



## COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR

### AUDITORIA INTERNA

Relatório de Auditoria	AUD/ES/DA/01/2020 - 24 de março de 2021
Atividade do PAINT	AA03 - PAINT 2020
Tipo de auditoria	Auditoria de Avaliação (conformidade e operacional)
Destinatário	Presidência, DPB, DRI, DAV, DTI e DGES
Assunto	Avaliação dos contratos de serviços de consultoria da CAPES

### INTRODUÇÃO

1. Trata-se de **Relatório de Auditoria de Avaliação**, de acordo com o disposto no art. 8º, incisos I, II, III e V, do Estatuto da Capes, aprovado pelo Decreto nº 8.977, de 30 de janeiro de 2017, na Portaria GAB nº 220, de 27/9/2018, que dispõe sobre o Estatuto da Unidade de Auditoria Interna da Capes, e Ação AA03 do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna de 2020 (SEI nº 1086557). Nesta ação de auditoria, foi verificado se a Capes adota medidas preventivas que visem garantir o atendimento do interesse público em detrimento do interesse privado no que concerne aos contratos de consultoria vigentes no período de 2017 a 2019.

2. O presente relatório contém a seguinte estrutura:

- I - Entendimento do contexto do objeto de auditoria;
- II - Fundamentação legal;
- III - Objetivo e escopo da auditoria;
- IV - Metodologia;
- V - Resultado das análises;
- VI - Relatório Preliminar de Auditoria (SEI nº 1327349);
- VII - Síntese da análise da AUD após manifestação das áreas auditadas ao relatório preliminar;
- VIII - Considerações finais.

Anexo I - Achados de auditoria.

Anexo II - Recomendações.

### I ENTENDIMENTO DO CONTEXTO DO OBJETO DE AUDITORIA

#### TIPOS DE CONTRATOS CELEBRADOS QUE ENVOLVEM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA

##### Contrato de Gestão

3. A relação entre a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa - RNP e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes teve início no ano de 2009, por meio de contratualização de fomento ao Contrato de Gestão formalizado entre a RNP e o Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação - MCTI, com a interveniência do Ministério da Educação - MEC, com benefício à Capes para atendimento de ações ali pactuadas.

4. Registra-se que o controle interno do contrato de gestão sempre foi exercido pela entidade supervisora (MCTI), com o apoio da comissão de avaliação, o que é feito a partir da prestação de contas das ordens de serviço (OS) relativas às entregas acordadas no contrato de gestão. O controle externo, por sua vez, sempre aconteceu por meio da atuação da auditoria externa, contratada obrigatoriamente por lei, pelo Tribunal de Contas da União e pelo Ministério Público, e, em casos extraordinários, quando houvesse necessidade. De acordo com informações extraídas do contrato de gestão, observou-se que as variadas formas de controle se relacionam formando uma cadeia de *accountability*, que integra o processo constante de prestações de contas, o qual é avaliado a cada ciclo de renovação do contrato de gestão.

##### Contratos Administrativos

5. Em face do pactuado, nos anos de 2017 e 2018, a Capes e a RNP firmaram uma nova relação, por meio da celebração dos seguintes contratos administrativos: Contrato nº 31/2017 (demandado pela Diretoria de Avaliação - DAV - Processo nº 23038.012915/2017-92); Contrato nº 38/2017 (demandado pela Diretoria de Programas e Bolsas no País - DPB - Processo nº 23038.013551/2017-68); Contrato nº 126/2018 (demandado pela Diretoria de Relações Internacionais - DRI - Processo nº 23038.012828/2018-16). Diferentemente da primeira pactuação, nessa situação a RNP posicionou-se como prestadora de serviços com base no art. 24, inciso XXIV, da Lei nº 8.666, de 1993.

6. Esses contratos administrativos envolvem uma série de serviços delimitados para atingir os objetos dos contratos, contendo, também, previsão de prestação de serviços de consultoria.

#### Acordos de Cooperação

7. No caso dos acordos de cooperação técnica, a Capes firmou, no período auditado, o Acordo Unesco / Capes nº 914BRZ1050.2 (Processo nº 23038.001453/2017-88), para a contratação de consultores no âmbito dos projetos de cooperação técnica internacional, por meio do lançamento de 4 (quatro) editais pela Diretoria de Relações Internacionais (DRI). Houve também contratação de serviços de consultoria pela Diretoria de Programas e Bolsas no País (DPB), no âmbito do mesmo acordo (Contrato nº AS-3628/2017 - Processo nº 23038.019124/2017-93).

8. É recorrente na Administração Pública esse tipo de acordo com o propósito de transferência de conhecimento ou assessoria técnica, que deve compreender atividades de treinamento, consultoria, bem como a aquisição de bens e contratação de serviços, desde que vinculados ao desenvolvimento das ações contidas no acordo básico de cooperação e que não possam ser executadas pelo próprio órgão pertencente à administração pública federal. Tal é o entendimento do Tribunal de Contas da União (Acórdão TCU nº 1.339/2009 – Plenário - Relator: Ministro José Jorge).

#### VALORES INVESTIDOS

9. A tabela abaixo apresenta os contratos administrativos e acordos de cooperação celebrados pela Capes, entre 2017 e 2019, nos quais foi identificada (expressamente) contratação de serviços de consultoria. Uma média de 13% do valor dos contratos com a RNP foi investido em serviços de consultoria e 100% do valor do acordo com a Unesco foi investido em consultoria, totalizando R\$ 3.743.867,56 (três milhões, setecentos e quarenta e três mil oitocentos e sessenta e sete reais e cinquenta e seis centavos) no período.

Contrato/Acordo	Contratada	Demandante	Valor Total do Contrato	Valor Investido em Serviços de Consultoria
31/2017	RNP	DAV	R\$5.986.330,43	R\$ 187.576,50
38/2017	RNP	DPB	R\$9.708.728,42	R\$ 1.178.116,55
126/2018	RNP	DRI	R\$8.231.495,25	R\$ 1.878.174,51
914BRZ1050.2	UNESCO	DRI	R\$500.000,00	R\$500.000,00
		DPB		
<b>Total</b>			<b>R\$ 24.426.554,10</b>	<b>R\$ 3.743.867,56</b>

Fonte: contratos, termos de referência e ordens de serviço

## II FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

10. O fundamento legal para a análise do objeto auditado baseou-se em leis (como a Lei nº 8.666, de 1993), instruções normativas (como a Instrução Normativa ME nº 1, de 2019), decretos (como o Decreto nº 5.151, de 2004), jurisprudência consolidada do TCU, todos pertinentes ao tema e ao tipo específico de contratação, bem como nos princípios norteadores das ações da Administração Pública.

11. Para melhor entendimento, conduziram-se os trabalhos a partir das orientações principiológicas a seguir elencadas, por meio das quais se construiu parte das análises que integram o processo de auditoria, bem como norteadoras de ações futuras, pois determinantes para a Administração Pública, ou seja, de verificação por parte da Capes em suas contratações:

11.1. **Princípios da Administração Pública** - orientação das ações para o atendimento global aos princípios da Administração Pública (legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, economicidade, transparência, razoabilidade, proporcionalidade, vantajosidade de preços, *accountability*...);

11.2. **Princípio da legalidade** - orientação das ações a partir dos instrumentos normativos consentâneos às previsões legais e juridicamente analisados, bem como a utilização das boas práticas para a gestão administrativa dos contratos, a partir das recomendações, manuais, guias, exarados pelos órgãos de controle (TCU e CGU);

11.3. **Princípio da impessoalidade** - orientação das ações quanto aos critérios utilizados na seleção de pessoas (físicas e jurídicas) para o objeto do contrato de consultoria, bem como a adoção de práticas que contribuam para a transparência e para a objetividade nas seleções;

11.4. **Princípio da economicidade e da vantajosidade econômica** - orientação das ações com vistas ao controle do gasto público com despesas desnecessárias, por meio da comprovação da impossibilidade de os serviços serem exercidos por servidores da Capes (artigo 4º, § 6º, do Decreto nº 5.151, de 2014), bem como a compatibilidade entre o preço final e os preços praticados pelo mercado para a composição da planilha de custos;

11.5. **Princípio da isonomia** - orientação das ações com a análise de exigências diferenciadas para o mesmo tipo de contratação (a depender da área demandante), mas só justificável o tratamento diferenciado quando há escassez no mercado de trabalho do profissional, ou a área profissional da contratação é altamente especializada;

11.6. **Princípios da publicidade e da transparência** - orientação das ações com a divulgação dos resultados (relatórios) e o ateste do produto / serviço entregue, a fim de justificar o dispêndio de recursos públicos, bem como verificar se de fato tais contratos atendem ao interesse público e se os produtos resultantes são realmente utilizados pela entidade;

11.7. **Princípio da eficiência** - orientação das ações com a garantia da entrega de todos os produtos / serviços em conformidade com o objeto contratado, a partir de critérios pré-definidos para a apresentação e a aprovação dos produtos / serviços resultantes das consultorias (a exemplo do que dispõe o § 8º, art. 4º, do Decreto 5.151, de 2004 – contratos de cooperação internacional);

11.8. **Accountability** - orientação das ações para o dever de prestar contas (*accountability*), bem como de mensurar os riscos relativos a esse tipo de contratação, não devendo se restringir ao desempenho econômico-financeiro, mas contemplar, também, os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor para o ente;

11.9. **Princípio da segurança jurídica** - orientação das ações com o atendimento dos requisitos próprios dos atos administrativos, quando da elaboração dos instrumentos de contratação de serviços de consultoria (editais, termos de referência, contratos, planos de trabalho...);

11.10. **Princípio da vinculação ao instrumento convocatório** - orientação das ações com base nos dispositivos da Lei nº 8.666, de 1993, e nas instruções normativas e especificidades aplicáveis aos contratos de consultoria, como no caso de contratação de soluções de tecnologia da informação e comunicação (TIC), tendo em vista as vedações legais desses instrumentos normativos e dos guias e orientações do TCU e da CGU.

12. Além dos normativos e princípios referenciados, também foram objeto de consulta editais, termos de referência, estudos técnicos preliminares, projetos básicos, planos de trabalho, contratos, atestes, relatórios de gestão dos contratos, para elucidação de dúvidas sobre os contratos objeto de análise.

### III OBJETIVO E ESCOPO DA AUDITORIA

#### Objetivo

13. Em síntese, o objetivo primordial da auditoria foi verificar a correta e eficaz aplicação dos recursos públicos, avaliar os benefícios e resultados dos serviços prestados. De maneira geral, a orientação no curso dos procedimentos da auditoria sempre foi a verificação da adoção de medidas preventivas, por parte da Capes, em relação a eventuais contratos de consultoria em desconformidade com os normativos que regem a matéria e em desacordo com o interesse público que, conseqüentemente, gera a aplicação de recursos públicos de maneira ineficaz.

14. Esta auditoria teve como motivação a agregação de valor à gestão da Capes, principalmente no cenário atual de reestruturação da Agência, cortes orçamentários, consolidação do planejamento estratégico e revisão de suas políticas de governança, integridade e gestão de riscos e controles internos.

15. Ademais, constatou-se diversidade nos tipos de contratações realizadas pela Capes, o que ensejou a necessidade de averiguação dos procedimentos adotados pela entidade, principalmente em relação aos seguintes aspectos:

- a) avaliar os produtos entregues, resultados, custos e benefícios das contratações de consultorias;
- b) avaliar se os contratos de consultoria da Capes seguem um modelo de gestão de contratos e se os instrumentos normativos que regem a matéria são postos em prática;
- c) avaliar os tipos de contratos que envolvem prestação de serviços de consultoria e verificar se, de fato, há inviabilidade de execução por servidores internos à instituição;
- d) verificar os procedimentos realizados pelas áreas quanto à gestão da contratação e fiscalização dos contratos;
- e) verificar se as contratações de consultoria atendem aos princípios norteadores das ações da Administração Pública.

16. Em que pese tudo isso, outro fator que contribuiu para a auditoria dos contratos de serviços de consultoria foi a necessidade de se verificar, na fase de execução, a existência (ou não) de mecanismos de medição que permitissem acompanhar e aferir o trabalho efetivamente realizado, de forma a garantir compatibilidade e proporcionalidade entre a execução dos serviços e os respectivos pagamentos, a justificar o gasto público.

#### Escopo

17. Antes do início dos trabalhos de coleta de dados, a ideia era fazer o levantamento dos últimos 5 (cinco) anos de contratações de consultoria na Capes. Todavia, verificou-se a inviabilidade de análise para um período tão longo, pelo que se estabeleceu o prazo de 3 (três) anos para o objeto auditado. O escopo abrange, portanto, os anos de 2017, 2018 e 2019, e compreende os seguintes tipos de contratos: contratos com a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) e acordos de cooperação técnica.

18. Com base no histórico das contratações e nas informações prestadas pelas áreas responsáveis, foram selecionados os seguintes contratos como amostra desta auditoria, dentro do período estabelecido:

- a) Contratos com a RNP: nº 31/2017 (DAV), nº 38/2017 (DPB) e nº 126/2018 (DRI);

- b) Acordos de cooperação técnica (firmados com organismos internacionais): contratos de consultoria entre a Capes e a Unesco, com a contratação direta de 11 (onze) consultores (pessoas físicas) pela DRI, e contratação de 1 (um) consultor pela DPB em 2018, nos termos do Acordo Capes / Unesco nº 914BRZ1050.2.

#### IV METODOLOGIA

19. A auditoria foi realizada na modalidade conformidade e operacional, em que a matriz de planejamento utilizada foi definida pela unidade de Auditoria Interna da Capes. Os trabalhos seguiram o disposto no Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, emitido pela Instrução Normativa CGU nº 8, de 6 de dezembro de 2017, que orienta a operacionalização do disposto no Referencial Técnico - Instrução Normativa CGU nº 3, de 9 de junho de 2017.

20. A matriz de planejamento foi organizada em 3 (três) partes, conforme o escopo da auditoria, cada uma com uma questão central e suas respectivas subquestões, conforme se segue:

##### 20.1. PARTE 1 - TIPOS DE CONTRATOS DE CONSULTORIA, INVESTIMENTO E REGULAÇÃO

**Q1.** Quais os tipos de contratos que envolvem prestação de serviços de consultoria na Capes?

- a) Quantos contratos estavam vigentes no período entre 2017 e 2019?
- b) Qual o valor investido pela Capes nesses contratos no que se refere aos serviços de consultoria?
- c) Os contratos de serviços de consultoria vigentes na Capes estão em conformidade com os instrumentos normativos que os regulam?

##### 20.2. PARTE 2 - RELAÇÃO CUSTO X BENEFÍCIO E RISCOS DA CONTRATAÇÃO

**Q2.** Há avaliação da relação custo-benefício das contratações de serviços de consultoria e como são geridos os riscos?

- a) Os custos, os riscos, a vigência e os benefícios desse tipo de contratação justificam a não contratação de servidores públicos para o objeto proposto no contrato?
- b) Como as áreas demandantes mensuram a eficiência desse tipo de contratação sob o aspecto econômico do investimento despendido e os resultados apresentados?
- c) Os produtos são utilizados para implementação de melhorias nos objetos de estudo das consultorias?
- d) Como a Capes identifica quando uma atividade deve ser suprida com a consultoria por produto?
- e) Como o gestor do contrato avalia os produtos entregues ao final da contratação e a sua conformidade com os instrumentos legais e regulatórios?

##### 20.3. PARTE 3 - PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA

**Q3.** As contratações de consultoria e consultores na Capes atendem aos princípios da publicidade e da transparência?

- a) A seleção de consultores é feita de forma transparente, com processo seletivo amplamente divulgado, critérios bem definidos, assim como o resultado da seleção?

21. Na segunda etapa da auditoria, houve o desdobramento do processo principal (Processo nº 23038.001982/2020-87), com a criação de processos por diretoria, com o fim de individualização das respostas e facilitação dos trabalhos, como se segue:

- a) DAV (SEI nº 1300524 - Processo nº 23038.016312/2020-65);
- b) DTI (SEI nºs 1303776, 1303800 e 1303863 - Processo nº 23038.016307/2020-52);
- c) DGES (SEI nº 1299706 - Processo nº 23038.016308/2020-05);
- d) DPB (SEI nº 1291161 - Processo nº 23038.016311/2020-11);
- e) DRI (SEI nº 1292392 - Processo nº 23038.016310/2020-76);
- f) RNP (SEI nº 1307784 - Processo nº 23038.002090/2020-01).

#### V RESULTADO DAS ANÁLISES

##### Achados de Auditoria

22. Foram registrados 8 (oito) achados de auditoria, que culminaram em 14 (quatorze) recomendações.

23. Os achados e as respectivas recomendações são apresentados no Anexo I – Achados de Auditoria, os quais deram suporte às análises constantes da conclusão deste relatório preliminar de auditoria.

24. As recomendações estão compiladas no Anexo II - Recomendações.

25. Todos os achados e recomendações foram objeto de discussão entre a equipe de auditoria e as unidades envolvidas, com vistas à busca conjunta de soluções.

##### Limitações

26. No geral, as análises foram prejudicadas, em parte, devido à ausência ou às incongruências das informações prestadas pelas diretorias.

27. Na primeira etapa da auditoria, as respostas foram insuficientes, por vezes, evasivas e até mesmo padronizadas, o que gerou a necessidade de se realizarem mais de uma vez os mesmos questionamentos. As diretorias alegaram não ter realizado contratação de serviços de consultoria no período auditado, mesmo tendo sido demonstrado pela equipe de auditoria os serviços de consultoria embutidos nos contratos de serviços diversos por elas demandados. As diretorias DEB e DED não foram auditadas após a primeira etapa da auditoria, por não ter sido identificada a contratação de serviços de consultoria demandados por essas diretorias.

28. Também houve dificuldade na identificação de pessoas físicas que prestaram (ou prestam) serviços de consultoria, pois os dados não estão consolidados em um banco de dados, o que demandou tempo, pois a análise dos contratos foi manual, bem como as ordens de serviços e demais informações pertinentes ao objeto da auditoria.

29. Outro ponto relevante que dificultou o trabalho da auditoria interna foi a indefinição de procedimentos por parte das diretorias, uma vez que cada uma adota individualmente fluxos próprios que não se comunicam, mesmo que isso envolva contratações similares.

30. Por força da generalidade ou ausência de informações nas respostas das diretorias, também não foi possível identificar a economicidade e a vantajosidade econômica no uso otimizado dos recursos públicos para os tipos de contratação em análise, bem como o retorno social com o aproveitamento dos resultados esperados.

### **Conclusões**

31. Em linhas gerais, as análises levaram aos seguintes resultados, apresentados em forma de respostas às questões **(Q)** e subquestões **(SQ)** de auditoria levantadas na fase de planejamento:

#### **31.1. Tipos de contratos de consultoria, investimento e regulação**

**Q1.** Quais os tipos de contratos que envolvem prestação de serviços de consultoria na Capes?

**Q1.SQ1.** Quantos contratos estavam vigentes no período entre 2017 e 2019?

**Q1.SQ2.** Qual o valor investido pela Capes nesses contratos no que se refere aos serviços de consultoria?

O valor global investido em serviços de consultoria nos quatro contratos vigentes no período auditado foi de R\$ 3.743.867,56 (três milhões, setecentos e quarenta e três mil oitocentos e sessenta e sete reais e cinquenta e seis centavos), conforme detalhado no parágrafo 9 deste relatório. Registra-se que o levantamento diz respeito apenas a contratos em que expressamente há o emprego do termo "consultoria" com base nas ordens de serviço analisadas.

Todavia, não foi possível verificar a existência de outros serviços de consultoria porventura embutidos nos objetos de contratos vigentes no período auditado, tendo em vista a negação por parte das diretorias da Capes da existência de serviços de consultoria, principalmente em relação aos contratos com a RNP (**Achado 1**).

Registra-se, ainda, que os valores assinalados tomaram como base informações prestadas pelas diretorias da Capes, pela RNP e as constantes nos contratos, as quais se apresentaram incompatíveis entre si (**Achado 2**).

**Q1.SQ3.** Os contratos de serviços de consultoria vigentes na Capes estão em conformidade com os instrumentos normativos que os regulam?

A Auditoria Interna constatou a conformidade dos contratos de serviços de consultoria com a legislação regulamentadora. Portanto, não houve recomendações nesse sentido (**Achado 3**).

#### **31.2. Relação custo x benefício e riscos da contratação**

**Q2.** Há avaliação da relação custo-benefício das contratações de serviços de consultoria e como são geridos os riscos?

**Q2.SQ1.** Os custos, os riscos, a vigência e os benefícios desse tipo de contratação justificam a não contratação de servidores públicos para o objeto proposto no contrato?

**Q2.SQ2.** Como as áreas demandantes mensuram a eficiência desse tipo de contratação sob o aspecto econômico do investimento despendido e os resultados apresentados?

**Q2.SQ3.** Os produtos são utilizados para implementação de melhorias nos objetos de estudo das consultorias?

**Q2.SQ4.** Como a Capes identifica quando uma atividade deve ser suprida com a consultoria por produto?

**Q2.SQ5.** Como o gestor do contrato avalia os produtos entregues ao final da contratação e a sua conformidade com os instrumentos legais e regulatórios?

Não houve comprovação de atendimento ao princípio da economicidade na contratação dos serviços de consultoria (**Achado 4**).

Constatou-se deficiência na mensuração da relação custo x benefício quanto à aplicabilidade dos produtos resultantes das consultorias na melhoria do trabalho (**Achado 5**).

Restou comprovada a ausência de procedimentos definidos no âmbito da DGES para controle do cadastro de pessoas com acesso às dependências da Capes, bem como ausência de procedimentos definidos no âmbito da DTI para controle do cadastro de pessoas com acesso aos sistemas e aplicações da Capes (**Achado 6**).

Verificou-se, ainda, ausência de padronização nos fluxos de contratação entre as diretorias da Capes (**Achado 7**).

### 31.3. **Publicidade e transparência**

**Q3.** As contratações de consultoria e consultores na Capes atendem aos princípios da publicidade e da transparência?

**Q3.SQ1.** A seleção de consultores é feita de forma transparente, com processo seletivo amplamente divulgado, critérios bem definidos, assim como o resultado da seleção?

As análises indicaram que o processo seletivo para contratação de consultores no modelo acordo de cooperação técnica Capes / Unesco ocorrem de forma transparente, no geral, mas apresentaram fragilidade na transparência do processo seletivo de consultores (**Achado 8**).

32. Em síntese, esses foram os resultados encontrados.

## **VI RELATÓRIO PRELIMINAR DE AUDITORIA (SEI Nº 1327349)**

33. Após a etapa de análise dos dados, passou-se à elaboração do Relatório Preliminar de Auditoria, que foi concluído e enviado no dia 7 de dezembro 2020 à Presidência da Capes e a todas as diretorias envolvidas.

34. A partir do envio do documento, foram agendadas reuniões de busca conjunta de soluções com as seguintes diretorias: DAV, DGES, DTI, DPB e DRI. A partir da análise dos achados de auditoria e das propostas de recomendação por parte das áreas auditadas, foram acordados prazos para manifestação e atendimento às recomendações propostas: DAV (SEI nº 1371247); DGES (SEI nº 1372136); DTI (SEI nº 1392280); DPB (SEI nº 1379998); DRI (SEI nº 1381151).

## **VII SÍNTESE DA ANÁLISE DA AUD APÓS MANIFESTAÇÃO DAS ÁREAS AUDITADAS AO RELATÓRIO PRELIMINAR**

35. Este tópico resume a análise e decisão da AUD em relação às respostas das diretorias da Capes às recomendações propostas no relatório preliminar, e, sobretudo, visa estabelecer *link* com os achados de auditoria e os questionamentos levantados no tópico 5 (itens 22 a 32).

### **Recomendações 1, 2, 3 e 4 (Achado 1) - Preventivas**

36. Essas recomendações estendem-se a todas as diretorias envolvidas como objeto de observância nos futuros contratos que envolvam prestação de serviços de consultoria. No caso da DGES, como diretoria administrativa, incumbe orientar as áreas requisitantes no cumprimento das recomendações.

37. A recomendação 4 passa a ser direcionada a todas as diretorias auditadas, e não mais somente à DTI, visto que todas as diretorias podem ser demandantes de serviços que envolvam soluções de TIC.

### **Recomendação 5 (Achado 2) - Protetiva**

38. A recomendação visa ao preenchimento das lacunas aos achados de auditoria, bem como também permitir o registro das ações realizadas pelas diretorias em relação aos contratos auditados. As diretorias (DAV, DPB e DRI) não fizeram a análise das informações enviadas pela RNP para compatibilizar os serviços, conferindo se os serviços informados pela RNP condizem com os serviços contratados. As diretorias apenas encaminharam as informações da forma que foram apresentadas pela RNP. Dessa forma, conclui-se que nenhuma das áreas efetivamente realizam o controle dos serviços de consultoria prestados.

39. A AUD conclui pela manutenção da recomendação 5 às diretorias DAV e DRI. Concluiu-se, também, que a manifestação da DPB, em paralelo com a da DTI é suficiente para o atendimento à proposta de recomendação 5.

### **Recomendação 6 (Achado 4)**

40. A AUD entende que a simples apresentação do currículo do prestador dos serviços não atende à recomendação em apreço, uma vez que o serviço contratado (*Consultoria especializada com o intuito de aprimorar os processos de gestão e fomento das ações da DRI*), pelas características descritas nos autos, poderia, em tese, ter sido exercido por servidor da Capes com base no produto esperado. Portanto, mantém-se a recomendação para que a DRI apresente a justificativa solicitada.

### **Recomendação 7 (Achado 4) - Preventiva**

41. Essa recomendação visa ao preenchimento de lacunas no planejamento das contratações pela DGES, bem como orienta ações futuras dessa diretoria, incluindo orientações a outras diretorias da Capes sobre as especificidades do objeto dos contratos. A diretoria enfatizou serem os contratos de consultoria de "natureza muito específica e de difícil comparação por meio da pesquisa de preço" e apresentou evidências das comparações de preços realizadas nas contratações, o que foi suficiente para o atendimento à recomendação 7.

### **Recomendação 8 (Achado 4) - Preventiva e Protetiva**

42. No Plano de Ação DTI (SEI nº 1383251), a diretoria apresentou uma visão geral da força de trabalho e destacou a necessidade de ampliação da sua força de trabalho, que, no momento atual, depende de contratos de prestação de serviços para execução de suas atividades. A diretoria se prontificou a apresentar estudo técnico com alternativas para o fortalecimento da força de trabalho da DTI e avaliar a vantajosidade dos contratos celebrados com a RNP.

43. A AUD concorda com o prazo (90 dias) sugerido pela DTI para o cumprimento da recomendação e solicita que, no referido estudo, contenha as soluções que deverá adotar tendo em vista a deficiência de força de trabalho para o cumprimento do atual Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC), em que são previstas 181 ações de

TIC a serem executadas pela DTI (desenvolvimento e manutenção de sistemas, sustentação e melhoria de infraestrutura), nos termos apresentado pela DTI no Plano de Ação DTI (SEI nº 1383251).

#### **Recomendação 9 (Achado 5) - Preventiva**

44. A AUD mantém a recomendação 9 para a DAV, DPB e DRI, que, pelas suas especificidades, deverá ser cumprida nas próximas contratações, haja vista o seu caráter preventivo.

#### **Recomendação 10 (Achado 5) - Protetiva**

45. Após a manifestação das unidades auditadas, a AUD constatou que há fragilidade no controle das metas pactuadas nos contratos com a RNP e que, mesmo a DTI não figurando como a área demandante, as áreas demandantes atribuem a responsabilidade de controle das metas à DTI. Dessa forma, conclui-se que nenhuma das áreas efetivamente realizam o controle dos serviços prestados.

46. A AUD conclui que a manifestação da DPB, em paralelo com a da DTI, é suficiente para o atendimento da recomendação 10. Todavia, não houve movimento da DRI para obtenção dos dados subsidiários à manifestação final. Mantém-se, portanto, a recomendação 10 apenas para a DRI.

#### **Recomendações 11 e 12 (Achado 6) - Preventivas**

47. A DGES informou que o controle de acessos passou a ser feito a partir de 2019 (SEI nº 1384316), com a implantação de um novo sistema de acesso das pessoas à Capes. Visto que a DGES conseguiu iniciar o controle a partir de 2019, conclui-se que a recomendação 11 pode ser considerada atendida. Vale ressaltar a importância de se manter os registros sob a guarda da DGES para eventuais consultas, por pelo menos cinco anos, quando da troca do sistema de controle.

48. A DTI se prontificou a padronizar o cadastro de usuários e atualizá-lo em relação aos que ainda estão ativos na Capes, a fim de ser possível diferenciar os tipos de usuários da Rede Capes, no prazo de 45 dias. A AUD concorda com o prazo sugerido pela DTI e conclui que a manifestação da diretoria atende ao esperado. Mantém-se, portanto, a recomendação 12 para a DTI.

#### **Recomendação 13 (Achado 7) - Preventiva**

49. A AUD enfatiza que o atendimento à recomendação nº 31 do **Relatório de Diagnóstico do Perfil de Governança da Capes**, que trata do estabelecimento de modelo de gestão de contratações, servirá de auxílio às diretorias finalísticas para a realização dos procedimentos de contratação no geral, uma vez que há vários fluxos internos de contratação na Capes, a depender do objeto e dos instrumentos normativos.

50. A recomendação da AUD é no sentido de padronizar modelos e fluxos para todas as diretorias, incumbindo à DGES a elaboração desses modelos e fluxos. Caso contrário, cada diretoria continuará contratando à sua maneira. Mantém-se, portanto, a recomendação 13 para a DGES.

#### **Recomendação 14 (Achado 8) - Orientativa e preventiva**

51. A recomendação 14 deverá ser objeto de observância na renovação ou celebração de futuros contratos que envolvam prestação de serviços de consultoria para a DRI e DPB.

### **VIII CONSIDERAÇÕES FINAIS**

52. Diante das análises efetuadas nos atos e processos dos contratos de consultoria da Capes e dos resultados constatados, dado aos gestores das áreas auditadas amplo conhecimento do trabalho de auditoria (SEI nº 1327349), e após a manifestação destes, DAV (SEI nº 1387589), DGES (SEI nºs 1379090 e 1384316), DTI (SEI nº 1383251), DPB (SEI nºs 1386273, 1395947 e 1396203) e DRI (SEI nºs 1387560 e 1401554), entende-se que as recomendações exaradas neste relatório devem ser adotadas pelos gestores nos prazos estipulados, no intuito de contribuir para melhor gestão dos contratos de serviços de consultoria.

53. Cumpre observar que o objetivo do presente relatório é assessorar os gestores para melhor segurança processual e alcance de objetivos estratégicos e operacionais, auxiliando, orientando e avaliando a administração no desenvolvimento de suas atribuições.

54. Conforme preceitua o *The Institute of Internal Auditors (IIA)*:

A Auditoria Interna é uma atividade independente e objetiva que presta serviços de avaliação e de consultoria e tem como objetivo adicionar valor e melhorar as operações de uma organização, auxiliando-a em alcançar seus objetivos, com uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controle e de governança corporativa.

55. Por meio dos trabalhos realizados e dos resultados encontrados, a Auditoria Interna exerceu, no campo de sua competência, o dever institucional e legal de averiguar se a Administração de fato fiscaliza efetivamente o cumprimento de todas as obrigações previstas nos contratos que envolvem serviços de consultoria, e, em especial, se exige dos contratados o dever contratual de entrega dos produtos e relatórios periódicos das atividades exercidas, bem como se todo o processo é orientado pelos princípios norteadores das ações públicas e normativos regulamentadores da matéria.

56. Apesar de este trabalho de auditoria ter-se restringido a analisar e relatar as questões referentes aos serviços de consultoria, há indícios de utilização, por parte das diretorias da Capes, dos contratos de serviços e do contrato de gestão celebrados com a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa - RNP para manutenção de postos permanentes de serviços na Capes,

para além dos serviços de consultoria, sem a devida contrapartida na produção dos resultados e sem comprovação da vantajosidade econômica para a Administração Pública.

57. Registra-se que, pelas características dos contratos, a RNP é responsável por disponibilizar profissionais atinentes às atividades relacionadas ao objeto dos contratos, inclusive encaminhou a lista das pessoas que prestam serviços para a empresa na sede da Capes. Identificou-se que os valores das contratações são elevados para o tipo de serviço prestado, bem como tem sido relativamente longo o período de vigência dos contratos para a permanência dessas pessoas nos contratos com a Capes.

58. Assim, tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório de auditoria à Presidência da Capes para conhecimento e às diretorias auditadas (DAV, DGES, DTI, DPB e DRI) para atendimento das recomendações aqui apresentadas.

59. É o relatório.



Documento assinado eletronicamente por **Eliane Ferreira de Sousa, Analista em Ciência e Tecnologia**, em 24/03/2021, às 12:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 25, inciso II, da Portaria nº 01/2016 da Capes.



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Amorim Meira, Assistente em Ciência e Tecnologia**, em 24/03/2021, às 12:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 25, inciso II, da Portaria nº 01/2016 da Capes.



Documento assinado eletronicamente por **Joquebede dos Santos Antevere Silva, Auditor(a)-Chefe**, em 24/03/2021, às 12:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 25, inciso II, da Portaria nº 01/2016 da Capes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.capes.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.capes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1384861** e o código CRC **FC0A6AD5**.

## ANEXO I - ACHADOS DE AUDITORIA

### PARTE I - TIPOS DE CONTRATOS DE CONSULTORIA, INVESTIMENTO E REGULAÇÃO

#### QUESTÕES DE AUDITORIA

**Q1.** Quais os tipos de contratos que envolvem prestação de serviços de consultoria na Capes?

#### SUBQUESTÕES:

**Q1.SQ1.** Quantos contratos estavam vigentes no período entre 2017 e 2019?

**Q1.SQ2.** Qual o valor investido pela Capes nesses contratos no que se refere aos serviços de consultoria?

**Q1.SQ3.** Os contratos de serviços de consultoria vigentes na Capes estão em conformidade com os instrumentos normativos que os regulam?

#### CRITÉRIOS

1. Contratos Capes / RNP nº 31/2017 (Processo nº 23038.012915/2017-92), nº 38/2017 (Processo nº 23038.013551/2017-68) e nº 126/2018 (Processo nº 23038.012828/2018-16);
2. Acordo Unesco / Capes nº 914BRZ1050.2 (Processos nº 23038.001453/2017-88 e 23038.019124/2017-93);
3. Contratos decorrentes de processos licitatórios (inexigibilidade, dispensa, pregão e outros) listados no Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC) no período auditado;
4. Lei nº 8.666, de 1993, que trata das normas relativas a licitações e contratos da Administração Pública;
5. Instrução Normativa nº 5, 2017, que trata dos serviços sob o regime de execução indireta;
6. Instrução Normativa SLTI/MP nº 4, de 2014, que trata da contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pela administração pública federal;
7. Instrução Normativa SGD/ME nº 1, de 2019, que trata da contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pela administração pública federal (atual);
8. Decreto nº 5.151, de 2014, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos;

9. Decreto nº 9.507, de 2008, que dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União;

10. Manuais e guias dos órgãos de controle (TCU e CGU) sobre os tipos de contratos em análise.

## **ACHADO 1 - NEGAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA NOS CONTRATOS COM A RNP**

### **Situação encontrada**

No período auditado (2017 a 2019), constataram-se dois tipos de contratação que envolvem prestação de serviços de consultoria na Capes: contratos administrativos com a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) e contratos no âmbito do Acordo Unesco / Capes nº 914BRZ1050.2.

Instadas a apresentar informações acerca dessas contratações, as diretorias enfrentaram dificuldade em reconhecer que contrataram (ou contratam) serviços de consultoria. Isso se deu pelo fato de que, nos contratos com a RNP, tais serviços eram parte ou estavam embutidos nos demais serviços contratados. Basicamente, todas as diretorias negaram contratar da RNP serviços de consultoria, alegando que os contratos se referem à contratação de prestação de serviços e não de consultoria.

Ora, consultoria também é um tipo de serviço prestado. Tal o é que, nos contratos com a RNP nº 31/2017, nº 38/2017 e nº 126/2018, foram identificadas 58 ordens de serviços de consultoria: 1 demandado pela Diretoria de Avaliação (DAV), 36 pela Diretoria de Programas e Bolsas no País (DPB) e 21 pela Diretoria de Relações Internacionais (DRI). A maioria deles foi em parceria com a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), para suprir necessidades relacionadas ao desenvolvimento de metodologias, tecnologias e ferramentas de TI. Não foram identificados serviços de consultoria demandados pelas diretorias DEB e DED no período auditado.

A DGES informou que a gestão dos contratos fica a cargo da área demandante (SEI nº 1159040) e encaminhou planilha com as informações de contratos, inclusive os acima citados, cujas áreas demandantes são as diretorias finalísticas da Capes (SEI nº 1165923). Informou, ainda, que alguns contratos não mencionam o termo consultoria no seu objeto, mas o mencionam nos termos de referência ou nas cláusulas contratuais. Em acréscimo, reforçou que os contratos vigentes no período auditado (2017-2019) não possuem a Diretoria de Gestão como área demandante.

No caso da DTI, a resposta aos questionamentos só foi possível após os esclarecimentos prestados pela AUD (SEI nº 1297047), inclusive, sobre o termo "consultoria" no âmbito da auditoria em curso:

(...) constitui consultoria todo o tipo de serviço especializado contratado pela Capes para a realização de trabalhos que não possam ser supridos por servidores ou terceirizados ou por contratos decorrentes de processos licitatórios rotineiros da entidade. Em outras palavras, refere-se à contratação de serviço com alto nível de especialização e qualidade, para o qual não se tenha informação sobre onde e como encontrar profissionais que possam se interessar em oferecer o produto desejado em resposta a uma demanda ou edital. Considerando tal conceito, o critério utilizado pela AUD para a solicitação de auditoria é a existência de serviços ou parte de serviços os quais a unidade demandante solicita (no termo de referência ou ordem de serviço) que sejam prestados via consultoria, ou, ainda que não solicitados dessa forma, tenham sido prestados via consultoria, no âmbito dos contratos e acordos celebrados;

Em face do esclarecimento conceitual, a DTI respondeu não haver prestação de serviços de consultoria para os contratos levantados e encaminhou planilha (SEI nº 1303800) contendo a relação de todos os contratos da DTI vigentes entre 2017 a 2019. Na planilha, além do período auditado, fez-se constar todos os contratos da DTI (42 no total), no período de 2012 a 2019. Para todos eles, à exceção dos contratos com a RNP, chegou-se à conclusão de que não fariam parte da amostra deste trabalho de auditoria, apesar da impropriedade do uso do termo "consultoria" no objeto de alguns contratos. A DTI ainda informou que, no Plano Anual de Contratações da Capes (PAC-TIC) 2020, não há previsão de contratação de prestação de serviços de consultoria (diretamente ou embutidos em outros serviços), de acordo com a definição repassada pela AUD (SEI nº 1297047).

A RNP encaminhou listagem de todos os prestadores de serviços no âmbito dos três contratos em questão (SEI nºs 1187929 e 1187933). Destacou que, no âmbito dos contratos de prestação de serviço, disponibiliza profissionais relacionados aos serviços, os quais, por serem especialistas em suas linhas de atuação, são denominados consultores. Todavia, ressaltou que o fato de haver um especialista consultor não significa que o serviço prestado seja necessariamente de consultoria, haja vista que as entregas dos contratos administrativos em questão vinculam-se às metas definidas em cada instrumento e que, como consta da planilha enviada, serviços propriamente ditos de consultoria foram contratados para efetivar a execução das previsões contratuais pactuadas. Por fim, informou que não houve contratos de prestação de serviços estabelecidos entre a RNP e Capes em anos anteriores ao período auditado.

O Contrato nº 31/2017 (DAV) tem por objeto "o provimento de serviços tecnológicos voltados ao Sistema Nacional de Pós-Graduação - SNPG, consistindo no apoio à adequação e implantação de ferramentas indexadoras e classificatórias, análise de qualidade de dados, análise estatística, suporte à tomada de decisões, bem como desenvolvimento e implantação de ambientes de alta disponibilidade para colaboração científica". O objeto do contrato não menciona o termo "consultoria", porém, o Termo de Referência (SEI nº 0549228), no item 4 - Benefícios e objetivos da contratação na letra m, item 5, indica que a RNP busca "Ampliar a capacitação, oferecer consultoria e disseminar conhecimentos em TIC". Além disso, a ordem de serviço nº 002/2017 (SEI nº 0630544) demandou serviço de consultoria técnica especializada em referência

ao serviço nº 3 (Serviço de implementação e análise de ferramentas para suporte à tomada de decisão para avaliação dos programas de pós-graduação).

O objeto do Contrato nº 38/2017 (DPB) é "*a contratação de serviços de sustentação, evolução e suporte da estrutura tecnológica do Portal dos Periódicos, bem como serviços de alta conectividade, incluindo redes de alta velocidade, garantia de segurança da informação e alta disponibilidade dos serviços e aplicações de TICs, com objetivo de atender às necessidades da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de pessoal de Nível Superior - CAPES, conforme especificações contidas no Termo de Referência e em seus anexos*". O objeto do contrato não menciona "consultoria". Porém, o Termo de Referência (SEI nº 0566254), no item 4 - Benefícios e objetivos da contratação, letra m, item 5, indica que a RNP busca "Ampliar a capacitação, oferecer consultoria e disseminar conhecimentos em TIC". Além disso, as ordens de serviço nº 004/2017 (SEI nº 0641710), nº 004/2019 (SEI nº 1116718) e nº 004/2020 (SEI nº 1139646) requisitaram serviço de consultoria especializada em referência ao serviço nº 4 (Serviço de apoio ao gerenciamento de operações de infraestrutura de TIC voltadas à sustentação de sistemas das áreas finalísticas da Capes).

O Contrato nº 126/2018 (DRI) tem por objeto "*serviços de tecnologia da informação e comunicação para integração, sustentação, evolução e suporte de soluções tecnológicas e ferramentas de apoio à Diretoria de Relações Internacionais – DRI, objetivando a implementação de módulo específico voltado para o Programa Institucional de Internacionalização (CAPES-PrInt), inclusive com implantação de ferramentas indexadoras e classificatórias que permitam a análise de qualidade de dados estatísticos, bem como o acompanhamento e monitoramento dos usuários internos e externos dos sistemas CAPES*". Apesar de o objeto do contrato não mencionar o termo "consultoria", o Termo de Referência (SEI nº 0866152) apresenta os seguintes serviços nos quais, no próprio título do serviço ou nas ordens de serviço, constam a requisição de serviços de consultoria: item 5 - Serviço de consultoria especializada com intuito de aprimorar os processos de gestão e fomento das ações da DRI; item 7 - Serviço de consultoria especializada em implementação de metodologia ágil e transformação digital; e, item 8 - Serviço de apoio a implementação da metodologia DevOps, atrelando a disciplina de Segurança da Informação ao processo de Desenvolvimento e Operações Ágil – DevSecOps.

O detalhamento dos serviços citados acima pode ser visto na planilha anexa ao processo de auditoria, sob o número SEI 1345013 (processo nº 23038.001982/2020-87).

Os dados levantados indicaram outros possíveis serviços de consultoria embutidos nos contratos com a RNP, mas as ordens de serviço relativas a esses contratos não oferecem elementos suficientes para o enquadramento do serviço como sendo de consultoria, bem como o objeto dos contratos foram redigidos de forma genérica.

Na planilha encaminhada pela RNP (SEI nº 1187933), na primeira fase desta auditoria, consta que a maioria dos serviços são prestados por empresas prestadoras de serviço para a RNP, ou seja, subcontratação dos serviços.

## **Causas**

Ausência de controle por parte das diretorias demandantes sobre os serviços de consultoria contratados.

Dificuldade, por parte das diretorias, de identificação dos serviços de consultoria quando contratados em meio a outros tipos de serviços.

Não houve entendimento por parte das diretorias sobre o termo "consultoria". As diretorias não consideraram como consultoria mesmo os serviços contratados e prestados com essa nomenclatura.

Nem todos os "serviços de consultoria" contratados foram "consultoria" no sentido estrito do termo.

## **Efeitos**

O desconhecimento de informações ou a falta de controle dos contratos geraram dados inconsistentes.

A falta de controle das contratações gerou o gasto de recursos públicos sem o devido controle de eficiência e de efetividade.

A ausência de informações precisas levantou dúvidas sobre o controle dos contratos nº 31/2017, 38/2017 e 126/2018, com indícios de existência de serviços de consultoria neles embutidos explícita ou implicitamente.

A adoção de resposta padrão para quase todos os questionamentos (inexistência de contratação de serviços de consultoria), prejudicou parte das demandas encaminhadas nas solicitações de auditoria.

## **Manifestação das áreas auditadas**

### **DAV**

Na reunião de busca conjunta de soluções (SEI nº 1371247), a manifestação da DAV foi a seguinte:

a) sobre a recomendação 3, a DAV informou a inviabilidade de contratação de profissionais especializados em áreas específicas de atuação da diretoria que não seja via RNP e com vínculo de continuidade, pois os projetos não se limitam a exercícios financeiros, dada a periodicidade quadrienal das avaliações. Sobre isso a AUD esclareceu que os profissionais especializados podem continuar sendo contratados, inclusive via RNP, utilizando-se da previsão legal para dispensa de licitação para contratação de prestação de serviços com as organizações sociais, mas com o cuidado de não contratar tais serviços como de consultoria, pois serviços de consultoria não podem ser contínuos;

b) as recomendações 1 e 2 não foram assunto de debate pela generalidade, mas a DAV posicionou-se pela pertinência;

Em relação às propostas de recomendações 1, 2 e 3 do relatório preliminar, assim se pronunciou a DAV (SEI nº 1387589):

1. Em resposta ao achado 1 sobre negação da existência de contratação de serviços de consultoria nos contratos com a RNP e às propostas de recomendação 1, 2 e 3, a Diretoria de Avaliação reafirma o já dito anteriormente, até porque todos os documentos (contrato, termo de referência, ordens de serviço, lista de colaboradores etc.) foram colocados à disposição para a Auditoria em processos no SEI desde o primeiro momento, atendendo assim aos princípios da Administração Pública, conforme artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e emendas, quer sejam legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e das Despesas Públicas, quer sejam clareza, periodicidade, qualidade, não vinculação, equilíbrio e legalidade.

2. Cabe mencionar, no caso específico da Diretoria de Avaliação, que a necessidade de contar com o serviço de consultoria permite enfrentar os desafios frente a novos paradigmas e motivações e ganhar velocidade nas transformações para o desenvolvimento e adequação tecnológica. Isso porque o SNPG está passando por uma reconfiguração no sentido em que precisa se preparar para comparações globais, e não mais apenas regionais, rápidas mudanças tecnológicas, pressões por redução de custos, integração de informações e elevação das expectativas da comunidade de usuários atendida.

3. Assim, o serviço de consultoria, que segundo o Dicionário de Oxford, tem a função de dar parecer, fornecer subsídios, sugerir e aconselhar, e segundo o Dicionário Houaiss, que menciona que uma consulta se refere a um pedido de opinião de alguém mais experiente ou especialista sobre algo, também relacionado ao ato de atender, aconselhar e diagnosticar, vêm ao encontro do momento vivenciado pela Diretoria. Momento esse que envolve os calendários da Avaliação Quadrienal do Sistema Nacional de Pós-Graduação e de todas as atividades dentre elas: Avaliação de Propostas de Cursos Novos (APCN) e a Permanência Periódica de Cursos de Pós-Graduação, o que também envolve a coleta de dados, tratamento dos dados informados pelo SNPG, análise pelas comissões de área, análise e decisão do CTC-ES e Deliberação pelo CNE/MEC, dentre outras atividades de apoio a esse fluxo principal. Todas essas atividades envolvem a consolidação pelo corpo técnico da CAPES e as mudanças mencionadas demandam uma mudança de comportamento principalmente pela Fundação CAPES, responsável por fomentar a pesquisa e a qualificação de pessoal para o desenvolvimento científico e tecnológico.

4. É mister relembrar que segundo o Mapa Estratégico 2020-2023, a CAPES também pretende tornar-se referência como instituição de excelência no fomento à pesquisa, formação e à qualificação de pessoal de nível superior para o desenvolvimento do país. Essa visão de futuro tem como valores a excelência, eficiência, qualidade, meritocracia, inovação, comprometimento com o interesse público, mitigação de assimetrias, liberdade e ética. Ou seja, atender às demandas do SNPG de insumos para a manutenção da qualidade permeia o reconhecimento de novas ideias e expertise de determinados profissionais para assegurar o atingimento desses objetivos e por isso demanda consultorias pontuais.

Nesse sentido e orientada pela instrução normativa nº 1 de 4 de abril de 2019 na qual conceitua-se como solução de TI o "conjunto de bens ou serviços que apoiam processos de negócio, mediante conjugação de recursos, processos e técnicas utilizados para obter, processar, armazenar, disseminar e fazer uso de informações" esta diretoria buscou uma nova forma de prestação de serviço público, visto que busca a parceria com entes de cooperação participantes do sistema, mas que mantém a transparência por meio de diversos documentos como ordens de serviço, relatórios, atas, dentre outros. É importante frisar que o gerenciamento de projetos implica em um comprometimento permanente e contínuo da organização e que alguns projetos não seguem uma linha reta, podendo ir e voltar ao longo da sua necessidade de compreender melhor as demandas da comunidade e as reações dela frente aos produtos elaborados.

## DGES

O posicionamento da DGES na reunião de busca conjunta de soluções (SEI nº 1372136) foi o seguinte:

(...) a DGES, na pessoa do diretor, enfatizou que parte das recomendações orientativas (1, 2 e 3) são decorrentes de problemas na gestão dos contratos (...)

Em relação às propostas de recomendações 1, 2 e 3 do relatório preliminar, assim se pronunciou a DGES (SEI nº 1379090):

**Considerações:** Entendemos que as recomendações 1, 2 e 3 de auditoria deverão ser direcionadas à área requisitante, uma vez que o objeto da contratação é definido ainda na fase de planejamento, no estudo técnico preliminar e no termo de referência, pela própria área requisitante.

Para as próximas contratações do referido objeto, a equipe de licitação da Diretoria de Gestão orientará a área requisitante sobre as recomendações elencadas acima.

## DTI

Na reunião de busca conjunta de soluções (SEI nº 1392280), foram consignadas em ata as seguintes ponderações da DTI, que englobam o conteúdo das recomendações 1, 2 e 3:

Primeiramente, a DTI, na pessoa do diretor, enfatizou que a atual gestão da DTI mantém um "olhar saneador" em relação aos contratos com a RNP, em que a DTI não entra com recurso, mas complementa as atividades dispostas nos contratos, haja vista as metas previstas para a DTI. Segundo o diretor, por falta de gestão dos contratos, criou-se, no âmbito da DTI, um grupo de fiscalização dos contratos com a RNP para a construção de processos. Ressaltou, ainda, que tais contratos são imprescindíveis, apesar do pouco controle e gestão atualmente feitos. Nesse aspecto, a DTI concorda com a AUD no que diz respeito à cultura da Capes, com práticas e costumes que se perpetuam ao longo dos anos. Por fim, o diretor destacou que algumas diretorias têm utilizado de softwares e práticas de TI que fogem ao controle prático da DTI, caracterizando o que no Brasil é conhecido como TI invisível (no exterior é conhecido por Shadow TI), com o suporte institucional prestado aos contratos com a RNP, a título de exemplo. E o impasse continua, pois, segundo a DTI, não há contratos para hospedar soluções que hoje estão nos contratos com a RNP. O Diretor considera que a ferramenta de contratação da RNP pela CAPES pode ser aperfeiçoada e melhor gerida objetivando, assim, maior controle.

As ações da DTI para o atendimento às recomendações foram consignadas no Plano de Ação DTI (SEI nº 1383251), as quais se transcrevem:

Recomendação 1:

3.1.2. Ações Previstas:

a) Evitar o uso generalizado do termo consultoria nos próximos termos de referência e projetos básicos para contratação de soluções de TIC.

3.1.3.Prazo Previsto: Imediato, nas próximas contratações de soluções de TIC.

3.1.4.Observações: Necessário que a Auditoria deixe consignado nos autos deste trabalho quais características qualificam um serviço como consultoria, inclusive para os fins legais, a fim de que a DTI e demais diretorias possam identificar tais serviços de forma mais facilitada no âmbito de suas contratações.

#### Recomendação 2:

3.2.2.Ações Previstas:

a) Especificar, separadamente, os serviços a serem prestados via consultoria nos próximos termos de referência e projetos básicos para contratação de soluções de TIC.

3.2.3.Prazo Previsto: Imediato, nas próximas contratações de soluções de TIC.

3.2.4.Observação: Vide item 3.1.4 deste Plano.

#### Recomendação 3:

3.3.2.Ações Previstas:

a) Não contratar serviços de consultoria para prestação de serviços de natureza contínua, segundo entendimentos da Auditoria Interna, nas próximas contratação de soluções de TIC

3.3.3.Prazo Previsto: Imediato, nas próximas contratações de soluções de TIC.

#### Recomendação 4:

3.4.2.Ações Previstas:

a) Especificar, de forma detalhada, os serviços que envolvem soluções de TIC, nos próximos termos de referência e projetos básicos para contratação de soluções de TIC.

3.4.3.Prazo Previsto: Imediato, nas próximas contratações de soluções de TIC.

#### DPB

Na reunião de busca conjunta de soluções (SEI nº 1379998), a DPB mencionou o seguinte:

(...) a diretoria está de acordo com os achados elencados no relatório preliminar e com as melhorias propostas por meio das recomendações.

#### DRI

A AUD ressaltou a importância de observância às recomendações 1, 2 e 3, porquanto preventivas, no que a DRI assim destacou na reunião de busca conjunta de soluções (SEI nº 1381151):

A DRI, na pessoa da Diretora, apresentou os pontos positivos e também algumas dificuldades enfrentadas em relação ao contrato com a RNP. Informou da não renovação do contrato 126/2018 e que a diretoria está em fase de planejamento de uma nova contratação ainda para o 1º semestre de 2021. Nesse sentido, informou que as recomendações de auditoria vão ao encontro das melhorias pretendidas pela diretoria na elaboração do novo contrato e que deseja contar com o assessoramento da AUD ao longo do planejamento da contratação.

A manifestação da DRI sobre as propostas de recomendações 1, 2 e 3, foram compiladas na Nota Técnica nº 1/2021/DRI (SEI nº 1387560), nos seguintes termos:

#### Recomendação 1:

Inicialmente, cabe informar que o Contrato 126/2018 não foi renovado pela atual gestão da DRI. Desta forma, a Recomendação 1 será atendida na elaboração dos artefatos de novas contratações que tenham como objeto os serviços de consultoria.

#### Recomendação 2:

Como dito no item anterior, o Contrato 126/2018 não foi renovado pela atual gestão da DRI. Considerando a norma atual referente ao processo de contratação de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do SISP do Poder Executivo Federal, Instrução Normativa nº 1, de 4 de abril de 2019, o Termo de Referência deve ser elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação a partir do Estudo Técnico Preliminar da Contratação. Desta forma, quando na equipe de planejamento houver integrante requisitante, esta DRI atuará para que a recomendação seja atendida.

#### Recomendação 3:

Esta Diretoria acatará esta recomendação nas próximas contratações.

#### Análise da AUD

As recomendações 1, 2, 3 e 4, consideradas pertinentes também pelas áreas auditadas, são preventivas e estendem-se a todas as diretorias envolvidas como objeto de observância nos futuros contratos que envolvam prestação de serviços de consultoria. Pelo seu caráter preventivo, sugere-se o encaminhamento deste relatório também às diretorias DEB e DED para conhecimento das referidas recomendações, caso essas diretorias venham a contratar serviços de consultoria futuramente.

No caso da DGES, no seu papel institucional de auxiliar as demais diretorias na correta elaboração dos artefatos da contratação, a manifestação no sentido de orientar as áreas requisitantes é suficiente para o cumprimento desse papel.

Essas recomendações mantêm-se destinadas também à DGES apenas para o caso da ocorrência de futuras contratações de serviços de consultoria tendo essa diretoria como requisitante.

Quanto às considerações da DTI sobre as recomendações 1 e 2 (características qualificadoras de serviços como sendo de consultoria), a AUD já esclareceu nos autos do processo o que qualifica um serviço de consultoria, inclusive para os fins legais, a pedido da própria DTI no curso dos trabalhos de auditoria (SEI nº 1297047). Para maior aprofundamento jurídico sobre o tema, recomenda-se consulta à Procuradoria Federal na Capes.

A recomendação 4 passa a ser direcionada a todas as diretorias auditadas, e não mais somente à DTI, visto que todas as diretorias podem ser demandantes de serviços que envolvam soluções de TIC.

## Recomendações

### À DGES, DTI, DPB, DAV e DRI:

**RECOMENDAÇÃO 1.** Evitar o uso abusivo do termo "consultoria" no objeto dos contratos, uma vez que não foram identificados serviços de consultoria em alguns contratos cujo objeto constava o termo "serviços de consultoria".

**Prazo para atendimento:** imediato, a partir das novas contratações.

**RECOMENDAÇÃO 2.** Quando da contratação de serviços que envolvam prestação de serviços de consultoria, especificar, no Termo de Referência, separadamente, os serviços a serem prestados via consultoria, para que haja compatibilidade entre os serviços contratados e os serviços prestados e para viabilizar o melhor controle sobre os serviços prestados.

**Prazo para atendimento:** imediato, a partir das novas contratações.

**RECOMENDAÇÃO 3.** Não contratar serviços de consultoria para prestação de serviços de natureza contínua. Para tal, utilizar a força de trabalho da Capes ou contratar serviço terceirizado, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993.

**Prazo para atendimento:** imediato, a partir das novas contratações.

**RECOMENDAÇÃO 4.** Especificar de forma detalhada, no Termo de Referência, os serviços que envolvem soluções de TIC. As descrições genéricas "Serviços de Tecnologia da Informação" e "Apoio Técnico de Atividades de Informática", por exemplo, não são orientativas sobre o tipo de serviço a ser prestado e remetem a serviços de natureza contínua.

**Prazo para atendimento:** imediato, a partir das novas contratações.

## ACHADO 2 - INCOMPATIBILIDADE ENTRE AS INFORMAÇÕES DOS CONTRATOS E AS PRESTADAS PELAS DIRETORIAS DA CAPES E PELA RNP

### Situação encontrada

As respostas apresentadas pelas diretorias, assim como as da RNP, foram lacunosas, generalizadas e incongruentes, ou não foram prestadas nos termos requeridos nas solicitações de auditoria. Verificou-se que as informações constantes nos termos de referência, nas ordens de serviços, nas respostas das diretorias às solicitações de auditoria e nas informações prestadas pela RNP não foram compatíveis entre si em relação aos serviços contratados. Tal incompatibilidade pode ser verificada nas planilhas abaixo, nas quais fez-se um cotejo entre os serviços contratados e os serviços informados.

Na listagem encaminhada pela RNP (SEI nº 1187933), foram identificados serviços entre os quais, pela descrição apresentada, não foi possível se estabelecer uma conexão com os serviços contratados, tal como se pode verificar nas linhas 2, 3 e 4 da planilha 1 abaixo, referente ao Contrato nº 31/2017, e na linha 1 da planilha 2, referente ao Contrato nº 38/2017.

Constataram-se, também, serviços de consultoria que foram contratados, mas não reconhecidos pelas diretorias como serviços de consultoria, como se pode verificar nas linhas 1, 2 e 3 da planilha 2, referente ao Contrato nº 38/2017 e nas linhas 1, 2 e 3 da planilha 3, referente ao Contrato nº 126/2018.

Foram identificados, ainda, serviços que não trazem o termo consultoria, mas que foram considerados pela diretoria como um serviço prestado via consultoria, como se pode verificar na linha 3 da planilha 1, referente ao Contrato nº 31/2017.

Planilha 1 - Contrato nº 31/2017 (demandante: DAV)

nº	Serviço contratado	Prestador do serviço informado pela diretoria da Capes	Serviço informado pela diretoria da Capes	Prestador do serviço informado pela RNP	Serviço informado pela RNP
1	Serviço 3 - Serviço de implementação e análise de ferramentas para suporte à tomada de decisão para avaliação dos programas de pós-graduação. Sistema para Apoio à Gestão dos Programas de Pós-Graduação avaliados pela Capes. Ordem de Serviço 002/2017 - Produto esperado: <b>Consultoria</b> técnica especializada com o objetivo de realizar diagnóstico da tecnologia e modelo de indicadores utilizado pelas áreas de Medicina II e Ciências Biológicas II na avaliação de 2013, com geração de plano de ação para adaptação/implementação de processos à Plataforma SUCUPIRA e provas conceituais do estudo.	Jerônimo Gerolin e Universidade Federal de São Paulo - Unifesp	<b>Consultoria</b> técnica especializada com o objetivo de realizar diagnóstico da tecnologia e modelo de indicadores utilizado pelas áreas de Medicina II e Ciências Biológicas II na avaliação de 2013, com geração de plano de ação para adaptação/implementação de processos à Plataforma SUCUPIRA e provas conceituais do estudo.	Jerônimo Gerolin	Serviços de elaboração e validação de proposta para o monitoramento de indicadores de pós-graduação stricto sensu, para visibilidade e acesso a informações utilizadas no processo avaliativos dos programas de pós-graduação

2	-	Ivana Christine Araujo Lopes	Serviços especializados de <b>consultoria</b> em gestão de projetos e apoio à gestão da informação das iniciativas da Cooperação entre CAPES e RNP pela CONTRATADA, de forma não exclusiva, para a RNP.	Ivana Christine Araujo Lopes	Serviços especializados de <b>consultoria</b> em gestão de projetos e apoio à gestão da informação das iniciativas da Cooperação entre CAPES e RNP pela CONTRATADA, de forma não exclusiva, para a RNP.
3	Serviço 2 - Serviço de análise e qualidade dos dados enviados para avaliação dos programas de pós-graduação.	Universidade Estadual de Santa Catarina - UDESC	Serviço 2 - Serviço de análise e qualidade dos dados enviados para avaliação dos programas de pós-graduação.	Universidade Estadual de Santa Catarina - UDESC	Serviços especializados de cooperação acadêmica para realização de avaliação dos processos de negócios e os mapas de valor (atual e futuro) do cenário de CRIS/RIMS na CAPES e avaliação das tecnologias e desenvolvimento de um plano de maturidade de tecnologia de (TMPs) para formação do CRIS na CAPES
4	-	-	-	DOTCOM e WSP	Serviço especializado de <b>consultoria</b> e atendimento de atividades relacionadas à manutenção de bases de dados e administração de dados dos SGBDs (Oracle, Sybase e Postgre) utilizados nos projetos SISUAB/Periódicos da CAPES.

Fonte: Documentos DAV nº 1180214 e 1300524; Planilha RNP nº 1187933; Processo nº 23038.012915/2017-92.

#### Planilha 2 - Contrato nº 38/2017 (demandante: DPB)

nº	Serviço contratado	Prestador do serviço informado pela diretoria da Capes	Serviço informado pela diretoria da Capes	Prestador do serviço informado pela RNP	Serviço informado pela RNP
1	Serviço 4 - Serviço de apoio ao gerenciamento de operações de infraestrutura de TIC voltadas à sustentação de sistemas das áreas finalísticas da CAPES. Ordens de Serviço 004_2017 (0641710) e 004_2019 (1116718): Produto esperado: <b>Consultoria</b> especializada em gerenciamento operacional de infraestrutura de TIC.	-	Informou que o contrato é de prestação de serviços e não de consultoria.	FA CONSULTORIA	Serviço de <b>consultoria</b> e assessoria especializada em serviços de comunicação e gestão de conteúdos para o Portal Periódicos CAPES.
2	Serviço 4 - Serviço de apoio ao gerenciamento de operações de infraestrutura de TIC voltadas à sustentação de sistemas das áreas finalísticas da CAPES. Ordens de Serviço 004_2017 (0641710) e 004_2019 (1116718) : Produto esperado: <b>Consultoria</b> especializada em gerenciamento operacional de infraestrutura de TIC.	-	Informou que o contrato é de prestação de serviços e não de consultoria.	ACRTI	Serviços de <b>consultoria</b> em infraestrutura avançada de servidores de grande porte RED HAT 6.0, dentro do ambiente da CAPES, para o projeto de Periódicos.
3	Serviço 4 - Serviço de apoio ao gerenciamento de operações de infraestrutura de TIC voltadas à sustentação de sistemas das áreas finalísticas da CAPES. Ordens de Serviço 004_2017 (0641710) e 004_2019 (1116718): Produto esperado: <b>Consultoria</b> especializada em gerenciamento operacional de infraestrutura de TIC.	-	Informou que o contrato é de prestação de serviços e não de consultoria.	AR MELO	Serviços de <b>consultoria</b> técnica especializada com o objetivo de prospectar, planejar, documentar, organizar, implantar soluções, coordenar e liderar equipes de levantamento, desenvolvimento, implantação e produção de sistemas e serviços em ambiente de produção, concebendo novas soluções tecnológicas de apoio ao aprimoramento dos programas das pós-graduação brasileira e da UAB no âmbito da cooperação CAPES-RNP.

Fonte: Despacho CGPP nº 1181338; Ofício 1291161; Planilha RNP nº 1187933; Processo nº 23038.013551/2017-68.

#### Planilha 3 - Contrato nº 126/2018 (demandante: DRI)

nº	Serviço contratado	Prestador do serviço informado pela	Serviço informado pela diretoria da Capes	Prestador do serviço	Serviço informado pela RNP
----	--------------------	-------------------------------------	---	----------------------	----------------------------

		diretoria da Capes		informado pela RNP	
1	Serviço 8 - Serviço de apoio a implementação da metodologia DevOps, atrelando a disciplina de Segurança da Informação ao processo de Desenvolvimento e Operações Ágil – DevSecOps. Ordens de Serviço 012_2019 (1054395), 032_2019 (1092298), e 040_2019 (1132458): Produto Esperado: <b>Consultoria</b> especializada para avaliação do processo de adoção de DevSecOps, fomentado a construção de normas, procedimentos, padrões e tecnologias no desenvolvimento WEB, integração ágil na operação e testes de segurança e invasão integrados ao pipeline.	-	Informou que o contrato não prevê consultoria.	INSTRUCT	Serviços especializados de <b>consultoria</b> especializada para avaliação do processo de adoção de DevSecOps, procedimentos, padrões e tecnologias no desenvolvimento WEB, integração ágil na operação e testes de segurança e invasão integrados ao pipeline pela CONTRATADA, de forma não exclusiva, para a RNP.
2	Serviço 7 - Serviço de <b>consultoria</b> especializada em implantação de metodologia ágil e transformação digital. Ordens de Serviço 011_2019 (1054161), 031_2019 (1091876) e 039_2019 (1132449): Produto Esperado: <b>Consultoria</b> especializada visando a avaliação do nível de maturidade da DTI na adoção da metodologia ágil, especialmente no suporte da MDS 4.0.	-	Informou que o contrato não prevê consultoria.	INSTRUCT	Serviços especializados de <b>consultoria</b> especializada em implantação de metodologia ágil e transformação digital, visando a avaliação do nível de maturidade da Diretoria de Tecnologia da Informação - DTI na adoção da metodologia ágil, especialmente no suporte da metodologia de Desenvolvimento de Software 4.0, pela CONTRATADA, de forma não exclusiva, para a RNP.
3	5 - Serviço de <b>consultoria</b> especializada com o intuito de aprimorar os processos de gestão e fomento das ações da DRI. Ordens de Serviço 007_2019 (1034975), 017_2019 (1078650), 018_2019 (1060165), 029_2019 (1096887), 037_2019 (1129205), 045_2019 (1129721), 051_2019 (1129370): Produto Esperado: Sistemas, normas, métodos, processos e procedimentos estabelecidos aperfeiçoados e publicados, tornando-os mais objetivos e estruturados.	-	Informou que o contrato não prevê consultoria.	Humberto Alencar de Oliveira	<b>Consultoria</b> especializada em análise de processos para o programa de Internacionalização da CAPES- o PRINT

Fonte: Ofício DRI nº 1292392; Planilha RNP nº 1187933; Processo nº 23038.012828/2018-16.

A ausência de informações não permitiu aferir a correspondência entre os valores investidos, os serviços efetivamente executados, os profissionais envolvidos (alguns integram equipes vinculadas a pessoas jurídicas) e o número de horas utilizadas. Dessa forma, não foi possível apurar a quantidade de serviços de consultoria contratados e prestados, nem o valor exato investido nas contratações com a RNP.

#### Causas

Desconhecimento ou ausência de controle por parte das diretorias sobre os serviços prestados via consultoria.

Falta de clareza nos processos quanto à identificação do serviço de consultoria, do profissional que prestou o serviço e do valor investido.

Não entendimento do termo "consultoria". As diretorias não consideraram como consultoria os serviços contratados e prestados com essa nomenclatura.

#### Efeitos

As lacunas, incongruências e incompatibilidades detectadas, bem como a ausência de informações, além das dúvidas geradas, colocaram em xeque a confiabilidade das informações prestadas.

Gasto de recursos públicos sem o devido controle da eficiência e da efetividade.

#### Manifestação das áreas auditadas

##### DAV (Contrato 31/2017)

Na reunião de busca conjunta de soluções (SEI nº 1371247), assim se manifestou a DAV:

c) por fim, a recomendação 5, sobre a coleta de informações, a DAV posicionou-se no sentido de cumprimento da recomendação, haja vista as incongruências com os dados fornecidos pela RNP.

Em resposta à proposta de recomendação 5, a DAV pontuou o seguinte (SEI nº 1387589):

Com relação ao achado 2 sobre incompatibilidade entre as informações dos contratos e as prestadas pelas diretorias da CAPES e pela RNP e a recomendação 5, referente à compatibilização das informações prestadas esta Diretoria compromete-se atender a orientação, visto que também verificou a possibilidade de deixar mais claro o trabalho que está sendo desenvolvido e alinhar conceituações com os parceiros de seus projetos.

Neste sentido, reforçando o compromisso com a transparência, segue abaixo a planilha solicitada com o serviço contratado pela Capes à RNP; serviço contratado pela RNP ao prestador de serviço; nome completo do prestador do serviço (relacionando também todas as pessoas físicas vinculadas às pessoas jurídicas subcontratadas pela RNP, quando possível); e valor total pago pelo serviço no período analisado.

##### DPB (Contrato 38/2017)

Na reunião de busca conjunta de soluções (SEI nº 1379998), a DPB fez seguinte ponderação:

(...) a DPB atribui à DTI responsabilidade em relação à meta 4 contratada com a RNP no contrato 38/2017, dado que os serviços foram prestados e acompanhados no âmbito daquela DTI. Informou, ainda, sobre os trabalhos do Grupo de Trabalho que fora criado com o propósito de discutir melhorias no processo de gestão dos contratos com a RNP acrescentando que seria proveitosa a participação da AUD no referido GT.

Sobre a recomendação 5, o despacho SEI nº 1386273 faz remissão ao despacho da CGPP (SEI nº 1384829), do qual se extrai:

As recomendações são para a meta 4 que está sob responsabilidade da Diretoria de Tecnologia da Informação - DTI. Entendemos portanto, que a DTI deverá esclarecer os pontos e nos encaminhar para que possamos formalmente responder a Auditoria.

Para tanto, a DPB encaminhou a demanda para a DTI (SEI nº 1385578), a qual apresentou as informações por meio dos documentos SEI nºs 1392341 e 1392363.

#### **DRI (Contrato 126/2018)**

Sobre a recomendação 5, a DRI remeteu à RNP o Ofício nº 14/2021-DRI/CAPES (SEI nº 1396002), a qual respondeu por meio dos documentos SEI nºs 1401530 e 1401554.

#### **Análise da AUD**

Nas reuniões de busca conjunta de soluções com as diretorias, a AUD informou que a recomendação 5 tem caráter protetivo e de registro de informações, ou seja, visa ao preenchimento das lacunas aos achados de auditoria, bem como também permitir o registro das ações realizadas pelas diretorias em relação aos contratos auditados.

Após a manifestação das unidades auditadas ante o relatório preliminar de auditoria, as informações prestadas não foram, novamente, detalhadas ao ponto de tornar possível a identificação dos serviços de consultoria de fato prestados, tampouco os valores investidos especificamente nesses serviços. Além disso, as três diretorias (DAV, DPB e DRI) não fizeram uma análise das informações enviadas pela RNP para compatibilizar os serviços, conferindo se os serviços informados pela RNP condizem com os serviços contratados. As diretorias apenas encaminharam as informações da forma que foram apresentadas pela RNP.

Constata-se, portanto, que há fragilidade no acompanhamento e controle das metas pactuadas. Registra-se que, mesmo a DTI não figurando como área demandante, as áreas demandantes atribuem a responsabilidade de controle de algumas metas à DTI. Não à toa, ocorreu a necessidade premente de pedido de informações à DTI para subsidiar respostas. Dessa forma, conclui-se que nenhuma das áreas efetivamente realizam o controle dos serviços de consultoria prestados.

A AUD conclui pela manutenção da recomendação 5 às diretorias DAV e DRI, conforme apontamentos a seguir.

#### **DAV (Contrato 31/2017)**

Apesar de a DAV ter apresentado informações sobre todos os serviços contratados no Contrato nº 31/2017, a análise da AUD restringe-se aos serviços de consultoria contratados, que são objeto desta avaliação, apresentando as seguintes constatações:

a) o serviço subcontratado pela RNP ao prestador de serviços Jerônimo Gerolin LTDA apresenta similaridade com o serviço contratado pela DAV:

<b>Prestador do serviço</b>	<b>Serviço contratado pela DAV</b>	<b>Serviço contratado pela RNP</b>
Jerônimo Gerolin LTDA	<p><b>Serviço 3</b> - Serviço de implementação e análise de ferramentas para suporte à tomada de decisão para avaliação dos programas de pós-graduação</p> <p><b>Ordem de serviço:</b> 002/20147 (SEI 630544)</p> <p><b>Produto esperado:</b> consultoria técnica especializada com o objetivo de realizar diagnóstico da tecnologia e modelo de indicadores utilizado pelas áreas de Medicina II e Ciências Biológicas II na avaliação de 2013, com geração de plano de ação para adaptação/implementação de processos à Plataforma SUCUPIRA e provas conceituais do estudo.</p>	Serviços de elaboração e validação de proposta para o monitoramento de indicadores de pós-graduação stricto sensu, para visibilidade e acesso a informações utilizadas no processo avaliativos dos programas de pós-graduação.

b) não é possível identificar a relação entre o serviço subcontratado pela RNP à prestadora de serviços Ivana Christine Araújo Lopes com o serviço contratado pela DAV:

<b>Prestador do serviço</b>	<b>Serviço contratado pela DAV</b>	<b>Serviço contratado pela RNP</b>
Ivana Christine Araújo Lopes	<p><b>Serviço 3</b> - Serviço de implementação e análise de ferramentas para suporte à tomada de decisão para avaliação dos programas de pós-graduação</p> <p><b>Ordem de serviço:</b> 002/20147 (SEI 630544)</p> <p><b>Produto esperado:</b> consultoria técnica especializada com o objetivo de realizar diagnóstico da tecnologia e modelo de indicadores utilizado pelas áreas de Medicina II e Ciências Biológicas II na avaliação de 2013, com geração de plano de ação para adaptação/implementação de processos à Plataforma SUCUPIRA e provas conceituais do estudo.</p>	Prestação de serviços especializados de consultoria em gestão de projetos e apoio à gestão da informação das iniciativas da Cooperação entre CAPES e RNP pela CONTRATADA, de forma não exclusiva, para a RNP.

c) não é possível identificar a relação entre o serviço subcontratado pela RNP à prestadora de serviços WPS Consultoria e Sistemas LTDA com o serviço contratado pela DAV. Além disso, não é possível estabelecer relação entre o serviço subcontratado pela RNP para utilização em projetos SISUAB e Portal de Periódicos, das diretorias DED e DPB respectivamente, com o serviço contratado pela DAV:

Prestador do serviço	Serviço contratado pela DAV	Serviço contratado pela RNP
WPS Consultoria e Sistemas LTDA	<b>Serviço 7</b> - Serviço de desenvolvimento e implantação do ambiente experimental de alta disponibilidade para colaboração científica com uso de infraestrutura avançada. Obs: Não há ordem de serviço que requeira produto de consultoria.	Prestação de serviços especializados de Consultoria e atendimento de atividades relacionadas à manutenção de base de dados e administração de dados dos SGBDs (Oracle, Sybase e Postgres) utilizados nos Projeto SISUAB/Periódicos da CAPES, de forma não exclusiva, para a RNP.

Conclui-se que a manifestação da DAV não é suficiente para a compatibilização dos serviços contratados pela DAV e os subcontratados pela RNP. Solicita-se à DAV que preste esclarecimentos acerca das constatações elencadas nos itens "b" e "c" acima, evidenciando quais serviços foram de fato prestados pela RNP por meio dos prestadores de serviço Ivana Christine Araújo Lopes e WPS Consultoria e Sistemas LTDA, em relação aos serviços contratados pela DAV.

#### DPB (Contrato 38/2017)

De acordo com o documento SEI nº 1386273, a CGPP/DPB encaminhou a demanda para a DTI (SEI nº 1386273), uma vez que a recomendação diz respeito à meta 4, que estaria sob a responsabilidade da DTI. Em tempo, a DTI respondeu (SEI nº 1392341).

Ao confrontar as informações preexistentes com as encaminhadas pela DTI (SEI nº 1392363), a AUD constatou:

a) os dados fornecidos pela DTI contemplam ao que foi solicitado na recomendação 5 (serviço contratado pela Capes à RNP; serviço contratado pela RNP ao prestador de serviço; nome completo do prestador do serviço; relação de todas as pessoas físicas vinculadas às pessoas jurídicas subcontratadas pela RNP; valor total pago pelo serviço);

b) os dados referentes à meta 4 complementam os dados anteriormente enviados pela DPB, uma vez que os prestadores listados não constavam na listagem inicial da DPB (SEI nº 1181329), quando das solicitações na fase de execução da auditoria, como pessoas jurídicas vinculadas ao contrato (SEI nº 1392363);

c) os serviços subcontratados aos prestadores de serviços pela RNP parecem ter relação com o serviço contratado pela DPB, não sendo possível afirmar ao certo, dada a generalidade da descrição do produto esperado, conforme ordens de serviço nº 004/2017 e 004/2019: "consultoria especializada em gerenciamento operacional de infraestrutura de TIC":

Prestador do serviço	Serviço contratado pela DPB	Serviço contratado pela RNP
ACR TI SERVIÇOS EM TECNOLOGIA LTDA André Conter Ribeiro	<b>Serviço 4</b> - Serviço de apoio ao gerenciamento de operações de infraestrutura de TIC voltadas à sustentação de sistemas das áreas finalísticas da CAPES. <b>Ordens de Serviço:</b> 004_2017 (0641710) e 004_2019 (1116718); <b>Produto esperado:</b> Consultoria especializada em gerenciamento operacional de infraestrutura de TIC.	Prestação de serviços especializado em infraestrutura avançada da rede CAPES, em sistemas complexos na plataforma do sistema operacional Linux, em serviços de clusterização, em serviço de virtualização, em firewall, em balanceamento de carga e em segurança
CYBERWAVE INFORMATICA LTDA - ME Maximiano Lourenço Teixeira	<b>Serviço 4</b> - Serviço de apoio ao gerenciamento de operações de infraestrutura de TIC voltadas à sustentação de sistemas das áreas finalísticas da CAPES. <b>Ordens de Serviço:</b> 004_2017 (0641710) e 004_2019 (1116718); <b>Produto esperado:</b> Consultoria especializada em gerenciamento operacional de infraestrutura de TIC.	Prestação de desenvolvimento de software, com o objetivo de pesquisar, elaborar, documentar, estruturar, executar, desenvolver, coordenar e gerenciar a execução por terceiros para implantar projetos e soluções de modernização de infraestrutura

Conclui-se que a manifestação da DPB, em paralelo com a da DTI, é suficiente para o atendimento à proposta de recomendação 5.

#### DRI (Contrato 126/2018)

De acordo com o documento SEI nº 1396002, a DRI encaminhou a demanda para a RNP em busca de subsídios para resposta à recomendação 5. A RNP respondeu a tempo (SEI nºs 1401530 e 1401554).

Ao confrontar as informações preexistentes com as encaminhadas pela RNP, a AUD constatou:

a) houve a inclusão de dados referentes ao 1º Termo Aditivo, que não foram encaminhados quando das solicitações na fase de execução da auditoria, como pessoas jurídicas vinculadas ao contrato (SEI nº 1401554);

b) os dados fornecidos pela RNP (SEI nº 1401554) não contemplam ao que foi solicitado na proposta de recomendação 5, no que se refere à compatibilização dos serviços de consultoria previstos no contrato da DRI com os serviços informados como prestados pela RNP. A planilha enviada pela RNP (SEI nº 1401530) apresenta o objeto do contrato da RNP com o prestador de serviços, sem fazer relação ao serviço contratado pela Capes;

c) pela descrição do objeto na planilha da RNP (SEI nº 1401554), é possível relacionar os seguintes serviços subcontratados pela RNP aos serviços contratados pela DRI:

Prestador do serviço	Serviço contratado pela DRI	Serviço contratado pela RNP
INSTRUCT	<p><b>Serviço 8</b> - Serviço de apoio a implementação da metodologia DevOps, atrelando a disciplina de Segurança da Informação ao processo de Desenvolvimento e Operações Ágil – DevSecOps.  <b>Ordens de Serviço:</b> 012_2019 (1054395), 032_2019 (1092298), e 040_2019 (1132458).  <b>Produto Esperado:</b> Consultoria especializada para avaliação do processo de adoção de DevSecOps, fomentado a construção de normas, procedimentos, padrões e tecnologias no desenvolvimento WEB, integração ágil na operação e testes de segurança e invasão integrados ao pipeline.</p>	<p>Constitui objeto do presente Contrato a prestação de serviços especializados de consultoria especializada para avaliação do processo de adoção de DevSecOps, procedimentos, padrões e tecnologias no desenvolvimento WEB, integração ágil na operação e testes de segurança e invasão integrados ao pipeline pela CONTRATADA, de forma não exclusiva, para a RNP.</p>
INSTRUCT	<p><b>Serviço 7</b> - Serviço de <u>consultoria</u> especializada em implantação de metodologia ágil e transformação digital.  <b>Ordens de Serviço:</b> 011_2019 (1054161), 031_2019 (1091876) e 039_2019 (1132449).  <b>Produto Esperado:</b> Consultoria especializada visando à avaliação do nível de maturidade da DTI na adoção da metodologia ágil, especialmente no suporte da MDS 4.0.</p>	<p>Constitui objeto do presente Contrato a prestação de serviços especializados de consultoria especializada para avaliação do processo de adoção de DevSecOps, procedimentos, padrões e tecnologias no desenvolvimento WEB, integração ágil na operação e testes de segurança e invasão integrados ao pipeline pela CONTRATADA, de forma não exclusiva, para a RNP.</p>
Humberto Alencar de Oliveira	<p><b>Serviço 5</b> - Serviço de <u>consultoria</u> especializada com o intuito de aprimorar os processos de gestão e fomento das ações da DRI.  <b>Ordens de Serviço:</b> 007_2019 (1034975), 017_2019 (1078650), 018_2019 (1060165), 029_2019 (1096887), 037_2019 (1129205), 045_2019 (1129721), 051_2019 (1129370).  <b>Produto Esperado:</b> Sistemas, normas, métodos, processos e procedimentos estabelecidos aperfeiçoados e publicados, tornando-os mais objetivos e estruturados.</p>	<p>Consultoria especializada em análise de processos para o programa de Internacionalização da CAPES- o PRINT</p>
Equipe K2 Humberto Alencar de Oliveira	<p><b>Serviço 5</b> - Serviço de <u>consultoria</u> especializada com o intuito de aprimorar os processos de gestão e fomento das ações da DRI.  <b>Ordens de Serviço:</b> 007_2019 (1034975), 017_2019 (1078650), 018_2019 (1060165), 029_2019 (1096887), 037_2019 (1129205), 045_2019 (1129721), 051_2019 (1129370).  <b>Produto Esperado:</b> Sistemas, normas, métodos, processos e procedimentos estabelecidos aperfeiçoados e publicados, tornando-os mais objetivos e estruturados</p>	<p>Os serviços prestados pelo consultor estão alinhados à meta 05 do contrato com as seguintes atividades abaixo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 - Estabelecer uma visão estratégica dos Projetos Institucionais da DRI;</li> <li>2 - Promover melhorias nos processos de desenvolvimento de projetos para a estruturação dos projetos governamentais;</li> <li>3 - Realizar o mapeamento de projetos estruturantes junto às coordenações gerais;</li> <li>4 - Posicionar a Diretoria frente às mudanças e a novas demandas governamentais;</li> <li>5 - Propor e implementar estratégias de comunicação e interlocução entre outras unidades da CAPES, bem como com os órgãos públicos e Instituições de Ensino Superior;</li> <li>6 - Apresentar proposta de projetos de acordo com os interesses e objetivos estratégicos da Diretoria;</li> <li>7 - Realizar estudos de viabilidade para a execução de projetos governamentais;</li> <li>8 - Realizar o gerenciamento de recursos de forma otimizada e transparente entre todas as áreas da Diretoria;</li> <li>9 - Definir modelos de relações corporativas institucionais junto a entidades públicas, organismos internacionais, entidades de classes, ONGs, comitês, comissões, grupos temáticos e Instituições de Ensino</li> </ol>

	<p>Superior Nacionais e Estrangeiras;</p> <p>10 - Definir objetivos e metas para orientar a Gestão de Projetos Institucionais da DRI;</p> <p>11 - Acompanhar conferências temáticas e grupos de trabalhos de interesse da Diretoria;</p> <p>12 - Difundir e direcionar o conteúdo das políticas públicas de interesse da Diretoria;</p> <p>13 - Oferecer informações qualificadas, com o propósito de subsidiar decisões que agreguem valor à Diretoria; e</p> <p>14 - Fornecer dados, análises e informações para subsidiar processos decisórios da Diretoria.</p>
--	---

d) não é possível identificar a relação entre os serviços subcontratados pela RNP relacionados abaixo (SEI nº 1401554) com os serviços contratados pela DRI:

Prestador do serviço	Serviço contratado pela RNP
K2 INFORMATION TECHNOLOGY	Constitui objeto do presente Contrato a prestação de <u>serviços de consultoria</u> especializados em Gestão de Projetos Institucionais, a fim de auxiliar a RNP na estruturação e implementação de modelo de Gestão de Projetos para adequação de processos e da estrutura organizacional da Diretoria de Relações Internacionais da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior DRI/CAPES, visando ao alinhamento das ações e estratégias da referida diretoria, aos seus objetivos estratégicos.
Equipe Hexper Daniel Costa	Constitui objeto do presente Contrato a prestação de <u>serviços de consultoria</u> especializados em Gestão de Projetos Institucionais, a fim de auxiliar a RNP na estruturação e implementação de modelo de Gestão de Projetos para adequação de processos e da estrutura organizacional junto à Diretoria de Relações Internacionais da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior DRI/CAPES, visando ao alinhamento das ações e estratégias da referida diretoria, aos seus objetivos estratégicos

Conclui-se que a manifestação da DRI não é suficiente para a compatibilização de todos os serviços contratados pela DRI e os subcontratados pela RNP.

#### Recomendações

##### À DAV e DRI:

**RECOMENDAÇÃO 5.** Compatibilizar os serviços de consultoria previstos no contrato sob a sua supervisão, Contrato nº 31/2017 (DAV) e Contrato nº 126/2018 (DRI), com os serviços de consultoria informados como prestados pela RNP, uma vez que houve incongruências entre informações prestadas pelas diretorias e pela RNP. Para tanto, encaminhar à AUD planilha contendo as seguintes informações: serviço de consultoria contratado pela Capes à RNP; serviço de consultoria contratado pela RNP ao prestador de serviço; nome completo do prestador do serviço (relacionar também todas as pessoas físicas vinculadas às pessoas jurídicas subcontratadas pela RNP); e valor total pago pelo serviço de consultoria.

**Prazo para atendimento:** 30 dias, a partir do recebimento do relatório final.

#### ACHADO 3 - CONFORMIDADE DOS CONTRATOS DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA COM A LEGISLAÇÃO REGULAMENTADORA

##### Situação encontrada

Um ponto positivo a ser destacado no curso da auditoria foi a constatação de estarem os contratos de serviços de consultoria em conformidade com os instrumentos normativos a eles aplicáveis do ponto de vista formal.

Após consulta dos processos no SEI e no SIPAC, verificou-se a correta instrução dos processos com a conferência dos documentos obrigatórios para a sua composição: estudos técnicos preliminares, termos de referência, contratos, pareceres jurídicos, relatórios de gestão dos contratos, ordens de serviço, relatórios de prestação de contas, relatórios de ateste da qualidade dos produtos entregues.

Ressalta-se que a análise se ateve apenas aos aspectos formais constitutivos dos processos de contratação de serviços de consultoria sob o aparato da legislação aplicável ao tipo de contratação escopo da auditoria, até mesmo porque é uma auditoria mais de cunho operacional que de conformidade.

##### Causas

As exigências legais foram cumpridas com relação aos documentos obrigatórios para a correta instrução dos processos.

Procedimentos do processo de contratação bem estabelecidos.

##### Efeitos

Atendimento ao princípio da legalidade.

Celeridade processual.

Afastamento de retrabalhos.

##### Recomendações

Sem recomendações.

## PARTE II - RELAÇÃO CUSTO X BENEFÍCIO E RISCOS DA CONTRATAÇÃO

### QUESTÕES DE AUDITORIA

**Q2.** Há avaliação da relação custo-benefício das contratações de serviços de consultoria e como são geridos os riscos?

#### SUBQUESTÕES:

**Q2.SQ1.** Os custos, os riscos, a vigência e os benefícios desse tipo de contratação justificam a não contratação de servidores públicos para o objeto proposto no contrato?

**Q2.SQ2.** Como as áreas demandantes mensuram a eficiência desse tipo de contratação sob o aspecto econômico do investimento despendido e os resultados apresentados?

**Q2.SQ3.** Os produtos são utilizados para implementação de melhorias nos objetos de estudo das consultorias?

**Q2.SQ4.** Como a Capes identifica quando uma atividade deve ser suprida com a consultoria por produto?

**Q2.SQ5.** Como o gestor do contrato avalia os produtos entregues ao final da contratação e a sua conformidade com os instrumentos legais e regulatórios?

### CRITÉRIOS

1. Contratos Capes / RNP nº 31/2017 (Processo nº 23038.012915/2017-92), nº 38/2017 (Processo nº 23038.013551/2017-68) e nº 126/2018 (Processo nº 23038.012828/2018-16);
2. Acordo Unesco / Capes nº 914BRZ1050.2 (Processo nº 23038.001453/2017-88);
3. Acordo Unesco / Capes - Unesco - Contrato nº AS-3628/2017 (Processo nº 23038.019124/2017-93);
4. Contratos decorrentes de processos licitatórios (inexigibilidade, dispensa, pregão e outros) listados no Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC) no período auditado;
5. Lei nº 8.666, de 1993, que trata das normas relativas a licitações e contratos da Administração Pública;
6. Instrução Normativa nº 5, 2017, que trata dos serviços sob o regime de execução indireta;
7. Instrução Normativa SLTI/MP nº 4, de 2014, que trata da contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pela administração pública federal;
8. Instrução Normativa SGD/ME nº 1, de 2019, que trata da contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pela administração pública federal (atual);
9. Decreto nº 5.151, de 2014, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos;
10. Decreto nº 9.507, de 2008, que dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União;
11. Manuais e guias dos órgãos de controle (TCU e CGU) sobre os tipos de contratos em análise.

### ACHADO 4 - AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA ECONOMICIDADE NO USO DOS RECURSOS COM A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA

#### Situação encontrada

Os 3 (três) contratos de prestação de serviços da RNP com Capes trazem os respectivos objetos:

a) Contrato nº 31/2017 - Diretoria de Avaliação (DAV) - Prover serviços tecnológicos voltados ao Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG), consistindo no apoio à adequação e implantação de ferramentas indexadoras e classificatórias, análise de qualidade de dados, análise estatística, suporte à tomada de decisões, bem como desenvolvimento e implantação de ambientes de alta disponibilidade para colaboração científica;

b) Contrato nº 38/2017 - Diretoria de Programas e Bolsas (DPB) - Prestação de serviços de sustentação, evolução e suporte de estrutura tecnológica do Portal de Periódicos, bem como serviços de alta conectividade, incluindo redes de alta velocidade, garantia de segurança da informação e alta disponibilidade dos serviços e aplicações de TICs;

Contrato nº 126/2018 - Diretoria de Relações Internacionais (DRI) - Prestação de serviços de tecnologia da informação e comunicação para integração, sustentação, evolução e suporte de soluções tecnológicas e ferramentas de apoio à Diretoria de Relações Internacionais - DRI, objetivando a implementação de módulo específico voltado para o Programa Institucional de Internacionalização (CAPES-PrInt), inclusive com implantação de ferramentas indexadoras e classificatórias que permitam a análise de qualidade de dados estatísticos, bem como o acompanhamento e monitoramento dos usuários internos e externos dos sistemas CAPES

Após análise dos três contratos, verificou-se que a maioria dos serviços de consultoria contratados são para suprir necessidades relacionadas ao desenvolvimento de metodologias, tecnologias e ferramentas de TI. Apesar de as áreas demandantes serem as diretorias finalísticas (DAV, DPB e DRI), a necessidade de se contratarem os serviços, em sua maioria, deu-se pela falta de pessoal na Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) para desenvolver os trabalhos, tanto é que as justificativas para as contratações são apresentadas pela DTI nos termos de referência, e não pelas diretorias finalísticas.

A DTI justificou, nos termos de referência dos contratos em questão, que a carreira de Gestão, Planejamento e Infraestrutura em Ciência e Tecnologia, à qual pertence o quadro de pessoal da Capes, não contempla e não exige que os órgãos possuam em sua força de trabalho especialistas em Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), razão pela qual a Capes possui muito poucos servidores com formação em TIC. Portanto, para cumprir suas metas do Plano Nacional de Educação (PNE), a Capes conta com a parceria da RNP, enquanto Organização Social parceira do Ministério da Educação em diversas frentes.

Tal parceria com a RNP, no entanto, precisa ser comprovadamente vantajosa para a Capes do ponto de vista econômico. Para tanto, os valores das contratações precisam ser vantajosos em relação ao valor praticado no mercado.

Os contratos com a RNP ocorreram por dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XXIV, da Lei nº 8.666, de 1993 (contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão), em que a contratada figura como prestadora de serviços, e, para o cumprimento de suas obrigações, terceiriza os serviços. É, portanto, uma "terceirização da terceirização".

As dispensas foram realizadas com estimativa de preços apenas mediante pesquisa com a própria RNP, com a justificativa de que "não foram encontradas pesquisas com características similares às especificadas nos objetos das contratações que se enquadrem nos parâmetros I, II e III do art. 2º da IN SLTI/MP nº 05/2014". Sobre isso, observou-se que:

a) os objetos das contratações são descritos de forma muito específica, inclusive ligados a algum termo que restringe o serviço contratado ao universo da Capes (Portal de Periódicos, Capes-Print, SNPG...), de forma que pode ser um fator que inviabiliza a pesquisa de preços e promove a restrição de competitividade. A respeito disso, a Lei nº 10.520/2020 dispõe no art. 3º, inciso II, que "a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição";

b) se, mesmo ao evitar a especificação em excesso do objeto do contrato, não for possível realizar a pesquisa de preços utilizando-se os parâmetros I, II e III da referida instrução normativa, há de se refletir que, se a RNP subcontrata pessoas físicas e jurídicas para a prestação dos serviços contratados pela Capes, significa que há outros fornecedores para os serviços contratados e há, portanto, a possibilidade de se realizar pesquisa de preços com diferentes fornecedores, e não somente com a RNP. Essa pesquisa está em conformidade com o inciso IV da referida IN (atualmente inciso IV, do art. 5º, da IN nº 73/2020 do Ministério da Economia):

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico gov.br/paineldeprecos, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

II - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou

**IV - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.**

Além disso, verificou-se que os valores dos contratos com a RNP são vultosos e, pelo exposto no parágrafo anterior, em relação à ausência de pesquisa de preços, não restou comprovado se esses valores seriam de fato mais vantajosos ou, ao menos, condizentes com os praticados pelo mercado.

Também não restou comprovado que a parceria com a RNP custa menos aos cofres públicos que o fortalecimento / aperfeiçoamento da força de trabalho do quadro de servidores na área de TIC. Com as informações disponibilizadas pelas diretorias e pela RNP, não foi possível identificar quantos prestadores de serviço foram disponibilizados para a elaboração de cada produto. Dessa forma, não foi possível fazer um comparativo do valor pago a cada prestador de serviço da RNP com o valor que é pago a um servidor da Capes, no mesmo período, ou com o valor que seria pago a um terceirizado. Essa ponderação, apesar de não ser tarefa simples, faz-se necessária, especialmente em tempos de racionalização de recursos, crises econômicas e corte de gastos.

## Causas

Especificação em excesso do objeto da contratação.

Fragilidade no planejamento da contratação, especialmente na pesquisa de preços.

Cultura e comodidade relativas às parcerias com a RNP.

Falta de pessoal.

Imprevisão de realização de concurso público.

## Efeitos

Restrição à competitividade.

Exposição ao risco de efetuar gastos acima do necessário à execução dos serviços.

Impossibilidade de saber se os recursos gastos contemplam os princípios da vantajosidade econômica e da eficiência em relação aos produtos contratados.

## Manifestação das áreas auditadas

### DRI

Demandada a se pronunciar acerca do serviço de consultoria nº 5, no âmbito do Contrato nº 126/2018 com a RNP, a justificativa da DRI foi a seguinte (Nota Técnica nº 1/2021/DRI - SEI nº 1387560):

A RNP, quando motivada a apresentar um consultor para a linha de serviço 5, em janeiro/2020, contratou o Sr. Humberto Alencar de Oliveira. Para responder a recomendação, incluímos no presente processo o currículo do consultor, que apresenta, entre outras capacidades, habilidades e experiências profissionais.

(...)

### DGES

Na reunião de busca conjunta de soluções (SEI nº 1372136), foi o seguinte o posicionamento da DGES:

a) sobre a recomendação 7, a DGES informou que sempre são feitas pesquisas de preços nos contratos, incluindo os da RNP, o que destoaria dos achados de auditoria quanto à necessidade de comprovação da vantajosidade econômica. Essa situação demanda esclarecimento por parte da DGES, demonstrando os registros de comprovação da vantajosidade, nos autos dos processos, para a contratação com a RNP (apesar do comando legal da dispensa de licitação no caso de organizações sociais);

Assim se pronunciou a DGES (SEI nº 1379090) sobre a recomendação 7:

**Considerações:** Os processos de contratações utilizaram para as pesquisas de preços as disposições definidas na IN 5/2014, vigente à época da contratação, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme documentos SEI 0500407, SEI 0542586 e SEI 0854048).

Fazendo uma correlação com a IN 73/2020, verifica-se que as referidas contratações utilizaram majoritariamente os critérios do art. 5, incisos II e IV da IN nº 73/2020. Em outras palavras, a pesquisa de preços foi realizada a partir de valores oriundos de "aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório" e também foi realizada "pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório".

No entanto, cabe ressaltar que os contratos em pauta possuem natureza muito específica e de difícil comparação por meio da pesquisa de preços, não havendo resultados concretos com a aplicação direta do normativo comentado, que fora desenhado para serviços em geral. Neste caso específico, trata-se de contratos para serviços de apoio, com características muito singulares, relacionados a diversas ações específicas da CAPES.

(...)

Em complementação, o item 19.15 do Estudo Técnico Preliminar (SEI 0854048) indica que "a contratação em apreço, **por suas características técnicas próprias e extremamente vinculadas** ao negócio da Diretoria de Relações Internacionais da CAPES, incide na situação de singularidade do objeto contratado, o que por certo **difículta sobremaneira a realização da pesquisa de preços** nos exatos moldes da IN n.º 5, de 2014, e exatamente por isso, sob pena de não se conseguir contratar, exige que o gestor lance mão de estratégias e parâmetros que garantam que a contratação seja vantajosa, econômica e eficiente".

### DTI

Na reunião de buscas conjunta de soluções (SEI nº 1392280), a DTI fez a seguinte ponderação:

a) sobre a recomendação 8, a DTI informou que, a partir das novas contratações, apresentará estudos demonstrando prova da vantajosidade técnico-econômica de contratos de serviços de TIC com organizações sociais, como a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), bem como o tipo de valor que esse tipo de contratação agrega à força de trabalho da DTI. Destacou dois fatores: orçamento baixo e desinteresse de servidores pela área. Outro aspecto diz respeito ao orçamento pago aos contratos com a RNP, que, segundo a DTI, poderia ser melhor utilizado pela DTI, em face do cenário crítico.

À proposta de recomendação 8, a DTI assim se manifestou (Plano de Ação DTI - SEI nº 1383251):

3.5.2. Ações Previstas:

b) Realizar Estudo Técnico contendo alternativas para o fortalecimento da força de trabalho da DTI e avaliar a vantajosidade dos contratos celebrados com a Organização Social Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP).

3.5.3. Prazo Previsto: 90 dias, a partir da emissão do Relatório de Auditoria Definitivo.

3.5.4. Observação: Solicita-se que a Auditoria informe no Relatório Definitivo se o Contrato nº 126/2017 deve ser contemplado no referido estudo, uma vez que este se encontra definitivamente encerrado, em face de sua não prorrogação no ano de 2020

## Análise da AUD

**DRI**

Na sua manifestação sobre a proposta de recomendação 6 (SEI nº 1387560), a DRI não apresentou justificativas para a contratação de consultor externo em detrimento de servidores da Capes para a execução do objeto do contrato, apenas ateu-se a descrever o currículo do consultor externo contratado, bem como consta anexo aos autos do processo (SEI nº 1387732).

A AUD entende que a simples apresentação do currículo do prestador dos serviços não atende à recomendação em apreço, uma vez que o serviço contratado (*Consultoria especializada com o intuito de aprimorar os processos de gestão e fomento das ações da DRI*), pelas características descritas nos autos, poderia, em tese, ter sido exercido por servidor da Capes com base no produto esperado. Portanto, mantém-se a recomendação para que a DRI apresente a justificativa solicitada.

**DGES**

A recomendação 7 é preventiva, pois visa ao preenchimento de lacunas no planejamento das contratações, bem como orienta ações futuras da DGES, incluindo orientações a outras diretorias da Capes sobre as especificidades do objeto dos contratos, conforme explanado pela AUD na reunião de busca conjunta de soluções (SEI nº 1372136).

Desse modo, a AUD entende como razoável a resposta fornecida pela DGES (SEI nº 1379090) quanto à recomendação 7, quando enfatiza serem os contratos de consultoria de "natureza muito específica e de difícil comparação por meio da pesquisa de preço". Registra-se que, no curso dos trabalhos de auditoria, também se buscaram objetos similares aos contratados pela Capes para os serviços de consultoria em painéis de compras governamentais, os quais não foram encontrados, haja vista as especificidades dos objetos contratados pela Capes, portanto, de difícil comparação. Além disso, a DGES apresentou evidências das comparações de preços realizadas nas contratações, o que é suficiente para o atendimento à recomendação 7.

**DTI**

A AUD destacou na reunião com a DTI (SEI nº 1392280) a importância da apresentação de um estudo demonstrando porque a contratação de serviços de TIC com a Organização Social Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) é mais vantajosa (tecnicamente e financeiramente) para a Capes. A recomendação 8 é preventiva e protetiva, pois, além do preenchimento das lacunas aos achados de auditoria, serve para orientar ações futuras da DTI em face da força de trabalho operante.

Já no Plano de Ação DTI (SEI nº 1383251) foi possível verificar mais a fundo a necessidade desse estudo. No documento formulado, a DTI apresentou uma visão geral da força de trabalho e destacou a necessidade de ampliação da sua força de trabalho, que, no momento atual, depende de contratos de prestação de serviços para execução de suas atividades.

A diretoria se prontificou a apresentar, em 90 dias, estudo técnico com alternativas para o fortalecimento da força de trabalho da DTI e avaliar a vantajosidade dos contratos celebrados com a RNP. A AUD concorda com o prazo sugerido pela DTI para o cumprimento da recomendação.

Recomenda-se ainda à DTI que, no referido estudo, contenha, sobretudo, as soluções que deverá adotar tendo em vista a deficiência de força de trabalho para o cumprimento do atual Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC), em que são previstas 181 ações de TIC a serem executadas pela DTI (desenvolvimento e manutenção de sistemas, sustentação e melhoria de infraestrutura), nos termos apresentado pela DTI no Plano de Ação DTI (SEI nº 1383251).

Por fim, sobre a observação da DTI (item 3.5.4), a AUD entende que o Contrato nº 126/2017 não necessita ser contemplado no referido estudo, visto que fora encerrado, mas devem constar do estudo os novos contratos que estejam em fase de planejamento da contratação.

**Recomendações****À DRI:**

**RECOMENDAÇÃO 6.** Apresentar as justificativas pertinentes à contratação do serviço de consultoria nº 5, no âmbito do contrato nº 126/2018 com a RNP, no sentido de evidenciar a impossibilidade de o serviço ser executado por servidores da Capes.

Serviço contratado	Produto esperado	Entregáveis
5 - Serviço de consultoria especializada com o intuito de aprimorar os processos de gestão e fomento das ações da DRI.	Sistemas, normas, métodos, processos e procedimentos estabelecidos aperfeiçoados e publicados, tornando-os mais objetivos e estruturados.	Relatórios de proposições de novas estratégias; relatórios evidenciando a aderência dos sistemas Capes ao processo de negócio da DRI, detalhando as etapas não cobertas pelos sistemas e apontando oportunidades de melhoria; mapeamento de cadeia de valor e processos de trabalho da DRI; relatórios analíticos para servir de guia às decisões internas referentes às ações da DRI, envolvendo etapas desde o estabelecimento da parceria ao acompanhamento do egresso.

**Prazo para atendimento:** 30 dias, a partir do recebimento do relatório final.

**À DGES:**

**RECOMENDAÇÃO 7.** Realizar pesquisa de preços para a contratação ou renovação de serviços mediante utilização dos parâmetros estabelecidos nos incisos I, II, III ou IV da Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020, do Ministério da

Economia. Quando da impossibilidade de utilização dos parâmetros constantes nos três primeiros incisos, ao se utilizar da pesquisa direta com fornecedores, solicitar, sempre que possível, cotação a mais de um potencial fornecedor com vistas a comprovar a vantajosidade e economicidade da contratação.

**Atendida.**

**À DTI:**

**RECOMENDAÇÃO 8.** Apresentar estudo demonstrando porque a contratação de serviços de TIC com a Organização Social Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) é mais vantajosa (tecnicamente e financeiramente) para a Capes do que seria o fortalecimento da força de trabalho da DTI por meio do recrutamento de servidores ou contratação de terceirizados para prestação de serviços contínuos.

**Prazo para atendimento:** 90 dias, a partir do recebimento do relatório final.

## **ACHADO 5 - DEFICIÊNCIA NA MENSURAÇÃO DOS CUSTOS / BENEFÍCIOS DECORRENTES DA APLICABILIDADE DOS PRODUTOS RESULTANTES DAS CONSULTORIAS PARA MELHORIA DO TRABALHO**

### **Situação encontrada**

Ao serem questionadas a respeito de como é mensurada a eficiência da contratação de serviços de consultoria sob o aspecto do investimento despendido e dos resultados apresentados e como os produtos são utilizados para implementação de melhorias nos objetos de estudo das consultorias, as diretorias apresentaram respostas vagas, conforme parágrafos seguintes.

A **DAV** (SEI nº 1300524), sobre o Contrato nº 31/2017 com a RNP, informou que analisa o valor agregado (benefícios técnico-operacionais e retorno financeiro) gerado a partir da adoção da solução inovadora e, apesar de não apresentar informações específicas em relação ao serviço de consultoria contratado, fez menção aos projetos desenvolvidos, no geral, no âmbito do contrato, tais como:

- a) o projeto Espiral – Repositório de Produtos da Pós-graduação, que permitirá que os autores realizem os *uploads* das suas produções (livros, produtos técnicos, entre outros) em um *site online*, gerando economicidade com transporte de materiais, passagens e diária;
- b) a metodologia utilizada pela Fundação de Ciência e Tecnologia de Portugal, com a apresentação dos cálculos para o projeto Sucupira 2.0 e com a mensuração dos benefícios esperados em relação à economia de tempo dos pesquisadores após a implementação dos produtos resultantes das contratações;
- c) o Conecti Brasil, que facilitará a conexão entre pesquisadores e suas atividades profissionais, publicações, fomento e vínculo empregatício;
- d) outros projetos em andamento que têm por finalidade contribuir para o bom andamento da Avaliação Quadrienal em 2021.

Os projetos citados não foram mensurados. Citou-se o par "qualidade" e "economicidade", mas não se comprovou estatisticamente os benefícios para a contratação dos produtos. No entanto, esta AUD entende que os projetos ainda estão em andamento e por essa razão não é possível apresentar dados concretos neste momento.

Por fim, a DAV informou que o andamento e resultados dos projetos estão disponíveis no site dos projetos DAV (<https://sites.google.com/capes.net.br/projetosdav/p%C3%A1gina-inicial>). Esse site de projetos, no entanto, é de acesso privativo a servidores autorizados.

A **DRI** (SEI nº 1292392) informou da necessidade de realizar a contratação de consultores para apoio à gestão em face da nova política de avaliação de resultados de programas de fomento de forma qualificada. Acrescentou, ainda, que os produtos permitiram a execução, em parceria com a DTI, do planejamento de sistemas de renovação de projetos, gestão da informação de base de dados institucionais por meio de ferramentas de *Business Intelligence* (BI), revisão de acordos de cooperação e documentos normativos internos bem como melhoria na governança na DRI. Não se manifestou sobre o acordo de cooperação técnica com a Unesco (Processo nº 23038.001453/2017-88 - Acordo Capes / Unesco - PROJETO 914BRZ1050.2).

A **DPB** (SEI nº 1291161) informou que a eficiência das contratações é mensurada por meio das entregas realizadas, ou seja, pelos produtos que atendem às necessidades especificadas. Todavia, não forneceu maiores detalhes sobre como o processo de mensuração é realizado. Informou, também, que os produtos entregues seguem uma agenda de planejamento estratégico, tático e operacional e, portanto, via de regra, são implementados. Quanto aos acordos de cooperação (Contrato AS-3628/2017 - SEI nº 1290483), informou que os produtos foram recepcionados, lidos e criticados por todos os envolvidos com o programa à época, tendo ajudado a Coordenação a refletir criticamente sobre melhorias que deveriam ser implementadas no Programa com as Fundações de Amparo à Pesquisa (FAPs).

A **DGES** (SEI nº 1299706) limitou-se a responder que não é área demandante de contratos de consultoria, portanto, os questionamentos poderiam ser melhor respondidos pelos gestores correspondentes dos contratos no âmbito de cada diretoria demandante.

A **DTI** (SEI nº 1303776) respondeu que, em todas as contratações de soluções TIC sob a sua supervisão, avalia os resultados em termos de economicidade, eficácia, eficiência, melhor aproveitamento dos recursos e melhoria da qualidade de produtos ou serviços. Com relação à análise da eficiência do serviço prestado, informou que há o estabelecimento de metas e

de indicadores de nível de serviço, em relação à quantidade, qualidade e prazo, com os respectivos ajustes de pagamento (glosas). Sob o aspecto econômico, informou que o valor do serviço é orçado por meio de pesquisa de preços (considerando contratos públicos e, se necessário, preços de mercado). Informou, ainda, que o valor pode sofrer ajustes de acordo com os resultados efetivamente entregues e segundo os indicadores de nível de serviço estabelecidos contratualmente. Por fim, a DTI destacou a importância da definição de um modelo de execução que contemple o pagamento por resultados.

A negação da existência de contratação de serviços de consultoria prejudicou a apresentação das informações demandadas. A AUD tem ciência de que, diferentemente dos acordos com a Unesco, no caso dos contratos com a RNP, os resultados dos produtos dos serviços de consultoria dificilmente podem ser mensurados apartados dos resultados dos produtos dos demais serviços contratados. Porém, os resultados (mesmo que gerais) precisam ser avaliados para mensurar se os benefícios da contratação justificariam os custos para os cofres públicos, se os objetivos foram alcançados e se o público-alvo foi beneficiado pelas melhorias ou inovações implementadas. Além dessa informação ser importante para a sociedade e para os órgãos de controle, é importante também para a DGES e para a Presidência da Capes como subsídio ao controle dos gastos.

### **Causas**

Ausência de mecanismos de medição que permitam acompanhar e aferir o trabalho efetivamente realizado, de forma a garantir compatibilidade e proporcionalidade entre execução dos serviços e os respectivos pagamentos.

### **Efeitos**

Análise prejudicada, uma vez que as diretorias afirmaram não contratar serviços de consultoria e não apresentaram os resultados demandados.

Falta de transparência dos resultados advindos das contratações.

### **Manifestação das áreas auditadas**

#### **DPB**

Na reunião de busca conjunta de soluções (SEI nº 1379998), como mencionado antes, a DPB fez seguinte ponderação:

(...) a DPB atribuiu à DTI responsabilidade em relação à meta 4 contratada com a RNP no contrato 38/2017, dado que os serviços foram prestados e acompanhados no âmbito daquela DTI. Informou, ainda, sobre os trabalhos do Grupo de Trabalho que fora criado com o propósito de discutir melhorias no processo de gestão dos contratos com a RNP acrescentando que seria proveitosa a participação da AUD no referido GT.

Sobre a recomendação 10, a CGPP/DPB encaminhou a demanda para a DTI (SEI nº 1386273), a qual respondeu por meio dos documentos SEI nºs 1392341 e 1392363. A resposta faz menção aos benefícios e melhorias resultantes dos produtos entregues em relação ao Contrato nº 38/2017:

A racionalização dos recursos computacionais da CAPES através da unificação das tecnologias de virtualização e melhoria das regras para criação de máquinas virtuais contribuiu para que a CAPES não tivesse necessidade de adquirir novas máquinas servidoras para o seu datacenter, conseguindo absorver todo a demanda de crescimento do uso do de recursos de CPU, memória RAM e disco das novas aplicações desenvolvidas nos anos de 2018 e 2019, além de manter em uso os recursos alocados para as aplicações que já estavam em uso. Importante lembrar que a última compra de máquinas servidoras foi no ano de 2014 conforme consta do processo 23038.010254/2013-37 e renovamos apenas os contratos de manutenção desses equipamentos. (SEI nº 1392363)

Através de um trabalho de melhoria de gestão, controle e monitoramento do ambiente virtualizado e atualização do software de virtualização utilizado na CAPES foi possível contribuir para prover previsibilidade de funcionamento e garantias de segurança para a infraestrutura da TIC da CAPES nos anos de 2018 e 2019.

Por fim, o trabalho de automação de processos de infraestrutura que foi iniciado no ano de 2019 permitiu que alguns trabalhos de baixa e média complexidade, porém altamente críticos (expansão de disco, criação de máquina, aumento de número de cpus e outros) para o ambiente de virtualização da CAPES fossem completamente automatizados fazendo com que o tempo total do processo reduza e eliminar os erros de falha humana na execução desses processos. Tais ganhos permitem um ganho de produtividade para a equipe de infraestrutura de TIC da CAPES.

Ainda sobre a recomendação 10, o despacho da DPB (SEI nº 1386273) também faz remissão ao despacho da CGPE/DPB (SEI nº 1385773), do qual se extrai:

Os benefícios e melhorias resultantes do produto entregue pelo consultor contratado da UNESCO, em 2018, resultou na reformulação do programa de parceria com as FAPs, conforme pode-se verificar pela Portaria nº 131/2020 e o Edital nº 18/2020 (PDPG – Parcerias Estratégicas nos Estados). A consultoria produziu dados e análises os quais, posteriormente, subsidiaram a área técnica quanto às alterações que viriam a ser implementadas a partir dos instrumentos mencionados acima. Adicionalmente, as discussões produzidas durante a consultoria foram enriquecedoras para os próprios técnicos que participaram do trabalho, os quais notaram as mudanças que seriam necessárias para melhorar a gestão e o acompanhamento do programa de parcerias com as FAPs.

#### **DRI**

O posicionamento da DRI sobre a recomendação 9 foi no sentido de cumprimento imediato (Nota Técnica nº 1/2021/DRI - SEI nº 1387560):

Esta Diretoria acatará esta recomendação nas próximas contratações.

Já com relação à recomendação 10, não houve manifestação da DRI.

## Análise da AUD

Nas reuniões de busca conjunta de soluções, a AUD esclareceu que a recomendação 9, pelas suas especificidades, deverá ser cumprida nas próximas contratações, haja vista o seu caráter preventivo para as diretorias envolvidas. Mantém-se, portanto, a recomendação 9 para a DAV, DPB e DRI.

Sobre a recomendação 10, a AUD informou que tem caráter protetivo e para registro de informações, ou seja, visam ao preenchimento das lacunas aos achados de auditoria, bem como também permitirá o registro das ações realizadas pelas diretorias em relação aos contratos auditados. A AUD conclui que a manifestação da DPB, em paralelo com a da DTI, é suficiente para o atendimento da recomendação 10. Já a DRI, de acordo com o documento SEI nº 1387560, depende de dados da DTI para concretizar o seu posicionamento. Todavia, não houve movimento da DRI para obtenção dos dados subsidiários à manifestação final. Mantém-se, portanto, a recomendação 10 apenas para a DRI.

Repete-se a seguir o que foi dito alhures.

Após a manifestação das unidades auditadas, a AUD constatou que há fragilidade no controle das metas pactuadas nos contratos com a RNP. Registra-se que, mesmo a DTI não figurando como a área demandante, as áreas demandantes atribuem a responsabilidade de controle das metas à DTI. Não à toa, ocorreu a necessidade premente de pedido de informações à DTI para subsidiar respostas. Dessa forma, conclui-se que nenhuma das áreas efetivamente realizam o controle dos serviços prestados.

## Recomendações

### À DAV, DPB e DRI:

**RECOMENDAÇÃO 9.** Adotar mecanismos de medição (ex: indicadores e metas) que permitam acompanhar e aferir os serviços prestados no âmbito dos contratos com a RNP e de acordos de cooperação técnica, inclusive os serviços de consultoria, de forma a garantir compatibilidade e proporcionalidade entre a execução dos serviços e os respectivos pagamentos. Tais mecanismos permitirão o rastreamento e a entrega de informações, quando solicitadas por instâncias superiores ou de controle.

**Prazo para atendimento:** imediato, a partir das novas contratações.

### À DRI:

**RECOMENDAÇÃO 10.** Apresentar, para cada serviço contratado da RNP e da Unesco nos anos de 2017 a 2019, conforme discriminados na planilha SEI nº 1345013, os benefícios e melhorias resultantes dos produtos entregues, com vistas a justificar o gasto público e motivar a decisão institucional de continuidade das parcerias. Solicitar o apoio da DTI para a mensuração dos benefícios, no que couber àquela diretoria.

**Prazo para atendimento:** 30 dias, a partir do recebimento do relatório final.

## ACHADO 6 - FRAGILIDADES NO CONTROLE DE ACESSO DE PESSOAS ÀS DEPENDÊNCIAS E SISTEMAS DA CAPES

### Situação encontrada

No decorrer dos trabalhos de auditoria, diante da negação das diretorias quanto à contratação dos serviços de consultoria e conseqüente insuficiência de informações para análise, a equipe de auditoria buscou outras fontes de informação que pudessem evidenciar tanto a existência de serviços de consultoria contratados pela Capes quanto a presença dos prestadores de serviço no edifício da Capes, utilizando sua infraestrutura física e tecnológica para a execução de suas tarefas.

Para levantar essas informações, foi solicitado à DGES (SEI nº 1274958) uma listagem de todas as pessoas físicas que prestaram serviços de consultoria à Capes no período entre 2017-2019 (excluindo-se os consultores científicos integrantes de colegiados, comissões, comitês, GTs ou *ad hoc*), as quais tiveram acesso às dependências da Capes, discriminando os itens a que tiveram acesso (cartão de acesso à catraca, estações de trabalho, caixa de e-mail, etc.). Foi também solicitado à DTI (SEI nº 1274975) uma listagem das pessoas físicas que prestaram ou prestam serviços de consultoria à Capes às quais a DTI foi demandada para dar acesso às estações de trabalho, equipamentos, caixa de e-mail e aos sistemas informáticos da Capes, no mesmo período.

A DGES respondeu (SEI nº 1299706) que a gestão ou fiscalização dos contratos de consultoria da Capes não é realizada nas coordenações da CGLOG/DGES e, por esse motivo, a CGLOG não forneceu a listagem das pessoas físicas que solicitaram acesso às catracas, aos sistemas, às estações de trabalho ou às caixas de e-mail, como prestadores de serviços de consultoria.

A resposta da DGES foi de extrema singularidade, por ser a diretoria responsável pela gestão administrativa de todas as pessoas físicas e jurídicas contratadas, independentemente do tipo de vínculo contratual, o que incluiria o controle do acesso às dependências da Capes, bem como pagamentos, crachás, estações de trabalho. A alegação de que não é gestora dos serviços de consultoria não significa que não deva ter controle sobre as questões administrativas pertinentes aos contratos administrativos.

A DGES prestou apenas informações sobre os cartões de acesso emitidos a partir do ano de 2019 informando que, naquele ano, foram instalados novos sistemas de CFTV (Circuito Interno Fechado de TV - câmeras de segurança) e de acesso às catracas, quando os cartões de acesso de todos os servidores, colaboradores, consultores e

estagiários foram substituídos. No caso dos cadastros dos consultores que prestam (ou prestaram) serviços na Capes, os nomes e respectivos CPFs foram informados pelo setor responsável pela gestão da consultoria.

A DGES anexou às informações uma listagem (SEI nº 1299706) com o nome de "consultores" que possuem cartão de acesso: 21 (vinte e uma) pessoas listadas para o contrato RNP / DRI (Contrato nº 126/2018); 5 (cinco) listadas para o contrato RNP / DRI-CGI; 14 (quatorze) para o contrato RNP / Periódicos (Contrato nº 38/2017); 1 (uma) para o contrato RNP / DTI ; 1 (uma) para o contrato RNP / DEB; 4 (quatro) para o contrato RNP / CCS; 2 (duas) para o contrato RNP / DAV (Contrato nº 31/2017).

Ressalta-se que essa informação, apresentada apenas em parte e referente apenas ao ano de 2019, não serviu de subsídio às análises da auditoria, visto que não abrange todo o período auditado.

A DTI esclareceu que, apesar de fornecer o acesso às estações de trabalho, aos equipamentos, às caixas de e-mail e aos sistemas informáticos da Capes, o processo atual de criação de conta de usuário não permite distinguir, entre as contas de usuários (ativas ou suspensas), quais deles são de fato consultores. Encaminhou planilha com a listagem (SEI nº 1303863) de todas as contas de usuários da Capes, em que foi possível identificar vários nomes de cargos que utilizam a palavra "consultor", porém, não foi possível saber se de fato tais pessoas exerceram (ou exercem) serviços de consultoria. Além disso, não há uma padronização no preenchimento dos dados que permita à AUD aplicar filtros e fazer cruzamentos confiáveis. Dessa forma, essas informações prestadas pela DTI também não serviram às análises da auditoria.

Constatou-se, portanto, fragilidade nos controles tanto da DGES quanto da DTI no que se refere ao acesso de pessoas às dependências e aos sistemas da Capes.

### Causas

Ausência de procedimentos definidos no âmbito da DGES para controle do cadastro de pessoas com acesso às dependências da Capes.

Ausência de procedimentos definidos no âmbito da DTI para controle do cadastro de pessoas com acesso aos sistemas e aplicações da Capes.

Cultura consolidada na Capes de se referir a todos os prestadores de serviços contratados da RNP como consultores.

### Efeitos

Vulnerabilidade quanto à segurança no acesso ao prédio da Capes e aos sistemas de informática.

Inexistência de trilhas de auditoria.

Prejuízo às atividades de auditoria e de controle.

### Manifestação das áreas auditadas

#### DGES

Na reunião de busca conjunta de soluções (SEI nº 1372136), a DGES destacou:

b) sobre a recomendação 11, a DGES propôs-se a verificar se há registros, mesmo que na forma de planilhas, do controle de prestadores de serviços de consultoria que tiveram acesso à Capes no período auditado (2017 a 2019) e, caso haja, esses registros serão encaminhados à AUD;

Assim se pronunciou a DGES no Despacho SEI nº 1384316 sobre a recomendação 11:

**Considerações:** informa-se que a CAPES mantém, desde 2019, um novo sistema de acesso das pessoas ao edifício, novas catracas e câmeras de segurança, com objetivo de garantir o controle e a segurança, proteção e integridade física das pessoas e do patrimônio público.

Importante destacar que são distribuídos aos servidores, colaboradores e estagiários cartões de acesso para que possam acessar as dependências da CAPES. Destaca-se que, com o uso dos cartões de acesso, as catracas registram as informações de entrada e saída dos servidores, colaboradores e estagiários.

A recepção através do novo sistema faz o cadastro de todos os visitantes, além disso a entrada do visitante só é permitida nas dependências da CAPES com a autorização dos setores.

Nas situações de eventos e seminários, por exemplo, a área da CAPES responsável em organizar esses eventos sempre encaminha para o setor responsável da recepção as informações do evento e a relação dos participantes que terão acesso ao edifício da CAPES, para conhecimento prévio e providências quanto aos controles de segurança.

#### DTI

Na reunião de busca conjunta de soluções (SEI nº 1392280), a DTI fez a seguinte ponderação sobre a recomendação 12:

b) sobre a recomendação 12, a DTI propôs-se, a partir de agora, evoluir na criação de novos cadastros nos moldes recomendados pela AUD, com entradas e filtros mais precisos, a partir de sistema próprio.

As ações da DTI para o atendimento à recomendação 12 foram descritas no Plano de Ação DTI (SEI nº 1383251):

3.6.2.Ações Previstas:

a) Padronizar o cadastro de usuários e atualizar em relação aos que ainda estão ativos na CAPES, a fim de ser possível diferenciar os tipos de usuários da Rede CAPES.

3.6.3.Prazo Previsto: 45 dias, a partir da emissão do Relatório de Auditoria Definitivo.

## Análise da AUD

### DGES

As recomendações 11 e 12 são preventivas. Inclusive a AUD informou, nas reuniões de busca conjunta de soluções com a DGES e DTI (SEI nº 1372136 e 1392280), que houve prejuízo aos trabalhos da auditoria quando do não encaminhamento das informações solicitadas quanto ao controle de cadastro de prestadores de serviços de consultoria que tiveram acesso à Capes no período auditado (2017 a 2019).

A DGES se prontificou a verificar se há registros do controle de prestadores de serviços de consultoria que tiveram acesso à Capes no período auditado (2017 a 2019). Todavia, não os encaminhou, porquanto inexistentes no período anterior a 2019, haja vista a fragilidade no controle dos acessos. Informou que o controle passou a ser feito a partir de 2019 (SEI nº 1384316), com a implantação de um novo sistema de acesso das pessoas à Capes. Visto que a DGES conseguiu iniciar o controle a partir de 2019, conclui-se que a recomendação 11 pode ser considerada atendida. Vale ressaltar a importância de se manter os registros sob a guarda da DGES para eventuais consultas, por pelo menos cinco anos, quando da troca do sistema de controle.

### DTI

A DTI se prontificou a padronizar o cadastro de usuários e atualizá-lo em relação aos que ainda estão ativos na Capes, a fim de ser possível diferenciar os tipos de usuários da Rede Capes, no prazo de 45 dias. A AUD concorda com o prazo sugerido pela DTI e conclui que a manifestação da diretoria atende ao esperado.

Mantém-se, portanto, a recomendação 12 para a DTI.

## Recomendações

### À DGES:

**RECOMENDAÇÃO 11.** Manter controle sobre o acesso de todas as pessoas às dependências da Capes por meio das ferramentas disponíveis (catracas, controle de ponto, crachás, estações de trabalho). Organizar os cadastros de forma que sejam rastreáveis e possam ser apresentados à gestão ou aos órgãos de controle sempre que demandado.

Atendida.

### À DTI:

**RECOMENDAÇÃO 12.** Atualizar e manter controle sobre o acesso de todos os usuários às estações de trabalho, equipamentos, sistemas, caixas de e-mail, de modo a criar trilhas de auditoria e permitir distinguir entre as contas (ativas ou suspensas) os diferentes tipos de usuários.

**Prazo para atendimento:** 45 dias, a partir do recebimento do relatório final.

## ACHADO 7 - AUSÊNCIA DE PADRONIZAÇÃO NOS FLUXOS DE CONTRATAÇÃO ENTRE AS DIRETORIAS DA CAPES

### Situação encontrada

De maneira geral, verificou-se que cada diretoria da Capes segue um fluxo diferente de contratação:

1. a DAV informou fluxo próprio de contratação;
2. a DRI não prestou informações sobre o fluxo de contratação;
3. a DPB apresentou o fluxo de contratação com a RNP (Contrato nº 38/2017) e acordos de cooperação (Capes / Unesco), tomando como exemplo o Contrato AS-3628/2017;
4. a DGES não prestou informações sobre o fluxo de contratação;
5. a DTI informou fluxo próprio de contratação.

### DETALHAMENTO DOS FLUXOS POR DIRETORIA

A DAV citou o Fluxograma de Modelo Integrado de Projeto e Ordem de Serviço, validado pelas equipes técnicas da DAV e da Diretoria de Tecnologia da Informação – DTI, disponível em documentos na página inicial do site dos Projetos DAV (<https://sites.google.com/capes.net.br/projetosdav/p%C3%A1gina-inicial>).

A DPB, no contrato com a RNP, informou o seguinte fluxo:

- 1- Contrato de prestação de serviços com metas; 2- A RNP nos envia currículos de candidatos compatíveis com o produto/metas; 3- A coordenação geral do Portal entrevista os candidatos e informa a RNP qual o candidato teve a melhor avaliação geral, considerando o produto a ser entregue, a experiência do candidato e a performance na entrevista; 4-A RNP efetiva a contratação do indivíduo; 5- Os produtos são desenvolvidos e o acompanhamento é realizado pela coordenação geral direta, juntamente com a Diretoria de Tecnologia da Informação, por meio de relatórios mensais que passam por análise e homologação; 6- Após a aprovação do relatório o pagamento é solicitado; e 7- A implementação de produtos seguem oportunidade e conveniência de cada coordenação considerando o seu planejamento estratégico-tático-operacional.

Com relação aos acordos de cooperação (Capes / Unesco), o fluxo apresentado pela DPB foi o do Contrato AS-3628/2017 (SEI 1290483):

1 - GAB/Diretor: encaminhamento da demanda de consultoria; 2 - CGPE e CPE: Elaboração do Termo de Referência para contratação de consultor na modalidade produto. Neste TOR, a Coordenação Geral juntamente com a CPE definem as seguintes questões: definição da necessidade e do objetivo de contratação da consultoria; definição dos resultados, metas e atividades a serem executadas no âmbito da consultoria; descrição dos produtos esperados na entrega; definição do perfil e dos requisitos mínimos do consultor a ser contratado; definição dos critérios de avaliação; definição dos prazos de entrega dos produtos e dos respectivos pagamentos; 3 - GAB/Diretor: validação do TOR; 4 - CPE: Publicação do anúncio de contratação de consultoria em Jornal de circulação Nacional; 5 - CPE: recebe os currículos; 6 - Comissão de seleção definida no TOR prossegue com o Processo Seletivo Simplificado – PSS: 1ª fase - análise curricular, de caráter eliminatório e classificatório; 2ª fase – entrevista, de caráter classificatório; Apresentação do candidato escolhido para homologação da Diretoria. 7 - Representante da UNESCO e Consultor Selecionado assinam o contrato de honorários; 8 - Início dos serviços de consultoria conforme cronograma estabelecido no TOR. Aqui ocorrem as seguintes atividades: reuniões periódicas entre o Consultor contratado e a equipe da CPE responsável pela gestão do programa designado para a consultoria; coleta de dados e informação; entrega dos produtos segundo cronograma predefinido; análise dos produtos obtidos; 9 - CPE: encaminha parecer técnico contendo as considerações acerca do produto obtido à Coordenação Geral para deliberação e aprovação do pagamento ao consultor pelo produto recebido; 10 - Após a entrega dos produtos, e a conclusão dos pagamentos, com o fim da vigência do contrato, dá-se por encerrada a consultoria.

A DTI apresentou o seguinte fluxo:

A) fase de planejamento (elaboração de documentos): a.1) Documento de Oficialização da Demanda – DOD (detalhamento da necessidade da área requisitante da solução a ser atendida pela contratação); a.2) Estudo Técnico Preliminar (descrição das análises realizadas em relação às condições da contratação em termos de necessidades, requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características, e que demonstra a viabilidade técnica e econômica da contratação); a.3) Mapa de Gerenciamento de Riscos (registro e comunicação da atividade de gerenciamento de riscos ao longo de todas as fases da contratação); a.4) Termo de Referência (elaborado com base nos estudos técnicos preliminares); B) seleção do fornecedor e assinatura do contrato; C) nomeação da equipe de fiscalização do contrato, responsável por fiscalizar a execução dos serviços contratados, do ponto de vista técnico e funcional, além de realizar a gestão contratual. Alguns documentos são elaborados nessa fase: c.1) Ordem de Serviço/Fornecimento de Bens (documento utilizado para solicitar à contratada a prestação de serviço ou fornecimento de bens relativos ao objeto do contrato); c.2) Termo de Recebimento Provisório (declaração formal de que os serviços foram prestados ou os bens foram entregues, para posterior análise das conformidades e qualidades baseadas nos requisitos e nos critérios de aceitação, de acordo com a alínea "a" do inciso I, e alínea "a" do inciso II do art. 73 da Lei nº 8.666/93); c.3) relatórios técnicos de execução de serviços/entrega de produtos (avaliação dos critérios de aceitação, ou seja, dos parâmetros objetivos e mensuráveis utilizados para verificar se um bem ou serviço recebido está em conformidade com os requisitos especificados); c.4) Termo de Recebimento Definitivo (declaração formal de que os serviços prestados ou bens fornecidos atendem aos requisitos estabelecidos e aos critérios de aceitação, de acordo com a alínea "b" do inciso I, e alínea "b" do inciso II do art. 73 da Lei nº 8.666/93). Com a emissão do TRD, o Gestor do Contrato autoriza e inicia o processo de faturamento do objeto executado pela contratada.

A DTI também informou que o processo de planejamento das contratações de soluções de TIC está passando por melhorias, segundo mapeamento constante do Processo Administrativo nº 23038.016906/2020-76, em atendimento à IN SGE/ME nº 1, de 4 de abril de 2019, e à diretriz da DTI em realizar o acompanhamento das contratações como projetos, de forma automatizada, em alinhamento com as Ações AI01 e AI02 do [PDTIC 2020-2023](#), conforme despacho SEI nº 1282333.

Em consulta ao Processo nº 23038.016906/2020-76, já foram elaborados os seguintes fluxos:

a) Fluxo do Processo Planejamento das Contratações de TIC (SEI 1299886); b) Fluxo do Processo SP1 – Instituição da Equipe de Planejamento (DOD) (SEI 1299887); c) Fluxo do Processo SP2 – Planejamento do Processo (SEI 1299888); d) Fluxo do Processo SP3 – Elaboração do ETPC (SEI 1299889); e) Fluxo do Processo SP4 – Elaboração do TR/PB (SEI 1299891); f) Fluxo do Processo SP5 – Gerenciamento de Riscos (SEI 1299892); g) Fluxo do Processo SP6 – Gerenciamento do Projeto (SEI 1299893); h) modelo de Termo de Abertura de Projeto de Contratação (SEI 1299902); i) planilha modelo projeto de contratação (SEI 1308219).

## Causas

Cada diretoria adota modelo próprio de contratação que, pela diferenciação e complexidade (ou simplicidade), não dialogam entre si.

Falta de orientação e direcionamento por parte da DGES para a adoção de modelo e fluxos únicos de contratação.

## Efeitos

A ausência de padronização nos fluxos de contratação implica mais informações, mais procedimentos, o que enseja maior complexidade e ruído entre as diretorias da Capes, conseqüentemente, maior dispersão dos dados relativos às contratações.

## Manifestação das áreas auditadas

### DGES

Sem aprofundar muito, na reunião de busca conjunta de soluções (SEI nº 1372136), a DGES destacou:

c) por fim, sobre a recomendação 13, a DGES afirmou que os fluxos de contratação estão definidos e padronizados na legislação.

A seguir, as considerações feitas pela DGES em resposta à recomendação 13 (SEI nº 1379090):

**Considerações:** Informamos que já existem três fluxos padronizados de contratações que são utilizados pelas equipes da Diretoria de Gestão nos processos de contratações junto aos setores requisitantes.

O primeiro fluxo está relacionado aos serviços contratados que se enquadram aos dispositivos da IN nº 05/2017, o segundo fluxo é aplicado às contratações dos serviços específicos de TIC regidos pela IN nº 01/2019 e o terceiro fluxo de contratação foi adotado para as contratações do Portal dos Periódicos da CAPES, mas que também seguem diretrizes da IN nº 05/2017.

As próprias instruções normativas instituíram fluxos específicos para as atividades e os procedimentos das contratações, além dos modelos de documentos que devem ser utilizados pelos órgãos da Administração Pública Federal. São diferentes, por exemplo, a forma de instituição da equipe de planejamento, os modelos de documentos, como o estudo técnico preliminar, o mapa de riscos e o termo de referência, os atores envolvidos nos processos da contratação, entre outros.

Com relação aos modelos de documentos, nas contratações regidas pela IN nº 05/2017 os modelos da CAPES disponíveis no SEI são baseados nos anexos da referida Instrução Normativa e nos modelos disponibilizados no site da AGU. Já as contratações de TIC seguem os modelos disponibilizados do Governo Digital, com a exceção do edital e da minuta de contrato que seguem os modelos definidos pela AGU.

Sobre as contratações do Portal dos Periódicos, o rito formal é o da IN nº 05/2017. Todavia, a instrução é específica, conforme exigem as peculiaridades da própria contratação. Ainda sobre o Portal, os artefatos de planejamento da contratação estão em constantes revisões e aperfeiçoamentos, sendo que o objetivo é tornar o fluxo de contratações do Portal de Periódicos da CAPES mais próximo possível das demais contratações da CAPES que seguem a IN nº 05/2017.

Cabe destacar que os procedimentos das contratações públicas sofrem constantes mudanças por meio de dispositivos legais, o que dificulta manter estável a padronização. Para exemplificar, a Instrução Normativa nº 40/2020 instituiu um novo Estudo Técnico Preliminar na forma Digital, que é uma ferramenta nova que busca promover inovação, planejamento integrado das compras, redução de custos e transparência. Melhor dizendo, com a IN nº 40/2020 a construção do estudo técnico preliminar, para as contratações regidas apenas pela IN nº 05/2017, passou a ser realizada na ferramenta, alterando o fluxo e o modelo anteriormente adotado nas contratações da CAPES. Verifica-se que o processo de contratação é muito dinâmico com as constantes alterações de normas e modelos de documentos, por esse motivo a comparação entre processos de contratações exige esse cuidado.

Por fim, é importante informar que está sendo elaborado pelas equipes da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos um documento de orientação para a formalização dos fluxos, dos procedimentos e dos processos já existentes e que são necessários às contratações públicas no âmbito da CAPES, com o objetivo de orientar, principalmente, os setores requisitantes na construção dos referidos processos e aperfeiçoar o desempenho nessas contratações. Trata-se da recomendação nº 31 do relatório de diagnóstico do perfil de governança da Capes (SEI nº 1325940), que trata do estabelecimento de modelo próprio de gestão de contratações.

## Análise da AUD

A recomendação 13 é preventiva, pois visa ao preenchimento de lacunas no planejamentos das contratações, bem como orienta ações futuras da DGES, incluindo orientações a outras diretorias da Capes sobre as especificidades do objeto dos contratos, conforme explanado pela AUD na reunião de busca de soluções conjuntas (SEI nº 1372136).

Na reunião de busca conjunta de soluções, a AUD enfatizou que o atendimento à recomendação nº 31 do **Relatório de Diagnóstico do Perfil de Governança da Capes**, que trata do estabelecimento de modelo de gestão de contratações, servirá de auxílio às diretorias finalísticas para a realização dos procedimentos de contratação no geral.

Na manifestação da DGES (SEI nº 1379090), restou claro que há vários fluxos internos de contratação, a depender do objeto e dos instrumentos normativos. Pôde-se constatar, ao longo dos trabalhos de auditoria, que cada diretoria possui fluxo próprio de contratação.

A DGES informou que as equipes da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos estão elaborando um documento de orientação para a formalização dos fluxos, dos procedimentos e dos processos já existentes, com o intuito de orientar os setores requisitantes da Capes na construção dos referidos processos e aperfeiçoar o desempenho nessas contratações, em atendimento à recomendação nº 31 do Relatório de Diagnóstico do Perfil de Governança da Capes (SEI nº 1325940).

Não foi informado pela DGES o prazo de finalização dos trabalhos das referidas equipes. De qualquer modo, depreende-se da resposta apresentada que os fluxos continuarão diferenciados por diretoria, já que o documento em elaboração orienta a formalização de fluxos, procedimentos e processos já existentes. Todavia, a recomendação da AUD é no sentido de padronizar modelos e fluxos para todas as diretorias, ou seja, incumbe à DGES a elaboração desses modelos e fluxos. Caso contrário, cada diretoria continuará contratando à sua maneira.

Diante do exposto, mantém-se a recomendação 13 para a DGES.

## Recomendações

### À DGES:

**RECOMENDAÇÃO 13.** Padronizar o modelo e os fluxos de contratação, os quais deverão ser da observância de todas as diretorias da Capes, respeitadas as especificidades de cada setor e os normativos legais pertinentes ao tema. Essa recomendação tem ligação com a recomendação nº 31 do **Relatório de Diagnóstico do Perfil de Governança da Capes** (SEI nº 1325940), que trata do estabelecimento de modelo próprio de gestão de contratações.

**Prazo para atendimento:** 60 dias, a partir do recebimento do relatório final.

**PARTE III - PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA****QUESTÕES DE AUDITORIA**

**Q3.** As contratações de consultoria e consultores na Capes atendem aos princípios da publicidade e da transparência?

**SUBQUESTÃO:**

**Q3.SQ1.** A seleção de consultores é feita de forma transparente, com processo seletivo amplamente divulgado, critérios bem definidos, assim como o resultado da seleção?

**CRITÉRIOS**

1. Acordo Unesco / Capes nº 914BRZ1050.2 (Processo nº 23038.001453/2017-88);
2. Acordo Unesco / Capes - Unesco - Contrato nº AS-3628/2017 (Processo nº 23038.019124/2017-93);
3. Decreto nº 5.151, de 2014, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos;
4. Decreto nº 9.507, de 2008, que dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União;
5. Manuais e guias dos órgãos de controle (TCU e CGU) sobre os tipos de contratos em análise.
6. O princípio da impessoalidade é orientativo no sentido de que haja transparência e objetividade nos critérios utilizados na seleção de pessoas (físicas e jurídicas) para o objeto dos contratos de consultoria sem quaisquer indícios de favorecimento pessoal.
7. O princípio da isonomia é orientativo no sentido de que exigências diferenciadas para o mesmo tipo de contratação (a depender da área demandante) só são justificáveis, caso haja escassez no mercado de trabalho do profissional, ou se a área profissional da contratação é altamente especializada.
8. Os princípios da publicidade e da transparência são orientativos no sentido de se dar ampla divulgação a todas as etapas do processo seletivo e dos resultados da contratação (relatórios, atestes do produto, serviços entregues), a fim de justificar o dispêndio de recursos públicos, bem como verificar se de fato tais contratos atendem ao interesse público e se os produtos resultantes são realmente utilizados pela entidade.

**ACHADO 8 - FRAGILIDADE NA TRANSPARÊNCIA DO PROCESSO SELETIVO DE CONSULTORES****Situação encontrada**

Na Nota Técnica nº 10/2020 (SEI nº 1185190), a DRI mencionou contratos de consultoria vigentes entre a Capes e a Unesco (SEI nº 23038.001453/2017-88, SEI nº 23038.002634/2019-93 e SEI nº 23038.010439/2018-56), com a contratação direta de 11 (onze) consultores, no período de 2017 a 2019, por meio de 4 editais (1 em 2017 e 3 em 2018), nos termos do Acordo Unesco / Capes nº 914BRZ1050.2 (SEI nº 0520571). Todavia, não entrou em detalhes sobre essas contratações, mas referenciou os documentos atinentes aos 11 (onze) contratos.

Pôde-se verificar a motivação para a contratação no Acordo Unesco / Capes nº 914BRZ1050.2 no documento SEI nº 0520571. Os critérios foram descritos no documento SEI nº 0626361. Ao processo seletivo foi dada publicidade: Edital nº 01/2018 (SEI nº 0702715); Edital nº 02/2018 (SEI nº 0702720); Edital nº 03/2018 (SEI nº 0702725).

As fases de seleção dos candidatos foram descritas nas notas técnicas SEI nºs 0667869, 0668181 e 0668260. Apesar do detalhamento do processo seletivo, não constam documentos com a motivação para a escolha dos candidatos selecionados ou mesmo uma planilha com a pontuação a partir de critérios estabelecidos, com especificação de como foram atribuídas as pontuações a cada concorrente e as adequadas ponderações acerca do tipo de especialização que melhor se coaduna ao perfil profissional desejado. Nas notas técnicas foi possível verificar a pontuação, mas não como se chegou ao resultado descrito. As notas técnicas por si só não afastam possíveis indícios de favorecimento na seleção dos candidatos elencados.

Com relação à DPB, verificou-se uma consultoria no período auditado, no âmbito dos projetos do Acordo Brasil / Unesco, em que a Coordenação-Geral de Programas Estratégicos (DPB/CGPE) contratou diretamente consultor (SEI nº 0891514 - Processo nº 23038.002634/2019-93). No caso do Contrato AS-3628/2017 (Unesco), conforme despacho CGPE (SEI nº 1290483), os seguintes critérios foram pontuados pela DPB:

- 1) divulgação do processo seletivo em veículo de grande circulação (citado o Correio Braziliense), seguindo-se padrão de anúncio (a DPB anexou modelo), cujos critérios constam da página oficial da Unesco (Brasil);
- 2) o Processo Seletivo Simplificado – PSS, descrito no Termo de Referência descreve as fases do processo: 1ª fase - análise curricular, de caráter eliminatório e classificatório; 2ª fase – entrevista, de caráter classificatório;
- 3) a avaliação dos candidatos consiste, entre outros, na pontuação para os seguintes critérios: 1) formação acadêmica; 2) formação profissional; 3) entrevista. Sobre esses critérios, a DPB apresentou o quadro de pontuação por critério, que toma

como base o modelo padrão adotado pela Unesco.

Todavia, não foi encontrado no Processo nº 23038.019124/2017-93 documentos com o detalhamento do processo seletivo do consultor, com a motivação para a escolha do candidato selecionado ou mesmo uma planilha com a pontuação a partir de critérios estabelecidos, com especificação de como foram atribuídas a pontuação e a adequada ponderação acerca do tipo de especialização que melhor se coaduna ao perfil profissional desejado.

#### **Causas**

Falta de explicitação de todas as etapas do procedimento adotado para a escolha dos candidatos vencedores, com especificação de como foram atribuídas as pontuações a cada concorrente e as adequadas ponderações acerca do tipo de especialização que melhor se coaduna ao perfil profissional desejado.

Ausência de fluxo das atividades para contratações.

#### **Efeitos**

Inobservância ao princípio da transparência.

#### **Manifestação das áreas auditadas**

##### **DPB**

A DPB não se manifestou sobre a recomendação 14 no despacho SEI nº 1386273.

##### **DRI**

O posicionamento da DRI sobre a recomendação 14 foi no sentido de cumprimento imediato (Nota Técnica nº 1/2021/DRI - SEI nº 13875600):

Esta Diretoria acatará esta recomendação nas próximas contratações.

#### **Análise da AUD**

##### **DPB**

A DPB não se manifestou sobre a recomendação 14. Apesar de orientativa e preventiva, deverá ser objeto de observância na renovação ou celebração de futuros contratos que envolvam prestação de serviços de consultoria, conforme explanado pela AUD na reunião de busca conjunta de soluções (SEI nº 1379998).

##### **DRI**

Na reunião de busca conjunta de soluções (SEI nº 1381151), a DRI ficou ciente de que a recomendação 14, pelas suas especificidades, deverá ser cumprida nas próximas contratações, haja vista o seu caráter orientativo e preventivo para as diretorias envolvidas. Portanto, a AUD entende que a manifestação da DRI sobre a recomendação 14 é o esperado.

#### **Recomendações**

##### **À DRI e DPB:**

**RECOMENDAÇÃO 14:** Nos próximos processos seletivos, em que for realizar contratação de mão de obra terceirizada para a prestação de serviços de consultoria, além de utilizar critérios de avaliação objetivos, explicitar no processo administrativo todas as etapas do procedimento adotado para a escolha do candidato vencedor, com especificação de como foram atribuídas as pontuações a cada concorrente e efetuar as adequadas ponderações acerca do tipo de especialização que melhor se coaduna ao perfil profissional desejado.

**Prazo para atendimento:** imediato, a partir das novas contratações.

## **ANEXO II - RECOMENDAÇÕES**

Este anexo é um compilado das recomendações apresentadas no Anexo I - Achados de Auditoria.

### **PARTE I - TIPOS DE CONTRATOS DE CONSULTORIA, INVESTIMENTO E REGULAÇÃO**

#### **ACHADO 1 - NEGAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA NOS CONTRATOS COM A RNP**

**À DGES, DTI, DPB, DAV e DRI:**

**RECOMENDAÇÃO 1.** Evitar o uso abusivo do termo "consultoria" no objeto dos contratos, uma vez que não foram identificados serviços de consultoria em alguns contratos cujo objeto constava o termo "serviços de consultoria".

**RECOMENDAÇÃO 2.** Quando da contratação de serviços que envolvam prestação de serviços de consultoria, especificar, no Termo de Referência, separadamente, os serviços a serem prestados via consultoria, para que haja compatibilidade entre os serviços contratados e os serviços prestados e para viabilizar o melhor controle sobre os serviços prestados.

**RECOMENDAÇÃO 3.** Não contratar serviços de consultoria para prestação de serviços de natureza contínua. Para tal, utilizar a força de trabalho da Capes ou contratar serviço terceirizado, nos termos da Lei nº 8.666/93.

**RECOMENDAÇÃO 4.** Especificar de forma detalhada, no Termo de Referência, os serviços que envolvem soluções de TIC. As descrições genéricas "Serviços de Tecnologia da Informação" e "Apoio Técnico de Atividades de Informática", por exemplo, não são orientativas sobre o tipo de serviço a ser prestado e remetem a serviços de natureza contínua.

**ACHADO 2 - INCOMPATIBILIDADE ENTRE AS INFORMAÇÕES DOS CONTRATOS E AS PRESTADAS PELAS DIRETORIAS DA CAPES E PELA RNP**

À DAV e DRI:

**RECOMENDAÇÃO 5.** Compatibilizar os serviços de consultoria previstos no contrato sob a sua supervisão, Contrato nº 31/2017 (DAV) e Contrato nº 126/2018 (DRI), com os serviços de consultoria informados como prestados pela RNP, uma vez que houve incongruências entre informações prestadas pelas diretorias e pela RNP. Para tanto, encaminhar à AUD planilha contendo as seguintes informações: serviço de consultoria contratado pela Capes à RNP; serviço de consultoria contratado pela RNP ao prestador de serviço; nome completo do prestador do serviço (relacionar também todas as pessoas físicas vinculadas às pessoas jurídicas subcontratadas pela RNP); e valor total pago pelo serviço de consultoria.

**ACHADO 3 - CONFORMIDADE DOS CONTRATOS DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA COM A LEGISLAÇÃO REGULAMENTADORA**

Sem recomendações.

**PARTE II - RELAÇÃO CUSTO X BENEFÍCIO E RISCOS DA CONTRATAÇÃO**

**ACHADO 4 - AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA ECONOMICIDADE NO USO DOS RECURSOS COM A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA**

À DRI:

**RECOMENDAÇÃO 6.** Apresentar as justificativas pertinentes à contratação do serviço de consultoria nº 5, no âmbito do contrato nº 126/2018 com a RNP, no sentido de evidenciar a impossibilidade de o serviço ser executado por servidores da Capes.

Serviço contratado	Produto esperado	Entregáveis
5 - Serviço de consultoria especializada com o intuito de aprimorar os processos de gestão e fomento das ações da DRI.	Sistemas, normas, métodos, processos e procedimentos estabelecidos aperfeiçoados e publicados, tornando-os mais objetivos e estruturados.	Relatórios de proposições de novas estratégias; relatórios evidenciando a aderência dos sistemas Capes ao processo de negócio da DRI, detalhando as etapas não cobertas pelos sistemas e apontando oportunidades de melhoria; mapeamento de cadeia de valor e processos de trabalho da DRI; relatórios analíticos para servir de guia às decisões internas referentes às ações da DRI, envolvendo etapas desde o estabelecimento da parceria ao acompanhamento do egresso.

À DGES:

**RECOMENDAÇÃO 7.** Realizar pesquisa de preços para a contratação ou renovação de serviços mediante utilização dos parâmetros estabelecidos nos incisos I, II III ou IV da Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020, do Ministério da Economia. Quando da impossibilidade de utilização dos parâmetros constantes nos três primeiros incisos, ao se utilizar da pesquisa direta com fornecedores, solicitar, sempre que possível, cotação a mais de um potencial fornecedor com vistas a comprovar a vantajosidade e economicidade da contratação.

À DTI:

**RECOMENDAÇÃO 8.** Apresentar estudo demonstrando porque a contratação de serviços de TIC com a Organização Social Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) é mais vantajosa (tecnicamente e financeiramente) para a Capes do que seria o fortalecimento da força de trabalho da DTI por meio do recrutamento de servidores ou contratação de terceirizados para prestação de serviços contínuos.

**ACHADO 5 - DEFICIÊNCIA NA MENSURAÇÃO DOS CUSTOS / BENEFÍCIOS DECORRENTES DA APLICABILIDADE DOS PRODUTOS RESULTANTES DAS CONSULTORIAS PARA MELHORIA DO TRABALHO**

À DAV, DPB e DRI:

**RECOMENDAÇÃO 9.** Adotar mecanismos de medição (ex: indicadores e metas) que permitam acompanhar e aferir os serviços prestados no âmbito dos contratos com a RNP e de acordos de cooperação técnica, inclusive os serviços de consultoria, de forma a garantir compatibilidade e proporcionalidade entre a execução dos serviços e os respectivos pagamentos. Tais mecanismos permitirão o rastreamento e a entrega de informações, quando solicitadas por instâncias superiores ou de controle.

À DRI:

**RECOMENDAÇÃO 10.** Apresentar, para cada serviço contratado da RNP e da Unesco nos anos de 2017 a 2019, conforme discriminados na planilha SEI nº 1345013, os benefícios e melhorias resultantes dos produtos entregues, com vistas a justificar o gasto público e motivar a decisão institucional de continuidade das parcerias. Solicitar o apoio da DTI para a mensuração dos benefícios, no que couber àquela diretoria.

#### **ACHADO 6 - FRAGILIDADES NO CONTROLE DE ACESSO DE PESSOAS ÀS DEPENDÊNCIAS E SISTEMAS DA CAPES**

##### **À DGES:**

**RECOMENDAÇÃO 11.** Manter controle sobre o acesso de todas as pessoas às dependências da Capes por meio das ferramentas disponíveis (catracas, controle de ponto, crachás, estações de trabalho). Organizar os cadastros de forma que sejam rastreáveis e possam ser apresentados à gestão ou aos órgãos de controle sempre que demandado.

##### **À DTI:**

**RECOMENDAÇÃO 12.** Atualizar e manter controle sobre o acesso de todos os usuários às estações de trabalho, equipamentos, sistemas, caixas de e-mail, de modo a criar trilhas de auditoria e permitir distinguir entre as contas (ativas ou suspensas) os diferentes tipos de usuários.

#### **ACHADO 7 - AUSÊNCIA DE PADRONIZAÇÃO NOS FLUXOS DE CONTRATAÇÃO ENTRE AS DIRETORIAS DA CAPES**

##### **À DGES:**

**RECOMENDAÇÃO 13.** Padronizar o modelo e os fluxos de contratação, os quais deverão ser da observância de todas as diretorias da Capes, respeitadas as especificidades de cada setor e os normativos legais pertinentes ao tema. Essa recomendação tem ligação com a recomendação nº 31 do **Relatório de Diagnóstico do Perfil de Governança da Capes** (SEI nº 1325940), que trata do estabelecimento de modelo próprio de gestão de contratações.

### **PARTE III - PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA**

#### **ACHADO 8 - FRAGILIDADE NA TRANSPARÊNCIA DO PROCESSO SELETIVO DE CONSULTORES**

##### **À DRI e DPB:**

**RECOMENDAÇÃO 14:** Nos próximos processos seletivos, em que for realizar contratação de mão de obra terceirizada para a prestação de serviços de consultoria, além de utilizar critérios de avaliação objetivos, explicitar no processo administrativo todas as etapas do procedimento adotado para a escolha do candidato vencedor, com especificação de como foram atribuídas as pontuações a cada concorrente e efetuar as adequadas ponderações acerca do tipo de especialização que melhor se coaduna ao perfil profissional desejado.