



Enap

Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Formação Profissional
Coordenação-Geral de Especialização

30
Enap *anos*

Identificação e análise dos riscos associados à gestão de convênios no CNPq

Ana Paula Reche Corrêa

Brasília – DF
Junho/2016

The logo for Enap (Escola Nacional de Administração Pública) consists of the word "Enap" in white, bold, sans-serif font, centered within a solid red rectangular background.

Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Formação Profissional
Coordenação-Geral de Especialização

Identificação e análise dos principais riscos associados à gestão de convênios no CNPq

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos para obtenção do grau de especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública 10ª edição.

Professor Orientador: Francisco José Pereira da Silva

RESUMO

Este trabalho tem como foco a identificação e a análise dos principais riscos associados à gestão de convênios no CNPq. Como diretrizes para a realização deste trabalho encontram-se o foco principal na análise do gerenciamento técnico e administrativo de convênios, com a restrição do conceito de risco somente aos efeitos negativos (ameaças). A partir da identificação dos macroprocessos relacionados à implementação de convênios e dos atores-chave de cada um deles, foi estabelecido um roteiro de entrevistas semi-estruturado para a orientação da coleta de dados, com foco na identificação dos principais problemas enfrentados sob a perspectiva de cada gestor, envolvendo medidas de enfrentamento adotadas, eventos indicativos de que problemas irão ocorrer no futuro, medidas úteis para minimizar a ocorrência dos problemas, bem como a frequência de ocorrência e os prejuízos potenciais. Identificados os pontos críticos de trabalho, foi adotada uma estrutura de análise de riscos principais e riscos associados, traçando a cadeia de relacionamento entre esses riscos e pontuando a análise de probabilidade e impacto, com o objetivo de estabelecer também a severidade. Como resultado, tem-se um diagnóstico importante que poderá se constituir como base para um primeiro plano de gestão de riscos para convênios no Cnpq, caso se avance para o estabelecimento de medidas de mitigação e a construção de matriz de responsabilidades. Na gestão de convênios no CNPq, em que a área técnica não pode atuar mais diretamente na correção das raízes de problemas estruturais, é bem-vinda a identificação de estratégias de mapeamento, categorização e avaliação de risco de situações críticas, em busca não só da melhoria dos processos e prevenção de danos, mas também da conscientização e responsabilização dos tomadores de decisão quanto a processos que necessitam de imediata atenção e investimento por parte da alta gestão institucional. Como resultado, foram identificados seis riscos principais, cada um deles com vários riscos associados que envolvem basicamente os atrasos e dificuldades para os repasses financeiros e a limitações, tanto do concedente como do conveniente, para operacionalizar os convênios.

Palavras-chave: gestão de convênios, gestão de risco, controles internos

INTRODUÇÃO

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), agência do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), tem como principais atribuições fomentar a pesquisa científica e tecnológica e incentivar a formação de pesquisadores brasileiros. Criado em 1951 como órgão de fomento à pesquisa, compete ao CNPq participar na formulação, execução, acompanhamento, avaliação e difusão da Política Nacional de Ciência e Tecnologia.

O CNPq tem atuado historicamente nos formatos clássicos de fomento a bolsas e projetos, executando suas competências, bastante amplas e complexas, de forma bastante centralizada. A partir dos anos 2000, alguns programas passaram a ser executados somente de forma descentralizada, havendo o repasse de recursos federais para os estados, que aportam sua contrapartida e selecionam projetos por meio de chamadas públicas. Os mecanismos que permeiam essa relação de parceria são, em parte, definidos pela legislação federal e, em parte, definidos pelos documentos de referência do CNPq para os programas descentralizados, que definem a forma como o CNPq deseja que seus programas sejam executados, buscando a garantia da uniformidade de implementação em todo o país.

Criada em 2011 e oficializada em 2013 por meio do Decreto nº 7.899/13, a Diretoria de Cooperação Institucional, uma das quatro diretorias do CNPq, trouxe para si o relacionamento com as instituições, trazendo para si a Assessoria de Cooperação Nacional (ASNAC), que se transformou em Coordenação Geral de Cooperação Nacional (CGNAC), que é a área em que são gerenciados a maioria dos convênios firmados pelo CNPq. No componente de convênios, os parceiros da CGNAC são instituições para as quais são descentralizados recursos, o que abrange principalmente fundações de amparo a pesquisas estaduais, fundações de apoio e entidades privadas sem fins lucrativos. Esse perfil é diferente do modo operacional do resto do CNPq, que trata de seleção direta para concessão de bolsas e projetos, à exceção da Coordenação Geral de Pesquisa em Saúde (CGSAU), que ainda reteve a operacionalização por convênios do Programa Pesquisa para o SUS (PPSUS), apesar de ter os mesmos parceiros finalísticos que a CGNAC.

Esse é o contexto no qual se desenvolve este trabalho, abrangendo uma prática mais recente de fomento descentralizado. Com o aumento da demanda por assinatura de convênios e a diminuição gradativa do quadro de pessoal, estratégias de acompanhamento e controle são necessárias para que falhas operacionais não incidam sobre a execução dos objetos contratados. A responsabilidade pelo movimento incremental de descentralização de recursos determinada para a instituição, com aumento significativo a partir de 2008, não foi acompanhada de preparação institucional compatível para assumir essa demanda, para a qual não tem histórico de longa data, considerando os seus 65 anos de existência.

A CGNAC conta atualmente com 200 convênios que envolvem cerca de R\$ 600 milhões em um prazo de cinco anos de execução. Desde a assinatura do convênio até seu encerramento, a etapa técnica é de inteira responsabilidade dessa área, mesmo que muitos procedimentos estejam fora de sua governabilidade, interna e externamente ao CNPq. Há um sistema federal para o registro

requerido legalmente, mas ainda há a necessidade de instrução processual espelho ao sistema incluindo também as etapas administrativas, o que é uma exigência dos órgãos de controle.

Entendendo a necessidade de um trabalho mais abrangente e compreensivo sobre o assunto, esse estudo, como um primeiro passo, este trabalho busca identificar os pontos críticos existentes nos procedimentos internos e estruturas organizacionais voltadas à gestão dos convênios firmados pelo CNPq

Nessa linha, o foco deste trabalho será a identificação e o registro formal de situações de risco para a conformidade legal dos procedimentos de gestão de convênios, utilizando-se a técnica de Gerenciamento de Riscos Corporativos – COSO, produzido pela *Price Waterhouse Coopers (PWC)*, que é a metodologia utilizada pelos órgãos de controle, fazendo parte da metodologia que respalda o trabalho de auditores. Não se vislumbra a criação de novos conhecimentos teóricos, mas, sim, a aplicação de técnicas já conhecidas para a melhoria da gestão institucional, seguindo um modelo já aplicado para o mesmo objeto em um contexto um pouco diferenciado, que é o dos convênios da Agência Espacial Brasileira (AEB).

A premissa utilizada é a de que a identificação dos maiores riscos associados à atividade de implementação de convênios irá possibilitar a proposição de medidas possíveis de controle e mitigação, de modo a trazer os elementos necessários à tomada de decisão pela necessidade de reorganização da atividade, bem como pela reestruturação suficiente para diminuição do risco associado, que estará mapeado, explícito e compartilhado, motivando os gestores em diversas instâncias a atuarem para a melhoria dos processos, com base nas responsabilidades inerentes à função pública.

CONTEXTO E JUSTIFICATIVA

Dispor de um fluxo bem definido formalmente ratificado pela instituição, no qual cada um sabe de suas responsabilidades e prazos, bem como a previsão de gargalos e ações necessárias em caso de limitação de dano é um quadro que apresenta boas possibilidades para a superação de situações críticas e melhor gestão do trabalho cotidiano da gestão de convênios. É importante que a Instituição compreenda que algumas medidas são mandatórias para a continuidade dessa ação em conformidade com a legislação e as exigências dos órgãos de controle nesse sentido foram pontos decisivos para a escolha desse problema de pesquisa. A partir de uma visão de realidade bem construída, será possível acionar as instâncias superiores de gestão para a implantação de mudanças, considerando os níveis de governabilidade interna e externa ao CNPq.

Em processos de auditorias nos últimos três anos, a Controladoria Geral da União vem paulatinamente solicitando à Coordenação Geral de Cooperação Nacional, maior responsável no CNPq pelas transferências voluntárias, a expor suas condições de trabalho, inclusive solicitando que declare que “a área conta com todas as condições técnicas e operacionais para a realização de descentralização de recursos federais”.

Nesse contexto, em que a área técnica não pode atuar mais diretamente na correção das raízes dos problemas estruturais, é bem-vinda a identificação de estratégias de mapeamento, categorização e

avaliação de risco de situações críticas, em busca não só da melhoria dos processos e prevenção de dados, mas também da conscientização e responsabilização dos tomadores de decisão quanto a processos que necessitam de imediata atenção e investimento por parte da alta gestão institucional.

A equipe destinada a convênios é de apenas quatro pessoas e dois supervisores, sendo a carga de média de 50 projetos por pessoa. O ciclo de vida dos convênios inicia-se com 60 meses, mas vários fatores têm interferido em sua execução, como a disponibilidade financeira tanto do governo federal como dos estados, ampliando a execução para 90 meses ou mais. Alguns processos iniciados em 2008 estão sendo encerrados em 2015, mas a maioria continua vigente.

Como forma de controle, não são utilizadas ferramentas especiais para acompanhamento dos convênios, apenas planilhas Excell que são atualizadas pela área técnica. Está em negociação com a Informática do CNPq a elaboração de ferramenta para acompanhamento dos convênios, mas a obrigatoriedade do uso do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) e a dificuldade de integração desse sistema com o do CNPq apresentam-se como barreiras para o avanço dessa negociação interna.

Alguns elementos foram observados na prática de gestão da autora e se constituem na maior motivação para a seleção do tema deste trabalho. Há a percepção, por parte do próprio corpo técnico, de que é necessário ter clareza sobre os fluxos, tempos processuais e obrigações funcionais, uma vez que as atividades de implementação de convênios assumem um cunho transversal entre três das quatro diretorias. O CNPq ainda não conseguiu implementar a figura de “Fiscal de Convênios”, o que, na linguagem normativa, é o responsável pelo monitoramento de cada convênio, respondendo com seu CPF tanto pela ação como pela omissão em todas as etapas. Cursos têm sido feitos apenas na gestão do sistema federal, não havendo perfeita compreensão sobre a necessidade de fortalecimento da área de gestão de convênios.

Apesar de não haver estouro de custos, pois os valores definidos não serão alterados, a não ser que o parceiro queira aportar mais recursos, há problemas com prazos para a execução das tarefas. Como apontado anteriormente, a equipe insuficiente, somada à complexidade dos fluxos internos e o número de convênios, têm gerado problemas para a execução desses convênios, com alto nível de tensão para os servidores. Há grande retrabalho na produção técnica, o que não se vê em todos os indivíduos, mesmo com o estabelecimento de padrões processuais. A excelência técnica é mais uma questão pessoal do que a regra na produção técnica.

Os beneficiários diretos dos resultados desse trabalho serão os gestores de convênios no âmbito do CNPq, uma vez que busca criar as condições essenciais para a execução de uma atividade institucional com vários pontos de estrangulamento e ainda carente de regularização da conformidade. De forma indireta, os pesquisadores que recebem recursos por meio de ações descentralizadas serão os maiores beneficiados, uma vez que o encerramento de um convênio de forma abrupta por qualquer fator significa o encerramento da pesquisa antes de sua conclusão, o que não é de interesse público.

REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico para a realização deste trabalho foi embasado em duas vertentes principais: metodologias reconhecidas oficialmente para o gerenciamento de riscos corporativos e arcabouço legal e normativo que rege a descentralização de recursos federais.

Quanto ao arcabouço legal, um dos principais normativos desse tipo de ação é a Portaria Interministerial CGU/MP/MF nº 507, de 24 de novembro de 2011. Acórdãos recentes do Tribunal de Contas da União têm tido como foco a comprovação da capacidade técnica e operacional do Concedente, que é o órgão ou entidade que realiza a descentralização de recursos federais por meio do Sistema de Convênios do Governo Federal – Siconv.

No início desse processo de qualificação dos repasses federais, o item 9.3.4, TC-008.638/2009-0, do Acórdão no. 3.012/2009 – Plenário, resgata o disposto no art. 10, parágrafo 1º, “b”, do Decreto-Lei 200/1967, o qual dispõe que, quando da celebração de convênios, verifique-se se os órgãos convenentes estão devidamente aparelhados para o exercício das competências delegadas, não firmando ou renovando convênio com entidades que representam deficiência de pessoal e material. Nesse momento, o destaque foi dado muito mais para o Convenente, que recebe os recursos, do que para o Concedente, no caso, órgãos e entidades federais descentralizadores. Outros acórdãos caminharam nessa linha, como o Acórdão no. 6.527/2009, da 2ª. Câmara, que definiram à Embratur, no caso concreto, que estabelecesse critérios formais a serem observados para a aferição da qualificação técnica e da capacidade operacional do Convenente.

Em uma outra abordagem, voltada à capacidade federal de formalizar convênios, no Acórdão nº 2.927/2013 – Plenário, o Tribunal de Contas da União reiterou à Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão o contido no item 9.7 do Acórdão nº 3.303/2011-P, no sentido de que, em conjunto com os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, que realizam transferências voluntárias de recursos mediante convênios, acordos, ajustes, contratos de repasse ou instrumentos congêneres, elabore estudo técnico com vistas a dotar os órgãos e entidades repassadores de recursos públicos federais da estrutura de recursos humanos e materiais mínima necessária ao bom e regular cumprimento de seus fins, o que deverá comportar, para cada órgão ou entidade: (a) identificação da estrutura de recursos humanos e materiais atualmente disponível para o cumprimento desta finalidade; (b) identificação da estrutura de recursos humanos e materiais mínimos necessários à sua boa atuação nas três etapas de controle da transferência voluntária de recursos federais (o exame e aprovação dos pedidos, o acompanhamento concomitante da execução e a análise da prestação de contas), tomando-se como parâmetro, sobretudo, o montante anual de recursos repassados e o objeto da atuação de cada órgão ou entidade; (c) as providências a serem adotadas pelo órgão ou entidade e pelo MPOG para dotar o órgão ou entidade dos recursos mínimos mencionados na letra “b”; o cronograma de implementação dessas providências, contemplando toda a programação e o prazo de conclusão.

Com esse recorte em mente, no campo organizacional, identifica-se a Metodologia COSO para Gerenciamento de Riscos Corporativos, que oferece a possibilidade de adoção de um processo completo de gerenciamento de riscos. Por essa metodologia, a organização terá determinada a extensão do risco que está preparada para enfrentar e disposta a aceitar na medida em que se

empenha em realizar suas atividades institucionais, alcançando melhores condições para enfrentar os desafios dessas atividades. O gerenciamento de riscos tem por finalidade, entre outras: (1) alinhar o apetite de risco com a estratégia adotadas, definindo os objetivos a elas relacionadas e desenvolvendo mecanismos para gerenciar esses riscos; (2) fortalecer as decisões em resposta aos riscos, possibilitando o rigor na identificação e na seleção de alternativas de respostas aos riscos (como evitar, reduzir, compartilhar e aceitar os riscos); (3) reduzir as surpresas e prejuízos operacionais, com a melhoria da capacidade para identificar eventos em potencial e estabelecer respostas; (4) identificar e administrar riscos múltiplos e entre empreendimentos, o que possibilita respostas eficazes a impactos interrelacionados e respostas integradas aos diversos riscos.

Segundo o Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission (COSO), na edição em Língua Portuguesa da publicação “Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada”, emitido pela COSO em colaboração com a PricewaterhouseCoopers, o gerenciamento de riscos corporativos “é um processo ... aplicado no estabelecimento de estratégias, formuladas para identificar em toda a organização eventos em potencial, capazes de afetá-la, e administrar os riscos de modo a mantê-los compatíveis com o apetite de risco da organização e possibilitar garantia razoável de cumprimento dos seus objetivos”.

As discussões sobre controladoria, auditoria e outros temas da governança corporativa têm se voltado para a relevância dos sistemas de controle de gestão para se atingir os objetivos estabelecidos pela administração (Dutra et al., 2009), com a compreensão de que o exercício de uma boa governança depende da implantação de técnicas para a identificação, avaliação e controle dos riscos empresariais, aliado a um eficaz sistema de controle interno. Atentos à possibilidade de estruturação de um sistema protocolar de controle que não atende aos objetivos da organização, os autores apresentam, no componente de gestão de risco e controles internos, os principais modelos estruturais disponíveis atualmente: e o modelo CICA (CoCo) e o modelo COSO (COSO ERM).

A metodologia do Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA), denominada Guidance on Assessing Control – The CoCo Principles (CoCo) caracteriza-se como ferramenta para auxiliar a alta gestão, com foco no alcance de objetivos estratégicos e operacionais, tornando explícito o responsável pela prestação de contas, no que difere fundamentalmente do modelo COSO. Para o CICA, os controles envolvem recursos, sistemas, processos, planejamento, aprendizado contínuo e acompanhamento por meio de indicadores de desempenho e cultura organizacional, assumindo o controle um significado mais amplo. O modelo CICA, no entanto, tem como principal limitador o fato de que os manuais devem ser adquiridos por meio de venda direta do instituto.

Em contraponto com o modelo CICA, o modelo COSO traz recomendações para a gestão das organizações, no sentido de avaliação, relato e melhorias dos sistemas de controle, tratando os gestores como seu “cliente preferencial”. Os controles internos são vistos como processos e o foco da utilização desses controles é a entidade como um todo. Considerando o fato de que os órgãos de controle interno e externo brasileiro adotam o modelo COSO, a aproximação metodológica ao tema em estudo com base nesse modelo foi uma escolha natural.

A partir de sua criação pela Comissão Treadway, a primeira versão do Relatório COSO foi criada com o propósito de estudar a atuação dos controles internos na redução da incidência de relatórios

financeiros fraudulentos. Essa metodologia passou por várias evoluções, passando a adotar princípios de controle, com uma estrutura integrada em três categorias: eficiência e eficácia das operações, confiabilidade dos relatórios financeiros e cumprimento de leis e regulamentos aplicáveis.

Uma questão interessante nas bases teóricas de gestão de risco é a comunicação de risco. Guardadas as devidas proporções, já que se aplica a grandes políticas, o estudo sobre comunicação de risco de Rinaldi e Barreiros (2007) traz uma perspectiva bastante importante para a dinâmica organizacional, auxiliando na tomada de decisão de como os riscos devem ser gerenciados e auxiliando a organização a estabelecer uma atitude com relação a eles. A comunicação de risco, alinhada à estratégia de gestão de risco da organização, também contribui para melhorar o diálogo e a imagem da área responsável. O desconhecimento dos parceiros internos e externos quanto aos processos de gestão e os riscos inerentes à atividade podem levar à pouca compreensão dos eventos ocorridos, obrigando as organizações a terem que explicar emergências ocorridas tanto às instâncias superiores quanto aos parceiros institucionais. Há que se registrar os limites organizacionais para a comunicação dos riscos, que exige transparência e alinhamento de diferentes percepções, tendo em vista os fatores políticos resultantes do clima interno e da própria política organizacional. Os autores reconhecem que as formas de implementação e adoção do gerenciamento de riscos ainda são fragilizadas e incipientes na realidade brasileira.

O alinhamento deste trabalho ao momento atual do sistema de controle federal pode ser ratificado pelo recente lançamento da Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 1, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Muito mais do que identificar os riscos com o objetivo de subsidiar o planejamento de futuros planos de gestão de riscos, o que a IN demanda é a implementação de um complexo sistema de controles internos com foco na gestão de riscos, estabelecendo conceitos, princípios, estrutura e responsabilidades nesses controles, em estreita relação com a aplicação da metodologia COSO. Desse modo, os conceitos de gestão que vinham sendo utilizados pelos órgãos de controle como referência nos últimos anos deverão ser incorporados no cotidiano da gestão dentro das instituições. A IN nº 1/2016 avança no detalhamento da gestão de riscos, abordando também a elaboração de uma política institucional e estratégia de governança compatível com a estrutura do órgão, apontando a responsabilidade desse sistema diretamente para a cúpula da organização, que deverá presidir um Comitê de Governança, Riscos e Controles.

Esta última adição ao arcabouço normativo da gestão federal irá exigir um grande esforço do Poder Executivo Federal, que deverá voltar o seu foco para uma gestão proativa, com maior conhecimento dos riscos de sua atuação.

METODOLOGIA

Tratando-se de um projeto voltado à identificação e análise preliminar dos principais riscos associados à gestão de modo a subsidiar as melhorias necessárias às condições de gestão de convênios no âmbito do CNPq, os procedimentos metodológicos adotados foram simplificados em sua utilização, abrangendo primeiramente a análise de documentos técnicos produzidos durante o

processo de gestão dos convênios nos últimos quatro anos, seguida de entrevistas abertas com informantes-chave que atuam no processo, bem como revisão de bibliografia.

Essa análise foi realizada seguindo-se o fluxo de recepção dos recursos no CNPq pelo órgão financiador, para o qual foram identificadas os seguintes macroprocessos: (1) negociação e formalização da parceria com o financiador, que são os recursos que serão repassados ao CNPq; (2) processamento administrativo para a assinatura dos convênios, que marca a etapa de instrução processual, passagem pela cadeia decisória do órgão e empenho; (3) acompanhamento da implementação; (4) procedimento de prestação de contas para o órgão financiador; e (5) procedimento de análise de prestação de contas do órgão financiado.

Com relação à seleção dos informantes-chave, considerando que a equipe que trabalha com essa cadeia é relativamente pequena, foram selecionados um gestor técnico para o macroprocesso 1 (o gestor responsável junto ao financiador), um gestor para os macroprocessos 2 e 3 (um dos gestores técnicos dos convênios), um para o macroprocesso 4 (o gestor responsável da análise de prestação de contas dos convenientes) e um para o macroprocesso 5 (o gestor responsável pela prestação de contas ao financiador). Há que se considerar que, à excessão do gestor técnico, cuja função traz mais de um servidor, as entrevistas para os macroprocessos foram respondidos pelos responsáveis diretos pela atividade.

O contexto das entrevistas abrangeu a linha da vida de um convênio, que começa com as decisões políticas sobre a distribuição dos recursos, momento em que dois instrumentos são utilizados: o Termo de Cooperação (TC) a ser firmado entre a FINEP/FNDCT e o CNPq, seguido do Termo de Referência (TR) que traz o registro dos termos das ações pactuadas e suas condições. O foco aqui foi apenas para as ações fomentadas com recursos do FNDCT, que representam a fonte da maioria dos convênios firmados no âmbito da CGNAC. O TC trata do comprometimento orçamentário e diz respeito basicamente ao repasse de recursos para determinados TRs, trazendo o comprometimento por fonte e rubricas, divididas entre custeio (bolsas também são custeio) e capital. Não há um TC global anual com todas as despesas do CNPq, mas vários TCs que dão cobertura a um conjunto de TRs. Um TR, por sua vez, pode durar por até 60 meses, prorrogáveis por mais 60 meses, prevendo o orçamento a ser demandado pela ação para os anos subsequentes à sua assinatura. Os TRs registram a intenção de comprometimento do orçamento de uma determinada ação para mais de um exercício. Após a determinação dos programas do CNPq que podem ser implementados por meio daquele TR específico, as instituições são consultadas e a Diretoria Executiva do CNPq autoriza o início dos procedimentos. A área técnica solicita toda a documentação para a instrução processual, abrindo o programa correspondente no SICONV para a inserção da proposta pela conveniente que, na maioria das vezes, é a Fundação de Amparo a Pesquisa (FAP). O processo instruído é encaminhado para análise pela Procuradoria Federal no CNPq, para depois ser procedida a coleta de assinaturas e posterior publicação no Diário Oficial da União.

A partir da identificação dos macroprocessos e dos atores-chave de cada um deles, foi contruído um guia de entrevistas com foco no fluxo de procedimentos relacionados a convênios, abordando as etapas de forma macro (desde a tomada de decisão até a prestação de contas e o encerramento), de modo a organizar por etapas a coleta de informações acerca dos principais problemas enfrentados na gestão de convênios sob a perspectiva de cada gestor (questão aberta 1), as medidas de

enfrentamento adotadas (questão aberta 2), os eventos indicativos de que problemas irão ocorrer no futuro (questão aberta 3), medidas úteis para minimizar a ocorrência dos problemas identificados (questão aberta 4), a frequência de ocorrência desses problemas (questão aberta 5) e os prejuízos potenciais (questão aberta 6).

As diretrizes estabelecidas para os participantes foram (1) foco principal na análise de aspectos de gerenciamento técnico e administrativo de convênios (gestão de processos); (2) estrutura de análise voltada para questões organizacionais de gerenciamento e questões externas (à área e à instituição); e (3) restrição do conceito de risco somente aos efeitos negativos (ameaças).

A partir da identificação dos problemas, o processo de sistematização e classificação dos riscos seguiu, de forma adaptada, a metodologia adotada pela Agência Espacial Brasileira (AEB/FUNDEP/IAE, 2014) na construção de seu plano de gestão de riscos de convênios, que também se apoia no COSO, mas traz categorias consideradas pela Agência como mais adequadas ao seu foco. Guardada a proporcionalidade entre o perfil dos convênios da AEB (quatro convênios com grandes investimentos) e o perfil dos convênios do CNPq (200 convênios com valores até 10 milhões), bem como o fato de que se buscou apenas a identificação e categorização dos riscos, a metodologia da AEB serviu de base para guiar a análise para o cenário no CNPq, com pequenas adaptações.

A partir da seleção dos riscos principais associados à atividade, com base no conteúdo das entrevistas, esses riscos foram avaliados pelos colaboradores para a estimativa de probabilidade de ocorrência e de impacto, resultando na construção de um perfil de severidade, conforme critérios abaixo indicados:

a) Probabilidade (P):

1. Muito Baixa: a probabilidade de ocorrência do risco pode ser considerada pequena ou imperceptível
2. Baixa: a probabilidade é ainda relativamente baixa, mas requerendo alguma atenção no acompanhamento e monitoramento desses riscos.
3. Média: existe uma probabilidade razoável de ocorrência do risco, requerendo algumas medidas preventivas e um maior controle.
4. Alta: o risco é elevado, requerendo maiores medidas de controle e mitigação desses riscos.
5. Muito Alta: o risco é elevado e iminente, requerendo ações imediatas e emergenciais de caráter corretivas.

b) Impacto (I):

1. Muito Baixo: o impacto do evento de risco é irrelevante para o objeto do convênio em termos dos atributos de custo, prazo e desempenho técnico, podendo ser facilmente resolvido.
2. Baixo: o impacto ainda é baixo, mas requerendo alguma atenção nos seus efeitos
3. Médio: o impacto requer o estabelecimento de medidas de controle e acompanhamento para não potencializar os impactos

4. Alto: o impacto do evento de risco é relevante para o objeto do convênio e necessita de um gerenciamento mais profundo e intenso, sob pena de prejudicar os seus resultados.
5. Muito Alto: o impacto do evento de risco é extremamente elevado e, no caso de não existir uma interferência direta, imediata e precisa da equipe do projeto, os resultados do objeto do convênio serão seriamente comprometidos

c) Severidade (S):

Para a classificação da severidade, entendida como a interação entre a probabilidade de ocorrência de um determinado evento frente ao grau de impacto inerente à ocorrência com relação aos resultados finais dos convênios, foi adotada a seguinte matriz:

Matriz de severidade dos riscos

Probabilidade	Matriz de Probabilidade X Impacto				
5	5	10	15	20	25
4	4	8	12	16	20
3	3	6	9	12	15
2	2	4	6	8	10
1	1	2	3	4	5
Impacto	1	2	3	4	5

- a) Baixa – escala entre 1 e 5, requerendo ações contínuas de acompanhamento e monitoramento
- b) Média – escala entre 6 e 12, requerendo, além de ações de acompanhamento e controle, medidas adicionais de controle.
- c) Alta – escala entre 15 e 25, requerendo ações imediatas de caráter corretivo ou preventivo.

Nesse contexto, os riscos identificados nas entrevistas e análises documentais foram sistematizados e classificados para a construção de uma visão atual dos riscos associados à implementação de convênios no CNPq, com o estabelecimento da gradação de probabilidade e dos impactos relacionados a essa ação.

SINTESE DAS ENTREVISTAS – O CONTEXTO DA GESTÃO DE CONVÊNIOS

A partir da etapa de coleta de dados, tanto por análise documental como por entrevistas, foi possível elaborar o contexto atual da gestão de convênios de forma analítica, reiterando-se que essa realidade nem sempre se aplica à gestão do PPSUS, situado em outra área técnica.

Antes da assinatura do convênio

A negociação entre o MCTI/FNDCT (fonte dos recursos), o CNPq (Concedente) e as fundações de amparo a pesquisa estaduais (Convenientes) é a fase que antecede os procedimentos de assinatura de

convênios para a implementação dos programas descentralizados no âmbito da cooperação nacional no CNPq. Nessa etapa são definidos o foco do fomento (programas), o valor global da iniciativa em repasse e contrapartida, as parcelas de desembolso e os valores a serem descentralizados para cada fundação estadual, sendo a contrapartida das fundações de amparo definidas pela proporcionalidade estabelecida na Carta de Salvador.

É importante registrar que essa análise exclui o Programa Pesquisa para o SUS (PPSUS), que tem como fonte o Fundo Nacional de Saúde e é operacionalizado na estrutura pela área temática (Saúde) e não pela vertente organizacional (cooperação nacional), como é o caso dos demais programas viabilizados por convênios. Não é foco desse documento discutir a estratégia operacional ou mesmo a alocação do PPSUS, mas é importante registrar que, entre outros fatores, o PPSUS apresenta maior estabilidade de fomento e estrutura formal de execução e acompanhamento definida como requisito da parceria com o Ministério da Saúde, dois pontos que estão ausentes na implementação dos demais programas e que se constituem como fragilidades do processo de implementação.

Alguns pontos importantes foram identificados nessa etapa, com importantes reflexos na implementação:

1. A incapacidade de o FNDCT em honrar os compromissos firmados, de forma a manter o fluxo acordado de recursos orçamentários e financeiros, o que pode ser afetado pela diminuição da arrecadação, contingenciamento de recursos ou definição de outras prioridades institucionais para os recursos existentes.
2. A incapacidade de a FAP honrar os compromissos firmados, muito mais com relação à capacidade operacional (alta rotatividade de pessoas e ausência de carreiras), inadimplência da estrutura estadual em vários momentos (CNPJ compartilhado) e destinação dos recursos orçamentários e financeiros acordados, conforme o plano de trabalho, o que também pode ser afetado pela arrecadação, o contingenciamento e as prioridades.

Identifica-se nesse contexto a baixa governabilidade da área técnica nessa etapa e em seus reflexos, tendo em vista seu recorte altamente político. Como única medida preventiva, deve ser fornecido aos tomadores de decisão o perfil de desempenho de cada uma das FAPs ao longo do tempo, de modo a auxiliar na definição de valores a serem investidos em cada parceria, que foram posteriormente traduzidos no Termo de Cooperação (TC), firmado entre a FINEP/FNDCT e o CNPq, e no Termo de Referência (TR) para a ação, que estabelece as regras de implementação para o CNPq junto aos parceiros.

No que diz respeito aos convênios, o SICONV já traz uma clara vinculação entre empenho/fonte e pagamento, não havendo problemas nesse sentido. Para as ações gerais do CNPq, apresenta-se a dificuldade de vinculação entre o que foi empenhado para determinada ação e sua efetiva destinação, particularmente entre bolsas e custeio. A solução encontrada é a separação de um TC somente para bolsas, diminuindo o risco de utilização de recursos para o pagamento de custeio, ao tempo em que permite os ajustes necessários na execução.

Durante a vigência do convênio

A grande questão se apresentou no ano de 2015 com relação à fonte dos recursos durante a vigência dos convênios, muito mais do que a disponibilidade financeira do Governo Federal, foram as

mudanças estruturais no FNDCT. Ao longo dos anos, foram empenhados na Fonte 0142024289 do FNDCT¹ recursos para o Programa Primeiros Projetos (PPP), o Programa de Apoio a Núcleos Emergentes (PRONEM) e o Programa de Apoio a Núcleos de Excelência (PRONEX), edições 2008 e 2010. Dos convênios firmados com as fundações de amparo a pesquisa para a implementação descentralizada dessas edições, ainda existe um valor de R\$ 21.231.270,88 a pagar pelo CNPq. Dois problemas afetam a disponibilidade financeira da fonte 0142024289: (1) essa fonte não é mais utilizada pelo FNDCT, e (2) os Termos de Cooperação firmados à época para respaldar os repasses já perderam a vigência e, mesmo ainda havendo recursos a repassar, os gestores da FINEP não realizaram a prorrogação de ofício, nem o CNPq atentou-se para esse fato, o que inviabiliza o envio de recursos nesta fonte.

Para evitar situações como essa no futuro, o CNPq já está construindo controles para o acompanhamento desses termos, o que é dificultado pela grande quantidade de novos TCs a cada ano. Como sugestão para diminuir o número de TCs, apontou-se a possibilidade de assinatura de apenas um TC por ano, a ser aditivado quando a necessidade se apresentar, devendo abranger todos os novos TRs com as novas ações que forem sendo propostas ao longo do ano. Com a nova sistemática do SIAFI de vinculação por nº de registro de transferência a partir de 2012, o controle fica mais simplificado, bem como a prestação de contas dos TC, uma vez que os recursos financeiros daquele TC poderão ser aplicados a qualquer um dos TRs vinculados, conforme a possibilidade e capacidade de pagamento e de recebimento.

Além da disponibilidade de recursos para repasse no FNDCT, o que tem impactos diretos na capacidade de pagamento por parte do CNPq, **três outras questões devem ser consideradas na análise dessa situação**, que são a vigência do convênio, a vida útil do empenho e a capacidade da fundação em receber os recursos.

A vigência do convênio é fator determinante para que todos os demais procedimentos possam ser realizados, motivo pelo qual a área técnica tem-se atentado para as prorrogações necessárias. Mesmo quando o conveniente não manifesta o seu interesse, o que é de sua responsabilidade, a área técnica tem solicitado manifestação formal quanto ao interesse ou não em prorrogar. Os convênios firmados em 2008 e 2010 têm sido prorrogados, de ofício ou a pedido do conveniente, de modo a resguardar as condições de recebimento, mesmo com a compreensão de que não há lastro atualmente para o pagamento do empenho realizado nos anos anteriores na Fonte 0142024289.

A vida útil de um empenho é determinada pelas disposições do Decreto nº 93.872/86, arts. 68, § 2º, e 70, que tratam da prescrição da dívida passiva relativa a restos a pagar, determinando o cancelamento de empenhos com mais de 5 anos de existência sem execução financeira. Outro ponto importante a registrar é que os empenhos mais antigos da relação são de 2011 e, caso a situação não seja resolvida até o final de 2015, esses empenhos serão cancelados.

¹ **Características do código de fonte.** Como mecanismo integrador entre a receita e a despesa, o código de fonte/destinação de recursos exerce duplo papel no processo orçamentário: na receita, indica o destino de recursos para o financiamento de determinadas despesas e, na despesa, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados. Desse modo, o mesmo código utilizado para controle das destinações da receita também é utilizado na despesa, para controle das fontes financiadoras, em atendimento ao parágrafo único do Art. 8º e ao Art. 50, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A capacidade da fundação de amparo a pesquisa em receber os recursos está relacionada a dois pontos principais: a apresentação (e aprovação pelo CNPq) da prestação de contas de parcelas recebidas anteriormente via SICONV e sua condição de adimplência fiscal, trabalhista e tributária. Na tabela anexa pode-se observar que, no momento atual, dos 20 convênios pendentes de pagamento, apenas seis estão em condições de receber, sendo que cinco estão inadimplentes, sete estão em fase de análise de relatório pelo fiscal financeiro do CNPq e dois ainda não apresentaram relatórios.

Nesse contexto, sem prejuízo de outros encaminhamentos, a solução possível é a realização de novos empenhos para esses convênios, o que também esbarra no contexto atual de restrição orçamentário-financeira pela qual passa o país, que tem se refletido em todas as ações do CNPq.

Afora a capacidade financeira das partes, a capacidade operacional tem grande impacto sobre o tempo demandado para a assinatura dos convênios. Tempo e recursos estão interligados para o sucesso da iniciativa. Quanto mais extensas as etapas do convênio, maiores os riscos para o investimento em recursos orçamentários e financeiros a serem investidos, pois a viabilidade desses recursos está vinculada à previsão de despesas, concretização de receitas e legislações inerentes à área.

Atrasos operacionais na contratação dos convênios

Na etapa que antecede a assinatura dos convênios, os atrasos operacionais estão geralmente relacionados à instrução processual, que dependem da Conveniente, e dos processos internos necessários pela normativa institucional, que dependem da Concedente. A assinatura de um convênio toma, na melhor das hipóteses, 60 dias: recebimento da documentação e instrução do processo (25 dias), submissão à autorização da Diretoria Executiva (10 dias), avaliação pela Procuradoria Federal no CNPq (15 dias), coleta de assinaturas e publicação (10 dias). Qualquer evento em uma dessas etapas, como o cancelamento de reunião semanal da Diretoria Executiva ou a devolução do processo pela Procuradoria Federal para complementações, resultará na extensão do tempo operacional de assinatura. Não há consequências imediatas para o convênio, mas, em longo prazo, já se inicia a contagem de tempo para os recursos orçamentários, o que pode ou não vir a ser um problema.

Problemas de conformidade podem ser identificados na documentação a qualquer tempo, consumindo a capacidade de trabalho das equipes, pois demandam a repetição dos ritos de assinatura para sua correção. Mais do que o retrabalho desse tipo de erro operacional, podem ocorrer prejuízos na etapa de homologação dos projetos selecionados por chamada pública pela Conveniente. Na homologação, que é realizada pela Concedente, os projetos podem não ser homologados por erros no processo de seleção, que, afinal, é uma licitação. Nesses casos, a fundação deve reiniciar a seleção, com grande desgaste para as partes.

Como solução para a diminuição desses problemas por parte do CNPq, a validação do texto da chamada pública antes da publicação já foi adotada como cláusula de contrato. Em outra linha, foi estabelecido um controle em planilha (ainda não em sistema) sobre o estágio de desenvolvimento dos

convênios e as necessidades de tomada de decisão ou ação do Concedente, com monitoramento de prazos críticos.

Encerramento do convênio antes da finalização dos projetos

A ocorrência do encerramento do convênio antes da finalização dos projetos é um dos eventos mais críticos. Sua ocorrência é rara e pode decorrer de uma série de eventos encadeados relacionados ao processo de aditivação, por diversos motivos, como tempos operacionais extensos, muito além dos 30 dias previstos na legislação, conveniente inadimplente no momento da assinatura, demora na tramitação dos processos em diversas instâncias, interna ou externamente à estrutura da Concedente, entre outros motivos.

O fato é que, em situações normais, o CNPq não está preparado para proceder a uma prorrogação solicitada no prazo de 30 dias estabelecido na legislação pertinente. O rito processual necessário para uma aditivação é o mesmo necessário para a firmatura de um novo convênio, o que, em situações normais, demora 60 dias. Um rito processual especial, como um procedimento acelerado de análise deve ser estabelecido, com registro minucioso dos eventos ocorridos, de forma a respaldar o gestor quanto a atos e omissões no caso de frustração no processo de aditivação, principalmente pelo fato de que a maioria dos procedimentos não depende da área técnica propriamente dita. Entendendo-se as limitações operacionais do CNPq, foi adotada a prática de consulta aos convenientes quanto ao interesse em eventual prorrogação com seis meses de antecedência.

Vencimento de empenho por decurso de prazo (5 anos) – Conjunto de fatores

Como já adiantado nas análises anteriores, a extensão do prazo de execução de um convênio traz em si um risco associado de falha de execução. Em situação de regularidade de fluxo orçamentário-financeiro, um termo de referência do FNDCT determina os programas a serem beneficiados e divide o valor para entrega dos recursos em duas ou três parcelas. O convênio é assinado, a fundação lança a chamada no valor total do convênio, seleciona os projetos no limite do valor e o CNPq homologa os projetos. A fundação contrata e paga metade do valor (primeira parcela), presta contas ao CNPq e depois recebe e paga a outra metade do valor (segunda parcela). Nesse cenário, o modelo funciona muito bem. No entanto, na situação atual de escassez de recursos, está havendo grande dificuldade de operacionalização. A título de exemplo, o CNPq tem convênios assinados cujas chamadas ainda não foram homologadas por não haver recursos depositados na conta dos convênios nem garantias de repasse, o que foi estabelecido como condição.

Existe, no entanto, a situação em que a fundação só seleciona projetos até o valor que efetivamente tem em conta. Sem entrar no mérito de qual prática é a melhor, identifica-se aqui um descompasso entre a forma de liberação dos recursos, que é ditada pelo termo de referência do FNDCT relativo às edições de fomento, e a prática operacional de implementação da fundação, o que tem gerado convênios de longo prazo, alcançando mais que 120 meses, enquanto que, em situação regular, não ultrapassaria 60 meses, podendo ser prorrogado por mais 12 meses.

Em uma situação hipotética, para que a parceria pudesse ocorrer no tempo regulamentar nesse modelo operacional, o ideal seria que a liberação fosse realizada em uma única parcela, mas isso não

é ditado pelo CNPq e, sim, pelo MCTI, envolvendo de forma equivalente todas as fundações beneficiárias do termo de referência.

Somando-se a isso eventuais atrasos pela demora na assinatura do convênio (concedente ou convenente), na contratação dos projetos (dificuldades operacionais ou alternâncias de gestão), no desembolso dos recursos (limitações do concedente no repasse ou do convenente na contrapartida), vê-se uma situação de risco com várias conseqüências previsíveis, não só o vencimento do prazo legal do empenho, mas também o aumento da complexidade da gestão dos convênios, com várias prorrogações e ajustes ao longo do tempo.

Na fase de prestação de contas parcial ou final

O grande problema identificado na fase de prestação de contas é o passivo existente de ações em análise, que é acompanhado pela pressão por priorizações de análise. Gerenciar essa demanda tem sido a solução para esse cenário já consolidado.

Na etapa de prestação de contas parcial, além da espera pela análise pelo Concedente, não se veem grandes problemas, uma vez que o que se busca analisar é se o Convenente comprovou a utilização de no mínimo 80% dos recursos liberados em parcelas anteriores. Na prestação de contas final, no entanto, muitas instituições têm apresentado dificuldades para o encerramento do processo, o que tem gerado o retrabalho na análise, com diversas solicitações de correção dos dados apresentados. Como síntese, as questões abaixo foram identificadas como problemas:

Inexperiência dos agentes dos Convenentes para a operacionalização do sistema, com a demanda por auxílio e orientações que consomem mais de 50% do tempo da chefia de serviço.

Deficiências e inconsistências na prestação de contas apresentada pela Convenente, o que demanda a devolução para ajustes e nova análise do mesmo conjunto, o que consome o tempo operacional da equipe e estende o período de análise.

Identificação de pagamento fora do orçamento do projeto, como a inversão de rubricas, cujo aceite ainda não está regulamentado para sua aplicação, demandando a glosa na prestação de contas

Identificação de contratação de projeto não homologado, o que demonstra falha no processo de validação da contratação pela Convenente

Identificação de não investimento da contrapartida contratual obrigatória, relacionada à capacidade da convenente em aportar recursos acordados conforme o cronograma

Quanto ao foco estrutural/organizacional

Inexistência de documentos oficiais que estabelecem as características de cada um dos programas.

Essa questão afeta particularmente o Programa Primeiros Projetos (PPP), o Programa de Apoio a Núcleos Emergentes (PRONEM) e o Programa de Apoio a Núcleos de Excelência (PRONEX).

Existem documentos orientadores cujos critérios são reiteradamente ratificados nos conteúdos das notas técnicas de autorização da DEX, refletindo-se no conteúdo dos convênios firmados. No entanto, esses critérios não estão disponíveis em um documento oficial direcionado ao programa, como um documento orientador de acesso público. A área vem atuando com a repetição dos procedimentos e critérios históricos que determinam, por exemplo, que o programa X é voltado para pesquisadores com até 5 ou 10 anos de formado, entre outros critérios.

A sugestão de providência imediata a tomar é finalizar a revisão dos documentos orientadores e submetê-los à avaliação da gestão superior do CNPq, com sugestões de encaminhamento para a publicação formal como norma orientadora. A discussão com os parceiros que implementam os programas é altamente recomendável, tendo em vista o cunho altamente político dessa parceira com as fundações de amparo a pesquisa estaduais.

Equipe insuficiente para a gestão dos convênios (equipe técnica e equipe de orçamento e finanças/prestação de contas)

Do que esta área técnica tem como registro, desde janeiro de 2012 há solicitação da Controladoria Geral da União (CGU) sobre a formalização, acompanhamento e fiscalização dos convênios firmados pelo CNPq, abrangendo a regulamentação dos procedimentos, as condições técnico-operacionais e o processo de prestação de contas, como comprova o conteúdo do Relatório Preliminar de Auditoria nº 201118770¹².

Foram apontadas algumas causas como (1) “O quantitativo de convênios firmados pelo CNPq é incompatível com a sua capacidade operacional para acompanhamento e fiscalização” e (2) “A Administração do CNPq não regulamentou os procedimentos de acompanhamento e fiscalização dos convênios”, apontando recomendações como:

- (1) Que o CNPq, antes de conceder transferências voluntárias, avalie se apresenta estrutura adequada para analisar, acompanhar e fiscalizar a execução do objeto almejado por essas transferências” e
- 2) “Que o CNPq inclua, em seus processos de transferências voluntárias, declaração da área responsável de que o Conselho detém estrutura adequada para propiciar o acompanhamento e a fiscalização do objeto pactuado.”

O Acórdão nº 2485/2010 – do Plenário do Tribunal de Contas da União traz a determinação de que “somente formalize convênios na medida em que disponha de condições técnico-operacionais de acompanhar e orientar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, bem como de analisar, em prazo oportuno, todas as respectivas prestações de contas, de acordo com os normativos que disciplinam a matéria...”.

² Em janeiro de 2012, o CNPq respondeu ao Secretário Federal de Controle, por meio do OF. PR nº 005/2012, às causas identificadas, constatações e recomendações de auditoria do Relatório Preliminar de Auditoria nº 201118770, encaminhado pela CGU por meio do Ofício nº 37.962/2011/DICIT/DI/SFC/CGU-PR

Analisando a estratégia da CGU para direcionar o CNPq a superar suas desconformidades, pode-se afirmar que não é viável somente solicitar de forma genérica a avaliação da estrutura pelo CNPq antes de firmar convênios, bem como determinar a declaração da área técnica responsável de que detém as condições de fazê-lo. A emissão da declaração de que há condições técnico-operacionais colocaria a equipe técnica como única responsável pela estrutura existente para assinatura de convênios, com todos os seus problemas estruturais, enquanto que a declaração de que não existem as condições se traduziria em uma estratégia de controle que poderia impedir a assinatura de novos convênios pelo CNPq.

Desde 2012, o diálogo com os órgãos de controle evoluiu. As áreas técnicas do CNPq também foram se adequando à normativa de convênios e à evolução da ferramenta SICONV. Já foram realizados treinamentos do corpo técnico para a operação do SICONV, bem como realizadas oficinas de gestão de convênios com as unidades parceiras. A instrução processual tanto em processos físicos como no SICONV avançou significativamente, tendo sido estabelecidos modelos validados pela Procuradoria Federal para a assinatura de novos convênios, bem como lista de documentos considerados imprescindíveis para garantir a regularidade processual, fiscal, previdenciária e trabalhista das instituições parceiras.

O fato é que a área responsável pela gestão dos convênios e a área de prestação de contas estão subdimensionadas e bastante aquém da necessidade para promover a gestão dos processos e a avaliação em tempo hábil de todas as prestações de contas. No caso da área de prestação de contas, o volume de demandas correntes somado ao passivo existente para análise e encerramento traz um cenário bastante desfavorável para o desempenho da área. O fato é que não há perspectiva de novos concursos para o CNPq, com o agravante de estar em curso uma ação judicial relacionada ao número de terceirizados existentes no CNPq.

Restrições financeiras para as visitas *in loco*

Como medida preventiva para a superação dos problemas operacionais, nos anos 2013/2014 foi implementado o Plano de Monitoramento de Acordos e Convênios, concebido em 2012 pela área técnica em parceria com a equipe de prestação de contas. Esse plano foi implementado até meados de 2013, tendo sido interrompido por falta de recursos para passagens e diárias, tendo sido finalizado no primeiro semestre de 2014. O segundo semestre de 2014 e primeiro semestre de 2015 foram dedicados à assinatura dos novos convênios resultantes do Termo de Referência 2013 do FNDCT.

Apesar dos avanços identificados com essa iniciativa, como a melhor interação e o aumento da capacidade de interlocução entre Concedente e Convenientes, resultando na melhoria dos processos, permanece a necessidade de o CNPq priorizar a atividade. É importante que seja reavaliada a estrutura dedicada a analisar, acompanhar e fiscalizar a execução do objeto, bem como a estrutura dedicada à análise de prestação de contas.

Inexistência da figura de fiscal de convênios (desconformidade normativa)

O CNPq deve, por determinação legal, estabelecer o sistema de fiscalização e acompanhamento de convênios nos moldes estabelecido na Portaria 507. Para isso, deverá ser publicada portaria com a designação nominal de gestores para cada convênio vigente, bem como a lista de fiscais do CNPq,

cujos nomes serão vinculados no SICONV à atividade de fiscalização. Cada convênio deve ter um gestor e um fiscal.

O fato é que o Acórdão TCU 2485/2010 – Plenário, já determinou que a instituição pública “somente formalize convênios na medida em que disponha de condições técnico-operacionais de acompanhar e orientar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, bem como de analisar, em prazo oportuno, todas as respectivas prestações de contas, de acordo com os normativos que disciplinam a matéria.

Mesmo antes da Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, os órgãos de controle já identificavam em suas auditorias de conformidade a necessidade de procedimentos de fiscalização *in loco* como forma de assegurar o cumprimento do objeto por meio de prevenção, detecção e correção de possíveis irregularidades. Atualmente, com a Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, bem como o avanço dos instrumentos do SICONV, que já conta com módulo de Acompanhamento e Fiscalização, não há como o CNPq se furtar em realizar suas atribuições como determinado pela legislação.

Há problemas conhecidos para a implementação dessa ação, como a insuficiência de recursos humanos, com a diminuição gradativa do quadro de pessoal por aposentadorias, bem como a inexistência de recursos financeiros para a realização de viagens para acompanhamento *in loco*.

Em uma abordagem bastante ampla e contextual, foram identificados os principais eventos que aumentam o risco da ocorrência de problemas para a gestão de convênios no CNPq, a saber:

- Descumprimento das atividades plano de trabalho
- Descumprimento do cronograma de desembolso físico-financeiro
- Atrasos na firtatura e aditivção dos convênios
 - Dificuldades operacionais dos Convenentes
 - Dificuldades operacionais do Concedente

SISTEMATIZAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DOS RISCOS

É importante registrar que o resultado obtido na etapa de identificação dos problemas já se constitui como uma referência substancial para a tomada de decisão em um contexto de gestão superior. No entanto, identifica-se aqui uma oportunidade para subsidiar esse processo de gestão de forma estruturada, com a apresentação dos principais riscos qualificados por uma análise de probabilidade e impacto, apesar de não ser objetivo desse trabalho avançar para ações de mitigação e responsabilidade.

A análise do material compilado revelou um conjunto significativo de variáveis que representam várias dimensões, desde a organizacional como a política, com componentes internos e externos, de conformidade e processuais, o que trouxe uma complexidade para o trabalho que não condizia com seu escopo, pois não se pretendeu avançar para um plano de gestão de risco institucional neste momento.

Esse contexto, no entanto, remeteu à necessidade de compreensão da correlação dos riscos entre si, a partir da organização dessas informações em uma cadeia lógica de ocorrência e relação de causa-efeito. Essa análise resultou na proposta de duas categorias: riscos principais e riscos associados, sendo os riscos associados considerados determinantes, mesmo que não exclusivos, para a ocorrência dos riscos principais. A partir da identificação dos riscos principais, a descrição de cada um deles trouxe também o registro dos riscos associados (RA)

O quadro abaixo apresenta os riscos principais por probabilidade (P), impacto (I) e severidade (S), sendo que cada um desses riscos trouxe consigo entre dois a seis riscos associados:

Classificação dos principais riscos associados à gestão de convênios no CNPq

P	I	S	Riscos Principais
5	5	25	(1) Atraso no repasse de recursos ao convênio
1	5	5	(2) Encerramento do convênio antes da conclusão dos projetos
1	5	5	(3) Vencimento de empenho por decurso de prazo (5 anos) - a contagem de prazo inicia-se antes da assinatura do convênio
4	4	16	(4) Atrasos pela demora na apresentação e na análise de prestação de contas parcial, retardando a qualificação do conveniente a receber a parcela subsequente dos recursos ou situação de inadimplência
5	5	25	(5) Inexistência da designação da figura do "Fiscal de Acompanhamento e Fiscalização" na estrutura da instituição, que deve contar com equipe e recursos para as visitas "in loco"
5	5	25	(6) Sobrecarga de trabalho de equipes subdimensionadas para a realização da atividade de gestão de convênios,

Atraso no repasse de recursos ao convênio

O primeiro grande risco, que, nos dias atuais, é uma certeza para a qual o CNPq não estava preparado, é o atraso (ou cancelamento) do repasse dos recursos do órgão financiador parceiro do CNPq. Também foi considerado nessa categoria o repasse parcial dos recursos (RA), tanto em quantidade como em qualidade, resultante das restrições orçamentário-financeiras atuais pelas quais passam os governos federal e estaduais. A baixa disponibilidade de recursos para investimento (RA), outra variável, também afeta os projetos de pesquisa, sendo que muitos têm recebido apenas os recursos de custeio. Essa situação se resolverá quando houver a regulamentação do Código de Ciência e Tecnologia, que já prevê a extinção dessa divisão. A descontinuidade de uma fonte de recursos (RA), a exemplo da Fonte 0142024289, relacionada ao CT Petro, que saiu do âmbito do FNDCT, foi um evento raro que ocorreu nesse período. A perda de orçamento por vários motivos (RA), como inadimplência e dificuldades para a prestação de contas fecham o contexto da escassez de recursos.

Encerramento do convênio antes da conclusão dos projetos

O encerramento do convênio antes da conclusão dos projetos está diretamente relacionado à descontinuidade de gestão/alta rotatividade da equipe técnica responsável pela gestão dos convênios (RA) ou mesmo pelo subdimensionamento ou falta de treinamento da equipe que está executando a atividade (RA), bem como à incapacidade do Concedente e do Conveniente em operacionalizar demandas de prorrogação dentro da normalidade do fluxo administrativo (RA), quando a solicitação do próprio Conveniente é realizada com 30 dias ou menos do final do convênio.

Vencimento do empenho por decurso de prazo

O vencimento do empenho por decurso de prazo, como o nome propriamente já determina, está correlacionado a todo e qualquer tipo de atraso ocorrido após a realização do primeiro empenho. Apesar de estar diretamente ligado a outros riscos principais, sua ocorrência nos últimos anos demandou que fosse alçado a risco principal. A partir daí, podem ocorrer atrasos no processo de assinatura por demora nos procedimentos administrativos tanto do conveniente quanto do concedente (RA), resultando na extensão do tempo operacional de assinatura do convênio, o que já compromete de 6 a 12 meses. Atrasos no processo de seleção e contratação (RA) podem ocorrer por (1) desconformidades normativas praticadas pelo Conveniente, tanto quanto à norma geral como pelas normas específicas dos programas; (2) Solicitações de concessão de excepcionalidades, o que demanda análise e autorização superior (adicione-se a essa situação o fato de os programas não terem um documento oficial, apesar de suas regras serem claramente definidas); ou por (3) fatores inerentes à capacidade técnica do Conveniente (ou rotatividade), sua disponibilidade financeira ou prioridade política.

Atrasos pela demora na apresentação e na análise da prestação de contas

Também está relacionada ao vencimento do empenho (RA) a demora na liberação dos recursos financeiros tanto pelo Concedente como pelo Conveniente, o que atrasa a execução dos projetos e demanda prorrogações (RA), de ofício ou por solicitação. Mesmo quando se prorroga a vigência do convênio, este poderá não ser mais compatível com a vida útil do empenho. Também podem ocorrer falhas processuais no tratamento do empenho em interface com outras áreas (RA), sendo a principal delas o não processamento no segundo ano, o que remete à perda do empenho. Como último fator que contribui para a perda de um empenho, que foi classificado como um risco principal, está a demora na prestação de contas parcial (tempo de submissão, análise, ressubmissões e análise final), o que atrasa a liberação de parcelas subsequentes, que ainda estão sujeitas à disponibilidade financeira do financiador (RA), que pode não ocorrer por um longo período.

Os atrasos pela demora na apresentação (RA) e na análise de prestação de contas parcial (RA) refletem tanto as dificuldades técnicas do Conveniente em apresentar a prestação de contas (qualificação e controle), o que pode resultar na inclusão do conveniente no cadastro de inadimplente (RA), como as dificuldades dos fiscais financeiros do CNPq. Há limitações no sistema SICONV, que não permite a devolução para ajustes apenas da parte da prestação de contas que está com problemas

(RA), resultando na necessidade de reanálise completa a cada ajuste, bem como a dificuldade na finalização da prestação de contas, pelo grande número de solicitações de ajuste necessário (qualidade da prestação de contas do conveniente).

A inexistência da designação da figura do "Fiscal de Acompanhamento e Fiscalização"

A inexistência da figura do “fiscal” na estrutura da instituição, que deve contar com equipe e recursos para as visitas "in loco", vem como um risco principal e representa o descumprimento de obrigação legal da instituição concedente (RA), no caso, o CNPq. Essa ocorrência gera fragilidade na atividade de controle do Concedente (RA), resultante da inexistência ou intermitência de acompanhamento "in loco" dos convênios em execução realizado pelo gestor do concedente (e não pelo fiscal de acompanhamento), o que dificulta a identificação precoce de eventos ou desconformidades que podem afetar o alcance do objeto. Além disso, a inexistência do “fiscal” gera o acúmulo da responsabilidade para o gestor técnico do convênio (RA). É importante registrar que o perfil do “fiscal” aqui tratado não se confunde com o fiscal financeiro do CNPq, que atende à conformidade da prestação de contas e não à conformidade processual e de aplicação dos recursos, em um contexto de gestão, como é o esperado do fiscal de acompanhamento e fiscalização.

Sobrecarga de trabalho de equipes subdimensionadas para a realização da atividade de gestão de convênios

É fato é que o quadro reduzido de profissionais dedicado à atividade de convênios pode resultar em falhas processuais do Concedente (RA), tendo em vista o grande número de processos sob responsabilidade de um mesmo servidor (de 50 a 70) e de dois gestores diretos (200 projetos), o que nem sempre é avaliado como fator contributivo para o aumento do risco na atividade de gestão de convênios. O subdimensionamento da equipe de prestação de contas do Concedente para a análise de todas as prestações de conta da instituição (RA), não só dos convênios, também é um problema crítico, considerando também a grande quantidade de colaboradores terceirizados nas atividades de apoio ao trabalho dos servidores que atuam como fiscais financeiros do Concedente, que têm muito tempo de casa e estão próximos à aposentadoria (RA), sem perspectiva de reposição em médio prazo.

CONCLUSÃO

Este trabalho buscou identificar os pontos críticos existentes nos procedimentos internos e estruturas organizacionais voltadas à gestão dos convênios firmados pelo CNPq, mantendo seu foco na identificação e registro formal de situações de risco para a conformidade legal dos procedimentos de gestão de convênios, adotando como premissa que a identificação desses riscos irá possibilitar a proposição de medidas possíveis de controle e mitigação, de modo a trazer os elementos necessários à tomada de decisão.

Em linhas muito gerais, há três riscos principais que requerem a atenção imediata do CNPq, como a busca pela solução quanto à estratégia de financiamento das ações do Conselho, a recomposição e

qualificação do quadro de servidores e a organização da estrutura para o atendimento à demanda legal, com alocação de pessoas e recursos para a atividade de fiscalização dos convênios, como preconiza o perfil do “fiscal de acompanhamento e fiscalização”. Há que se registrar, no entanto, que alguns riscos associados merecem ser discutidos com mais cuidado, tendo em vista a previsão de medidas estratégicas ou mesmo operacionais que busquem limitar sua ocorrência.

Este trabalho iniciou-se como uma medida propositiva que buscou alternativas de superação das dificuldades de um gestor de convênios, com foco muito mais na conformidade processual, de modo a proteger o gestor de eventos inesperados e, apesar de não ter sido o foco do trabalho, a discussão e identificação dos principais riscos já apontou para algumas medidas de mitigação necessárias. Para o aprofundamento da análise, é necessário considerar a aplicação de outras metodologias, como a Análise SWOT, de modo a determinar com maior profundidade também os aspectos positivos e construtivos relacionados às ocorrências investigadas, ampliando a visão inicial adotada apenas para o componente de ameaças.

Apesar de as demandas pontuais dos órgãos de controle terem sido o incentivo inicial para a determinação do foco de estudo em riscos de gestão, buscando identificar elementos que pudessem trazer maior segurança para a atuação dos servidores que atuam com convênios, a possibilidade de implementação de medidas mais significativas foi consolidada com a publicação da Instrução Normativa Conjunta CGU/MP, de 10 de maio de 2016. Essa IN demanda que as instituições passem a reagir de forma muito mais estruturada, avançando em todas as vertentes para a construção de um processo completo e complexo de gestão de risco, com a determinação de diretrizes e a condução pela gestão superior do Conselho, o que ultrapassa as expectativas iniciais de alcance inicialmente esperado.

É fato que alguns dos riscos identificados tem origens estruturais, como o alcance de corpo técnico compatível com o volume de trabalho, a estruturação e sustentabilidade do acompanhamento, bem como a criação de instâncias obrigatórias, mas ainda inexistentes, como é o caso de uma área voltada para as atividades de fiscalização dos convênios. Apesar disso, tomando como base o conhecimento da situação da instituição e seus principais desafios estruturais e operacionais, a identificação de possíveis medidas de controle e mitigação, mesmo no contexto atual, poderão resultar em melhorias no funcionamento da gestão, até que medidas de maior amplitude possam ser alcançadas.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

BRASIL. Portaria Interministerial CGU/MP/MF nº. 507, de 24 de novembro de 2011 e alterações posteriores. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº. 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Brasília. 2011.

_____. Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127, de 29 de maio de 2008 e alterações posteriores. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25.07.2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Brasília, 2008.

_____. Portal de Convênios. O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV. Disponível em <<http://www.convenios.gov.br>>.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.927/2013 – Plenário. Brasília, 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3.012/2009 – Plenário. Brasília, 2009.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 6.527/2009, da 2ª Câmara. Brasília, 2009.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3.303/2011 – Plenário. Brasília, 2011.

_____. Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Brasília, 2016.

_____. Decreto nº 7.899, de 4 de fevereiro de 2013. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq. Brasília, 2013.

Dutra et al., 2009. Controles de gestão: uma contribuição ao estudo dos principais modelos. RACE, Unoeste, v.8, n.1, p.87-112, jan/jun. 2009.

Gerenciamento de Riscos na Empresa – Estrutura Integrada: Sumário Executivo e Estrutura de Gerenciamento de Riscos na Empresa – Integrated Framework: Application Techniques, 2 vol. Set, item # 990015. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2007.

Gerenciamento de Riscos Corporativos – COSO, produzido pela *Price Waterhouse Coopers* (PWC).

Plano de Gerenciamento de Riscos dos Convênios AEB/FUNDEP/IAE. Agência Espacial Brasileira. Brasília, 2014.

Rinaldi, A.; Barreiros, D. A importância da comunicação de riscos para as organizações. Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas. Ano 4, número 6, 1º semestre de 2007. Organicon. 138 a 147 p.