto da avença no exercício de 2015, e continuarão sua execução em 2016, devendo a Embrapa priorizar o acompanhamento desses convênios, com o aumento do número de fiscalizações, considerando a materialidade e criticidade envolvidas.

### 2.3.1.4 CONSTATAÇÃO

**Falha no processo de acompanhamento das Metas estabelecidas nos Planos de Trabalho, especialmente da execução do objeto por meio de fiscalizações físicas e presenciais.**

#### Fato

Em uma avaliação realizada a partir dos documentos fornecidos pela Embrapa, por intermédio da Carta nº 342/2016-DAF/CCE, de 25/08/2016, observou-se que há fragilidades no acompanhamento das Metas estabelecidas nos Planos de Trabalho dos convênios, além de não haver um quantitativo adequado e eficiente de fiscalizações executadas pela Embrapa nos convênios vigentes.

Dentre as transferências voluntárias de maior materialidade firmadas pela Embrapa - DAF/CCE, foram selecionados 08 convênios no valor total de R\$ 42.155.784,26. A amostra excluiu os convênios que já tinham sido escopo de trabalhos anteriores desta Controladoria e os que não tiveram valores liberados, considerou-se, ainda, a capacidade operacional da equipe, conforme apresentado a seguir:

#### CONVÊNIOS SELECIONADOS

Nº CONVÊNIO	CONVENENTE	VALOR R\$	VIGÊNCIA
732215	EMPRESA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA DE MINAS GERAIS - EPAMIG	7.249.277,34	2016/12/31
732208	INSTITUTO AGRONOMICO DE PERNAMBUCO - IPA	6.654.627,34	2016/12/31
732409	INSTITUTO AGRONOMICO DO PARANÁ - IAPAR	6.649.277,34	2016/12/31
793702	EMPRESA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA DE MINAS GERAIS - EPAMIG	4.714.819,00	2017/12/31
732217	FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PESQUISA AGROPECUÁRIA - FEPAGRO/RS	4.521.945,81	2016/12/31
736979	EMPRESA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - PESAGRO	4.521.945,81	2016/12/31
732200	EMPRESA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA DO RIO GRANDE DO NORTE - EMPARN	3.921.945,81	2017/04/30
748246	INSTITUTO CAPIXABA DE PESQUISA, ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RUAL - INCAPER	3.921.945,81	2016/12/31
Total:		42.155.784,26	

Fonte: SICONV

#### Acompanhamento das Metas estabelecidas nos Planos de Trabalhos

Ao analisar os documentos referentes ao acompanhamento das metas estabelecidas no Plano de Trabalho dos convênios selecionados, verificou-se que 04 convênios (732208, 732409, 793702 e 748246) não possuíam relatório técnico publicado no sistema Siconv, o que permitiria ao gestor da Sede da Embrapa acompanhar as metas qualitativas e quantitativas estabelecidas no Plano de Trabalho, restando prejudicada as análises das metas para esses casos. Todavia, o gestor informa que solicitou as convenentes as devidas providências para possibilitar o acompanhamento das metas destes convênios.

#### Fiscalizações dos objetos dos convênios

No que concerne ao quantitativo de fiscalizações dos convênios mencionados, houve fiscalizações realizadas pela equipe da CCE em conjunto com os Engenheiros do DPS, em apenas dois convênios: convenio nº 732215 (iniciado no período de 27 a 31/07 complementado em 14 e 15/09) e convênio nº 748246 (iniciado no período de 22 a 26/06 complementado em 03 a 05/11), conforme representado na tabela abaixo:

Nº CONVÊNIO	FISCALIZAÇÃO PLANEJADA		FISCALIZAÇÃO REALIZADA		
	SIM	NÃO	SIM	DATA	NÃO

732215		X	X	2015/07/27 A 31	
				2015/09/14 E 15	
732208	X				X
732409	X				X
793702	X				X
732217	X				X
736979	X				X
732200	X				X
748246	X		X	2015/06/22 A 26	
				2015/11/03 A 05	

Fonte: Carta nº 342/2016-DAF/CCE, de 25/08/2016

Observa-se que das fiscalizações planejadas pela Coordenadoria, apenas uma foi realizada, denotando um pequeno quantitativo de fiscalizações físicas e presenciais.

### Causa

Falha no processo de acompanhamento das metas estabelecidas nos Planos de Trabalho.

### Manifestação da Unidade Examinada

Carta nº 343/2016-DAF/CCE, 24/08/2016:

*“Em 2015 foram realizadas as seguintes missões de acompanhamento e fiscalização:*

<b>Período</b>	<b>Conveniente</b>	<b>Equipe (s) Envolvida (s)</b>
22 a 28/03/2015	EMEPA/PB	CCE
07 a 10/06/2015	EMDAGRO/SE	CCE
21 a 26/06/2015	INCAPER/ES	CCE/DPS
26 a 31/07/2015	EPAMIG/MG	CCE/DPS

*Em decorrência do advento da Portaria nº 172/2015 e 67/2016, ambas do MPOG, que limitam gastos com despesas de deslocamento, dentre outras, as missões de acompanhamento e fiscalização de convênios, naquele e neste exercício foram demasiadamente prejudicadas.”*

Carta nº 363/2016-DAF/CCE, de 09/09/2016

*“Até o ano de 2014 o plano de visitas técnicas era elaborado, sendo que a partir de 2015 com as restrições orçamentárias impostas às estatais, as visitas técnicas passaram a ser realizadas com 15 a 30 dias da sua realização.”*

Após reunião de busca conjunta de soluções, a Embrapa, por meio da Carta nº 177/2016, de 23/09/2016, anexo 7 e 8, apresentou informações complementares sobre as fiscalizações referente aos convênios nºs 736979 (Relatório de Análise da Execução - RAE nº 005/2016 e pronunciamento da conveniente sobre o plano de providências) e 732217 (Relatório de Análise da Execução - RAE nº 001/2014).

### Análise do Controle Interno

Diante do exposto, observa-se que o baixo quantitativo de fiscalizações físicas e presenciais realizadas teve como obstáculo a publicação das Portarias do MPOG nº 172/2015 e 67/2016 que limitaram gastos com despesas de deslocamento, ocorrendo que no ano de 2016 não foram realizadas fiscalizações nos convênios mencionados.

Cabe destacar que, além dos limites de gastos para deslocamento, outro ponto de dificuldade relatado, em resposta ao Questionário de Avaliação de Controle Internos - QACI (Carta nº 348/2016-DAF/CCE, de 25/08/2016), foi o quantitativo de pessoal que está aquém do esperado, havendo atualmente 09 empregados para executar os trabalhos de análises das propostas, acompanhamento/fiscalizações e análises das prestações de contas.

No que concerne a manifestação da Entidade após reunião de busca conjunta, os documentos apresentados demonstram um acompanhamento da execução dos convênios nºs 736979 e 732217, por meio dos Relatório de Análise da Execução - RAE, inclusive cobrando da conveniente a inserção do documento Anexos da Execução e Relatórios Trimestrais com justificativas para as metas/etapas não executadas. Todavia, permanece a situação dos convênios (732208, 732409, 793702 e 748246) em que os convenientes não inseriram relatório no sistema Siconv, o que permitiria o acompanhamento das metas qualitativas e quantitativas estabelecidas no Plano de Trabalho.

Por fim, conclui-se que a Entidade deverá prover meios de aumentar a eficácia do acompanhamento das Metas estabelecidas nos Planos de Trabalho dos convênios sob sua responsabilidade, especialmente, aumentar a eficácia das fiscalizações físicas e presenciais da execução dos objetos realizados pelas convenientes.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Prover meios de aumentar a eficácia do acompanhamento das metas estabelecidas nos Planos de Trabalho dos convênios sob sua responsabilidade, especialmente, aumentar a eficácia das fiscalizações físicas e presenciais da execução dos objetos realizados pelas convenientes.

### **3 CONTROLES DA GESTÃO**

#### **3.1 CONTROLES INTERNOS**

##### **3.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS**

###### **3.1.1.1 CONSTATAÇÃO**

**Quantidade significativa de processos administrativos instaurados não registrados no CGU-PAD no exercício sob análise.**

#### **Fato**

O Órgão de Controle Interno optou por incluir a avaliação da utilização do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD, considerando a seguinte questão de auditoria: A UPC está registrando as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no Sistema CGU-PAD?

A metodologia consistiu na verificação da compatibilidade das informações do Sistema CGU-PAD com aquelas prestadas pela Unidade.

Desta forma, ao confrontar a lista de processos do relatório extraído do CGU-PAD com a relação de processos apresentada pela Embrapa, observou-se que os registros no referido Sistema não estão de acordo com o que preceitua a Portaria nº 1.043, de 24 de julho de 2007. A Portaria estabelece a obrigatoriedade de uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGU-PAD para o gerenciamento das informações sobre processos disciplinares no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, em relação aos prazos estabelecidos e demais orientações.

Ocorre que, de acordo com o § 3º do art. 1º da Portaria nº 1.043/2007, as informações devem ser registradas no CGU-PAD no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam.

Nesse sentido, embora a Portaria nº 1.247, de 12 de outubro de 2015, tenha designado a Coordenadora Administrativa da Coordenadoria de Apoio a Apurações Internas – CAI, do Gabinete do Presidente – GPR, para gestão do Sistema CGU-PAD no âmbito da Unidade, verificou-se que, por meio de amostragem, de um total de 197 (cento e noventa e sete) processos disciplinares instaurados na Embrapa, 184 (cento e oitenta e quatro) foram corretamente cadastrados no referido Sistema (93,4%) e 13 (doze) não foram cadastrados (6,6%), conforme o quadro a seguir:

<b>Processos não cadastrados no Sistema CGU/PAD</b>			
<b>Unidade</b>	<b>Processo(s)</b>	<b>Data do Ato</b>	<b>Prazo</b>
<b>Embrapa Agroindústria Tropical - CNPAT</b>	21153.000474/2015-00	25/05/2015	Expirado
<b>Embrapa Soja - CNPSO/ DPS</b>	21148.012123/2015-83	03/06/2015	Expirado
<b>Embrapa Amazônia Oriental - CPATU</b>	21148.011082/2014-27	16/06/2015	Expirado
<b>Embrapa Acre - CPAF-AC</b>	21149.000004/2015-78	26/06/2015	Expirado
<b>Embrapa Cerrados - CPAC</b>	21167.000066/2012-08; 21167.001606/2012-81	26/06/2015	Expirado
<b>Embrapa Semiárido - CPATSA</b>	21148.026726/2015-62	31/08/2015	Expirado
<b>Embrapa Sede</b>	21148.027698/2014	03/09/2015	Expirado
<b>Embrapa Roraima - CPAF-RR</b>	21148.001332/2016-82	07/01/2016	Expirado
<b>Embrapa Roraima - CPAF-RR</b>	21148.012872/2016-91	20/05/2016	Expirado
<b>Embrapa Roraima - CPAF-RR</b>	21148.014059/2016-61		

		06/06/2016	Vigente
<b>Embrapa Rondônia - CPAF-RO</b>	21148.016512/2016-69	27/06/2016	Vigente
<b>Embrapa Semiárido - CPATSA</b>	21148.016519/2016-81	27/06/2016	Vigente

Dos exames, conclui-se que a utilização do Sistema CGU-PAD pela Embrapa está em desconformidade com o que estabelece o §3º, Art. 1º, da Portaria nº 1.043/2007.

#### **Causa**

Ausência de rotina sistematizada e centralizada para alimentação do Sistema CGU/PAD.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

A respeito do assunto, a Unidade se manifestou nos seguintes termos:

*“Em relação aos processos apontados como não cadastrados no Sistema CGU-PAD, informamos que estas pendências já foram regularizadas [...]*

*Conforme mencionado na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 21/9/2016, desde a alteração do Regimento do Gabinete do Presidente, em 4/5/2015, publicada no Boletim de Comunicações Administrativas (BCA) nº 19/2015, com a criação da Coordenadoria de Apoio a Apurações Internas (CAI), vinculada ao Gabinete do Presidente (GPR) o controle do andamento de sindicâncias passou a ser de responsabilidade dessa Coordenadoria, bem como a gestão do Sistema CGU-PAD.*

*O quadro atual da CAI/GPR é composto por 4 (quatro) analistas, sendo que um exerce a função de administrador responsável pela gestão do Sistema CGU-PAD, desde 1º/6/2015, e os demais, com perfis de cadastradores, também alimentam o sistema.*

*Até então, a inclusão no Sistema CGU-PAD era feita mensalmente, à época de atualização dos controles gerais da Coordenadoria, para emissão de relatório gerencial à Chefia do Gabinete.*

*A atualização da fase processual no sistema ficava por conta do analista atribuído como responsável pelo processo no momento da análise técnica do relatório conclusivo da Comissão.*

*Entretanto, visando melhorar o controle dos processos e cumprir o prazo estabelecido pela Portaria nº 1.043, de 24/6/2007, a Coordenadoria passará a adotar o seguinte procedimento: a partir da publicação de designação de nova Comissão de Sindicância no Boletim de Comunicações Administrativas (BCA), no mesmo momento em que realizar o envio do Memorando de Instrução ao Presidente da Comissão, será efetuada a inclusão no sistema, mesmo que ainda não se tenha conhecimento dos envolvidos no processo investigativo.”*

#### **Análise do Controle Interno**

Não obstante as providências adotadas pela Unidade, ainda se faz necessário o estabelecimento de rotinas sistematizadas e centralizadas para atualização periódica do referido Sistema no âmbito da Embrapa.

Nesse sentido, será relevante, para fins de tempestividade, o supracitado procedimento de inclusão das informações no Sistema a partir da comunicação formal ao Presidente da Comissão de Sindicância, evitando, dessa forma, ações protelatórias desnecessárias.

Ademais, verifica-se que há necessidade de um controle interno administrativo mais robusto e centralizado, contrariamente à prática do controle em planilhas dispersas.

**Recomendações:**

Recomendação 1: Centralizar o controle do andamento das Sindicâncias e Processos Administrativos Disciplinares, de forma a facilitar a atualização do sistema CGU-PAD.

Recomendação 2: Manter rotina periódica para cadastramento e atualização do andamento dos processos disciplinares no programa CGU-PAD.

### 3.1.1.2 INFORMAÇÃO

#### Situação do atendimento das recomendações emitidas pela CGU à Embrapa.

##### Fato

As principais recomendações emitidas à Embrapa com status de monitoramento, correspondem aos exercícios dos anos de 2013 e 2012. Desta forma, com objetivo de realizar o acompanhamento das recomendações de maior impacto na gestão da empresa, requisitou-se à Entidade informações acerca das providências adotadas para seu atendimento, as quais são apresentadas e analisadas a seguir:

A) Exercício de 2013:

#### **Nº Constatação: 3.1.2.2 - Nº OS: 201407905**

##### **Descrição Sumária da Constatação:**

Morosidade na adoção de providências de modo a sanar inconformidades contábeis apontadas no Parecer de Unidade de Auditoria Interna/EMBRAPA.

##### **RECOMENDAÇÃO 001**

Priorizar a atuação de Grupo de Trabalho instituído, estabelecendo um cronograma de atividades e medidas para evitar as causas da falha identificada, tendo em vista os aspectos de materialidade, de criticidade envolvidos e os necessários esclarecimentos sobre a legalidade dos atos praticados, de modo que sejam dirimidas as dúvidas suscitadas diante das situações apontadas no Parecer da Assessoria de Auditoria Interna, constante do Processo de Contas/2013 da EMBRAPA.

##### **Manifestação do Gestor:**

C.AUD.CPA Nº 039/2015, de 09/06/2015

*“O Grupo de Trabalho designado pela Resolução de Diretor Executivo A& F nº 4 enfrentou as seguintes dificuldades na realização dos trabalhos:*

*a) Os extratos bancários solicitados às instituições financeiras demoraram um longo período para serem emitidos, sobretudo aqueles da Caixa Econômica Federal - CEF, em razão do grande volume de contas judiciais que estavam abertas e da dificuldade operacional para a emissão dos documentos (para cada conta judicial, foi necessário acessar duas telas para impressão - uma contendo o detalhamento da conta e outra o saldo);*

*b) O total de 2.091 (duas mil e noventa e uma) contas judiciais abertas, das quais 1.620 (um mil, seiscentas e vinte) estavam sem saldo e 471 (quatrocentas e setenta e uma) apresentaram saldo, atrasou a conferência entre as relações das contas judiciais vinculadas ao CNPJ de cada unidade gestora da Embrapa e os respectivos extratos bancários (cada um deles) e também a posterior elaboração das planilhas com base nos dados constantes dos extratos bancários emitidos pelas instituições financeiras;*

*c) Após a citada conferência, observou-se emissão duplicada de extratos bancários e/ou de detalhamento de contas judiciais, não emissão de extratos bancários referentes a 87 (oitenta*

e sete) contas judiciais e não emissão do detalhamento de 18 (dezoito) contas judiciais. Ressalta-se que os documentos ausentes foram solicitados à CEF, os quais foram emitidos pela instituição financeira após um longo período;

d) As informações constantes dos extratos bancários da CEF, referentes à Justiça do Trabalho no quantitativo de 1.911 (um mil, novecentos e onze), não permitiram verificar as movimentações ocorridas nas contas;

Como resultado dos trabalhos do referido Grupo foram observadas as seguintes melhorias:

a) Revisão do normativo interno da Embrapa que trata acerca do assunto, com vistas à padronização de procedimentos contábeis pelas unidades da Empresa, a qual foi publicada no Boletim de Comunicações Administrativas (BCA) nº 45, de 22 de setembro de 2014 (Instrução de Serviço Conjunta DAF/AJU/DGP nº 1, de 25 de agosto de 2014);

b) Os advogados das unidades estão realizando a análise dos processos, o levantamento dos valores que pertencem à Embrapa e os devidos registros no Sistema PROJU (utilizado pela Assessoria Jurídica da Embrapa);

c) Os empregados do Setor de Orçamento e Finanças (SOF) das unidades estão realizando os necessários registros contábeis dos fatos no momento da liquidação da despesa, no SIAFI;

d) Está sendo realizada a conciliação entre os valores contábeis registrados no SIAFI e aqueles levados a efeito no Sistema PROJU.

Vale ressaltar que o trabalho desenvolvido pelo Grupo de Trabalho não teve caráter conclusivo, em razão de o processo ser bastante dinâmico e exigir controle permanente dos valores depositados para garantia do juízo e para recursos, dos valores a serem levantados pela Embrapa, dos valores já sacados e dos registros no SIAFI e no PROJU.

Como forma de possibilitar um controle mais efetivo e melhor gestão sobre os depósitos para garantia do juízo e para recursos, o Grupo de Trabalho recomendou que fossem adotadas as medidas necessárias com vistas à celebração de convênio entre a Embrapa e a CEF (onde a Embrapa tem um grande volume de contas judiciais abertas, de valores relevantes), para permitir que a Empresa tenha acesso aos saldos e extratos de depósitos judiciais por ela mantidos sob custódia, sem a necessidade de solicitação formal. Ressalta-se que o instrumento jurídico já foi assinado pelo representante legal da Embrapa e enviado à CEF, com o mesmo propósito. ”

Carta nº 343/2016-DAF/CCE, 24/08/2016:

“Além das melhorias no controle dos depósitos para garantia em juízo e para recursos, informados por meio da C.AUD.CPA Nº 039/2015, de 09/06/2015, a Embrapa celebrou em 2015 convênios com a Caixa Econômica Federal e com o Banco do Brasil, o que permitiu que a empresa tenha acesso aos saldos e extratos dos depósitos judiciais por ela mantidos sob custódia. Após essa iniciativa, mensalmente, são registrados os rendimentos creditados nas contas bancárias e realizados os ajustes contábeis necessários. Com a implementação desse procedimento, está havendo um controle mais efetivo da movimentação financeira e melhor gestão dos processos judiciais. ”

#### **Análise da Justificativa:**

Em março de 2016, o DAF/CCE apresentou informações à Assessoria de Auditoria Interna - AUD/Embrapa, registradas no Relatório de Auditoria RA nº 02/2016, que foram acatadas pela Assessoria. Das impropriedades, destaca-se à falha grave “NC 9.1 – Ausência de informações sobre a destinação dada aos recursos baixados na referida conta contábil, no valor de R\$ 36.059.016,83, no exercício 2013”, que teve como conclusão da AUD o acatamento da não conformidade, tendo em vista que em 2015 os ativos foram registrados na UG 135046, Conta Contábil 1.2.1.2.1.0.603 – Depósito judicial, conforme descrito abaixo:

Proc.2003.34.00.042248.0 CEF R\$12.640.117,43

Rendimentos R\$ 15.969.524,36

Proc. 2004.31.00.040389.9 CEF R\$ 32.868.882,78

Rendimentos R\$ 37.447.282,82

Ademais, além das informações apresentadas à AUD, a Embrapa informa a esta Controladoria que os controles internos estão sendo melhorados devido a celebração de convênios com a Caixa Econômica Federal - CEF e Banco do Brasil, permitindo o acesso de saldos e extratos dos depósitos judiciais mantidos sob custódia, por consequência, controle mais efetivo da movimentação financeira e melhor gestão dos processos judiciais. Diante do exposto, a recomendação será considerada atendida.

**Tipo de Comunicação:** Atendida

**Nº Constatação: 1.1.2.9 - Nº OS: 201407905**

**Descrição Sumária da Constatação:**

Análise de riscos dos Projetos sem contemplar aspectos qualitativos.

**RECOMENDAÇÃO 001**

Analisar a viabilidade de elaborar diretrizes e procedimentos para análise qualitativa de riscos no gerenciamento dos projetos de pesquisa, promovendo a classificação dos riscos, de seus impactos e probabilidade de ocorrência, além de identificar o responsável pelo monitoramento do risco e execução da resposta decorrente.

**Manifestação do Gestor:**

A Coordenadoria de Gestão de Riscos e Suporte à Decisão (CGR) da Secretaria de Gestão e Desenvolvimento Institucional (SGI) está trabalhando em documentos norteadores da gestão de riscos na Embrapa. Atualmente, encontram-se em fase de discussões internas as propostas de Política de Gestão de Riscos e de Governança de Gestão de Riscos. Paralelamente, estão sendo finalizados documentos orientadores quanto ao uso de ferramentas e metodologias adequadas às diversas fases do processo de gestão de riscos. Todos esses materiais estarão reunidos em uma Nota Técnica orientadora.

As diretrizes e procedimentos para análise de riscos em projetos de Pesquisa e Desenvolvimento seguirão os princípios de gestão de riscos estabelecidos na política. A CGR e o DPD estão trabalhando conjuntamente para propor a adoção de metodologia que permita a identificação dos riscos dos projetos, sua classificação em determinadas categorias e a estimativa de eventuais custos decorrentes. A partir dessas informações, será possível identificar os principais pontos críticos do projeto e propor ações preventivas e protetivas.

A definição das diretrizes e dos procedimentos de análise de riscos em projetos de pesquisa se valerá da dissertação de mestrado desenvolvida por empregada da Embrapa: "Ferramenta para análise e avaliação de riscos no planejamento de projetos de pesquisa e desenvolvimento". A previsão é de adotar a metodologia adaptada pelo DPD e pela CGR em projetos prioritários e nas macroestruturas da programação da Empresa (arranjos e portfólios). Anexo: M.SGI nº 231, de 18/11/2014.

C.AUD.CPA Nº 039/2015, de 09/06/2015

*"1. Uma primeira versão dos documentos norteadores da Gestão de Risco (GR) na Embrapa, incluindo a política de GR, Metodologia e Ferramentas para análise de risco, foi elaborada pela equipe da Coordenadoria de Gestão de Riscos e Suporte à Decisão/Secretaria de Gestão e Desenvolvimento Institucional (CRG/SGI). Esse material está sendo discutido internamente, o que resultou na necessidade de ajustes. Atualmente, a proposta está sendo reformulada, a fim de incorporar a lógica dos macroprocessos na Embrapa, definidos no VI PDE.*

*2. Com relação às diretrizes e procedimentos para análise de risco especificamente em projetos de pesquisa, reiteramos que seguirão as diretrizes e princípios estabelecidos na*

*política de GR. Conforme mencionado anteriormente, a proposta de GR está sendo organizada por macroprocessos. Nesse sentido, a gestão de risco relativa ao macroprocesso de PDI, deverá incorporar a análise de risco nos projetos de pesquisa, de tal forma a solucionar as impropriedades mencionadas. Para tanto, tão logo a política de gestão de risco esteja aprovada na Embrapa, a CGR deverá trabalhar em parceria com o DPD, para dar início ao processo de gestão de risco em P&D, entre outros. ”*

Carta SGI nº 08, de 19/08/2016

*“A estruturação e implementação da gestão de riscos corporativos na Embrapa, incluindo a gestão de riscos em projetos de pesquisa, tem como ponto de partida a elaboração da política de gestão de riscos corporativos da Embrapa (PGRCE) em 2015 (em anexo), apresentada à Diretoria Executiva da Embrapa em março de 2016, e em processo de revisão para contemplar as diretrizes da IN CGU/MP N° 001, de 10.05.2016 e da Lei 13.303 (Lei das Estatais), de 30.06.2016.*

*Cabe destacar que a PGRCE estabelece quatro disciplinas de risco que contemplam e organizam riscos relativos ao universo de domínio da Embrapa. São elas: Planejamento, Programático, Operacional e Ativos Críticos de Informação. A gestão de riscos em projetos de pesquisa especificamente é tratada na disciplina de risco Programático (vide Política anexa). Paralelamente, em 2015, foi desenvolvida uma metodologia de avaliação e gestão de riscos, a qual foi testada primeiramente em processos internos da Embrapa, no âmbito da Disciplina de Riscos Operacionais. Participaram desta etapa o Departamento de Secretaria de Gestão e Desenvolvimento Institucional – SGI Administração e Finanças - DAF, com o processo Folha de Pagamento, a Embrapa Agropecuária Oeste - CPAO, com o processo de P&D e a Embrapa Recursos Genéticos e Biotecnologia - Cenargen com os processos do setor de Infraestrutura. A partir desta experiência fez-se uma adaptação da metodologia para aplicação na disciplina de riscos Programáticos. Atualmente, está sendo iniciada uma aplicação piloto, em parceria com o Departamento de Pesquisa e Desenvolvimento, para validação da metodologia, a qual inclui as etapas de seleção dos projetos críticos, identificação de riscos, avaliação dos riscos, tratamento e monitoramento de riscos dos projetos de pesquisa. (Metodologia Risco Programático anexo). A previsão é que esta etapa de teste e aprimoramento da metodologia seja finalizada até outubro de 2016.*

*Terminada esta etapa, passa-se às ações preparatórias para a implementação desta rotina na empresa. Serão necessárias, por exemplo, capacitações da equipe, produção de material didático para auxiliar na implementação do método nas unidades, readequação dos sistemas já existentes para incorporar as avaliações de riscos dos projetos, entre outras ações de planejamento e estruturação. As discussões estão sendo realizadas internamente, em reuniões de trabalho envolvendo as equipes do DPD e da SGI (vide lista de presença anexa).”*

#### **Análise da Justificativa:**

Diante do exposto, percebe-se que a Embrapa está adotando as providências necessárias para atender ao recomendado, tendo em vista que a metodologia de avaliação de risco passa por uma fase piloto para posterior adoção da política na empresa. Nesta linha, aguarda-se a implementação da política de gestão de risco na Embrapa, especificamente na gestão de riscos dos projetos de pesquisa.

**Tipo de Comunicação:** Reiteração pela não implementação plena da recomendação (monitoramento)

B) Exercício de 2012:

**Descrição Sumária da Constatação:**

Insuficiência de acompanhamento/ fiscalização na execução de obras realizadas pelas Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária - OEPAs, financiadas com recursos do PAC- Embrapa, mediante convênios.

**RECOMENDAÇÃO 002**

Atuar junto às OEPAs de maneira mais efetiva, preferencialmente com fiscalizações/acompanhamentos tempestivos, nas obras e aquisições feitas com recursos de convênios celebrados entre a Embrapa e OEPAs.

**Manifestação do Gestor:**

Carta nº 222/2014/CG.PR, de 24/11/2014

*“O Departamento de Administração Financeira (DAF) em conjunto com o Departamento de Patrimônio e Suprimentos (DPS), responsável pelos Pareceres sobre os Projetos Básicos e Termos de Referência das obras e bens, respectivamente, previstos nos convênios com as Oepas, serão feitas fiscalizações/acompanhamentos tempestivos das obras e aquisições feitas com recursos dos convênios firmados com as Oepas. Está sendo ultimado o cronograma de fiscalizações/acompanhamentos.”*

Carta nº 343/2016-DAF/CCE, 24/08/2016:

*“Em 2015 foram realizadas as seguintes missões de acompanhamento e fiscalização:*

<b>Período</b>	<b>Conveniente</b>	<b>Equipe (s) Envolvida (s)</b>
22 a 28/03/2015	EMEPA/PB	CCE
07 a 10/06/2015	EMDAGRO/SE	CCE
21 a 26/06/2015	INCAPER/ES	CCE/DPS
26 a 31/07/2015	EPAMIG/MG	CCE/DPS

*Em decorrência do advento da Portaria nº 172/2015 e 67/2016, ambas do MPOG, que limitam gastos com despesas de deslocamento, dentre outras, as missões de acompanhamento e fiscalização de convênios, naquele e neste exercício foram demasiadamente prejudicadas.”*

Carta nº 363/2016-DAF/CCE, de 09/09/2016

*“Até o ano de 2014 o plano de visitas técnicas era elaborado, sendo que a partir de 2015 com as restrições orçamentárias impostas às estatais, as visitas técnicas passaram a ser realizadas com 15 a 30 dias da sua realização.”*

**Análise da Justificativa:**

Diante do exposto, percebe-se que as providências adotadas pela Embrapa para aumentar o número de fiscalizações foram prejudicadas em 2015 e 2016, devido a publicação das Portarias do MPOG nº 172/2015 e 67/2016, que limitou os gastos com despesas de deslocamento, impossibilitando a elaboração de plano de visitas técnicas (cronograma) com tempestividade.

É importante registrar que os convênios originários de recursos do PAC Embrapa, envolvem alta materialidade e criticidade por referir-se, principalmente, a obras de engenharias e de execução descentralizada. Além disso, conforme informação em ponto específico deste Relatório (item nº 2.3.1.3.), verificou-se, após trabalhos de fiscalizações realizados por esta Controladoria em convênios firmados com as OEPAs, que ocorreram impropriedades de níveis médios a graves na execução desses convênios, demonstrando o quão crítico são as transferências firmadas com Órgãos Estaduais.

Nesta linha, é importante destacar, que a Entidade busque meios de tornar a fiscalização da execução dos convênios com as OEPAs algo prioritário, vez que ainda há convênios vigentes de alta materialidade.

Desta forma, conclui-se em manter a recomendação em monitoramento, no intuito de aguardar da Embrapa, medidas para aumentar o número de fiscalização no segundo semestre de 2016 e anos seguintes, preferencialmente, antes do encerramento da vigência dos convênios oriundos de recursos do PAC. Ademais, aguarda-se atualização das informações referentes ao acompanhamento da Coordenadoria de Controle de Convênios e Empréstimos - CCE, relativas as impropriedades dos convênios relatados no item nº 2.3.1.3. do presente Relatório de Auditoria (nº 201601676).

**Tipo de Comunicação:** Reiteração pela não implementação plena da recomendação

#### **RECOMENDAÇÃO 004**

Estudar meios para aumentar o número de fiscalizações feitas pela Coordenadoria de Convênios e Empréstimos - CCE, e em conjunto com o setor de obras da Embrapa (Departamento de Patrimônio e Suprimentos - DPS), envolvendo profissionais especializados na área de engenharia.

#### **Manifestação do Gestor:**

Carta nº 78/2016 – DPS/CPE, de 19/08/2016

*“Nos últimos anos o DPS fez uma redistribuição das Unidades entre os Engenheiros e Arquitetos, para que as demandas fossem atendidas de forma mais equânime entre os técnicos, conseguindo para algumas regiões consideradas críticas do ponto de vista das demandas de obra e serviços de engenharia 1 (um) Técnico, Engenheiro ou Arquiteto para atendimento de no máximo 2 Unidades e/ou Centro de Pesquisa da Embrapa. Nos últimos 3 anos, após a conclusão das obras financiadas pelo PAC houve uma significativa redução do orçamento de investimento da Embrapa o que, por consequência diminuiu a quantidade de demandas permitindo assim uma equalização entre a equipe disponível e as obras e projetos em andamento;*

*Treinamentos, orientações, videoconferências entre outras providencias foram adotadas afim de melhorar a comunicação e orientação entre os técnicos. A implantação da Resolução Normativa N° 24/2013, na qual os projetos de arquitetura engenharia e documentação complementar são amplamente analisado e discutido pela área técnica para Aprovação do DPS antes da Contratação da Obras, também trouxe uma melhoria significativa dos processos minimizando problemas durante a execução das obras;*

*Houve o reforço da implantação de equipe de fiscalização residente para obras de maior vulto e complexidade, na qual vários profissionais compõe a Comissão de Gestores Técnicos do Contrato;*

*Efetuamos em alguns processos, contratação de apoio técnico para assuntos específicos que requer conhecimento e especialidade para casos nos quais não identificamos competências e profissional no quadro da Embrapa.”*

**Análise da Justificativa:**

O gestor informa que houve redistribuição de engenheiros e arquitetos para as fiscalizações, utilização de equipes residentes nas regionais da Embrapa para as obras de maior vulto, além de contratação de apoio técnico para assuntos específicos. Informa ainda que houve a implantação da Resolução Normativa N° 24/2013, na qual os projetos de arquitetura engenharia e documentação complementar são analisados pela área técnica do DPS antes da Contratação da Obras. O gestor acrescenta que após a conclusão das obras financiadas pelo PAC haverá redução na celebração de convênios, permitindo equalizar melhor as equipes disponíveis para fiscalização.

Diante disto, verifica-se que o gestor vem adotando as providencias necessárias para utilizar nas fiscalizações pessoal especializado em engenharia, entretanto, apesar dos esforços, o quantitativo de fiscalizações realizadas em 2015 e 2016 ficaram aquém do esperado, tendo em vista os cortes de despesas, não havendo, portanto, uma evolução no quantitativo de fiscalizações realizadas quando comparados aos anos de 2013 e 2014.

Nesta linha, conclui-se em manter a recomendação em monitoramento, no intuito de aguardar da Entidade, medidas para aumentar o número de fiscalização no segundo semestre de 2016 e anos seguintes, preferencialmente, antes do encerramento da vigência dos convênios oriundos de recursos do PAC.

**Tipo de Comunicação:** Reiteração pela não implementação plena da recomendação (monitoramento)

**RECOMENDAÇÃO 005**

Elaborar manuais para orientação aos convenentes estabelecendo melhor interação, no intuito de fortalecer a área de Coordenadoria de Convênio e Empréstimos - CCE para o acompanhamento de convênios, conforme rege a legislação sobre a matéria.

**Manifestação do Gestor:**

Carta n° 343/2016-DAF/CCE, 24/08/2016:

*"O grupo de trabalho "informal" foi criado para elaboração do Manual de Convênios. Este manual é composto de dois capítulos: um destinado a Convênios de Receita (captações externas via convênios de cooperação técnica e financeira e via Termo de Execução Descentralizada - TED), para atender a clientela interna e outro destinado a Convênios de Despesa (transferências voluntárias), para atender a clientela externa (convenentes). O capítulo de convênios de receita já foi elaborado e iniciado o capítulo destinado às transferências voluntárias. "*

**Análise da Justificativa:**

Considerando que os manuais não tiveram sua elaboração concluída, reitere-se a recomendação.

**Tipo de Comunicação:** Reiteração pela não implementação plena da recomendação

**Nº Constatação: 1.1.3.1 - N° OS: 201305827****Descrição Sumária da Constatação:**

Insuficiência de acompanhamento/ fiscalização na execução de obras realizadas pelas Unidades da Embrapa Agrossilvipastoril - CPAMT, Embrapa Cocais - CPACP e Embrapa Agroenergia - CNPAE, financiadas com recursos do PAC- Embrapa.

## RECOMENDAÇÃO 002

Elaborar manuais para orientação aos gestores responsáveis (Sede e Unidades da Embrapa) para acompanhamento na contratação/execução de obras e serviços de engenharia, de acordo com o que rege a legislação sobre a matéria.

### **Manifestação do Gestor:**

*“Conforme informado no MEMO.CEA/DPS. Nº 184/2014 de 7/8/2014, encontra-se em andamento a elaboração do Manual de Engenharia, atualmente já possui partes desenvolvidas, e em discussão alguns pontos específicos, documento este que estará concluído no primeiro Semestre de 2015 para envio às Unidades da Embrapa. Neste documento constarão informações técnicas e orientações com base nas normas legais, assim como Check List para procedimentos considerados padronizados no âmbito da Embrapa. Cabe lembrar que foi emitido orientação em 2013 aos Chefes das Unidades sobre a aprovação técnica M.DPS.CH.CIRC.Nº 37/2013 e que as mesmas serão reforçadas em janeiro de 2015. Em outubro/2014, foi enviado as Unidades o planejamento do orçamento, 2015 e para o PPA 2015-2019, onde uma das exigências é a elaboração do Plano de Diretrizes de Obras – PDO, o que possibilitará um planejamento mais aprimorado das novas estruturas, como também maior debate sobre projetos das expansões. ”*

Carta nº 78/2016 – DPS/CPE, de 19/08/2016

*“(…) À título de orientações/manuais, foi repassada à equipe técnica e utilizados como referência os seguintes documentos:*

- *Orientações Técnicas do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas;*
- *Manual de Obras Públicas / Edificações - Práticas do SEAP – Secretaria de Estado de Administração e Patrimônio;*
- *Manuais de Segurança Biológica em Laboratórios - Organização Mundial da Saúde;*
- *Cartilha do Tribunal de Contas da União - Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras e Edificações Públicas – 2ª Edição;*
- *Modelos Padronizados de Documentos (editais, planilhas orçamentárias, memoriais, termos de recebimentos provisórios e definitivos, carimbo de pranchas, placas de obras), etc.;*
- *Cartilha de Edifícios Públicos Sustentáveis - Senado Federal;*
- *Manual de Diretrizes para Implantação de Gestão Ambiental na Embrapa;*
- *Legislação do CREA, CAU e Confea;*
- *Decretos, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Normas ABNT, entre outros.”*

### **Análise da Justificativa:**

Na sua última manifestação (Carta nº 78/2016 – DPS/CPE, de 19/08/2016), o gestor informou que repassou à equipe técnica de engenharia documentos que serviriam como orientação e manual para acompanhar a contratação e execução de obras públicas. No entanto, não informou especificamente sobre o Manual de Engenharia da Embrapa, que seria concluído no primeiro semestre de 2015, conforme manifestado anteriormente. Diante disso, aguarda-se informações sobre o Manual, ou se a documentação informada é suficiente para orientar os gestores responsáveis no acompanhamento da contratação/execução de obras e serviços de engenharia.

**Tipo de Comunicação:** Reiteração pela não implementação plena da recomendação (monitoramento)

## RECOMENDAÇÃO 004

Atuar junto às Unidades da Embrapa de maneira mais efetiva, preferencialmente com fiscalizações/ acompanhamentos tempestivos, nas obras e reformas realizadas pela Embrapa.

**Manifestação do Gestor:**

*“Já foi elaborado pela área técnica Termo de Referência Padrão para contratação de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia naquelas Unidades que não dispõe de Fiscal Residente. Este apoio à fiscalização da Embrapa já se encontra em fase de contratação para algumas Unidades e estamos aguardando a finalização das licitações para identificarmos aqueles contrato e Unidades que necessitarão da referida contratação. Ressaltamos que esta solução nos permitirá atuar de maneira mais efetiva com acompanhamentos mais tempestivos nas nossas obras.”*

Carta nº 78/2016 – DPS/CPE, de 19/08/2016

*“Ratificamos as informações e providências informadas no item anterior, acrescentando que estamos incluindo na proposta de treinamento anual da Embrapa cursos de reciclagem dos Fiscais das Obras e Contratos para treinamentos específicos em temas afetos às áreas que os técnicos atuam; Encontra-se em andamento contratação de solução integrada de gestão - Solução ERP (ENTERPRISE RESOURCE PLANNING), cujos processos de Engenharia e Arquitetura foram mapeados e estarão inseridos no Sistema para integração com outras áreas e departamentos da Embrapa e sistemas do Governo Federal; Foram criadas contas de e-mails (engenharia-l@embrapa.br, engenharia@embrapa.br) com lista dos engenheiros e arquitetos da Embrapa cujas informações e discussões são enviadas a todos os profissionais, incluindo troca de informações, experiências, documentos e materiais didáticos entre os empregados que atuam na área de Engenharia e Arquitetura. Encontra-se em desenvolvimento como Projeto Especial da Presidência, software intitulado SIGA - Sistema Informatizado para Gestão da Infraestrutura Física, no qual estará mapeada toda a infraestrutura existente na Embrapa, contará funcionalidades específicas para Gestão da Obras em Andamento, futuros projetos e obras que se pretendem executar na Embrapa com base nos PDO's - Planos Diretrizes de Obras das Unidades. Estes processos de Obras e Engenharia também estarão alinhados ao PPA - Plano Plurianual proposto e aprovado para a Embrapa.”*

**Análise da Justificativa:**

As providências adotadas pelo gestor caminham ao encontro do recomendado. No entanto, algumas providências serão adotadas futuramente como a Solução ERP, Sistema SIGA e contratação de fiscais de obras para dar apoio ao setor de engenharia da Embrapa. Neste sentido, a recomendação permanecerá com status de monitoramento.

**Tipo de Comunicação:** Reiteração pela não implementação plena da recomendação (monitoramento)

## **3.2 Composição do Relatório de Auditoria**

### **3.2.1 Avaliação dos Controles Internos - Demonstrações Contábeis**

#### **3.2.1.1 INFORMAÇÃO**

##### **Conformidade dos registros contábeis**

##### **Fato**

Em análise ao Relatório de Auditoria da Embrapa, relativo ao exercício de 2015, verificaram-se falhas classificadas como graves, dentre as quais destacam-se as seguintes:

- O Sistema de gestão patrimonial apresenta diferença em relação ao valor registrado no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI;
- Ausência de informações sobre a destinação dada a depósitos judiciais/recursais e a existência de processos encerrados com valores pendentes de levantamento.

E ainda, no que tange ao Parecer da Unidade de Auditoria Interna sobre as Demonstrações Contábeis do exercício de 2015, frisa-se:

- Ausência de apropriação contábil de prestações de contas de convênios;
- Ausência de informação e de registro de contabilização em conta do Ativo, de depósitos recursais;
- O Departamento de Patrimônio e Suprimentos (DPS) não apresentou relatórios para conferência e análise, impossibilitando verificar a adequacidade do Imobilizado e do Intangível;
- Ausência de relatório para análise e validação dos valores apropriados nas Contas Contábeis de Depreciação de Bens Móveis, Depreciação de Bens Imóveis, Amortização de Imobilizado e Amortização de Intangível;
- Ausência de eliminação dos reflexos dos encargos financeiros, sobre os recursos para Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (AFAC), do montante dos recursos recebidos da União.

Ocorre que, utilizando como parâmetro entrevistas realizadas ao Departamento de Administração Financeira - DAF e ao Departamento de Patrimônio e Suprimentos - DPS, nota-se que há deficiências no que tange aos controles internos administrativos, especialmente em relação à ausência de normativo interno e rotinas sistematizadas específicas para disciplinar os procedimentos contábeis.

Nesse sentido, os Demonstrativos de Contas, os relatórios do Tesouro Gerencial e as restrições contábeis do SIAFI são os mecanismos de controle adotados pela área contábil da Embrapa.

Quanto ao Demonstrativo de Contas emitido trimestralmente pelo DAF, o DPS informou que não há rotina nem tampouco encaminhamento de informações trimestrais àquele Departamento, denotando fragilidades em relação à comunicabilidade de informações entre os Setores.

Do mesmo modo, não há fluxos e procedimentos definidos em relação à elaboração de inventários. No que tange aos registros e baixas de bens, as rotinas são aquelas parametrizadas no Sistema ASI, o qual gera relatórios para subsidiar os registros na área contábil.

Em relação aos estoques, os relatórios são encaminhados para área contábil realizar a conciliação.

Ademais, não há procedimentos e regras internas definidas para a mensuração do valor e contabilização de ativos intangíveis (softwares, patentes, marcas, etc.)

### **3.3 CONTROLES EXTERNOS**

#### **3.3.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO**

##### **3.3.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Providências sobre o Acórdão TCU nº 2.524/2015 - Plenário**

##### **Fato**

Trata-se da avaliação de cumprimento das recomendações expedidas pela Tribunal de Contas da União, por meio do **Acórdão TCU n.º 2524/2015 Plenário** - que avaliou a maturidade da gestão de risco na Embrapa, conforme previsto no Item 6 da Ata de reunião entre Secex/Ambiental e o Órgão de Controle Interno.

A metodologia adotada consistiu na análise da Carta n.º 143/2016 – GPR, de 16/08/2016, encaminhada a esta CGU informando o atual estágio de implementação das recomendações proferidas pelo TCU. Além disso, a equipe de auditoria participou da Apresentação de Gestão de Riscos na Embrapa, em 02/09/2016.

Da análise, verificou-se que a Embrapa, por meio da Coordenação de Gestão de Riscos e Suporte à Decisão (CGR), elaborou a Política de Gestão de Riscos Corporativos na Embrapa (PGRCE) abordando os conteúdos preconizados na ISO 31000; COSO; IN CGU/MP N° 01/2016; Lei n.º 13.303/2016 (Lei das Estatais).

Em suma, atualmente, a proposta da Política encontra-se em fase de aprovação da alta administração. Além disso, já foram realizados projetos pilotos de avaliação de risco no processo da folha de pagamento - DAF; no processo PeD – Embrapa Agropecuária Oeste; e na infraestrutura Embrapa Recursos Genéticos e Biotecnologia, tendo resultado na Matriz de Riscos: Consolidação de resultados dos projetos pilotos.

Entre os próximos passos a serem adotados, destacam-se os seguintes:

- ✓ Publicação da política de Gestão de Riscos;
- ✓ Sensibilização dos chefes de unidades;
- ✓ Publicação de portarias para designação de responsáveis pelas análises de riscos nas Unidades;
- ✓ Capacitação dos responsáveis nas Unidades;
- ✓ Articulação com a SECOM para planejar a implementação de ações de comunicação institucional em GRC;
- ✓ Avaliação piloto de riscos do planejamento - estudo induzido
- ✓ Avaliação de Riscos de Ativos Críticos da Informação

Convém registrar que, na construção do processo, a Entidade enfrentou alguns obstáculos como por exemplo o nivelamento de conhecimento do próprio termo “risco” entre os empregados. Sendo assim, foram elencados alguns desafios a serem superados, quais sejam:

- ✓ Compatibilizar as demandas afins dos órgãos de controle – gestão de riscos, gestão da integridade, segurança da informação – de modo a evitar excesso de burocracia e sobreposição de trabalho
- ✓ Capacitar facilitadores nas Unidades Descentralizadas no atual contexto de restrição de gastos;
- ✓ Coordenar o processo de gestão de riscos em toda a empresa;
- ✓ Criar a cultura de gestão de risco em todos os níveis de atuação e atividades;
- ✓ Adaptar critérios e métodos para as múltiplas áreas da empresa;

Finalmente, verificou-se que a CGR/SGI tem envidado esforços a fim de implementar as orientações proferidas pelo TCU. O Quadro do Anexo I contempla o atual posicionamento da Entidade para as recomendações da Corte de Contas.

*Quadro: Atual estágio de implementação para o Acórdão n.º 2524/2015.*

<b>Acórdão TCU n.º 2524/2015 Plenário.</b>	
<b>Recomendação</b>	<b>Atual estágio de implementação (agosto de 2016)</b>
Aprove e implemente uma política de gestão de risco integrada para todas as áreas de atuação da empresa, abordando os conteúdos preconizados na ISSO 31000, feitas as adaptações julgadas necessárias a o contexto específico da Embrapa (parágrafo 68);	<p>A política de gestão de riscos corporativos da Embrapa (PGRCE) foi elaborada e atualmente encontra-se em revisão para contemplar as diretrizes da IN CGU/MP N° 001, de 10/05/2016 e da Lei 13.303 (Lei das Estatais), de 30/06/2016. Após revisão a política será novamente encaminhada à Diretoria Executiva da Embrapa para análise, aprovação e implementação.</p> <p>Na política foram estabelecidos os princípios, as diretrizes e as responsabilidades da gestão de riscos na Embrapa. Cabe destacar a estrutura funcional para Gestão de Riscos Corporativos (GRC) que considera o posicionamento do Instituto dos Auditores Internos, quanto ao papel e responsabilidades dos profissionais que atuam com governança, controle e gerenciamento de riscos, baseado nas três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles internos. Em relação à adaptação para particularidades da Embrapa foram estabelecidas quatro disciplinas de risco que contemplam e organizam riscos relativos ao universo de domínio da Embrapa. São elas: Planejamento – abrange os riscos relacionados a eventos e</p>

**Acórdão TCU n.º 2524/2015 Plenário.**

<b>Recomendação</b>	<b>Atual estágio de implementação (agosto de 2016)</b>
	<p>situações do ambiente externo ou interno que podem comprometer o planejamento estratégico da Embrapa, resultando no distanciamento entre as metas e o planejamento; Operacional – abrange os riscos decorrentes da execução dos processos internos da empresa e estão associados à possibilidade de ocorrência de perdas, resultantes de falhas, deficiências ou inadequação de processos internos, pessoas e sistemas, incluindo eventos como fraudes, corrupção, greves e outros; Programático – abrange riscos relacionados à gestão de projetos de pesquisa, arranjos e portfólios; Ativos Críticos de Informação – abrange riscos relacionados a ameaças à disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade dos ativos críticos de informação. Outra definição importante que consta na Política refere-se aos limites gerais de aceitação de risco, com a indicação do nível de tolerância e apetite a risco serem seguidos.</p>
<p>Adote estratégias para assegurar a compreensão uniforme, na empresa, da terminologia e dos conceitos utilizados em gestão de riscos, para implementar a capacitação e o treinamento dos empregados quanto ao tema e para atribuir responsabilidades para gerenciar riscos (parágrafo 94);</p>	<p>Uma das estratégias usadas para assegurar a compreensão uniforme da terminologia e conceitos foi a elaboração de um glossário com a definição dos termos utilizados na Política de Gestão de Riscos Corporativos e na Metodologia de Avaliação e Gestão de Riscos, com a finalidade de padronizar a linguagem adotada na Embrapa. Além disso, encontra-se atualmente em elaboração um plano de comunicação que prevê uma série de ações para divulgação do tema, sensibilização, capacitação com o envolvimento de responsáveis pré-definidos nas Unidades da Embrapa. Nesse sentido está prevista a elaboração de material didático para divulgação do tema, sensibilização, capacitação com o envolvimento de responsáveis pré-definidos nas Unidades da Embrapa. Nesse sentido está prevista a elaboração de material didático para divulgação na mídia interna da Embrapa, a produção de cartilha e folder como parte da campanha de conscientização sobre a importância do tema, realização de seminários, entre outros. (Vide Draft do Plano de comunicação anexo)</p> <p>As responsabilidades para gerenciar riscos estão definidas na Política de Gestão de Risco e serão divulgadas também durante a campanha de comunicação.</p> <p>Em 2015 foi testada uma abordagem com as Unidades piloto por meio da realização de seminário preparatório aberto a toda a Unidade, o que permitiu trabalhar a importância e os conceitos básicos sobre o tema, despertar o interesse e obter maior interação com os empregados. Esses seminários foram seguidos de apresentações institucionais em reuniões de trabalho com foco no treinamento para a aplicação da metodologia nos processos selecionados nas Unidades piloto. Essa estratégia funcionou bem, porém exige treinamento em reuniões presenciais.</p> <p>A capacitação e treinamento amplo dos empregados para aplicar a metodologia da avaliação e gestão de riscos nos processos, (disciplina de riscos operacionais) deverá ocorrer por meio de videoconferência, para as unidades localizadas fora do Distrito</p>

**Acórdão TCU n.º 2524/2015 Plenário.**

<b>Recomendação</b>	<b>Atual estágio de implementação (agosto de 2016)</b>
	<p>Federal e presenciais para as Unidades localizadas no DF, tendo em vista a limitação de recursos para as viagens necessárias para realização de treinamentos presenciais.</p> <p>A metodologia foi desenvolvida inicialmente para aplicação em processos internos da Embrapa (Disciplina de Riscos Operacionais), sendo composta de seis etapas que permitem a identificação, análise, avaliação e tratamento dos riscos, podendo ser aplicada às demais disciplinas com algumas adaptações.</p> <p>Em 2015, com o objetivo de validar os conceitos e métricas propostos, foram feitos estudos pilotos em processos selecionados de três unidades da Embrapa: o Departamento de Administração e Finanças – DAF, com o processo Folha de Pagamento, a Embrapa Agropecuária Oeste – CPAO, com o processo de PeD e a Embrapa Recursos Genéticos e Biotecnologia – Cenargem com os processos do setor de Infraestrutura.</p> <p>De modo geral, a metodologia mostrou-se adequada, atendendo à solicitação dos órgãos de controle, ao introduzir análises qualitativas de riscos em processos internos da empresa. Os resultados obtidos foram considerados coerentes pelos donos dos processos (donos dos riscos) e úteis no que diz respeito à melhoria da gestão e alcance dos objetivos da empresa. (vide Metodologia Risco Operacional anexa).</p> <p>Em 2016 está em curso a adaptação e validação do método para aplicação nas disciplinas de risco Programático e Ativos Críticos de Informação.</p> <p>Em relação à ferramenta para operacionalizar a gestão de riscos na Embrapa, num primeiro momento optou-se por utilizar planilhas em Excel programadas para este fim (Vide planilhas anexo utilizadas nos pilotos realizados em 2015). Está sendo estudada a possibilidade de utilizar funcionalidades do Sistema ERP, em vias de implantação na Embrapa para os processos de gestão de Pessoas, Administração e Serviços. Atualmente estão sendo analisadas as funcionalidades necessárias para se definir qual o melhor sistema para a Embrapa. A depender o sistema a ser contratado, há a possibilidade de obter um módulo de gestão de risco para esses processos.</p>
<p>Proceda à estruturação, sistematização e implementação de processo de gestão de riscos por meio da utilização de métodos, técnicas e ferramentas de apoio para identificação, avaliação e implementação de respostas a riscos (parágrafo 173);</p>	<p>Conforme mencionado anteriormente, a disciplina de Risco Programático abrange a gestão de riscos em projetos de pesquisa. Atualmente está em curso uma aplicação piloto, em parceria com o Departamento de Pesquisa e Desenvolvimento, para validação do método, o qual inclui as etapas de seleção dos projetos críticos, identificação de riscos, avaliação dos riscos, tratamento e monitoramento de riscos dos projetos de pesquisa. (Metodologia Risco Programático anexo).</p>
<p>Aprove e divulgue orientações que detalhem os procedimentos de identificação, avaliação e implementação de resposta a riscos dos projetos a serem inseridos no Ideare (parágrafo 174);</p>	<p>Elabore plano de tratamento de riscos contendo ações selecionadas após uma avaliação do custo-benefício das</p>
	<p>A elaboração de um plano de tratamento de riscos está contemplada pela metodologia, que utiliza a técnica 5W2H para orientar a elaboração do plano de ação.</p>

**Acórdão TCU n.º 2524/2015 Plenário.**

<b>Recomendação</b>	<b>Atual estágio de implementação (agosto de 2016)</b>
alternativas de resposta a riscos. (parágrafo 175);	
Estabeleça disposições de como será realizada a gestão de riscos em parcerias, de maneira que seja possível estabelecer nas parcerias a serem firmadas, entendimentos entre as partes acerca da terminologia de riscos a ser adotada, dos padrões comuns para avaliação de riscos, dos registros de identificação de riscos conjunto a serem utilizados e das cláusulas que estabeleçam em quais condições e para quem cada responsável deve fornecer informações relativas a riscos existentes nas parcerias (parágrafo 213)	<p>As disposições de como será realizada a gestão de riscos em parcerias, nos moldes estabelecidos pela ISSO 31000, ainda não foram incorporadas na Embrapa, embora existam procedimentos para resguardar a empresa e garantir a cumprimento dos contratos.</p> <p>Todavia, considerando a proposta de GRC da Embrapa, os riscos em parcerias serão tratados na disciplina de risco Operacional, que envolve a execução dos processos internos da empresa, incluindo processos internos da empresa, incluindo processos relativos à celebração de contratos de parcerias. Os entendimentos quanto à terminologia, a identificação de riscos conjunto, o padrão comum de avaliação de riscos, bem como cláusula específica das condições e reporte de informações relativas a riscos nas parcerias serão tratados como parte da gestão de riscos destes processos, em todas as Unidades da Embrapa.</p> <p>No atual estágio de implantação da gestão de riscos na Embrapa é oportuno obter maior maturidade de implementação em outros processos e áreas da empresa para avançar na gestão de riscos de parcerias com maior conhecimento e segurança.</p>

# Certificado de Auditoria

## Anual de Contas

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

**Certificado:** 201601676

**Unidade auditada:** Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa.

**Ministério supervisor:** Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento – Mapa.

**Município (UF):** Brasília (DF)

**Exercício:** 2015

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2015 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

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

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

- Pagamento por itens (kit - controle remoto sem fio) que já estavam inseridos na composição de outro (ar-condicionado tipo Split). (item 2.1.1.1)

- Ausência de aprovação de processo institucional de tomada de decisão quanto ao depósito do pedido de patente no exterior. (item 2.1.2.2)

- Intempestividade na análise de prestação de contas das transferências concedidas pela Embrapa. (item 2.3.1.1)

- Situação dos Convênios firmados com as Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária - OEPAs no âmbito do PAC - Embrapa. (item 2.3.1.3)

- Falha no processo de acompanhamento das Metas estabelecidas nos Planos de Trabalho, especialmente da execução do objeto por meio de fiscalizações físicas e presenciais. (item 2.3.1.4)

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

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

6. Ressalta-se que dentre os responsáveis certificados por Regularidade há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 9º, § 6º, da Decisão Normativa TCU nº 147/2015.

Brasília (DF), 27 de setembro de 2016.

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

COORDENADOR-GERAL DE AUDITORIA DAS ÁREAS AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO.

# Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

**Parecer:** 201601676

**Unidade Auditada:** Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa.

**Ministério Supervisor:** Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento – Mapa.

**Município/UF:** Brasília (DF)

**Exercício:** 2015

**Autoridade Supervisora:** Blairo Borges Maggi.

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2015, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Os resultados finalísticos alcançados pela Embrapa estão associados principalmente à Ação 20Y6 – Pesquisa e Desenvolvimento de Tecnologias para a Agropecuária, a qual tem representatividade de 85,65% no âmbito do Programa 2042 - Programa de Inovações para a Agropecuária. Em 2015, a referida Ação recebeu uma dotação de R\$ 429.204.862,00, tendo R\$ 326.268.010,07 como total liquidado. Foram realizadas 511 pesquisas.

Dentre os registros efetuados pela equipe de auditoria, destacam-se os seguintes: ausência de aprovação de processo institucional de tomada de decisão quanto ao depósito do pedido de patente no exterior; intempestividade na análise de prestação de contas das transferências concedidas pela Embrapa e a falha no processo de acompanhamento das Metas estabelecidas nos Planos de Trabalho, especialmente da execução do objeto por meio de fiscalizações físicas e presenciais; pagamento por itens (kit - controle remoto sem fio) que já estavam inseridos na composição de outro (ar-condicionado tipo Split).

As causas identificadas para as constatações destacadas foram o fato de o processo institucional de tomada de decisão do depósito de pedido de patente no exterior seguir um protocolo que ainda não está formalizado em norma, bem como a falta de contabilização deste investimento a fim de refletir os resultados nos demonstrativos e relatórios da Empresa; ausência de fluxos claros de processos, rotinas, manuais, normas e procedimentos que estabeleçam de forma satisfatória as atividades de gestão das transferências voluntárias; a falha na elaboração da planilha de itens a serem

adquiridos e posterior pagamento de tais itens, conforme 31ª medição referente ao contrato para construção da Quarentena Vegetal.

Em relação às recomendações expedidas pela CGU e pendentes de atendimento, destaca-se a área de gestão dos riscos em projetos de pesquisa, em que a recomendação foi no sentido de analisar a viabilidade de elaborar diretrizes e procedimentos para análise qualitativa de riscos no gerenciamento dos projetos de pesquisa. Sobre esse assunto, a Embrapa informou, por intermédio da Carta SGI nº 08, de 19/08/2016, que vem adotando medidas, estando a metodologia de avaliação de gestão de riscos passando por uma fase piloto para posterior adoção da política de gestão na empresa. Ressaltam-se também as recomendações referentes às transferências voluntárias, em especial, às realizadas com recursos do PAC Embrapa, que permanecem pendentes e solicitavam tanto aumentar o número de fiscalizações físicas e presenciais, quanto elaborar manuais para orientação de gestores e convenentes.

A fim de atender ao ajuste de escopo realizado entre a CGU e o TCU, foram avaliados os controles internos relacionados à gestão das transferências voluntárias. A partir dos exames realizados, esses controles foram considerados de *Nível Básico*, ou seja, possuem fragilidades que necessitam ser superadas para que se atinja a qualidade e suficiência ideal dos controles. Essas fragilidades referem-se principalmente a três pontos: 1 - ausência de rotina formalizada (check list, procedimentos, manuais e fluxograma); 2- fragilidades nas planilhas de controle dos convênios existentes, não havendo, por exemplo, planilhas de controle que reflitam a posição de todos os processos licitatórios realizados pelos Convenentes; 3- insuficiência do quantitativo de pessoal para atender as demandas de trabalho. Essas fragilidades na área de convênios necessitam ser superadas para que se atinja a qualidade e suficiência adequada dos controles.

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

Brasília/DF, 27 de setembro de 2016.

CLÁUDIO ANTÔNIO DE ALMEIDA PY  
Diretor de Auditoria das Áreas de Produção e Meio Ambiente