



TC 043.770/2012-6

Tipo: Processo de Contas Anuais, exercício de 2011.

Unidade jurisdicionada: Instituto Nacional de Propriedade Industrial – INPI, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC

Responsáveis: Jorge de Paula Costa Ávila, CPF 759.456.657-20, Presidente do INPI; Ademir Tardelli, CPF: 476.580.617-00; Júlio Cesar Dutra de Oliveira, CPF: 704.635.307-72; Felipe Augusto Melo de Oliveira, CPF: 055.134.657-44; Leonardo de Paula Luiz, CPF: 001.758.137-01; Breno Bello de Almeida Neves, CPF: 043.559.977-15; Lia de Medeiros, CPF: 268.711.147-34; Sérgio Medeiros Paulino de Carvalho, CPF: 458.541.147-04; Raul Suster, CPF: 458.541.147-04; Denise Nogueira Gregory, CPF: 149.410.151-34; Carlos Pazos Rodrigues, CPF: 108.758.327-68; Maria Celi Saldanha Moreira de Paula, CPF: 060.488.895-34; Júlio César Castelo Branco Reis Moreira, CPF: 376.282.165-87; Liane Elizabeth Caldeira Lage, CPF: 429.361.606-34; Terezinha de Jesus Guimarães, CPF: 029.887.807-06; Deyse Gomes Macedo, CPF: 538.742.187-91; Silvia Rodrigues de Freitas, CPF: 016.630.657-64; Vinicius Boga Câmara, CPF: 081.286.537-50, conforme rol de responsáveis (peça 7).

Proposta: Mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais do Instituto Nacional de Propriedade Industrial – INPI, relativo ao exercício de 2011.
2. O processo de contas foi organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa – TCU 63/2010 e do anexo III da Decisão Normativa - TCU 117/2011.
3. O Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) é uma Autarquia Federal, criada em 1970, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Tem por finalidade principal, segundo a Lei 9.279/96 (Lei da Propriedade Industrial), executar, no âmbito nacional, as normas que regulam a propriedade industrial, tendo em vista a sua função social, econômica, jurídica e técnica. É também sua atribuição pronunciar-se quanto à conveniência de assinatura, ratificação e denúncia de convenções, tratados, convênios e acordos sobre propriedade industrial.

EXAME TÉCNICO

4. Nas presentes contas foram efetuadas avaliações em 17 áreas, segundo Relatório de Auditoria de Gestão da CGU (peça 5), conforme elenco a seguir: 2.1 Avaliação da Conformidade das

Peças; 2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão; 2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ; 2.4 Avaliação da Gestão de Recursos Humanos; 2.5 Avaliação do Funcionamento do Sistema de Controle Interno da UJ; 2.6 Avaliação da Sustentabilidade Ambiental em Aquisições de Bens e Serviços; 2.7 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação; 2.8 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias; 2.9 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ; 2.10 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF; 2.11 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária; 2.12 Avaliação da Conformidade da Manutenção de Restos a Pagar; 2.13 Avaliação da Entrega e do Tratamento das Declarações de Bens e Rendas; 2.14 Avaliação da Gestão de Bens Imóveis de Uso Especial; 2.15 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias; 2.16 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU; e 2.17 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU.

5. Os achados encontrados foram os seguintes (peça 5, p. 43-172):

2.1.1. Assunto - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1.1. **Constatação** - Carteira de indicadores da DIRPA e da DIRMA insuficiente quanto à medição do desempenho do INPI nos exames de patentes e de marcas.

2.1.2. Assunto - CONTROLES INTERNOS

2.1.2.1. **Constatação** - Falhas no planejamento de Tecnologia da Informação, na gestão da Segurança da Informação e de Recursos Humanos de Tecnologia da Informação e no desenvolvimento/manutenção de sistemas.

2.1.5. Assunto - BENS IMOBILIÁRIOS

2.1.5.1. **Constatação** - Deficiência na gestão dos bens de uso especial

2.1.7. Assunto - PROCESSOS LICITATÓRIOS

2.1.7.2. **Constatação** - Morosidade na substituição de empresa de vigilância cujos valores contratados encontravam-se acima da média de mercado; ausência de negociação que objetivasse repactuar valores pagos acima da média de mercado à contratada; e ausência de estudo que orientasse a delimitação do objeto a ser contratado, restando prejudicada a motivação da aquisição.

2.1.7.3. **Constatação** - Ausência de estudo orientando a delimitação do objeto a ser contratado no Pregão 29/2011, restando prejudicada a motivação da aquisição, além de equívoco na proposta de Regimento Interno do INPI e na Resolução PR/INPI 206/2009 que levaram à contratação, no mesmo certame, de veículo de transporte institucional para ocupante de cargo não previsto no Decreto 6.403/2008.

2.1.8. Assunto - CONVÊNIOS DE OBRAS E SERVIÇOS

2.1.8.1. **Constatação** - Falhas nas etapas de formalização, acompanhamento e prestação de contas das transferências voluntárias realizadas pelo INPI em 2011.

6. No exame das presentes contas, será dada ênfase na análise das seguintes constatações, considerando a relevância e materialidade dos achados consignados no Relatório de Auditoria Anual de Contas, elaborado pela CGU, sem prejuízo do exame dos demais aspectos pertinentes, observando-se o que dispõe a Instrução Normativa – TCU 63/2010:

2.1. Subárea – Gestão e Administração do Programa

2.1.1.1. **Constatação** - Carteira de indicadores da DIRPA e da DIRMA insuficiente quanto à medição do desempenho do INPI nos exames de patentes e de marcas (peça 5, p. 47-59);

2.1.2.1. **Constatação** - Falhas no planejamento de Tecnologia da Informação, na gestão da Segurança da Informação e de Recursos Humanos de Tecnologia da Informação e no desenvolvimento/manutenção de sistemas (peça 5, p. 59-79);

2.1.5.1. **Constatação** - Deficiência na gestão dos bens de uso especial (peça 5, p. 95- 115);

2.1.7.2. **Constatação** (peça 5, p. 123-135) - Morosidade na substituição de empresa de vigilância cujos valores contratados encontravam-se acima da média de mercado; ausência de negociação que objetivasse repactuar valores pagos acima da média de mercado à contratada; e ausência de estudo

que orientasse a delimitação do objeto a ser contratado, restando prejudicada a motivação da aquisição.

2.1.7.3. Constatação (peça 5, p. 135-147) - Ausência de estudo orientando a delimitação do objeto a ser contratado no Pregão 29/2011, restando prejudicada a motivação da aquisição, além de equívoco na proposta de Regimento Interno do INPI e na Resolução PR/INPI 206/2009 que levaram à contratação, no mesmo certame, de veículo de transporte institucional para ocupante de cargo não previsto no Decreto 6.403/2008.

2.1.8.1. Constatação (peça 5, p. 155-172) - Falhas nas etapas de formalização, acompanhamento e prestação de contas das transferências voluntárias realizadas pelo INPI em 2011.

7. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo (item 2.1)

8. O Relatório de Auditoria Anual de Contas do INPI (peça 5, p. 1) registrou que o Relatório de Gestão não contém demonstrativo analítico das despesas com ações de publicidade e propaganda, contrariando o estabelecido na parte C do Anexo II da DN TCU 108/2010, nem informa o convênio celebrado em 1991 entre o INPI e a Caixa Econômica Federal para efetivar a venda dos imóveis situados no Distrito Federal.

9. O INPI pronunciou-se por meio do Ofício 289/2012 PR/INPI, de 19/07/2012, informando, no que tange à ausência do demonstrativo analítico das despesas com ações de publicidade e propaganda: “No ano de 2011 o INPI não realizou despesas com publicidade e propaganda” (peça 5, p. 3).

10. A CGU relatou que “de acordo com a DN TCU 108/2010, os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (SICOM), nos termos do Decreto 6.555 de 8/9/2008, na forma estabelecida pelo Acórdão TCU 39/2003 — Plenário, precisam apresentar o demonstrativo analítico das despesas com ações de publicidade e propaganda, detalhado por publicidade institucional, legal, mercadológica, de utilidade pública e patrocínios, relacionando dotações orçamentárias dos Programas de Trabalho utilizados, valores e vigências dos contratos firmados com agências prestadoras de serviços de publicidade e propaganda, e os valores e respectivos beneficiários de patrocínios culturais e esportivos”.

11. Relativamente à ausência de informação sobre o convênio celebrado em 1991 entre o INPI e a Caixa Econômica Federal para efetivar a venda dos imóveis do INPI situados no Distrito Federal, o INPI informou que “muito embora o instrumento jurídico celebrado em 1991 com a CEF tenha sido denominado ‘convênio’, sua natureza jurídica é contratual (...)”, sendo essa a razão da ausência de registro, tendo em vista a denominação equivocada do instrumento jurídico. A CGU reconheceu a natureza contratual.

12. A conclusão da CGU, a partir de consulta ao SIAFI, é de que, de fato, houve despesas realizadas em 2011 relativas a patrocínios e publicidade legal, que deveriam ter sido inseridas no Relatório de Gestão (peça 5, p. 3-5). Em relação ao contrato com a CEF, reafirmou que os valores a ele associados não se encontram registrados nem no SIAFI nem no SIASG.

13. Análise

14. Restou evidenciado que não houve a inclusão no Relatório de Gestão do demonstrativo analítico das despesas com ações de publicidade e propaganda, contrariando o estabelecido na parte C do Anexo II da DN TCU 108/2010. Além disso, ocorreu a omissão da informação sobre o convênio celebrado em 1991 entre o INPI e a Caixa Econômica Federal o qual tinha por objeto a venda dos imóveis situados no Distrito Federal.

15. No exercício de 2012, a informação relativa a despesas com ações de publicidade e propaganda consta do item 15 do Relatório de gestão (peça 12), logo a falha foi pontual no exercício de 2011.

16. Quanto à falta do registro de informação no Relatório de Gestão de 2011 sobre o convênio

celebrado com a CEF, o INPI destacou o seguinte, no Relatório de Gestão de 2012 (peça 12, p. 128):

(...) foi concluída a contratação da Caixa Econômica Federal - CEF, para a prestação de serviços técnicos de engenharia de avaliação de imóveis urbanos de propriedade do INPI ou de seu interesse, neste último caso, para fim de locação pelo Instituto – Processo Administrativo n.º 52400.046237/2012. Será realizada, prioritariamente, a avaliação dos imóveis residenciais, objeto de cessão de uso, a fim de que seja reajustada a taxa de ocupação dos imóveis porventura ainda ocupados e se obtenha o valor de mercado para alienação.

Relativamente às cessões dos imóveis não residenciais, ocupados pelo Departamento Nacional de Registro do Comércio - DNRC e a Advocacia Geral da União - AGU, que estavam sem o devido instrumento jurídico que suportasse tais ocupações, esclarecemos o seguinte: i) Imóvel localizado na SAS-Quadra 02 Lote 1A – Processo Administrativo n.º 52400.003556/2010 – Termo de Cessão com o DNRC – encontra-se em fase de conclusão; ii) Imóvel localizado na SAS Quadra 02 Lote 3 A - Processo Administrativo n.º 52400.003555/2010 – Termo de Cessão com a AGU – Concluído.

A perspectiva da Diretoria de Administração é de que em 2013 seja assinado o Termo de Cessão de Uso com o DNRC, e que, de posse dos laudos de avaliação da CEF, referentes aos imóveis residenciais do INPI de Brasília / DF, a partir deste exercício – 2013 – os referidos imóveis sejam alienados.

17. Em razão disso, como a impropriedade que gerou a ressalva nas contas (peça 5, p.1) não mais persiste no exercício seguinte, pode ser considerada elidida. Com efeito, as informações relativas a despesas com ações de publicidade e propaganda e sobre a contratação da Caixa Econômica Federal - CEF, para a prestação de serviços técnicos de engenharia de avaliação de imóveis urbanos de propriedade do INPI ou de seu interesse, constam do item 15 do Relatório de gestão (peça 12).

ROL DE RESPONSÁVEIS

18. O Rol de responsáveis consta da peça 7.

PROCESSOS CONEXOS E CONTAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

19. No que tange aos processos de contas de exercícios anteriores já julgados, o Tribunal deliberou da seguinte forma:

20. Processo TC 020.553/2010-2. Prestação de contas - Exercício 2009. Contas julgadas regulares com ressalva. Acórdão 838/2011 - TCU - 2ª Câmara. Sessão 15/2/2011.

1.6. Determinar ao Instituto Nacional de Propriedade Industrial – INPI que:

1.6.1 adote medidas, no prazo de 30 (trinta) dias, para que faça constar dos processos referentes aos convênios firmados pelo Instituto, em especial os convênios Siafi 515259 e 570168, as análises das respectivas prestações de contas apresentadas, indicando a data da verificação, servidor responsável, itens verificados e manifestação conclusiva quanto à regular aplicação de recursos pela entidade patrocinada e a efetivação da contrapartida, nos termos avençados, observando-se as providências previstas na Instrução Normativa STN 01/97 e o disposto no Decreto 6.170/2007, de modo a sanear a falha consignada no subitem 7.3.2 da instrução;

1.6.2 somente formalize convênios na medida em que disponha de condições técnico-operacionais de avaliar adequadamente os Planos de Trabalho, 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, especialmente a IN/STN 001/97, a Portaria Interministerial MP/MF/CGU n.º 127, de 29/05/2008, e o Decreto 6.170/2007, respectivamente; e

1.7. Alertar o INPI para que se abstenha de realizar ações de patrocínio sem a prévia formalização contratual e o correspondente empenho, ante as seguintes constatações: ausência de controles internos adequados relativos à aplicação de recursos no patrocínio de eventos, que resultaram em despesas sem suporte contratual ou prévio empenho; e ausência de evidências processos quanto ao cumprimento de cláusulas contratuais avençadas, no tocante a aplicações de recursos que somaram



R\$ 470.000,00, impropriedade resultante do descumprimento dos arts. 60 a 62, da Lei 8.666/93 e art. 60 da Lei 4.320/64, conforme consignado no item 1.3.3.1. do Relatório de Auditoria Anual de Contas da Controladoria-Geral da União - CGU nº 244776 – 2ª parte, às fls. 216/225.

21. As determinações foram monitoradas, tendo sido constatado o cumprimento das determinações e do alerta contidos nos itens 1.6 e 1.7 do Acórdão 838/2011-TCU-2ª Câmara, conforme Acórdão 3.737/2012 – 2ª Câmara.

22. Processo TC-019.221/2009-0. Prestação de contas – Exercício 2008. Contas julgadas regulares com ressalva. Acórdão 5.765/2010 - TCU - 2ª Câmara, Sessão de 5/10/2010.

1.8. Determinar ao Instituto Nacional de Propriedade Industrial – INPI, nos termos do art. 18, da Lei 8.443/92, conforme do Decreto 4.050/2001, com prazo de cumprimento de 90 dias, devendo esta Corte de Contas ser comunicada acerca de sua implementação por meio da 9ª Secretaria de Controle Externo, quanto a:

1.8.1. Implementar controles internos efetivos para o adequado acompanhamento das informações de frequência dos servidores cedidos, estabelecendo ações para os casos de atraso ou não apresentação dos dados pelos órgãos cessionários;

1.8.2. Implementar controles internos efetivos para acompanhar o término da vigência das cessões de pessoal, adotando as ações para o retorno do servidor cedido, após o término da cessão;

1.8.3. Instruir processos de cessão de pessoal de forma a conter informações suficientes e atualizadas sobre a situação do servidor, contendo, no mínimo: data e documento de apresentação ao órgão cessionário, data e documento de retorno para o INPI, quando for o caso, ato autorizativo da cessão, informação de controle relativo à frequência informada pelo órgão cessionário e prazo da cessão, quando estabelecido;

1.8.4. Verificar a adequada forma de arquivamento dos processos de cessão e da informação da frequência informada pelo órgão cessionário, de forma a assegurar a disponibilidade dos processos, de forma original e atualizada, a qualquer tempo;

1.8.5. Assegurar o correto registro, no Siape, das informações referentes aos servidores cedidos a outros órgãos.

1.9. Alerta ao INPI para que aprimore o planejamento das aquisições de bens e de serviços, de modo a evitar a realização de despesas por via indenizatória e a aquisição de bens e prestação de serviços sem cobertura contratual e sem prévio empenho, observando o que determina o art. 60 da Lei 4.320/64 e o art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/93 (item 5.4.2.1 da instrução); e

1.10. Arquivar, nos termos do art. 169, IV, do RITCU, o presente processo.

23. A 9ª Secex expediu o Ofício 497/2010-TCU/SECEX-9, com vistas à verificação do cumprimento das determinações expedidas, tendo sido apresentado o Ofício 010/2011-PR/INPI, DE 12/2/2011, afirmando o atendimento do item 1.8 e subitens do Acórdão 5.765/2010 – 2ª Câmara.

24. À peça 5, p. 11 (TC 019.257/2014-7), a CGU relata no item 2.7. Avaliação do cumprimento das recomendações da CGU que:

Na revisão do Plano de Providências Permanente realizada nestes trabalhos de auditoria de contas, foram levantadas 71 recomendações contidas nas Ordens de Serviço 224345, 244776 e 201203764, 201204165 e 201205920 (...).

Ressalte-se que, dentre 31 recomendações pendentes, treze tiveram o prazo para implementação prorrogado, catorze estão sob análise da CGU-Regional/RJ.

25. A CGU informa que do Quantitativo de Recomendações Analisadas, das 71 recomendações, 41 foram atendidas e 14 estavam pendentes de análise, sendo que de 2008 apenas 2 estavam pendentes de análise.

26. Processo TC-021.558/2008-5. Prestação de contas - Exercício 2007. Contas julgadas

regulares com ressalvas. Acórdão 1.284/2010 - TCU - 1ª Câmara.

1.5.1. Ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI - que:

- a) Estabeleça controles adequados para a comprovação do efetivo deslocamento pelos servidores beneficiados com passagens aéreas e diárias e, em caso de não conformidade no deslocamento efetuado ou ausência de comprovação do deslocamento, proceder ao ressarcimento ao erário, conforme previsto no item 7.5 da OS/G/PE/Nº01/97, do INPI, fazendo constar justificativa para os deslocamentos envolvendo final de semana e/ou feriados, para atendimento ao disposto no art. 5º, § 2º, do Decreto nº 5.992/2006, observada a correlação entre os objetivos dos eventos em que haverá participação dos servidores e as atividades precípuas do INPI;
- b) Ao elaborar os termos de referência ou projetos básicos em licitações para contratação de serviços atente para a correta especificação do objeto, nos termos do art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93, de molde a evitar inadequação nos valores dos contratos em razão dos acréscimos ou supressões indevidas, dando margem à necessidade de redimensionamento posterior;
- c) Não realize despesas com coquetéis, cafés-da-manhã, almoços e jantares, em virtude da falta de amparo legal, observando os Acórdãos nº 1386/2005 – Plenário, 250/2006 – Segunda Câmara e 819/2005 – Plenário;
- d) Implemente as recomendações da CGU relativas aos subitens 1.1.2.1 (fl. 182), 1.2.5.2 (fl. 201), 1.2.6.1 (fls. 216/217), 1.2.6.3 (fls. 235/236), 3.3.1.3 (fl. 258) e 4.1.1.1 (fls. 265/266) do Relatório de Auditoria nº 208047 do exercício de 2007.

1.5.2. À Controladoria-Geral da União que:

- a) Informe, nos próximos relatórios de Auditoria, sobre o andamento da implementação das determinações feita ao INPI nos Acórdãos 2.662/2007 – Segunda Câmara – e 2901/2007 – Primeira Câmara;
- b) Verifique o cumprimento, pelo INPI, das determinações que vierem a ser proferidas pelo Tribunal.

27. A 9ª Secex encaminhou, em 18/3/2010, ao INPI e à Controladoria-Geral da União – CGU, os Ofícios 118/2010-TCU/SECEx-9 e 119/2010-TCU/SECEx-9, com vistas à verificação do cumprimento das determinações expedidas, não havendo nos autos respectivos manifestações posteriores da unidade jurisdicionada ou por parte da CGU.

28. À peça 5, p. 11 (TC 019.257/2014-7), a CGU relata no item 2.7. Avaliação do cumprimento das recomendações da CGU que:

Na revisão do Plano de Providências Permanente realizada nestes trabalhos de auditoria de contas, foram levantadas 71 recomendações contidas nas Ordens de Serviço 224345, 244776 e 201203764, 201204165 e 201205920 (...).

Ressalte-se que, dentre 31 recomendações pendentes, treze tiveram o prazo para implementação prorrogado, catorze estão sob análise da CGU-Regional/RJ.

29. A CGU informa que do Quantitativo de Recomendações Analisadas, das 71 recomendações, 41 foram atendidas e 14 estavam pendentes de análise, sendo que de 2009 apenas 2 estavam pendentes de análise. Pode-se afirmar, portanto, com base nesses números, que as impropriedades relatadas nas contas de 2009 foram sanadas.

30. Processo TC 019.172/2007-7. Prestação de Contas do Exercício de 2006. Contas julgadas regulares com ressalva. Acórdão 2.471/2012 - TCU - 1ª Câmara. Não houve determinações.

PROCESSOS CONEXOS.

31. Não há processos conexos.

ANÁLISE DAS CONSTATAÇÕES DO RELATÓRIO DE AUDITORIA DE GESTÃO

32. Constatação do item 2.1.1.1. - Carteira de indicadores da DIRPA e da DIRMA insuficiente quanto à medição do desempenho do INPI nos exames de patentes e de marcas (peça 5, p. 47-59);

33. A CGU constatou que os indicadores “Prazo de concessão de patentes”, “Prazo de concessão de registro de marcas”, “Produtividade na expedição de cartas-patentes” e “Tempo médio de espera entre o depósito e o exame da marca” não gozam dos atributos de utilidade e mensurabilidade.

34. A situação foi relatada, conforme a seguir (peça 5, p. 9-11 e 47-49):

Em relação aos indicadores “Prazo de concessão de patentes” e “Prazo de concessão de registro de marcas”, foi possível verificar que tanto o *backlog* (pedidos pendentes) de patentes quanto o *backlog* de marcas, que compõem as citadas medidas, não representam a totalidade das metas da DIRPA e da DIRMA, e que não há outros indicadores que tratem dos processos pendentes de decisão nessas áreas.

Especificamente em relação ao indicador “Prazo de concessão de patentes”, verificamos que sua denominação encontra-se em descompasso com sua fórmula, pois em seu denominador (número de decisões no ano de referência), são computados não só os deferimentos, mas também os indeferimentos, arquivamentos e desistências homologadas, enviesando o resultado quanto ao prazo efetivo de concessão de patentes pelo Instituto, dado que a concessão pressupõe deferimento do pedido. A estrutura de sua fórmula fornece uma estimativa para eliminação do *backlog*, e não uma estimativa para o prazo de concessão de patentes. Dessa forma, consideramos que o indicador não se mostra útil para a Unidade para medir o que se propõe. Cabe ressaltar que a inclusão das decisões de arquivamento no denominador fez com que o indicador perdesse ainda a característica de comparabilidade ao longo dos anos.

No que tange ao indicador “Prazo de concessão de registro de marcas”, verificamos que seu denominador também não reflete apenas os despachos de deferimento, mas também os indeferimentos, o que atua de forma a também enviesar o resultado quanto ao prazo efetivo de concessão de marcas, atingindo a utilidade do indicador.

Quanto ao indicador “Produtividade na expedição de cartas-patentes”, verificamos que ele não é útil, pois a expedição da carta-patente está condicionada ao pagamento da contribuição correspondente ao deferimento do pedido, o que depende da parte interessada na concessão da patente e não diretamente da área de exame patentes do INPI.

Com relação ao indicador “Tempo médio de espera entre o depósito e o exame da marca”, verificamos que ele possui a mesma estrutura do indicador “Prazo de concessão de registro de marcas” tratado acima. Dessa forma, cabem a ele as ressalvas feitas àquele.

35. O controle interno constatou ainda: i) a inexistência de documentação sistematizada que descreva a forma de extração e obtenção dos indicadores, impedindo a reprodutibilidade dos resultados de todos os indicadores utilizados pelo INPI, restando prejudicada a avaliação de sua mensurabilidade, e ii) a falta de uniformidade na aferição de processos comuns às diversas áreas de exame do INPI.

36. A justificativa do INPI consta da peça 5, p. 49-53.

37. Em relação ao *backlog* de patentes (resposta à solicitação do total de pedidos de patentes pendentes de decisão em todas as instâncias do INPI):

“[...] A contagem dos pedidos pendentes no *‘backlog’* é feita hoje, considerando o número de pedidos depositados e o número de pedidos decididos, anualmente, sendo recalculada ano a ano com base na informação publicada na RPI. Hoje o total é de 164.661 pedidos. A capacidade de levantamento detalhado dos pedidos pendentes, pela área de TI, é limitada. Por esta razão, a contagem dos pedidos pendentes somente por deferimentos e indeferimentos representa uma tarefa custosa, não sendo possível de ser cumprida em curto prazo. A Diretoria de Patentes reconhece a necessidade deste acompanhamento detalhado e tem buscado junto a CGTI melhorar os sistemas de

TI para acompanhar os pedidos pendentes com maior agilidade e eficiência [...]”.

38. Em relação ao backlog de marcas:

“[...] O chamado *backlog* de marcas é apurado, nos principais escritórios de propriedade intelectual do mundo, de duas formas possíveis, em geral. A primeira forma, leva em conta a quantidade total de pedidos pendentes de primeiro exame, ou seja, o acúmulo de pedidos que aguardam na ‘fila’ de exame por uma primeira manifestação do INPI com relação à registrabilidade da marca; a segunda maneira, apura o *backlog* como a quantidade total de pedidos que aguardam uma decisão final (concessão ou arquivamento definitivo, no caso brasileiro), independentemente de manifestações do INPI ao longo do processo. Optamos pela primeira forma de calcular o *backlog* em virtude da boa governança do indicador. Após o deferimento ou indeferimento de um pedido de registro, não se tem, a rigor, nenhum controle sobre a) se haverá algum recurso, b) se o usuário pagará ou não as taxas para a devida concessão, c) quando este usuário pagará por tal concessão, ou d) se haverá alguma ação judicial que deixará o pedido *sub judice* até decisão transitada em julgado. Isso sem falar na própria cadeia de sobrestamentos gerada por pedidos cuja resolução às vezes se torna inviável, por exemplo, em função de algum impedimento judicial. Nesse sentido, ao optar pelo primeiro método de apuração, mensurando a quantidade de pedidos que aguardam na ‘fila’ de exame pela manifestação do INPI quanto à registrabilidade do sinal requerido como marca, acreditamos estar trabalhando com um indicador claro e, sobretudo, viável sob o ponto de vista de sua governança. Ademais, abranger, no cálculo do *backlog*, pedidos que aguardam decisão de segunda instância, fugiria, a rigor, da alçada desta Diretoria, na medida em que a competência para decidir pedidos em aguardo de exame de recurso ou nulidade é do Presidente do INPI, subsidiada pela Coordenação-Geral de Recursos e Nulidades, subordinada, por sua vez, à Presidência. Entretanto, esta Diretoria se coloca aberta às eventuais propostas que visem aperfeiçoar tal indicador, disponível que está ao diálogo com outras áreas e à construção conjunta de um possível indicador de caráter transversal [...]”.

39. Prazo de concessão de patentes

Em relação à motivação da construção do indicador, que considera arquivamentos de pedidos, o INPI manifestou-se da seguinte forma:

“[...] O motivo de construção deste indicador tinha por objetivo indicar o prazo do INPI em atender à solicitação de um pedido de patente, ou seja, de executar uma decisão que encerra o pedido de patente. Tais decisões não estão limitadas somente às decorrentes do exame técnico, mas também à monitoração e verificação constantes dos pedidos irregulares pelo não cumprimento de requisitos administrativos, conforme a LPI, por exemplo, o pagamento das anuidades. Assim, não era objetivo deste indicador mensurar exclusivamente a produtividade dos examinadores de patentes, mas sim a capacidade do INPI em decidir um pedido de patente.

40. Em relação à fórmula do indicador e a sua interpretação:

“[...] De fato, o uso do termo ‘decisão’, no lugar de ‘concessão’, representaria melhor a função deste indicador. Nota-se que este indicador foi descontinuado no PPA de 2012, passando a contar dois novos indicadores de valor absoluto, que indicam o prazo em que o INPI fornece uma primeira manifestação quanto à viabilidade dos pedidos de patentes e outro que indica o prazo para a decisão de deferimento e indeferimento, ambos contados a partir da data do pedido de exame [...]”.

41. Prazo de concessão de registro de marcas

Em relação à fórmula do indicador e a sua interpretação:

“[...] O cálculo empregado para o indicador ‘Prazo de concessão de registro de marcas’ previsto no PPA 2008-2011 é ‘*Backlog*/Número de decisões no ano de referência’. No entanto, de fato, o que consta no denominador é o somatório da quantidade de pedidos deferidos e indeferidos no ano de referência, o que não parece se coadunar perfeitamente com a nomenclatura utilizada (‘prazo de concessão de registro de marcas’) para descrever o indicador em questão, razão pela qual, para o período 2012-2015, optou-se por uma nova nomenclatura (‘prazo de exame de novos pedidos de

registro de marca) e uma nova forma de cálculo (Número de pedidos pendentes de primeiro exame (*backlog*) ao final do período / Média mensal de despachos de primeiro exame efetuados ao longo do ano de apuração do indicador), sempre em favor do processo de aprimoramento constante do indicador em comento [...].”

42. Produtividade na expedição de cartas-patentes

“[...] Conforme Art. 38 da LPI, a patente será concedida depois de deferido o pedido, e comprovado o pagamento da retribuição correspondente, expedindo-se a respectiva carta-patente. Assim, apesar da concessão e expedição da carta-patente estarem condicionadas à comprovação da retribuição, considera-se que estas atividades são de importância fundamental para o requerente. Por esta razão, o indicador de produtividade na execução desta atividade foi incluído na carteira de indicadores de desempenho da DIRPA.

43. Tempo médio de espera entre o depósito e o exame da marca

“Não solicitamos manifestação da unidade examinada, tendo em vista a semelhança entre as estruturas deste indicador e do indicador “Prazo de concessão de registro de marca”.

44. Inaudibilidade

“Questionamos, por meio da Solicitação de Auditoria 201203764/06, de 07/05/2012, a respeito da existência de norma ou manual que detalhe minuciosamente a forma de obtenção de cada um dos indicadores constantes da Resolução PR/INPI 264/2011, de modo a permitir que a metodologia escolhida para a coleta e processamento dos dados seja transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos ao Instituto.

Por meio do Memorando 067/2012-INPI/DIRMA, de 16/05/2012, a Diretoria de Marcas nos informou que “a norma que descreve a obtenção de cada um dos indicadores é a própria Resolução PR/INPI 264/2011, que contém a forma de cálculo dos números apresentados”.

45. Análise complementar dos indicadores utilizados pelo INPI em relação à ausência de um indicador de backlog de patentes:

“[...] Sob o ponto de vista do usuário do sistema de patentes, o indicador proposto no PPA de 2011 (citado no item 1 acima) considerava que o interesse do usuário na estimativa do prazo de decisão do seu pedido é maior do que a informação em si sobre o número de pedidos no *backlog*. Por exemplo, não haveria muita utilidade para um usuário saber em que posição ele ocupa na fila se a velocidade de andamento da fila não for conhecida. Por esta razão, considerou-se que a medida relativa para exprimir a capacidade de diminuição do *backlog* seria preferível em detrimento do valor absoluto da quantidade de pedidos no *backlog* [...].”

46. Em relação à ausência de um indicador de idade média dos pedidos de patente em espera pelo exame:

“[...] A ausência de um indicador para a idade média dos pedidos segue a mesma consideração anterior [referente à ausência de um indicador de *backlog* de patentes]. Porém, a dificuldade na interpretação deste indicador, que havia sido proposto, levou a substituí-lo por indicadores de valor absoluto [...].”

47. Cabe trazer a colação consideração da DIRPA a respeito da semelhança entre suas atividades e as da DIRMA:

“[...] Nota-se que as diretorias de Marcas e Patentes, apesar da função similar da concessão de um registro ou uma patente, tanto o procedimento administrativo quanto o exame do registro de marca ou do pedido de patente são atividades operacionais de natureza totalmente distinta e ainda com volume de demanda, tempo, e recursos particulares à cada atividade [...].”

48. Parecer do controle interno

49. O Controle Interno concluiu à peça 5, p. 53-59, que tanto o indicador backlog de patentes quanto o indicador backlog de marcas não são úteis na representação da totalidade das metas da

DIRPA e da DIRMA, e que não há outros indicadores que tratem dos processos pendentes de decisão nessas áreas, desse modo o INPI não possuiria indicador que apresente o total de pedidos de patentes e de marcas pendentes de decisão.

50. Mais ainda, constatou que as estatísticas em uso no INPI não são capazes de monitorar os principais aspectos da atividade de exame de pedidos, etapa crucial do sistema de propriedade industrial, haja vista a ausência de acompanhamento sobre decisões pendentes em segunda instância e sobre parcela relevante de decisões pendentes em primeira instância.

Prazo de concessão de patentes

51. O Controle Interno concluiu a partir do fato de que o numerador deste indicador é o backlog de patentes, o qual, conforme análise anterior, não se presta a medir adequadamente todas as pendências da DIRPA, sua completude resta prejudicada.

52. Em relação ao denominador (número de decisões no ano de referência), foi verificado que são computados deferimentos, indeferimentos, arquivamentos e desistências homologadas. Dessa forma, a denominação dos indicadores, que sugere medição de prazo de concessão, não se coaduna com o que ele se propõe a medir, posto que apenas o despacho do tipo “deferimento” equivale, de fato, a uma concessão, frustrando, assim, sua validade.

53. E arremata, que não gozando o indicador dos atributos de completude e validade, não se verifica sua utilidade. Quanto à fórmula deste indicador, observa-se que ela fornece uma estimativa para o prazo de eliminação do *backlog* e não um prazo de concessão de patentes, na medida em que o denominador pode ser interpretado como uma “taxa anual média de decisões” ante o estoque de pedidos acumulado no fim do ano de referência. Como a denominação desses indicadores não reflete o fenômeno medido, sua compreensão resta prejudicada.

Prazo de concessão de registro de marcas

54. O controle interno salienta que a estrutura deste indicador é idêntica à do “Prazo de concessão de patentes”, e a mesma análise se aplica a ele, à exceção da questão da comparabilidade, que não é afetada porque o denominador do indicador utilizado pela DIRMA computa, diferentemente do indicador da DIRPA, apenas deferimentos e indeferimentos, e não se aplica a observação a respeito dos arquivamentos.

Produtividade na expedição de cartas-patentes

55. Tendo em vista o disposto no art. 38 da Lei de Propriedade Industrial, a expedição da carta-patente está condicionada ao pagamento da contribuição correspondente ao deferimento do pedido, o que depende da parte interessada na concessão da patente, e não diretamente da área de exame de patentes do INPI.

Tempo médio de espera entre o depósito e o exame da marca

56. O indicador “Tempo médio de espera entre o depósito e o exame da marca” possui a mesma estrutura do indicador “Prazo de concessão de registro de marcas”, portanto a mesma análise quanto à ausência de utilidade e mensurabilidade é aplicável.

57. Os denominadores desses indicadores são diferentes. Enquanto o denominador do prazo de concessão computa apenas deferimentos e indeferimentos, o indicador de tempo médio considera deferimentos, indeferimentos, sobrestamentos, exigências e outros despachos de exame.

Inauditabilidade

58. A inexistência de documentação sistematizada que descreva a forma de extração e obtenção dos indicadores impede a reprodutibilidade dos resultados de todos os indicadores utilizados pelo INPI (PPA e institucionais), e, por conseguinte, resta prejudicada a avaliação de sua mensurabilidade.

Análise complementar dos indicadores utilizados pelo INPI

59. Em relação à ausência de indicadores de backlog de patentes, em que pese a DIRPA entender que o usuário do sistema de patentes interessa mais a estimativa do prazo de decisão de seu pedido do que a informação sobre o número de pedidos no backlog, nada impede que este indicador seja oficialmente adotado pois, para o público em geral, também é relevante o conhecimento do desempenho da instituição no cumprimento de sua missão.

60. As recomendações da CGU foram as seguintes (peça 5, p. 59):

61. Em decorrência da análise efetuada, a CGU expediu as seguintes recomendações:

Recomendação 1:

Instituir e divulgar documento contendo a metodologia completa de apuração de todos os indicadores estabelecidos pelo INPI, inclusive aqueles previstos no Plano Plurianual vigente, viabilizando a sua mensurabilidade.

Recomendação 2:

Elaborar carteira de indicadores que reflita fidedignamente as principais etapas e aspectos do processo de exame de pedidos de propriedade intelectual, e que apresente, no que couber, uniformidade entre as diversas áreas responsáveis por esses processos, viabilizando a avaliação do desempenho da sua gestão.

Recomendação 3:

Promover tratativas junto ao Ministério do Planejamento a fim de atualizar os resultados dos indicadores definidos no Plano Plurianual vigente.

62. Proposta de Encaminhamento

63. Em face das análises e do posicionamento da Controladoria-Geral da União sobre a ausência e/ou inadequação de indicadores, em especial no que se refere ao *backlog* de patentes, entende-se suficientes as recomendações expedidas pelo Controle interno.

64. Cumpre ressaltar que no Relatório de Gestão de 2012 (peça 12, p.38), o INPI informou que para atender às Recomendações da Controladoria Geral da União, relativamente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas/CGU – Exercício 2011, o Instituto elaborou o Plano de Providências Permanente (PPP), conforme transcrito a seguir:

2.4 Indicadores

Em julho de 2009, o Instituto implementou a sua primeira Carteira de Indicadores de Gestão por meio da Resolução PR/INPI nº 217/2009. Este trabalho foi o resultado de um esforço coletivo após um longo treinamento de servidores que criaram os indicadores de desempenho das suas áreas.

Desde então o Instituto vinha monitorando e validando a Carteira de Indicadores a cada ano.

No entanto, atendendo às Recomendações da Controladoria Geral da União, relativamente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas/CGU – Exercício 2011, o Instituto elaborou o Plano de Providências Permanente (PPP) para atender as seguintes Recomendações:

“Recomendação 1: Instituir e divulgar documento contendo a metodologia completa de apuração de todos os indicadores estabelecidos pelo INPI, inclusive aqueles previstos no Plano Plurianual vigente, viabilizando a sua mensurabilidade.

Recomendação 2: Elaborar Carteira de Indicadores que reflita fidedignamente as principais etapas e aspectos do processo de exame de pedidos de propriedade intelectual e que apresente, no que couber, uniformidade entre as diversas áreas responsáveis por esses processos, viabilizando a avaliação do desempenho da sua gestão.

Recomendação 3: Promover tratativas junto ao Ministério do Planejamento a fim de atualizar os resultados dos indicadores definidos no Plano Plurianual vigente.”

Para a elaboração da Carteira de Indicadores do INPI que reflitam as principais etapas dos processos de exame de pedidos de propriedade intelectual, além de indicadores considerados estratégicos de outras Unidades, foi realizada Oficina interna com as Diretorias envolvidas para dar uniformidade entre as métricas adotadas, levando-se em consideração as particularidades de cada macroprocesso. Nessa Oficina Interna também foi analisada a inclusão na Carteira daquelas Metas do Objetivo 0881 do PPA 2012-2015 de responsabilidade do INPI, adequando-as como indicadores, com vistas à sua mensurabilidade anual. Também foram instituídas duas Fichas de Indicador, a primeira contemplando os Dados Gerais de cada um, com a metodologia de sua apuração e metas para o período 2013/2015, e a segunda, os resultados alcançados e a análise de desempenho.

Acompanhando as Fichas de Indicador foi instituída uma Instrução de Preenchimento das mesmas. As Fichas de Indicador foram encaminhadas às Diretorias e Unidades Responsáveis para preenchimento.

Ficou adiada para 2013 a divulgação da nova Carteira de Indicadores e da respectiva metodologia construída, devido à implementação de uma Agenda Estratégica do INPI com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e à realização do “Congresso do INPI” em março de 2013, evento este que envolverá a sociedade e o público interno no planejamento estratégico do Instituto.

A partir da Agenda Estratégica e dos resultados do Congresso, o INPI pretende implementar um Plano de Metas para o período de 2013/2014 até que seja realizada a contratação de uma consultoria externa para a elaboração do novo planejamento estratégico com horizonte até 2022. Dessa forma, poderão ser criadas novas metas que implicariam em algumas alterações na Carteira de Indicadores já definida.

Aproveitando que o Ministério do Planejamento deu início à primeira revisão do PPA em dezembro de 2012, o INPI encaminhou, por meio do MDIC, alterações em Metas do Objetivo 0881 de sua responsabilidade para análise, conforme Recomendação da CGU.

65. No tocante ao backlog de patentes, o INPI salientou que, em 2012, empreendeu ações estratégicas para solucionar o problema de redução de prazos de concessão dos direitos e de redução do backlog de patentes e marcas, conforme a seguir (peça 38, p. 189/190):

Dessa forma, o INPI está empreendendo duas linhas de ação simultâneas: a mitigação imediata do impacto negativo do backlog e a solução estrutural em todas as áreas tecnológicas.

A primeira linha de ação prevê a oferta de manifestação preliminar para os pedidos originados no Brasil, a partir de março de 2013, em no máximo 18 meses a partir do pedido de manifestação preliminar, e a aceleração do exame em campos prioritários, com Modelos de Utilidade (40% do total de pedidos de brasileiros), Patentes Verdes e fármacos e produtos farmacêuticos, quando de interesse prioritário do Sistema Único de Saúde (SUS).

E a solução estrutural do backlog de patentes passa pelas seguintes ações:

- a) Revisão dos procedimentos de recepção e exame formal;
- b) Entrada em meio digital e digitalização dos pedidos que deram entrada em papel;
- c) Automação dos procedimentos administrativos e do fluxo de exame;
- d) Organização das filas de exame segundo a natureza dos pedidos, em cada campo tecnológico;
- e) Procedimentos diferenciados para cada fila de exame;
- f) Diretrizes gerais de exame claras e detalhadas e diretrizes específicas para os campos de maior complexidade; e
- g) Exame colaborativo com outras instituições (PROSUR, CNPq, instituições oficiais de PI de outros países).

No caso de marcas, em 2012 foram apresentados ao INPI 149.631 pedidos de registro de marca

com pagamento confirmado. Embora isso represente uma pequena redução de 2,2% em relação a 2011, trata-se de um aumento de 15,3% em relação a 2010, o que ainda impacta a demanda em 2012.

Nesse mesmo período a Diretoria de Marcas realizou o primeiro exame de 100.937 pedidos de registro, que até então aguardavam na fila. Em média esses pedidos aguardaram 34,9 meses até a realização do primeiro exame. Em 2011 o tempo médio de espera foi de 37,1 meses.

Somados os primeiros exames de 2012, e os 29.047 despachos de exame em pedidos que já estavam em andamento, o total de 129.984 despachos de exame representa um aumento de 14,6% em relação a 2011.

Não obstante o aumento da produção, como a demanda se manteve significativamente alta e o número de examinadores de marcas permaneceu inalterado — o backlog aumentou 16,6% para 420.616 em 2012.

Quanto a 2013, a expectativa é de uma demanda relativamente estável de 155.000 pedidos, enquanto o número de primeiros exames permaneça na ordem 107.000 pedidos.

No segundo semestre de 2013, porém, ingressarão 17 novos examinadores de marcas. Como estes precisarão realizar cursos de formação e capacitação, sua contribuição para aumentar o número de primeiros exames só será efetiva a partir do ano seguinte.

Em 2014, embora esperemos um aumento da demanda para 170.000 pedidos por ano, contrataremos mais 90 examinadores de marcas. Já naquele ano — considerando ainda ganhos de produtividade decorrentes de projetos de informatização e automação — o número de primeiros exames será da ordem de 280.000 e o backlog será reduzido para aproximadamente 360.000 pedidos.

Com tais níveis de produção, o backlog continuará a ser reduzido drasticamente, e os prognósticos de tempo de espera até o primeiro exame serão de 25 meses para pedidos apresentados em 2013 e 17 meses para pedidos de 2014. Os pedidos apresentados nos anos seguintes terão o primeiro exame realizado em ainda menos tempo.

A viabilidade das ações acima para equacionar os prazos de concessão de direitos e de solução do backlog, tanto de patentes como de marcas, passa pela ampliação do quadro de servidores e capacitação dos mesmos, modernização administrativa e investimentos em tecnologia da informação.

Dessa forma é necessário um aumento gradativo da dotação do orçamento nos próximos anos visando a preservar o processo de crescimento do INPI, o atingimento das metas pactuadas com o Governo e a eficiência do serviço prestado para a sociedade.

66. Como justificativa para o não atendimento integral da à recomendação da CGU: 001-“Instituir e divulgar documento contendo a metodologia completa de apuração de todos os indicadores estabelecidos pelo INPI, inclusive àqueles previstos no Plano Plurianual vigente, viabilizando a sua mensurabilidade”, e 002 – “Elaborar carteira de indicadores que reflita fidedignamente as principais etapas e aspectos do processo de exame de pedidos de propriedade intelectual, e que apresente, no que couber, uniformidade entre as diversas áreas responsáveis por esses processos, viabilizando a avaliação do desempenho da sua gestão”, o Instituto alegou que:

O atendimento a essa recomendação perpassa por duas etapas: 1.^a) elaboração de Ficha de Indicador; e 2.^a) publicação da Resolução da Carteira de Indicadores do INPI. Serão instituídas duas Fichas de Indicador, a primeira contemplando os Dados Gerais de cada indicador, com a metodologia de sua apuração e metas para o período 2013/2015, e a segunda, com os resultados alcançados e a análise de desempenho. Acompanhará as Fichas de Indicador uma Instrução de Preenchimento das mesmas. As Fichas de Indicador serão encaminhadas às Diretorias e Unidades Responsáveis para preenchimento.

A divulgação se dará por meio da publicação da Resolução da Presidência relativa à Carteira de Indicadores no Boletim de Pessoal do INPI, disponibilizando-a também na Intranet do INPI.

A primeira etapa: Elaboração da Ficha de Indicadores - concluída; envio da Ficha de Indicadores para as Diretorias/unidades responsáveis – concluído; realização de Oficina de Indicadores no dia 3 de outubro de 2012.

Etapas realizar:

- confirmação dos valores de algumas metas, tendo em vista alterações realizadas pela Dr. Jorge, que será fechada na próxima Oficina, 20 a 22 de fevereiro;
- Publicação da Carteira de Indicadores e metodologia de apuração por meio de Resolução Presidência.
- Divulgação da Carteira de Indicadores e metodologia de apuração na Intranet (imediatamente após a publicação da Resolução PR).
- Acompanhamento dos resultados dos indicadores e divulgação na Intranet (fevereiro de 2014).

A elaboração da Carteira de Indicadores do INPI que reflitam as principais etapas dos processos de exame de pedidos de propriedade intelectual, além de outros indicadores considerados estratégicos de outras Diretorias serão realizadas por meio de reuniões com as Diretorias envolvidas para dar uniformidade entre as métricas adotadas, levando-se em consideração as particularidades de cada processo. Nessas reuniões também se analisará a inclusão na Carteira daquelas Metas do Objetivo 0881 do PPA 2012-2015 de responsabilidade do INPI, adequando-as como indicadores, com vistas à sua mensurabilidade anual.

Vale ressaltar que no PPA vigente o INPI não possui indicadores, mas sim metas com resultado previsto apenas para 2015.

Etapas realizadas até 31/12/2012:

- Elaboração da Ficha de Indicadores (concluído).
- Envio da Ficha de Indicadores para as Diretorias / Unidades responsáveis (concluído).
- Oficina de Indicadores: em 3 de outubro de 2012

Etapas a realizar:

- Publicação da Carteira de Indicadores e metodologia de apuração por meio de Resolução Presidência.
- Divulgação da Carteira de Indicadores e metodologia de apuração na Intranet (imediatamente após a publicação da Resolução PR).
- Acompanhamento dos resultados dos indicadores e divulgação na Intranet (fevereiro de 2014).

67. Desse modo, demonstra-se razoável ante as providências adotadas e as pendências registradas, considerar suficientes as recomendações expedidas pelo Controle interno.

68. Constatação do item 2.1.2.1. - falhas no planejamento de Tecnologia da Informação, na gestão da Segurança da Informação e de Recursos Humanos de Tecnologia da Informação e no desenvolvimento/manutenção de sistemas (peça 5, p. 59-79);

69. A CGU consignou o seguinte:

70. Quanto ao Planejamento:

O Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) vigente não contém elementos mínimos, previstos no Modelo de Referência 2008-2009 publicado pela SLTI/MP, que propiciem a boa governança de TI, e o alinhamento ao planejamento estratégico institucional não é claro, na medida em que não foi possível identificar no PDTI a correlação direta entre as ações nele previstas e as diretrizes e objetivos estratégicos assentados no planejamento estratégico do INPI.

71. Quanto à Segurança da Informação:

O INPI não possui política nem estrutura institucionais de Segurança da Informação (SI), sendo o

tema restrito somente ao âmbito da TI. A Política de Segurança da Informação do INPI (PoSIC) é incompleta, pois faltam-lhe os elementos mínimos necessários; o regimento interno do Comitê de Segurança da Informação e Comunicações (CSIC) não foi publicado; e a Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes em Redes Computacionais (ETIR) ainda não foi instituída. Há apenas um servidor na divisão de SI e de gestão de riscos, o que é insuficiente, considerando as atividades atribuídas a essa área. Há a previsão de terceirização de serviço de execução de projetos de segurança da informação.

72. Quanto aos Recursos Humanos:

O INPI previu apenas seis vagas para TI nos últimos concursos promovidos pelo órgão (2004, 2006 e 2008). Além disso, conforme Memorando 127/2012 INPI/CGTI, de 29/5/2012, afora a Coordenadora-Geral de Tecnologia da Informação, dentre os 18 servidores efetivos atuantes em TI, há apenas quatro que possuem formação na área. De acordo com esse mesmo documento, há uma elevada participação de recursos humanos terceirizados na área de TI, tendo em vista que a força de trabalho da CGTI é composta por 19 servidores efetivos e 35 terceirizados (sem contar os 15 terceirizados que atuam na área de administração de rede e helpdesk). Há falhas no processo de transferência de conhecimento.

73. Quanto ao Desenvolvimento e produção de sistemas: “Não há metodologia de desenvolvimento de sistemas vigente no INPI que, para isso, prevê a terceirização de analistas de métrica. O INPI não realiza gestão de níveis de serviços internos”.

74. O INPI se manifestou da seguinte forma:

75. Quanto ao Planejamento:

76. Questionado pela CGU se o PDTI foi precedido de análise de riscos, a Coordenadora-Geral da CGTI do INPI respondeu que, de acordo com a legislação pertinente, não foi detectado que a elaboração do PDTI deva ser precedida de uma análise de risco, acrescentando que:

“[...] o PDTI deverá explicitar, e até enumerar, os riscos de forma a apontar as prioridades para as ações a serem implementadas e, como pode ser constatado pela leitura do PDTI, embora a análise de riscos não tenha sido tratada em um capítulo específico, todas as ações propostas levam em consideração o risco envolvido, tendo como base o formulário que foi apresentado a todas as áreas do INPI, no qual foi solicitado que fossem relacionados os sistemas, aplicativos e programas usados de sua área e que fosse realizada uma análise se os mesmos atendiam satisfatoriamente e quais os riscos envolvidos [...]”.

77. As justificativas apresentadas para o fato de o Comitê de TI não se reunir com a frequência necessária para a área:

“[...] Para assessorar o Comitê em suas decisões foi criado o Grupo Permanente de Assessoramento Técnico de TI — GPAC, por meio da Portaria. Em função da introdução do novo regimento interno do INPI, que modificou a estrutura do INPI e a mudança de área de atuação de alguns dos componentes do GPAC, resultou na necessidade de novas indicações, que demoraram muito para acontecer. Houve, ainda, a mudança do próprio Coordenador-Geral. A portaria relativa ao GPAC com essas modificações, Portaria 241/12, foi publicada em 2/5/2012, e a portaria de formação do Comitê, ainda está aguardando publicação. Assim, entendeu-se, ser mais apropriado esperar pela regularização desses grupos [...]”.

78. Questionada sobre a normatização da frequência de reuniões do Comitê de TI, a Coordenadora-Geral da CGTI informou o que segue:

[...]As portarias do GPAC e do Comitê estão em vias de serem publicadas e, assim que essas publicações ocorrerem, será marcada uma reunião do GPAC e outra para o Comitê. Tendo em vista o momento em que o INPI se encontra, estuda-se a possibilidade de se modificar o art. 5º dessa portaria, no sentido de se diminuir a frequência dessas reuniões, passando-as para trimestrais [...].

79. Quanto aos Recursos Humanos:

Em relação à transferência de conhecimento, a Coordenadora-Geral da CGTI informou, por meio do Memorando 127/2012 INPI/CGTI, de 29/5/2012, que:

Em relação aos sistemas desenvolvidos e mantidos, a referida transferência se dá através da exigência de documentação técnica para cada projeto (para cada etapa deste) ou para cada atividade de manutenção com o auxílio de versionadores como o GIT (ferramenta desenvolvida em licença de software livre e amplamente adotada no mercado), sendo os ciclos e atividades registrados no software de acompanhamento de demandas *Redmine*, servindo estes procedimentos de apoio à gestão do conhecimento dos sistemas de informação do Órgão, bem como das atividades de administração de dados. Cabe ressaltar que apesar desse procedimento adotado na transferência de conhecimento, o mesmo fica prejudicado em virtude do quantitativo reduzido de servidores lotados na CGTI [...].

80. Quanto Segurança da Informação:

Em relação à existência de apenas um servidor na estrutura da Divisão de Segurança da Informação e Gestão de Riscos (DISEG), questionamos, por meio da Solicitação de Auditoria 201203764/12, de 23/05/2012, se a CGTI pretende ampliá-la. A resposta foi apresentada pela Coordenadora-Geral da CGTI no Memorando 127/2012 INPI/CGTI, de 29/5/2012:

[...] Considerando a escassez de servidores lotados na CGTI, existe uma demanda antiga junto à Superior Administração do INPI para que sejam reservadas vagas específicas para a área de TI no próximo concurso público para preenchimento de cargos no Instituto. Dessa maneira a CGTI conseguirá ampliar a estrutura da DISEG. Não obstante, o novo contrato de Administração de Rede e Service Desk, Processo INPI 5240009636/2011, que está em processo de finalização, prevê a contratação de serviço de execução de projetos de segurança da informação [...].

81. Quanto ao Desenvolvimento e produção de sistemas:

82. Em relação à ausência de metodologia de desenvolvimento de sistemas no INPI, a Coordenadora-Geral da CGTI informou, por meio do Memorando 127/2012 INPI/CGTI, de 29/5/2012, o que segue:

“[...] Uma primeira versão da metodologia já foi concebida e está em período de início de testes internamente, para que se identifiquem as possíveis falhas e se proceda aos ajustes necessários antes da efetiva homologação e publicação. É preciso ressaltar novamente que a referida metodologia foi construída para atender aos requisitos da nova contratação de desenvolvimento e manutenção de sistemas de informação e, por isso, não se ajustaria devidamente ao processo de software atual [...]”.

Em relação ao estágio da nova contratação de desenvolvimento e manutenção de sistemas, autuada no processo 7497/2011, a Coordenadora-Geral da CGTI informou, por meio do Memorando 127/2012 INPI/CGTI, de 29/5/2012, o que segue:

“[...] Estágio: Termo de referência em fase de revisão técnica final, antes do envio para a pesquisa de preços, com previsão deste envio para 1º de junho de 2012. Portanto, como ainda restam alguns estágios antes da fase de publicação do edital (como a própria pesquisa de preços e a avaliação da Procuradoria), não há, no momento, previsão para esta publicação [...]”.

De acordo com o Relatório de Gestão, os acordos de nível de serviço (ANS) não são formalizados com a assinatura das partes envolvidas. Dessa forma, a CGU questionou como se dá, na prática, a gestão dos ANSs.

83. A resposta apresentada foi a seguinte:

“[...] O software *Redmine* permite o acompanhamento de todo o ciclo de vida das demandas que envolvem a Área de Sistemas do INPI. A exemplo, acompanha-se por aquele software os momentos de abertura e de fechamento da demanda, os impedimentos encontrados, a abertura de subdemandas para subsidiar a execução da demanda principal, a comunicação entre as partes envolvidas no projeto ou operação, se os prazos estão sendo atendidos, análise de satisfação do demandante, entre outras informações. Cabe acrescentar também o acompanhamento realizado

pelos fiscais dos contratos na execução dos serviços prestados [...]”.

84. O Controle Interno analisou a manifestação da Unidade da seguinte forma:

85. Quanto ao Planejamento:

De acordo com a Portaria SLTI 4, de 19/05/2008, o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) deve registrar, no mínimo, necessidades de informação alinhadas à estratégia do órgão ou entidade, plano de investimentos, contratações de serviços, aquisição de equipamentos, quantitativo e capacitação de pessoal, e gestão de risco.

86. E concluiu que:

O PDTI vigente no INPI não está aderente à normatização aplicável: do conteúdo previsto nas portarias citadas, o PDTI, que cobre o período de 2010 a 2012, contém apenas levantamento de necessidades, plano de ação e algumas considerações sobre riscos. O levantamento de necessidades, todavia, não menciona a criticidade e o impacto das necessidades do Instituto. Já o plano de ação não correlaciona as ações às necessidades identificadas, bem como não identifica as prioridades e as metas.

No tocante à gestão do risco, conforme as manifestações do INPI, verifica-se que a necessária análise de riscos não precedeu a elaboração do PDTI. O tratamento dispensado aos riscos encontra-se disperso e disposto de maneira esporádica no documento, a associação a riscos não foi feita para todas as ações.

Em relação às políticas de aquisição, substituição e descarte de equipamentos, não foi identificado, no PDTI vigente, item referente ao cumprimento do art. 3º da Portaria SLTI 02/2010.

87. Quanto à Segurança da informação, a CGU manifestou-se da seguinte forma:

De acordo com o art. 5º da PoSIC do INPI:

“[...] A Gestão da Segurança da Informação e Comunicações não se limita à tecnologia da informação, compreendendo as ações e métodos que visam à integração das atividades de gestão de riscos, gestão de continuidade do negócio, tratamento de incidentes, tratamento da informação, conformidade, credenciamento, segurança cibernética, segurança física, segurança lógica, segurança orgânica e segurança organizacional aos processos institucionais estratégicos, operacionais e táticos [...]”.

Conclui que a PoSIC não está aderente à Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSIPR, de 30/06/2009, norma citada nas considerações iniciais da PoSIC do INPI que estabelece diretrizes para elaboração de política de segurança da informação e comunicações nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

[...] A observação dessa norma é pertinente para órgãos que instituem a política de segurança da informação pela primeira vez. Nenhuma das diretrizes a seguir, recomendadas pela citada NC 03, foi estabelecida na PoSIC:

- a) Tratamento da Informação;
- b) Tratamento de Incidentes de Rede;
- c) Gestão de Risco;
- d) Gestão de Continuidade;
- e) Auditoria e Conformidade;
- f) Controles de Acesso;
- g) Uso de e-mail; e
- h) Acesso à Internet.

Contudo, tendo em vista as competências atribuídas à DISEG pelo regimento interno do INPI, constata-se que sua estrutura é insuficiente para dar cabo de todos os seus desafios, sobretudo sendo o Instituto um órgão para o qual as informações são absolutamente estratégicas.

Considerando a importância estratégica da informação para o INPI, um de seus ativos mais importantes e intimamente vinculado a sua atividade-fim, entendemos que tal item não deveria ser objeto de terceirização.

88. Quanto aos Recursos humanos, a CGU manifestou-se da seguinte forma:

A elevada participação de recursos humanos terceirizados na área de TI, associada à falta de formação adequada de seu corpo de servidores efetivos pode comprometer sobremaneira a transferência de conhecimentos no âmbito da CGTI. Embora, com vistas à promoção dessa gestão do conhecimento, conforme informado pela coordenação, seja exigida, por exemplo, a documentação técnica de cada projeto, o que se verifica é que a CGTI adota, em verdade, procedimentos ad hoc que não garantem a necessária transferência das práticas e saberes de TI voltados à realidade do Instituto.

Tal falha na gestão do conhecimento atinente à TI pode contribuir para a redução na produtividade de seus serviços, tendo em vista que eventuais modificações na composição de sua força de trabalho atrasam o andamento dos serviços, tendo em vista os custos associados a treinamento de novos funcionários. Ainda, há riscos de prejuízo na qualidade dos trabalhos, pois a falta de formação adequada pode não garantir a execução de demandas e projetos que atendam às expectativas do usuário de bens e serviços de TI.

89. Quanto ao Desenvolvimento e produção de sistemas, a CGU manifestou-se da seguinte forma:

O instrumento vigente que abriga a manutenção de sistemas no INPI é o Contrato 54/08, celebrado com a empresa *Ibrowse*, a quem também cabe a execução do Contrato 49/08, referente ao gerenciamento de rede e suporte. O desenvolvimento de sistemas é realizado pela empresa Star Segur, sob o Contrato 34/09, que, assim como o contrato de manutenção de sistemas, prevê a cobrança por meio de locação de mão de obra, conforme informações obtidas em reunião com a CGTI, ocasião em que também se informou a esta equipe que a metodologia de desenvolvimento de sistemas, em fase de testes, foi elaborada com vistas a ser aplicada sobre contratos cujos pagamentos se realizem com base em métricas de pontos de função.

A intenção da CGTI é substituir os contratos de manutenção e de desenvolvimento de sistemas por um único contrato, que vem sendo engendrado nos autos do processo 7497/2011. De acordo com a manifestação dessa coordenação, não há previsão para a publicação do edital referente à referida contratação.

O controle sobre contratos cujo pagamento é feito por locação de mão de obra é de difícil acompanhamento. Trata-se de instrumentos sujeitos a diversos riscos, como, por exemplo, superdimensionamento de objeto e atrasos na execução, o que pode acarretar prejuízos e perda na eficiência e na qualidade da gestão da TI. Outrossim, tal modalidade de contratação contraria a jurisprudência do TCU que, via de regra, recomenda o pagamento por entregáveis na gestão de bens e serviços de TI.

Dessa forma, é desejável a célere tramitação do processo 7497/2011, a fim de que o novo contrato citado seja celebrado, entrando em vigor, desse modo, a metodologia de desenvolvimento de sistemas já elaborada pelo INPI.

Ainda em relação à metodologia de desenvolvimento de sistemas, verificamos que ela prevê a contratação de analistas de métrica. Como o cálculo de métricas de software é atividade diretamente associada ao desembolso a ser realizado pelo INPI para seu fornecedor, ela deve estar a cargo de servidores efetivos do Instituto, que devem receber o adequado treinamento a fim de exercer essa tarefa corretamente.

90. A CGU expediu as seguintes Recomendações:

Recomendação 1:

Concluir a elaboração do novo PDTI, garantindo que ele considere o conteúdo mínimo previsto no “Modelo de Referência 2010-2012” editado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão,

em especial: a clara correlação do PDTI com o planejamento estratégico do Instituto, a fim de demonstrar seu; alinhamento estratégico; análise de riscos; priorização de necessidades e suas respectivas metas; para cada meta, indicadores e ações; para cada ação, respectivos prazos, responsáveis e recursos necessários; gestão de pessoas; plano de investimentos em serviços e equipamentos; proposta orçamentária de TI; previsão de revisão anual, considerando que o orçamento é anual; gestão de riscos.

Recomendação 2:

Publicar o regimento interno do Comitê de Tecnologia da Informação e cumprir a periodicidade de reuniões determinada pela Resolução INPI/PR 287/2012.

Recomendação 3:

Atualizar a Política de Segurança da Informação do INPI a fim de torná-la aderente à NC 03/INO1/DSIC/GSIPR, de 30/06/2009, garantindo seu caráter institucional, e designar e pôr em prática a Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes em Redes Computacionais (ETIR) e o Comitê de Segurança da Informação e Comunicações (CSIC).

Recomendação 4:

Dotar a DISEG da estrutura de pessoal necessária para executar as atividades previstas na Política de Segurança da Informação do INPI.

Recomendação 5:

Atualizar estudo existente no INPI a fim de apresentar a estrutura adequada de pessoal para suprir as demandas da CGTI.

Recomendação 6:

Adotar a gestão de níveis de serviços junto aos usuários internos da área de TI.

Recomendação 7:

Capacitar os servidores efetivos da CGTI com vistas a atribuir somente a pessoal próprio a segurança da informação e a análise de métricas, bem como a suprir, no que couber, a falta de especialização na área de TI.

Recomendação 8:

Prever que pessoal próprio ateste o cálculo das métricas realizadas por equipe terceirizada.

91. Proposta de Encaminhamento

92. À peça 12, p. 145/168, o INPI informou que houve o cumprimento da recomendação 1 e 5, informando que o PDTI foi elaborado, aprovado e publicado em 10.10.2012; e que o estudo elaborado em junho de 2012, referente à estrutura adequada de pessoal para suprir as demandas da CGTI.

93. Quanto à recomendação 2 – “Publicar o regimento interno do Comitê de Tecnologia da Informação e cumprir a periodicidade de reuniões determinada pela Resolução INPI/PR 287/2012”, o INPI informou que o Regimento Interno do Comitê de TI já tramitou pelo Instituto, tendo sido aprovado pelo próprio Comitê de TI e pela Procuradoria e está aguardando publicação. Esclarece que a publicação está alinhada a conclusão do Projeto Estratégico 12, que está prevista para 26/3/2013, quando se dará a republicação de todos os normativos do INPI. O Projeto Estratégico Prioritário 12 trata da revisão e consolidação dos atos normativos técnicos e administrativos do INPI, obedecendo às determinações estabelecidas na Instrução Normativa INPI 1/2010.

94. Quanto à recomendação 3 – “atualizar a Política de Segurança da Informação do INPI a fim de torná-la aderente à NC03/INO1/DSIC/GSIPR, de 30/06/2009, garantindo seu caráter institucional, e designar e pôr em prática a Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes em Redes computacionais (ETIR) e o Comitê de Segurança da Informação e Comunicações (CSIC)”, o INPI informou que a providência depende de concurso público a ser realizado em 3/2/2013 e a data provável do resultado

final será em março, segundo o Edital 1/2012.

95. Quanto à recomendação 4 – “dotar a DISEG da estrutura de pessoal necessária para executar as atividades previstas na Política de Segurança da Informação do INPI”, o Instituto informou que a providência depende de concurso público a ser realizado em 3/2/2013 e a data provável do resultado final será em março, segundo o Edital 1/2012.

96. Quanto à recomendação 6 – “adotar a gestão de níveis de serviços junto aos usuários internos da área de TI”, o INPI informou que os Termos de Referência atualmente oriundos da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação não preveem contratações mediante postos de serviço, a fim de que se possam utilizar mecanismos mais eficientes de gestão de níveis de serviços junto aos usuários internos da área de TI.

97. Quanto à recomendação 7- “capacitar os servidores efetivos da CGTI com vistas a atribuir somente ao pessoal próprio a segurança da informação e a análise de métricas, bem como a suprir, no que couber, a falta de especialização na área de TI”, o INPI informou que a providência depende de concurso público a ser realizado em 3/2/2013 e a data provável do resultado final será em março, segundo o Edital 1/2012 e a recepção dos novos servidores se dará a partir de 2013 – bem como da disponibilização de orçamento condizentes à demanda de treinamento da CGTI.

98. Quanto à recomendação 8 - “prever que pessoal próprio ateste o cálculo das métricas realizadas por equipe terceirizada”, o INPI informou que a providência depende de concurso público a ser realizado em 03/02/2013 e a data provável do resultado final será em março, segundo o Edital 1/2012 e a recepção dos novos servidores se dará a partir de 2013 – bem como da disponibilização de orçamento condizentes à demanda de treinamento da CGTI.

99. Em face das análises e do posicionamento da Controladoria-Geral da União sobre as falhas no planejamento de Tecnologia da Informação, na gestão da Segurança da Informação e de Recursos Humanos de Tecnologia da Informação e no desenvolvimento/manutenção de sistemas, entende-se suficiente as recomendações expedidas pelo Controle Interno.

100. Constatação do item 2.1.5.1. - Deficiência na gestão dos bens de uso especial (peça 5, p. 95-115);

101. A constatação da CGU se refere à gestão do INPI em relação aos bens de uso especial de propriedade da União, abrangendo a suficiência da estrutura tecnológica e de pessoal para gerir esse patrimônio, bem como a correção e completude dos registros dos imóveis no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet), assim como no Relatório de Gestão de 2011 (RG 2011).

102. O RG 2011 apontou a existência de 27 imóveis próprios (22 no Distrito Federal, dois no Rio de Janeiro, um em São Paulo, um em Fortaleza e um em Vitória) e sete locados de terceiros (dois no Rio de Janeiro, um em Belo Horizonte, um em Salvador, um em Curitiba, um em Florianópolis e um em Vitória).

103. Não foi mencionada, no RG 2011, a existência de imóveis que estivessem fora do patrimônio da União com algum impedimento para regularização. Não foi constatada a existência de bens próprios que não tivessem seu registro e o saldo de suas contas lançados no SPIUnet.

104. Entretanto, foram identificadas as seguintes falhas que expõem a risco a gestão dos bens de uso especial:

- a) Todos os imóveis estão com o prazo de avaliação vencido, pois catorze foram avaliados em 01/01/2000, um em 28/12/2000, um em 20/08/2001, nove em 17/03/2004 e um em 23/07/2009, contrariando a Orientação Normativa GEADE 004/2003, que estabelece o período de dois anos para essa validade;

- b) A área responsável não cadastrou os imóveis locados de terceiros no SPIUnet;

- c) Não foi elaborado o inventário de bens imóveis em 2011;
- d) A área não possui rotinas relativas ao controle dos imóveis, tais como programação e
- e) Acompanhamento da manutenção, verificação do vencimento de sua validade de avaliação, diagnóstico periódico da situação em que se encontram e vistoria que garanta sua ocupação por pessoas autorizadas.

105. O INPI se manifestou da seguinte forma:

As justificativas para as impropriedades apontadas nos itens “a” a “d”, apresentadas pelo SERPA e pela Divisão de Material, Patrimônio e Suprimento (DIMPS), estão registradas a seguir.

A) VENCIMENTO DOS PRAZOS DE AVALIAÇÃO DOS IMÓVEIS

O SERPA informou, por meio do Memorando 035/2012-DIRAD/DIMPS/SERPA, de 17/05/2012, que acredita que esse prazo de validade expirou “devido ao fato de não haver setorialmente uma segregação no trato de bens móveis em relação aos imóveis e, ainda, o pequeno contingente de pessoal na unidade para atender a todas as demandas dos clientes internos do Instituto”.

B) IMÓVEIS LOCADOS DE TERCEIROS NÃO CADASTRADOS NO SPIUNET

Nesse mesmo memorando, o SERPA alegou que os imóveis locados de terceiros não foram cadastrados no SPIUNET “por ausência dos elementos subsidiários e essenciais para tal”.

C) AUSÊNCIA DE INVENTÁRIO DE BENS IMÓVEIS EM 2011

[...] Cumpre consignar que todas as áreas que lidam diretamente com atividades de planejamento, logística e infraestrutura, ao longo do exercício de 2011, estavam diretamente envolvidas com as ações de grande magnitude Institucional, tais como: locação do edifício São Bento; finalização do processo de *Retrofit* do Edifício A Noite, sede do INPI; planejamento da mudança triangular entre Edifício A Noite, Mayrink Veiga e São Bento; aquisições necessárias para a nova edificação do SBI; dentre outras. Nesse contexto, resta hialino que as demandas institucionais do período excederam em muito a capacidade de absorção pelas unidades operacionais da DIRAD, diretoria há tempo prejudicada pela escassez de recursos humanos e materiais para desempenhar os crescentes desafios a ela impostos pela modernização do Instituto.

Também neste lastro é de propriedade destacar que as atividades de inventário de bens imóveis requestam a participação conjugada de servidores da área de Engenharia e Patrimônio, sendo de conhecimento unívoco que a primeira é a unidade, por sua natureza altamente especializada, mais defasada em termos de pessoal da Coordenação-Geral de Administração — CGAD.

A fim de contornarmos as restrições orçamentárias e o déficit de servidores na área de patrimônio para realização de gestão dos bens móveis, e por analogia imóveis, que se encontram fora do âmbito da sede do INPI, buscamos junto à Procuradoria permissivo legal que viabilizasse a desconcentração de competências relativas à gestão patrimonial, mediante delegação de atividades às chefias dos Escritórios de Difusão Regionais (unidades estas descentralizadas administrativa e financeiramente). Contudo, tal iniciativa não logrou êxito, pois, apesar de vantajosa economicamente e eficaz em nível de gestão, a hipótese aventada não encontrou, à luz da Procuradoria Federal — INPI, amparo regimental, conforme registrado no Memorando INPI/DIRAD/CGAD 272, de 08/06/2011.

D) AUSÊNCIA DE ROTINAS RELATIVAS AO CONTROLE DOS IMÓVEIS

As informações do gestor, quando solicitado a descrever essas rotinas, foram prestadas por meio do Memorando 215/2012-DIRAD, de 14/06/2012.

Com relação às rotinas de programação e acompanhamento da manutenção dos imóveis, de verificação do vencimento da data de sua validade de avaliação e de diagnóstico periódico da situação em que se encontram, o diretor de Administração substituto respondeu como segue:

“[...] Em relação aos imóveis destinados às unidades regionais, face a carência de recursos humanos, situação que vem sendo exaustivamente evidenciada pelos órgãos de controle, se processam de forma pontual na medida em que surgem motivações e/ou solicitações dos chefes das

unidades regionais [...]”.

No tocante à rotina de vistoria dos imóveis, foram prestadas as seguintes informações:

[...] a CGAD informa que desde dezembro do ano passado tem tratado com a CEF a atualização dos sobreditos valores dos imóveis, primeiro tentando utilizar o “Convênio” firmado em 1991, sem sucesso. Entretanto já está em andamento o processo para a celebração de novo instrumento jurídico a ser firmado entre o INPI e a CEF, o qual inclui em seu objeto as mencionadas avaliações [...].

Sobre a constatação [...] “não foi elaborado o inventário de bens imóveis do INPI em 2011”, reiteramos que a CGAD, em junho de 2011, por meio do MEMO/INPI/DIRAD/CGAD 308/2011 [...] solicitou à DIMPS informação sobre a posição acerca dos trabalhos relativos ao inventário de bens móveis, imóveis e de material de consumo do Instituto, bem como salientou o disposto no Acórdão TCU 528/2011 — Segunda Câmara, que a alegação de falta de norma escrita sobre a matéria e de recursos humanos e financeiros não possuem poder de ilidir a ausência do referido inventário.

Nesta esteira, foi enviado o MEMO/INPI/DIRAD/CGAD 364/2011 e o MEMO/INPI/DIRAD/CGAD 394/2011 [...], onde a CGAD ressalta a importância dos inventários anuais, encaminha o Manual de Realização de Bens Móveis e Inventário Anual — Exercício 2007 — Orientações e Procedimentos para Comissões Inventariantes da Universidade Federal de Minas Gerais — UFMG para serem utilizados como modelo para elaboração de norma interna sobre a matéria [...].

Os documentos acima mencionados são evidências das providências tomadas pela DIRAD/CGAD no sentido da importância da realização dos inventários no âmbito do INPI, o que refrataria principalmente a ausência de ações da Alta Administração com o objetivo de correção de problemas de natureza patrimonial.

(...) no item que destaca a não implementação de rotinas relativas ao controle dos imóveis, tais como programação e acompanhamento da manutenção, verificação da validade das avaliações, diagnóstico periódico da situação em que se encontram e vistoria que garanta sua ocupação por pessoas autorizadas, esclarecemos que foi encaminhado o MEMO/INPI/DIRAD/CGAD 315/2011 [...], em 27/06/2011, peça inaugural do Processo Administrativo 52400.008250/2011, onde é sugerida à DIRAD a submissão da minuta de normativo para disciplinar a outorga de Permissão de Uso de Bem Imóvel de propriedade do Instituto à Procuradoria Federal — INPI para exame, como uma das medidas adotadas para a regularização patrimonial do INPI. Verifica-se, portanto, que a elaboração pela CGAD/DIRAD da supracitada minuta se caracteriza como mais uma medida para implementar controles mais rígidos e eficazes do patrimônio desta Autarquia Federal.

[...] não concorda totalmente com as causas atribuídas às falhas identificadas pela equipe de auditoria da CGU, tendo em vista as várias investidas tomadas no âmbito da Diretoria e da Coordenação-Geral de Administração em prol da implementação de maiores controles internos, tais como os diversos memorandos já mencionados anteriormente.

[...] o pífio quadro de servidores lotados na DIMPS/SERPA contribuiu bastante para o não atendimento imediato ao requerido pela DIRAD/CGAD.

106. O Controle Interno concluiu que (peça 5, p. 111-115):

107. Embora a Alta Administração venha empreendendo esforços para regularizar a situação existente, deve-se destacar que os controles exercidos sobre os bens de uso especial encontram-se em situação de risco, tendo em vista o vencimento dos prazos de avaliação, a ausência de inventário e de rotinas de controle dos imóveis próprios e a inexistência de cadastramento dos imóveis locados de terceiros no SPIUnet [...].

108. Não se vislumbra, nas análises procedidas, providências suficientes para corrigir essas graves distorções, regularizar a situação dos bens de uso especial e proceder à elaboração do inventário.

109. Quanto à ausência de rotinas relativas ao controle dos imóveis, a CGU entende que essas rotinas propiciariam a continuidade do conhecimento adquirido pela chefia e pelos servidores envolvidos e a detecção mais fácil e clara dos problemas existentes.

110. Em relação aos esclarecimentos adicionais apresentados pelo INPI quanto às constatações (i) prazo de avaliação dos imóveis vencido, (ii) não elaboração de inventário de bens imóveis em 2011 e (iii) ausência de rotinas relativas ao controle dos imóveis, a CGAD descreveu ações levadas a termo pelo Instituto em 2011 que, conforme análise da equipe de auditoria, não lograram sanar os problemas identificados.

111. Dessa forma, os argumentos do INPI não foram acolhidos, mantendo assim a opinião quanto aos achados de auditoria.

112. As recomendações da CGU e as respectivas providências adotadas pelo INPI foram as seguintes (peça 5, p. 113-115 e peça 12, p. 168-170):

Recomendação 1:

Providenciar a avaliação dos bens de uso especial do INPI, uma vez que todos estão com seus prazos de validade expirados.

113. Quanto a essa recomendação, o INPI informou que o Processo 52400.046237/2012 na CGAD para providências relativas à adequação do Termo de Referência, em etapa prévia ao exame pela Procuradoria.

Recomendação 2:

Providenciar o cadastramento dos imóveis de terceiros no SPIUnet.

114. Quanto a essa recomendação, o INPI informou que o Processo 52400.046237/2012 aberto com esse objeto está na CGAD para providências relativas à adequação do Termo de Referência, em etapa prévia ao exame pela Procuradoria.

Recomendação 3:

Implementar rotinas que assegurem: a avaliação tempestiva dos bens de uso especial; o cadastro de imóveis locados de terceiros no SPIUnet; a elaboração do inventário de bens imóveis; a programação e o acompanhamento de sua manutenção; e vistorias que garantam sua ocupação por pessoas autorizadas.

115. Quanto a essa recomendação, o INPI informou que:

“1. O Relatório de Vistoria foi encaminhado pela DIMPS/SERPA por meio do Memorando 072/2012 DIMPS/CGAD/DIRAD/INPI, sendo esta peça fundamental para certificação dos reais ocupantes, estado de conservação atual e subsídio às notificações para a desocupação;

2. A contratação do Sistema de Gestão Administrativa está em andamento por intermédio do Pregão Eletrônico por SRP 20/2012.

3. Envio do MEMORANDO CIRCULAR INPI/DIRAD/CGAD 22/2012, onde foi solicitada a representação gráfica e de forma detalhada, lógica e sequencial, com seus devidos marcos temporais (prazos estabelecidos pela Instituição/Unidade e/ou pela legislação vigente) das atividades-chave desempenhadas por cada Unidade”.

Recomendação 4:

Realizar estudo a fim de apresentar a estrutura adequada de pessoal para suprir as demandas da área de Serviço de Patrimônio (SERPA).

116. Quanto a essa recomendação, o INPI informou que foi encaminhado em 3/9/2012 o MEMO/INPI/DIRAD/CGAD 227/2012 solicitando o mencionado estudo. O estudo iniciado ao final

do exercício pretérito, ainda continua em fase de elaboração, sendo que agora revigorado com a aquisição do Sistema Integrado de Gestão do INPI (SIGINPI), contratado, também, ao final do exercício terminado.

117. Determinações do TCU no Acórdão 3.446/2014 – TCU – Plenário, julgado na Sessão Ordinária de 3/12/2014 (Processo TC-007.791/2012-7)

118. A Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta do TCU realizou uma auditoria com o objetivo de verificar a regularidade das cessões e alienações de imóveis vinculados ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI).

9.1 determinar ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial que:

9.1.1 informe ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias:

9.1.1.1 as medidas adotadas para a imissão sumária na posse dos imóveis a ele vinculados, em relação aos quais não há mais litígio judicial, nos termos do § 4º do art. 16 do Decreto 980/1993;

9.1.1.2 qual será a destinação dos imóveis residenciais sob sua administração;

9.1.2 proceda, periodicamente, à reavaliação dos imóveis residenciais, para que possa reajustar os valores das taxas de ocupação, conforme dispõe o art. 16, § 2º, da Lei 8.025/1990, incluído pela Lei 11.490/2007 e regulamentado pelo Decreto 6.054/2007;

9.2 dar ciência ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial que:

9.2.1 conforme o art. 15, inciso I, alínea “e”, da Lei 8.025/1990, os permissionários que não tenham desocupado suas unidades após a perda do direito à ocupação estão sujeitos a multa equivalente a dez vezes o valor da taxa de uso, em cada período de trinta dias de retenção indevida do imóvel;

9.2.2 a ocupação irregular não exime o permissionário do pagamento dos encargos estabelecidos no art. 13 do Decreto 980/1993 e da taxa de uso prevista no art. 15, inciso I, alínea “a”, da Lei 8.025/1990;

9.3 recomendar ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial que emita e envie mensalmente as Guias de Recolhimento da União (GRUs) para recolhimento das taxas de uso, com o intuito de facilitar o controle e eventuais conciliações de contas.

Proposta de Encaminhamento

119. Com relação à cessão dos imóveis localizados no Distrito Federal, o INPI informa que foi dada continuidade aos esforços para a regularização, iniciada no ano de 2011, com a realização de cadastramento dos reais ocupantes, vistoria nos imóveis residenciais e análise das cessões de uso destes imóveis.

120. Dentre as providências adotadas pelo INPI, consta que: i) os ocupantes irregulares, signatários dos termos de cessão de uso, foram notificados para desocuparem os imóveis; ii) os processos dos imóveis com ocupantes irregulares, não signatários de termo de cessão, foram encaminhados à Procuradoria Federal – INPI para a adoção das medidas judiciais cabíveis, no sentido da restituição dos respectivos imóveis ao patrimônio do INPI.

121. O excerto do Relatório de Gestão de 2012 (peça 12, p. 128), destaca o seguinte:

Ressaltamos que, com relação à cessão dos imóveis do INPI localizados no Distrito Federal, a DIRAD deu continuidade aos esforços para sua regularização, iniciada no ano de 2011, com a realização de cadastramento dos reais ocupantes, vistoria nos imóveis residenciais e análise das cessões de uso destes imóveis. Tais ações possibilitaram delinear com maior acuidade o cenário patrimonial para adoção das medidas necessárias visando à predita regularização patrimonial.

Destacamos como principais providências adotadas em prol da mencionada regularização: i) os ocupantes irregulares, signatários dos termos de cessão de uso, foram notificados para desocuparem

os imóveis; ii) os processos dos imóveis com ocupantes irregulares, não signatários de termo de cessão, foram encaminhados à Procuradoria Federal – INPI para a adoção das medidas judiciais cabíveis, no sentido da restituição dos respectivos imóveis ao patrimônio do INPI. Como resultado preliminar dessas medidas, três imóveis já foram reintegrados ao Instituto.

Outra ação adotada foi a deflagração de processos administrativos para cada imóvel residencial (apartamentos e casas), a fim de que seja realizado levantamento de todos os pagamentos e/ou eventuais débitos, relativos ao imóvel de que trata o processo (taxa de ocupação, taxa condominial, TLP), para posterior cobrança, se for o caso.

Cumprido salientar que foi concluída a contratação da Caixa Econômica Federal - CEF, para a prestação de serviços técnicos de engenharia de avaliação de imóveis urbanos de propriedade do INPI ou de seu interesse, neste último caso, para fim de locação pelo Instituto – Processo Administrativo 52400.046237/2012. Será realizada, prioritariamente, a avaliação dos imóveis residenciais, objeto de cessão de uso, a fim de que seja reajustada a taxa de ocupação dos imóveis porventura ainda ocupados e se obtenha o valor de mercado para alienação.

122. As informações que deverão ser encaminhadas ao TCU, bem como os demais itens do Acórdão 3.446/2014 – TCU – Plenário, julgado na Sessão Ordinária de 3/12/2014, não afetam o mérito das presentes contas, já que não foi identificada irregularidade grave cometida pelos gestores do Instituto sobre a gestão dos bens imóveis.

123. Em face das análises e do posicionamento da Controladoria-Geral da União sobre a deficiência na gestão dos bens de uso especial (peça 5, p. 95-115), assim como as providências adotadas e anteriormente descritas (peça 12, p. 168/170), entende-se suficientes as recomendações expedidas pelo Controle Interno, com a subsequente observância das determinações expedidas pelo TCU e das normas indicadas no citado Acórdão.

124. Constatação do item 2.1.7.2. - Morosidade na substituição de empresa de vigilância cujos valores contratados encontravam-se acima da média de mercado; ausência de negociação que objetivasse repactuar valores pagos acima da média de mercado à contratada; e ausência de estudo que orientasse a delimitação do objeto a ser contratado, restando prejudicada a motivação da aquisição (peça 5, p. 123-135);

125. A CGU consignou o seguinte:

Em 3/3/2011, o INPI celebrou o Contrato 10/2011 com a empresa vencedora do Pregão 38/2010, em substituição aos serviços prestados no âmbito do Contrato 3/2008.

1) Morosidade na substituição da contratada anterior

Os autos referentes ao pregão constam do processo 4528/09, iniciado em 8/12/2009. A finalidade foi a contratação da prestação de serviços de vigilância armada e desarmada nas dependências do INPI (prédios da Praça Mauá e da Rua Mayrink Veiga), em substituição aos serviços prestados no âmbito do Contrato 03/2008, celebrado por meio da dispensa de licitação prevista no inciso XI do artigo 24 da Lei 8.666/93.

O Contrato 3/2008, no valor de R\$ 184.388,29/mês, teve, ao todo, quatro termos aditivos. A vigência do 2º Termo Aditivo terminaria em 29/01/2010 e, com vistas à assinatura do 3º Termo Aditivo, a Seção de Compras (SECOMP) do INPI procedeu, no fim de setembro de 2009, à pesquisa de preços necessária para a extensão contratual.

Como resultado, obteve-se, em 2/10/2009, o preço médio mensal estimado de R\$ 169.017,01 (cento e sessenta e nove reais, dezessete reais e um centavo). Em documento localizado à fl. 159 do processo 3079/09, de 4/11/2009, o Serviço de Material, Patrimônio, Protocolo e Arquivo (SERMAP) do INPI, apontou que o INPI estava pagando à contratada R\$ 15.371,28 (quinze mil, trezentos e setenta e um reais e vinte e oito centavos) acima da média de mercado. No entanto, apenas em 8/12/2009, mais de dois meses, portanto, da aludida pesquisa de preços, autuou-se o processo 4528/09, que tinha por finalidade a promoção de um certame para a substituição do Contrato 3/2008.

Assim, apesar da desvantajosidade na manutenção do Contrato 03/2008, revelada em 02/10/2009 com a consolidação da aludida pesquisa de preços, o edital do Pregão 38/2010 foi publicado apenas em 10/9/2010, após quase um ano, demonstrando morosidade na condução do processo.

2) Ausência das providências necessárias para a repactuação do contrato/recuperação de valores pagos a mais

Como a pesquisa de preços empreendida pelo INPI no fim de setembro de 2009 apontou para o fato de a contratada estar cobrando preços acima da média do mercado no âmbito do Contrato 3/2008, fez-se necessário repactuar seus valores a fim de que o contrato pudesse ser renovado. Entretanto, a consulta à documentação associada ao Pregão 38/2010 revela uma única providência no sentido de se repactuar o contrato, materializada pela Carta INPI/DAS/CGA/SERMAP 94/2010, de 09/09/2010, encaminhada à contratada.

Considerando-se que o 3º Termo Aditivo foi firmado com o valor de R\$174.390,91 (cento e setenta e quatro mil, trezentos e noventa reais e noventa e um centavo) — valor este que, repactuado, aumentou para R\$ R\$ 184.388,29 (cento e oitenta e dois mil e setecentos reais e dezoito centavos), conclui-se que não se logrou reduzir o valor do contrato.

Antes da publicação do edital do Pregão 38/2010, a Procuradoria, por meio do Exame de Minuta de Edital 30/2010, de 03/09/2010, que propôs sua chancela, recomendou à Administração do INPI a conjunção de esforços a fim de se recuperarem eventuais valores pagos a maior pelos serviços prestados no curso do Contrato 03/2008. Não foram apresentadas evidências do cumprimento da recomendação da Procuradoria.

3) Ausência de estudo que orientasse a delimitação do objeto.

Não foi encontrado, no processo 4528/09, estudo que subsidiasse a delimitação do objeto do referido pregão.

126. O INPI se manifestou da seguinte forma:

1) Morosidade na substituição da contratada anterior

Em relação ao lapso de quase doze meses entre a verificação, em outubro de 2009, da situação de desvantagem econômica para o INPI no âmbito do Contrato 03/2008 e a primeira publicação do edital do Pregão 38/2010, em 10/09/2010, referente à contratação de serviços de vigilância, no Memo. DIRAD/CGAD 042/2012, de 07/02/2012, em resposta à SA 201119017/04, de 02/02/2012, o Coordenador-Geral de Administração substituto informou o seguinte:

[...] Examinando os autos do processo 524200.004528/2009, constatamos que este foi instaurado em 08/12/2009 para contratação de empresa especializada para prestação de serviços de vigilância ostensiva, armada e desarmada, de forma contínua, para o edifício sede do INPI e o prédio Mayrink Veiga, ambos localizados no Centro, cidade e Estado do Rio de Janeiro.

Ocorre que o Termo de Referência da aludida contratação sofreu ajustes durante a instrução processual, no sentido de substituir os postos de vigência do edifício Mayrink Veiga por recepcionistas, sendo necessário rever todos atos anteriormente praticados. Em função, o Pregão Eletrônico 38/2010 foi aberto em 23/09/2010, porém foi objeto de impugnação, sendo razões aduzidas pelo licitante acolhidas pela Administração. Após adequação do Edital, o referido Pregão Eletrônico foi aberto novamente em 18/11/2010, sendo objeto de recurso contra habilitação e classificação da empresa vencedora do certame. O predito recurso foi recebido, mas negado provimento, sendo, por fim, homologado em 17/01/2011. Em razão desses percalços que se deu o lapso demasiado supracitado [...].”

2) Ausência das providências necessárias para a repactuação do contrato/recuperação de valores pagos a Mais.

Em relação à situação do processo de recuperação de eventuais valores pagos a mais no âmbito do Contrato 03/2008:

Em 29/01/2009, o contrato teve a sua primeira prorrogação contratual, por mais 12 (doze) meses (29/01/2009 a 29/01/2010), por meio do Segundo Termo Aditivo. [...]

A Administração do INPI autorizou, em caráter excepcional, a segunda prorrogação do contrato 3/2008, por 8 (oito) meses, com cláusula de resilição, a fim de viabilizar novo certame licitatório para contratação dos serviços de vigilância.

Cumpra destacar que a Procuradoria Federal — INPI, por meio do Exame de Minuta de Termo Aditivo 003/2010, pronunciou-se, em 09/01/2010, acerca do Terceiro Termo Aditivo no sentido que este estava apto a produzir seus efeitos, mas que a chancela do predito Termo estava condicionada a realização de nova pesquisa de mercado, vez que as propostas apresentadas já se encontravam com seus respectivos prazos expirados.

Ante o prazo exíguo para conclusão do feito, ao invés de realizar uma nova pesquisa de mercado, optou-se em apenas revalidar as propostas anteriormente fornecidas, ficando inalterada a suposta desvantajosidade economicamente.

Cumprida a exigência, a Procuradoria chancelou, em 21/01/2010, as 3 (três) vias do Terceiro Termo Aditivo ao Contrato 003/2008, prorrogando a vigência do aludido instrumento contratual, por mais 8 (oito) meses (29/01/2010 a 29/09/2010), com cláusula de resilição, dispositivo este que tinha como objeto por termo o contrato, assim que fosse concluída a nova contratação.

Em 08/12/2009, foi o processo 52400.004528/2009 para contratação de nova empresa para prestação de serviços de vigilância, mas por motivos de reestruturação do setor requisitante SERAP (atual DSERV), certame somente foi autorizado em 09/08/2010, ou seja, menos de 2 (dois) meses para expirar a vigência do contrato 03/2008 (29/09/2010).

Após autorização para a realização do certame supracitado, a DICOL promoveu a elaboração do Edital do Pregão 38/2010, encaminhando, em 24/08/2010, os autos do processo 4528/2009 à Procuradoria que o chancelou em 08/09/2010, sendo publicado o certame licitatório para o dia 23/09/2010.

Ocorre que o Edital sofreu duas impugnações, as quais foram analisadas pela DICOL, que opinou pela suspensão do certame e adequação do Edital.

Cautelamente, o SERAP abriu, em 23/08/2010, o processo 52400.003082/2010 para prorrogação do Contrato 03/2008, caso não fosse possível a realização de nova contratação tempestivamente, o que se concretizou pelos motivos acima esposados.

A fim de viabilizar a prorrogação do Contrato 03/2008, foi realizada nova pesquisa de mercado que apontou o valor de R\$ 245.507,71/mês. Neste momento, foi constatado que a pesquisa realizada para a prorrogação anterior estava aquém do mercado, caindo por terra a desvantajosidade suscitada no parecer da Procuradoria Federal quando da chancela do terceiro termo aditivo.

Diante dessa constatação, restou claro para a Administração que o preço firmado na segunda prorrogação do contrato 03/2008 não estava acima dos praticados pelas empresas do mesmo segmento de mercado, razão pela qual a diferença de valores citado no terceiro parágrafo não foi computada na repactuação da empresa Coral.

127. Análise do Controle Interno:

1) Morosidade na substituição da contratada anterior

Em relação ao lapso de quase doze meses entre a verificação, em outubro de 2009, da situação de desvantagem econômica para o INPI no âmbito do Contrato 03/2008, e a primeira publicação do edital do Pregão 38/2010, em 10/09/2010, verifica-se que o período é significativamente longo para a tramitação da contratação sob exame, sobretudo se se considerar a urgência exposta pelo fato de o valor de R\$ 184.388,29 cobrado pela contratada ter estado em descompasso com o de mercado, tendo em vista que a pesquisa de preços realizada em 02/10/2009 revelou o valor de R\$ 169.017,01.

Os ajustes em termos de referência, motivo da demora na publicação do edital, são etapas naturais de qualquer processo de contratação, sendo obrigação do gestor público, em nome dos princípios da eficiência e da economicidade, conjugar a celeridade da tramitação da fase interna da licitação com a qualidade na elaboração de seu produto final (o edital), de modo a promover, após razoável

duração do processo, um certame que atenda aos princípios básicos consignados na Lei de Licitações. Ressalte-se ainda que essa situação evidencia falhas na caracterização do objeto que, antes dos ajustes, previu, equivocadamente, a atuação de vigilantes no lugar de recepcionistas.

A condução da licitação denota morosidade também na fase externa, no que concerne aos atos praticados pelo INPI, pelo fato de o resultado do julgamento do pregão ter sido publicado em 18/01/2011, dois meses após sua segunda e última abertura, bem como no fato de o Contrato 03/2011 ter sido assinado somente em 03/03/2011, mais de um mês após o resultado do julgamento do pregão.

Cabe ressaltar que, tendo em vista que o 2º Termo Aditivo venceria apenas em 29/01/2010, e que a consolidação da pesquisa de preços se deu em 02/10/2009, havia aproximadamente quatro meses para se ultimar o procedimento licitatório destinado à contratação de nova empresa. Considerando que, à época em questão, de acordo com informações obtidas quando da reunião de busca conjunta de soluções, realizada no INPI em 28/06/2012, as licitações do INPI duravam, em média, seis meses, o aludido prazo de quatro meses não se mostrou suficiente para a ação da Administração, que se deparou com a necessidade de concluir procedimento licitatório em curto espaço de tempo.

2) Ausência das providências necessárias para a repactuação do contrato/recuperação de valores pagos a mais

A pesquisa de preços que precedeu a assinatura do 4º Termo Aditivo ao Contrato 03/2008, que revelou o valor médio do mercado de R\$ 245.507,71/mês, data de 29/9/2010.

O Coordenador-Geral de Administração entendeu que essa pesquisa — frise-se, concluída em 29/9/2010 — teve o condão de fazer suprimir a desvantajosidade revelada por pesquisa de preços concluída um ano antes, em 02/10/2009.

A nosso ver, tal entendimento não prospera. A pesquisa de preços concluída em 29/9/2010, em virtude do curso dos acontecimentos econômicos, naturalmente retrata um momento totalmente diverso daquele observado em 2/10/2009, de modo que, com base na pesquisa de 2010, não se pode concluir que a pesquisa de 2009 apresentou valores abaixo daqueles que o mercado apresentava à época.

Além disso, antes da publicação do edital do Pregão 38/2010, a Procuradoria, por meio do Exame de Minuta de Edital 30/2010, de 03/09/2010, que propôs sua chancela, recomendou à Administração do INPI a conjunção de esforços a fim de se recuperarem eventuais valores pagos a maior pelos serviços prestados no curso do Contrato 03/2008. Não foram apresentadas evidências do cumprimento da recomendação da Procuradoria, apesar de a CGU ter recomendado ao INPI “adotar tempestivamente as proposições emitidas pela Procuradoria Federal para adequação de processos de contratação” quando da auditoria anual de contas de 2009.

3) Ausência de estudo que orientasse a delimitação do objeto

De acordo com o art. 15, I, alínea h, da IN SLTI 02/2008, o termo de referência deve, quando aplicável, mencionar estudos preliminares.

A definição das quantidades referentes à contratação de empresas de vigilância é inconcebível sem um estudo que a suporte, no entanto, tal estudo não foi encontrado nos autos do processo 4528/09, tampouco foi encaminhado pela área responsável do INPI.

128. As recomendações da CGU foram as seguintes:

Recomendação 1:

Iniciar os trâmites necessários à renovação contratual de serviços continuados com antecedência mínima que permita a conclusão de um processo licitatório, caso a etapa de pesquisa de preços demonstre a desvantajosidade da manutenção do contrato vigente.

Recomendação 2:

Condicionar a prorrogação de contratos de prestação de serviços continuados à comprovação de que os preços cobrados pela contratada são vantajosos em relação aos preços praticados no

mercado.

Recomendação 3:

Adotar procedimentos administrativos que propiciem maior celeridade às etapas internas dos processos licitatórios para contratação de serviços continuados que se destinem a substituir as contratações vigentes que se mostrem desvantajosas.

Recomendação 4:

Instruir os processos de aquisição de bens/serviços com as análises/estudos conclusivos a respeito da delimitação do objeto a ser contratado, de forma a justificar a relação entre a demanda e a quantidade pretendida.

Recomendação 5:

Realizar estudo a fim de verificar a adequação das quantidades definidas no âmbito do contrato 10/2011.

129. Proposta de Encaminhamento

130. Ante a argumentação apresentada pelo INPI, conforme a seguir, que evidencia não ter havido sido caracterizada a efetiva desvantajosidade na assinatura de termo aditivo ao contrato 3/2008, inexistindo portanto diferença de valores a restituir, por parte da contratada, entendemos que a suposta impropriedade foi elidida (peça 5, p. 123-135).

Após autorização para a realização do certame supracitado, a DICOL promoveu a elaboração do Edital do Pregão 38/2010, encaminhando, em 24/08/2010, os autos do processo 4528/2009 à Procuradoria que o chancelou em 08/09/2010, sendo publicado o certame licitatório para o dia 23/09/2010.

Ocorre que o Edital sofreu duas impugnações, as quais foram analisadas pela DICOL, que opinou pela suspensão do certame e adequação do Edital.

Cautelarmente, o SERAP abriu, em 23/08/2010, o processo 52400.003082/2010 para prorrogação do Contrato 03/2008, caso não fosse possível a realização de nova contratação tempestivamente, o que se concretizou pelos motivos acima esposados.

A fim de viabilizar a prorrogação do Contrato 03/2008, foi realizada nova pesquisa de mercado que apontou o valor de R\$ 245.507,71/mês. Neste momento, foi constatado que a pesquisa realizada para a prorrogação anterior estava aquém do mercado, caindo por terra a desvantajosidade suscitada no parecer da Procuradoria Federal quando da chancela do terceiro termo aditivo.

Diante dessa constatação, restou claro para a Administração que o preço firmado na segunda prorrogação do contrato 03/2008 não estava acima dos praticados pelas empresas do mesmo segmento de mercado, razão pela qual a diferença de valores citado no terceiro parágrafo não foi computada na repactuação da empresa Coral.

131. Ademais, a CGU não expediu recomendação para recuperação de valores pagos a mais, remanescendo as demais recomendações, em relação às quais o INPI adotou as seguintes providências:

132. Em relação à recomendação 1 - “Iniciar os trâmites necessários à renovação contratual de serviços continuados com antecedência mínima que permita a conclusão de um processo licitatório, caso a etapa de pesquisa de preços demonstre a desvantajosidade da manutenção do contrato vigente”:

1. Envio do MEMORANDO CIRCULAR INPI/DIRAD/CGAD N° 022/2012, onde foi solicitada a representação gráfica e de forma detalhada, lógica e sequencial, com seus devidos marcos temporais (prazos estabelecidos pela Instituição/Unidade e/ou pela legislação vigente) das atividades-chave desempenhadas por cada Unidade.

2. A contratação do Sistema de Gestão Administrativa está em andamento por intermédio do Pregão Eletrônico por SRP 20/2012.

3. Em paralelo, as unidades trabalham na revisão de procedimentos e fluxos de trabalho.

133. Em relação à recomendação 4 - “Instruir os processos de aquisição de bens/serviços com as análises/estudos conclusivos a respeito da delimitação do objeto a ser contratado, de forma a justificar a relação entre a demanda e a quantidade pretendida.”:

Segundo o disposto no Memorando INPI/DIRAD/CGAD/DICOL nº 10/2013, a DICOL priorizará, neste exercício, a adequação da Resolução PR nº 235, de 08/12/2009 à IN n.º 04 SLTI. Devido ao grande aumento das atividades da DICOL, Divisão responsável, no final do exercício, a contratação de Sistema de Gestão Administrativa e a deficiência do quadro de servidores naquela Divisão decorreram na postergação do início da adequação do mencionado normativo interno.

134. Em relação à recomendação 5 - “Realizar estudo a fim de verificar a adequação das quantidades definidas no âmbito do contrato 10/2011”:

Apesar de solicitado, o estudo ainda não pode ser concluído. Tendo em vista as diversas mudanças de setores do Instituto no exercício passado, em razão da ocupação e desocupação dos edifícios do INPI, bem como a necessidade superveniente de mudança do layout e a chegada das novas divisórias e mobiliários, tornou-se inviável a realização do estudo para definir o quantitativo de postos no âmbito do Contrato nº 10/2011, o qual será realizado quando concluída a mudança.

135. Em face das análises e do posicionamento da Controladoria-Geral da União sobre a morosidade na substituição de empresa de vigilância cujos valores contratados encontravam-se acima da média de mercado; sobre a ausência de negociação que objetivasse repactuar valores pagos acima da média de mercado à contratada; e, ainda, ausência de estudo que orientasse a delimitação do objeto a ser contratado, restando prejudicada a motivação da aquisição (peça 5, p. 123-135), além das recomendações expedidas pelo Controle Interno, entende-se necessário que seja dada ciência ao INPI:

a) Dar ciência ao INPI de que a morosidade na substituição de empresa de vigilância, cujos valores contratados encontravam-se acima da média de mercado; bem como a ausência de negociação que objetivasse repactuar valores pagos acima da média de mercado à contratada e de estudo que orientasse a delimitação do objeto a ser contratado, identificadas no Contrato 3/2008 e no pregão 38/2010, contrariam o art. 26, Parágrafo Único, inciso III, da lei 8.666/93, e art. 57, inciso II, da Lei 8.666/93, nos termos da jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdão 4045/2009- 1ª Câmara; 2047/2006 – 1ª Câmara e 777/2000-Plenário).

136. Constatação do item 2.1.7.3. - ausência de estudo orientando a delimitação do objeto a ser contratado no Pregão 29/2011, restando prejudicada a motivação da aquisição, além de equívoco na proposta de Regimento Interno do INPI e na Resolução PR/INPI 206/2009 que levaram à contratação, no mesmo certame, de veículo de transporte institucional para ocupante de cargo não previsto no Decreto 6.403/2008 (peça 5, p. 135-147);

137. A CGU consignou o seguinte:

Por meio da análise do Pregão 29/2011 (Processo 8083/2011), referente à contratação de serviços de locação de veículos e motoristas, e de seu correspondente Contrato 22/2011, verificamos as seguintes falhas:

Não foi possível identificar o necessário estudo, previsto no art. 15, I, alínea h, da IN SLTI 02/2008, justificando a delimitação do objeto constante do termo de referência do aludido pregão, restando prejudicada a motivação da aquisição.

Foi realizada a contratação de veículo de transporte institucional para uso da Vice-Presidência do Instituto, em descumprimento ao disposto no Decreto 6.403/2008. Em 2011, o veículo foi utilizado também por outras pessoas, além do Vice-Presidente.

Verificamos, ainda, que o regimento interno vigente no INPI, bem como sua nova proposta de regimento interno, encaminhada ao MDIC por meio do Ofício PR/INPI 119, de 27/04/2012, e a Resolução PR/INPI 206/2009, preveem que a instituição é dirigida tanto por um Presidente quanto por um Vice-Presidente, apesar de possuir como dirigente máximo apenas seu Presidente.

- Após análise do Relatório Preliminar, o INPI manifestou-se da seguinte forma por meio do Ofício 289/2012 PR/INPI: Com relação à Recomendação apresentada neste item, o qual dispõe, *in verbis*: “Realizar estudo a fim de verificar a adequação das quantidades definidas no âmbito do Contrato 22/2011”, não concordamos, tendo em vista que o mencionado estudo foi realizado, conforme MEMO/INPI/DIRAD/CGAD/DSERV 079/2012 [...]”.

Após análise da aludida manifestação, nosso entender é que o estudo citado na manifestação do INPI não é capaz de justificar: 1) O total de veículos contratado; 2) Os tipos de veículos contratados; 3) As franquias contratadas.

138. **Análise do Controle Interno:**

Acerca da ausência de estudo justificando a delimitação do objeto do Pregão 29/2011, a manifestação da CGAD destaca que a contratação sob análise teve como base a demanda observada na contratação anterior, e que o critério de franquia foi acrescentado sob a alegação da manutenção do equilíbrio econômico de contrato. Com efeito, a Administração do INPI não comprovou que a licitação sob análise teve origem no atendimento acurado das necessidades do Instituto no que concerne à locação de veículos, cuja definição de quantidades e qualidades deve decorrer de pesquisa que analise detidamente as particularidades da demanda do serviço.

Em relação à contratação de dois veículos para transporte institucional, com base no regimento interno do INPI, a CGAD argumenta que o cargo de Vice-Presidente é, juntamente com a Presidência, responsável pela direção máxima do Instituto. Todavia, o dirigente máximo de qualquer organização cujo topo hierárquico seja representado por uma presidência não colegiada, é, por conseguinte, seu presidente. Desse modo, considerando a existência, no INPI, de apenas um cargo previsto no Decreto 6.403/2008 — o de dirigente máximo —, verifica-se a necessidade de apenas um veículo de transporte institucional.

A propósito, o regimento interno, diferentemente do que é informado pelo INPI, não está aderente ao contido no Decreto 7.356/2010 (que revogou o Decreto 5.147/2004). Este, ao dispor que dirigem o INPI um Presidente, um Vice-Presidente e cinco Diretores, tão-somente informa a estrutura responsável pela alta administração do órgão, fato que não é reproduzido em seu regimento interno, porquanto ele atribui a direção institucional ao Presidente e ao Vice-Presidente, e a direção das Diretorias, aos Diretores. Tal interpretação também não condiz com a realidade de uma autarquia cuja direção máxima, conforme já tratado anteriormente, compete unicamente a seu Presidente.

Dessa forma, em que pese o parecer da Procuradoria e as considerações relatadas pelo INPI durante a reunião de busca de soluções a respeito da futura estrutura da alta administração, somos da opinião que, até a efetiva alteração de sua estrutura, o entendimento não é cabível.

Em relação à ausência de estudo orientando a delimitação do objeto a ser contratado no Pregão 29/2011, as providências do INPI serão avaliadas por meio do acompanhamento da recomendação de “instruir os processos de aquisição de bens/serviços com as análises/estudos conclusivos a respeito da delimitação do objeto a ser contratado, de forma a justificar a relação entre a demanda e a quantidade pretendida”, registrada na constatação sobre o contrato de vigilância.

139. **As recomendações da CGU foram as seguintes:**

Recomendação 1:

Alterar a nova proposta de regimento interno, encaminhada ao MDIC por meio do Ofício PR/INPI 119, de 27/04/2012, e a Resolução PR/INPI 206/2009 a fim de que esses normativos prevejam apenas o Presidente do Instituto como o seu dirigente máximo.

Recomendação 2:

Alterar o objeto do Contrato 22/2011, de modo que ele preveja apenas um veículo de transporte institucional.

Recomendação 3:

Realizar estudo a fim de verificar a adequação das quantidades definidas no âmbito do

contrato 22/2011.

140. **Análise**

141. Conforme manifestação do controle interno, o Decreto 7.356/10, ao estabelecer em seu art. 3º que “o INPI é dirigido por um Presidente, um Vice-Presidente e cinco Diretores, nomeados na forma da legislação”, declara a relação dos cargos responsáveis pela alta administração do Instituto. A estrutura da autarquia, analisada por meio do organograma disponível no site do INPI, não apresenta qualquer atipicidade notória em relação a outras autarquias presentes na organização do Poder Executivo Federal. Desse modo, como o dirigente máximo de qualquer organização cujo topo hierárquico seja representado por uma presidência não colegiada, é, por conseguinte, seu presidente, e considerando a existência, no INPI, de apenas um cargo de dirigente máximo previsto no Decreto 6.403/2008, verifica-se a necessidade de apenas um veículo de transporte institucional.

142. No relatório de gestão de gestão de 2012 (peça 12, p. 148), em cumprimento à recomendação 1 – “alterar a nova proposta de regimento interno, encaminhada ao MDIC por meio do Ofício PR/INPI 119, de 27/04/2012, e a Resolução PR/INPI 206/2009 a fim de que esses normativos prevejam apenas o Presidente do Instituto como o seu dirigente máximo”, o INPI informou que:

Segundo despacho 523/2012/-AGU-PGE/PFE/INPI/COOAD-MSM-3.2.3, da Procuradoria Federal Especializada junto ao INPI, de 17/9/2012, será retirado o parágrafo 3º do Artigo 8º da Resolução PR/INPI 206/2009. Com a alteração da Resolução, o entendimento daquela Procuradoria não é necessária alteração da proposta de Regimento Interno, considerando que a proposta estabelece que o Presidente é a autoridade máxima do INPI.

143. Em relação à recomendação 2 – “Alterar o objeto do Contrato 22/2011, de modo que ele preveja apenas um veículo de transporte institucional”, o INPI informou que, em 14/11/2012, foi realizada alteração contratual, por meio do Termo Aditivo n.º 2, do contrato n.º 22/2011), cujo objeto com a supressão de 1,72% do contrato, com a substituição do veículo tipo “A” pelo veículo tipo “B (peça 12, p. 148).

144. Em relação à recomendação 3 - “Realizar estudo a fim de verificar a adequação das quantidades definidas no âmbito do contrato 22/2011”, o INPI informou que a Divisão de Serviços Gerais, Documentação e Arquivo (DSERV) realizou do estudo para verificar a adequação das quantidades definidas no âmbito do Contrato 22/2011, em 19/10/2012. O estudo foi realizado e encaminhado à CGU.

145. Em razão disso, entendemos que foram atendidas as recomendações expedidas.

146. **Proposta de Encaminhamento**

147. Em face das análises e do posicionamento da Controladoria-Geral da União e das consequentes providências adotadas pelo INPI, relatadas no Relatório de gestão 2012 (peça 12), as impropriedades consignadas como “ausência de estudo orientando a delimitação do objeto a ser contratado no Pregão 29/2011, restando prejudicada a motivação da aquisição, além de equívoco na proposta de Regimento Interno do INPI e na Resolução PR/INPI 206/2009 que levaram à contratação, no mesmo certame, de veículo de transporte institucional para ocupante de cargo não previsto no Decreto 6.403/2008” podem ser consideradas elididas.

148. Constatação do item 2.1.8.1. - falhas nas etapas de formalização, acompanhamento e prestação de contas das transferências voluntárias realizadas pelo INPI em 2011 (peça 5, p. 155-172);

149. A CGU consignou que a análise quanto ao gerenciamento das transferências voluntárias foi feita sobre os seguintes instrumentos celebrados pelo INPI:

1 - Termo de cooperação com a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior — CAPES (processo 3151/2010) para acesso a seu portal de periódicos, que vigorou de

01/01/2011 a 31/12/2011, e resultou no repasse de R\$ 839.326,18 (oitocentos e trinta e nove mil, trezentos e vinte e seis reais e dezoito centavos);

2 - Acordo de cooperação técnica com a Organização Mundial da Propriedade Intelectual — **OMPI** (processo 4058/2010) para a implementação do projeto de cooperação técnica intitulado “Disseminação da Cultura da Propriedade Intelectual e a Internalização das Melhores Práticas”, que tem por finalidade promover a cultura da propriedade intelectual e a absorção dos procedimentos técnicos e administrativos mais modernos. Esse acordo é o terceiro celebrado pelo INPI com a OMPI desde 1997 (o primeiro vigeu de 1997 a 2005, e o segundo, de 2006 a 2010);

3 - O Convênio firmado entre o INPI e a Fundação para a Infância e Adolescência - FIA tem por objeto a conjugação de esforços entre as duas entidades para a colocação de adolescentes em aprendizagem laborativa na forma preconizada pela Lei 8.069/90 – Estatuto da Criança e Adolescente. Em 2011, o único convênio em execução no INPI foi com a Fundação para a Infância e Adolescência - FIA/RJ, com vigência 01/02/2007 a 01/02/2012, tendo ocorrido repasse em 2011 no valor de R\$ 644,80 e com repasse acumulado até 2011, no valor de R\$ 3.270,00. O convênio não estava registrado no SICONV e foi objeto de recomendação desta Auditoria Interna para regularização.

150. As principais falhas identificadas foram as seguintes:

1) CAPES

a) O termo de cooperação não prevê a obrigatoriedade nem a data-limite de prestação de contas por parte da CAPES.

b) A CAPES cobrou R\$100.280,81 (cem mil, duzentos e oitenta reais e oitenta e um centavo) referentes a “Despesas com suporte tecnológico e administrativo do Portal de Periódicos da CAPES”, o que é vedado pelo termo de cooperação.

c) A análise das prestações de contas do termo de cooperação com a CAPES é insuficiente para se comprovar a regularidade das aplicações, pois a CAPES não detalha adequadamente os gastos junto aos editores responsáveis pelas bases de dados utilizadas pelo INPI.

2) OMPI

Em relação ao acordo de cooperação técnica celebrado em 2011 entre INPI e OMPI (doravante denominado de “3º ACT”) e à prestação de contas do acordo de cooperação técnica celebrado em 2006 entre essas duas organizações, que sucede o acordo celebrado em 1997 (doravante denominados de “2º ACT” e “1º ACT”), foram constatados os seguintes fatos:

a) O ateste do 2º ACT, realizado sem fundamento em análises técnica e financeira, possui natureza precária e reproduz erro já apontado em 2008 pela Auditoria Interna.

b) Embora o termo do 2º ACT tenha previsto a apresentação de prestações de contas trimestrais e anuais ao longo de quatro anos, pela OMPI, a CGCI analisou apenas uma prestação de contas anual, de forma incompleta.

c) Apesar de o 2º ACT ter sido concluído em 13/09/2010, o relatório final produzido pela OMPI foi encaminhado ao INPI apenas em 03/08/2011, embora o termo do acordo determinasse o prazo limite de 90 dias para a apresentação do citado relatório.

d) Apesar de o relatório final produzido pela OMPI referente ao 2º ACT ter sido encaminhado ao INPI em 03/08/2011, prevê-se apenas para novembro de 2012 a entrega do relatório final a ser produzido pela CGCI (sendo que o termo não é claro sobre o conteúdo desse relatório final).

e) A prestação de contas do 2º ACT apresentada pela OMPI é inadequada, não permitindo a correta avaliação quanto à regularidade de diárias e viagens pagas no âmbito do acordo.

O Apesar da existência de problemas no 1º e no 2º ACTs, o INPI pretende celebrar em 2012 novo acordo de cooperação técnica com a OMPI (Cooperação Sul-Sul).

3) FIA/RJ

A Auditoria Interna identificou diversas falhas na gestão do convênio com a FIA/RJ, tendo como causa a ausência de controles internos que permitam a correta gestão das transferências voluntárias concedidas pelo INPI.

151. O INPI se manifestou da seguinte forma:

1) CAPES

a) O termo de cooperação não prevê a obrigatoriedade nem a data-limite de prestação de contas por parte da CAPES.

O INPI afirma que nos casos de termo de cooperação não é necessária a apresentação da prestação de contas financeira por parte de órgão recebedor para o órgão repassador, descaracterizando, portanto, imposição de prazos.

b) A CAPES cobrou R\$ 100.280,81 (cem mil, duzentos e oitenta reais e oitenta e um centavo) referentes a “Despesas com suporte tecnológico e administrativo do Portal de Periódicos da CAPES”, o que é vedado pelo termo de cooperação.

[...] Os valores constantes no Termo foram apresentados pela CAPES como o valor global para o acesso às bases, não sendo mencionada qualquer referência a “Despesas com suporte tecnológico e administrativo do Portal”. Somente tomamos conhecimento destas ocorrências, após recebermos a documentação advinda da CAPES.

c) A análise das prestações de contas do termo de cooperação com a CAPES é insuficiente para se comprovar a regularidade das aplicações, pois a CAPES não detalha adequadamente os gastos junto aos editores responsáveis pelas bases de dados utilizadas pelo INPI.

Considerando que as prestações de contas referentes aos períodos de 2009/2010 e 2011, encaminhadas pela CAPES, não detalham adequadamente os gastos junto aos editores responsáveis pelas bases dados utilizados pelo INPI, questionamos se o Instituto teve acesso aos ofícios relacionados na prestação de contas de 2011, a fim de verificar se os valores apresentados pela CAPES estão corretos. A resposta foi a seguinte: “[...] Não tivemos acesso aos ofícios mencionados no documento enviado pela CAPES, uma vez que trata-se de comunicações existentes entre aquela Instituição e os editores, sendo este um procedimento interno da CAPES [...].”

2) OMPI

Solicitamos o encaminhamento da comprovação da realização das análises técnica e financeira que teriam subsidiado o ateste emitido pela Coordenação-Geral de Cooperação Internacional (2º ACT). Quanto à análise financeira, a DICOD encaminhou duas planilhas, uma para cada acordo de cooperação concluído (1º ACT, que vigeu de 1997 a 2005, e 2º ACT, que vigeu de 2006 a 2010). Quanto à análise técnica, ela informou o seguinte:

Para o primeiro Acordo, que teve vigência de 1997 a 2005, foi produzido um extenso relatório [...]. Para o segundo Acordo (2006 a 2010), foram prestadas informações detalhadas ao Sistema de Informações Gerenciais de Acompanhamento de Projetos — SIGAP, formulado conjuntamente pela ABC/MRE e a Controladoria-Geral da União — CGU, ao qual a CGU tem acesso direto [...]. Um relatório por escrito para o segundo Acordo encontra-se em fase de produção. Uma vez finalizado este relatório, enviaremos o mesmo para a Auditoria. Ainda existem as figuras do Diretor e Coordenador do Acordo, e de um Comitê composto por representantes de cada uma das instituições envolvidas, que fazem um acompanhamento das atividades realizadas sob o Acordo [...].

Na reunião realizada com a CGCI, registrou-se o seguinte apontamento:

“[...] A CGU teceu comentários a respeito da inexistência da comprovação da realização das análises técnica e financeira que subsidiaram o ateste ao 2º ACT, solicitada por meio da Solicitação de Auditoria 201203764/07, de 10/05/2012. A DICOD informou que o mesmo deverá ser produzido dentro em breve, ultrapassada a negociação do Acordo Triangular, em função da restrição de quantitativo de profissionais dedicados ao controle do ACT com a OMPI [...]”.

Em relação à análise das prestações de contas parciais, na reunião com a CGCI obteve-se a

informação de que, ao longo dos quatro anos de vigência do 2º ACT, foi possível realizar apenas um relatório anual de análise.

3) FIA/RJ

As informações a respeito da auditoria realizada sobre este convênio constam do Relatório de Auditoria Interna 11/2011.

152. Análise do Controle Interno:

1) CAPES

a) O termo de cooperação não prevê a obrigatoriedade nem a data-limite de prestação de contas por parte da CAPES.

Apesar de a Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011 ter sido citada na manifestação da unidade examinada, o normativo aplicável ao termo de cooperação em apreço é a Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008, que se encontrava vigente à época da assinatura do instrumento de transferência. Não obstante, no tocante à regulamentação dos termos de cooperação, a portaria de 2008, assim como a de 2011, remete ao Decreto 6.170/2007, onde se caracteriza a ausência normativa a respeito do assunto.

Suprindo parcialmente essa ausência, há, de fato, no Portal de Convênios, documento de perguntas e respostas informando que não existe prestação de contas financeira por parte de quem recebe o destaque para o órgão repassador.

Apesar da omissão da portaria interministerial aplicável ao instrumento em questão, e tendo em vista que o documento hospedado no Portal de Convênios é de caráter precário, e que ele não veda — e nem tem o condão de vedar — a prestação de contas pelo órgão recebedor dessa modalidade de repasse, entendemos que o INPI pode e deve se assegurar de que a parte recebedora de recursos abrigados em termos de cooperação apresente a prestação de suas contas, a fim de poder identificar se o objeto foi devidamente cumprido e se os valores transferidos foram regularmente aplicados.

Além disso, cabe ressaltar dois fatos: i) a Procuradoria Federal no INPI recomendou que os autos do processo 3151/10 (por meio do qual tramitou o termo de 2011) fossem instruídos com a comprovação da aprovação da prestação de contas do termo de 2009/2010; e ii) o próprio termo de 2011 possui diversos dispositivos que sugerem a obrigatoriedade de prestação de contas da CAPES, a saber:

- Cláusula terceira, parágrafo primeiro, i):

“[...] Constituem obrigações específicas do INPI:

[...]

i) Decidir sobre a regularidade da aplicação dos recursos transferidos, no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data do recebimento, com fundamento nos pareceres técnico e financeiro expedidos pelas áreas competentes [...]”.

- Cláusula oitava, b):

“[...] A CAPES se obriga a restituir ao INPI os recursos por ela liberados por força deste Termo de Cooperação, atualizados monetariamente, acrescidos dos juros legais, na forma da legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Nacional, desde a data do seu recebimento até a data da efetiva restituição, nos casos previstos na Portaria Interministerial 127/2008, inclusive quando:

[...]

b) não apresentar, no prazo exigido, a prestação de contas final [...]”.

- Cláusula dez:

“[...] O INPI fará o acompanhamento e a fiscalização da execução deste Termo de Cooperação, além do exame das despesas, com avaliação técnica relativa à aplicação dos recursos, a fim de verificar a correta aplicação dos recursos e o cumprimento dos objetivos [...]”.



- Cláusula quatorze, a):

“[...] A CAPES será considerada em situação de inadimplência, devendo o INPI proceder à sua inscrição no Sistema Integrado de Administração do Governo Federal — SIAFI e comunicará ao órgão de contabilidade analítica a que estiver vinculado, na forma do parágrafo 2º do art. 56, da Portaria Interministerial 127/2008, quando:

Não apresentar a prestação de contas final ou parcial dos recursos recebidos do INPI, nos prazos legais e pactuados neste Termo de Cooperação [...]”.

Em relação à falta de definição de data-limite, o INPI utiliza o mesmo argumento quanto ao silêncio normativo sobre os termos de cooperação e a orientação de caráter precário fornecida pelo Portal de Convênios.

[...] a prestação de contas completa referente ao termo de cooperação cujo término se deu em 31/12/2010 foi encaminhada ao INPI apenas em 29/09/2011, nove meses após seu fim; já a prestação de contas referente ao termo de cooperação de 2011 foi encaminhada em 28/02/2012, dois meses após a data final de sua vigência.

Assim, a ausência de cláusulas que prevejam datas limites para a apresentação da prestação de contas pelo órgão recebedor permitiu que a CAPES, por dois anos seguidos, atrasasse sobremaneira o envio da comprovação de seus gastos junto aos editores responsáveis pelas bases de dados disponíveis em seu portal.

Em virtude da relevância da análise da prestação de contas de qualquer repasse de recursos públicos, e também da cobrança indevida de taxa administrativa no caso concreto, entendemos que convém estipular prazo limite para apresentação da prestação de contas pelos órgãos recebedores de recursos em sede de termos de cooperação.

b) A CAPES cobrou R\$100.280,81 (cem mil, duzentos e oitenta reais e oitenta e um centavo) referentes a “Despesas com suporte tecnológico e administrativo do Portal de Periódicos da CAPES”, o que é vedado pelo termo de cooperação.

A cláusula treze do termo de cooperação estabelece que é vedado à CAPES realizar despesa a título de taxa de administração, de gerência ou similar, ou seja, a cobrança em epígrafe é irregular. Apesar de a documentação comprobatória das tratativas do INPI junto à CAPES não constarem do processo 3151/10, entendemos que a situação está encaminhada, cabendo a esta CGU o monitoramento das providências a serem adotadas pelo Instituto.

Esta constatação reforça a necessidade de se determinarem, nos termos de cooperação, a obrigatoriedade e a data-limite para apresentação da prestação de contas pelo órgão recebedor de recursos, o que decerto contribuirá para garantir que o INPI se certifique da correta aplicação dos recursos por ele repassados em sede desse tipo de instrumento de transferência.

c) A análise das prestações de contas do termo de cooperação com a CAPES é insuficiente para se comprovar a regularidade das aplicações, pois a CAPES não detalha adequadamente os gastos junto aos editores responsáveis pelas bases de dados utilizadas pelo INPI.

As prestações de contas dos termos de cooperação celebrados entre INPI e CAPES resumem-se a uma relação de pagamentos aos editores, restando ausentes do processo documentos que comprovem adequação dos desembolsos realizados pela Fundação.

O termo vigente em 2009/2010 teve suas contas prestadas por meio do Ofício 029/2011/PR/CAPES, de 28/01/2011. A relação de pagamentos anexa a esse documento contém os valores pagos por editor, em reais, e os ofícios correspondentes a cada comunicação realizada entre a CAPES e os editores — os ofícios se referem a cada uma das cobranças arroladas na citada relação.

Essa prestação de contas não informa a taxa de câmbio adotada, o que se faz necessário uma vez que o plano de trabalho (cláusula segunda do termo) apresenta os valores individuais de acesso às bases em dólares. Dessa forma, não é possível, quando da análise da prestação de contas, verificar se o valor efetivamente cobrado em reais equivale ao valor previsto em dólares.

No tocante às contas apresentadas por meio do Ofício 36/2012-CGPP/DPB/CAPES, de 28/02/2012, referentes ao termo vigente em 2011, a escassez de informações se repete. Dessa feita, além dos citados números dos ofícios, foram apresentados também os valores em dólares pagos por base e a taxa de conversão utilizada, entretanto, esses dados não são suficientes para se atestar a regular aplicação dos recursos geridos pela CAPES, pois não se pôde verificar que a correção da taxa aplicada.

Ao INPI é assegurado o acesso às informações de seu interesse, no que concerne à prestação de contas, conforme consta do termo de cooperação de 2011. De acordo com o parágrafo único de sua cláusula onze:

“[...] A CAPES assegurará o livre acesso, a qualquer tempo e lugar, a todos os atos, bem como a todos os documentos e registros contábeis relacionados direta ou indiretamente à execução deste Termo de Cooperação, aos servidores do INPI e dos órgãos de controle interno do INPI e dos órgãos de controle externo a que o mesmo está subordinado, quando em missão de fiscalização ou de auditoria [...]”.

Conforme se depreende da manifestação do INPI, a qual trata do termo de 2011, e do documento de aprovação do termo de 2009/2010, cuja cópia foi encaminhada a esta equipe, o INPI não exaure a análise das prestações de contas dos termos de cooperação celebrados com a CAPES, fiando-se em documentos e registros do SIAFI que não garantem plenamente o ateste da correta aplicação dos recursos.

Entendemos que os ofícios enumerados nas prestações de contas apresentadas pela CAPES são fundamentais para o devido ateste quanto à correção dos recursos por ela aplicados.

2) OMPI

Com base na consulta ao processo 4058/2010 e na resposta da DICOD, verifica-se claramente que o ateste exarado pela CGCI a fim de cumprir recomendação da Procuradoria, ateste esse ao qual estava condicionada a chancela do termo do terceiro e vigente ACT, foi feito sem nenhum suporte técnico ou financeiro.

Conforme consta no Parecer de Auditoria Interna PAR-ADM/AUDIT/ 198/2008, de 10/07/2008, tal impropriedade no relacionamento INPI x OMPI já havia sido tratada no Relatório de Auditoria Interna 003/2001, cuja ementa apresenta, em relação ao 1º ACT, entre outros assuntos, o seguinte: “processo indocumentado com vistas à comprovação da boa e regular aplicação dos vultosos recursos repassados pela Autarquia à OMPI”.

As prestações de contas dos termos de cooperação celebrados entre INPI e CAPES resumem-se a uma relação de pagamentos aos editores, restando ausentes do processo documentos que comprovem a adequação dos desembolsos realizados pela Fundação.

Quanto à análise das prestações de contas parciais, observa-se a inexistência de uma rotina a esse respeito. Durante a vigência do 2º ACT, de acordo com a CGCI, houve a elaboração de apenas um relatório de avaliação. O 3º ACT, em seu artigo 4º, prevê a elaboração pelo INPI de relatório de progresso a intervalos de 12 meses; seu artigo 11 prevê que a OMPI apresentará contas trimestralmente ao INPI. A fim de evitar o acúmulo de análise e propiciar o maior controle sobre o projeto, mitigando, assim, o risco de desvios de objetivos e de recursos, é importante que o INPI observe fielmente a produção dos relatórios no período determinado e que proceda à análise fidedigna das prestações de contas trimestrais apresentadas pela OMPI, que deve ser instada pelo INPI a fazê-lo tempestivamente.

A prestação de contas do projeto ainda resta prejudicada em virtude do formato do documento utilizado pela OMPI, que não permite a correta avaliação por parte do INPI quanto às diárias e viagens pagas pela organização, por intermédio do PNUD, com recursos do projeto. O documento não informa as datas de ida e volta das passagens aéreas, não sendo possível verificar a veracidade dos dados referentes a diárias; o DSA (*Daily Subsistence Allowance*) é composto de diversos itens não informados, não sendo possível concluir se ele foi pago corretamente; e não há a motivação da realização das viagens, impedindo a avaliação quanto à correspondência do gasto com os objetivos do projeto.

3) FIA/RJ

Esta Controladoria irá acompanhar as providências adotadas pelo INPI direcionadas às recomendações expedidas pela Auditoria.

153. As recomendações expedidas pela CGU e as providências adotadas, foram as seguintes:

Recomendação 1:

Elaborar termos de cooperação que prevejam a obrigatoriedade e o prazo limite para a apresentação da prestação de contas por parte dos órgãos recebedores, assim como a documentação mínima que deverá contê-la, visando à adequada análise por parte do INPI.

154. Síntese da Providência Adotada (peça 12, p. 149):

155. No que tange o Termo de Cooperação com a Capes, o último instrumento celebrado teve prazo de vigência expirado em 31/12/12, assim a recomendação será atendida para os próximos termos. Conforme mensagem eletrônica encaminhada à CAPES em 07/08/2012, os próximos Termos de Cooperação celebrados com essa Instituição, bem como quaisquer outros instrumentos de transferência voluntária operacionalizados, conterão cláusula de obrigatoriedade e prazo limite para a prestação de contas. Vale ressaltar, que o Termo para 2012, que foi celebrado em 30/12/2011 e que possibilita atualmente o acesso ao Portal de Periódicos, apesar de não constar cláusula que evidencie a obrigatoriedade e o prazo para apresentação da contas, foi celebrado sob as condições estabelecidas e sujeitando-se às normas da Lei 8.666/93, no que couber, do Decreto 93.872, de 23/12/86, do Decreto 6.170/2007 e da Portaria Interministerial 127/2008 – revogada pela Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011 que prevê obrigatoriedade e prazo de 60 (sessenta dias) para apresentação da prestação de contas.

Recomendação 2:

Realizar tempestivamente a análise das prestações de contas, inclusive as parciais, dos instrumentos de transferência celebrados pelo INPI, atentando para a necessidade de inclusão, nesta análise, dos elementos mínimos que garantam o parecer pela correta aplicação dos recursos e pelo atingimento dos objetivos.

156. Síntese da Providência Adotada (peça 12, p. 150):

157. No que tange o Termo de Cooperação com a Capes, o último instrumento celebrado teve prazo de vigência expirado em 31/12/12. Assim, conforme prevê a Portaria Interministerial 507/2011, a CAPES tem um prazo de 60 dias a contar desta data, para promover a apresentação da prestação de contas. Em relação ao atual Acordo assinado com a OMPI (3º ACT), foi adotada uma sistemática interna na qual estamos solicitando documentos tais como: cópia do comprovante de embarque e número de passaporte de cada pessoa financiada pelo Acordo. Além disto, o INPI está providenciando um relatório técnico por atividade executada e atualizando constantemente o Sistema de Informações Gerenciais de Acompanhamento de Projetos (SIGAP).

Recomendação 3:

Proceder à análise da prestação de contas do 2º Acordo de Cooperação Técnica junto à OMPI (2006-2010), bem como às análises das prestações de contas parciais referentes ao 3º ACT (2011-2015), com fundamento em pareceres técnico e financeiro, manifestando-se sobre a adequação da aplicação dos recursos e o atingimento dos objetivos do 2º e do 3º ACTs, previamente à liberação de novos recursos para a OMPI.

158. Síntese da Providência Adotada (peça 12, p. 151):

159. O Relatório Técnico Final sobre o 2º ACT foi finalizado e entregue dentro do prazo acordado, ou seja, a análise da prestação de contas do 2º Acordo (2006-2010) foi realizada em 18/09/2012, conforme Memorando DICOD/INPI nº 158/2012. Quanto ao 3º ACT, informa que já



recebeu os Relatórios de Despesas da OMPI e está procedendo a elaboração do Relatório de Progresso contendo as análises das prestações de contas parciais. A análise da prestação de contas do 2º Acordo de Cooperação Técnica com a OMPI foi realizada e as prestações de contas parciais referentes ao 3º ACT com a OMPI foram entregues e estão em análise.

Recomendação 4:

Aprimorar o modelo de prestação de contas encaminhado pela OMPI, de modo que ele contenha todas as informações necessárias para que o INPI possa se manifestar quanto à adequação da aplicação dos recursos e ao atingimento dos objetivos.

160. Síntese da Providência Adotada (peça 12, p. 152):

161. Em discussões entre o INPI e a OMPI concluiu-se por um modelo de apresentação de informações que permitirá alimentar de forma fácil e rápida o Sistema de Informações Gerenciais de Acompanhamento de Projetos (SIGAP). A partir do entendimento de que as informações necessárias à correta e rápida alimentação do SIGAP são suficientes para o adequado acompanhamento do dispêndio dos recursos e alcance dos resultados/objetivos, conclui-se que a recomendação encontra-se atendida.

162. Proposta de Encaminhamento

163. Em face das análises e do posicionamento da Controladoria-Geral da União sobre falhas nas etapas de formalização, acompanhamento e prestação de contas das transferências voluntárias realizadas pelo INPI em 2011 (peça 5, p. 155-172), entende-se suficientes as recomendações expedidas pelo Controle Interno.

CONCLUSÃO

Considerando a análise realizada e a opinião da Controladoria Geral da União, propõe-se julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Jorge de Paula Costa Ávila, CPF 759.456.657-20, Presidente do Instituto Nacional de Propriedade Industrial - INPI, e demais arrolados à peça 7, dando-lhes quitação, nos termos dos artigos 16, inciso II, e 18 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 208 do Regimento Interno do TCU, em face das impropriedades/faltas verificadas em suas gestões (item 5).

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

Entre os benefícios do exame deste processo de contas anuais pode-se mencionar a “Correção de irregularidades ou impropriedades” – item 42.3 das Orientações para benefícios do controle constantes do anexo da Portaria – Segecex 10, de 30/3/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares com ressalva, em face das falhas apontadas, as contas dos Responsáveis Srs. Jorge de Paula Costa Ávila, CPF 759.456.657-20, Presidente do INPI; Ademir Tardelli, CPF: 476.580.617-00; Júlio Cesar Dutra de Oliveira, CPF: 704.635.307-72; Felipe Augusto Melo de Oliveira, CPF: 055.134.657-44; Leonardo de Paula Luiz, CPF: 001.758.137-01; Breno Bello de Almeida Neves, CPF: 043.559.977-15; Lia de Medeiros, CPF: 268.711.147-34; Sérgio Medeiros Paulino de Carvalho, CPF: 458.541.147-04; Raul Suster, CPF: 458.541.147-04; Denise Nogueira Gregory, CPF: 149.410.151-34; Carlos Pazos Rodrigues, CPF: 108.758.327-68; Maria Celi Saldanha Moreira de Paula, CPF: 060.488.895-34; Júlio César Castelo Branco Reis Moreira, CPF: 376.282.165-87; Liane Elizabeth Caldeira Lage, CPF: 429.361.606-34; Terezinha de Jesus Guimarães, CPF: 029.887.807-06; Deyse Gomes Macedo, CPF: 538.742.187-91; Silvia Rodrigues de Freitas, CPF: 016.630.657-64; Vinicius Boguea Câmara, CPF: 081.286.537-50, conforme rol de responsáveis (peça 7), dando-lhes quitação:

I - Dar ciência ao INPI sobre a seguinte impropriedade:



A morosidade na substituição de empresa de vigilância, cujos valores contratados encontravam-se acima da média de mercado; bem como a ausência de negociação que objetivasse repactuar valores pagos acima da média de mercado à contratada e de estudo que orientasse a delimitação do objeto a ser contratado, identificadas no Contrato 3/2008 e no pregão 38/2010, contrariam o art. 26, Parágrafo Único, inciso III, da lei 8.666/93, e art. 57, inciso II, da Lei 8.666/93, nos termos da jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdão 4045/2009- 1ª Câmara; 2047/2006 – 1ª Câmara e 777/2000-Plenário).

II – Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, assim como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, ao INPI.

SecexEstataisRJ, 3ª DT, em 15 de julho de 2014.

Assinado Eletronicamente

Jair Lima Santos

AUFC – Matr.3078-3