



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA

Exercício 2018

24 de setembro de 2019

Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO**

Unidade Examinada: **EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Ordem de Serviço: **201900923**

Missão

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

Auditoria Interna Governamental

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

A ação de controle avaliou a prestação de contas referente ao exercício de 2018 da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

Essa linha de atuação tem a finalidade de avaliar os principais resultados alcançados pela unidade auditada, além de informar e destacar boas práticas administrativas e as falhas que impactaram o atingimento de resultados.

Os exames realizados no âmbito da auditoria contemplaram os atos de gestão praticados pela Embrapa, com enfoque nos seguintes processos:

- Avaliação dos riscos no macroprocesso de Inovação e Negócios;
- Avaliação da implementação da Política de Gestão de Riscos na empresa;
- Avaliação da execução de contrato de implantação de solução de *Enterprise Resource Planning* - ERP.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A Embrapa foi listada, pelo Tribunal de Contas da União – TCU, no Anexo I à Decisão Normativa nº 172, de 12 de dezembro de 2018, que define as Unidades Prestadoras de Contas cujos responsáveis terão as contas do exercício de 2018 julgadas pelo órgão. Assim, esta ação de controle consiste em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Empresa ao aludido Tribunal.

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

Na implantação de ferramenta de gestão financeira, patrimonial e de pessoal, foi verificada a ausência de avaliação pela Embrapa sobre alterações no fornecimento das licenças contratadas, para o que foi recomendado avaliar as alterações realizadas quanto à equivalência de funcionalidades, quantidade ideal e a possibilidade de custos adicionais futuros de cada tipo de licença/módulo. Foi verificado também que serviço de suporte e manutenção tem sido pago sem vinculação ao atendimento à critérios objetivos e mensuráveis, tendo em vista que o atesto na entrega destes produtos é feita por relatório, com valor fixo mensal, ou seja, independe da quantidade de atendimentos realizados pela empresa contratada, para o que foi recomendado considerar a alteração do Contrato nº 21148.412061/2017-78, de forma a estabelecer a vinculação do pagamento por serviços de suporte e manutenção das licenças contratadas a resultados objetivos e mensuráveis.

Foi verificado que a composição do Comitê de Gestão de Riscos, Integridade, Conformidade e Controles Internos – CGRIC da Embrapa não está em consonância com a Instrução Normativa MP/CGU n.º 01, de 10 de maio de 2016, acarretando na ausência de imputação de responsabilidade ao Presidente e aos Diretores Executivos da Embrapa no que tange à tomada de decisões sobre assuntos relativos à Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos. Para esta fragilidade foi recomendado readequar a composição do CGRIC, ou, alternativamente, realocar as competências de nível estratégico do CGRIC à Diretoria-Executiva da Embrapa.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AUD – Auditoria Interna
CGU – Controladoria-Geral da União
CGPorts – Comitês Gestores de Portifólios
CGRIC - Comitê de Gestão de Riscos, Integridade, Conformidade e Controles Internos
COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
CPAP – Comitê de Planejamento e Avaliação Programática
CTEP – Comitê Técnico de Estruturação e Acompanhamento da Programação
CTI – Comitê Técnico Interino
CTS – Comitê Técnico da Sede
DE – Diretoria Executiva
GESTEC – Sistema de Gestão de Ativos
GRIT - Gerência de Riscos, Integridade e Transparência
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MP – Ministério do Planejamento
PD&I – Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento
Secex – Secretaria de Controle Externo
SEG – Sistema Embrapa de Gestão
SEST - Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais
SIRE - Secretaria de Inteligência e Relações Estratégicas
SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SPD – Secretaria de Pesquisa e Desenvolvimento
TCU – Tribunal de Contas da União
UD – Unidade Descentralizada

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	8
1. Insuficiência no acompanhamento da execução de contrato de implantação de ferramenta integrada de gestão. Alteração de itens contratados sem evidências de avaliação por parte da Embrapa da manutenção das funcionalidades necessárias para o atingimento dos objetivos do projeto.	8
2. O Comitê de Gestão de Riscos, Integridade, Conformidade e Controles Internos – CGRIC da Embrapa não preenche os requisitos previstos para o Comitê de Governança, Riscos e Controles da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n.º 01, de 10 de maio de 2016.	10
3. Avaliação da implementação do Macroprocesso de Inovação da Embrapa.	14
CONCLUSÃO	17
ANEXOS	18

INTRODUÇÃO

A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária é uma empresa pública federal, vinculada ao Ministério da agricultura Pecuária e Abastecimento, cuja missão é viabilizar soluções de pesquisa, desenvolvimento e inovação para a sustentabilidade da agricultura, em benefício da sociedade brasileira.

O presente trabalho realizou a avaliação de atos e fatos da gestão da unidade em 2018, com vistas a instruir o processo de prestação de contas que subsidiará o julgamento pelo Tribunal de Contas da União - TCU, considerando o teor da Decisão Normativa TCU nº 172, de 12 de dezembro de 2018. Esta linha de atuação, de caráter anual, tem o objetivo de avaliar os principais resultados alcançados pela unidade auditada, além de informar e destacar boas práticas administrativas e as falhas que impactaram o atingimento de resultados, informando as providências corretivas necessárias, as que estão em andamento e/ou previstas.

Durante o exercício em análise, a Controladoria-Geral da União - CGU realizou ações de controle, monitoramento e consultoria, considerando a materialidade e a criticidade de alguns temas, especialmente no que tange à avaliação dos riscos inerentes ao macroprocesso de Inovação e Negócios e à implementação da Política de Gestão de Riscos, Integridade, Conformidade e Controles Internos da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa.

Com o objetivo de aprofundar e considerar as análises realizadas sobre a gestão da Embrapa em 2018, foi definido, em reunião junto à Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente do TCU – SecexAmbiental, o escopo para atuação da CGU nesta Auditoria Anual de Contas, aproveitando os temas mencionados anteriormente.

Esta CGU também incorporou ao relatório avaliação sobre a execução em 2018 de contratação de software para a implantação de solução de gestão da empresa, decorrente do Pregão nº 20/2016, tendo em vista a sua materialidade e relevância, por referir-se a ferramenta que agregará valor à gestão de pessoas, administração financeira e patrimônio e suprimento.

Os temas auditados estão relacionados com os objetivos específicos da unidade, consignados em seu Mapa Estratégico, parte do seu VI Plano Diretor, especialmente os de *promover a geração contínua de informações qualificadas para orientar estratégias de PD&I e contribuir para políticas públicas; aumentar a eficiência na gestão de PD&I; promover a excelência na gestão organizacional com base na economicidade, eficácia, eficiência e efetividade; aprimorar a gestão administrativa, financeira e de infraestrutura, visando agilizar e modernizar a gestão organizacional; e viabilizar soluções em Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) de forma a contribuir para o desenvolvimento institucional.*

A auditoria foi realizada com observância ao Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Governamental do Poder Executivo Federal e a metodologia utilizada durante a etapa de execução do trabalho incluiu exame de documentos e análise de dados secundários; indagação escrita aos gestores e conferência de cálculos.

Além de contribuir com o controle externo na sua competência de julgamento das contas dos gestores, espera-se que esse trabalho, por meio das recomendações feitas à Unidade Examinada, melhore os processos conduzidos pela Embrapa na consecução de seus objetivos.

RESULTADOS DOS EXAMES

Avaliação da execução de contrato de implantação de ferramenta de gestão

1. Insuficiência no acompanhamento da execução de contrato de implantação de ferramenta integrada de gestão. Alteração de itens contratados sem evidências de avaliação por parte da Embrapa da manutenção das funcionalidades necessárias para o atingimento dos objetivos do projeto.

O Contrato nº 21148.412061/2017-78, decorrente do Pregão Eletrônico nº 20/2016, assinado com a empresa Cast Informática S/A, tem como objeto o fornecimento, em caráter definitivo, de licenças de direito de uso de software de solução integrada de gestão e serviços para implantação, manutenção e evolução da solução.

Em que pese a realização do procedimento licitatório em 2016, o início da execução do contrato deu-se em 2018, quando foram dispendidos pouco mais de R\$ 11 milhões. A implementação da ferramenta encontra-se em estágio de customização para posterior operação em produção. Assim, os pagamentos têm sido realizados de acordo com a realização das etapas de implantação e dos serviços de manutenção e suporte das licenças já entregues.

A análise realizada buscou verificar a aderência dos procedimentos de celebração e acompanhamento da execução do contrato às normas atinentes ao assunto, em especial a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, e a Instrução Normativa MP/SLTI nº 04, de 11 de setembro de 2014.

Nas análises realizadas, identificaram-se inconformidades que refletem a insuficiência dos procedimentos de acompanhamento da execução do contrato, bem como fragilidades no planejamento da contratação, conforme detalhado a seguir:

a) Ausência de avaliação pela contratante sobre alterações no fornecimento das licenças contratadas.

Na proposta da empresa Cast Informática S/A, vencedora do Pregão Eletrônico nº 20/2016, constam os tipos de licenças, quantitativos e valores unitários que compreendem os produtos L1.1 - Licenças de Análise e Desenho, L1.2 - Licenças de Testes e Treinamentos e L1.3 - Licenças necessárias para o Ambiente Produtivo do edital do referido procedimento licitatório.

Em interação com esta Controladoria-Geral da União durante a execução da auditoria, a Embrapa encaminhou ofício da empresa contratada, de 26 de julho de 2019, apresentando os itens e quantidades de licenças que compõem a execução do Contrato nº 21148.412061/2017-78.

Ao se comparar os produtos e quantitativos definidos quando da contratação (constantes na proposta vencedora) e os que constam no referido documento encaminhado pela empresa contratada durante a execução dos trabalhos, identificaram-se diferenças nos quantitativos.

Após questionamento à Embrapa, foi encaminhada manifestação da empresa contratada justificando que as alterações decorreram de evoluções nos produtos SAP (fabricante de parte das licenças contratadas), acarretando alterações nas nomenclaturas e métricas de licenciamento, conforme exposto a seguir:

Tabela 1 – Diferenças entre as licenças informadas na proposta vencedora e as informadas após o contrato.

Item nome	Qtd. Proposta (A)	Qtd. Informática S/A de 26/07/19 (B)	Carta Cast de	Valor unitário (C)	Diferença (B-A)*C
SAP Professional User	1395		5	R\$ 2.280,13	-R\$ 3.169.380,70
SAP Developer User	20		4	R\$ 4.275,25	-R\$ 68.404,00
SAP Employee Self-Service User	875		0	R\$ 890,39	-R\$ 779.091,25
SAP Learning User	875		11440	R\$ 284,56	R\$ 3.006.376,40
SAP Manager Self-Service User	1275		0	R\$ 427,52	-R\$ 545.088,00
Total					-R\$ 1.555.587,55

Fonte: Embrapa.

Embora o edital do Pregão Eletrônico nº 20/2016 traga no item 9, c) do Anexo 2 a previsão de que as atualizações tecnológicas da solução, bem como no caso de sucessão da linha de produtos, deve-se considerar a última versão disponibilizada pelo fornecedor das licenças, identificou-se, no caso específico, que juntamente com a atualização para um novo pacote de licenças ocorreu a alteração das métricas contratadas.

Tendo em vista as modificações no objeto contratado, faz-se necessária a avaliação e certificação da Embrapa acerca da equivalência de funcionalidades, da adesão às necessidades e aos objetivos da empresa quando da contratação, bem como da repercussão sobre possíveis custos adicionais futuros. Tal avaliação não foi evidenciada no processo de execução do contrato, demonstrando a insuficiência do acompanhamento de sua execução.

Assim, a despeito de as mudanças dos produtos e das métricas contratadas, é necessário que a Embrapa avalie e se certifique de que a solução apresentada seja equivalente em termos de funcionalidade e garantam o atingimento dos objetivos da contratação, sem alteração do custo de sua manutenção.

b) Prestação de serviço de manutenção e suporte pagos mensalmente por valor fixo, independente da quantidade de atendimentos realizados.

O Edital do Pregão Eletrônico nº 20/2016 previu entre os produtos esperados o P3.1 - Relatórios mensais de manutenção das licenças do ambiente não produtivo, P3.2 – Relatórios mensais de manutenção das licenças do ambiente produtivo e P3.4 – Relatórios mensais de suporte técnico e manutenção da solução ERP.

O total contratado para os três produtos é de R\$ 11.607.820,10 (aproximadamente 15,8% do total). No exercício 2018 foram fornecidos oito dos P3.1 - Relatórios de manutenção das licenças do ambiente não produtivo, ao custo total de R\$ 406.351,36.

Os produtos mencionados tratam de relatórios que contêm a prestação de contas mensal da contratada a respeito do suporte realizado nas licenças na fase de implantação e na de produção da ferramenta, ou seja, o serviço de manutenção e

suporte das licenças foi contratado para pagamento por preço fixo mensal, com base em relatório de atividades da contratada, independente da quantidade de atendimentos realizados ou mesmo de critérios pré-estabelecidos.

Dessa forma, foram identificados relatórios com quantidades de serviços de suporte variadas, tendo sido identificados relatórios com oito atendimentos realizados no mês, enquanto outro relatório apresentava apenas dois, entretanto o valor pago é o mesmo.

A contratação, do modo como consta, vai de encontro com entendimento do TCU consubstanciado no Acórdão nº 2523/2012 – Plenário, de que os serviços de manutenção e suporte de licenças do sistema integrado de gestão sejam vinculados a resultados objetivos e mensuráveis.

A incompatibilidade observada remete à fase de planejamento da contratação, pois o modelo adotado estava previsto desde o edital do procedimento licitatório que deu origem à contratação, porém gera reflexo anual, em função do montante pago em 2018 e o que está programado para ser executado a seguir.

A despeito de a execução do contrato encontrar-se em andamento, sugere-se como referência o *“Guia de Boas Práticas e Orientações para Contratação de Service Desk”*, da Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação, como referência para os serviços de suporte e manutenção.

Recomendação

1 - A despeito das mudanças nas licenças e métricas contratadas, avaliar as alterações realizadas quanto à equivalência de funcionalidades, quantidade ideal e a possibilidade de custos adicionais futuros de cada tipo de licença/módulo, para os produtos L1.1, L1.2 e L1.3 do Edital Pregão Eletrônico nº 20/2016, na execução do Contrato nº 21148.412061/2017-78, de modo a garantir o atingimento dos objetivos da contratação.

2 - Considerar a alteração do Contrato nº 21148.412061/2017-78, em conformidade com o art. 65 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, de forma a estabelecer a vinculação do pagamento por serviços de suporte e manutenção das licenças contratadas a resultados objetivos e mensuráveis.

Avaliação da implementação da Política de Gestão de Riscos na empresa

2. O Comitê de Gestão de Riscos, Integridade, Conformidade e Controles Internos – CGRIC da Embrapa não preenche os requisitos previstos para o Comitê de Governança, Riscos e Controles da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n.º 01, de 10 de maio de 2016.

Em 2018, foi elaborada a Política de Gestão de Riscos, Integridade, Conformidade e Controles Internos da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, que define o Modelo de Gestão de Riscos e Controles da Empresa.

Assim, buscou-se instituir na Empresa o modelo das três linhas de defesa para melhorar a comunicação do Gerenciamento de Riscos e Controle por meio do esclarecimento dos papéis e responsabilidades essenciais e elaborou-se a Norma 037.005.001.004, intitulada de Política de Gestão de Riscos, Integridade, Conformidade e Controles Internos, a qual atende aos requisitos exigidos no art. 17 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n.º 01, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre Controles Internos, Gestão de Riscos e Governança no âmbito do Poder Executivo Federal.

Conforme o art. 2º, inciso III, da Instrução Normativa MP/CGU n.º 01, de 10 de maio de 2016, a primeira linha ou camada de defesa deve ser executada por todos os níveis de gestão dentro da organização e da supervisão dos controles internos.

Já a segunda linha de defesa deve ser executada por instâncias específicas, como comitês de risco e controles internos.

Por último, a terceira linha de defesa das organizações deve ser representada pelas auditorias internas, uma vez que são responsáveis por proceder à avaliação da operacionalização dos controles internos da gestão.

Em que pese a Política de Gestão de Riscos da Embrapa estar, em termos gerais, em conformidade com a Instrução Normativa MP/CGU n.º 01, de 10 de maio de 2016, observou-se falha na composição do Comitê de Gestão de Riscos, Integridade, Conformidade e Controles Internos – CGRIC, descrita a seguir:

a) A composição do Comitê de Gestão de Riscos, Integridade, Conformidade e Controles Internos – CGRIC da Embrapa não está em consonância com a Instrução Normativa MP/CGU n.º 01, de 10 de maio de 2016.

Está previsto no art. 6º da Instrução Normativa MP/CGU n.º 01, de 10 de maio de 2016, que, além dos controles internos da gestão, os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal podem estabelecer instâncias de segunda linha (ou camada) de defesa, para supervisão e monitoramento desses controles internos, tais como comitês, diretorias ou assessorias específicas para tratar de riscos, controles internos, integridade e *compliance*.

Desse modo, entende-se que o Comitê de Gestão de Riscos, Integridade, Conformidade e Controles Internos – CGRIC da Embrapa seria um dos representantes da segunda linha de defesa da Gestão de Riscos da Empresa, sendo composto por um membro da Diretoria Executiva de Gestão Institucional – DE/GI, que o preside, pelo Chefe da Secretaria de Desenvolvimento Institucional - SDI, pelo Chefe da Secretaria de Inteligência e Relações Estratégicas - SIRE e pelo Ouvidor da Embrapa. Tal composição é prevista no item 9.1.2 da Política de Gestão de Riscos da Empresa.

Nesse sentido, ao se analisar as competências e responsabilidades previstas no item 10.3 da Norma 037.005.001.004, verificou-se que o CGRIC absorveu as atribuições de nível estratégico (deliberar) e tático (gerenciar, supervisionar e comunicar) da Gestão de Riscos da Empresa, porém a sua atual composição não está alinhada com a presença de todos os dirigentes do nível estratégico da Embrapa, mas, em sua maior parte, com os de nível tático.

De acordo com a Embrapa, a composição do Comitê foi feita de modo que o permitisse executar as atribuições da Área de Conformidade, Integridade e Gerenciamento de Riscos da Embrapa, devendo atuar em nível tático/estratégico, uma vez que as

demandas antes absorvidas pela Gerência de Riscos, Integridade e Transparência - GRIT, caso atuasse em nível tático, agora estariam sob responsabilidade do Comitê, definindo-se assim a composição aprovada pela Política.

Logo, verificou-se que o Comitê de Gestão de Riscos, Integridade, Conformidade e Controles Internos – CGRIC não representa o Comitê de Governança, Riscos e Controles previsto no art. 23 da Instrução Normativa MP/CGU n.º 01, de 10 de maio de 2016, visto que não atende a composição estabelecida em seu § 1º, transcrito a seguir:

"Art. 23. Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deverão instituir, pelos seus dirigentes máximos, Comitê de Governança, Riscos e Controles.

§ 1º No âmbito de cada órgão ou entidade, o Comitê deverá ser composto pelo dirigente máximo e pelos dirigentes das unidades a ele diretamente subordinadas e será apoiado pelo respectivo Assessor Especial de Controle Interno." (grifo nosso)

Conforme o organograma da Embrapa, entende-se que o dirigente máximo da Empresa é o Presidente, tendo como subordinados diretos os Diretores-Executivos.

Este entendimento é corroborado no art. 30, incisos I, IX e XIII do estatuto social da Embrapa, de 31 de agosto de 2018, nos seguintes termos:

"Art. 30 – Sem prejuízo das demais atribuições da Diretoria Executiva, compete especificamente ao Presidente da Embrapa: I – dirigir, supervisionar, coordenar e controlar as atividades e a política administrativa da empresa; (...) IX – convocar e presidir as reuniões da Diretoria-Executiva; (...) XIII – conceder afastamento e licenças aos demais membros da Diretoria Executiva, inclusive a título de férias, que podem ser acumulados até o máximo de dois períodos, sendo vedada sua conversão em espécie e indenização."

A título de exemplo de outra Empresa Pública que também instituiu Política de Gestão de Riscos, apresenta-se a Resolução n.º 07, de 25 de outubro de 2016, a qual regulamenta as estruturas e o funcionamento do Comitê Estratégico de Governança, do Comitê Tático de Governança e dos Subcomitês da Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A, onde, em seus art. 4º e 6º, respectivamente, foram estabelecidas as seguintes composições:

"Art. 4º Fica estabelecido o Comitê Estratégico de Governança, que será composto pelos ocupantes dos seguintes cargos: I – Diretor-Presidente; II – Diretor de Administração e Finanças; III – Diretor de Engenharia; IV – Diretor de Operações; V – Diretor de Planejamento; VI – Presidente do Conselho de Administração; e VII – Conselheiro do Conselho de Administração.

(...)

Art. 6º Fica estabelecido o Comitê Tático de Governança, que terá, em sua composição, a totalidade dos superintendentes e chefes de assessoria da Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A, presidido por um de seus membros."

Observa-se que a Valec fez uma distinção na sua estrutura de Governança entre os níveis estratégico e tático, onde o Comitê Estratégico de Governança representa o Comitê de Governança, Riscos e Controles da Instrução Normativa MP/CGU n.º 01, de 10 de maio de 2016, tanto em termos de composição, pois esta abrange o dirigente máximo da

Valec e os seus diretamente subordinados, quanto no que tange às atribuições constantes no art. 5º da Resolução n.º 07, de 25 de outubro de 2016.

Já o Comitê Tático de Governança estaria no nível hierárquico imediatamente inferior ao Comitê Estratégico de Governança, tendo em vista a sua composição e as atribuições estabelecidas no art. 7º da referida Resolução.

Dessa forma, embora tenha sido atribuído ao CGRIC responsabilidades de nível estratégico e tático, a composição diversa ao previsto na Instrução Normativa MP/CGU n.º 01, de 10 de maio de 2016 e no estatuto social da Empresa, acarretará na ausência de imputação de responsabilidade ao dirigente máximo, na figura do Presidente, principal responsável pelo estabelecimento da estratégia da organização e da estrutura de gerenciamento de risco e Diretores Executivos da Embrapa no que tange à tomada de decisões sobre assuntos relativos à Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos.

Portanto, entende-se que a composição do CGRIC deveria incluir o Presidente da Embrapa e os dirigentes das unidades a ele diretamente subordinadas, ou seja, os Diretores Executivos, adaptando-se a nomenclatura atual do CGRIC e criando-se um Comitê de nível essencialmente tático, permanecendo o GRIT como a área de nível operacional da Gestão de Riscos.

Alternativamente, poderia ocorrer a absorção pela Diretoria-Executiva da Embrapa das competências de nível estratégico do CGRIC, e este se transformaria no Comitê Tático.

Isto posto, estas medidas permitiriam a atribuição formal dos assuntos afetos à Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos aos principais responsáveis por assegurar o funcionamento regular da Empresa.

Ressalta-se, ainda, que o *caput* do art. 16 do Decreto n.º 8.945, de 27 de novembro de 2016, que regulamenta a Lei n.º 13.303, de 30 de junho de 2016, estabelece que:

*“A área de de integridade e gestão de riscos **terá suas atribuições previstas no estatuto social**, com mecanismos que assegurem atuação independente, e deverá ser vinculada diretamente ao Diretor-Presidente, podendo ser conduzida por ele próprio ou por outro Diretor estatutário.”* (grifo nosso)

Assim, tendo em vista que o CGRIC não tem suas atribuições previstas no estatuto social, não cumpre requisito para ser considerada a área responsável pela Gestão de Riscos da Embrapa.

Metodologia de Gestão de Riscos.

Quanto à metodologia de Gestão de Riscos Operacionais da Embrapa, registra-se o aguardo de posicionamento jurídico acerca da necessidade de aprovação jurídica da metodologia de Gestão de Riscos Operacionais, e de deliberação pelo CGRIC do Programa de Capacitação e da Campanha de Comunicação sobre Gestão de Riscos, Integridade, Conformidade e Controles Internos.

Durante o exercício de 2018, a Gerência de Riscos, Integridade e Transparência - GRIT da Embrapa elaborou a nova metodologia de Gestão de Riscos Operacionais, baseada em modelos de referência mundial, COSO ERM, ISO 31000, bem como *benchmarking* em empresas que já institucionalizaram a Gestão de Riscos.

Também foi deliberado que será verificado com a área jurídica se a metodologia de Gestão de Riscos precisa de aprovação jurídica. A dúvida se dá ao fato de ser um documento técnico. Não havendo necessidade de análise da área jurídica será encaminhado um Memorando/Circular informando toda a Empresa sobre a implantação da metodologia.

Desta forma, verificou-se que há proposta de metodologia de Gestão de Riscos Organizacionais, porém aguarda-se deliberação do Comitê de Gestão de Riscos, Integridade, Conformidade e Controles Internos – CGRIC no que tange à necessidade de aprovação jurídica da metodologia e à Capacitação e Divulgação da Gestão de Riscos, Integridade, Conformidade e Controles Internos.

Após isto, estas medidas contribuirão para a efetividade da implementação da Política de Gestão de Riscos da Embrapa.

Recomendação

3 - Readequar a composição do CGRIC, incluindo o Presidente da Embrapa e os Diretores Executivos, modificando e adaptando a nomenclatura atual do CGRIC às atribuições estratégicas do Comitê, e, paralelamente, criar um Comitê Tático de Gestão de Riscos; ou, alternativamente, realocar as competências de nível estratégico do CGRIC à Diretoria-Executiva da Embrapa, e, em seguida, transformar o atual CGRIC no Comitê Tático; permanecendo o GRIT, em qualquer dos casos, como a área operacional da Gestão de Riscos da Empresa.

Avaliação dos riscos no macroprocesso de Inovação e Negócios

3. Avaliação da implementação do Macroprocesso de Inovação da Embrapa.

A Controladoria-Geral da União, em conjunto com a Auditoria Interna da Embrapa, realizou auditoria no Macroprocesso de Inovação da Empresa, utilizando abordagem baseada em riscos. O objetivo do trabalho consiste em produzir, a partir de uma abordagem sistemática, informações que possam servir de insumo para a Administração, a fim de reduzir perdas e prejuízos ao longo do fluxo de trabalho.

O trabalho teve como objetivo o levantamento do macroprocesso de inovação da Embrapa, buscando entendimento sobre a nova dinâmica do processo de produção da empresa e avaliação dos principais riscos que podem afetar os objetivos do macroprocesso.

Buscou-se, com o trabalho, contribuir com a unidade auditada na gestão dos riscos, cuja responsabilidade precípua é da empresa, assim como orientar a futura atuação da CGU e da AUD nos processos finalísticos da Embrapa.

O que é o macroprocesso de Inovação e Negócios

O macroprocesso de inovação e negócios tem por objetivo gerar ativos de inovação para a sustentabilidade da agricultura brasileira, por meio do planejamento e da execução de projetos de PD&I na Embrapa.

A gestão da programação de pesquisa e desenvolvimento da Embrapa é executada por meio do SEG, que também tem por objetivos: orientar e flexibilizar a programação de P&D; integrar as atividades essenciais em P&D nos níveis de gestão estratégico, tático e operacional; incentivar o compartilhamento de recursos materiais, humanos e financeiros; organizar, direcionar e apoiar o macroprocesso de inovação; disponibilizar metodologias e mecanismos para a gestão de portfólios e de projetos; incentivar o estabelecimento de parcerias e redes na formulação e na definição de prioridades de pesquisa, na gestão e na execução da programação.

Destaca-se que o SEG contempla três dimensões. A dimensão estratégica ocorre na alta gestão e tem por atribuições: coordenar o processo prospectivo e de macroestratégia; estabelecer e avaliar o alcance dos objetivos estratégicos e das metas de impacto; e promover análises sistemáticas para adequação do SEG.

Por sua vez, a dimensão tática, que ocorre em nível de secretaria, tem, dentre outras atribuições, executar a gestão da programação; estabelecer desafios de inovação; realizar a gestão da informação da programação por meio de sistemas informatizados; e acompanhar e avaliar a execução dos portfólios e o alcance dos ativos de inovação.

Já a dimensão operacional é executada pelas equipes de projetos sob coordenação das Chefias da Unidade e de seus comitês. Dentre as atribuições desses atores, destaca-se a gestão da carteira de projetos, a definição da agenda de prioridades, a formação de parcerias, a gestão e execução da programação de pesquisa por meio de portfólios, programas e projetos (figuras programáticas de nível tático).

Os riscos

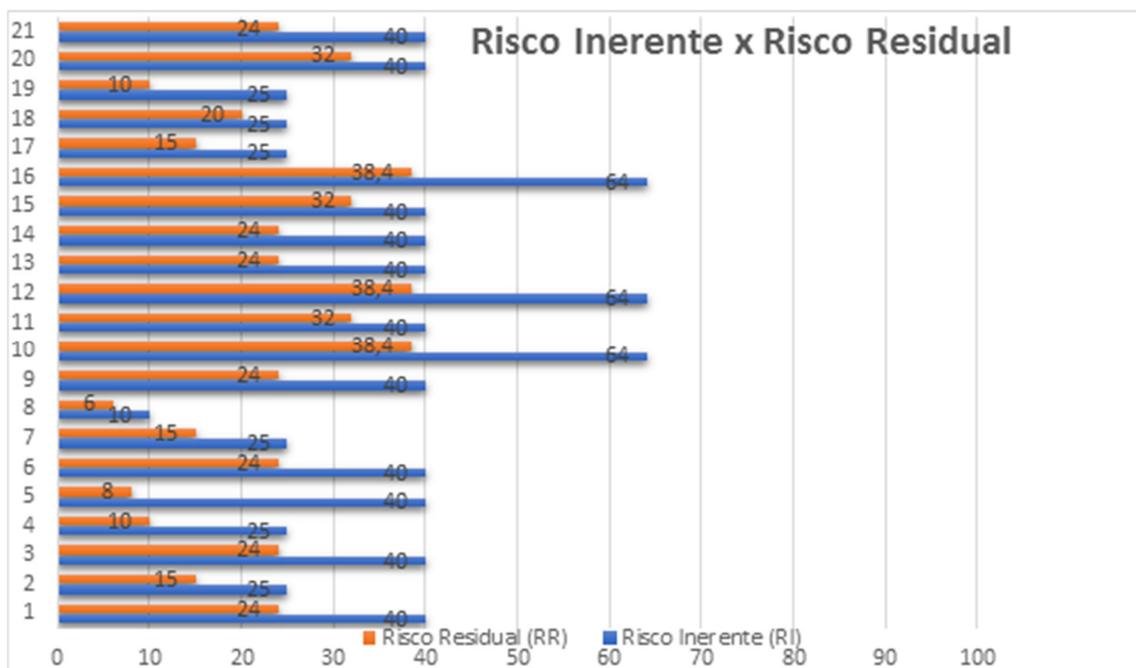
A partir do mapeamento do macroprocesso, foram identificados, em conjunto com os gestores das áreas, 21 riscos contidos dentro de todas as fases do Macroprocesso de Inovação.

Para cada risco, foram levantadas, também em conjunto com as áreas técnicas da Embrapa, as possíveis causas e consequências a eles relacionadas e, em seguida, levantados e avaliados os controles já implementados para cada risco.

Diante dos resultados obtidos, verificou-se que, com a aplicação dos controles já existentes, nenhum dos 14 riscos inerentes mapeados como “altos” permaneceu com esse status no risco residual.

Dessa forma, após a aplicação dos controles, obteve-se o seguinte diagnóstico, em que o eixo X refere-se ao Evento de Risco; e o eixo Y refere-se à mensuração do Risco (Impacto x Probabilidade, no caso de Risco Inerente):

Figura 1 – Risco Inerente x Risco Residual



Considerando os resultados da hierarquização dos Eventos de Risco, ilustrados pela Figura 1, verificou-se que os riscos mais relevantes, no momento da mensuração, eram os seguintes:

E10 - Escassez de recursos privados para a realização das pesquisas;

E12 - Incompatibilidade/indisponibilidade entre as áreas jurídicas (contencioso e pesquisa e inovação); e

E16 - Insuficiência de recursos que afete o mínimo necessário para execução da pesquisa.

Para os referidos riscos, foi feita análise mais aprofundada da situação encontrada e dos controles avaliados, de forma a subsidiar a atuação dos gestores e direcionar os trabalhos de auditoria futuros, em consonância com os resultados obtidos no exame exploratório, que serão pormenorizados na seção a seguir.

Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 24, I, da Portaria nº 1.335, de 21/5/2018

Ressalta-se que no presente trabalho não foram realizadas recomendações à Embrapa no que tange aos controles previstos para os três riscos citados anteriormente, tendo em vista que as recomendações serão apresentadas no âmbito do Relatório específico da auditoria exploratória do macroprocesso de inovação.

CONCLUSÃO

A partir das análises realizadas dentro do escopo definido, foram identificadas ocorrências que impactaram na gestão da Embrapa no exercício de 2018.

Quanto à implantação de ferramenta integrada de gestão, identificou-se que o acompanhamento da execução do Contrato nº 21148.412061/2017-78 tem sido insuficiente, tendo por consequência a impossibilidade de se garantir a manutenção das funcionalidades, objetivos da contratação e a ausência de custos adicionais futuros decorrentes de alterações nas licenças contratadas, bem como em suas métricas, durante a vigência contratual.

Ainda sobre o Contrato nº 21148.412061/2017-78, verificou-se que o serviço de suporte e manutenção de licenças tem sido pago por valor fixo, mediante a entrega de relatórios mensais consubstanciando os atendimentos realizados no mês. Essa prática não condiciona a remuneração do serviço a resultados objetivos e mensuráveis e contraria entendimento do Tribunal de Contas da União.

Por fim, foram expedidas recomendações visando fortalecer os procedimentos de acompanhamento e fiscalização do referido contrato visando a garantia de sua execução em conformidade com o contratado.

No que se refere à avaliação do macroprocesso de Inovação e Negócios, foram mapeados 21 eventos de risco, dos quais três foram considerados mais relevantes, quais sejam, escassez de recursos privados para a realização das pesquisas; incompatibilidade/indisponibilidade entre as áreas jurídicas e insuficiência de recursos que garanta o mínimo necessário a execução das pesquisas.

Anexos

Anexo ao Achado 2

Manifestação da Unidade Examinada:

Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201900923/008, que encaminhou fato apurado durante os trabalhos de auditoria, a Embrapa apresentou a seguinte manifestação:

“Em resposta à Solicitação de Auditoria nº: 201900923/008, referente ao Processo nº 00190.104615/2019-32 prestamos os seguintes esclarecimentos: No Regimento das Secretarias, há a definição que a SDI é "uma unidade organizacional do nível tático, vinculada à Diretoria-Executiva de Gestão Institucional, corresponsável pela gestão do macroprocesso de gestão organizacional e pelos processos de gestão da estratégia, desenvolvimento organizacional, gestão de riscos, integridade e transparência, apurações internas e gestão integrada da qualidade.

Para dar cabo às atribuições específicas ao assunto, foi criada a Gerência de Riscos, Integridade e Transparência (GRIT) cujas finalidades são:

(...)

Decidiu então a Diretoria-Executiva de Gestão Institucional nos seguintes termos:

"A "Área de Conformidade, Integridade e Gerenciamento de Riscos" deverá estar vinculada à Presidência, ser liderada/conduzida por um Diretor e, nesse sentido, estar em nível estratégico, informamos que, no âmbito da Embrapa, essa área será o Comitê de Conformidade, Integridade e Gerenciamento de Riscos, o qual será presidido pela Diretora Executiva que subscreve o presente memorando. Os demais Diretores Executivos não integrarão o mencionado Comitê.

A GRIT/SDI, por meio da Supervisão de Gestão de Riscos e Conformidade e da Supervisão de Gestão de Integridade, será a área de suporte ao Comitê de Conformidade, Integridade e Gerenciamento de Riscos, ou seja, funcionará como "braço operacional" (de execução/implementação), em nível tático/operacional, com expertise no assunto para tratá-lo junto às demais áreas da Embrapa."

(...)

Seguindo as determinações exaradas, considerando que o a SDI/GRIT atuará como braço operacional e que os Diretores não integrariam o Comitê, fez-se necessário que a composição do Comitê permita executar as atribuições de ser a Área de Conformidade, Integridade e Gerenciamento de Riscos da Embrapa, devendo atuar em nível tático/estratégico, uma vez que as demandas antes absorvidas pela Gerência, caso atuasse em nível tático, agora estarão sob responsabilidade do Comitê, definindo-se assim a composição aprovada pela Política."

Análise do Controle Interno:

A Embrapa argumentou que criou o Comitê de Conformidade, Integridade e Gerenciamento de Riscos, intitulado na Norma 037.005.001.004 de Comitê de Gestão de Riscos, Integridade, Conformidade e Controles Internos – CGRIC, vinculado à

Presidência e presidido pela Diretoria Executiva de Gestão Institucional, para atuar, em nível tático/estratégico, como a “Área de Conformidade, Integridade e Gerenciamento de Riscos” da Embrapa, e decidiu-se que a SDI/GRIT atuaria como unidade de apoio da Gestão de Riscos da Empresa e também que os demais Diretores da Embrapa não integrariam o referido Comitê.

Entretanto, entende-se que o Comitê criado não pode ser considerado como a “Área de Conformidade, Integridade e Gerenciamento de Riscos”, tendo em vista que suas atribuições não estão previstas expressamente no estatuto social da Embrapa, conforme estabelece o *caput* do art. 16 do Decreto n.º 8.945, de 27 de novembro de 2016.

E ainda, o CGRIC também não representa o Comitê de Governança, Riscos e Controles previsto no art. 23 da Instrução Normativa MP/CGU n.º 01, de 10 de maio de 2016, visto que não atende a composição estabelecida em seu § 1º: dirigente máximo e dirigentes das unidades a ele diretamente subordinadas; ou seja, o Presidente e os Diretores Executivos da Embrapa.

Por esta razão, recomenda-se realizar uma separação das atribuições de nível estratégico (deliberar) e tático (gerenciar, supervisionar e comunicar) da Gestão de Riscos da Embrapa, as quais foram consolidadas no CGRIC, com a inclusão no Comitê do Presidente e dos Diretores Executivos da Empresa, e adaptando a nomenclatura atual do CGRIC às suas atribuições de nível essencialmente estratégico da Gestão de Riscos.

Ademais, sugere-se criar, em paralelo, um Comitê Tático de Gestão de Riscos, o qual teria a mesma composição do atual CGRIC, e ao mesmo tempo herdaria as suas competências de nível essencialmente tático.

De maneira alternativa, pode-se realocar as competências de nível estratégico do CGRIC à Diretoria-Executiva da Embrapa, e, em seguida, transformar o atual CGRIC em Comitê Tático; permanecendo a SDI/GRIT, em qualquer dos casos, como a área de nível operacional da Gestão de Riscos da Empresa.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após a realização de reunião para a Busca Conjunta de Soluções, a Embrapa apresentou a seguinte manifestação:

“Em atenção ao relatório preliminar de avaliação, segue manifestações relacionadas à Recomendação nº 1.

Com relação ao item (a), que trata da ausência de avaliação pela Embrapa sobre alterações no fornecimento das licenças contratadas, no que tange à equivalência de funcionalidades e suas respectivas quantidades, informamos que a Embrapa não possui em seu quadro funcional técnicos com o conhecimento em soluções SAP para realizar a devida avaliação. Foi solicitado a empresa contratada, conforme consta nos autos do processo SEI 21148.010484/2019-19, documento 2886708, carta que comprove que todas as licenças adquiridas foram licenciadas em nome da Embrapa com seus respectivos códigos SAP e implantados em nosso ambiente computacional.

Adicionalmente, informamos que a Embrapa não definiu quais tipos ou quantitativos de licenciamentos, mas adquiriu uma solução completa e integrada que atendesse alguns de

seus principais processos administrativos e seus respectivos requisitos funcionais e não funcionais. A conclusão do processo licitatório para esta finalidade, implantação da solução ERP na Embrapa, implicou na proposta da vencedora (Cast) onde o valor global a ser pago era referente à serviços de implantação, licenças, suporte técnico e sustentação;

Quanto a possíveis custos adicionais futuros de cada tipo de licenciamento específico, a Embrapa solicitará à empresa contratada uma declaração de que não haverá nenhum custo adicional durante a vigência do contrato.

Quanto ao item (b), que trata da recomendação de aditivo no contrato de forma a estabelecer a vinculação do pagamento por serviços de suporte e manutenção das licenças contratadas a resultados objetivos e mensuráveis, a Embrapa solicitará apoio ao jurídico afim de verificar a possibilidade de realizar o referido aditivo.”

“Reportamo-nos à Recomendação nº 3 do Relatório Preliminar de Avaliação da Embrapa, Exercício 2018 (doc SEI nº 3141652), nos seguinte termos (sic):

"3 - Readequar a composição do CGRIC, incluindo o Presidente da Embrapa e os Diretores Executivos, modificando e adaptando a nomenclatura atual do CGRIC às atribuições estratégicas do Comitê, e, paralelamente, criar um Comitê Tático de Gestão de Riscos; ou, alternativamente, realocar as competências de nível estratégico do CGRIC à Diretoria-Executiva da Embrapa, e, em seguida, transformar o atual CGRIC no Comitê Tático; permanecendo o GRIT, em qualquer dos casos, como a área operacional da Gestão de Riscos da Empresa".

Informamos que acatamos a recomendação e iniciaremos a revisão da Política de Gestão de Riscos, Integridade, Conformidade e Controles Internos considerando as orientações recebidas. A nova proposta, prevista para ser construída no prazo de quarenta e cinco dias, será encaminhada à deliberação do Conselho de Administração da Embrapa após a devida instrução processual.”

Análise do Controle Interno:

Da análise da manifestação encaminhada, observa-se que a Embrapa tem por intuito adotar medidas visando mitigar as fragilidades identificadas na execução do contrato. Entretanto, quanto às alterações nas licenças inicialmente contratadas, observa-se que a empresa encontra dificuldades em realizar a avaliação das alterações promovidas nos produtos inicialmente contratados.

O fato de a Empresa ter contratado a solução completa e integrada visando atender alguns de seus principais processos administrativos e seus respectivos requisitos funcionais e não funcionais, não ilide o fato de que se deve atentar para as alterações identificadas na execução do contrato, tendo em vista que a composição do custo final do contrato envolveu os custos unitários das licenças, bem como as suas métricas. Além disso, faz-se necessário garantir que os processos administrativos e requisitos que a Embrapa pretende atender com a solução sejam, de fato, plenamente satisfeitos ao fim da implantação da solução. Nesse caso, poderia se buscar junto à empresa contratada declaração acerca da relação de funcionalidades entre os produtos inicialmente

contratados e o que está sendo entregue, e a partir das informações apresentadas a equipe técnica da Embrapa poderia fazer o seu parecer acerca das alterações.

Quanto à solicitação de declaração de que não haverá custo adicional futuro em função das alterações procedidas, considera-se pertinente, mas desde que contemple quaisquer outros custos além daqueles pactuados na celebração do contrato, durante a vigência da implantação, ou após.

No que tange à solicitação de apoio jurídico afim de verificar a possibilidade de realizar aditivo contratual para a alteração do modelo de pagamento pelos serviços de suporte e manutenção, entende-se como coerente e aguarda-se as providências posteriores.

Ainda, quanto à composição do Comitê de Gestão de Riscos, Integridade, Conformidade e Controles Internos, verifica-se na manifestação que a Embrapa concorda com a necessidade de proceder alterações na Política de Gestão de Riscos, Integridade, Conformidade e Controles Internos no sentido da recomendação emitida no presente relatório.

Assim, aguarda-se a alteração recomendada na composição do Comitê de Gestão de Riscos, Integridade, Conformidade e Controles Internos.



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

CERTIFICADO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Certificado: 201900923

Unidade Auditada: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

Ministério Supervisor: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Município (UF): Brasília/DF

Exercício: 2018

1. Foram examinados os atos de gestão praticados no período de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2018 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. As avaliações realizadas por meio da Auditoria Anual de Contas (AAC) tiveram por objetivos avaliar a eficácia, a eficiência, a economicidade e a conformidade legal da aplicação dos recursos públicos e os principais resultados alcançados pela unidade na gestão das atividades e dos programas de governo. O escopo da auditoria está evidenciado no Relatório de Auditoria Anual de Contas.

3. Considerando as evidências constantes do Relatório de Auditoria a opinião da UAIG é a certificação pela **regularidade**, tendo em vista não terem sido registrados achados de auditoria com impactos relevantes que comprometam os objetivos da Unidade.

4. No âmbito das avaliações realizadas, destacam-se achados de auditoria relevantes, mas que não comprometem a gestão avaliada:

- Insuficiência no acompanhamento da execução de contrato de implantação de ferramenta integrada de gestão. Alteração de itens contratados sem evidências de avaliação por parte da Embrapa da manutenção das funcionalidades necessárias para o atingimento dos objetivos do projeto; e
- O Comitê de Gestão de Riscos, Integridade, Conformidade e Controles Internos – CGRIC da Embrapa não preenche os requisitos previstos para o Comitê de Governança, Riscos e Controles da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n.º 01, de 10 de maio de 2016.

5. Na implantação de ferramenta de gestão financeira, patrimonial e de pessoal, foi verificada a ausência de avaliação, pela Embrapa, das alterações no fornecimento das licenças contratadas, o que não garante equivalência de funcionalidades, a quantidade ideal e a possibilidade de custos adicionais futuros de cada tipo de licença/módulo a ser fornecido até o final do contrato. Foi verificado, ainda, que o serviço de suporte e manutenção tem sido pago sem vinculação a critérios objetivos e mensuráveis, tendo em vista que o ateste na entrega destes produtos é feita por relatório,

com valor fixo mensal, ou seja, independe da quantidade de atendimentos realizados pela empresa contratada.

6. Quanto ao Comitê de Gestão de Riscos, Integridade, Conformidade e Controles Internos, foi verificado que sua composição não está em consonância com a Instrução Normativa MP/CGU n.º 01, de 10 de maio de 2016, acarretando a ausência de imputação de responsabilidade ao Presidente e aos Diretores Executivos da Embrapa no que tange à tomada de decisões sobre assuntos relativos à Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos.

7. A despeito do apontamento quanto à composição do Comitê de Gestão de Riscos, Integridade, Conformidade e Controles Internos, considera-se relevante a implementação da Política de Gestão de Riscos, Integridade, Conformidade e Controles Internos da Embrapa, de forma a instituir no âmbito da empresa o modelo das três linhas de defesa para melhorar a comunicação do Gerenciamento de Riscos e Controle por meio da atribuição de papéis e responsabilidades.

8. Por fim, consigno que o Ministro de Estado 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 nº 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema..