



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Secretaria Executiva - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

Exercício 2018

29 de julho de 2019

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

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES**
Unidade Examinada: **Secretaria Executiva - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações**
Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**
Ordem de Serviço: **201900358**

Missão

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

Auditoria Interna Governamental

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

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de relatório de Auditoria Anual de Contas (AAC). O Objeto é a gestão dos responsáveis pela Secretaria – Executiva (SEXEC) do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) no exercício de 2018.

Definiu-se como escopo a estrutura de governança do MCTIC para acompanhamento e controle das Unidades de Pesquisa (UP) vinculadas ao Ministério, bem como sua atuação na avaliação das contrapartidas ofertadas pelos beneficiários da Lei de Informática (Lei nº 8.248/91) em decorrência do usufruto de renúncias fiscais.

Sobre a avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos, a avaliação deste item focou nos controles internos estabelecidos pela Secretaria de Radiodifusão (SERAD) para os processos de outorgas de radiodifusão. Também foi verificado o estágio de implementação da Política de Gestão de Riscos e Integridade da UPC.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho foi realizado em razão da Decisão Normativa TCU nº 170, de 19 de dezembro de 2018, que relacionou a SEXEC/MCTIC para ter as contas de seus responsáveis julgadas, referente ao exercício de 2018. Nessa prestação de contas, a SEXEC consolidou os resultados das secretarias finalísticas do Ministério e das Unidades de Pesquisa que compõem a estrutura do órgão.

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

Quanto ao acompanhamento das UPs, verificou-se uma sistemática controle pouco efetiva, incapaz de prover razoável segurança aos responsáveis pela UPC de que essas unidades contribuem para o alcance dos objetivos estratégicos do MCTIC

Em relação à Lei de Informática, identificou-se que a análise das prestações de contas dos beneficiários da política tem sido ineficaz, em decorrência de fragilidades de controles internos, bem como a necessidade de aprimoramento da transparência dos investimentos executados como contrapartida ao benefício fiscal.

Quanto à SERAD, observou-se que no exercício de 2018 não foram adotadas providências estruturantes para o aprimoramento dos controles internos, que são incipientes dando causa a um acúmulo de processos de outorga e falhas contra a isonomia.

Por fim, verificou-se no aspecto formal que a implementação das Políticas de Gestão de Riscos e de Integridade está adequada.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Auditoria Anual de Contas (AAC)
Bussines Intelligence (BI)
Comitê de Governança, Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos (COGIR)
Committee of Sponsoring Organization of the Tradeway Commission (COSO)
Controladoria – Geral da União (CGU)
Coordenação-Geral de Fiscalização de Outorgas (CGFI)
Empresa Brasileira de Comunicação (EBC)
Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI)
Estrutura Integrada de Controle Interno do COSO (COSO I)
Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)
Grupo de Implementação da TV Digital (GIRED)
Grupo de Trabalho da Radiodifusão Comercial (GTCO)
Grupo de Trabalho de Documentação e Informação (GTDI)
Grupo de Trabalho de Retransmissão de TV (GTRTV)
Identificação da recomendação no sistema monitor (ID)
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)
Instrução Normativa (IN)
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC)
Núcleo Operacional de Governança, Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos de Gestão (NGIRCs)
Pesquisa e Desenvolvimento tecnológico (P&D)
Plano Anual de Capacitação (PAC)
Plano Diretor da Unidade (PDU)
Plano Nacional de Outorga (PNO)
Plano Plurianual (PPA)
Planos de Desenvolvimento Individuais (PDI)
Regimento Interno (RI)
Retransmissão de Televisão (RTV)
Retransmissoras de Televisão em tecnologia digital (RTVD)
Secretaria – Executiva (SEXEC)
Secretaria de Radiodifusão (SERAD)
Secretária-Geral de Controle Externo do TCU (SEGECEX)
Serviço de Documentação de Televisão Digital (SEDIG)
Sistema de Controle de Informações de Radiodifusão (SISRD)
Sistema de Peticionamento Eletrônico (CADSEIWeb)
Sistema Eletrônico de Informações (SEI)
Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP)
Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC)
Termo de Compromisso de Gestão (TCG)
Tribunal de Contas da União (TCU)
Unidade de Gestão da Integridade (UGI)
Unidade de Governança, Gestão de Integridade, Riscos e Controles internos de gestão (UGIRC's)
Unidade Prestadora de Contas (UPC)

SUMÁRIO

Resumo (<i>highlight</i>)	4
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	9
1. Adoção de metodologia de Relato Integrado pelo MCTIC	9
2. Ineficácia na gestão das prestações de contas da lei de informática	10
3. Fragilidades nos controles internos relacionados à lei de informática	14
4. Oportunidades de melhoria na transparência da lei de informática	17
5. Situação atual da Política de Gestão de Riscos e da Política de Integridade	20
6. Acompanhamento e Monitoramento de Unidades de Pesquisa pelo MCTIC	23
7. Controles Internos Administrativos instituídos na Secretaria de Radiodifusão	27
8. Acompanhamento de Recomendações emitidas pela CGU	39
9. Avaliação do cumprimento das determinações e recomendações TCU	39
RECOMENDAÇÕES	40
CONCLUSÃO	42
ANEXOS	45
I - MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	45
Achado nº 2. Ineficácia na gestão das prestações de contas da lei de informática	45
Achado nº 3. Fragilidades nos controles internos relacionados à lei de informática	47
Achado nº 4. Oportunidades de melhoria na transparência da lei de informática	49

INTRODUÇÃO

Trata-se de relatório de Auditoria Anual de Contas (AAC). O Objeto é a gestão dos responsáveis pela Secretaria – Executiva (SEXEC) do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) no exercício de 2018. Nessa prestação de contas, a SEXEC consolidou os resultados das secretarias finalísticas do Ministério e das Unidades de Pesquisa que compõem a estrutura do órgão.

Definiu-se como escopo desse trabalho, dentro do aspecto relativo aos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, a estrutura de governança da Unidade Prestadora de Contas (UPC) para acompanhamento e controle dos Institutos de Pesquisa vinculados ao Ministério, bem como sua atuação na avaliação das contrapartidas ofertadas pelos beneficiários da Lei de Informática (Lei nº 8.248/91) em decorrência do usufruto de renúncias fiscais.

Sobre a avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos, a avaliação deste item analisou os controles internos estabelecidos pela Secretaria de Radiodifusão para os processos de outorgas de radiodifusão, em todas suas modalidades. Também foi verificado o estágio de implementação da Política de Gestão de Riscos e Integridade da UPC.

O objetivo é trazer uma opinião sobre como a gestão dos responsáveis pela SEXEC deve ser julgada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), bem como fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais e induzir a gestão pública para.

Os trabalhos de campo ocorreram entre 1º de março de 2019 e 1º de julho de 2019 e foram realizados em conformidade com a Instrução Normativa CGU nº 3/2017, que aprovou o referencial técnico da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal, e com a Portaria CGU nº 500/2016, que aprovou a Norma de Execução e as Definições destinadas a orientar tecnicamente os órgãos e entidades sobre os procedimentos relacionados à prestação de contas anual a ser apresentada ao TCU.

A metodologia adotada nesta auditoria compreendeu a leitura do Relatório de Gestão e demais peças inseridas no sistema e-Contas, relativos ao exercício de 2018; a pesquisa no sítio do Tribunal de Contas da União; a extração de dados por meio do Tesouro Gerencial; a indagação escrita mediante solicitação de auditoria; entrevistas com gestores; bem como consultas ao sistema Monitor acerca do acompanhamento da implementação das recomendações expedidas pela CGU

Os resultados das análises foram consignados em capítulo denominado de Resultados do Exames, o qual traz os seguintes achados de auditoria: 1) Adoção de metodologia de Relato Integrado pelo MCTIC; 2) Ineficácia na gestão das prestações de contas da lei de informática; 3) Fragilidades nos controles internos relacionados à lei de informática; 4) Oportunidades de melhoria na transparência da lei de informática; 5) Situação atual da Política de Gestão de Riscos e da Política de Integridade; 6) Acompanhamento e Monitoramento de Unidades de

Pesquisa pelo MCTIC; 7) Controles Internos Administrativos instituídos na Secretaria de Radiodifusão.

Adicionalmente, esse trabalho conta com capítulo de Recomendações, que elenca as ações que o controle interno acredita serem pertinente para mitigar as consequências das fragilidades e impropriedades verificadas, assim como capítulo de Conclusão. Por fim, as manifestações da UPC quanto aos fatos descritos nesse relatório foram dispostas em Anexo a esse relatório.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Adoção de metodologia de Relato Integrado pelo MCTIC

Accountability (Prestação de contas e responsabilidade) é um dos princípios de governança pública, aqui conceituada como os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Pode-se definir esse elemento como a obrigação dos responsáveis pelas organizações públicas, aos quais tenham sido confiados recursos e o alcance de objetivos de interesse coletivo, de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades, a sociedade, dos resultados atingidos. Trata-se, essencialmente, de a organização dar transparência às partes interessadas dos instrumentos e métodos adotados para a consecução de objetivos estratégicos, de modo a reduzir a assimetria de informações e mitigar um potencial conflito agente-principal.

Nesse sentido, a efetiva transparência ocorre não só pela mera divulgação de relatórios gerenciais, mas também pelo potencial de sua compreensão pelas partes interessadas. Assim, na busca por um processo de prestação de contas mais efetivo e eficiente, o TCU orientou que, no exercício de 2019, os relatórios de gestão referentes aos resultados atingidos no exercício de 2018 deveriam adotar estrutura de Relato Integrado.

Trata-se de uma nova abordagem baseada em processos de controle e gestão que têm por objetivo divulgar informações concisas, relevantes e estratégicas para a gestão integrada, comunicação interna e prestação de contas. O Relato Integrado é um documento sobre como a estratégia, a governança, o desempenho e as perspectivas da organização, no contexto de seu ambiente externo, levam à geração de valor, em curto, médio e longo prazo.

Assim, verificou-se que o Relatório de Gestão do MCTIC carecia de maior organicidade, que deixasse claro que as ações foram constituídas com integração, permitindo a constatação da atuação sistêmica da Unidade para atingimento dos resultados esperados e não apenas a atuação em várias vertentes desconectas ou de pouco relevância para os resultados esperados da pasta pela sociedade.

À exemplo, na seção destinada à apresentação dos Resultados de Gestão, é importante que a Unidade Prestadora de Contas – UPC demonstre o vínculo dos objetivos atingidos à cadeia de valor da unidade, a qual abarca o conjunto de atividades desempenhadas, desde as relações com os principais fornecedores até as entregas de seus produtos.

Verificou-se, todavia, que no Relatório de Gestão do MCTIC os aspectos relativos às prioridades estabelecidas no exercício para atingimento das metas relativas à cadeia de valor; os riscos e outros fatores que a influenciaram; causas/impedimentos para o alcance dos objetivos e medidas tomadas para enfrentamento; estão relatados de maneira genérica, em seção distinta da prevista, qual seja: Visão Geral Organizacional e Ambiente Externo. Ademais, identificou-se a ausência de especificações quanto aos valores aplicados em cada uma das ações.

A despeito dessas inconsistências, ressalta-se que o TCU estabeleceu o prazo até 2021 para a completa adequação do Relatório de Gestão à nova metodologia. O que se espera, então, é uma melhora contínua do modelo de prestação de contas, de modo que o cidadão comum seja capaz de analisar e compreender, com clareza, as entregas e os resultados da UPC, diante de suas competências e dos recursos públicos que lhe foram outorgados.

2. Ineficácia na gestão das prestações de contas da lei de informática

A Lei de Informática (Lei nº 8.248/1991 e alterações) buscou, por meio de renúncias tributárias, incentivar o investimento em atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico (P&D). Essas renúncias são realizadas mediante a isenção ou a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) relativo aos bens de informática e automação produzidos pelas empresas beneficiárias.

Para usufruir desse benefício fiscal, as empresas fabricantes de bens de informática devem habilitar-se junto ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC.¹ Uma vez habilitadas, devem, anualmente, prestar contas, por meio de relatórios demonstrativos, dos investimentos em P&D realizados em contrapartida às renúncias tributárias concedidas.

A legislação da Lei de Informática prevê que esses relatórios devem ser encaminhados ao MCTIC até 31 de julho do ano-calendário subsequente ao que se deu a aplicação em P&D.² Para o cumprimento dessa obrigação, as beneficiárias da Lei de Informática encaminharam 4.920 relatórios demonstrativos ao MCTIC, relativos aos anos-base 2006 até 2016.

Contudo, não há previsão normativa que estabeleça um prazo para que o MCTIC aprecie esses relatórios demonstrativos. Diante dessa lacuna, esses relatórios foram se acumulando, desde 2006, sem que houvesse uma manifestação definitiva pelo MCTIC quanto ao cumprimento ou não, pelas empresas beneficiárias, das obrigações decorrentes da Lei de Informática.³

Para sanar esse fato, o MCTIC celebrou, em 2014, um termo de execução descentralizada com o Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer⁴, que viabilizou a análise de todo o passivo de relatórios acumulados, sobretudo em 2017. Como resultado das análises, foram

¹ A habilitação para fruição dos benefícios fiscais decorrentes da Lei de Informática é competência conjunta do MCTIC e do extinto Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (cujas competências foram absorvidas pelo Ministério da Economia), conforme consta do Decreto nº 5.906/2006.

² Conforme previsão do Art. 33 do Decreto nº 5.906/2006, que também prevê a competência do MCTIC para apreciar os relatórios demonstrativos do cumprimento das obrigações de que trata a Lei de Informática.

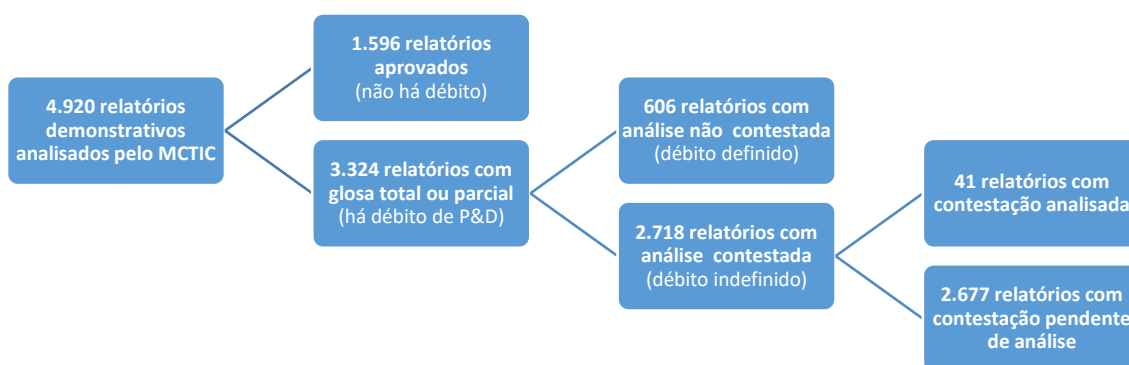
³ Conforme evidenciado nos Relatórios de Auditoria da CGU nº 201600633, 201316992 e 244136.

⁴ Termo de Execução Descentralizada nº 01/2014, celebrado entre o MCTIC e o Centro de Tecnologia da Informação (CTI) Renato Archer, no valor de R\$ 17.650.981,15, para “avaliação de 1.900 Relatórios Demonstrativos Anuais (RDA) da Lei de Informática – Lei nº 8.248/91 (LI)”.

apurados débitos de investimentos em P&D, relativos à diferença entre os valores declarados e aqueles efetivamente comprovados, em 3.324 relatórios.

Contudo, desses 3.324 relatórios demonstrativos em que o MCTIC apurou débito, cujo montante é da ordem de R\$ 7,1 bilhões⁵, houve contestação das análises, por parte das respectivas empresas beneficiárias, em 2.718 relatórios.⁶

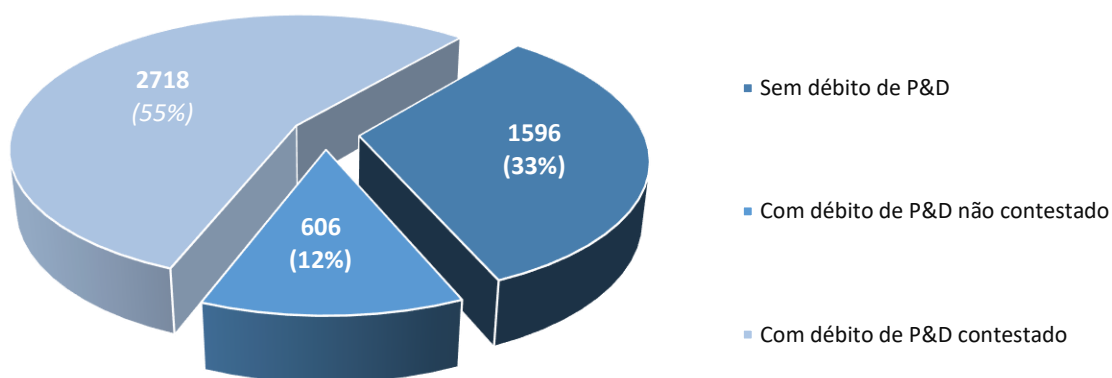
Figura 1 – Relatórios Demonstrativos analisados pelo MCTIC - Ano base 2006 a 2016.



Fonte: elaborado a partir da Nota Informativa MCTIC nº 1.341, de 16 de abril de 2019.

Esse quantitativo contestado representa cerca de 55% do total de relatórios encaminhados ao MCTIC no período compreendido entre os anos-base 2006 a 2016. Em termos financeiros, correspondem a um débito de investimentos de aproximadamente R\$ 6,17 bilhões.

Gráfico 1 – Relatórios Demonstrativos analisados pelo MCTIC - Ano base 2006 a 2016.



Fonte: elaborado a partir da Nota Informativa MCTIC nº 1.341, de 16 de abril de 2019.

⁵ Conforme consta do Relatório de Auditoria CGU nº 201700824.

⁶ O Decreto nº 5.906/2006 (Art. 33, § 7º), prevê a possibilidade de contestação, por parte das empresas beneficiárias, das análises do MCTIC sobre o cumprimento das obrigações da Lei de Informática.

Para analisar essas 2.718 contestações apresentadas pelas empresas, o MCTIC celebrou, em setembro de 2017, um novo termo de execução descentralizada junto a Universidade Federal do Rio Grande do Sul.⁷ Contudo, até maio de 2019, quase dois anos após a celebração desse instrumento, apenas 41 dessas contestações haviam sido analisadas. Portanto, restam pendentes de análise 2.677 contestações, que correspondem a um débito total da ordem de R\$ 6,16 bilhões.

Tabela 1 – Débitos contestados pelas empresas e pendentes da análise do MCTIC.

Ano-base ⁸	Número de Relatórios	Valor Nominal dos Débitos de Investimentos em P&D
2006	85	R\$ 333.382.156,35
2007	113	R\$ 382.155.016,53
2008	158	R\$ 488.926.250,44
2009	193	R\$ 438.536.962,53
2010	246	R\$ 612.887.738,49
2011	263	R\$ 687.467.213,80
2012	292	R\$ 725.613.838,32
2013	324	R\$ 593.458.553,86
2014	342	R\$ 775.312.979,41
2015	354	R\$ 671.987.722,19
2016	307	R\$ 453.105.621,05
Total	2.677	R\$ 6.162.834.052,97

Fonte: elaborado a partir da Nota Informativa MCTIC nº 1341, de 16 de abril de 2019.

Quanto aos débitos não contestados pelas respectivas empresas, que estão distribuídos em 606 relatórios demonstrativos, o montante de investimentos em P&D é de aproximadamente R\$ 994 milhões. Entretanto, segundo informações prestadas pelo próprio MCTIC, desse montante, foi recolhido ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, conforme previsto na legislação da Lei de Informática⁹, apenas R\$ 1,4 milhão, relativos a 36 relatórios demonstrativos. Esse valor é pouco representativo em relação ao débito total imputado às empresas beneficiárias pelo MCTIC, por ocasião da análise dos relatórios relativos aos anos-base compreendidos entre 2006 e 2016.

Tabela 2 – Débito de Investimentos relativos aos anos-base 2006 a 2016.

Situação	Número de Relatórios	Valor Nominal dos Débitos de Investimentos em P&D
Débito não contestado e recolhido ao FNDCT	36	R\$ 1.411.854,02
Débito não contestado e não recolhido ao FNDCT	570	R\$ 992.769.073,37

⁷ Termo de Execução Descentralizada celebrado em 29 de setembro de 2017, entre o MCTIC e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, no valor de R\$ 3,5 milhões, para “avaliação de aproximadamente 550 contestações e recursos aos pareceres sobre 3.000 projetos de 500 Relatórios Demonstrativos Anuais da Lei de Informática, exercícios de 2006 a 2016”.

⁸ O débito de investimentos em P&D dos relatórios demonstrativos relativos aos anos-base 2017 e 2018 ainda não foi completamente apurado pelo MCTIC.

⁹ O Decreto nº 5.906/2006 (Art. 10, § 2º) estabelece que serão depositados no FNDCT os recursos relativos aos débitos decorrentes da não realização dos investimentos em P&D devidos pelas empresas beneficiárias.

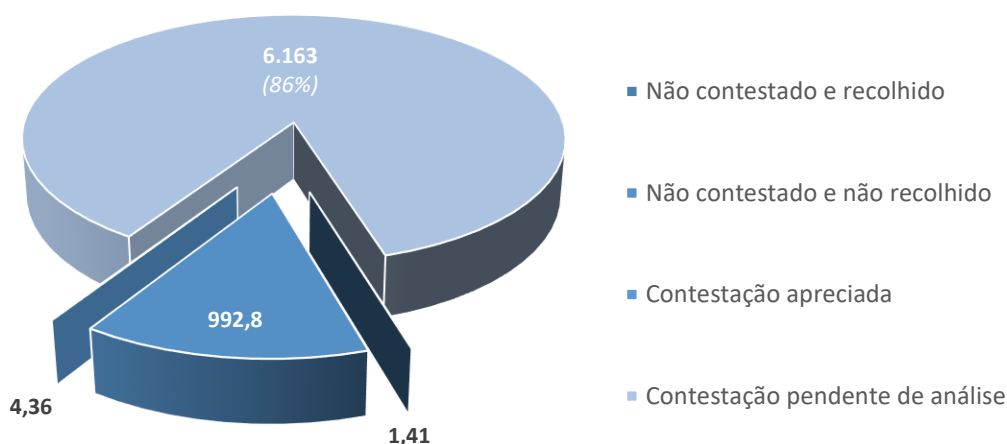
Débito contestado e confirmado pelo MCTIC	41	R\$ 4.359.611,28
Débito contestado e pendente de análise	2.677	R\$ 6.162.834.052,97
Total	3.324	R\$ 7.161.374.591,64

Fonte: elaborado a partir da Nota Informativa MCTIC nº 1341, de 16 de abril de 2019.

Cabe ressaltar que esses débitos estão expressos em valores nominais, logo, considerando que os investimentos referem-se a um período compreendido entre 2006 e 2016, tais valores devem ser atualizados pela Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP, contados a partir do primeiro dia do ano-calendário subsequente àquele em que o investimento em pesquisa e desenvolvimento deveria ter sido realizado.¹⁰

Diante do exposto, observa-se que mais de 86% do débito de investimentos em P&D apurado pelo MCTIC carece de manifestação conclusiva do Ministério. Essa indefinição, prejudica a gestão da Lei de Informática porque inviabiliza a aplicação de sanções contra as empresas que não cumpriram as obrigações decorrentes da política, bem como a cobrança dos tributos devidos pela Receita Federal, entre outros motivos, conforme detalhado no item 3 do presente relatório.

Gráfico 2 – Débito de Investimentos relativos aos anos-base 2006 a 2016 (em R\$ milhões).



Fonte: elaborado a partir da Nota Informativa MCTIC nº 1.341, de 16 de abril de 2019.

Além disso, na hipótese de não aprovação (total ou parcial) dos relatórios demonstrativos, a possibilidade conferida às empresas beneficiárias de interpor recurso dirigido ao Ministro de Estado de Ciência e Tecnologia¹¹ ou de propor um plano de reinvestimento dos débitos de P&D¹² pode prolongar ainda mais a análise dos relatórios demonstrativos que, em alguns casos, se estende há mais de 10 anos.

¹⁰ Conforme previsto no § 2º, Art. 37, do Decreto nº 5.906/2006.

¹¹ Prevista no § 1º, do Art. 36, do Decreto nº 5.906/2006.

¹² Segundo o Art. 3º da Lei nº 13.674/2018, na hipótese de não aprovação, total ou parcial, dos relatórios demonstrativos anuais decorrentes da Lei de Informática, a empresa beneficiária poderá propor um plano de

Portanto, a despeito das providências adotadas no sentido analisar os relatórios demonstrativos relativos ao período entre os anos-base 2006 e 2016¹³, não há, para uma parcela bastante expressiva das prestações de contas encaminhadas pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática, uma manifestação conclusiva do MCTIC sobre o cumprimento ou não das obrigações decorrentes da política, fato que prejudica a segurança jurídica dessas empresas e evidencia a ineficácia da gestão do MCTIC.

3. Fragilidades nos controles internos relacionados à lei de informática

Anualmente, as empresas beneficiárias da Lei de Informática encaminham ao MCTIC os relatórios demonstrativos do cumprimento da obrigação de investir em pesquisa e desenvolvimento (P&D). Esses investimentos são o principal resultado da política de incentivos tributários de que trata a Lei de Informática, pois constituem a contrapartida esperada das empresas em troca dos benefícios fiscais usufruídos.

Compete ao MCTIC apreciar esses relatórios demonstrativos para assegurar que os investimentos em P&D declarados pelas empresas foram adequadamente realizados. Contudo, a análise desses relatórios constitui um ponto crítico da política de incentivos tributários de que trata a Lei de Informática.¹⁴

Conforme consta do item 2 do presente relatório, uma parcela representativa desses investimentos permanece com situação indefinida, sem manifestação conclusiva do MCTIC acerca da realização desses investimentos em P&D e sua aderência aos normativos que disciplinam a Lei de Informática.

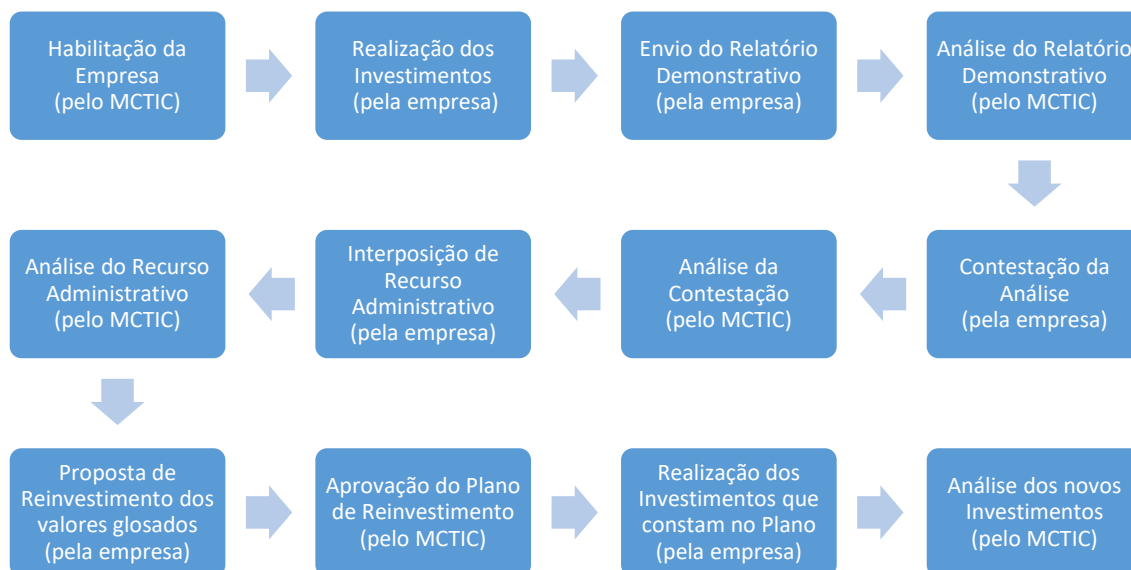
Um dos fatores que contribui para essa indefinição é a pluralidade de instâncias do processo de análise das prestações de contas dos investimentos em P&D realizados pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática. Nessas instâncias, cabe ao MCTIC analisar a documentação encaminhada pela beneficiária, que pode ser relativa à habilitação, à realização de investimentos, à contestação de um débito ou até mesmo ao reinvestimento dos débitos.

reinvestimento dos débitos apurados pelo MCTIC relativos até o ano-base 2016, a ser realizado, em até 48 meses, em alternativa às aplicações no FNDCT previstas no § 1º do Art. 11 de Lei nº 8.248/1991.

¹³ Especialmente dos instrumentos celebrados junto ao CTI Renato Archer e a UFRS, em 2014 e 2017, respectivamente, no valor de R\$ 17,65 milhões e R\$ 3,5 milhões, respectivamente.

¹⁴ Essa criticidade foi evidenciada no Relatório de Auditoria CGU nº 201700824.

Figura 2 – Representação simplificada do processo de análise dos investimentos em P&D.



Fonte: elaboração própria.

Contudo, considerando a incapacidade histórica do MCTIC em realizar essas análises¹⁵, o Ministério recorreu à celebração de Termos de Execução Descentralizada (TED) junto a outros órgãos e entidades¹⁶. Isso prejudica a tempestividade e, conseqüentemente, demonstra a ineficácia dos controles internos, tendo em vista que eleva o tempo decorrido entre a prestação de contas desses investimentos, pela empresa, e a manifestação definitiva do MCTIC quanto a sua aprovação.

Conforme a representação anterior, uma vez habilitadas pelo MCTIC, as empresas beneficiárias devem realizar os investimentos em P&D e prestar contas ao Ministério, por meio de relatórios demonstrativos. Contudo, o período médio de análise dos relatórios relativos aos anos-base 2006 e 2016 foi de aproximadamente três anos. Em alguns casos, as análises foram concluídas dez anos após a empresas beneficiárias prestarem contas, como as relativas aos investimentos realizados no ano-calendário 2006, cuja maioria foi concluída apenas em 2017.

Tabela 3 – Prazo médio de duração da análise dos relatórios demonstrativos.

Ano-base	Número de Relatórios	Prazo Médio de Duração da Análise (em dias)
2006	283	2.148
2007	323	1.951
2008	380	1.903
2009	447	1.040

¹⁵ Evidenciada nos relatórios de auditoria da CGU nº 201600633, 201316992 e 244136.

¹⁶ Haja vista a celebração dos termos de execução descentralizada para análise dos relatórios demonstrativos e das contestações, celebrados em 2014 e 2017, respectivamente, junto ao Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer e à Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

2010	456	1.417
2011	445	1.382
2012	466	957
2013	506	806
2014	539	615
2015	546	155
2016	529	76
Total	4.920	1.016

Fonte: elaborado a partir da Nota Informativa MCTIC nº 1341/2019.

Observa-se uma tendência de redução do tempo de análise dos relatórios mais recentes, bem como o fato de que todos os relatórios relativos aos anos-base 2006 a 2016 foram analisados. Entretanto, essas análises não permitem que o MCTIC se manifeste, de forma conclusiva, sobre o cumprimento ou não, pelas empresas beneficiárias, das obrigações decorrentes da Lei de Informática, já que, após a análise, ainda cabem duas instâncias de recurso pelas empresas.

Conforme tratado no item 2, a maior parte das empresas beneficiárias contestou os resultados dessas análises em virtude dos débitos a elas atribuídos. Essas contestações ainda não foram apreciadas pelo MCTIC, mesmo após dois anos da celebração de um termo de execução descentralizada junto a Universidade Federal do Rio Grande do Sul para esse propósito.

Após a análise das contestações, existe a possibilidade de as empresas beneficiárias recorrem ao MCTIC, bem como de propor um plano de reinvestimento de seus débitos de investimentos em P&D no prazo de 48 meses, conforme recente alteração na política promovida pela Lei nº 13.674/2018.

Enquanto os valores dos investimentos em P&D aplicados pelas empresas beneficiárias da política não forem efetivamente conhecidos, o monitoramento da política fica prejudicado, inviabilizando a retroalimentação de dados que possam subsidiar a tomada de decisão dos gestores da política.

O monitoramento da política é de extrema importância não somente para os gestores da Lei de Informática, porque viabiliza ajustes nos rumos da política a partir da identificação de pontos críticos, mas também para as empresas beneficiárias, uma vez que poderia gerar efeito pedagógico, permitindo a correção tempestiva de eventuais investimentos realizados em desacordo com as diretrizes da política, que é a promoção da pesquisa e desenvolvimento no país.

Logo, é essencial que as análises dos investimentos em P&D realizados pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática seja concluída, em todas suas instâncias, em menos de um ano, que é o intervalo de tempo entre uma prestação de contas e outra. Assim, poderia ser evitada a repetição dos investimentos que tenham sido glosados em prestações de contas anteriores, viabilizando sua substituição de maneira tempestiva, antes dos produtos incentivados perderem relevância ou tornarem-se obsoletos.

Outro ponto relacionado a indefinição na análise desses investimentos diz respeito à atuação da Receita Federal, que é responsável pelo controle da arrecadação do tributo objeto da renúncia tributária: o Imposto de Produtos Industrializados - IPI. Enquanto não houver manifestação definitiva do MCTIC quanto ao cumprimento ou não das obrigações decorrentes da Lei de Informática, a atuação da Receita Federal no sentido de cobrar o imposto devido fica inviabilizada.

Desse modo, há um esvaziamento dos controles internos instituídos para mitigar o risco de que uma empresa usufrua dos incentivos fiscais decorrentes da Lei de Informática sem o cumprimento adequado da contrapartida: os investimentos em P&D. Isso porque, enquanto esses investimentos não forem apreciados pelo MCTIC, as empresas responsáveis podem continuar usufruindo dos incentivos fiscais, tendo em vista que não é possível aplicar as penalidades previstas na legislação, tais como a suspensão ou o cancelamento da habilitação das empresas.

Diante do exposto, faz-se necessário instituir novos controles ou reforçar os existentes, de modo a agilizar processo de análise dos investimentos em P&D no âmbito do MCTIC. Essa necessidade torna-se ainda mais evidente em face de outra alteração promovida pela Lei nº 13.674/2018 que introduziu mais um ator na política: as entidades de auditoria independentes, que serão responsáveis por atestar a veracidade das informações prestadas nos relatórios demonstrativos encaminhados pelas empresas.

Cabe ao MCTIC, obter razoável segurança de que a atuação das entidades de auditoria independente esteja em conformidade com as diretrizes da Lei de Informática. Para alcançar tal objetivo recomenda-se que o Ministério, a partir de uma amostra representativa dos relatórios demonstrativos, construída a partir de critérios de materialidade dos investimentos em P&D, realize ações de controle baseadas em procedimentos substantivos¹⁷ e na técnica de reexecução¹⁸, de modo a obter evidência razoável de que esses investimentos foram adequadamente realizados.

4. Oportunidades de melhoria na transparência da lei de informática

Em contrapartida aos incentivos fiscais usufruídos, as empresas beneficiárias da Lei de Informática devem investir um percentual do faturamento dos produtos incentivados em pesquisa e desenvolvimento tecnológico (P&D). Esses investimentos podem ser realizados de

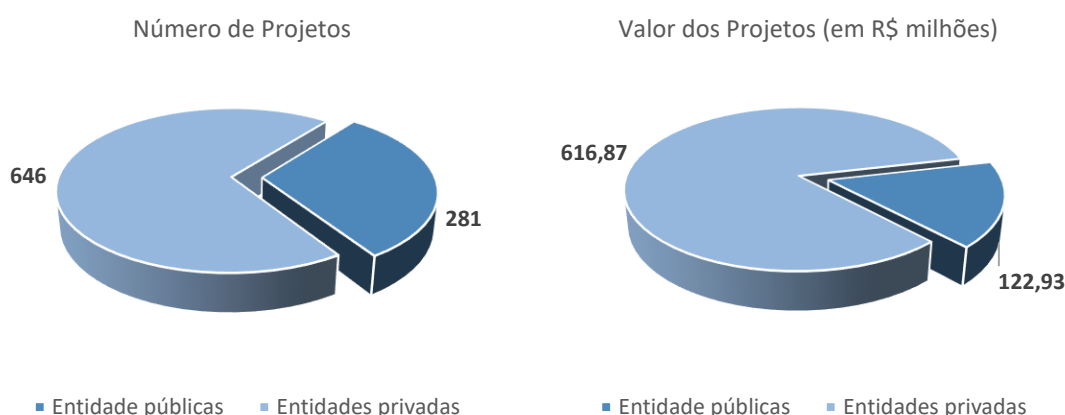
¹⁷ Os procedimentos substantivos têm como finalidade verificar a suficiência, a exatidão e a validade dos dados obtidos e são empregados pelo auditor quando é necessário obter evidências suficientes e convincentes sobre as transações, que lhe proporcionem fundamentação para a sua opinião acerca de determinados fatos, conforme consta do Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, publicado pela Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União em dezembro de 2017.

¹⁸ Segundo a NBC TA 520, aprovada pelo Conselho Federal de Contabilidade, por meio da Resolução nº 1.221, de 27 de novembro de 2009, a reexecução envolve a execução independente pelo auditor de procedimentos ou controles que foram originalmente realizados como parte do controle interno da Unidade Auditada. De acordo com essa técnica, o auditor executa novamente procedimentos, cálculos, atividades de controle, a fim de testar os sistemas, processos e controles internos, confirmando, assim, a veracidade, a correção e a legitimidade dos atos/fatos registrados.

três formas: (i) pela própria empresas beneficiária dos incentivos; (ii) por meio de depósitos no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT; e/ou (iii) por meio de convênios celebrados com instituições de pesquisa.

Nesse último caso, os convênios podem ser celebrados junto a instituições de pesquisa públicas ou privadas. Essas instituições realizam projetos de investimentos em P&D custeados com recursos financeiros oriundos das empresas beneficiárias da Lei de Informática. Esse repasse de recursos aos institutos de pesquisa é uma das possibilidades de contrapartida das empresas beneficiárias pelos incentivos recebidos. Em 2017, esses institutos realizaram 927 projetos, no montante aproximado de R\$ 739,8 milhões, segundo o MCTIC.

Gráfico 3 – Institutos de Pesquisa beneficiados pela Lei de Informática (Ano-base 2017).



Fonte: MCTIC – Relatório Quantitativo de Projetos de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação da Lei nº 8.248/91 – Ano-base 2017, de 22 de abril de 2019.

Esses recursos financeiros recebidos pelos institutos de pesquisa, apesar de originários das empresas privadas, possuem natureza pública, uma vez que são a contrapartida das empresas beneficiárias da Lei de Informática pelos incentivos tributários usufruídos. Portanto, tais recursos ingressam nos institutos de pesquisa exclusivamente em razão da referida política de incentivos tributários.

Contudo, a despeito da natureza pública desses recursos, verificou-se, a partir de uma amostra representativa¹⁹, que apenas uma pequena parcela desses institutos de pesquisa divulga na Internet o valor dos recursos recebidos das empresas beneficiárias.

¹⁹ Amostra constituída pelos 20 institutos de pesquisa que receberam mais de 80% dos recursos oriundos das empresas beneficiárias da Lei de Informática no ano-base 2017.

Tabela 4 – Institutos de Pesquisa que receberam os maiores volumes de recursos decorrentes da Lei de Informática (ano-base 2017).

Instituto de Pesquisa	Nº de Projetos	Valor dos Projetos ²⁰	Divulga os recursos recebidos?
ELDORADO - Instituto de Pesquisas Eldorado	53	R\$120.449.248,84	SIM
SIDI - Samsung Instituto de Desenvolvimento para a Informática	36	R\$100.915.542,73	NÃO
C.E.S.A.R - Centro de Estudos e Sistemas Avançados do Recife	50	R\$75.248.190,95	NÃO
VENTURUS - Venturus Centro de Inovação Tecnológica	55	R\$56.272.972,49	NÃO
UFPE - Universidade Federal de Pernambuco - Centro de Informática - CIN	20	R\$44.667.978,87	NÃO
FIT - Flextronics Instituto de Tecnologia	32	R\$29.739.510,15	NÃO
INATEL - Instituto Nacional de Telecomunicações	31	R\$23.052.021,50	NÃO
BRISA SP - BRISA - Sociedade para o Desenvolvimento da Tecnologia da Informação - São Paulo	7	R\$14.092.665,11	NÃO
ELDORADO PORTO ALEGRE - Instituto de Pesquisas Eldorado - Unidade Porto Alegre	5	R\$13.595.138,97	SIM
FITec SJC - Fundação para Inovações Tecnológicas, São José dos Campos	7	R\$12.693.861,43	NÃO
ELDORADO BRASÍLIA - Instituto de Pesquisa Eldorado	13	R\$12.407.002,13	SIM
LSI-TEC - Associação do Laboratório de Sistemas Integráveis Tecnológico	2	R\$12.146.914,24	NÃO
UECE - Universidade Estadual do Ceará - Núcleo de Projetos em Tecnologia da Informação - NPTEC	36	R\$11.637.455,51	NÃO
UFCG - Universidade Federal de Campina Grande - Unidade Acadêmica de Engenharia Elétrica - EE	38	R\$11.305.259,27	NÃO
BRISA BA - Brisa Sociedade para o Desenvolvimento da Tecnologia da Informação - Unidade Salvador	3	R\$10.858.667,21	NÃO
FIT JAGUARIUNA - Flextronics Instituto de Tecnologia Unidade Jaguariúna	1	R\$10.009.798,55	NÃO
ATLÂNTICO - Instituto Atlântico	16	R\$9.636.285,59	NÃO
FITec MG - Fundação para Inovações Tecnológicas, Minas Gerais	9	R\$9.178.174,79	NÃO
PUC RS - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - Faculdade de Informática - FACIN	20	R\$9.063.060,37	NÃO
Total	448	R\$ 595.980.811,58	

Fonte: MCTIC – Relatório Quantitativo de Projetos de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação da Lei nº 8.248/91 – Ano-base 2017, de 22 de abril de 2019.

A divulgação desses recursos, que financiam os investimentos em P&D decorrentes da Lei de Informática, além de proporcionar transparência aos resultados da política, poderia fomentar o controle social nesses institutos, independentemente de sua natureza jurídica, pública ou privada.

No caso dos institutos de pesquisa privados, o Conselho Federal de Contabilidade²¹ estabelece que as subvenções recebidas pelas entidades privadas sem fins lucrativos, para custeio e investimento devem ser reconhecidas no resultado. Ainda, a referida entidade dispõe que os registros contábeis devem ser segregados de forma que permitam a apuração das

²⁰ O valor total foi calculado com base no somatório de todos os dispêndios declarados (incluindo custos incorridos e antecipação de recursos para o próximo ano base), não sendo computados os gastos próprios das empresas nos projetos conveniados.

²¹ Interpretação Técnica Geral (ITG) 2002 – Entidade sem finalidade de lucros, norma que regulamenta a contabilidade das entidades do Terceiro Setor.

informações para prestação de contas exigidas por entidades governamentais, aportadores de recursos, reguladores e usuários em geral.

Além disso, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) estabelece que, tanto as entidades públicas, quanto as entidades privadas que recebam recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções, convênios, acordos ou instrumentos congêneres deverão divulgar registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros.

Diante do exposto, tendo em vista a natureza pública dos recursos recebidos pelos institutos de pesquisa em razão da Lei de Informática, considerando o disposto na Lei de Acesso à Informação, bem como nas normas de contábeis das entidades sem fins lucrativos, a publicação dos recursos recebidos constitui uma oportunidade de melhoria no componente accountability e transparência, elemento fundamental para a governança dessa política de incentivos tributários.

5. Situação atual da Política de Gestão de Riscos e da Política de Integridade

A Instrução Normativa (IN) Conjunta MP/CGU nº 01/2016 estabeleceu a exigência de que “os órgãos e entidades do poder executivo federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar os controles internos da gestão”²², e que, em doze meses, a contar da publicação da IN, esses órgãos deverão iniciar a implementação da política de gestão de riscos (art. 17).

Posteriormente, o Decreto nº 9.203/2017²³, em seu artigo 19, determinou que “os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade”.

A adoção dessas Políticas é, portanto, obrigatória, e objetivam a adoção da metodologia de gestão de riscos e de uma cultura de integridade. Cabe à Controladoria – Geral da União (CGU) o papel de fomentar a adesão dos órgãos e entidades da administração pública a estas novas exigências.

No presente trabalho, foi realizada uma análise das normas e diretrizes da política de gestão de riscos e da política de integridade do MCTIC, bem como os respectivos estágios de sua implementação, conforme escopo de auditoria pactuado com o Tribunal de Contas da União.

Inicialmente, faz-se necessário ressaltar que a Política de Integridade e a Política de Gestão de Riscos são complementares, mas não se confundem. A primeira cuida de mitigar, reduzir ou eliminar um risco específico, qual seja, o de integridade, que é definido pela Portaria CGU nº 57/2019 como a “vulnerabilidade que pode favorecer ou facilitar a ocorrência de práticas de

²²IN Conjunta MP/CGU Nº01/2016. Disponível em:

<https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/bitstream/1/295/1/Instrucao%20Normativa%20Conjunta%20MP-CGU%2001-2016.pdf> Acesso em 07/05/2019.

²³ Decreto 9.203 de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em 07/05/2019.

corrupção, fraudes, irregularidades e/ou desvios éticos e de conduta, podendo comprometer os objetivos da instituição”.

Essa Portaria da CGU também dispõe sobre as fases e os procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento dos programas de integridade, e reforça a necessidade do comprometimento da alta administração com sua implantação. Dispõe ainda sobre a formalização do programa de integridade em um Plano de Integridade, que é ser supervisionado pela Controladoria por meio do Painel de Integridade, disponibilizado no site da CGU²⁴, de modo a demonstrar a priorização do tema pelo governo federal.

Já o Decreto nº 9.203/2017 traz a Integridade como princípio da Governança Pública (art. 3º, inciso II) e reforça a necessidade de criação de um comitê interno de governança para auxiliar a alta administração no desenvolvimento de ações que visem melhorar o desempenho institucional. No MCTIC, essa função é exercida pelo Comitê de Governança, Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos (COGIR).

Esse Comitê é composto pela alta administração do Ministério e presidido pelo Ministro de Estado, conforme a Portaria nº 3.124, de 2 de julho de 2019. Dessa forma, é essencial que suas reuniões tenham a presença dessas autoridades que, por força do disposto no art. 6º do Decreto nº 9.203/2017, possuem o dever de implementar e supervisionar os controles internos fundamentados na gestão de riscos.

Destaque-se que, em relação à Política de Integridade do MCTIC, o objetivo aqui não é realizar uma avaliação da sua efetividade, o que não seria possível, pois sua implementação ainda é recente e bastante incipiente, mas sim avaliar se o Ministério está em conformidade com as exigências formais da CGU.

Assim, constatou-se que o Ministério definiu as atribuições e competências de seu Comitê de Integridade (COGIR) por intermédio de seu Regimento Interno e pela Portaria MCTIC nº 3.124/2019. Ressalte-se que, conforme esses normativos, formalizou-se a participação dos membros da alta direção da Unidade Prestadora de Contas (UPC) no COGIR, bem como a sua forma de atuação. Foram apresentados documentos que comprovaram a realização de reuniões do Comitê nos últimos doze meses, assim como a aprovação das principais políticas relacionadas ao programa de Integridade pelas mais elevadas instâncias decisórias do MCTIC.

Como produto do COGIR, observou-se a instituição da Política de Gestão de Integridade do MCTIC mediante a publicação da Portaria MCTIC nº 3.394/2018. Esse documento apresenta a estrutura de governança do Ministério, ressalta suas principais atribuições em relação ao Programa e seus quatro eixos de atuação, conforme definido no Decreto nº 9203/2017: comprometimento e apoio da alta administração; existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade; análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

Ademais, essa Portaria trouxe, dentre as diretrizes para a Gestão de Integridade no MCTIC, o princípio de que a ocupação de cargos de direção no Ministério deve ser feita a partir da identificação de perfis e capacitação adequadas, exigência reafirmada com a edição do

²⁴ <http://paineis.cgu.gov.br/integridadepublica/index.htm>. Acesso em 23/05/2019

Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019, que estabeleceu critérios para a seleção e ocupação de cargos comissionados em toda a Administração Pública Federal.

Segundo o Painel de Integridade Pública, o MCTIC está em conformidade com as exigências da Portaria CGU nº 57/2019. Na data de 10 de maio de 2019, a UPC já havia adotado as seguintes medidas : indicado a unidade de gestão de integridade; realizado a definição de fluxo interno para verificação de situações de nepotismo; instituído sua comissão de ética; estabelecido um fluxo interno para análise de consultas sobre conflito de interesses e para tratamento de denúncias; designado a corregedoria como área responsável pela condução de processos disciplinares e, por fim, realizado o levantamento de riscos para a integridade e aprovado o seu plano de integridade. Ressaltamos ainda o cumprimento dos prazos estabelecidos pela CGU para a entrega da documentação comprobatória.

Assim, com base nas análises dos documentos apresentados e nas evidências coletadas mediante entrevista, concluímos que o MCTIC instituiu uma Unidade de Gestão da Integridade (UGI) e que suas competências estão alinhadas com as previstas nos normativos legais, o Decreto nº 9203/2017 e as Portarias CGU de números nº 1089/2018 e nº 57/2019. Além disso, o plano de integridade contém os requisitos mínimos necessários da Portaria CGU nº 1089/2018 e nº 57/2019, sendo apresentados à CGU os documentos comprobatórios pertinentes.

Quanto à Política de Gestão de Riscos, verificou-se que o Comitê de Governança, Riscos e Controles criado pelo MCTIC possui competências alinhadas com as previstas no §2º do art. 23 da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016. Das treze competências previstas para o Comitê, o COGIR do MCTIC possui onze, faltando apenas duas: a promoção de práticas e princípios de conduta e padrões de comportamentos (inciso I); e o estabelecimento de limites de exposição a riscos globais do órgão, bem com os limites de alçada ao nível de unidade, política pública, ou atividade (inciso X).

Outrossim, há evidências de que o Comitê tem tratado das questões relativas à implementação da política de gestão de risco no Ministério, havendo comprovação da realização de pelo menos quatro reuniões no exercício de 2018, com a deliberação de diversos temas pertinentes à Política de Gestão de Riscos. Foram também realizadas capacitações em gestão de riscos, palestras de sensibilização, levantamento de riscos e estabelecimento de medidas de correção, pesquisa interna sobre a percepção dos riscos, matriz de riscos e o fluxo do processo de gerenciamento de riscos corporativos no MCTIC.

A equipe de auditoria concluiu que a Política de Gestão de Riscos do MCTIC possui a maioria dos oito requisitos mínimos estabelecidos pela IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, pois identificamos que sete estão presentes na Política de Gestão de Riscos do Ministério, restando apenas o estabelecimento de diretrizes sobre como e com qual periodicidade serão identificados, avaliados, tratados e monitorados os riscos.

Por fim, identificamos que o Ministério tem tomado as devidas providências com vistas à efetiva implementação da Política de Gestão de Riscos, realizando ações de capacitação, de priorização e mapeamento de processos, de identificação, avaliação e tratamento de riscos e outras ações pertinentes ao gerenciamento de riscos.

Ao longo do exercício de 2018, o MCTIC realizou ações como a capacitação em gestão de riscos, palestra de sensibilização, elaboração de matriz de riscos, início da utilização de metodologias de gestão do risco e início das atividades de identificação e análise dos riscos organizacionais. Além disso, foi utilizado sistema de informações e a metodologia foi experimentada em duas Secretarias finalísticas e uma Diretoria da área meio.

Portanto, a conclusão da equipe de auditoria é a de que a Política de Integridade e a Política de Gestão de Riscos estão sendo implementadas de forma adequada e suficiente pelo MCTIC, não eximindo, contudo, a supervisão permanente da alta direção.

6. Acompanhamento e Monitoramento de Unidades de Pesquisa pelo MCTIC

Integram a estrutura da administração direta do MCTIC dezesseis Unidades de Pesquisa (UP)²⁵. Quais sejam:

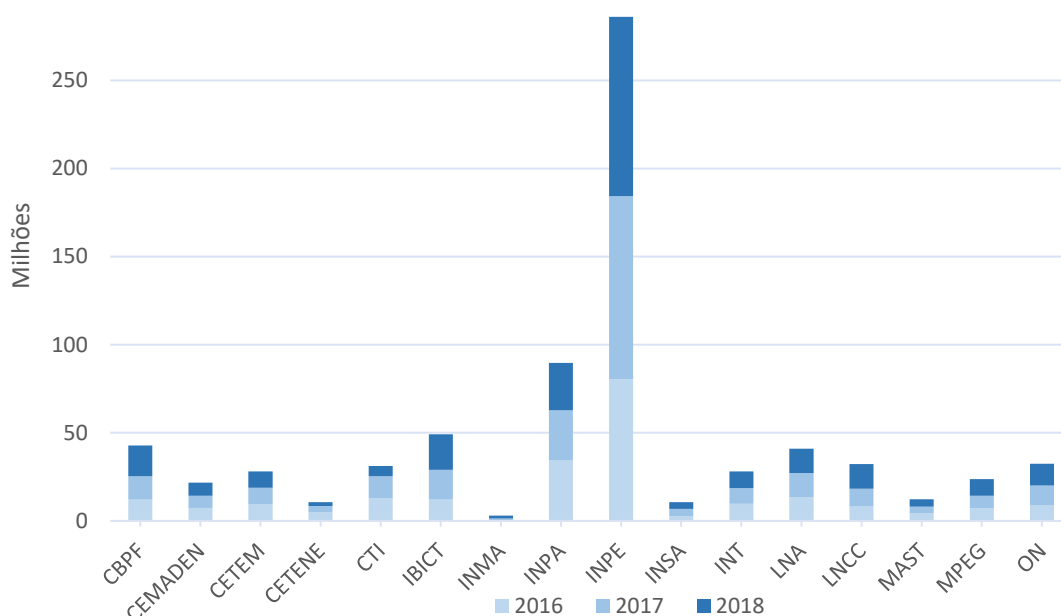
- Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas (CBPF)
- Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN)
- Centro de Tecnologia Mineral (CETEM)
- Centro de Tecnologias Estratégicas do Nordeste (CETENE)
- Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer (CTI)
- Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT)
- Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA)
- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE)
- Instituto Nacional do Semiárido (INSA)
- Instituto Nacional de Tecnologia (INT)
- Laboratório Nacional de Astrofísica (LNA)
- Laboratório Nacional de Computação Científica (LNCC)
- Museu de Astronomia e Ciências Afins (MAST)
- Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG)
- Observatório Nacional (ON)
- Instituto Nacional da Mata Atlântica (INMA)

Compete a essas UP's a geração, aplicação e disseminação de conhecimentos, bem como o desenvolvimento de tecnologias e a promoção da inovação em suas respectivas áreas de atuação. Ao longo do exercício de 2018, o conjunto dessas unidades executou despesas²⁶ da ordem de R\$256 milhões, e, ao longo dos últimos três exercícios, um total de, aproximadamente, R\$743 milhões.

²⁵ Atualmente, outras duas UP's estão em processo de implantação: o Instituto Nacional de Águas (INA) e o Instituto Nacional de Pesquisa do Pantanal (INPP).

²⁶ Considerou-se, nesse caso, como despesa executada a despesa liquidada, que, conforme a Lei 4.320/64, consiste na efetivação do direito adquirido do respectivo crédito pelo credor.

Gráfico 4 – Orçamento executado Unidades de Pesquisa (2016 a 2018)



Fonte: Tesouro Gerencial

Historicamente, no âmbito das prestações de contas anuais, essas unidades foram avaliadas de forma isolada e individualizada. Contudo, mediante acordo com TCU, definiu-se como escopo, para avaliação da gestão do exercício de 2018, a estrutura de governança implementada pelo MCTIC para o acompanhamento, supervisão, monitoramento e avaliação de desempenho das UP's a ele vinculadas.

Nessa linha, verificou-se que o planejamento das entregas e resultados dessas unidades ocorre mediante a pactuação de dois documentos: o Plano Diretor da Unidade (PDU) e o Termo de Compromisso de Gestão (TCG). O PDU estabelece metas de médio prazo, com viés estratégico, ao passo que o TCG apresenta caráter mais operacional, tendo sua vigência limitada ao exercício civil, ou seja, um ano, de janeiro a dezembro.

Destaca-se que o TCG se trata de instrumento de contratualização interna que tem o objetivo específico de conceder autonomia em contrapartida ao alcance dos resultados, mensurados objetivamente por meio de indicadores. Por sua vez, o PDU seria o instrumento de ligação entre as ações a serem desenvolvidas pelas UP's e as diretrizes estabelecidas na Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), documento de orientação estratégica para a implementação de políticas de CT&I.

Verificou-se que as avaliações realizadas pelo MCTIC que se prestavam a aferir o desempenho das UP's centraram-se, prioritariamente, no alcance das metas e resultados estabelecidos nos TCGs. A despeito da institucionalização dessa sistemática de controle, as evidências apontaram para uma mensuração pouco efetiva, incapaz de prover razoável segurança aos responsáveis pela UPC de que as UP's contribuem para o alcance dos objetivos estratégicos do MCTIC.

Dentre o conjunto de achados que suportam tal conclusão, está o fato de que, em 2017, os TCGs de todas as UP's foram pactuados no mesmo exercício ao qual se destinavam regular. De modo específico, as metas e os resultados a serem alcançados ao longo do exercício de 2017 foram firmados entre outubro e dezembro de 2017. Salienta-se que essa rotina de pactuação de metas e resultados dentro do próprio período de referência também foi observada para os TCGs relativos ao exercício de 2018.

Contribuíram, possivelmente, para a ocorrência dessa situação a ausência de um procedimento ou norma que parametrizasse o rito de renovação dos TCGs; bem como a duração média do prazo para avaliação e assinatura dos termos que, em 2017, duraram, em média, 106 dias e, em 2018, 142 dias. A linha temporal da dinâmica de pactuação de TCGs é exemplificada na figura a seguir:

Figura 3 – Análise, Pactuação e Avaliação TCG – INPE



Elaboração Própria. Fonte: MCTIC

Como consequência, notou-se que o MCTIC não avaliou os resultados relativos ao exercício de 2017 de nenhuma UP previamente à pactuação de 2018. Assim, a avaliação e, em especial, a atribuição dos conceitos previstos nos TCGs, não subsidiou a pactuação dos Termos de 2018.

Ademais, em análise aos pareceres de pactuação emitidos pelo MCTIC, verificou-se que o principal parâmetro para a decisão do ministério acerca das metas a serem pactuadas foi a série histórica trienal de cada indicador, conforme exemplificam os pareceres de pactuação de CBPF, INPA e ON para o exercício de 2018.

Na visão da equipe de auditoria, a adoção dessa abordagem como principal parâmetro para a definição de metas reforça o argumento de que os TCGs, em seu modelo atual, não permitem identificar se as UP's estão contribuindo para a consecução dos objetivos estratégicos delineados no Plano Diretor, uma vez que as metas acordadas não refletem necessariamente o objetivo estratégico a ser atingido, mas sim o nível de desempenho da Unidade ao longo dos anos.

Outrossim, verificou-se vulnerabilidade quanto à confiabilidade das metas pactuadas, dado que, ao reproduzir cálculos de seu atingimento, a equipe de auditoria alcançou resultados diferentes dos que foram aferidos pela UPC. A título de exemplo, em 2017, o INPA apresentou o resultado de 21% no indicador “Aplicação em Pesquisa e Desenvolvimento” (APD). Ao

reproduzir o cálculo, chegou-se a um resultado de -20% (houve aparente equívoco na aplicação da fórmula). No parecer de pactuação, esse equívoco não foi detectado pelo MCTIC, e o resultado de 21% fundamentou a pactuação do TCG 2018.

A causa de tais erros decorre, possivelmente, do fato de os relatórios de desempenho serem apresentados sem a devida memória de cálculo, com a execução de cálculos em documentos de texto, bem como uma variedade de fórmulas, entre institutos, para indicadores que medem, essencialmente, o mesmo fenômeno.

Tal fato demonstra relevante fragilidade no processo, uma vez que as repactuações não estariam adequadamente amparadas em elementos capazes de promover correções tempestivas a eventuais desvios, nem como promover possíveis melhorias levantadas durante o processo de avaliação. Outra evidência que ampara tal conclusão é a aparente dissociação das metas e objetivos delineados no TCG ao seu referencial estratégico, o PDU.

A título de exemplo, observe-se o caso do CBPF. O Plano Diretor traz como meta a publicação de quatrocentos trabalhos científicos em revistas científicas internacionais indexadas (e em acordo com os critérios Qualis A e/ou B1 na classificação da CAPES) em temas da Física das Altas Energias até 2021.

Nenhum dos indicadores do CBPF dispostos em seu TCG de 2017 que tratam de publicações, como o IPUB – Índice de Publicações, o IGPUB – Índice Geral de Publicações, e o TPTD – Trabalhos Publicados por Teses e Dissertações Defendidas no Ano, faz referência às qualificações constantes no indicador do Plano Diretor, quais sejam: o quantitativo de publicações (400), a qualificação da revista publicada (Qualis A e/ou B1), o tema (Física das Altas Energias), e o prazo (até 2021).

Assim, observou-se que, ao longo dos anos de contratualização de resultados via TCG, o MCTIC e as Unidades de Pesquisa não avaliaram quais seriam os indicadores mais prioritários, que buscassem refletir e consolidar a missão institucional de cada uma delas. Esse processo de refinamento e priorização de indicadores serviria também para evitar a ocorrência de retrabalho e sobreposições entre os Institutos, buscando uma maior sinergia entre eles.

Quanto à transparência e accountability dos resultados atingidos pelas UP's, entende-se que esses deveriam ser amplamente divulgados, mediante transparência ativa. Assim, a equipe de auditoria realizou pesquisa de modo a verificar: 1) se os Relatórios dos TCGs (exercício 2017) constavam dos sítios das UP's e do sítio do MCTIC; e 2) se os Relatórios de Gestão (exercício 2017) constavam dos sítios das UP's.

Não foi possível encontrar os Relatórios dos TCGs 2017 nos sítios eletrônicos de seis unidades. No sítio do MCTIC, não foi encontrado nenhum dos Relatórios dos TCGs 2017. Quanto aos Relatórios de Gestão, sete não foram encontrados nos respectivos sítios das unidades. Duas UP's não possuíam nenhum dos dois relatórios publicados. Nessa pesquisa, além disso, percebeu-se que: 1) há grande variedade nos locais onde os relatórios são publicados nos sítios eletrônicos de cada UP; e 2) o local de publicação dos relatórios no sítio do MCTIC poderia ser de mais fácil acesso.

Destaca-se que o conjunto de fatos aqui narrados foram apresentados ao MCTIC, que se manifestou no sentido de reconhecer algumas das impropriedades, mas ressaltou o contexto político vivenciado nos últimos exercícios, que influenciou a execução dos trabalhos na UPC, dada a acomodação de uma nova direção, bem como o esvaziamento da unidade responsável pelo monitoramento das UP's.

Diante dos fatos aqui apresentados, conclui-se que o MCTIC não é capaz de aferir a efetiva contribuição das UP's aos seus objetivos estratégicos. Assevera-se que, a despeito de os TCGS representarem uma prática não comum de pactuação de resultados dentro da própria administração direta, a sua correta utilização pela UPC pode incrementar e dar robustez às decisões estratégicas, dente elas a alocação orçamentária entre UP's. Nesse contexto, as Unidades que superassem suas metas poderiam receber incentivos sob a forma de orçamento ou concessão de bolsas, por exemplo.

7. Controles Internos Administrativos instituídos na Secretaria de Radiodifusão

7.1. Ambiente de controle: Ausência de manuais de procedimentos das Coordenações-Gerais da SERAD.

A Estrutura Integrada de Controle Interno (COSO I) da *Committee of Sponsoring Organization of the Tradeway Commission* (COSO) é um modelo conceitual que visa orientar as organizações quanto aos princípios e melhores práticas de controle interno.

Essa Estrutura prevê cinco componentes que apoiam a organização em seus esforços para alcançar seus objetivos. O primeiro deles, o Ambiente de Controle, representa o conjunto de normas, processos e estruturas que fornecem a base para aplicação do controle interno em toda a organização. Um dos princípios previstos neste componente é que a administração da organização estabeleça as estruturas, os níveis de subordinação, as autoridades e as responsabilidades adequadas na busca dos objetivos.

Portanto, a instituição de normas internas que definam, em cada etapa dos processos da organização, os responsáveis por procedimentos, atividades e prazos poderá fortalecer o ambiente de controle da organização, ao permitir que os servidores identifiquem com clareza as atividades que devem desempenhar, os riscos envolvidos no processo, os controles internos existentes e sua responsabilidade para o alcance dos propósitos da unidade.

A existência de normativos internos na Secretaria de Radiodifusão (SERAD) do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) foi objeto de auditoria. Conforme verificação²⁷ realizada por essa CGU no exercício de 2016, não foi possível, à época, identificar a existência de procedimentos normatizados que definissem, de modo claro e preciso, critérios de análise, como, por exemplo, regras e prazos usados nos processos de outorga, especialmente após a etapa de seleção de outorgados.

²⁷ Constatação 1.1.1.9 do Relatório 201600131

Assim, foi recomendado ao gestor que estabelecesse em normativos internos os procedimentos, atividades e prazos empregados na análise de processos de cada unidade responsável pelos serviços de radiodifusão.

Em acompanhamento à essa recomendação, nesse exercício, o MCTIC informou que a UPC teve novo Regimento Interno (RI) definido pela Portaria nº 217, de 25 de janeiro de 2019. Assim, a Secretaria iria proceder com o mapeamento dos macroprocessos de cada Coordenação-Geral para, posteriormente, elaborar manuais internos e externos. Os manuais internos seriam responsáveis por definir regras, prazos e responsáveis que permitirão aos analistas internos da SERAD identificar com clareza as atividades que devem desempenhar e os prazos a serem cumpridos. Os manuais externos teriam o objetivo de orientar o público externo que deseja solicitar a outorga de algum serviço de radiodifusão, atualizando as cartilhas existentes e suportando os serviços de radiodifusão que ainda não possuem cartilha.

Em que pese as providências relatadas, os manuais ainda estão em elaboração com previsão de expedição em 2019.

7.2 Ambiente de Controle: Ausência de plano de capacitação para suprir as lacunas de competências da SERAD.

Conforme consta no COSO I, um dos princípios do componente de Ambiente de Controle é que a organização demonstre comprometimento para atrair, desenvolver e reter talentos competentes, em linha com seus objetivos.

As características mais importantes relacionadas a esse princípio envolvem a identificação das competências necessárias, a avaliação das competências existentes, a realização dos treinamentos devidos e o estabelecimento de um plano de contingência para garantir os responsáveis pelas atividades de controle interno.

Foi observado que a área responsável pelo desenvolvimento de pessoas do Ministério iniciou a Gestão por Competências e já realizou o mapeamento de competências da SERAD. O mapa de competências foi elaborado por função, sendo gerado um relatório do diagnóstico de competências e, em seguida, a partir de discussões entre gestores e servidores, foram elaborados os Planos de Desenvolvimento Individuais (PDI).

Em que pese o mapeamento já realizado, foi observado que não houve a publicação do Plano Anual de Capacitação (PAC) do exercício de 2018.

Conforme informado pelo gestor, o mapeamento de competências foi realizado em 2018 e em 2019 houve um novo levantamento junto às Coordenações-Gerais da Secretaria para atualização das demandas de capacitação. A Secretaria já iniciou as tratativas com a Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas para elaboração do PAC 2019, mas ainda não houve a publicação do referido Plano.

7.3 Avaliação de Riscos: Existência de cronograma para implantação do gerenciamento de riscos no âmbito da SERAD.

O COSO I preconiza que risco é a possibilidade de um evento ocorrer e afetar adversamente a realização dos objetivos da organização, limitando sua capacidade de conquistar o sucesso, de manter a saúde financeira e a boa reputação, além de impactar na qualidade geral dos seus processos, produtos, serviços, ativos e pessoas.

Assim, a Estrutura de Boas Práticas recomenda que as organizações adotem um componente de Avaliação de Riscos, pautados nos princípios de: definição clara de objetivos; identificação, avaliação e tratamento dos riscos, incluindo os de fraudes, que podem comprometer os seus objetivos e; a identificação e avaliação de mudanças que podem afetar significativamente o sistema de controle interno.

Tendo em vista este componente, buscou-se avaliar as providências adotadas para instituição do gerenciamento de riscos na SERAD.

Inicialmente, cabe destacar que o MCTIC já instituiu sua Política de Governança, Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos de Gestão, por meio da Portaria nº 3.394, de 29 de junho de 2018. A Política define que cada Secretaria do MCTIC deve constituir uma Unidade de Governança, Gestão de Integridade, Riscos e Controles internos de gestão (UGIRC's) que, dentre outras competências, é responsável por identificar, analisar e avaliar os riscos dos processos sob sua responsabilidade e elaborar o Plano de Implementação de Gestão de Riscos e de Controles Internos de Gestão.

Não foi verificada a instituição da UGIRC no âmbito da SERAD. No entanto, foi elaborado um cronograma para a instituição da Unidade, bem como outras ações para o gerenciamento de riscos na Secretaria, conforme mostrado no Quadro a seguir.

Quadro 1 – Cronograma de ações para gerenciamento de riscos na SERAD.

Previsão	Ação
Julho de 2019	Implementou a respectiva Unidade de Governança, Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos de Gestão (UGIRC).
Setembro de 2019	Identificar os pontos focais para compor o Núcleo Operacional de Governança, Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos de Gestão (NGIRCs).
Outubro e novembro de 2019	Levantamento e Classificação de riscos.
Janeiro de 2020	Planejamento e medidas mitigadoras.

Fonte: Elaborado a partir das informações da Nota Informativa Conjunta nº 6/2019/SEI-MCTIC, de 16/04/2019 e Nota Informativa Conjunta nº 11/2019/SEI-MCTIC, de 06/06/2019.

Percebe-se, portanto, que a Secretaria possui o cronograma até a elaboração de plano de medidas mitigadoras dos riscos mapeados, carecendo, apenas, de execução das ações do cronograma.

7.4 Atividades de Controle: Sistema automatizado para o processo de outorga da SERAD em desenvolvimento.

O componente Atividades de Controle da Estrutura COSO I representa o conjunto de ações estabelecidas pela organização, por meio de políticas e procedimentos, que contribuem para que as diretrizes da administração associadas à gestão de riscos e à realização dos objetivos sejam cumpridas.

A Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) vem ao encontro desse componente de duas formas: sustentando os processos de negócios da organização e automatizando as atividades de controle de forma a contribuir para o alcance do propósito da entidade.

Conforme descrito na Estrutura, os controles internos administrativos podem ser manuais e/ou automatizados. Todavia, os automatizados tendem a ser mais confiáveis, por serem menos suscetíveis a julgamento e erros humanos, além de serem mais eficazes normalmente.

Em auditoria realizada em 2016²⁸, foi constatado que, de maneira geral, os sistemas informatizados da SERAD não possibilitavam o efetivo gerenciamento dos processos, pois possuíam apenas informações cadastrais, sem conteúdo gerencial. Além disso, muitas outras informações eram gerenciadas por meio de planilhas eletrônicas e, dessa forma, não era possível atestar a completude, integridade e rastreabilidade dos dados.

À época, foi informado pelo gestor que estava sendo desenvolvido o Sistema de Controle de Informações de Radiodifusão (SISRD) e uma evolução do Sistema de Peticionamento Eletrônico (CADSEIWeb) para suprir as falhas detectadas.

Assim, buscou-se verificar as providências adotadas pela SERAD para a conclusão do SISRD e da evolutiva do CADSEIWeb, assim como o consequente fortalecimento dos controles internos da Unidade.

Inicialmente, cumpre destacar que a Secretaria-Executiva do MCTIC, gestora do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), decidiu por descontinuar a evolutiva²⁹ do CADSEIWeb, alegando dificuldades técnicas e orçamentárias. Contudo, a despeito dessa decisão, esse sistema continua sendo utilizado, porém pretende-se substituí-lo por um novo módulo de peticionamento eletrônico, no qual as funcionalidades da evolutiva estariam previstas para serem incorporadas ao SISRD.

Por sua vez, o SISRD ainda está em desenvolvimento. O Sistema será composto por 18 iterações que englobará todos os processos de trabalho da SERAD. As interações 1

²⁸ Relatório de Auditoria nº 201600131.

²⁹ Essa evolutiva previa que, no momento do peticionamento, o sistema recebesse e armazenasse informações inerentes aos pleitos, de forma parametrizada, permitindo o cruzamento dos dados para a geração de relatórios gerenciais mais específicos e completos, bem como permitir que o passivo processual fosse classificado com as informações que hoje não estão disponíveis no Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

(manifestações de interesse em prestação de serviços de radiodifusão), 2 (PNO e EDITAIS) e 3 (Solicitação de Renovação de Outorga) já entraram em produção e, embora não haja um cronograma definido, estima-se que a entrega de todas as iterações ocorra até dezembro de 2020.

Destaca-se que, enquanto o SISRD está em desenvolvimento, a SERAD está utilizando outras ferramentas para auxiliar no processo de outorga de radiodifusão, notadamente para a visualização de painéis gerenciais e monitoramento do processo. Todavia, ainda faz uso de planilhas eletrônicas e de sistemas legados, tanto para o processamento de novas demandas como para manutenção do estoque de requerimentos antigos, o que atenta contra a integridade, confiabilidade e rastreabilidade dos dados no processo de outorga.

7.5. Atividades de Controle: Necessidade de otimização no processo de outorga e pós-outorga para diminuição do estoque processual.

Um dos princípios do componente de Atividade de Controle do COSO I é que a organização selecione e desenvolva atividades de controle que contribuam para a redução, a níveis aceitáveis, dos riscos à realização dos seus objetivos.

No Regimento Interno da SERAD, uma das competências, e, portanto, objetivo, é a coordenação e execução das atividades integrantes do processo de outorga. Desse modo, a Secretaria deve adotar medidas para evitar o atraso, o acúmulo e a não conclusão do processo de outorga.

Em verificações realizadas, foi observado que até o final do exercício de 2018, a Secretaria possuía mais de 54 mil processos pendentes de análise, distribuídos nos diferentes serviços e paralisados em diferentes etapas.

Por exemplo, em auditoria realizada no exercício de 2016,³⁰ havia sido identificado o acúmulo de processos de outorga da radiodifusão comercial. Conforme verificado, entre os exercícios de 2011 a 2015, foram assinados 149 contratos, mas havia quase 500 processos que já estavam aptos para assinatura.

O estoque processual da SERAD também foi alvo de ação judicial. Há Ação Pública³¹ que condenou a União na obrigação de proceder com a análise de todos os processos de renovação de concessão de radiodifusão sonora e de sons e imagens pendentes de concessão. Também foi proferido Acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que obrigou a União a avaliar todos os processos de assinatura de contrato em estoque e penalizar às concessionárias que após assinatura de contrato não apresentaram APL e as que não apresentaram licenciamento definitivo.

Destaca-se, porém, que a SERAD tem adotado providências para tratamento do passivo. Em primeiro lugar, o gestor afirma que já procedeu com o mapeamento da situação de cada processo. Com o uso de uma ferramenta gerencial foi possível acrescentar aos processos os

³⁰ Constatação 1.1.1.14 do Relatório de Auditoria nº 201600131.

³¹ Ação Pública nº 0020592-07.2008.4.01.3400 (apelação cível 2008.34.0020679-8-DF)

dados necessários para uma avaliação mais segura e íntegra da situação dos processos, possibilitando a geração de painéis gerenciais, adequação da localização de cada um, além do monitoramento de prazos e status.

Assim, em 5 meses de trabalho desde o começo do exercício de 2019, foi possível reduzir o estoque de 54.553 processos para 45.502, uma redução de 16.59%.

Apesar dos esforços empreendidos, verifica-se que ainda há um grande passivo a ser tratado.

Como causa para o acúmulo de processos sem análise, destaca-se a burocracia e ineficiência no fluxo do processo de outorga. Além disso, o uso de planilhas eletrônicas esparsas para controle do processo de outorga, ao invés de um controle central, informatizado e específico também contribuiu para os problemas observados.

Como mencionado, o gestor já está utilizando ferramentas gerenciais para mitigação da segunda causa. A implementação de todas as iterações do SISRD também irá contribuir sobremaneira para resolução dessa falha. No entanto, a resolução da primeira causa depende de mudanças nos normativos.

Nesse sentido, a SERAD instituiu programa de oito fases, que pretende modernizar todas as atividades da Secretaria. Um dos sete projetos da primeira fase, prevê a revisão das normas técnicas, visando à simplificação dos processos de outorga e pós-outorga, de modo que a documentação exigida se torne mais simples e que o tempo necessário para análise desses processos seja consideravelmente reduzido.

Entende-se, portanto, que as revisões das normas técnicas serão as medidas mais incisivas para o tratamento do passivo de processos da SERAD.

7.6 Atividades de Controle: Ausência de critérios e regras para a ordem de análise dos processos de outorga da SERAD.

Outro princípio descrito no COSO I para o componente de Atividades de Controle é que a organização estabeleça atividades de controle por meio de políticas, que, por sua vez, definam o que é esperado e os procedimentos que coloquem em prática essas políticas.

No processo de outorga, após a seleção do outorgado, há etapas de apresentação do projeto, com apresentação de orçamento e especificações técnicas, bem como pagamento da outorga e assinatura do contrato no caso da radiodifusão comercial.

Todas essas etapas envolvem análise de informações pela equipe da SERAD e, portanto, espera-se que a Secretaria adote critérios para estabelecer a ordem de tratamento dos processos, de forma a garantir os princípios de isonomia, impessoalidade, moralidade e transparência.

Essa questão foi tema de auditoria³² realizada no exercício de 2016 que, de maneira geral, apontou que os antigos Grupos de Trabalho da Secretaria não tinham critérios e regras que definissem a ordem de tramitação dos processos. Como resultado, foi observado que havia: processos sobrestados sem motivação; processos antigos pendentes de análise, ao passo que processos mais recentes estavam em tramitação; um grande quantitativo de processos pendentes de análise sem justificativa e; lançamento de novos editais para localidades e serviços que já haviam sido contemplados em pleitos anteriores, mas cujos processos estavam pendentes de análise na Secretaria.

O gestor afirma que, em regra, as análises na SERAD respeitam a ordem cronológica, com exceção dos pedidos de autorização de Retransmissoras de Televisão em tecnologia digital - RTVD, cuja análise seguia a ordem do cronograma de desligamento de canais analógicos.

No entanto, as Constatções registradas no Relatório nº 201600131 evidenciaram que alguns processos estavam em estoque e outros tiveram tramitação, sem que tenha sido respeitada a ordem cronológica dos processos.

As causas para a falha observada envolvem: a falta de normatização dos critérios utilizados, que poderia prever a regra geral, bem como exceções em casos específicos; ausência de um sistema informatizado para garantir o cumprimento das regras; e ausência de indicadores que poderiam demonstrar que a regra não está sendo cumprida.

Verifica-se, portanto, que ações devem ser adotadas para resolução dessas causas, de forma a garantir os princípios de isonomia, impessoalidade, moralidade e transparência, evitando favorecimento de entidades em detrimento de outras sem justificativa

7.7 Informação e Comunicação: Indicadores da SERAD não suficientes para aferir o desempenho do processo de outorga.

O componente de Informação e Comunicação do COSO I visa sustentar a capacidade da organização de usar as informações corretas para dar suporte ao sistema de controles internos. Um dos princípios deste componente é que a organização obtenha, gere e utilize informações significativas e de qualidade para apoiar o funcionamento dos seus controles.

Os indicadores de desempenho são uma ferramenta de gestão que subsidiam este princípio do componente de Informação e Comunicação do COSO I, uma vez que envolvem a geração e divulgação de informações relevantes tanto da gestão como do funcionamento dos controles internos para as partes interessadas.

Em auditoria realizada no exercício de 2016,³³ foi verificado que a SERAD não possuía indicadores gerenciais voltados para a gestão dos processos internos.

³² Constatções 1.1.1.10, 1.1.1.11 e 1.1.1.12 do Relatório de Auditoria nº 201600131.

³³ Constatção 1.1.1.13 do Relatório nº 201600131.

Nessa análise, verificou-se que a SERAD possui atualmente dois indicadores associados ao Objetivo Estratégico de “Acesso Universal aos serviços de comunicações” do Planejamento Estratégico do MCTIC, conforme mostrado no Quadro a seguir.

Quadro 2 – Indicadores de Desempenho da SERAD

Nome do Indicador	Fórmula de Cálculo	Metas estabelecidas para o exercício de 2018	Aferições dos indicadores no exercício de 2018
Quantidade de novas emissoras outorgadas para execução de serviços de radiodifusão e ancilares.	(Quantidade medida – quantidade base)	135	955
Quantidade de emissoras de TV e RTV outorgadas em tecnologia analógica que já foram digitalizadas.	[Quantidade de emissoras de TV e RTV outorgadas em tecnologia analógica já digitalizadas / Quantidade total de emissoras de TV e RTV outorgadas em tecnologia analógica] x 100	45%	58%

Fonte: Nota Informativa Conjunta nº 6/2019/SEI-MCTIC, de 16/04/2019.

É importante ressaltar que indicadores de desempenho devem possuir, entre outros, os requisitos de Completude, Praticidade e Comparabilidade, conforme orientação da Portaria - SEGECEX/TCU nº 33, de 23 de dezembro de 2010. E o que se observa é que o indicador de “Quantidade de novas emissoras outorgadas” possui falhas quanto a esses três atributos.

A Completude é capacidade de representar, com maior proximidade possível, a situação que pretende medir. Conforme se verifica, o Objetivo Estratégico relacionado ao indicador é de Acesso Universal aos Serviços de Comunicações. Portanto, um indicador que expressa somente a quantidade de outorgas emitidas não será suficiente para demonstrar que houve a universalização dos serviços de comunicações. Um indicador mais adequado, por exemplo, seria um percentual do número de Rádios Comunitárias outorgadas pelo número de localidades avaliadas como carentes de serviço, baseado em um estudo prévio e justificado.

O critério de Praticidade também resta prejudicado, pois não é possível determinar a capacidade do indicador de retroalimentar o processo de tomada de decisão gerencial, assim como de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão. Como o indicador em comento agrega as várias outorgas de serviços, não é possível avaliar quais tipos de serviços precisam de atuação do gestor para melhoria, ou se a condução da SERAD tem sido eficaz para promover o alcance do objetivo de acesso universal aos serviços de comunicações.

Em relação ao critério de comparabilidade, destaca-se que não foram apresentadas informações sobre a variável de “Quantidade Base” e, portanto, não é possível determinar como o indicador poderá ser utilizado para uma comparação ou elaboração de uma série histórica.

Além das falhas identificadas quanto ao indicador “Quantidade de novas emissoras outorgadas”, é necessário destacar que somente os dois indicadores apresentados não são

suficientes para aferir o desempenho das atividades de outorga da SERAD. Esperar-se-ia, por exemplo, indicador que pudesse expressar a quantidade de outorgas emitidas em relação a demanda de outorgas solicitadas para cada serviço. Outro exemplo, seria indicador que medisse o tempo médio para o processo de outorga de cada serviço ou para cada etapa desse processo, com o fito de avaliar se a SERAD consegue dar vazão aos pedidos de outorga tempestivamente.

É importante destacar que os indicadores de desempenho não precisam necessariamente compor o planejamento estratégico do Ministério, mas a SERAD pode instituí-los no âmbito de sua competência, para aferir a eficiência dos seus processos e definir metas específicas, mensuráveis, apropriadas e desafiadoras para cada um, com o intuito de contribuir para o alcance dos objetivos da Unidade.

Em manifestação apresentada pelo gestor foi informado que a Secretaria já iniciou ações voltadas à gestão para a tomada de decisões, como o mapeamento de processo, o BI, o SISRD e o Mosaico. A partir dessas novas ferramentas, a Secretaria irá propor indicadores, observando o disposto na Portaria-SEGECEX Nº 33, de 23 de dezembro de 2010.

7.8 Perspectiva de não cumprimento das Metas e Iniciativas previstas no PPA 2016-2019.

No âmbito desta auditoria, buscou-se avaliar o cumprimento das Metas e Iniciativas sob responsabilidade da SERAD previstas no Plano Plurianual 2016-2019. O Quadro a seguir demonstra a situação de cada Meta/Iniciativa.

Quadro 3 – Situação das Metas e Iniciativas da SERAD do PPA 2016-2019.

Metas Iniciativa	Situação	Observação
Meta: 048P - Ampliar o número de rádios e televisões educativas em 140 novas estações	Pendente	Fatores como a fusão ministerial, a elaboração de novas políticas públicas e a publicação da Lei nº 13.424/2017 suspenderam a análise dos editais publicados, que retornaram somente no ano de 2018, com a publicação da nova Portaria nº 3.238/2018 de radiodifusão educativa.
Meta: 048Q - Alcançar 90% dos municípios brasileiros, que possuem Instituições de Ensino Superior Públicas, com pelo menos uma estação de Radiodifusão Educativa	Pendente	Suspensão temporária do PNO 2015/2016 que previa a publicação de cinco editais de seleção pública para novas outorgas dos serviços de rádio e televisão educativa. O alcance da meta estabelecida depende da finalização dos procedimentos seletivos, o que ainda não ocorreu.
Meta: 048R - Ampliar o número de geradoras de televisão comerciais em 55 novas estações	2 novas outorgas em 2018	O número reduzido de novas outorgas se justifica pelo questionamento do Tribunal de Contas da União sobre o valor mínimo da outorga. Assim, novos editais de licitação para execução do serviço de radiodifusão de sons e imagens somente serão lançados após a instituição e aprovação de metodologia de cálculo dos preços mínimos dessas outorgas.

Meta: 048S - Ampliar o número de Rádios Comunitárias no país em 400 novas estações	67 nov as outorgas em 2018 (Total de 173)	O comprometimento do alcance dessas metas é justificado pela suspensão temporária dos PNOs de radiodifusão comunitária advinda da fusão ministerial, da elaboração de novas políticas públicas e da publicação da Lei nº 13.424/2017.
Meta: 048T - Alcançar 75% dos municípios brasileiros com pelo menos uma estação de Rádio Comunitária	72.20%	
Iniciativa: 05LP - Elaboração e publicação do Plano Nacional de Outorgas de Radiodifusão Comunitária e Educativa	Pendente PNO Educativa. Cumprida PNO Comunitária	Com a publicação da nova Portaria relativa ao Serviço de Radiodifusão Educativa em junho de 2018, os processos advindos do PNO 2015/2016 que estavam sobrestados voltaram a ser analisados e há expectativa de que o novo PNO relativo ao serviço de Radiodifusão Educativa seja publicado, tão logo estes processos tenham a análise concluída. Quanto à Radiodifusão Comunitária, em 2018 foi aprovado o PNO 2018/2019 para o serviço de radiodifusão comunitária, contemplando 697 localidades, com oportunidades de novas outorgas.
Iniciativa: 05LQ - Desenvolvimento de políticas públicas de Radiodifusão visando a inclusão social	Cumprido	De modo a oferecer oportunidades iguais de acesso ao serviço de radiodifusão a todas as comunidades, fora previsto na Portaria nº 4.334, de 17 de setembro de 2015, posteriormente alterada pela Portaria nº 1.909, de 5 de abril de 2018, que dispõe sobre o serviço de radiodifusão comunitária, a previsão de que, a qualquer tempo, o MCTIC
		poderá publicar novos editais em paralelo ao PNO, com o fim de atender comunidades ribeirinhas, quilombolas, indígenas, assentamentos rurais, de matriz africana e colônias agrícolas, além de outras consideradas tradicionais, em municípios onde não haja entidades autorizadas.
Iniciativa: 05LR - Publicação de novas normas de Radiodifusão Comunitária e Educativa	Cumprido	Elaboração e publicação da Lei 13.424/2017, Decreto nº 9.138/2017, Portaria nº 1.909/2018 e Portaria nº 3.238/2018, com o intuito de reduzir a burocracia em processo de outorga e alteração contratual.
Iniciativa: 05LS - Implementação dos canais do Poder Executivo	Pendente	Alguns fatores dificultaram ou impediram a colaboração dos agentes envolvidos, quais sejam: os cortes orçamentários da administração federal; a ameaça de extinção da EBC e do Ministério da Cultura; a incorporação dos Ministérios das Comunicações e da Cultura a outras pastas do Executivo federal.

Iniciativa: 05LT - Fortalecimento do Canal Cidadania	Pendente	Justifica-se o não cumprimento da meta por conta de: controvérsias jurídicas acerca da legalidade do serviço; desinteresse por parte dos municípios; inviabilidade técnica.
Iniciativa: 05LU - Desenvolvimento de ações de capacitação de radiodifusores.	Pendente	Nos anos de 2017 e 2018 não ocorreram capacitações dos radiodifusores. A falta das capacitações se deu em consequência da suspensão dos PNOs, tendo em vista que as capacitações precediam a publicação dos editais de seleção pública para explicar os trâmites processuais e dirimir dúvidas.
Iniciativa: 05LV - Desenvolvimento de políticas de acesso às informações sobre a Radiodifusão	Cumprido	O MCTIC promoveu maior transparência das informações ao disponibilizar um espaço exclusivo para atendimento ao radiodifusor, que possibilita realizar as petições eletrônicas, consultar o andamento dos processos públicos, solicitar vista de processos e disponibilização de cartilhas sobre os serviços de radiodifusão.

Fonte: Lei 13.249/2016 (PPA 2016-2019) e Nota Informativa Conjunta nº 6/2019/SEI-MCTIC, de 16/04/2019

Verifica-se do Quadro acima que houve o cumprimento de 3 das 12 Metas/Iniciativas previstas no PPA 2016-2019. Conforme informado pelo gestor, as mudanças ministeriais e os novos normativos de radiodifusão foram as principais causas que impediram o alcance das Metas e Iniciativas no exercício de 2018.

Além das causas identificadas pela SERAD, é importante ressaltar que as falhas identificadas na auditoria anterior³⁴, quais sejam, ausência de sistemas informatizados, ausências de normativos internos com regras e responsabilidades e ausência de indicadores também contribuíram para o não alcance dos objetivos da Secretaria.

Por fim, é importante ressaltar que o PPA vigente tem previsão de término no final do exercício de 2019 e as Metas 048P, 048Q, 048R e 048S estão bem aquém dos objetivos estipuladas. Por exemplo, a Meta 048S previa a instalação 400 novas Rádios Comunitárias até o final do período, no entanto, até o final de 2018, só foram instaladas 173 Rádios ou 43,25%, evidenciado que haverá dificuldades de a SERAD cumprir essa Meta até o final do período do PPA vigente.

Assim, propõe-se à SERAD priorizar atividades e desenvolver uma Plano de Ação de forma a garantir o cumprimento das Metas e Iniciativas julgadas mais importantes. Além disso, sugere-se que as informações sobre a execução das Metas e Iniciativas atuais sirvam de subsídio para elaboração das Metas e Iniciativas do PPA 2020-2023.

³⁴ Relatório nº 201600131.

7.9 Informação e Comunicação: Necessidade de melhoria na transparência e publicidade de informações de radiodifusão.

A Lei de Acesso à Informação³⁵ afirma que são diretrizes da Administração Pública a observância da publicidade como preceito legal, sendo o sigilo a exceção e regra a divulgação de informações de interesse público, independente de solicitações.

Em auditoria realizada pela CGU³⁶, foi constatada a desatualização e a fragilidade na transparência de informações de radiodifusão no site do MCTIC na internet. Foi observada a inexistência de cartilha sobre a radiodifusão comercial, ausência de indicação de normativos pertinentes aos serviços e desatualização das informações sobre fiscalização.

Em análise, pôde-se verificar que a SERAD promoveu a divulgação dos documentos faltantes, notadamente da cartilha de radiodifusão comercial e dos normativos pertinentes a cada serviço. Também criou uma aba na página do “Espaço do Radiodifusor” no *site* do MCTIC, que permite uma visão geral sobre a radiodifusão no país.

Contudo, no que se refere à fiscalização, houve um retrocesso, uma vez que atualmente só está disponível a relação de sanções aplicadas. Informações sobre os planos e as fiscalizações realizadas não estão mais acessíveis. Além disso, não foi observada a divulgação da cartilha sobre o serviço de radiodifusão educativa, igual às disponibilizadas para os outros serviços.

Em manifestação apresentada, o gestor informa que irá proceder com a divulgação das informações faltantes. A cartilha sobre o serviço de radiodifusão educativa será publicada após atualização, devida pela promulgação da nova Portaria nº 3.238/2018. E as informações sobre as fiscalizações serão divulgadas após análise da área técnica, adotando um procedimento com rotina mensal de divulgação das informações.

7.10 Conclusões quanto aos controles instituídos no âmbito da SERAD

No âmbito desta Auditoria de Contas, buscou-se avaliar os controles internos da SERAD referente à competência de outorgar serviços de radiodifusão. Este processo já havia sido objeto de auditoria anterior³⁷, na qual foi constatado, de maneira geral, falhas em diversos níveis dos controles internos.

Os sistemas informatizados não possibilitavam o gerenciamento de processos; eram usadas planilhas eletrônicas esparsas, que não permitiam atestar a completude, integridade e rastreabilidade dos dados; havia lacunas de competências entre os grupos de trabalho e coordenações-gerais; inexistência de procedimentos normatizados; inexistência de indicadores; dentre outras coisas.

Os trabalhos realizados nesta Auditoria de Contas evidenciaram que as providências adotadas pela SERAD ainda estão em curso, em que pese as recomendações da auditoria anterior

³⁵ Art. 3º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

³⁶ Item 1.1.1.17 do Relatório de Auditoria nº 201600131.

³⁷ Relatório de Auditoria nº 201600131.

remontarem ao exercício de 2016. Isso significa que os controles internos da Unidade ainda estão incipientes e a Secretaria ainda está sujeita às falhas identificadas com o consequente prejuízo para o alcance dos seus objetivos.

Não foi possível identificar ações estruturantes no exercício de 2018 para resolver as irregularidades. Somente em 2019 foram observadas ações paliativas, como o uso de ferramentas gerenciais, para melhor controle dos processos de outorga.

Assim, verifica-se necessidade de atuação da Secretaria, e instâncias superiores do Ministério, para melhoria dos controles internos da SERAD.

8. Acompanhamento de Recomendações emitidas pela CGU

Com base no acompanhamento contínuo das recomendações pendentes do Plano de Providências Permanente – PPP, obteve-se o seguinte resultado: das 163 recomendações monitoradas, 46 foram atendidas (28%), 14 (9%) foram canceladas e 103 (63%) ainda necessitam de ações da gestão para o seu total atendimento, conforme ilustra consulta realizada no sistema Monitor referente às atualizações ocorridas no período compreendido entre 01 de janeiro de 2018 a 01 de março de 2019.

Quadro 4 – Acompanhamento recomendações MCTIC

Secretaria	Atendida	Cancelada	Monitorando	Total Secretaria
SEXEC	36	7	47	90
SEFAE	2	2	3	7
SEMPI	8	5	4	17
SERAD	-	-	22	22
SETEL	-	-	27	27
Total Geral	46	14	103	163

Fonte: Sistema Monitor

Dentre as ações implementadas pelo MTIC, destaca-se o aprimoramento de indicadores de Programas Temáticos do PPA 2016 – 2019, em especial os relacionados aos programas 2021-Ciência, Tecnologia e Inovação e 2025 - Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia.

De acordo com a UPC, esses indicadores devem, agora, conter os seguintes elementos: a) diagnóstico da dimensão que se pretende aferir; b) conjunto de bases necessárias para o cálculo dos indicadores; c) respectivos responsáveis pela sua produção; d) datas previstas para a coleta a serem realizadas pelo MCTI; e) periodicidade de apuração do resultado do indicador; f) datas em que serão divulgados estes resultados; g) possíveis vulnerabilidades que possam afetar a produção e análise dos indicadores dos Programas Temáticos a cargo do MCTIC no PPA 2016 - 2020 e dos indicadores presentes na ENCTI 2012 – 2016.

9. Avaliação do cumprimento das determinações e recomendações TCU

Verificou-se que não houve, no exercício de 2018, Acórdão exarado pelo TCU com determinação à CGU para acompanhamento de recomendação ao MCTIC.

RECOMENDAÇÕES

1 - Estabelecer procedimentos de análise que viabilizem uma manifestação conclusiva do MCTIC sobre o cumprimento ou não das obrigações estabelecidas na Lei de Informática, de modo a evitar a repetição, no exercício seguinte, de investimentos em desacordo com as diretrizes da política.

Achado nº 3

2 - Realizar procedimentos substantivos baseados na técnica de reexecução da análise realizada pelas auditorias independentes, visando mitigar o risco de que os investimentos em P&D decorrentes da Lei de Informática sejam realizados em desacordo com as diretrizes da política.

Achado nº 3

3 - Que o MCTIC estabeleça, como requisito ao credenciamento dos institutos de pesquisa, a divulgação de forma segregada, dos recursos recebidos das empresas beneficiárias relativos à contrapartida dos incentivos fiscais de que trata a Lei de Informática.

Achado nº 4

4 - Que o MCTIC apresente plano de avaliação dos resultados das unidades de pesquisa, de forma que seja possível evidenciar mais claramente a contribuição das atividades de cada unidade aos objetivos estratégicos do MCTIC.

Achado nº 6

5 - Que o MCTIC revise os instrumentos de planejamento das entregas e resultados das Unidades de Pesquisa (PDU e TCG) de forma a alinhar e padronizar os indicadores de resultados utilizados como medida de desempenho.

Achado nº 6

6 - Que o MCTIC aprimore a transparência ativa dos resultados alcançados pelas Unidades de pesquisa, bem como sua respectiva execução financeira.

Achado nº 6

7 - Recomenda-se à SEXEC a interação com a Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas para a efetiva publicação do Plano Anual de Capacitação 2019, demonstrando no documento que formalizar o Plano que as capacitações previstas auxiliarão para suprir as lacunas de competências da Secretaria de Radiodifusão.

Achado nº 7

8 - Recomenda-se à SERAD apresentar os resultados das ações para implantação de gerenciamento de riscos, envolvendo: a instituição da UGIRC; instituição das NGIRC; o levantamento e classificação dos riscos; e o planejamento das medidas mitigadoras.

Achado nº 7

9 - Recomenda-se à SERAD que promova o desenvolvimento de todas as iterações do SISRD para informatizar os processos de trabalho da Secretaria, comunicando a entrada em produção de cada iteração à CGU.

Achado nº 7

10 - Recomenda-se à SERAD proceder com a revisão das normas técnicas, emitindo novas portarias, se for o caso, para simplificação dos processos de outorga e pós-outorga, de modo que a documentação exigida se torne mais simples e que o tempo necessário para análise desses processos seja consideravelmente reduzido.

Achado nº 7

11 - Recomenda-se a SERAD que nos sistemas informatizados em desenvolvimento, constem controle internos para garantir o cumprimento das regras e critérios de ordem de processamento dos processos, e que as exceções sejam devidamente justificadas e realizadas ou aprovadas pelo gestor hierárquico competente.

Achado nº 7

CONCLUSÃO

Em atenção à DN TCU 172/2019, a qual dispôs a SEXEC/MCTIC como unidade cujos responsáveis terão as contas do exercício de 2018 julgadas pelo TCU, a CGU realizou Auditoria Anual de Contas com intuito de fornecer uma opinião sobre como os atos de gestão praticados pelos agentes responsáveis pela UPC devem ser considerados pelo Tribunal no âmbito da prestação de contas anual.

Objetivou-se, ainda, fomentar a governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas e induzir a gestão pública para resultados. Em razão das limitações operacionais e do prazo determinado para a conclusão das análises, essa auditoria visou oferecer um nível de confiança moderado, de asseguração limitada.

Desse modo, definiu-se como escopo, na esfera dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, a estrutura de governança do MCTIC para o acompanhamento e controle das Unidades de Pesquisa (UP) vinculadas ao Ministério, bem como a atuação da UPC na avaliação das contrapartidas ofertadas pelos beneficiários da Lei de Informática (Lei nº 8.248/91) em decorrência do usufruto de renúncias fiscais.

Quanto à avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos, essa análise focou nos controles internos estabelecidos pela Secretaria de Radiodifusão (SERAD) para os processos de outorgas de radiodifusão, em todas as suas modalidades. Ademais, foi verificado o estágio de implementação da Política de Gestão de Riscos e Integridade da UPC.

No que tange às UPs, evidenciou-se que as avaliações realizadas pelo MCTIC são pouco efetivas, incapazes de prover razoável segurança à UPC de que essas unidades contribuem para o alcance dos objetivos estratégicos do Ministério. Dentre o conjunto de achados que suportam tal conclusão, está o fato de que os termos que firmaram as metas (TCGs) para os exercícios de 2017 e 2018 foram pactuados ao final do período ao qual se destinavam regular.

Outrossim, verificou-se vulnerabilidade quanto à confiabilidade das metas pactuadas, dado que, ao reproduzir cálculos de seu atingimento, a equipe de auditoria alcançou resultados diferentes dos que foram aferidos pela UPC. Já quanto à transparência e accountability dos resultados atingidos pelas UP's, nenhum TGC estava disponível para o público no sítio do MCTIC.

Quanto à gestão do MCTIC no âmbito da Lei de Informática, verificou-se que a situação das prestações de contas encaminhadas pelas empresas beneficiárias não apresentou uma melhoria significativa desde 2016, quando as contas do então Secretário de Política de Informática do MCTIC foram objeto de ressalva.³⁸ De acordo com as informações prestadas pelo próprio Ministério³⁹, uma parcela bastante representativa dos investimentos em P&D realizados pelas empresas beneficiárias em contrapartida dos incentivos fiscais que ainda

³⁸ Vide Relatório de Auditoria CGU nº 201600633 e respectivos certificado e parecer de auditoria.

³⁹ Nota Informativa MCTIC nº 1.341, de 16 de abril de 2019.

carece de manifestação conclusiva. Ademais, não se verificou transparência sobre a forma como as contrapartidas decorrentes do usufruto do benefício fiscal são aplicadas.

No que concerne à avaliação dos controles internos instituídos na SERAD, foi observado que, no exercício de 2018, não foram adotadas providências estruturantes para o seu aprimoramento. Auditoria realizada pela CGU em 2016 (Relatório de Auditoria nº 201600131) demonstrou que os controles da Secretaria eram incipientes, o que deu causa a um grande acúmulo de processos pendentes de análise e falhas contra a isonomia, tendo em vista que não foi respeitada a ordem cronológica para análise de processos de outorga e pós-outorga.

Nesse trabalho, evidenciou-se que, no âmbito da SERAD, persiste a ausência de manuais e procedimentos que definam, de modo claro e preciso, critérios de análise, como, por exemplo, regras e prazos usados nos processos de outorga o que, por conseguinte, pode ocasionar falhas na gestão do estoque de processos de outorga, expondo a organização ao risco de não adotar tratamento isonômico entre aqueles que pleiteiam uma outorga de radiodifusão.

Além disso, constatou-se que, de maneira geral, os sistemas informatizados da SERAD não possibilitavam o efetivo gerenciamento dos processos, pois possuíam apenas informações cadastrais, sem conteúdo gerencial. Ademais, informações relevantes são gerenciadas por meio de planilhas eletrônicas, não sendo possível, portanto, atestar a sua completude, integridade e rastreabilidade.

Quanto à implementação da Política de Gestão de Riscos e a Política de Integridade pelo MCTIC, as análises focaram no seu aspecto formal, qual seja, a conformidade com as diretrizes postas pela IN MP/CGU nº 01/2016 e pelo Decreto nº 9.203/2017.

Assim, observou-se a instituição da Política de Gestão de Integridade do MCTIC mediante a publicação da Portaria MCTIC nº 3.394/2018 contemplando os quatro eixos previstos pelo Decreto nº 9203/2017: comprometimento e apoio da alta administração; existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade; análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

Em relação à Política de Gestão de Riscos, verificou-se que o Comitê de Governança, Riscos e Controles criado pelo MCTIC possui competências alinhadas com as previstas no §2º do art. 23 da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016. Das treze competências previstas para o Comitê, o COGIR do MCTIC possui onze, faltando apenas duas: a promoção de práticas e princípios de conduta e padrões de comportamentos (inciso I); e o estabelecimento de limites de exposição a riscos globais do órgão, bem com os limites de alçada ao nível de unidade, política pública, ou atividade (inciso X).

De modo a mitigar os efeitos das fragilidades e vulnerabilidades identificadas pela equipe de auditoria, recomendou-se, no que concerne às UPs, que o MCTIC apresente plano de avaliação dos resultados dessas unidades, contemplando medidas que aprimorem os indicadores utilizados e a forma como os resultados atingidos são transmitidos à sociedade.

Em relação à Lei de Informática, recomendou-se a realização de procedimentos que viabilizem uma manifestação conclusiva do Ministério quanto ao cumprimento ou não das obrigações decorrentes da Lei de Informática pelas empresas beneficiárias, bem como a mitigação do risco de que essas empresas realizem investimentos em desacordo com as diretrizes da política. Além disso, foram recomendadas melhorias na transparência dos recursos recebidos pelos institutos de pesquisa em virtude dessa política de incentivos tributários.

Por fim, no que se refere à SERAD, recomendou-se, dentre outros aspectos, que a Secretaria apresente os resultados das ações de implantação de gerenciamento de risco, de maneira que sejam apurados e classificados os riscos aos quais o macroprocesso de radiodifusão está exposto, bem como adote medidas para o seu tratamento e evidencie os planos de contingência no caso de sua ocorrência.

ANEXOS

I - MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Achado nº 2. Ineficácia na gestão das prestações de contas da lei de informática

Manifestação da Unidade Auditada

Foi apresentada a Nota Técnica nº 11.479/2019/SEI-MCTIC, de 10/07/2019, encaminhada por meio do Ofício nº 23.573/2019/DIGAB/GABEX/SEEXEC/MCTIC, de 10/07/2019, com a seguinte manifestação sobre esse ponto:

“6. Com relação ao Termo de Execução Descentralizada - TED celebrado entre o MCTIC e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, é oportuno destacar os seguintes fatos: não obstante o TED tenha sido realizado em 2017, somente em abril de 2018 a UFRGS efetivamente recebeu os recursos. Além disso, internamente na UFRGS, ocorreu atraso na disponibilidade dos recursos para o coordenador do projeto, o que se refletiu na demora em contratar e capacitar a equipe de pesquisadores; bem como, o desenvolvimento de ferramentas computacionais para suporte à análise das contestações. No momento, essa equipe conta com 13 analistas capacitados e 17 em fase de capacitação, reunindo condições para realizar a entrega do lote de aproximadamente 550 contestações, conforme previsto no TED. Essa evolução ficará evidenciada no próximo relatório trimestral do Plano de Providências Permanentes (PPP).

7. No tocante aos RDAs analisados (relativos ao período Anos Base 2006 a 2016), cuja situação foi apontada no Relatório da CGU (Tabela 2 pag.10) “com débito não contestado e não recolhido ao FNDCT”, totalizando 604 RDAs segundo nossos registros, a situação atualizada e consolidada após a adoção de providências que possibilitaram às beneficiárias atingidas esgotar as possibilidades recursais é a seguinte:

a) RDAs com Débitos Comunicados à RFB: 527;

b) RDAs contestados: 56;

c) RDAs de empresas em fase de cancelamento da habilitação (o que na sequência, ensejará comunicação à RFB): 17;

d) RDAs de empresas suspensas: 4.

8. Ainda em relação à Tabela 2 pag. 10, na linha em que é informado “Débito contestado e confirmado pelo MCTIC” no valor de R\$ 4.359.611,28 cumpre esclarecer que desse montante temos:

8.1. Débitos contestados revertidos após a análise: R\$ 3.163.758,55

8.2. Débitos contestados mantidos após a análise: R\$ 487.501,41

8.3. Dessa forma podemos constatar que, até o momento, cerca de 79% do valor dos débitos contestados pelas empresas foram revertidos, ou seja, foram considerados como cumpridas as obrigações de investimento em P,D&I. Embora o montante de contestações com parecer

conclusivo ainda seja pequeno em relação ao valor total, o percentual acima denota uma tendência de reversão de grande parte dos débitos. Isso corrobora com a perspectiva desta Secretaria, visto que a maioria das glosas ocorridas durante a fase de análise dos RDAs foram motivadas pela falta ou insuficiência de informações sobre a execução dos projetos, o que poderá ser revertido caso as empresas beneficiárias apresentem as informações faltantes.”

Análise do Controle Interno

Para contextualizar a análise, é pertinente fazer um breve resumo do acompanhamento, pela CGU, da gestão do MCTIC sobre as prestações de contas das empresas beneficiárias da Lei de Informática. Em 2010, o Relatório CGU nº 244136, apontou o risco de acúmulo das prestações de contas sem análise e recomendou a implementação de um cronograma de análise com prazo de conclusão previsto para junho de 2012. Em 2012, o assunto foi novamente objeto de constatação no Relatório CGU nº 201203610, que destacou a baixa efetividade das medidas tomadas para reduzir o estoque de prestações de contas acumuladas. Em 2013, o Relatório CGU nº 201316992 recomendou expressamente a avaliação do risco de acúmulo das prestações de alta materialidade, uma vez que a composição do estoque ultrapassava 1.900 relatórios, que correspondiam, naquela época, a R\$ 14,8 bilhões em renúncias tributárias.

Para solucionar essa questão, o MCTIC celebrou, em 2014, um termo de execução descentralizada junto ao Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer (CTI-RA), no valor de R\$ 17,65 milhões, com o objetivo de concluir a análise dessas prestações de contas pendentes de análise e deixar uma metodologia para aplicação pelo Ministério⁴⁰. O resultado das análises realizadas pelo Centro apontou um débito total da ordem de R\$ 7 bilhões⁴¹, relativo ao período compreendido entre os anos-base 2006 e 2015. Esse valor representa cerca de 85% do montante de investimentos em P&D declarados pelas empresas no referido período. Contudo, mesmo após essas análises, a situação dessas prestações de contas permaneceu indefinida, tendo em vista a possibilidade de contestação por parte das empresas beneficiárias.

Para analisar essas contestações, o MCTIC celebrou, em 2017, um novo termo de execução descentralizada, desta vez junto a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, no valor de R\$ 3,5 milhões. Considerando o tempo necessário para inserção desse novo ator no processo de prestação de contas da Lei de Informática, houve um aumento no tempo de duração das análises, fato que adiou ainda mais a manifestação conclusiva do MCTIC quanto ao cumprimento ao não, pelas empresas beneficiárias, das obrigações decorrentes da Lei de Informática. O risco dessa nova descentralização prejudicar ainda mais a tempestividade do referido processo, bem como o fato de que o termo celebrado anteriormente com o CTI-RA já contemplava a análise das eventuais contestações das análises já havia sido anteriormente apontado pela CGU.⁴²

Essa intempestividade das análises eleva o risco de que as empresas que não cumpriram suas obrigações de investir em P&D continuem usufruindo dos benefícios fiscais decorrentes da Lei

⁴⁰ De acordo com as informações prestadas por meio do Ofício nº 550/2016/GAB-SEPIN, de 25/07/2016.

⁴¹ Vide Nota Técnica nº 10878/2017/SEI-MCTIC, de 19/05/2017.

⁴² Relatórios de Auditoria CGU nº 201412705 e 201800644.

de Informática, uma vez que não é possível aplicar as sanções previstas na legislação enquanto não houver manifestação conclusiva do MCTIC. Além disso, também deve ser considerado o risco de decadência dos créditos tributários relativos aos investimentos em P&D que, por ventura, não foram adequadamente realizados, bem como o risco de prejuízo à segurança jurídica das empresas, que prestam contas desses investimentos no prazo previsto na legislação.

Diante do exposto, considerando os riscos envolvidos, bem como a materialidade das renúncias tributárias⁴³ e dos investimentos em P&D⁴⁴, observa-se que, apesar de todas providências adotadas, a gestão do MCTIC sobre as prestações de contas decorrentes da Lei de Informática foi ineficaz, tendo em vista que uma parcela bastante representativa desses investimentos, realizados pelas empresas beneficiárias em contrapartida dos incentivos fiscais, ainda carece de uma manifestação conclusiva.

Achado nº 3. Fragilidades nos controles internos relacionados à lei de informática

Manifestação da Unidade Auditada

Foi apresentada a Nota Técnica nº 11.479/2019/SEI-MCTIC, de 10/07/2019, encaminhada por meio do Ofício nº 23.573/2019/DIGAB/GABEX/SEXEC/MCTIC, de 10/07/2019, com a seguinte manifestação sobre esse ponto:

“9. Quanto à suposta fragilidade nos controles internos, postulamos que os dados apresentados no item 7, assim como a gestão da evolução das contestações junto à UFRGS; e mesmo, a publicação de relatório nos termos mencionados no item 5, denotam o oposto. Ou seja, não obstante a evidente restrita disponibilidade de recursos humanos (cujo equacionamento demandaria ações como, por exemplo, concurso públicos ou realocação de servidores entre diferentes órgãos, ambas possibilidades extrapolando a esfera do MCTIC), a SEMPI/MCTIC tem realizado um esforço para cumprir suas competências. Além do mais, cabe ressaltar que está em fase de implantação por este Ministério recursos computacionais para aprimoramento dos processos e instrumentos de captação, fiscalização e gestão dos RDAs e projetos derivados da Lei de Informática.”

Sobre a recomendação 1, no sentido de estabelecer procedimentos que viabilizem uma manifestação conclusiva do MCTIC sobre o cumprimento das obrigações decorrentes da Lei de Informática, a Nota Técnica nº 11.479/2019/SEI-MCTIC traz as seguintes considerações:

“3.1 A institucionalização da obrigatoriedade de que as empresas beneficiárias com faturamento anual igual ou superior a R\$ 10 milhões (e que correspondem a cerca de 97% das obrigações de investimentos em P&D), apresentem -- além dos Relatórios Demonstrativos Anuais/RDAs de investimentos em P&D -- relativo aos investimentos em P&D, relatório consolidado e parecer conclusivo, elaborados por Auditorias Independentes (cadastradas junto ao MCTIC), conforme o disposto no Inciso II, §9º, art. 11, da Lei nº 13674/2018, criou condições para o atendimento dessa Recomendação. Adicionalmente, é oportuno mencionar que para a

⁴³ A Receita Federal estima em R\$ 6,2 bilhões as renúncias tributárias decorrentes da Lei de Informática do exercício 2019, de acordo com informações do Demonstrativo dos Gastos Tributários PLOA 2019.

⁴⁴ O valor médio anual dos investimentos em PD&I decorrentes da Lei de Informática referentes aos anos-base de 2013 a 2017 foi de R\$ 1,4 bilhão, calculado a partir de informações dos Relatórios de Gestão do MCTIC e dos Relatórios Estatísticos dos Resultados da Lei de Informática.

abordagem das beneficiárias não obrigadas à apresentação dos referidos documentos (relatório e parecer) gerados por Auditorias Independentes (AI), a SEMPI/MCTIC está desenvolvendo uma sistemática de validação computacional dos dados constantes nos RDAs, que possibilita a geração de extrato (base para a elaboração de parecer sucinto) demonstrativo do cumprimento das obrigações previstas na legislação, de modo que os resultados sejam apresentados tempestivamente para as empresas beneficiárias da Lei nº 8.248/91.”

Sobre a recomendação 2, no sentido de realizar procedimentos baseados na técnica de Reexecução para mitigar o risco de investimentos em desacordo com as diretrizes da Lei de Informática, a Nota Técnica nº 11.479/2019/SEI-MCTIC traz as seguintes considerações:

“4.1 No tocante à adoção da Técnica de Reexecução da Análise realizada pelas Auditorias Independentes, a equipe técnica da SEMPI/MCTIC, que atua na gestão dos investimentos em P&D das beneficiárias dos incentivos da Lei de Informática, realizou procedimento de checagem qualitativa de uma amostra de Relatórios elaborados por empresas de Auditoria Independentes (AI). A amostra selecionada contemplou pelo menos um relatório emitido de cada AI. Esse trabalho possibilitou constatar o atendimento pelas AIs dos critérios estabelecidos no manual de análise dos RDAs (disponível no endereço eletrônico http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_informatica/rda/Relatorio-Demonstrativo-Anual-RDA-Contestacoes-Metodologia-de-Avaliacao.html), bem como, a coerência das análises com os requisitos previstos na legislação, mais especificamente, os artigos 24 e 25 do Decreto no 5.906/2006. O método utilizado prevê que as amostras sejam diferentes a cada ciclo de entrega dos RDAs, de maneira que todas as empresas beneficiárias e as firmas de AI, que realizaram atividades no escopo da Lei de Informática, sejam fiscalizadas de acordo com os regulamentos estabelecidos.”

Análise do Controle Interno

A despeito das providências adotadas pela SEMPI/MCTIC, o fato é que, de acordo com as informações prestadas pelo próprio Ministério⁴⁵, uma parcela das prestações de contas das empresas bastante representativa, tanto em termos quantitativos quanto financeiros, ainda carece de manifestação conclusiva por parte do MCTIC quanto ao cumprimento ao não das obrigações decorrentes da Lei de Informática.

A fragilidade apontada pela equipe de auditoria decorre justamente dessa indefinição, que permite às empresas usufruírem dos incentivos fiscais mesmo que tenham descumprido as obrigações de investir em P&D, uma vez que a sanção de cancelamento da habilitação não é aplicada até que haja uma manifestação conclusiva do MCTIC.

Sobre as providências adotadas pela SEMPI, cabe ressaltar que, conforme apontado pela CGU anteriormente⁴⁶, o termo de execução descentralizada celebrado com o Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer em 2014, no valor de R\$ 17,6 milhões, já contemplava a análise

⁴⁵ Nota Informativa MCTIC nº 1.341, de 16 de abril de 2019.

⁴⁶ Relatórios de Auditoria CGU nº 201412705 e 201800644.

das eventuais contestações das análises⁴⁷, bem como o desenvolvimento de uma ferramenta de TI para auxiliar as análises.

No que se refere às providências relativas ao atendimento da recomendação nº 1, oportunamente será verificado se as alterações promovidas na legislação da Lei de Informática, especialmente aquelas que envolvem as auditorias independentes, contribuíram de forma efetiva para a melhoria do processo de análise das prestações de contas das empresas beneficiárias.

Quanto às providências relativas à recomendação nº 2, a equipe de auditoria entende que a iniciativa da SEMPI de realizar procedimentos de checagem qualitativa dos relatórios elaborados pelas auditorias independentes apresentam um considerável potencial para mitigar o risco de que as análises realizadas por essas entidades estejam em desacordo com as diretrizes e regulamentos da Lei de Informática.

Contudo, é recomendável que as amostras sobre as quais serão realizados os procedimentos de checagem, além de contemplar um relatório de cada entidade de auditoria independente, atendam a critérios de materialidade dos investimentos em P&D realizados. Além disso, recomenda-se que a checagem não se restrinja aos critérios estabelecidos no manual de análise dos RDA e nos artigos 24 e 25 do Decreto nº 5.906/2006, mas que também envolva a verificação dos documentos que dão suporte aos dispêndios informados nos RDA encaminhados pelas empresas.

Achado nº 4. Oportunidades de melhoria na transparência da lei de informática

Manifestação da Unidade Auditada

Foi apresentada a Nota Técnica nº 11.479/2019/SEI-MCTIC, de 10/07/2019, encaminhada por meio do Ofício nº 23.573/2019/DIGAB/GABEX/SEXEC/MCTIC, de 10/07/2019, com a seguinte manifestação sobre a recomendação 3, no sentido de promover a divulgação, pelos institutos de pesquisa, dos recursos recebidos das empresas beneficiárias da Lei de Informática:

“5.1 Essa providência já vem sendo adotada pela SEMPI/MCTIC, por meio da publicação do Relatório Quantitativo de Projetos de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação; disponível no endereço eletrônico: http://www.mctc.gov.br/mctc/opencms/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_informatica/_informacoes/resultados_lei_informatica.html.”

Análise do Controle Interno

O Relatório Quantitativo de Projetos de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação da Lei de Informática publicado em abril de 2019 apresenta as informações, relativas ao ano-base 2017, dos projetos realizados pelas próprias empresas beneficiárias, bem como aqueles realizados por meio de convênios com institutos de pesquisa, que, para os fins do presente relatório,

⁴⁷ Portaria MCTIC nº 863/2014 e Portaria SEPIN/MCTIC nº 26/2014.

abrangem as instituições de ensino e pesquisa, os centros de pesquisa e desenvolvimento, as incubadoras de empresas e entidades congêneres.

O referido relatório traz a relação das empresas beneficiadas pela Lei de Informática e das entidades com as quais essas empresas desenvolveram projetos mediante convênios em 2017. Além disso, o documento informa o quantitativo de projetos que cada empresa realizou em cada uma das entidades conveniadas, bem como o valor total dos recursos recebidos por cada uma dessas entidades para realização desses projetos.

Cabe reiterar que esses recursos destinados aos institutos de pesquisa, apesar de serem provenientes das empresas beneficiárias da Lei de Informática, ou seja, do setor privado, possuem natureza pública, uma vez constituem a contrapartida dessas empresas pelos incentivos fiscais recebidos. Assim, mesmo não recebendo os incentivos tributários, os institutos de pesquisa beneficiam-se indiretamente da Lei de Informática por meio dos recursos investidos (pelas empresas beneficiárias) em seus projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação – PD&I.

Isto posto, tendo em vista a natureza pública desses investimentos em PD&I realizados em contrapartida aos incentivos tributários, bem como sua materialidade, estimada em R\$ 1,4 bilhão/ano⁴⁸, faz-se necessário detalhar as informações relativas a esses investimentos, visando fomentar o *accountability* e o controle social. Contudo, a partir das informações constantes do Relatório Quantitativo não é possível identificar, por exemplo, qual o valor que cada empresa beneficiária individualmente investe nos institutos pesquisa. O referido documento informa somente o valor total dos investimentos em PD&I em cada instituto, consolidando os valores investidos por todas as empresas em determinado ano-base.

Também não é possível identificar, a partir do referido Relatório Quantitativo, o faturamento dos produtos incentivados, o valor das renúncias tributárias usufruídas por cada produto, bem como o valor das respectivas obrigações de investir em PD&I em determinado ano-base. O referido relatório não divulga esses valores nem mesmo de forma agregada, consolidando todos os produtos incentivados de cada empresa.

Cabe ressaltar que o Relatório Quantitativo informa que seus dados, da forma como foram divulgados, buscaram respeitar questões relativas ao sigilo fiscal e industrial das empresas e instituições. Entretanto, algumas informações, tais como o faturamento total dos produtos incentivados e a relação das empresas com obrigações superiores a R\$ 10 milhões já foram divulgados pelo MCTIC em relatórios de transparência relativos a anos-base anteriores.⁴⁹

Ainda, cabe ressaltar que os dados do Relatório Quantitativo divulgado pelo MCTIC são oriundos das próprias empresas beneficiárias. Segundo informações constantes do próprio Relatório, as informações sobre o valor dos projetos realizados foram calculadas a partir dos dispêndios declarados pelas empresas que usufruíram dos incentivos tributários decorrentes da Lei de Informática. Tal fato prejudica a confiabilidade e verificabilidade dos dados relativos às obrigações decorrentes da Lei de Informática, uma vez que são fornecidos pelas próprias empresas que devem cumpri-las.

⁴⁸ Valor médio dos investimentos em PD&I decorrentes da Lei de Informática referentes aos anos-base de 2013 a 2017, calculada a partir das informações dos Relatórios de Gestão do MCTIC e dos Relatórios Estatísticos dos Resultados da Lei de Informática.

⁴⁹ Relatórios Estatísticos da Lei de Informática disponíveis em https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_informatica/arquivos/Relatorio-Quantitativo-LI-Transparencia-Ativa-V1.0.pdf

A recomendação da CGU propõe que o MCTIC estabeleça, como requisito ao credenciamento dos institutos de pesquisa, a divulgação dos recursos recebidos das empresas relativos à contrapartida dos incentivos fiscais recebidos. A divulgação dos demonstrativos contábeis desses institutos, evidenciando os valores recebidos em decorrência da Lei de Informática pode ser um meio de fomentar o *accountability* e o controle social.

Considerando a materialidade das renúncias tributárias envolvidas, estimadas em R\$ 6,2 bilhões⁵⁰ para o exercício 2019, bem como o a natureza pública dos recursos envolvidos, o exercício dos mecanismos de transparência e de prestação de contas não pode ser inviabilizado pelo sigilo fiscal e/ou industrial das empresas e instituições beneficiadas pela Lei de Informática. Sendo assim, para a efetiva implementação da recomendação é necessário discutir junto a esses atores uma forma de relativizar os sigilos, visando um incremento na qualidade dos dados e, conseqüentemente, da governança da política.

Achado nº 6. Acompanhamento e Monitoramento de Unidades de Pesquisa pelo MCTIC

Por meio da Nota Informativa nº 1312/2019/SEI-MCTIC, o MCTIC apresentou a seguinte manifestação:

“Nesse esteio, informa-se que a Subsecretaria de Unidades Vinculadas (SUV) tem acompanhado a elaboração dos PDUs das Unidades de Pesquisa, bem como tem envidado esforços para que as metas pactuadas nos Termos de Compromisso de Gestão reflitam o planejamento estratégico consolidado no PDU. Ainda em 2017, a então Diretoria de Gestão de Unidades de Pesquisa e Organizações Sociais (DPO) atual Subsecretaria de Unidades Vinculadas (SUV) - realizou videoconferência com as Unidades de Pesquisa comunicando a intenção de reestruturar o formato de apresentação dos Planos Diretores, com o objetivo de criar uma padronização e propiciar um acompanhamento mais efetivo dos mesmos. Em sequência à videoconferência, a então DPO encaminhou nova proposta de PDU às UPs, as quais, em seguida, encaminharam suas considerações sobre as propostas.

Outrossim, vale ressaltar a participação direta da então DPO no processo de elaboração do plano científico do INMA - documento com vistas à elaboração do primeiro PDU do recém-criado Instituto. [...]

Ademais, é importante ressaltar que os TCGs são elaborados com base no respectivo PDU. Dessa forma, configuram-se como instrumentos importantes ao acompanhamento dos Planos. É notório que, ao longo desses 17 anos de relacionamento, podem ter ocorridos falhas no processo de alinhamento entre tais documentos, em especial durante o período de 2016 a 2018. Nesse período, a então DPO sofreu grande redução de pessoal, o que prejudicou o processo de pactuação dos TCGs e, conseqüentemente, de acompanhamento dos PDUs. Além disso, houve grandes mudanças estruturais no Governo Federal as quais impactaram as rotinas de trabalho dessa Subsecretaria: alteração no Governo Federal via processo de impeachment; junção com o então Ministério das Comunicações; criação da Coordenação de Avaliação (COAVL); (...). Nesse sentido, a Coordenação-Geral de Gestão de Unidades de

⁵⁰ Segundo a Receita Federal, de acordo com informações do Demonstrativo dos Gastos Tributários PLOA 2019. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens>. Acesso em 17/04/2019.

Pesquisa (CGUP/SUV) tem envidando esforços para incrementar o processo de acompanhamento dos PDUs. De posse dos apontamentos efetuados por aquele duto órgão de controle, essa Subsecretaria adotará, de imediato, medidas efetivas para incrementar o acompanhamento da elaboração, execução e avaliação das metas e objetivos estabelecidos nos PDUs e, conseqüentemente, nos TCGs.

Por fim, faz-se mister informar que a então Diretoria de Gestão Estratégica (DGE/SEXEC/MCTIC), no período de 2017 a 2018, implementou ações junto à cada Unidade de Pesquisa voltadas a modernizar o processo de Planejamento Estratégico desses órgãos. Tal iniciativa tem contribuído com o processo de revisão dos TCGs à luz dos PDUs, à medida que identificou gargalos entre o planejamento a médio-longo prazo das Unidades (primordialmente materializado no PDU) e os planejamentos anuais (materializados nos TCGs). Com base nos trabalhos desenvolvidos pela DGE, essa Subsecretaria já tem atuado perante às Unidades para corrigir desvios na pactuação de objetivos e metas estratégicos.

[...]

Os Termos de Compromisso de Gestão (TCG) foram implantados no Ministério em 2002, por recomendação da Comissão constituída para propor uma política de longo prazo para as Unidades de Pesquisa (UPs) e à Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), a qual denominou-se “Comissão Tundisi” (constituída mediante Portaria Ministerial nº 137, de 26 de abril de 2000). No Relatório da Comissão (Agosto/2001) há a recomendação “c) A gestão das UPs deve ser permanentemente modernizada, dentro das melhores práticas em nível nacional e internacional. Especial atenção deve ser dada às seguintes questões: - modernizar e atualizar, sempre que possível, os modelos de gestão, adequando-os ao exemplo das Organizações Sociais, e promovendo termos de compromisso de gestão com o MCT/SECUP”. Nessa linha, a SUV tem promovido, desde então, o processo de pactuação dos TCGs. Até 2016, a então CGUP/SCUP (Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa) primeiramente avaliava o desempenho de cada UP com base nos Relatórios de Acompanhamentos Semestrais e Anuais. No caso dos primeiros, verificava-se a tendência de atingimento das metas fixadas para o ano, bem como se as premissas definidas no respectivo Termo permaneciam pertinentes. Assim, o principal critério para estabelecimento das metas do TCG consistia no parecer técnico emitido pela CGUP avaliando o desempenho da Unidade no ano anterior. Com base nos apontamentos efetuados no âmbito de tais documentos técnicos, dava-se sequência à pactuação dos Termos. Assim, após a elaboração do referido parecer técnico, eram realizadas videoconferência com cada UP para que fosse pactuado o TCG do ano. Vale ressaltar que a séria histórica sempre foi considerada para a definição da meta de cada indicador, sendo estes definidos de acordo com as diretrizes estratégicas do MCTIC e alinhados ao planejamento estratégico de cada UP. Essa rotina sempre foi adotada no âmbito da então SCUP (Subsecretaria de Coordenação de Unidades de Pesquisa).

Contudo, entre os anos de 2016 e 2017 ocorreram diferentes intempéries alheias à governabilidade da então DPO (atual SUV) as quais impactaram drasticamente suas respectivas rotinas de trabalho. Em 2016, a então CGUP/SCUP sofreu forte redução de pessoal: em maio/2016, a CGUP contava com 2 pesquisadores; 3 analistas (incluído o Coordenador-Geral); 1 tecnologista; e 2 assistentes em C&T. O processo de avaliação e pactuação dos TCGs era notadamente desenvolvido pelos pesquisadores, analistas e

tecnologistas. Logo no segundo semestre daquele ano, o quadro foi reduzido para somente 1 pesquisador, 1 analista em C&T e 3 assistentes em C&T. Dessa forma, o processo de pactuação dos TCGs restou, evidentemente, prejudicado. Além disso, o Sistema Eletrônico de Informação (SEI) foi implantado neste Ministério em agosto de 2016. Já nas Unidades de Pesquisa, tal implantação só foi finalizada no início do segundo semestre de 2017. Tendo em vista a necessidade de os TCGs serem firmados no âmbito do SEI, aqueles Termos tiveram suas respectivas pactuações prejudicadas durante o biênio em referência. Por conseguinte, o processo de avaliação dos mesmos também sofrera impactos e restou prejudicado, de modo a necessitar de maior prazo para seu cumprimento. Por fim, cumpre ressaltar que o Decreto contendo a nova estrutura regimental do MCTIC, resultante essencialmente do processo de fusão com o Ministério das Comunicações, só foi publicado em 18 de outubro de 2016. O apostilamento dos cargos só foi concluído em novembro/2016.

Assim, tendo em vista a sequência de adversidades supramencionadas, em 2018 à então COUPE/CGUO/DPO restou pactuar os Termos de Compromisso de Gestão com as Unidades de Pesquisa com base, precipuamente, na série histórica informada pela UP. Ocorre que o processo de avaliação dos resultados obtidos pelas UPs em 2017 ainda não havia sido concluído pela COAVL. Deste modo, era necessário pautar o processo de pactuação com base em algum critério. A saída foi pactuar os TCGs com base na série histórica de resultados obtidos.

Nada obstante, desde janeiro/2019 a Subsecretaria de Unidades Vinculadas tem atuado para que o processo de pactuação volte a seguir o rito ordinário o qual foi adotado entre 2002 a 2015, com realização de videoconferências para amadurecimento do debate com vistas à pactuação de TCGs efetivos, à luz dos direcionamentos estratégicos deste MCTIC bem como do planejamento estratégico de cada UP, para que tais instrumentos contribuam para a consecução dos objetivos e metas estabelecidos para o MCTIC, em especial aqueles definidos na ENCTI.

[...]

[...] cumpre informar que a CGUP/SUV tem efetuado um levantamento a fim de identificar fragilidades no tocante aos indicadores mutuamente pactuados no âmbito de cada TCG. Nesta linha, a CGUP elaborou recentemente a Nota Técnica 4710 no âmbito do processo-SEI 01250.002841/2019-91 que versa sobre o assunto. Baseada nas recomendações anteriores feitas pelos órgãos de controle às Unidades de Pesquisa, bem como em constatações fruto do processo de acompanhamento das UPs, a citada nota técnica propõe debater os indicadores presentes nos TCGs. Constituem objetivos principais desse processo:

- a) Melhor adequação entre os indicadores e metas propostos nos TCGs e o respectivo PDU de cada Unidade;
- b) Revisão do número de indicadores: dotar os TCGs de indicadores pertinentes e em número suficiente.
- c) Padronização de conceitos e fórmulas para indicadores comuns: é importante que os indicadores comuns sejam padronizados de modo a conferir meios de comparabilidade entre as diferentes Unidades de Pesquisa.

Em seguida, informa-se que estamos atualmente efetuando processo de revisão dos indicadores constantes dos TCGs do Instituto Nacional de Tecnologia (INT) e do Laboratório Nacional de Astrofísica (LNA). Primeiramente, realizamos videoconferência com aqueles Institutos de forma a debater seus respectivos Termos de Compromisso de Gestão, preponderantemente os aspectos relacionados aos indicadores. Com isso, já houve aprimoramentos consideráveis no que tange aos indicadores, objetivos e metas presentes nos TCGs pactuados com aqueles Institutos: indicadores foram excluídos por não estarem condizentes com o PDU; houve redefinição de fórmulas para aferição dos resultados de indicadores visando à padronização; e atualizamos as conceituações técnicas de vários indicadores, visando melhor enquadrá-los. Essa rotina já em desenvolvimento com INT e LNA será estendida a todas as demais Unidades de Pesquisa. Aquela Nota Técnica 4710 será encaminhada às demais Unidades de Pesquisa para que possamos prosseguir à realização de videoconferência para readequação dos TCGs.

Outrossim, a equipe de avaliação da SUV está elaborando um banco de dados para melhor avaliar os dados enviados pelas Unidades. A partir de tal iniciativa, já foi possível identificar inconsistências nas informações que foram encaminhadas pelas UPs, o que tem permitido a atuação para correção de tais fragilidades.

Depreende-se, pois, que embora o processo de pactuação dos TCGs tenha recentemente apresentando vulnerabilidades, a Subsecretaria de Unidades Vinculadas vem atuando para que essas sejam suprimidas.

[...]

[...] ressalta-se que por se tratar de um instrumento contratual, estabelecemos na Cláusula Quinta (Compromissos da Unidade de Pesquisa) de cada Termo de Compromisso de Gestão, no item 4, o prazo para a apresentação dos relatórios de desempenho anual, que é de 60 dias após o encerramento de cada ano. Conforme apontado no Relatório CGU, estamos uniformizando a redação dos Termos de Compromisso de Gestão 2019 para que a data de apresentação dos Relatórios de Acompanhamento Anual seja de 60 dias após o encerramento de cada ano.

Quanto à transparência e accountability, os TCGs e os respectivos Relatórios realmente são disponibilizados no sítio eletrônico do MCTIC, podendo ser acessados através do link: http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/contratos_gestao_organizacoes_sociais/paginas/TCGs/TCG.html. Entretanto, tendo em vista que os Relatórios de 2017 ainda não foram integralmente aprovados bem como a estrutura adotada naquele sítio (os TCGs são listados logo ao lado dos Relatórios do ano anterior), optou-se por aguardar a referida aprovação para que fossem publicados no sítio do MCTIC os TCGs 2018 e os Relatórios 2017. Estamos atuando para disponibilizar o mais breve possível os TCGs de 2018 bem como os respectivos Relatórios de Acompanhamento, assim que forem aprovados.

Ademais, no tocante à transparência nos sítios eletrônicos das Unidades de Pesquisa, a Subsecretaria de Unidades Vinculadas vem atuando em conjunto com demais atores do MCTIC para que haja maior padronização nas informações que são listadas no site das UPs. Recentemente, inclusive, encaminhamos a todas as UPs cópias das determinações proferidas

pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no âmbito do Acórdão nº 1855/2018-TCU-Plenário, para que aquelas "adotem, no prazo de noventa dias, providências para publicação do inteiro teor da integralidade de seus contratos administrativos, acompanhados dos respectivos anexos e aditivos, (...) em seu sítio oficial na Internet, preferencialmente em formato aberto (...)". Nesta oportunidade, foi ressaltada a necessidade de os sítios eletrônicos estarem de acordo com os preceitos da Lei de Acesso à Informação (LAI). Embora as Unidades de Pesquisa tenham sérios problemas com falta de recursos humanos, estamos atuando para que os mesmos sejam atualizados e padronizados segundo os preceitos daquela Lei.

[...]

Cumpre evidenciar que a Subsecretaria de Unidades Vinculadas dispõe, somente, da ação orçamentária 20v7 (Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação nas Unidades de Pesquisa do MCTIC) como fonte de recursos voltada a transferências voluntárias. Tendo em vista o cenário orçamentário restritivo dos últimos anos, tais recursos vêm sendo severamente contingenciados, de forma que a implementação de projetos e políticas tem sido prejudicadas. Em 2019, por exemplo, a ação supramencionada foi contingenciada em 25%. Todavia, embora seja complexo o cenário atual, essa CGUP fomentará o debate junto aos demais atores do MCTIC visando às alternativas disponíveis para priorização de recursos à luz do desempenho das Unidades de Pesquisa.

Ademais, faz-se mister reiterar o contexto circunscrito de recursos humanos disponíveis nas Unidades de Pesquisa. Atualmente, em alguns casos, o percentual de concessão de bolsas PCI já é feito em proporções abaixo do ideal. Portanto, dada a devida vênia, não nos parece que priorizar a concessão de bolsas PCI às Unidades de Pesquisa com melhor desempenho seja uma saída para implementar, com êxito, o processo de gestão por resultados. Hoje, a concessão de bolsas é pautada pelo grau de necessidade de recursos humanos de cada instituto, bem como na capacidade de os mesmos implementarem o devido acompanhamento aos bolsistas.

[...]

Tendo em vista os apontamentos efetuados pela Controladoria-Geral da União (CGU) no âmbito do processo de auditoria em epígrafe, entende-se a necessidade de adoção de medidas imediatas para que, doravante, as vulnerabilidades identificadas por aquele órgão de controle sejam superadas com a maior efetividade possível, partindo dos seguintes aspectos:

- Normalização da rotina de pactuação e avaliação dos TCGs, incluindo padronização de rito, procedimentos, responsabilidades e escopo mínimo, visando inclusive a redução do atual período de tempo para celebração dos Termos;
- Acompanhamento sobre a aderência dos indicadores dos TCGs com a ENCTI e respectivo PDU;
- Continuidade no processo de avaliação do conjunto de indicadores utilizados atualmente e diagnóstico da conveniência e oportunidade da revisão dos indicadores das UPs;
- Ações de melhoria na divulgação dos resultados das UPs nos sítios eletrônicos, de acordo com aqueles apontamentos;

- Diálogo com os atores internos e externos na busca por alternativas para aperfeiçoamento da gestão por resultados.”

Análise do Controle Interno

Da manifestação do MCTIC, não há elementos que alterem o achado substantivamente. A UPC reconhece que houve falhas na pactuação dos TCGs de 2017 e 2018, mas que já vem adotando medidas para mitigá-las, como:

- Normalização da rotina de pactuação e avaliação dos TCGs, incluindo padronização de rito, procedimentos, responsabilidades e escopo mínimo, visando inclusive a redução do atual período para celebração dos Termos;
- Acompanhamento sobre a aderência dos indicadores dos TCGs com a ENCTI e respectivo PDU;
- Continuidade no processo de avaliação do conjunto de indicadores utilizados atualmente e diagnóstico da conveniência e oportunidade da revisão dos indicadores das UPs;
- Ações de melhoria na divulgação dos resultados das UPs nos sítios eletrônicos;

Tais providências serão acompanhadas pela CGU no âmbito do acompanhamento das recomendações expedidas nesse relatório.

Achado nº 7. Controles Internos Administrativos instituídos na Secretaria de Radiodifusão

7.1 - Ausência de manuais de procedimentos das Coordenações-Gerais da SERAD

Manifestação da Unidade Auditada

Foi apresentada a Nota Informativa Conjunta nº 11/2019/SEI-MCTIC, de 06/06/2019, encaminhada pelo Ofício nº 19776/2019/DIGAB/GABEX/SEEXEC/MCTIC, de 10/06/2019, com a seguinte manifestação sobre esse ponto:

“6.1. Sobre a Reiteração "Para elaboração de normativos internos que definam os procedimentos, atividades e prazos empregados na análise de processos", conforme consta na NOTA INFORMATIVA CONJUNTA Nº 6/2019/SEI-MCTIC, as Coordenações-Gerais da SERAD estão elaborando manuais de procedimentos e fluxogramas afetos às respectivas áreas de competência.

6.2. Estão sendo mapeados os macroprocessos de cada Coordenação-Geral. A partir dos macroprocessos serão levantadas as fases existentes, e estabelecidos os responsáveis pelos procedimentos e os prazos para todas as atividades. Após esse mapeamento, serão elaborados dois manuais sendo: (i) um voltado aos analistas internos com o passo a passo das análises, contendo os prazos e responsáveis, o que permitirá aos servidores identificar com clareza as atividades que devem desempenhar e os prazos a serem cumpridos; e (ii) outro voltado ao público externo que deseja solicitar a outorga de algum serviço de radiodifusão, constando as informações necessárias à solicitação do serviço. Os manuais voltados ao público externo irão atualizar as cartilhas existentes para alguns serviços de radiodifusão e para aqueles que não possuem cartilhas, será elaborado um manual específico.

63. A SERAD ratifica que os manuais serão publicados ainda em 2019, o que atenderá à recomendação em comento.”

Análise do Controle Interno

Conforme ratificado pela SERAD, os manuais ainda estão em elaboração e envolverão regramento, tanto para o público interno, quanto para o externo. A previsão de expedição dos manuais é 2019 e, assim, reitera-se a recomendação do relatório nº 201600131 para monitoramento do efetivo lançamento dos manuais.

7.2 - Ausência de plano de capacitação para suprir as lacunas de competências da SERAD.

Manifestação da Unidade Auditada

Foi apresentada a Nota Informativa Conjunta nº 11/2019/SEI-MCTIC, de 06/06/2019, encaminhada pelo Ofício nº 19776/2019/DIGAB/GABEX/SEEXEC/MCTIC, de 10/06/2019, com a seguinte manifestação sobre esse ponto:

“7.1 Em 2018, em atendimento ao Decreto nº 5.707/06, que institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, a área responsável pelo desenvolvimento de pessoas no MCTIC iniciou a Gestão por Competências e, realizou, em conjunto com uma consultoria externa, o mapeamento de competências da SERAD. O referido mapa de competências foi elaborado por função (postos de trabalho) sendo gerado um relatório do diagnóstico de competências, e realizado um feedback entre gestores e servidores para elaboração dos PDIs (Planos de Desenvolvimento Individual), o que embasaria o planejamento do PAC 2019 (Plano Anual de Capacitação).

7.2. Nesse sentido, já foram iniciadas as tratativas entre a SERAD e a Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas para a elaboração do PAC 2019. Ressalte-se que as capacitações a serem previstas abordarão as principais temáticas constantes nos PDIs desenvolvidos em 2018. Ademais, para corroborar no desenvolvimento do PAC 2019, além dos PDIs elaborados em 2018, foi realizado, em maio de 2019, um novo levantamento junto às Coordenações-Gerais da Secretaria para atualização das demandas de capacitação voltadas às atividades fim de cada uma.

7.3. Com esses procedimentos, a SERAD está atuando em conjunto com a Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas para otimizar as capacitações, adequando as competências requeridas dos servidores aos objetivos do Ministério, racionalizando os gastos com a capacitação, melhorando, assim, a eficiência, eficácia e a qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos.”

Análise do Controle Interno

Conforme manifestação mais recente apresentada pela SERAD, as competências da Secretaria já foram mapeadas em trabalho conjunto da área de desenvolvimento de pessoas da MCTIC, consultoria externa e da SERAD. A partir desse trabalho, foi realizado um mapeamento de competências por postos de trabalho e, após discussão entre gestores e servidores, foram elaborados Planos de Desenvolvimento Individuais (PDI). Estes PDI's serviriam de subsídio para elaboração do PAC 2019.

A SERAD informa ainda que, além da elaboração desses PDI's em 2019, foi realizado, em maio de 2019, um novo levantamento junto às Coordenações-Gerais da Secretaria para atualização das demandas de capacitação de cada área.

Em que pese as providências relatadas, verifica-se que ainda não houve o efetivo lançamento do PAC 2019 para verificar se as capacitações previstas para os servidores da SERAD irão, de fato, complementar as competências existentes para o desenvolvimento dos servidores da Secretaria e contribuir para o alcance do objetivo da Secretaria.

Por tanto, recomenda-se à SERAD continuar com a interação com a Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas para a efetiva elaboração do PAC 2019, demonstrando que o Plano de Capacitação irá contribuir para suprir as lacunas de competência da Secretaria.

7.3 - Existência de cronograma para implantação do gerenciamento de riscos no âmbito da SERAD.

Manifestação da Unidade Auditada

Foi apresentada a Nota Informativa Conjunta nº 11/2019/SEI-MCTIC, de 06/06/2019, encaminhada pelo Ofício nº 19776/2019/DIGAB/GABEX/SEXEC/MCTIC, de 10/06/2019, com a seguinte manifestação sobre esse ponto:

“8.1 Para atendimento à Nova Recomendação 2, a SERAD elaborou o seguinte cronograma para mapeamento dos riscos.

8.1.1. Identificar os pontos focais para compor o Núcleo Operacional de Governança, Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos de Gestão (NGIRCs) da SERAD: setembro 2019.

8.1.2. Levantamento e Classificação de riscos: outubro e novembro de 2019.

8.1.2.1. Atividade a ser realizada junto com as equipes das Coordenações-Gerais e Coordenação listadas abaixo:

- **Coordenação de Documentação e Informação**
- **Coordenação Geral de Outorgas**
- **Coordenação-Geral de Pós-Outorgas**
- **Coordenação-Geral de Televisão Digital**
- **Coordenação-Geral de Fiscalização de Outorgas**
- **Coordenação-Geral de Radiodifusão Educativa e Consignações da União**
- **Coordenação-Geral de Radiodifusão Comunitária**

*8.1.2.2 Nesse levantamento serão identificados e classificados os riscos de acordo com o impacto e a probabilidade, segundo o seguinte critério: **1) alto***

***Risco:** alta probabilidade e alto impacto; **2) risco médio:** alta probabilidade e baixo impacto ou baixa probabilidade e alto impacto; **3) baixo risco:** baixa probabilidade e baixo impacto. O levantamento deve ser feito por Coordenação-Geral. O Coordenador-Geral ficará encarregado de gerir os riscos da sua área.*

8.1.3. Planejamento e medidas mitigadoras: janeiro de 2020.

8.1.3.1 Os eventos adversos classificados como de alto risco serão mitigados pela adoção de medidas imediatas ou de curto prazo. Os eventos de risco médio serão administrados a médio e longo prazos, enquanto que os eventos de baixo risco ficarão sob observação. Cada área deve sugerir ao diretor do respectivo Departamento, bem como ao Secretário de Radiodifusão as medidas que julgar necessárias para gestão de seus riscos, conforme a gravidade. Caberá ao Secretário de Radiodifusão definir quais ações serão efetivamente postas em prática, bem como levar ao conhecimento do Ministro de Estado as medidas cuja execução extrapole a sua competência. As medidas mitigadoras de risco devem ser planejadas por etapas, com prazos determinados e um responsável pela sua execução.”

Análise do Controle Interno

Observa-se da manifestação apresentada que o gestor já possui um plano para a instituição do gerenciamento de riscos no âmbito da Secretaria. A síntese do planejamento é mostrada a seguir.

Previsão	Ação
Julho de 2019	Implementou a respectiva Unidade de Governança, Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos de Gestão (UGIRC).
Setembro de 2019	Identificar os pontos focais para compor o Núcleo Operacional de Governança, Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos de Gestão (NGIRC).
Outubro e novembro de 2019	Levantamento e Classificação de riscos.
Janeiro de 2020	Planejamento e medidas mitigadoras.

Para efeito de acompanhamento, recomenda-se à SERAD apresentar os resultados dessas ações do cronograma para implantação do gerenciamento de riscos.

7.4 - Sistema automatizado para o processo de outorga da SERAD em desenvolvimento.

Manifestação da Unidade Auditada

Foi apresentada a Nota Informativa Conjunta nº 11/2019/SEI-MCTIC, de 06/06/2019, encaminhada pelo Ofício nº 19776/2019/DIGAB/GABEX/SEXEC/MCTIC, de 10/06/2019, com a seguinte manifestação sobre esse ponto:

“9.1. Inicialmente cabe informar que a Iteração 3 - Solicitação de Renovação de Outorgas entrou em produção na última semana de maio, dia 28/5. A iteração foi apresentada durante o evento de lançamento do programa SERAD Digital, com a presença da alta gestão do Ministério e o prestígio do público e da imprensa.

9.2. O programa SERAD Digital visa informatizar os processos dentro da Secretaria de Radiodifusão, tendo como objetivo implantar melhorias e acelerar o trâmite das outorgas e requisições de emissores de rádio e televisão. O programa é composto por oito fases, sendo que cada uma corresponde à agenda semestral da SERAD. A apresentação sobre o programa encontra-se no Anexo I - Serad Digital.pptx (4282199). Informações sobre o evento de lançamento do SERAD Digital estão disponíveis em: https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/salaImprensa/noticias/arquivos/2019/05/Para_in_formatizar_processos_de_radio_e_TV_ministerio_lanca_SERAD_Digital.html

9.3. Vale ressaltar que, para o lançamento da iteração 3, a SERAD promoveu diversas melhorias no sistema, incluindo a busca por novas ferramentas de validação acesso a bases de dados de outros órgãos, assim como a otimização de fluxos e telas do sistema. Para tanto, foram promovidas diversas reuniões internas e externas para viabilizar a implantação das melhorias pretendidas. Desse esforço, resultaram implantações das validações referentes aos débitos das pessoas jurídicas nas bases de dados da Receita Federal e da ANATEL e o encaminhamento do desenvolvimento de demais validações e acessos a bases de dados em conjunto com o Ministério da Economia, Caixa Econômica Federal e Órgãos do Judiciário.

9.4. É necessário lembrar que as ações supracitadas, principalmente a entrada em produção da iteração 3, configuravam pré-requisito para a continuidade do desenvolvimento do sistema. Tendo conhecimento desse condicionamento, a SERAD engendrou esforços e conseguiu suporte e patrocínio da alta gestão desta Pasta, assim como da área de TIC, para garantir recursos e atribuir alta prioridade ao desenvolvimento do sistema.

9.5. Sendo assim, imediatamente após a entrada em produção da iteração 3 do SISRD, a SERAD, visando retomar o andamento do projeto, assim como adequá-lo às diretrizes da atual gestão, principalmente em termos de prazos de entrega, deu início às tratativas para a confecção do Relatório de Alteração de Projeto - RAP, juntamente com a área de TIC deste Ministério.

9.6. O cronograma de desenvolvimento do sistema ainda está em discussão. O objetivo é redefinir as entregas conforme prioridades da atual gestão. A decisão preliminar da SERAD é de que a entrega de todas as iterações do SISRD aconteça até dezembro de 2020.

9.7. O prazo de pouco mais de um ano para o desenvolvimento do restante do sistema se explica pelo tamanho do projeto. São 18 iterações que englobam todos os processos de trabalho da SERAD, em relação às análises de processos de radiodifusão. Além dos próprios fluxos de processos, a SERAD terá que buscar bases de dados e serviços custodiados por outros órgãos, inclusive fora da esfera do Executivo, como no caso das certidões expedidas por órgãos do judiciário.”

Análise do Controle Interno

Nesta manifestação mais recente do gestor, ficou claro que o SISRD é composto de 18 iterações que englobam todos os processos de trabalho da SERAD. O gestor informou que o cronograma das iterações ainda está em desenvolvimento, mas que se espera que todas as entregadas ocorram até dezembro de 2020. Três iterações já estão em operação.

Verifica-se, portanto, que a SERAD está adotando providências para implementação completa do SISRD, que irá mitigar as falhas apontadas no Relatório de Auditoria nº 201600131. No entanto, há ainda 15 iterações pendentes.

Para efeito de acompanhamento, recomenda-se à SERAD comunicar sobre a entrada em produção de cada iteração. Essa comunicação será utilizada para monitoramento do atendimento das recomendações do Relatório nº 201600131, quais sejam, ID 168405, 168406, 168407, 168408, 168409 e 168414.

7.5 - Necessidade de otimização no processo de outorga e pós-outorga para diminuição do estoque processual.

Manifestação da Unidade Auditada

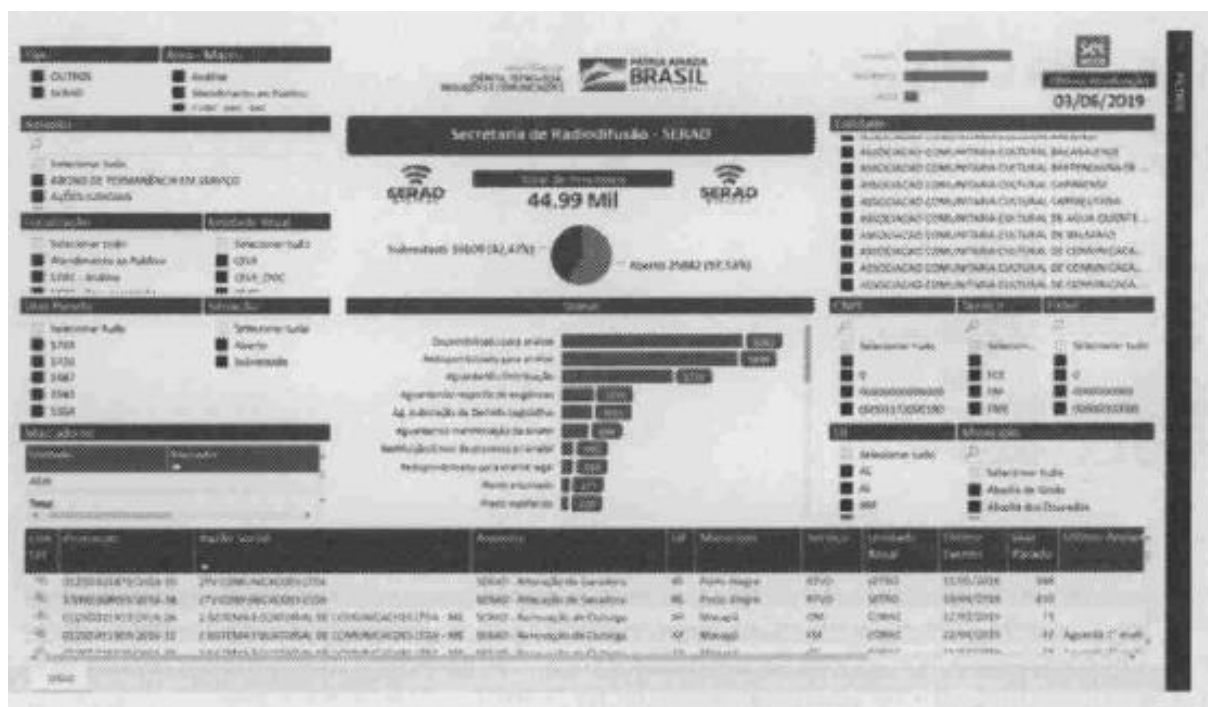
Foi apresentada a Nota Informativa Conjunta nº 11/2019/SEI-MCTIC, de 06/06/2019, encaminhada pelo Ofício nº 19776/2019/DIGAB/GABEX/SEEXEC/MCTIC, de 10/06/2019, com a seguinte manifestação sobre esse ponto:

“10.1 A SERAD finalizou o mapeamento do passivo processual onde foram acrescentados aos processos os dados necessários para uma avaliação mais segura e íntegra da situação dos processos, possibilitando a geração de painéis gerenciais, adequação da localização dos processos, além do monitoramento de prazos e status dos processos.

10.2 Durante o procedimento de mapeamento, a SERAD movimentou processos que estavam em áreas inadequadas, resgatou processos concluídos indevidamente e concluiu processos que já se encontravam finalizados. Também foram efetuadas anexações de processos e documentos correlatos.

10.3. O mapeamento se estendeu também às exigências contidas nos processos. Os documentos foram qualificados com uma chave, possibilitando a visualização das exigências até o nível do item elencado pelos analistas em cada documento.

10.4. A imagem abaixo mostra a tela atual de monitoramento de processos disponibilizada para os gestores da SERAD, por meio da ferramenta PowerBI, onde são refletidos os dados imputados durante o mapeamento.

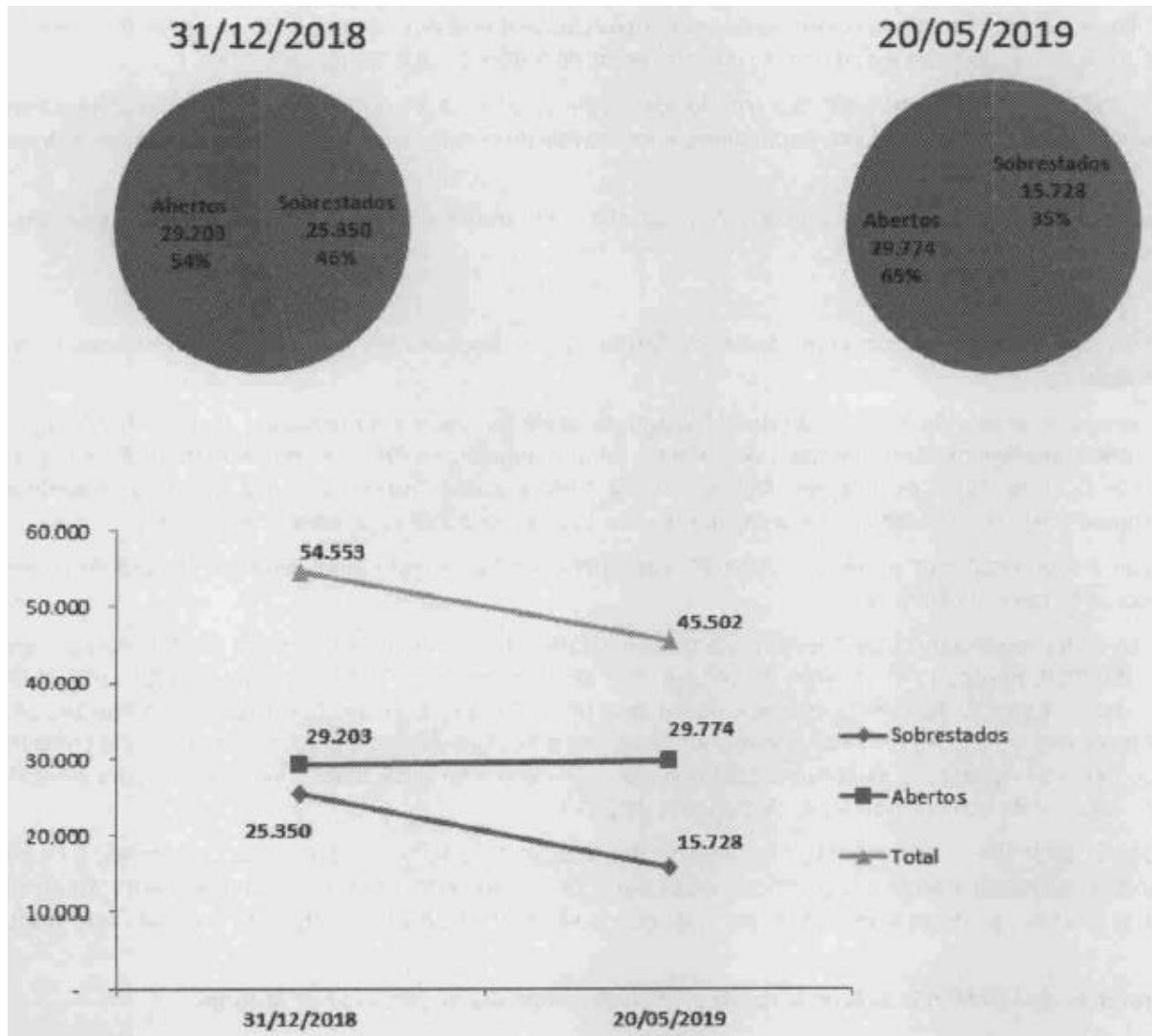


10.5. O painel oferece uma visão geral da SERAD. Em paralelo, os gestores de cada área terão painéis específicos, para que possam ter maior controle sobre seu passivo, resgatando informações pertinentes às análises efetuadas pelos seus analistas.

10.6. Conforme Anexo II – Numeros Mapeamento.pptx (4282213), a SERAD, com o auxílio do mapeamento, obteve os seguintes resultados gerais:

- Redução Nominal: **9.051**
- Redução (%): **16,59%**
- Sobrestados: - **9.622**

- Abertos: +571

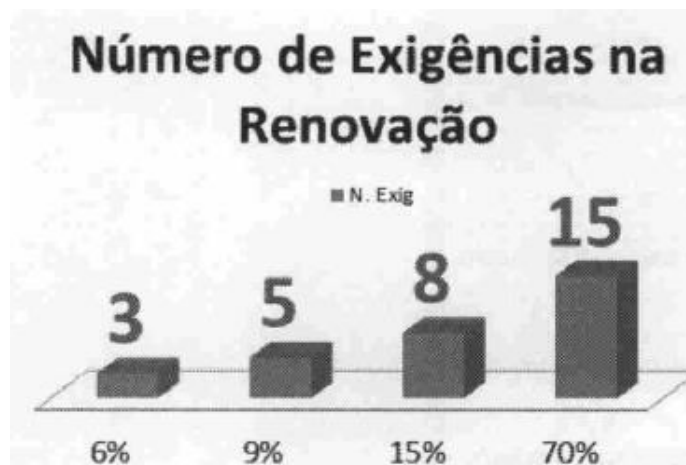


10.7. Portanto, houve uma diminuição de 16,59% do passivo, ao longo de cinco meses de trabalho.

10.8. O resultado acima exposto evidencia o impacto positivo do mapeamento na redução do estoque processual da SERAD.

10.9. Mantendo o foco na redução do passivo, a SERAD, a partir dos dados provenientes do mapeamento do passivo e das exigências, constatou situações que devem ser observadas com maior atenção pelos gestores. Como exemplo, podemos citar os processos de renovação de outorga.

10.10. O gráfico abaixo mostra o resultado do mapeamento desses processos, conforme Anexo I - Serad Digital.pptx (4282199):



10.11. Portanto, atualmente, o número de exigências em processos de renovação de outorga chega a 15, em 70% dos casos, de um total de 4 mil processos, o que gera morosidade na análise processual e na finalização dos processos. Os números evidenciados com o mapeamento estão sendo utilizados nas discussões que visam à modernização da regulamentação e dos procedimentos de análise processual da SERAD.

10.12. Nessa seara, serão publicadas portarias para definir procedimentos na pós-outorga dos serviços de radiodifusão, de modo a torná-los mais ágeis. Uma dessas portarias limitará o número de exigências a apenas uma, com a finalidade de buscar melhorias de eficiência, isonomia e celeridade da Administração Pública e melhorar a segurança jurídica e transparência para os radiodifusores. O fluxo sobre a Renovação de Outorga na Radiodifusão Comercial encontra-se no Anexo I - Serad Digital.pptx (4282179).

10.13. Ademais, as portarias corroborarão para o atendimento da Ação Pública nº 0020592-07.2008.4.01.3400 (apelação cível 2008.34.0020679-8-DF), na qual a União foi condenada, na obrigação de fazer, para que proceda à análise de todos os processos de renovação de concessão de radiodifusão sonora e de sons e imagens pendentes de concessão e do Acórdão proferido pelo TRF, 1ª região, que manteve a sentença de 1ª instância, para condenar a União, na obrigação de fazer, a avaliar todos os processos de assinatura de contrato em estoque, penalizar às concessionárias que após assinatura de contrato não apresentaram APL e, as que não apresentaram licenciamento definitivo (que pode impactar na cassação de centenas de outorgas), determinando a reestruturação administrativa do setor, inclusive com contratação de novos servidores, mediante concurso público.

10.14. Além do mapeamento do passivo preexistente, é importante frisar que o procedimento de triagem e qualificação de processos de radiodifusão passou a ser rotina na SERAD, de forma que todo e qualquer processo de radiodifusão inserido no SEI do MCTIC ganhará uma identificação para que possa ser incorporado ao painel de monitoramento desenvolvido na ferramenta PowerBI. Para os processos inseridos pelos sistemas SISRD e Mosaico, a qualificação já será feita pelo próprio sistema.”

Análise do Controle Interno

A SERAD alega que já finalizou o mapeamento do passivo processual. Foi informado que foram acrescentados aos processos os dados necessários para uma avaliação mais segura e íntegra da situação dos processos.

Conforme informado, até 31/12/2018 havia 54.553 processos pendentes. Em 20/05/2019 o número passou para 45.502, uma redução de 9.051 processos em 5 meses, representando uma redução de 16,59%.

O gestor afirma que estão sendo adotadas providências para eficiência do processo de outorga. Por exemplo, nos processos de renovação de outorga foi observado que o número de exigências chegava a 15, ou seja, houve 15 oportunidades de interação para que a entidade apresentasse toda a documentação necessária para renovação da outorga. Com o intuito de aumentar a eficiência do processo, portarias supervenientes irão limitar o número de exigências a apenas uma.

O gestor informa que outras portarias serão publicadas para atendimento de Ação Pública e Acórdão que condenaram a União na obrigação analisar todos os processos de renovação de concessão de radiodifusão, avaliar todos os processos de assinatura de contrato em estoque e penalizar às concessionárias que após assinatura de contrato não apresentarem APL ou não apresentaram o licenciamento definitivo.

Além disso, a SERAD conta com um programa dividido em oito fases. A primeira, envolverá um projeto para revisão de normas técnicas, visando à simplificação dos processos de outorga e pós-outorga, relativos aos serviços de radiodifusão, de modo que a documentação exigida se torne mais simples e que o tempo necessário para análise desses processos seja consideravelmente reduzido.

Assim, verifica-se que, apesar dos esforços da Secretaria, há ainda um passivo considerável a ser tratado. A solução é a revisão das normas técnicas, que irá diminuir a burocracia e aumentar a eficiência e eficácia no processo de outorga. O uso do SISRD e das ferramentas gerenciais também irão auxiliar na agilidade de análise dos processos.

Portanto, recomenda-se ao gestor a realização da revisão das normas técnicas.

7.6 - Ausência de critérios e regras normatizadas para a ordem de análise dos processos de outorga da SERAD.

Manifestação da Unidade Auditada

Foi apresentada a Nota Informativa Conjunta nº 11/2019/SEI-MCTIC, de 06/06/2019, encaminhada pelo Ofício nº 19776/2019/DIGAB/GABEX/SEXEC/MCTIC, de 10/06/2019, com a seguinte manifestação sobre esse ponto:

“11.1. Por via de regra, as análises na SERAD acontecem em ordem cronológica, de forma que os documentos e processos são encaminhados para análise logo após a triagem dos serviços de documentação.

11.2. A exceção à regra supracitada acontecia aos processos de autorização de Retransmissoras de Televisão em tecnologia digital - RTVD, cuja análise seguia a ordem do cronograma de desligamento de canais analógicos, confeccionado pelo Grupo de Implantação do Processo de Redistribuição e Digitalização de Canais de TV e RTV - GIREN. Para tanto, o Serviço de Documentação de Televisão Digital - SEDIG, após a triagem do processo e a ciência da área de análise, procedia com o sobrestamento do processo, aguardando o prazo do cronograma para encaminhamento dos processos para a área de análise.

11.3. Tendo em vista o término do cronograma supracitado, os processos passarão a ser analisados pela regra geral, ou seja, em ordem cronológica, com monitoramento efetuado pelos gestores por meio da ferramenta PowerBI.

11.4. Ainda sobre os processos de autorização de Retransmissoras de Televisão em tecnologia digital, cumpre informar que a SERAD criou um grupo de trabalho, conforme Portaria nº 2.275, de 09 de maio de 2019, publicada no Boletim de Serviço nº 9 de 15 de maio de 2019, constante no Anexo III (4282232), com o objetivo de atuar nos procedimentos relacionados ao Canal de Rede estabelecidos no Decreto nº 9.479, de 22 de agosto de 2018, e na Portaria nº 6.197, de 5 de dezembro de 2018, do Ministro da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Além da lista de Canais de Rede, o grupo também está trabalhando a adequação do sistema Mosaico para a recepção de projetos de Aprovação de Locais e Equipamentos referentes ao serviço de RTVD. O prazo para a entrega dos produtos - lista de canais de rede e adequação do Mosaico- é de 30 dias, portanto, 15 de junho de 2019.

11.5. Quanto ao controle da ordem cronológica das análises, o SISRD assumirá, a partir da iteração 4 - análise de renovação de outorga, a distribuição dos processos, permitindo exceções à ordem cronológica mediante inserção de justificativa por parte do usuário com perfil para tal movimentação no sistema. Assim, pretende-se controlar a ordem cronológica das análises e, ao mesmo tempo, permitir que a SERAD trabalhe com situações adversas sem prejuízo da transparência dos procedimentos”.

Análise do Controle Interno

O gestor afirma que, em regra, as análises na SERAD acontecem em ordem cronológica, com exceção dos pedidos de autorização de Retransmissoras de Televisão em tecnologia digital - RTVD, cuja análise seguia a ordem do cronograma de desligamento de canais analógicos.

No entanto, as Constatações registradas no Relatório nº 201600131 evidenciaram que alguns processos estavam em estoque e outros tiveram tramitação, sem que tenha sido observado o respeito a ordem cronológica dos processos.

De todo modo, conforme manifestação da Nota Informativa Conjunta nº 6/2019/SEI-MCTIC, de 16/04/2019, o gestor informou que os critérios serão estabelecidos nos manuais internos da SERAD.

O gestor afirma na Nota Informativa Conjunta nº 11/2019/SEI-MCTIC que o SISRD assumirá a distribuição dos processos, permitindo exceções à ordem cronológica mediante inserção de justificativa por parte do usuário com perfil para tal movimentação no sistema

Apesar da manifestação apresentada, verifica-se a necessidade de reiteração das recomendações das Constatações 1.1.1.10 no GTDI, 1.1.1.11 na GTCO e 1.1.1.12 no GTRTV, para definição dos critérios. Além disso, recomenda-se a SERAD que nos sistemas informatizados em desenvolvimento, constem controle internos para garantir o cumprimento das regras e critérios de ordem de processamento dos processos.

7.7 - Indicadores da SERAD não suficientes para aferir o desempenho do processo de outorga.

Manifestação da Unidade Auditada

Foi apresentada a Nota Informativa Conjunta nº 11/2019/SEI-MCTIC, de 06/06/2019, encaminhada pelo Ofício nº 19776/2019/DIGAB/GABEX/SEXEC/MCTIC, de 10/06/2019, com a seguinte manifestação sobre esse ponto:

“12.1. A SERAD iniciou ações voltadas à gestão para a tomada de decisões, como o mapeamento de processo, o BI, o SISRD e o Mosaico. A partir dessas novas ferramentas, a Secretaria irá propor indicadores, observando o disposto na PORTARIA-SEGECEX Nº 33, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2010, conforme recomendado na reiteração 1.7.”

Análise do Controle Interno

Verifica-se, portanto, que o gestor está de acordo com a recomendação 1, Constatação 1.1.1.14 do Relatório de Auditoria nº 201600131, cabendo, portanto, apenas a sua reiteração.

Sugere-se à Secretaria a elaboração dos indicadores após a elaboração dos normativos internos e fluxogramas de forma a permitir a visualização de quais variáveis no processo de outorga poderão ser utilizadas para elaboração dos indicadores.

7.8 - Não alcance das Metas e Iniciativas do PPA 2016-2019.

Manifestação da Unidade Auditada

Não houve manifestação sobre esse ponto.

7.9 - Necessidade de melhoria na transparência e publicidade de informações de radiodifusão.

Manifestação da Unidade Auditada

Foi apresentada a Nota Informativa Conjunta nº 11/2019/SEI-MCTIC, de 06/06/2019, encaminhada pelo Ofício nº 19776/2019/DIGAB/GABEX/SEXEC/MCTIC, de 10/06/2019, com a seguinte manifestação sobre esse ponto:

“13.1. De forma a atender à Lei de Acesso à Informação, a SERAD está trabalhando para dar ampla publicidade aos procedimentos relacionados à outorga dos serviços de radiodifusão. Nesse sentido, fazendo uso da ferramenta PowerBI, a SERAD está desenvolvendo painéis que permitam aos usuários acessarem dados gerais de outorgas de radiodifusão, com possibilidade de gerar visões por região, UF, município, serviço, canal e dados das entidades prestadoras de serviços de radiodifusão. A primeira versão do painel está disponível em: http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/comunicacao/SERAD/radiofusao/detalhe_tema/Paineis-de-Radiodifusao.html. A atualização do painel é mensal.

13.2. Além dos dados gerais de outorgas de radiodifusão, a SERAD, em parceria com a Ouvidoria deste Ministério, elencou as demandas mais frequentes de solicitações de informações referentes ao setor de radiodifusão. A partir dessas demandas, observou-se a necessidade de divulgação de dados referentes às pessoas jurídicas prestadoras de serviços de radiodifusão, como o quadro societário e diretivo das empresas. Para suprir essa necessidade, a SERAD está buscando formas de acesso aos dados das pessoas jurídicas. Esses dados são atualmente custodiados pela ANATEL.

13.3. Em análise preliminar executada pela SERAD e pela ANATEL, constatou-se que os dados estão em bases complexas, alimentadas por sistemas legados, não havendo documentação

que permita uma rápida leitura das rotinas de gravação dos dados pelos sistemas. Essa ausência de documentação impacta diretamente na recuperação das informações, dificultando a construção dos mecanismos de disponibilização de acesso aos dados.

13.4. As tratativas para a disponibilização dos dados pela ANATEL já tiveram início, porém, ainda não há prazo definido para o término, tendo em vista que a demanda exige grande esforço técnico da SERAD e daquela Agência.

13.5. Em relação aos itens apontadas pela CGU quanto a não divulgação da cartilha sobre o serviço de radiodifusão educativa e do retrocesso dos dados sobre a fiscalização, cabe esclarecer que a cartilha havia sido retirada do site em razão da necessidade de atualização das informações após a publicação da nova Portaria, no entanto, a mesma já foi atualizada e em breve estará disponível no sítio eletrônico do Ministério. Em relação à fiscalização, ressalte-se que é possível a divulgação dos relatórios com os resultados das fiscalizações executadas, em uma periodicidade mensal, nos casos em que não haja risco de comprometimento da integridade (elemento surpresa) de eventuais processos de averiguação de denúncia ou de apuração de infração que se encontrem em andamento na Coordenação-Geral de Fiscalização de Outorgas - CGFI. Assim, a CGFI, área incumbida de definir e registrar junto à Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL as ações de fiscalização de emissoras de radiodifusão e ancilares, considerando-se as necessidades e objetivos da SERAD, que comporão o Plano Anual de Fiscalização - PAF, a ser executado no exercício subsequente por aquela Agência, fará o levantamento dos dados no prazo de 30 dias. Em seguida, enviará os dados à área competente da SERAD para disponibilização na página do MCTIC, adotando o procedimento como rotina mensal.”

Análise do Controle Interno

Da manifestação apresentada, verifica-se que o gestor está adotando medidas para ampliar a transparência das informações de radiodifusão.

Conforme informado, o “Espaço do Radiodifusor”, no site do MCTIC na internet, agora conta com uma aba “Painéis de Radiodifusão”, que permite uma visão geral sobre o setor.

O gestor informa também que a cartilha sobre radiodifusão educativa será divulgada após alterações, advinda da nova Portaria nº 3.238, de 20 de junho de 2018.

Por fim, o gestor informa que, após avaliação da área específica, serão divulgadas informações sobre as fiscalizações realizadas.

Como ainda há providências em curso, recomenda-se ao gestor proceder com a atualização das informações na página do MCTIC, incluindo a elaboração e publicação da cartilha sobre a radiodifusão educativa e divulgação de informações sobre as fiscalizações planejadas e executadas.