



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

Exercício 2019

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

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES**

Unidade Examinada: **Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações**

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

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 do MCTIC no exercício de 2019. A partir do escopo pactuado com o TCU, os exames abordaram: a governança as políticas de CT&I, incluindo o acompanhamento das unidades de pesquisa, da implementação do Marco Legal de CT&I e da avaliação do FNDCT; os resultados obtidos a partir da avaliação da Lei de Informática, a gestão do estoque das prestações de contas, os indicadores e transparência dos dados da política; os controles internos relacionados à aferição do cumprimento das obrigações pelas empresas beneficiárias pela Lei de Informática e os principais riscos relacionados a essa política; as providências da SERAD para aprimoramento dos controles internos do processo de outorga; e a conformidade das peças integrantes da prestação de contas do MCTIC.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho foi realizado em razão da Decisão Normativa TCU nº 180, de 11 de dezembro de 2019, que relacionou o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) para ter as contas de seus responsáveis julgadas, referente ao exercício de 2019.

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

Quanto à governança das políticas de CT&I, verificou-se a necessidade de melhor condução da implementação do Marco Legal, além de fragilidades no planejamento de longo prazo e indicadores de monitoramento, no alinhamento entre os Planos Diretores e Termos de Compromisso de Gestão, além da falta de padronização das propostas de TED. Há também necessidade de priorização na adoção do Modelo de Avaliação Global do FNDCT.

Em relação à Lei de Informática, foram identificados seus principais resultados, que visam promover a capacitação e a competitividade do setor de TIC brasileiro. Sobre a gestão do estoque das prestações de contas, verificou-se que não houve uma priorização efetiva, segundo critérios de materialidade, das análises dos investimentos em PD&I, o que resultou na prescrição administrativa de uma parcela considerável desses investimentos.

Quanto à SERAD, observou-se que foram adotadas providências estruturantes que permitiram a diminuição do passivo de processos de mais de 54 mil para 40 mil em março de 2020, além de outras melhorias na gestão da unidade.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Auditoria Anual de Contas (AAC)
Comitê Diretor do FNDCT (CD-FNDCT)
Ciência, Tecnologia & Inovações (CT&I)
Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer (CTI-RA)
Controladoria – Geral da União (CGU)
Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI)
Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)
Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel)
Identificação da recomendação no sistema monitor (ID)
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)
Instrução Normativa (IN)
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC)
Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT)
Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico (P&D)
Plano Plurianual (PPA)
Plano de Providências Permanente (PPP)
Relatório Demonstrativo Anual (RDA)
Regimento Interno (RI)
Secretaria – Executiva (SEXEC)
Secretaria de Radiodifusão (SERAD)
Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU (SEGECEX)
Sistema de Controle de Informações de Radiodifusão (SISRD)
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 Pesquisa (UP)
Unidade Prestadora de Contas (UPC)

SUMÁRIO

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?	4
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	9
1. Governança das políticas de CT&I	9
2. Resultados Alcançados e Indicadores	32
3. Avaliação dos Controles Internos	42
4. Oportunidades de melhoria na prestação de contas do MCTI	51
RECOMENDAÇÕES	53
CONCLUSÃO	55
ANEXOS	59
ANEXO I - MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	59
ANEXO II – GOVERNANÇA DAS OPERAÇÕES REEMBOLSÁVEIS FNDCT	83
ANEXO III – IMPLEMENTAÇÃO MARCO LEGAL DE CT&I	89
ANEXO IV – RECOMENDAÇÕES FNDCT	98
ANEXO V – MELHORIAS POSSÍVEIS NO RELATO INTEGRADO	100

INTRODUÇÃO

O presente relatório apresenta os resultados da Auditoria Anual de Contas realizada sobre a prestação de contas anual do então Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, referente ao exercício de 2019. Destaca-se que, por meio da Medida Provisória nº 980, de 10 de junho de 2020, as estruturas do MCTI e das Comunicações foram separadas, com a recriação do Ministério das Comunicações.

A Auditoria Anual de Contas foi realizada com o objetivo de fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas do órgão, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

De acordo com o escopo pactuado com o TCU, foram previstas a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos e dos indicadores instituídos, além da qualidade e suficiência dos controles internos, com ênfase nos mecanismos de governança do MCTI, sob a ótica do planejamento e coordenação do Ministério. A esses temas, é acrescentada a análise da conformidade das peças.

Especificamente na governança, foram avaliados o planejamento estratégico do Ministério, com foco na importância da estratégia de longo prazo; os mecanismos de acompanhamento e avaliação dos resultados das Unidades de Pesquisa e o alinhamento desses mecanismos com os instrumentos de planejamento; a formalização dos TEDs firmados entre as Secretarias Finalísticas e as UPs, bem como a possibilidade de apropriação dessas informações nos instrumentos de reporte de resultados.

Ainda no contexto de governança, averiguou-se a necessidade de implantação do Modelo de Avaliação Global do FNDCT, com o intuito de melhorar o embasamento na tomada de decisão sobre as aplicações do fundo; e foram incorporados os resultados do Relatório CGU nº 201902469, no qual são registrados aspectos da governança sobre as operações reembolsáveis - modalidade direta - custeadas com recursos do FNDCT.

Ainda sobre os fundos geridos pelo então MCTIC, também são apresentados os resultados do Relatório CGU nº 201900109, que tratou da atuação do Conselho Gestor do Funttel na análise da prestação de contas dos agentes financeiros e avaliação da gestão do CPqD sobre os convênios executados com recursos do Funttel.

Em relação ao Marco Legal de CT&I, foram incorporados ao presente trabalho os resultados do Relatório CGU nº 201902467, que realizou o diagnóstico da sua implementação e avaliou o acompanhamento do MCTI quanto à adoção dos instrumentos previstos na legislação, com foco nos aspectos de governança adotados por parte do ministério enquanto órgão supervisor da matéria.

No âmbito dos resultados quantitativos e qualitativos, são discutidos os resultados obtidos a partir da avaliação da Lei de Informática, sobretudo do ponto de vista da avaliação dos

resultados reportados pelas empresas beneficiárias por meio dos RDAs. Também foi avaliada a atuação do MCTIC na gestão do estoque das prestações de contas encaminhadas pelas empresas beneficiárias pela Lei de Informática no período compreendido entre 2006 e 2016. Destaca-se que também foi realizada avaliação de resultados no FNDCT e no Marco Legal de CT&I, cujas conclusões foram incorporadas ao presente trabalho, com base nos relatórios da CGU citados anteriormente.

Especificamente em relação aos Indicadores, são discutidos os principais índices adotados no âmbito da Lei de Informática, além da abordagem acerca do nível de transparência dos dados e informações relacionados à política.

No âmbito da avaliação dos controles internos, foram identificadas oportunidades de melhorias no processo de certificação do cumprimento das obrigações pelas empresas beneficiárias pela Lei de Informática, e, também, uma avaliação dos principais riscos relacionados a essa política de incentivos.

Ainda acerca do tema, o presente relatório apresenta o acompanhamento das providências da SERAD para aprimoramento dos controles internos do processo de outorga, com base nas providências adotadas pela unidade em relação aos trabalhos anteriores da CGU. Ainda com base em trabalhos anteriores, também é apresentado o acompanhamento das providências adotadas para as recomendações estruturantes formuladas ao FNDCT por parte da CGU nos exercícios anteriores.

Também são discutidas oportunidades de melhoria na prestação de contas do MCTI, considerando a estrutura do relato integrado, além da conformidade do Rol de Responsáveis apresentado pela pasta no sistema e-Contas do TCU.

Por fim, são apresentadas as recomendações formuladas pela equipe de auditoria visando à mitigação dos riscos apurados em relação aos processos avaliados, e a conclusão sobre as avaliações realizadas.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Governança das políticas de CT&I

Essa seção verificou as iniciativas adotadas pelo MCTI no que toca ao Planejamento Estratégico e ao acompanhamento dos resultados das Unidades de Pesquisa, assim como a governança sobre os investimentos do FNDCT e Funttel e da implementação do Marco Legal de CT&I.

Nesse contexto, foi possível observar a necessidade de melhorias que garantam maior eficácia e efetividade nas ações empreendidas pelo MCTI.

1.1 Fragilidades identificadas no planejamento: ausência de estratégia abrangente de longo prazo e riscos no Planejamento Estratégico do MCTI

O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) tem passado por transformações consideráveis nos últimos anos, marcadas por alterações no direcionamento estratégico da unidade. Em maio de 2016, houve a fusão com o Ministério das Comunicações por meio da Medida Provisória nº 726/2016, convertida na Lei nº 13.341/2016. Posteriormente, o ministério engendrou esforços na construção de um novo planejamento estratégico (projeto batizado à época de “Mobiliza MCTIC”) e na edição de diversos Planos de Ação da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI).

Com a mudança de governo iniciada em 2019, foram apresentadas doze prioridades e delineadas, para cada uma delas, um conjunto de estratégias a serem colocadas em prática.¹ Também foram engendrados esforços para a revisão do Planejamento Estratégico (Estratégia MCTIC 2020-2030), na esteira da Instrução Normativa nº 24/2020 do Ministério da Economia, e para a elaboração da Política Nacional de Inovação (PNI).² Em março de 2020, foi publicada a Portaria nº 1.122/2020, que estabelece áreas prioritárias a serem observadas pelos órgãos da estrutura do MCTI na execução do PPA 2020-2023. Finalmente, em junho de 2020 outra alteração ocorreu: o Ministério das Comunicações foi recriado, por meio da Medida Provisória nº 980, de 10/06/2020.

Em análise da documentação referente aos instrumentos de planejamento vigentes na Pasta, em que pesem os esforços para alinhamento da Estratégia 2020-2030 com o PPA 2020-2023 e para construção da Política Nacional de Inovação (PNI), cumpre pontuar que o ministério

¹ Sobre a participação do Ministro na 9ª Reunião Extraordinária da Comissão de Ciência e Tecnologia (CCT) do Senado Federal, ver: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=8454&codcol=1363>. Último acesso: 06/07/2020.

² A referida Instrução Normativa estabelece a necessidade de revisão dos planejamentos estratégicos institucionais de modo a alinhá-los ao PPA 2020-2023: “Art. 4º Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional elaborarão ou atualizarão seus planos estratégicos institucionais de forma alinhada ao Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023 - PPA 2020-2023, instituído pela Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, e aos demais instrumentos de planejamento governamental.”

ainda não conseguiu sanar as fragilidades apontadas pelo Tribunal de Contas da União no âmbito do Acórdão nº 1.237/2019 (Plenário) acerca dessa temática:

Constatou-se, portanto, que o Brasil não dispõe de uma estratégia de longo prazo para CT&I, aqui entendida como um documento que tenha por finalidade principal nortear e coordenar todo o esforço do Estado no alcance de objetivos prioritários na área, de forma a contribuir efetivamente para o desenvolvimento econômico sustentável do país, e que tenha sido elaborado a partir de estudos técnicos fundamentados, de consulta a todos os atores relevantes ligados ao tema, incluindo representantes da sociedade, do Congresso Nacional e de outras entidades públicas e privadas atuantes no tema.

Embora o MCTI afirme que pretende revisar a ENCTI no bojo do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT), não foi apresentado cronograma nem relatos de esforços específicos para além da retomada das atividades do próprio CCT (prevista para 2020). Quanto à Política Nacional de Inovação, foi elaborada proposta, assim como apresentados estudos produzidos pelo CGEE/MCTI para a PNI, nos quais é possível identificar a previsão de atendimento a alguns apontamentos do TCU. No entanto, a Política Nacional de Inovação não foi publicada até o presente momento – de acordo com o MCTI, *“o tema está em discussão com os demais ministérios envolvidos e a Casa Civil. A publicação depende da concertação com esses outros atores que vão compor a governança da política.”*

Ainda que a Estratégia 2020-2030 tenha horizonte mais amplo, o próprio ministério reconhece que tal instrumento de planejamento diz respeito ao MCTI exclusivamente e não substitui a ENCTI *“(...) a ENCTI e seus Planos de Ação representam o planejamento de CT&I para o País, diferentemente da Estratégia 2020-2030 que representa o planejamento estratégico do Ministério.”*³ Nesse sentido, repisa-se que os apontamentos realizados pelo TCU no Acórdão nº 1.237/2019, assim como os achados de auditoria consignados no Relatório CGU OS nº 201902467, se mantêm pertinentes.⁴ A transversalidade inerente às políticas de CT&I no Brasil exige instrumentos de planejamento abrangentes, que permitam a coordenação de variadas entidades, pelo qual é de suma importância que o MCTI dê continuidade aos esforços que visam à consolidação de instrumentos de planejamento setoriais, independentemente do direcionamento estratégico do ministério propriamente dito. A esse respeito, reforça-se a relevância, no estabelecimento de prioridades, da participação efetiva dos atores envolvidos. É importante, nesse sentido, que normativos como a Portaria nº 1.122/2020 sejam ancorados em referenciais estratégicos mais amplos, de modo que haja convergência e cooperação na consecução dos objetivos delineados.

No que diz respeito especificamente ao estágio atual de implementação da Estratégia 2020-2030, foram elaborados enunciados estratégicos (missão, visão, valores), além de um mapa estratégico e de um painel de indicadores. Não foram definidas, até o momento, as estratégias e iniciativas que serão adotadas pelo ministério para atingimento dos objetivos listados na

³ Conforme informações prestadas à CGU no Memorando nº 8756/2020/MCTI, de 09 de julho de 2020.

⁴ No Relatório CGU OS nº 201902467, a CGU se propôs a realizar um diagnóstico da implementação do Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (EC nº 85/2015, Lei nº 13.243/2016 e Decreto nº 9.283/2018). Na referida auditoria, verificou-se, dentre outros, problemas de coordenação e coerência, por parte do MCTI, dos diversos atores envolvidos na implementação dos normativos. Os achados desta ação de controle serão abordados em seção distinta do relatório relativo à Auditoria Anual de Contas 2019, mas podem ser acessados na íntegra em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/14116.pdf>. Último acesso: 28/07/2020.

Estratégia 2020-2030, muito embora tenham sido envidados esforços no âmbito da definição metodológica, do mapeamento e registro de iniciativas, bem como da definição de critérios de priorização de projetos. Entretanto, a recriação do Ministério das Comunicações (e a consequente necessidade de revisão da estratégia), além da crise causada pela COVID-19, terão impacto nos resultados obtidos até esse momento, uma vez que as unidades selecionadas para iniciar o processo de elaboração dos Painéis de Contribuição (Secretaria de Radiodifusão – SERAD e a Secretaria de Telecomunicações – SETEL) não fazem mais parte do MCTI.

Quanto ao mapa estratégico e ao painel de indicadores da Estratégia, a equipe de auditoria identificou riscos, em especial no que se refere aos objetivos e indicadores selecionados. A opção por objetivos estratégicos pouco específicos e por indicadores prioritariamente ligados a resultados (sobre os quais, em alguns casos, o ministério tem baixo grau de governança) pode vir a prejudicar a compreensão da relação de causa e efeito esperada no método *Balanced Scorecard*, assim como as funções de comunicação estratégica (o que se espera da força de trabalho) e mesmo de monitoramento e avaliação do desempenho do ministério. Relações de causa e efeito mais bem explicitadas, por sua vez, poderiam contribuir também para a escolha das estratégias elegidas para o alcance dos objetivos. Tendo em vista os procedimentos de Gestão de Riscos Estratégicos (GRE) em curso no ministério, entende-se que o acompanhamento dessas atividades é relevante, de modo a verificar se os riscos apontados serão efetivamente mitigados.

1.1.1 Parte dos objetivos da perspectiva “resultados institucionais” são pouco específicos, o que pode prejudicar a compreensão das relações de causa e efeito esperadas no método BSc

De acordo com o sítio eletrônico da Estratégia 2020-2030, o novo planejamento estratégico do MCTI foi elaborado com fundamento na metodologia do *Balanced Scorecard* (BSc), atendendo às diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Economia no Guia Técnico de Gestão Estratégica.⁵ De acordo com a referida metodologia, a estratégia de determinada instituição deve estar refletida em seu mapa estratégico: “o mapa estratégico é formado por perspectivas encadeadas, de baixo para cima, com uma perspectiva de sustentação na base e uma perspectiva de resultados no topo. (...) Cada perspectiva é formada por objetivos, de tal forma que o conjunto de seus objetivos sempre impulsione os objetivos da perspectiva imediatamente acima.”⁶ (grifo nosso).

Sobre as perspectivas, o Guia Técnico de Gestão Estratégica do ME indica que a perspectiva “Resultados de Governo” deve ter objetivos vinculados à dimensão da efetividade, isto é, dos

⁵ Citado na Instrução Normativa nº 24/2020, que estabelece a necessidade de revisão dos planejamentos institucionais da Administração Pública Federal diante do PPA 2020-2023, o Ministério da Economia publicou o Guia Técnico de Gestão Estratégica, que contém orientações acerca do citado processo de revisão. Já na seção “Ferramentas de Apoio” do sítio eletrônico da Estratégia 2020-2030, consta a Apostila “Gestão da Estratégia com o uso do Balanced Scorecard (Bsc)”, da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

⁶ UCHOA, Carlos Eduardo. Elaboração de indicadores de desempenho institucional. DDG. Brasília: ENAP/DDG, 2013. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2403/1/Elabora%C3%A7%C3%A3o%20de%20indicadores%20de%20desempenho%20apostila%20exerc%C3%ADcios.pdf>. Último acesso: 08/07/2020.

resultados esperados para a sociedade. Em especial, o citado referencial indica que “os objetivos de resultado para a sociedade estabelecem o vínculo entre a estratégia organizacional e os programas do PPA sob a responsabilidade da organização.” Já na perspectiva “Resultados Institucionais”, é esperada maior especificidade dos objetivos, no sentido de que, nesse caso, eles devem se aproximar dos produtos e serviços prestados por aquela entidade, diferenciando-se dos resultados efetivos esperados para a sociedade: “A formulação de objetivos e medidas nessa perspectiva deve levar em conta os atributos dos produtos e serviços prestados, como sua utilidade, qualidade, cobertura, disponibilidade, tempo de espera e os custos (...).”

Por meio do método BSc, portanto, ao ler o mapa estratégico de determinada instituição, o leitor deve ser capaz de compreender quais são os objetivos daquela entidade e, de certa forma, como se pretende atingi-los, especialmente por meio de um fluxo decrescente de especificidade entre eles.⁷ Tais elementos devem, dentre outros, permitir a comunicação da estratégia para as equipes e, assim, coordenar os esforços da entidade para o atingimento dos resultados almejados: “[o mapa estratégico] cria um referencial comum de fácil compreensão para todos, proporcionando a clara percepção de como as atividades de cada um estão ligadas aos objetivos gerais da instituição e possibilitando, desse modo, o trabalho coordenado e colaborativo em prol das metas traçadas.” (grifo nosso).⁸ Além disso, também há ganhos em termos de transparência e controle social, na medida em que a população também pode acompanhar o planejamento realizado (por meio dos objetivos) e o desempenho obtido (por meio dos indicadores).

Em análise do mapa estratégico apresentado na Estratégia 2020-2030, contudo, a relação de causa e efeito esperada no método BSc não resta tão evidente em parte dos objetivos, em especial devido à pouca especificidade dos objetivos constantes da perspectiva “Resultados Institucionais”. Percebe-se abaixo a semelhança entre os objetivos listados nas duas perspectivas e, especialmente, a pouca especificidade do segundo (Resultados Institucionais) em comparação com o primeiro (Resultados de Governo), restando prejudicada a compreensão da relação de causa e efeito esperada.

Quadro 01 – Comparação das perspectivas de resultados de governo e institucionais

Perspectiva Resultados de Governo	Perspectiva Resultados de Governo
Promover empreendedorismo, inovação e tecnologias aplicadas, contribuindo para o desenvolvimento sustentável	Promover o desenvolvimento da tecnologia nuclear e suas aplicações
Perspectiva Resultados Institucionais	Perspectiva Resultados Institucionais
Expandir a presença da inovação e do empreendedorismo no país	Impulsionar a aplicação de tecnologias para o desenvolvimento sustentável e o domínio de tecnologias estratégicas

Fonte: mapa estratégico apresentado na Estratégia 2020-2030

⁷ Conforme o Guia Técnico de Gestão Estratégica do Ministério da Economia: “Recomenda-se que o mapa seja construído de cima para baixo, começando pela definição dos objetivos de resultados para a sociedade, que ajudam a construir os objetivos relacionados a proposta de valor que a organização entrega para clientes, usuários e beneficiários.” Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/guia_gestao_estrategica_v1-0.pdf/@download/file/Guia_gest%C3%A3o_estrat%C3%A9gica_v1.0b_abr.pdf. Último acesso: 13/07/2020.

⁸ ENAP, 2015.

A redação de objetivos pouco específicos, repisa-se, pode prejudicar a compreensão da relação de causa-efeito esperada entre as perspectivas e assim dificultar a orientação estratégica das equipes (o que se espera da força de trabalho). Conforme consta no sítio eletrônico da própria Estratégia 2020-2030: *“Um mapa estratégico bem elaborado (...) deve conter objetivos que resumam de forma sucinta e direta a atuação da Instituição para os próximos anos, deixando claro quais prioridades da gestão permitirão que ela cumpra sua missão Institucional e se aproxime da sua Visão de futuro.”* (grifo nosso).

1.1.2 Baixo grau de governança do Ministério sobre parte dos indicadores selecionados para monitoramento da Estratégia 2020-2030, além de poucos indicadores de esforço/direcionadores

Uma vez definido o Mapa Estratégico da organização, o método BSc prevê a vinculação, a cada um dos objetivos estratégicos, de indicadores, no intuito de acompanhar o atingimento dos resultados e de permitir a avaliação de desempenho institucional almejada. Conforme publicação do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), *“(...) os indicadores possuem, minimamente, duas funções básicas: a primeira é descrever (...) o estado real dos acontecimentos e o seu comportamento; a segunda é de caráter valorativo que consiste em analisar as informações presentes com base nas anteriores de forma a realizar proposições valorativas.”*⁹ Indicadores de desempenho institucional devem, portanto, refletir o estado de determinada realidade e, em especial, seu comportamento a partir da atuação da entidade. A partir das informações geradas pelo acompanhamento dos indicadores, as organizações podem redirecionar seus esforços e avaliar seu desempenho.¹⁰

Ao avaliar o Painel de Indicadores proposto no âmbito da Estratégia 2020-2030, contudo, foi identificado baixo grau de governança do ministério sobre parte dos indicadores selecionados, o que pode comprometer a utilidade do modelo no que se refere à avaliação de desempenho institucional. A título de exemplo, para monitoramento do objetivo *“Estimular a educação científica, a divulgação e a popularização da ciência”*, selecionou-se o indicador *“Concluintes em cursos de Ciências, Tecnologia, Engenharias e Matemática (STEM)”*. Ainda que o indicador seja pertinente ao tema proposto no objetivo, o número de concluintes nos cursos de Ciências, Tecnologia, Engenharias e Matemática depende de uma série de variáveis sobre as quais o ministério tem relativa pouca influência, como, por exemplo, frequência escolar, qualidade do ensino das matérias nos ensinos básico e fundamental, atratividade das carreiras correlatas no âmbito do mercado de trabalho, desigualdade nas oportunidades de acesso ao ensino, entre outros. O próprio MCTI, na ficha do indicador, reconhece a distância entre a realização da política e o resultado esperado, pelo qual ressalta a importância de considerar, também, o número de matriculados naqueles cursos (e não apenas os concluintes). Ainda assim, mesmo no que se refere a alunos matriculados, a governança da entidade sobre o indicador pode enfrentar desafios, pelos motivos explanados. Nesse sentido, os resultados do indicador

⁹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores. 2009. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_indicadores_jun2010.pdf. Último acesso: 08/07/2020.

¹⁰ ENAP, 2013.

podem não representar o desempenho do ministério no estímulo à educação científica, à divulgação e à popularização da ciência.¹¹

Em linha semelhante, a CGU alertou para o mesmo risco na escolha do indicador *“Dispêndios Públicos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB)”* para monitoramento do objetivo *“Otimizar a capacidade científica do país na dimensão dos desafios da realidade brasileira”* (além de um orçamento relativamente reduzido em comparação a outros órgãos federais, atividades de entidades subnacionais também teriam o condão de afetar os resultados, por exemplo). Para o MCTI, no entanto, esse indicador teria por objetivo mensurar o grau de coordenação e governança do ministério sob o SNCTI e a consequente *“equalização dos níveis de maturidade de implementação de programas de pesquisa e desenvolvimento tecnológico levados a termo pelos Estados da Federação e pelas empresas dos diferentes setores da economia.”*

Acerca desses apontamentos, ainda que o índice desagregado seja capaz de mensurar eventuais avanços na coordenação do SNCTI e que isso eventualmente poderia resultar em maiores dispêndios públicos em P&D em relação ao PIB, entende-se que o grau de sensibilidade do indicador diante da atuação do ministério permanece baixo, o que pode prejudicar sua utilidade enquanto medida de aferição de desempenho institucional.¹² Repisa-se, ademais, que a meta estabelecida para os próximos anos não faz referência aos aspectos elencados pelo MCTI, tratando tão somente do aumento do dispêndio público em relação ao PIB.

Por outro lado, entende-se que indicadores como *“Produção científica nacional em colaboração internacional”* e *“Produção científica nacional em acesso aberto”* podem ser estimulados, ainda que em parte, por meio da atuação do CNPq e IBICT, por exemplo. Além desses, como era de se esperar, nos índices de cunho mais operacional, como aqueles associados aos objetivos *“Adequar a infraestrutura física e de tecnologia da informação e comunicação”*, *“Aperfeiçoar a governança e a gestão corporativa”* e *“Desenvolver*

¹¹ Além dos exemplos citados no texto, entende-se que o ministério também tem relativo baixo grau de governança nos indicadores, *“Brasil no mercado espacial global”*, *“Pesquisadores envolvidos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) em equivalência de tempo integral por milhão de habitantes”*, *“Crescimento na base de startups do país”*, entre outros.

¹² Ainda sobre esse ponto, o MCTI enfatizou que os objetivos de resultado da Estratégia 2020-2030, incluindo seus indicadores, foram elaborados com o apoio da equipe do Ministério da Economia, uma vez que refletem exatamente os objetivos delineados no PPA 2020-2023 sob responsabilidade do MCTI. Quanto a esta questão, cumpre repisar que a equipe de auditoria se propôs a avaliar a Estratégia 2020-2030 enquanto instrumento de planejamento e avaliação de desempenho institucional do MCTI, isto é, a partir dos critérios estabelecidos pela metodologia escolhida pela entidade (*Balanced Scorecard*). Nesse sentido, em que pese o espelhamento de parte dos objetivos do PPA 2020-2023 na Estratégia 2020-2030, estes foram avaliados sob o prisma do desempenho institucional. Conforme o referencial *“Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional”* da ENAP, uma eventual avaliação de atributos dos Programas e objetivos do PPA, que não foi feita no presente trabalho, deveria ser realizada a partir de outros critérios e teria consequentemente outros resultados.

competências, integrar e valorizar pessoas e captar novos talentos”, a governança do ministério é mais direta.¹³

A opção por indicadores finalísticos sobre os quais o ministério tem baixo grau de governança pode prejudicar a aferição do desempenho da entidade na consecução de seus objetivos – os indicadores podem ser influenciados por variáveis alheias ao esforço do MCTI e, assim, não serem suficientemente representativos de sua atuação. No entendimento da equipe de auditoria, uma das causas guarda relação com os fatos apontados na seção anterior (fragilidades no planejamento de longo prazo) – a construção de um planejamento institucional sem referenciais setoriais atualizados e de longo prazo pode ter dificultado a separação entre os níveis estratégicos (objetivos setoriais e objetivos institucionais).

Tal situação é reforçada pela ausência de indicadores de esforço (e/ou direcionadores/intermediários) no Painel de Indicadores da Estratégia 2020-2030. A relevância de indicadores de esforço se fundamenta na necessidade de saber como os resultados almejados serão obtidos – quais ações, estratégias e resultados intermediários serão implementados e monitorados de modo que os resultados sejam atingidos. A divisão entre indicadores de esforço e de resultado é considerada importante *“porque com o uso de ambos os tipos de indicadores para a mensuração do alcance de um determinado objetivo é possível identificar relações de causa e efeito entre as ações empreendidas e os resultados alcançados, ou seja: se as ações realizadas estão ou não se refletindo em resultados; se os resultados alcançados decorrem das ações realizadas.”*¹⁴ (grifo nosso).

Ao avaliar o Painel de Indicadores disponível no sítio da Estratégia 2020-2030 e as fichas dos indicadores disponibilizadas pelo MCTI, nas quais o próprio ministério classificou os indicadores nas dimensões de resultado e esforço, verificou-se que todos os indicadores foram vinculados à dimensão de resultado.¹⁵ A ausência de indicadores de esforço e/ou de resultado pode ser prejudicial – *“um sistema de medição que possui apenas indicadores de resultados reflete falta de conexão entre a estratégia, os meios e os resultados. Para deixar mais claro, a alta direção ficará apenas na torcida para que os resultados aconteçam.”*¹⁶ (grifo nosso).

Tal opção, combinada a indicadores de resultado sobre os quais o ministério tem baixo grau de governança, pode trazer riscos para o planejamento estratégico, no sentido de prejudicar não apenas a comunicação estratégica das equipes, mas também a compreensão por parte da sociedade acerca das estratégias elegidas para atingimento dos objetivos e, por

¹³ Como indicadores que estão mais próximos da governança do ministério (mas que ainda assim dependem de fatores não controlados pelo MCTI) poderiam ser apontados os índices *“Evolução da proporção do faturamento em bens com tecnologia nacional no âmbito da Lei de TICs”, “Número de empresas que utilizam pelo menos 1 Instrumento de Inovação”, “Adesão Institucional à SNCT”*, entre outros.

¹⁴ ENAP, 2015.

¹⁵ De acordo com o ministério, não foram encaminhadas fichas dos indicadores relativos aos cinco primeiros objetivos da Estratégia 2020-2030, uma vez que, em sendo objetivos do PPA, seus atributos estão disponíveis no SIOP. Naquele sistema, contudo, não foi possível identificar a classificação dos indicadores de acordo com a dimensão, tal como nas fichas encaminhadas pelo MCTI. De qualquer forma, em análise realizada pela CGU, entende-se que tais indicadores também estão vinculados à dimensão de resultado.

¹⁶ ENAP, 2015.

consequente, a aferição de desempenho institucional almejada. Tal como observado quanto aos objetivos pouco específicos, a ausência de indicadores direcionadores em parte dos objetivos finalísticos na Estratégia 2020-2030 pode prejudicar a compreensão da relação de causa e efeito esperada pelo ministério, isto é, das hipóteses lógicas que sustentam as escolhas realizadas. Na mesma linha, o monitoramento e a avaliação de desempenho do ministério também podem enfrentar desafios – sem estratégias e hipóteses explicitadas, as análises acerca do cumprimento das metas e do atingimento de objetivos podem ficar comprometidas.¹⁷

Ainda que esse resultado possa ser parcialmente justificável pela etapa inicial em que se encontra o desdobramento da Estratégia 2020-2030, é importante que as equipes responsáveis estejam atentas aos riscos aqui apontados, de modo que seja possível identificar e mensurar a atuação do ministério diante dos objetivos listados. A esse respeito, o ministério informou que têm sido realizadas atividades vinculadas à Gestão de Riscos Estratégicos (GRE), dentre as quais se destaca o Framework de Gestão de Riscos Estratégicos do MCTI (FGRE-MCTI). O FGRE-MCTI prevê que todos os objetivos estratégicos que compõem o Mapa Estratégico do ministério serão objetos do sistema de gestão de riscos estratégicos, sendo elaborados, para cada um deles, processos de GRE (pelo menos até a etapa de avaliação de riscos). Contudo, o Plano de GRE do MCTI e os processos relativos a cada um dos objetivos estratégicos não foram apresentados à CGU, pelo qual entende-se pertinente o monitoramento da questão por parte dos órgãos de controle.

1.2 Necessidade de melhorias no planejamento e monitoramento das Unidades de Pesquisa pela Subsecretaria de Unidades Vinculadas – SUV

No âmbito de levantamento de informações realizado para elaboração do Relatório de Auditoria OS nº 201900358, a CGU identificou que o planejamento e o acompanhamento das Unidades de Pesquisa por parte do MCTI ocorrem, primordialmente, por meio de dois instrumentos: os Planos Diretores de Unidade (PDUs) e os Termos de Compromisso de Gestão (TCGs).

A partir de um estudo realizado pelo CGEE em 2005, o Regimento Interno do ministério passou a prever a elaboração de Planos Diretores por parte das Unidades de Pesquisa, os quais se tornaram o principal instrumento de planejamento estratégico no nível das UPs. No que se refere aos TCGs, pode-se afirmar que o cerne desse modelo de avaliação surgiu das recomendações da Comissão Tundisi.¹⁸ Desde 2002, as Unidades de Pesquisa passaram a

¹⁷ De acordo com o MCTI, os indicadores de esforço serão construídos em etapa posterior do processo de planejamento estratégico.

¹⁸ Em 26 de abril de 2000, por meio da Portaria 137/2000, o então Ministro de Ciência e Tecnologia criou uma Comissão para avaliar e propor alterações no processo de gestão das Unidades de Pesquisa próprias do ministério. A Comissão, composta por 10 membros, foi presidida pelo Dr. José Galizia Tundisi (pelo qual o colegiado ficou conhecido como “Comissão Tundisi”). Além disso, contou com a participação de 72 membros externos (além de outros 44 vinculados diretamente ao MCTIC), os quais compuseram os Comitês de Avaliação específicos de cada uma das UPs. O Relatório “Proposta de Política de Longo Prazo para as Unidades de Pesquisa vinculadas ao Ministério da Ciência e Tecnologia” elaborou diagnóstico dos principais problemas encontrados e traçou linhas de ação para o seu enfrentamento; em especial, pregou a aproximação das UPs ao modelo das Organizações Sociais (OS) por meio da celebração de “contratos de desempenho”.

pactuar anualmente Termos de Compromisso de Gestão (TCG), nos quais foi incluído um conjunto de indicadores e metas. O desempenho das unidades, avaliado por meio do resultado desses indicadores, subsidiaria a atuação do MCTIC enquanto órgão supervisor.

No levantamento de informações realizado pela CGU ao final de 2018, concluiu-se que os PDUs, em regra, refletiam os pilares fundamentais e os temas estratégicos da ENCTI. Além disso, constavam definições de metas físicas para o atingimento dos objetivos no médio prazo, permitindo, portanto, o acompanhamento da política pública. Apesar disso, a equipe de auditoria identificou que o processo de acompanhamento do desempenho das unidades por parte do ministério centrava-se, essencialmente, na verificação das metas e indicadores dos Termos de Compromisso de Gestão, o que não permitia que o MCTIC aferisse a contribuição das unidades para o atingimento dos objetivos e metas delineados no Plano Diretor. Tais achados subsidiaram o Relatório de Auditoria nº 201900358, em que foram exaradas duas recomendações pertinentes a essa temática:

- 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;
- 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.

Em análise da documentação disponibilizada pelo ministério, é possível afirmar que, em 2019, o Ministério engendrou esforços para atendimento dessas recomendações. As fragilidades encontradas à época, contudo, foram apenas parcialmente sanadas, conforme se percebe na avaliação a seguir delineada.

Antes de passar à análise, entretanto, cabe destacar que mudanças no Regimento Interno do ministério alteraram as estruturas organizacionais previamente responsáveis pela pactuação e pela avaliação das Unidades de Pesquisa do MCTI. À época do levantamento de informações realizado sob a Ordem de Serviço CGU nº 201801801, a Diretoria de Gestão das Unidades de Pesquisa e Organizações Sociais (DPO) e a Coordenação-Geral de Unidades de Pesquisa e Organizações Sociais do MCTI eram as unidades responsáveis pela supervisão das UPs. À Coordenação-Geral de Gestão das Unidades de Pesquisa (CGUP), estavam vinculadas a Coordenação das Unidades de Pesquisa (COUPE), responsável pela pactuação dos TCGs, e a Coordenação de Avaliação (COAVL), responsável pela avaliação dos referidos Termos. Sob o regimento estabelecido a partir de 2019, entretanto, a CGUP passou a ter apenas uma coordenação a ela vinculada (Coordenação de Gestão de Unidades de Pesquisa – COUPE). De acordo com informações prestadas pelo MCTI, a Subsecretaria de Unidades Vinculadas (SUV) está em reestruturação, processo no qual a segregação de funções entre pactuação e avaliação voltará a ocorrer.¹⁹

¹⁹ De acordo com o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, o princípio da segregação de funções “consiste na separação de funções de tal forma que

1.2.1 Planos Diretores de Unidade (PDUs) e Termos de Compromisso de Gestão (TCG): avanços no alinhamento não atingiram maior parte das UPs

Quanto aos PDUs propriamente ditos, em que pese não ter havido mudança relevante quanto à situação encontrada pela CGU anteriormente (a maioria das unidades possui Planos com vigência iniciada entre 2016-2019 e conclusão prevista entre 2020-2022), repisa-se que as fragilidades da ENCTI apontadas pelo TCU no Acórdão nº 1.237/2019 não foram sanadas até o momento.²⁰ Nesse sentido, quando sanadas, é preciso que os demais níveis do planejamento do ministério também sejam revistos, de modo que permaneçam alinhados a referenciais estratégicos atualizados.

No que se refere ao alinhamento entre os Planos Diretores e os TCGs (principal instrumento de acompanhamento do desempenho das unidades), foi possível verificar que a SUV/MCTI engendrou esforços no sentido de orientar as unidades a propor TCGs e indicadores alinhados aos seus respectivos PDUs. De acordo com a unidade, as UPs foram orientadas durante a reunião de avaliação do PCI em 2019, além de videoconferências realizadas ao longo do mesmo exercício, registradas nos processos eletrônicos disponibilizados para análise da CGU.²¹ Para o ministério, os resultados mais promissores foram obtidos com as seguintes unidades: INT, CETEM, CEMADEN, INSA, LNA e LNCC.

Em análise dos casos destacados pelo MCTI, verificou-se que, de fato, há avanços a serem reconhecidos, ainda que alcançados em graus distintos entre as unidades.²² O caso do INT é particularmente interessante: em primeiro lugar, os documentos indicam ter havido um esforço significativo por parte da unidade não apenas para revisar os indicadores pactuados no TCG mas, especialmente, para torná-los alinhados ao planejamento estratégico da unidade. Percebe-se que na proposta de Termo encaminhada pelo INT, parte dos objetivos estratégicos possui indicadores do TCG individualmente vinculados. Ainda que não tenha sido possível identificar os motivos pelos quais nem todos os objetivos do PDU estão contemplados com indicadores do TCG, houve avanço no que se refere ao alinhamento dos instrumentos.

No caso do CETEM, também destacado pelo ministério, percebe-se que o mapa estratégico da unidade foi inserido na proposta de TCG e seus indicadores foram vinculados aos objetivos, ainda que de forma mais abrangente. Objetivos e indicadores são divididos em categorias

estejam segregadas entre pessoas diferentes, a fim de reduzir o risco de erros ou de ações inadequadas ou fraudulentas. Geralmente implica dividir as responsabilidades de registro, autorização e aprovação de transações, bem como de manuseio dos ativos relacionados.” Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual-de-orientacoes-tecnicas-1.pdf>. Último acesso: 26/08/2020.

²⁰ CETENE e INMA não elaboraram Planos Diretores até o momento (no caso do CETENE, em virtude do processo de escolha de nova Diretoria e o INMA, segundo o ministério, por ser unidade relativamente recente); o CTI aguarda a conclusão do Planejamento Estratégico do ministério para elaboração do novo Plano e o INPE aguarda a definição do novo Regimento Interno, em virtude da reestruturação da unidade solicitada pelo MCTI. O INSA apresentou PDU com vigência entre 2020 e 2024.

²¹ O PCI é um Programa de bolsas operacionalizado pelo CNPq com vistas a fomentar a capacitação Técnica, Científica e de Inovação das Unidades de Pesquisas ligadas ao MCTI.

²² As análises a seguir consignadas dizem respeito primordialmente ao exercício de 2019. Casos específicos, cuja análise da documentação referente a 2020 se mostrou pertinente à situação avaliada, estão especialmente indicados.

análogas: finalísticos, habilitadores e de suporte. Nessa opção, contudo, o vínculo entre o objetivo que se pretende alcançar e a realidade que os indicadores tentam mensurar fica menos evidente, quando comparado à alternativa adotada pelo INT. No que se refere a LNA, LNCC, CEMADEN e INSA, unidades também destacadas pelo ministério, os esforços tiveram resultados distintos.²³

Quanto às demais unidades, contudo, os avanços são menos evidentes. Em regra, os indicadores dos TCGs não estão vinculados expressamente a objetivos estratégicos, mesmo naqueles casos em que há anexos específicos no TCG para o PDU (a SUV, em geral, não aprofunda a análise sobre esses anexos). Além disso, a pactuação das metas observa, primordialmente, a média histórica de desempenho das unidades e/ou o resultado obtido no ano anterior, além de questões contextuais, sem vinculação sistemática a objetivos estratégicos. Nesse conjunto majoritário, percebe-se, portanto, que os indicadores dos TCGs 2019 continuam essencialmente desvinculados dos PDUs, pelo qual não é possível aferir, por meio de tais índices, a contribuição das unidades para os objetivos estratégicos definidos.

Diante do exposto, entende-se que a SUV/MCTI engendrou esforços no sentido de atender a recomendação da CGU relativa ao alinhamento entre os PDUs e os respectivos TCGs, muito embora tais esforços não tenham alcançado a maioria das unidades de pesquisa vinculadas ao ministério em 2019. Tal situação deve continuar a ser endereçada pelo ministério, uma vez que as fragilidades no alinhamento de tais instrumentos comprometem a capacidade do MCTI de avaliar a contribuição de suas unidades para o atingimento de seus objetivos. Do mesmo modo, a efetiva adoção das medidas continuará sendo objeto de acompanhamento da CGU por meio do acompanhamento do Plano de Providências Permanente do ministério.

1.2.2 Os Termos de Compromisso de Gestão (TCG) enquanto instrumentos de planejamento e acompanhamento: fragilidades no processo de pactuação e avaliação

No que se refere aos Termos de Compromisso de Gestão propriamente ditos, isto é, aos TCGs enquanto instrumentos de planejamento e acompanhamento, as fragilidades apontadas pela CGU no âmbito do Relatório de Auditoria nº 201900358 também não foram completamente sanadas, conforme se vê nas análises abaixo consignadas.

a) TCGs assinados ao término do exercício

²³ Quanto ao LNCC, o Plano Diretor vincula os objetivos estratégicos aos indicadores do TCG, que os relaciona de forma abrangente, por sua vez. No caso do LNA, no PDU, em alguns objetivos há vinculação de indicadores do TCG, embora isso não ocorra no TCG. No CEMADEN, há anexo no TCG relativo ao Plano Integrado de Pesquisa e Operação (PIPO), muito embora os indicadores não estejam vinculados a eles expressamente. No que tange a essas três unidades, contudo, os pareceres de pactuação denotam esforço razoável para vinculação entre os indicadores propostos e referenciais estratégicos, ainda que isso não esteja refletido nos TCGs propriamente ditos. Quanto ao INSA, embora não tenha sido possível verificar avanços de alinhamento no que tange o TCG 2019, a unidade publicou novo Plano Diretor em 2020, vinculando alguns indicadores do TCG a diretrizes estratégicas.

Tal como ocorreu em 2017 e 2018, os TCGs relativos a 2019 também foram assinados ao término do exercício: os 16 termos foram assinados no último trimestre do ano (10 deles, nas últimas semanas de dezembro). A análise dos processos indica que isso aconteceu em virtude de prazo alongado de negociação dos termos por parte da SUV/MCTI, em que houve revisão de alguns indicadores tal como recomendado pela CGU, e também de procedimentos vinculados à análise jurídica dos TCGs. Conforme apontado anteriormente, ao considerar o TCG como instrumento de planejamento e de acompanhamento, é importante que as metas sejam pactuadas na fase inicial do exercício, de modo que possam orientar de fato as atividades das UPs.

b) Utilização da média histórica como principal critério para pactuação das metas

Assim como na avaliação anterior, também se verificou que o principal critério levado em consideração pela SUV ao propor as metas do exercício diz respeito à média histórica do desempenho das unidades nos respectivos indicadores. A Nota Técnica que subsidiou a pactuação de 2019 do IBICT é emblemática nesse sentido – as metas são pactuadas à luz do desempenho obtido no ano anterior e, além disso, da média histórica da unidade naquele indicador. Isso se repete mesmo em unidades cujos indicadores foram alinhados aos objetivos do PDU, como o CETEM.

Assim como pontuado pela CGU anteriormente, a utilização da média histórica como parâmetro não significa necessariamente que as unidades não estejam contribuindo, cada uma a seu modo e em diferentes graus, para os objetivos estratégicos do ministério. É possível que a manutenção do desempenho ao longo dos anos tenha contribuições relevantes para o desenvolvimento científico e tecnológico do país (especialmente em contexto de redução orçamentária e de pessoal, tal como enfrentado pelas UPs atualmente). Aponta-se, na verdade, que a série histórica não permite o acompanhamento e a avaliação, por parte do MCTI, da contribuição das unidades para os objetivos estratégicos – ao pactuar e avaliar o desempenho das unidades com base unicamente na média histórica, não é possível aferir se tal desempenho contribui ou não para os objetivos delineados.

Nesse sentido, além do alinhamento entre os instrumentos que vem sendo realizado paulatinamente, é de suma importância que os procedimentos de pactuação e de avaliação também incorporem esses aspectos, de modo que considerem não apenas a média histórica, mas também o cumprimento dos objetivos estratégicos delineados no PDU. É necessário, portanto, que ao pactuar determinada meta, a SUV leve em consideração os resultados necessários para atingimento dos objetivos delineados nos referenciais estratégicos, entre outros fatores. No mesmo sentido, é preciso que a equipe responsável pela avaliação analise o atingimento das metas à luz dos objetivos definidos. Dessa forma, o ministério terá maior capacidade de manter suas unidades alinhadas aos referenciais estratégicos, reforçando, portanto, aspectos de governança.

c) Fragilidades nas justificativas apresentadas para pactuação das metas

Em análise dos pareceres que fundamentam a pactuação das metas dos TCGs, foi verificado número significativo em que a pactuação estabelecida não está justificada, apresenta justificativa genérica e/ou se baseia fundamentalmente na média histórica (o que prejudica a

compreensão da relação entre a meta e os objetivos estratégicos, conforme supracitado). Há também casos em que a justificativa é apresentada de forma generalizada, sem que seu impacto nos indicadores seja detalhado de forma específica.

Diante dessa situação, a transparência do processo resta prejudicada, uma vez que não é possível identificar os motivos pelos quais a pactuação está sendo realizada daquela forma, o que é ainda mais premente quando as metas são reduzidas em relação ao ano anterior e/ou à média histórica. A esse respeito, ainda que o contexto de dificuldades orçamentárias e de redução de pessoal pelo qual passam as unidades de pesquisa seja reconhecido e possa justificar tais reduções, é importante que a pactuação exponha os motivos que fundamentam o estabelecimento das metas de forma individual, de modo que se amplie a transparência sobre o processo de acompanhamento das UPs por parte do ministério.

d) Fragilidades no processo de avaliação: integridade e controle dos dados

No âmbito do Relatório de Auditoria nº 201801801, a CGU identificou que a avaliação das Unidades de Pesquisa realizada pela SUV, com fundamento nos TCGs, tinha por base, essencialmente, os resultados declarados pelas UPs – foram identificados, a título de exemplo, equívocos na aplicação das fórmulas e, conseqüentemente, resultados distorcidos, os quais não foram detectados pela SUV à época. A apresentação de relatórios sem memória de cálculo, em documentos de texto, além de grande número de indicadores e fórmulas distintas a serem acompanhados, foram apontados como possíveis fatores a serem observados pela unidade auditada.

De acordo com a SUV/MCTI, em atendimento aos apontamentos da CGU, foi iniciado um processo de revisão dos Quadros de Indicadores de Desempenho constantes dos TCGs. Esse processo de revisão teve por foco os indicadores considerados comuns ao conjunto das unidades de pesquisa.²⁴ Foram realizados ajustes em algumas nomenclaturas, fórmulas e definições de alguns parâmetros necessários para o cálculo dos resultados, dentre outros.

Em análise dos processos de pactuação dos TCGs 2019, verifica-se que as propostas de revisão encaminhadas pela SUV foram majoritariamente acolhidas pelas UPs. Em algumas unidades, o processo de revisão alcançou também os indicadores “específicos” de forma mais expressiva, como foi possível identificar nos casos do INT e do INPE, por exemplo. Na maioria das unidades, entretanto, a revisão dos indicadores específicos se deu de forma pontual. É possível afirmar, portanto, que houve avanço em algumas definições/fórmulas, muito embora o número de indicadores que a SUV monitora tenha se mantido relativamente estável (103 em 2018 e 105 em 2019). O alto número de indicadores distintos a serem monitorados pode representar riscos para a capacidade de acompanhamento do ministério, conforme apontado anteriormente pela CGU.

Ainda no que se refere aos controles instituídos pela unidade para garantir a integridade dos dados, de acordo com o ministério, foi elaborado banco de dados contendo informações tempestivas sobre cada indicador pactuado com as UPs, repositório este composto por

²⁴ De acordo com as informações prestadas pelo MCTI no Despacho CGUP (SEI 5735601) de 30 de julho de 2020 e na Planilha anexa à Nota Técnica nº 4710/2019/SEI-MCTIC.

planilhas eletrônicas individualizadas por unidade. Ao analisar tal documentação, percebe-se que há avanços quanto aos controles adotados para garantia da integridade dos dados utilizados para avaliação do desempenho das unidades, muito embora riscos significativos permaneçam. Percebe-se, por exemplo, que, em regra, as planilhas calculam automaticamente os percentuais de atingimento das metas pactuadas, os pontos obtidos pela unidade em cada indicador e o conceito final, o que reduz as possibilidades de equívocos nesses cálculos.²⁵ Nesse sentido, foram identificadas, em alguns pareceres de avaliação, correções realizadas pela SUV, especialmente vinculadas a equívocos nos cálculos dos percentuais, dos pontos e do conceito final.²⁶ A disposição de dados relativos aos pactos anteriores também favorece a comparação entre os registros de pactuação do MCTI (metas e pesos pactuados) e aqueles declarados pelas unidades nos relatórios.

Apesar da adoção desses procedimentos, entretanto, entende-se que os riscos para a integridade dos dados ainda são significativos. Em primeiro lugar, os dados referentes aos resultados obtidos pelas unidades em cada indicador são inseridos manualmente nas planilhas pela equipe da SUV, a partir do conteúdo dos respectivos relatórios (apresentados em documento de texto). Para além dos riscos existentes no que se refere a erros de digitação, não há evidências de que a SUV refaça os cálculos para obtenção dos resultados a partir das fórmulas e das memórias de cálculo apresentadas. Tal como apontado anteriormente, esse tipo de conduta pode representar riscos para a integridade dos dados utilizados pelo MCTI para avaliar o desempenho de suas unidades, podendo prejudicar, inclusive, a utilidade dessas informações. Finalmente, não há modelo de relatório a ser seguido pelas unidades, o que também pode dificultar o trabalho de acompanhamento por parte da SUV/MCTI.

Nesse sentido, entende-se que o ministério deve manter os esforços de modo a garantir a integridade das informações utilizadas para o cálculo dos indicadores e consequentemente para a avaliação de desempenho de suas Unidades de Pesquisa. Ademais, conforme registrado na recomendação exarada pela CGU, é importante que as alterações realizadas no que se refere ao alinhamento dos TCGs aos referenciais estratégicos do MCTI também sejam absorvidas pela equipe de avaliação, de modo que esse processo possa subsidiar a tomada de decisão, ao identificar a contribuição das UPs para os objetivos estratégicos da unidade auditada.

e) Avaliação não subsidia processo de pactuação

No que se refere aos subsídios concedidos pelo processo de avaliação ao processo de pactuação, no conjunto majoritário de unidades (11), os processos avaliativos relativos a 2018 foram concluídos posteriormente à assinatura do parecer de pactuação de 2019. Nesse

²⁵ Por meio dos Termos de Compromisso de Gestão (TCGs), as unidades de pesquisa do MCTI pactuam um conjunto de indicadores e respectivas metas. Cada indicador, além disso, possui peso previamente definido. Ao término do exercício, os percentuais de atingimento de cada meta geram notas (>= 91, 10; de 81 a 90, 8; de 71 a 80, 6; de 61 a 70, 4; de 50 a 60, 2; <= 49, 0). Essas notas, por sua vez, são multiplicadas pelos pesos atribuídos a cada indicador – o somatório desses resultados é então dividido pelo somatório dos pesos. Finalmente, o número obtido nesse cálculo indica o resultado obtido pela unidade: De 9,6 a 10, A – Excelente; de 9,0 a 9,5, B – Muito Bom; de 8,0 a 8,9, C – Bom; de 6,0 a 7,9, D – Satisfatório; de 4,0 a 5,9, E – Fraco; e < 4,0, F – Insuficiente.

²⁶ Esse tipo de correção foi identificado nos pareceres relativos aos TCG 2018 do CTI, do LNCC, do MPEG, do CBPF, do CEMADEN, do INMA, do INPA e do LNA.

sentido, pode-se afirmar que, na maioria das unidades, o processo de avaliação de 2018 não subsidiou o planejamento referente a 2019.

Quanto às outras cinco unidades, a documentação disponível nos processos eletrônicos não fornece elementos suficientes que comprovem a utilização sistemática dos pareceres de avaliação por parte da equipe responsável pela pactuação. Em alguns casos, a pactuação é compatível com as observações da equipe de avaliação (muito embora não haja registro desse vínculo); em outros, isso não acontece.

Diante do exposto, entende-se que o MCTI deve manter os esforços no sentido de garantir que o processo de avaliação subsidie a pactuação do exercício subsequente, de modo a permitir que o planejamento das unidades seja revisto a partir do monitoramento e do acompanhamento da política pública. Em especial, isso deve ser feito em observância do alinhamento estratégico entre os objetivos estratégicos do PDU e os indicadores do TCG, de modo que o processo avaliativo forneça subsídios não apenas relativos ao cumprimento das metas estabelecidas para os indicadores do TCG, mas também no que toca ao atingimento dos objetivos delineados nos Planos Diretores de Unidade.

1.3 Riscos para a coordenação e coerência das atividades: ausência de procedimento padronizado que vincule as propostas de TED aos referenciais estratégicos e não-participação da SUV nos repasses realizados pelas Secretarias finalísticas do MCTI

Coordenação e coerência têm sido amplamente reconhecidas como componentes essenciais para a garantia da governança das políticas públicas. Nesse sentido, afirma o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU:

As políticas públicas devem ser integradas, tanto interna quanto externamente, de forma que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas partes interessadas sejam alinhados para se reforçar mutuamente. Espera-se a institucionalização e reforço dos mecanismos de coordenação, de forma a criar condições para a atuação conjunta e sinérgica, evitando assim superposições ou esforços mutuamente contraproducentes. (destaque nosso).²⁷

²⁷ Corroborando a relevância do alinhamento entre os TEDs e os objetivos institucionais das entidades envolvidas, afirma o Parecer nº 09/2013 da Câmara Permanente de Convênios da PGF/AGU, seguindo posicionamento do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1.771/2009 (Plenário): “(...) não há margem para a celebração de termos de cooperação quando se almeje a execução de obras, a aquisição de bens ou mesmo a prestação de serviços que não guardem compatibilidade com a missão institucional da entidade a quem se pretende transferir os recursos, isto é, quando não houver relação direta com as finalidades legais para as quais foi criada a entidade, sob pena de restar configurada ofensa ao art. 37, XXI, da Constituição Federal e, por conseguinte, à própria Lei nº 8.666/1993.” BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria Geral Federal. Câmara Permanente de Convênios. Parecer nº 09/2013, de 06 de setembro de 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/arquivos/PARECERN092013CAMARAPERMANENTECONVENIOSDEPCONSUPGFAGU.pdf>. Último acesso: 17/09/2020.

De modo a identificar o grau de coordenação e coerência das iniciativas do MCTI no que se refere às Unidades de Pesquisa a ele vinculadas, portanto, a CGU analisou treze (13) Termos de Execução Descentralizada assinados pelas UPs nos últimos anos.²⁸ Em especial, a equipe de auditoria verificou o grau de participação da Subsecretaria de Unidades Vinculadas (SUV) nos Termos assinados com outras Secretarias e, principalmente, a existência de mecanismos que permitissem maior coordenação e coerência das atividades, como, por exemplo, a vinculação dos projetos aos referenciais que definem as prioridades da unidade (como a ENCTI e, no caso das UPs especificamente, os Planos Diretores de Unidade e os Termos de Compromisso de Gestão).

Em análise da documentação, percebe-se que não há um procedimento padronizado no que se refere à vinculação dos projetos a serem executados via TED aos referenciais estratégicos do ministério. Há projetos que se vinculam expressamente à ENCTI e ao respectivo PDU (ainda que de forma ampla); de outro lado, há repasses vinculados a referenciais estratégicos setoriais coordenados por outros órgãos, como, por exemplo, o Plano Nacional de Gestão de Riscos e Respostas a Desastres Naturais (PGRRRD) e o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (PLANAVEG) – essa situação foi identificada não apenas em TEDs assinados pelas UPs com outros ministérios, mas também em repasses realizados pelas secretarias finalísticas do próprio MCTI. Também há TEDs em que não há menção expressa a referenciais estratégicos.

De forma similar, o posicionamento das áreas técnicas quanto à pertinência das propostas também não segue procedimento padrão no que tange a aderência dos projetos às prioridades do ministério. Em regra, os pareceres técnicos seguem as informações constantes das justificativas apresentadas pelos proponentes, havendo as mesmas variações anteriormente apontadas.

Além disso, nos repasses realizados por outras Secretarias, não foram encontradas evidências de participação da SUV nos processos. Ainda que esse procedimento não seja compulsório, a participação da Subsecretaria poderia contribuir para maior coordenação das atividades, tendo em vista, especialmente, que a SUV é responsável, dentre outros, por supervisionar as Unidades de Pesquisa. Nesse sentido, os repasses via TED poderiam ser avaliados à luz das metas previstas nos respectivos Planos Diretores de Unidade e nos Termos de Compromisso de Gestão, instrumentos atualmente utilizados para aferição de desempenho das UPs.

A ausência de um procedimento padronizado que vincule as propostas de TEDs aos referenciais estratégicos do ministério, combinada à ausência de participação da SUV nos repasses realizados por outras secretarias, pode apresentar riscos à coordenação e coerência das atividades do MCTI, uma vez que podem ser aprovados projetos que não se coadunam

²⁸ Dentre os mais de 200 TEDs listados pelo MCTI em resposta à solicitação da CGU, foram selecionados os dez de maior materialidade, além de outros três assinados pelas UPs com entidades externas ao ministério. A amostra representa aproximadamente 6% do universo do total, no que se refere ao quantitativo de processos, e 40% dos valores repassados. Reforça-se, especialmente, que os processos foram analisados única e exclusivamente sob os critérios de governança aplicados na presente ação de controle (especificamente questões relacionadas ao alinhamento estratégico e à coordenação/coerência das atividades por parte da SUV/MCTI), não tendo sido efetuadas verificações vinculadas a questões de conformidade e/ou a outros enfoques.

com as prioridades previamente estabelecidas. A transparência das atividades também pode ser prejudicada, uma vez que a documentação, embora muitas vezes extensa, não permite a visualização do vínculo entre a atividade proposta e os objetivos estratégicos previamente definidos. Não resta evidente, portanto, como o repasse se insere nas prioridades listadas pelo ministério.

Reconhece-se, nesse contexto, que a capacidade operacional da SUV pode representar um fator limitador a essa participação. Por outro lado, a definição de um procedimento padronizado poderia mitigar, ainda que em parte, os riscos apontados.

Como boa prática, destaca-se modelo de projeto básico utilizado pelo CETEM em dois Termos de Execução Descentralizada analisados, no qual as equipes informam o grau de “*aderência (vínculo) das ações propostas no projeto com as finalidades da política de ciência e tecnologia*”. Em sentido análogo, a Portaria MCTI nº 1.917/2020, ao disciplinar os procedimentos técnicos e operacionais de promoção, acompanhamento, avaliação e fiscalização da execução dos contratos de gestão firmados com entidades qualificadas como Organizações Sociais (OS), estabelece que propostas de TEDs advindas de órgãos e/ou de secretarias do ministério devem ser acompanhadas de “*justificativa técnica para a atividade ou o projeto, incluindo exposição quanto à aderência da proposta às diretrizes ou aos objetivos estratégicos do respectivo Contrato de Gestão.*” Esse tipo de prática pode favorecer a coordenação das atividades e consequentemente a governança da política pública, ao permitir que a equipe responsável pela análise da proposta identifique a respectiva vinculação aos referenciais estratégicos.

1.4 FNDCT

1.4.1 Necessidade de maior priorização na adoção do Modelo de Avaliação Global

Esta seção analisa a implementação do Modelo de Avaliação Global (MAG) do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). A implementação do MAG foi determinada em 2013 pelo Acórdão nº 3440/2013, do TCU, que diz:

“determinar ao Conselho Diretor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) que, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, desenvolvam e divulguem o modelo de avaliação global do FNDCT, que contemple os métodos, os indicadores e as informações para avaliar os resultados de cada modalidade de investimento dos recursos do fundo, considerando ser medida imprescindível ao pleno cumprimento do art. 9º, IX, da Lei 11.540/2007”.²⁹

Após esse primeiro Acórdão, em 2015, novo Acórdão do TCU, de nº 65/2015 – Plenário, prorrogou para 31 de agosto desse mesmo ano o prazo para o cumprimento das determinações do Acórdão nº 3440/2013, incluindo a deliberação 9.3 (determinar ao

²⁹ Acórdão nº3440/2013 - TCU - Plenário

Conselho Diretor do FNDCT, ao MCTI e à Finep que desenvolvessem e divulgassem o Modelo de Avaliação Global do FNDCT, em atendimento à solicitação do MCTI e da Finep.

No ano seguinte, o Acórdão do TCU nº 2972/2016 - Plenário – versou sobre monitoramento das recomendações do Acórdão 3.440/2013, sendo que a implementação do MAG também foi objeto da Auditoria Anual de Contas da CGU no ano de 2016. No Relatório CGU 201700902³⁰, foi constatado que o Modelo de Avaliação Global (MAG) do FNDCT não estava implementado. Segundo apurado, houve dificuldades para realizar a implementação coordenada do MAG em suas diferentes agências de fomento, resultando na ausência de coleta dos dados para avaliação das ações apoiadas pelo Fundo. A necessidade de regulamentação do MAG é reforçada pela identificação de outras fragilidades, tais como necessidade de planejamento de longo prazo e melhor monitoramento dos riscos³¹.

Considerando esse contexto, foi recomendado que a governança do FNDCT estabelecesse uma política de investimento “que harmonize critérios de risco e retorno para investimento e desinvestimento em projetos e programas do Fundo, além das diretrizes estratégicas vigentes, bem como complemente o Modelo de Avaliação Global do Fundo quanto a orientações para acompanhamento desses empreendimentos ao longo do seu ciclo de vida e não apenas após um tempo mínimo para alcance de impacto de médio-longo prazos”³².

Na ocasião da auditoria, tanto o FNDCT quanto Finep reforçaram que os indicadores, metas e planos de ação para os objetivos estratégicos do Fundo, ressaltando as métricas do MAG, encontravam-se em desenvolvimento. Porém, ficou constatado que o MAG não estava implementado, bem como havia imprecisões na definição de temas dos indicadores de resultados e impactos, fato que, pelo menos no curto prazo, continuaria levando o FNDCT à tomada de decisões sobre o investimento ou o desinvestimento em ações sem o apoio de avaliações e critérios objetivos. Assim, a Auditoria de Contas de 2016 recomendou maior análise nas definições dos indicadores e parâmetros de avaliação presentes no MAG naquele momento.

Tendo em vista esta recomendação, a presente auditoria retomou o acompanhamento da elaboração, desenvolvimento e implementação do MAG. Questionados sobre o tema, tanto MCTI quanto Finep manifestaram concordância com o exposto pela CGU. O MCTI informou que:

“A partir desse exercício de 2020, foram incorporadas nas Cartas Propostas de Linhas de CTI (documento de apresentação de propostas ao FNDCT), exigências de expectativas de impacto nos indicadores do MAG. As Cartas, com essas novas informações, compuseram o Plano Anual de Investimento do FNDCT 2020, fazendo com que fossem avaliados, sob uma perspectiva ainda

³⁰ Disponível em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/858550>

³¹ Destaca-se que o atual estágio de implementação das recomendações emitidas será discutido em seção específica do presente relatório.

inicial, mas já lançando um olhar crítico, os possíveis indicadores afetados pela proposta apresentada.”

Especificamente sobre os indicadores do MAG, foi informado que o Conselho Diretor do FNDCT aprovou alocação de recursos para o exercício do ano corrente visando às seguintes atividades:

“revisão e atualização desses indicadores, bem como para implementação de um repositório de informações que irá alimentar e possibilitar a operacionalização definitiva do Modelo de forma a automatizar a compilação de dados pelo MCTIC a partir de levantamentos junto à Finep, ao CNPq, aos conveniados e de outras bases de dados oficiais, promovendo o alcance dos objetivos pretendidos mais elevados, que são de prover elementos para a tomada de decisão pelos gestores, bem como reforçar a transparência passando a ser uma importante fonte de consulta para a sociedade sobre os resultados e impactos trazidos do Fundo.”

Ademais, a Finep informou que, em março de 2020, foi aprovado o Plano de Investimento, onde consta a ação “Pesquisa e desenvolvimento de Sistema de Informação para Avaliação de Impacto do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), com a aplicação do Modelo de Avaliação Global (MAG)”, com recursos destinados aos anos de 2020, 2021 e 2022, a ser realizada por instituição selecionada por meio de Chamada Pública, sendo a Finep a responsável por essa seleção. Informou também que o Termo de Referência (TR) para seleção da instituição será submetido à apreciação, e possível aprovação, da Diretoria Executiva da empresa em setembro deste ano. Caso seja aprovado, a previsão é de o TR seja imediatamente publicado.

De acordo com Plano de Ação encaminhado, das 25 ações propostas, 17 constam como executadas. As demais ações constantes no Plano possuem calendário de execução entre o segundo semestre de 2020 e final de 2022. As ações de “Elaboração de proposta para desenvolvimento e implementação do sistema de informações do MAG” na Finep, CNPq e MCTI têm execução prevista para os meses de agosto e setembro de 2020. Já as ações de “Desenvolvimento e implementação do sistema de informações do MAG”, também naquelas três instituições, têm previsão de execução entre outubro de 2020 e julho de 2021. A última ação do Plano – “Acompanhamento pós-implementação do sistema” – está prevista para iniciar em agosto de 2021 e ir até o final de 2022.

Tendo em vista que a implementação do Modelo de Avaliação Global (MAG) foi determinada em 2013, ou seja, há sete anos, ressalta-se a demora no cumprimento desta determinação e, portanto, a importância de que o calendário do Plano de Ação apresentado seja rigorosamente cumprido nos prazos determinados. Possíveis extensões nos prazos atualmente previstos acarretaria comprometimento na qualidade da governança e da tomada de decisão dos investimentos, uma vez que a avaliação das ações do FNDCT é fundamental para a identificação de acertos e erros e, conseqüentemente, e dos ajustes necessários para a melhor alocação de recursos.

1.4.2 Necessidade de melhorias na governança dos dispêndios lastreados com recursos do FNDCT no âmbito das operações reembolsáveis, modalidade empréstimo direto.

Esta seção apresenta um resumo dos principais achados registrados no Relatório CGU nº. 201902469³³, que versa acerca das operações reembolsáveis – modalidade direta, custeadas com recursos do FNDCT, e no qual foram analisados os custos envolvidos, sob a ótica do FNDCT, as taxas e premissas aplicadas, com destaque para equalização, além da destinação dos recursos aplicados.

Nos últimos anos, observou-se um aumento da participação da ação de equalização em relação às demais ações não reembolsáveis do FNDCT, sobretudo em decorrência do contingenciamento do fundo, de modo que a governança sobre esses recursos ganha ainda mais importância. Sobre esse assunto, destacam-se dois achados registrados no Relatório 201902469, resumidos de forma detalhada no Anexo II:

1. Utilização da equalização em fontes diversas das previstas pela Câmara Técnica de Política de Incentivo à Inovação – CTPII;
2. Necessidade de regularização da atuação da Câmara Técnica de Políticas de Política de Incentivo à Inovação – CTPII;
3. Necessidade de melhorias no acompanhamento dos resultados das operações reembolsáveis lastreadas com recursos do FNDCT.

Concluiu-se, com base na avaliação realizada, que houve um distanciamento do MCTI no acompanhamento da aplicação desses recursos nos últimos exercícios e um protagonismo da Finep na definição das formas de aplicação e das regras de utilização da equalização no âmbito das operações financiadas com recursos próprios da Estatal. Do ponto de vista dos resultados alcançados, foi detectada a necessidade de implantação de indicadores que melhor identifiquem os impactos econômicos e sociais advindos das operações financiadas, assim como manifestação da governança do fundo acerca da adequabilidade da carteira de empréstimos.

Impende destacar, nesse contexto, a adoção de providências da atual gestão para mitigação dos riscos identificados, evidenciada pela publicação da Portaria nº 1.819, de 23 de abril de 2020, que atualizou os parâmetros adotados na utilização da equalização, restringindo a sua aplicação somente aos projetos financiados pelo FNDCT e da Portaria MCTI nº 863, de 03 de março de 2020, que designou novos membros da CTPII e atribuiu à Coordenação-Geral de Governança de Fundos, da Secretaria-Executiva do MCTI, a competência de apoiar o seu funcionamento.

1.5 Atuação do Conselho Gestor do Funttel na análise da prestação de contas dos agentes financeiros e avaliação da gestão do CPqD sobre os convênios executados com recursos do Funttel.

O Funttel é um fundo de natureza contábil, instituído em novembro de 2000, com o objetivo de estimular o processo de inovação tecnológica, incentivar a capacitação de recursos humanos, fomentar a geração de empregos e promover o acesso de pequenas e médias

³³ Disponível em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/877501>.

empresas a recursos de capital, de modo a ampliar a competitividade da indústria brasileira de telecomunicações.

Anualmente os recursos do Fundo são repassados para agentes financeiros que, por sua vez, celebram convênios com instituições para o desenvolvimento de projetos de pesquisa no setor de telecomunicações. No exercício de 2018, foi aprovado o repasse de R\$ 349,5 milhões para execução de projetos em 2019.

Tendo em vista a materialidade dos recursos do Funttel, em 2019, foi realizada auditoria para avaliação de dois tópicos: a competência do Conselho Gestor do Funttel (CGF) de analisar a prestação de contas do agente financeiro Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD); e a gestão dos projetos do CPqD financiados com recursos do Funttel.

Os Achados de Auditoria e o detalhamento das evidências encontradas estão registrados no Relatório de Auditoria nº 201900109³⁴, sendo apresentado um resumo dos principais Achados a seguir.

Em relação ao primeiro tópico, cabe destacar que o CGF é o responsável pela administração dos recursos do Funttel. Ao final de cada exercício, os agentes financeiros e o CPqD devem apresentar a prestação de contas da utilização dos recursos do Fundo em cada convênio e projeto, cabendo ao CGF apreciar a prestação, julgando se aplicação dos recursos foi regular ou não.

Nos trabalhos de auditoria realizados foi verificado que não há definição, pelo CGF, de diretrizes, formato e informações mínimas exigidas nas prestações de contas dos agentes financeiros e do CPqD. Devido a esta ausência de informações mínimas, houve a necessidade de pedido de complementação dos dados, o que impactou sobremaneira o período total de análise e julgamento da prestação de contas, atentando contra a competência do CGF de acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundo, bem como permitir que uma má utilização dos recursos pudesse se perpetuar ao longo dos exercícios.

Além disso, foi observado que tanto o CGF, quanto a Finep, promovem a análise da prestação de contas do CPqD. No entanto, devido à falta de definição das responsabilidades dos agentes financeiros nesse processo de prestação de contas, foi constatada a duplicidade de esforços em alguns aspectos e ausência em outros, o que permitiu que falhas na execução dos convênios do CPqD não fossem percebidas por nenhuma das duas entidades.

Também foi verificado que, embora a legislação aplicada ao Fundo estabeleça o prazo para a entrega da prestação de contas, não há a previsão de controles e posteriores medidas saneadoras para os casos de descumprimento desses prazos estabelecidos. A ausência de controles pode aumentar a ocorrência de prestações de contas entregues intempestivamente, impactando todo o cronograma de planejamento e aplicação dos recursos do Funttel, além de inviabilizar o tempestivo acompanhamento dos resultados alcançados durante o ano, bem como a respectiva alocação dos recursos do Fundo.

³⁴ Disponível em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/855381>.

A Secretaria-Executiva do Funttel (SEF) tem a função de auxiliar o CGF na gestão dos recursos do Fundo e, dentre outras coisas, elabora um parecer sobre a prestação de contas do CPqD para subsidiar a apreciação pelo Conselho Gestor. No curso da auditoria realizada, foram verificadas oportunidades de melhoria na atuação da SEF. Primeiramente, foi observado que a SEF não respeitou os prazos para análise das prestações de contas do CPqD, pois a legislação vigente não estabelece nenhum controle ou medida para os casos de desrespeito aos prazos estabelecidos. Também foi verificada a duplicidade de esforços e deficiências na atuação da SEF, tendo em vista a análise da prestação de contas do CPqD já realizada pela Finep. Por último, foi verificado que a SEF realiza visitas físicas à Finep para verificação de processos administrativos, sendo que esta atividade poderia ser realizada remotamente, poupando os recursos do MCTIC para deslocamentos de servidores.

Averiguou-se também a necessidade de aprimoramento da transparência ativa das informações relacionadas ao Fundo, considerando que a própria legislação prevê a publicação de certas informações na internet. Todavia, consulta à página na internet do Funttel demonstrou que havia informações desatualizadas, ausentes e não agrupadas na seção destinada ao Fundo dentro do portal do MCTIC.

Em relação a essas constatações sobre a atuação do CGF, foi recomendado, de maneira geral, a revisão dos normativos do Fundo, para estabelecimento de melhores controles no processo de análise da prestação de conta dos agentes financeiros e do CPqD.

No que se refere à segunda frente de trabalho dessa auditoria, sobre a gestão dos convênios pelo CPqD, não foi localizado, nos Planos de Trabalho, e tampouco nos instrumentos de celebração dos convênios, a forma como as remunerações dos colaboradores seriam reajustadas ao longo do tempo de execução dos convênios, muito embora, reajustes salariais tenham sido efetivamente concedidos. Os salários foram as maiores despesas dos convênios analisados e, portanto, o aumento fornecido teve um impacto direto no custo final dos projetos.

Além disso, foi verificado que o total de horas trabalhadas em dois convênios era inferior ao constante nos Planos de Trabalho, muito embora, a remuneração dos colaboradores tenha aumentado.

Para a correção dessas falhas observadas na gestão dos convênios do CPqD, foi proposta a previsão de cláusulas de reajuste salarial nos instrumentos dos convênios e a melhoria da estimativa da quantidade de horas a serem trabalhadas para futuros convênios.

1.6 Necessidades de melhoria na governança da implementação do Marco Legal de CT&I

A presente seção apresenta, de forma sintetizada, os achados registrados no Relatório CGU nº 201902467³⁵, no qual foi realizado um diagnóstico de implementação do Marco Legal de CT&I sob três perspectivas: i) aspectos de governança adotados por parte do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, enquanto órgão supervisor da matéria; ii) grau de implementação da lei por parte dos Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs) vinculados ao MCTI; e iii) levantamento de iniciativas adotadas pelo Governo Federal. Um resumo detalhado dos pontos consta no Anexo III deste relatório.

A avaliação foi baseada, dentre outros critérios, no Referencial para Avaliação de Governança das Políticas Públicas do TCU. Considerando a grande quantidade de atores envolvidos, entende-se que a governança interinstitucional ganha ainda mais importância como forma de alinhar os esforços e diminuir a assimetria de informações entre as partes interessadas.

Entretanto, em avaliação das ações adotadas pelo MCTI, que tem o papel de supervisionar e coordenar a matéria no âmbito do governo federal, foi constatada a necessidade de aprimoramentos na condução da política, sobretudo em decorrência de:

1. Riscos na definição de ICT;
2. Ausência de Matriz de Responsabilidades e Mecanismos de Coordenação/Coerência;
3. Vulnerabilidades no monitoramento da implementação do Marco Legal de CT&I;
4. Dispositivos sem regulamentação complementar;
5. Capacidade operacional limitada & grau de maturidade incipiente dos NITs vinculados ao MCTI.

Nesse sentido, a CGU recomendou ao MCTI a adoção de iniciativas como o estabelecimento de mecanismos de governança interinstitucional para coordenação dos atores competentes, a definição de critérios para conceituação de entidades como ICT, a reformulação do Formulário para Informações sobre a Política de Propriedade Intelectual das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação do Brasil (FORMICT), a atualização das políticas de inovação das unidades de pesquisa vinculadas, a reestruturação dos Arranjos de NIT do ministério e, finalmente, a apresentação de um Plano de Ação para aproximação das UPs do ministério ao setor produtivo (quando pertinente).

Em manifestação encaminhada no dia 31 de julho de 2020, o Ministério informou as medidas que estão sendo adotadas para atendimento das recomendações, destacando o esforço para finalização e publicação da Política Nacional de Inovação que, segundo os gestores, conterà um modelo de governança mitigador dos riscos levantados; a publicação de pareceres pela Câmara Permanente da Ciência, Tecnologia e Inovações, da Procuradoria-Geral Federal³⁶, que objetiva diminuir a insegurança jurídica na adoção dos instrumentos previstos na legislação; além de outras medidas que permanecem objeto de acompanhamento da CGU por meio do Plano de Providências Permanente relacionado ao tema.

³⁵ O conjunto legislativo atualmente conhecido como Marco Legal de CT&I diz respeito à Emenda Constitucional nº 85/2015, à Lei nº 13.243/2016 (que alterou, dentre outras, a Lei nº 10.973/2004) e o Decreto nº 9.283/2018. O Relatório CGU nº 20190246713 está disponível em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/855388>.

³⁶ Pareceres disponíveis no endereço <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/consultoria-juridica/camara-permanente-da-ciencia-tecnologia-e-inovacao>.

Espera-se que tais medidas fomentem a utilização da lei por parte das entidades responsáveis e promovam maior segurança jurídica, colaborando para a geração de inovação. A efetiva implementação do Marco Legal de CT&I pode contribuir para que a estrutura robusta de ciência e tecnologia existente no Brasil se aproxime do setor produtivo, de modo a possibilitar ganhos reais de produtividade e competitividade para a economia brasileira.

2. Resultados Alcançados e Indicadores

Essa seção apresenta a avaliação do alcance dos objetivos da Lei de Informática, sobretudo em relação aos investimentos declarados por meio dos Relatórios Demonstrativos Anuais (RDA). Também são a atuação do MCTI em relação à gestão do estoque das prestações de contas encaminhadas pelas empresas relativas ao período compreendido entre os anos-base 2006 a 2016, e, também, a transparência dos dados e indicadores relacionados a essa política.

Ressalta-se que, no exercício avaliado, a CGU também realizou a avaliação da implementação do Marco Legal de CT&I, especificamente, os resultados da atuação dos NITs do MCTI (Relatório CGU nº 201902467), conforme pode ser verificado no extrato apresentado no Anexo III deste Relatório, assim como as medidas adotadas para monitoramento das metas estabelecidas no Plano de Ação para Promoção da Inovação Tecnológica, conforme explicado na seção 1.6 de presente relatório.

Do mesmo modo, no exercício 2019, a CGU também realizou a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos dos empréstimos do FNDCT (Relatório CGU nº. 201902469) sendo que os resultados apurados podem ser encontrados no extrato constante do Anexo II deste Relatório. Ainda em relação à avaliação dos resultados do FNDCT, ressalta-se que o estabelecimento de indicadores de impacto para os investimentos do Fundo tem relação direta com a necessidade de implantação do Modelo de Avaliação Global, conforme tratado na seção 1.4 deste Relatório.

2.1. Alcance dos objetivos da Lei de Informática

Esta seção buscou responder à questão de auditoria “De que forma a Lei de Informática contribuiu com o alcance dos objetivos estabelecidos pela política?”. A resposta foi obtida a partir da perspectiva dos atores envolvidos, tendo em vista que a Lei de Informática não estabelece, de maneira formal e explícita, quais são seus objetivos e metas, nem quais são os indicadores de desempenho desses objetivos e metas.

Formalmente, a ementa da Lei nº 8.248/91 (e alterações) versa apenas “sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação”, além de definir a relação dos bens incentivados e não incentivados, por meio do Decreto nº 5.906/2006. Deste modo, a relação dos principais resultados da Lei de Informática foi obtida a partir das informações contidas em documentos relacionados à política e das percepções de seus principais atores, colhidas mediante entrevista.

De acordo com as informações e percepções obtidas, os principais resultados proporcionados pela política de incentivos de que trata a Lei de Informática são:

1. Criação e manutenção de empresas do setor de tecnologia da informação e comunicações (TIC), além do adensamento da cadeia produtiva no país, por meio da exigência de cumprimento de processo produtivo básico (estabelecido pelo governo federal);
2. Formação e retenção de pesquisadores e técnicos no país;
3. Implantação a atualização de uma infraestrutura de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) nas entidades de ensino e/ou pesquisa;
4. Implantação de um ecossistema de PD&I, atraindo diversos outros serviços e atividades como o fornecimento de insumos, formação de mão de obra, alimentação, transporte, saúde etc.; e
5. Equilibrar a capacidade de atração de empresas do setor de TIC entre a Zona Franca de Manaus e o restante do país.

Os dados analisados pela equipe de auditoria permitiram identificar que, nos últimos anos, as empresas beneficiárias mantiveram no país, pelo menos, uma parcela de seu processo produtivo. Os investimentos em PD&I realizados pelas empresas incentivadas, como contrapartida aos incentivos fiscais recebidos, contribuíram para formação de pesquisadores e técnicos na área de TIC e para melhoria da infraestrutura de PD&I no Brasil, sobretudo nos institutos de pesquisa e nas entidades de ensino. Também foi possível observar que, apesar de a maioria das empresas beneficiárias estarem concentradas nas regiões Sudeste e Sul, os investimentos em PD&I também foram realizados em outras regiões.

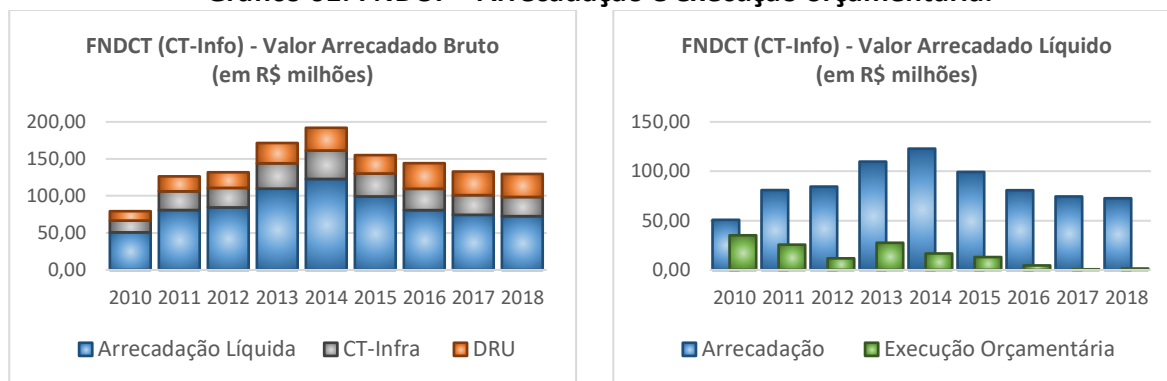
Atualmente, mais de 600 empresas estão habilitadas aos incentivos fiscais da Lei de Informática, cujo montante é da ordem de R\$ 6,2 bilhões ao ano. Ao todo, essas empresas geram cerca de 135 mil postos de trabalho diretos e faturam, com a venda dos bens incentivados, cerca de R\$ 46,70 bilhões ao ano no mercado interno. Em contrapartida aos incentivos fiscais, as empresas beneficiárias realizam anualmente cerca de 2.500 projetos cujo valor dos investimentos em PD&I é da ordem de R\$ 1,5 bilhão ao ano³⁷.

Do total de investimentos em PD&I, em média, 56% são realizados pelas próprias empresas beneficiárias, ou seja, cerca de R\$ 840 milhões. Essas empresas também repassam, mediante convênio, aproximadamente 510 milhões para mais de 100 institutos de pesquisa ou entidades de ensino (previamente credenciados pelo Comitê da Área de Tecnologia da Informação), valor correspondente a 34% dos investimentos anuais em PD&I. Os 10% restantes desses investimentos são realizados mediante depósito no FNDCT.

Contudo, vale ressaltar que, nos últimos anos, os recursos provenientes da Lei de Informática destinados ao FNDCT foram contingenciados, não sendo, portanto, tempestivamente aplicados em PD&I e, com isso, limitando os potenciais resultados da política. Também deve ser mencionada a baixa execução orçamentária do fundo e a desvinculação das receitas da União DRU), que permite a utilização desses recursos em finalidade diversa.

³⁷ Seminário sobre os Resultados de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação na Lei de Informática. Realização 19/11/2019. Brasília-DF, Esplanada dos Ministérios, Bloco R.

Gráfico 01: FNDCT – Arrecadação e execução orçamentária.



Fonte: elaborado a partir do Relatório de Auditoria CGU nº 201900564 e da Nota Técnica nº 5.430/2019.

Cabe ressaltar que, a partir da análise realizada, não foi possível dizer com exatidão em que medida os resultados anteriormente apontados decorrem da Lei de Informática e contribuem para o alcance de seus objetivos. Contudo, tendo em vista a materialidade tanto dos incentivos quanto dos investimentos em PD&I, bem como a exigência de que as empresas beneficiárias cumpram os critérios estabelecidos no PPB, pode-se dizer que existe uma relação entre a Lei de Informática e o aumento da capacitação e da competitividade do setor de TIC no país.

Diante do exposto, evidencia-se a importância de acompanhar e monitorar esses resultados, apontados pelos próprios atores da Lei de Informática, para subsidiar o processo de tomada de decisão no âmbito da política, de modo a aumentar sua eficácia. Também é importante conferir transparência a esses resultados para viabilizar avaliações de quaisquer terceiros interessados, de modo a favorecer o *accountability* e reduzir a assimetria de informações entre os gestores da política e seus financiadores, ou seja, os pagadores de tributos.

2.2 Ineficácia e ineficiência na gestão do estoque das prestações de contas encaminhadas pelas empresas relativas ao período compreendido entre os anos-base 2006 a 2016.

Trata-se de análise do estoque de prestações de contas pendentes de manifestação conclusiva do MCTIC quanto ao cumprimento das obrigações de aplicação em PD&I pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática (Lei nº 8.248/1991 e alterações). Para realização da presente análise, foram solicitadas informações junto à Secretaria Executiva do MCTI, acerca dos dados sobre a gestão do cumprimento das obrigações anuais previstas na Lei de Informática, nos anos-base 2006 até 2016.

De acordo com a Lei nº 8.248/1991, as empresas que usufruem dos incentivos fiscais decorrentes da Lei de Informática devem investir uma parcela do faturamento bruto dos produtos incentivados em atividades de PD&I. Essas empresas devem prestar contas ao MCTI dos investimentos em PD&I, por meio de Relatório Demonstrativo Anual (RDA), contendo a descrição dos projetos realizados por ela ou em parceria com instituições habilitadas.

A partir da análise dos dados encaminhados pelo MCTI, verificou-se que foram encaminhados ao Ministério 4.920 relatórios demonstrativos do cumprimento das obrigações decorrentes da Lei de Informática, relativos ao período compreendido entre 2006 e 2016. Esses relatórios compreendem as prestações de contas de 850 empresas beneficiárias, relativas aos respectivos investimentos anuais em PD&I que constituem a contrapartida dessas empresas pelos incentivos fiscais usufruídos.

Desse total de relatórios demonstrativos, foram aprovados 1.695 relatórios sem qualquer glosa nos investimentos em PD&I declarados pelas respectivas empresas beneficiárias. Nos 3.225 relatórios restantes, o MCTI apurou, com auxílio do CTI-RA, um débito de investimentos no montante de R\$ 7,16 bilhões, distribuídos conforme a tabela a seguir.

Tabela 01 - Situação dos débitos de investimentos em PD&I das empresas beneficiárias da Lei de Informática.³⁸

Situação	Quantitativo de Relatórios Demonstrativos Anuais	Valor do Débito de Investimento
Não Contestado	566	R\$ 132.098.192,43
Contestado e Reapreciado	863	R\$ 744.934.277,97
Contestado e Pendente de Reapreciação	1.796	R\$ 6.283.815.412,03
Total	3.225	R\$ 7.160.847.882,44

Fonte: elaborado a partir das Notas Informativas nº 1.341/2019/SEI-MCTIC e 2.495/2020/SEI-MCTIC.

Dos 3.225 relatórios demonstrativos em que foram apurados débitos de investimentos em PD&I, verificou-se que não houve contestação, por parte da respectiva empresa beneficiária, em 566 desses relatórios. Esses relatórios não contestados representam um débito de investimentos total de R\$ 132.098.192,43.

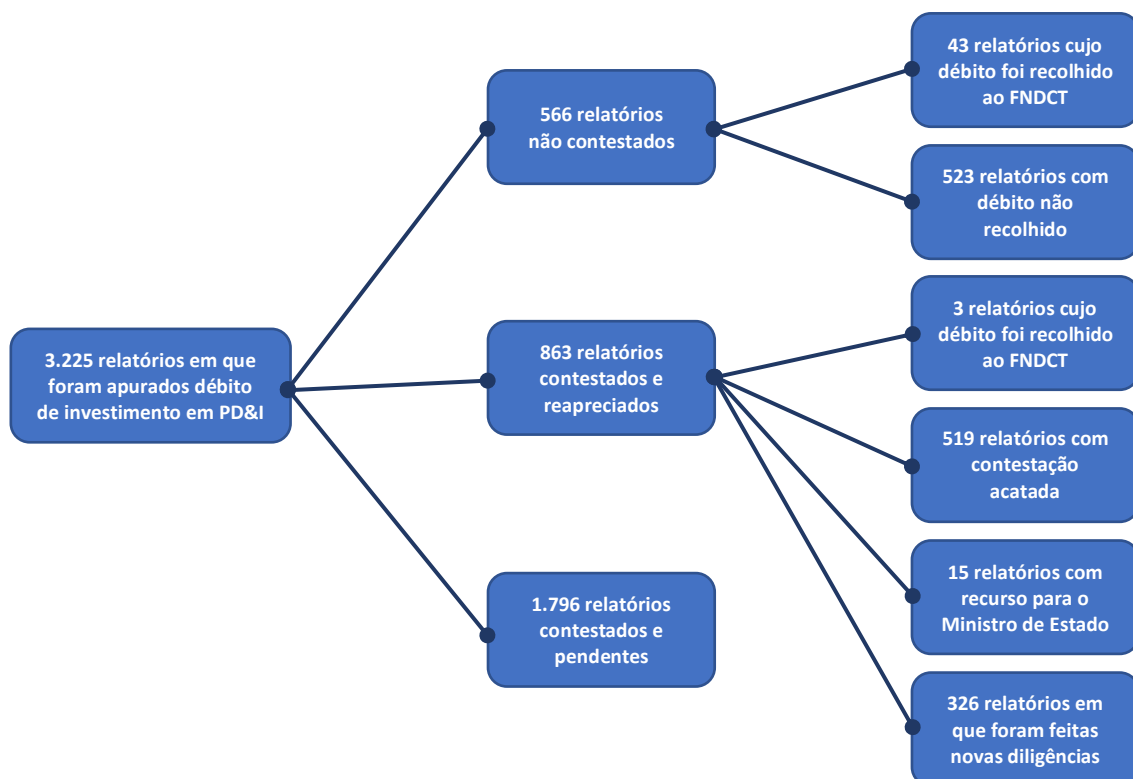
Em relação aos demais relatórios, cujas análises foram contestadas pelas respectivas empresas, verificou-se que 863 desses relatórios contestados já foram reapreciados. Os 1.796 relatórios contestados restantes continuam pendentes de reapreciação.

Os 863 relatórios reapreciados com auxílio da UFRGS representam débitos totais de R\$ 744.934.277,97. Contudo, existem 1.796 relatórios que foram objeto de contestação por parte da respectiva empresa beneficiária (conforme previsto no Decreto nº 5.906/2006, Art. 33, parágrafo 7º) e que ainda não foram reapreciados. Esses relatórios representam um débito de investimentos total de R\$ 6,28 bilhões que permanecem com situação indefinida.

³⁸ O valor do débito indicado corresponde, na maioria dos casos, àquele apurado pelo CTI-RA, que foi atualizado segundo os critérios estabelecidos no Decreto 5.906/2006. No anexo I do presente relatório, consta uma atualização até outubro de 2020 (período que extrapola o escopo do presente relatório), realizada pelo MCTI, dos quantitativos de relatórios e os respectivos valores (vide Nota Informativa nº 3358/2020/MCTI).

Cabe destacar que, mesmo entre os relatórios que já foram reapreciados (863 relatórios), existem casos que também permanecem indefinidos em razão de recurso direcionado ao Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia (conforme previsto no Decreto 5.906/2006, Art. 36, parágrafo 1º) ou de um novo pedido de informação direcionado à empresa beneficiária. Os totais são ilustrados a seguir:

Figura 01 – Situação dos relatórios demonstrativos em que foram apurados débitos de investimento em PD&I relativos aos anos-base 2006 a 2016.



Fonte: MCTI – Notas Informativas nº 1.341/2019/SEI-MCTIC e 2.495/2020/SEI-MCTIC.

Contudo, em relação ao estoque total (3.225 relatórios), houve uma redução de cerca de 17% no estoque de RDA pendentes de manifestação conclusiva do Ministério, ou seja, 565 relatórios demonstrativos. Esses relatórios representam uma redução de pouco mais de R\$ 300 milhões, decorrente do recolhimento dos débitos ao FNDCT pelas respectivas empresas ou do acolhimento, pelo MCTIC, das contestações apresentadas por essas empresas.

Tabela 02 - Evolução das análises dos relatórios demonstrativos dos investimentos contestados relativos aos anos-base 2006 a 2016.

Ano-Base	Valor Total dos Débitos em 2019	Valor Total dos Débitos em 2020	Variação dos Débitos	Número de RDA em 2019	Número de RDA em 2020	Variação dos RDA
2006	R\$ 345.637.655,42	R\$ 328.689.631,08	4,90%	126	105	16,67%

2007	R\$ 399.925.282,11	R\$ 386.296.681,15	3,41%	153	129	15,69%
2008	R\$ 504.318.168,75	R\$ 477.169.097,33	5,38%	202	180	10,89%
2009	R\$ 455.672.436,16	R\$ 440.838.646,15	3,26%	256	224	12,50%
2010	R\$ 639.132.118,87	R\$ 606.428.714,27	5,12%	317	264	16,72%
2011	R\$ 703.894.715,69	R\$ 656.120.761,10	6,79%	318	263	17,30%
2012	R\$ 735.524.291,24	R\$ 695.019.246,26	5,51%	345	284	17,68%
2013	R\$ 805.574.701,49	R\$ 778.253.595,77	3,39%	385	309	19,74%
2014	R\$ 985.420.184,22	R\$ 937.595.269,91	4,85%	396	320	19,19%
2015	R\$ 859.136.728,76	R\$ 837.267.810,28	2,55%	398	310	22,11%
2016	R\$ 726.611.599,74	R\$ 713.840.050,21	1,76%	329	272	17,33%
Total	R\$ 7.160.847.882,45	R\$ 6.857.519.503,51	4,24%	3.225	2.660	17,52%

Fonte: MCTI – Notas Informativas nº 1.341/2019/SEI-MCTIC e 2.495/2020/SEI-MCTIC.

Conforme já pontuado pela CGU³⁹ não há dispositivo na legislação fixando prazo para análise da conformidade dos RDA pelo MCTI. Esse fato é uma das causas para o crescimento do estoque da prestação de contas observado desde 2006, sem que houvesse uma manifestação definitiva do ministério quanto ao cumprimento ou não, pelas empresas beneficiárias, das obrigações decorrentes da Lei de Informática.

No entanto, por meio da Nota nº 418/2020/CONJUR/-MCTIC/CGU/AGU firmou-se o entendimento uniformizado na jurisprudência administrativa no sentido de estabelecer o lapso temporal de 5 anos, contados a partir do dia seguinte ao da apresentação do RDA, como marco inicial para contagem do prazo para a Administração analisar conclusivamente o mérito da aplicação de investimento em P&D.

Nesse sentido, identificaram-se 1.152 processos, que representam débitos de investimentos em PD&I da ordem de R\$ 3,51 bilhões, em que houve prescrição administrativa, segundo o entendimento manifestado pela consultoria jurídica que atua junto ao Ministério por meio da Nota nº 00418/2020/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU e os dados constantes da Nota Informativa nº 3.089/2020/SEI-MCTIC, conforme observado a seguir.

Tabela 03 - Situação dos débitos de investimentos apurados pelo CTI-RA afetados pelo prazo prescricional, conforme Nota nº 418/2020/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU.⁴⁰

Situação	Quantitativo de Relatórios Demonstrativos Anuais	Valor do Débito de Investimento
Sem Débito	32	-
Analizado	197	R\$ 311.596.561,85
Pendente	923	R\$ 3.200.286.166,23

³⁹ Relatório de Auditoria CGU nº 201600633

⁴⁰ O valor do débito indicado corresponde, na maioria dos casos, àquele apurado pelo CTI-RA, que foi atualizado segundo os critérios estabelecidos no Decreto 5.906/2006. No anexo I do presente relatório, consta uma tabela com uma retificação, realizada pelo MCTI, dos quantitativos de relatórios e os respectivos valores nominais (vide Nota Informativa nº 3358/2020/MCTI).

Total	1.152	R\$ 3.511.882.728,08
--------------	--------------	-----------------------------

Fonte: elaborado a partir das Notas Informativas nº 1.341/2019/SEI-MCTIC, 2.495 e 3.089/2020/SEI-MCTIC.

Cabe destacar que não houve priorização da análise dos investimentos em PD&I de maior materialidade, tendo em vista que ainda não há manifestação conclusiva do MCTI para praticamente a totalidade dos relatórios demonstrativos em que foram apurados os maiores débitos de investimento em PD&I. Apenas 5 empresas respondem juntas por um débito de investimento de aproximadamente R\$ 3,95 bilhões (55% do débito total), distribuídos em 59 relatórios demonstrativos. Desses relatórios apenas um foi analisado conclusivamente pelo Ministério, conforme tabela a seguir.

Tabela 04 - Situação da contestação dos maiores débitos de investimentos em PD&I das empresas beneficiárias.

RAZÃO SOCIAL	QUANTITATIVO DE RELATÓRIOS DEMONSTRATIVOS ANUAIS		VALOR DO DÉBITO DE INVESTIMENTO	
	Pendente	Analisado	Pendente	Analisado
EMPRESA A	11	-	R\$ 866.533.526,74	-
EMPRESA B	15	-	R\$ 438.748.635,48	-
EMPRESA C	10	1	R\$ 755.926.298,29	R\$ 65.124.899,03
EMPRESA D	11	-	R\$ 510.530.923,07	-
EMPRESA E	11	-	R\$ 1.315.536.430,04	-
TOTAL	58	1	R\$ 3.887.275.813,62	R\$ 65.124.899,03

Fonte: elaborado a partir das Notas Informativas nº 1.341/2019/SEI-MCTIC e 2.495/2020/SEI-MCTIC.

Diante dos fatos apontados, verifica-se que a estratégia utilizada pelo MCTI não resultou em significativa redução do estoque de débitos de aplicação em P&D. Além disso, constata-se que parcela considerável das empresas pode não ter cumprido, em alguma medida, as obrigações decorrentes da Lei de Informática, tendo em vista o potencial débito de investimentos em PD&I apurado pelo MCTI. Por outro lado, em relação aos relatórios analisados, observa-se possível superavaliação nos débitos apurados, em razão da expressiva redução verificada no débito após análise dos recursos apresentados pelas empresas beneficiárias.

Sendo assim, diante da ausência de uma manifestação conclusiva do MCTI a respeito do cumprimento, pelas empresas beneficiárias, das obrigações decorrentes da Lei de Informática, bem como da prescrição administrativa dos investimentos em PD&I declarados por essas empresas, evidencia-se a ineficiência e ineficácia da gestão do MCTI sobre o estoque de prestações de contas da política relativo ao período compreendido entre os anos-base 2006 e 2016.

2.3 Redução do nível de transparência dos dados e indicadores relativos à Lei de informática

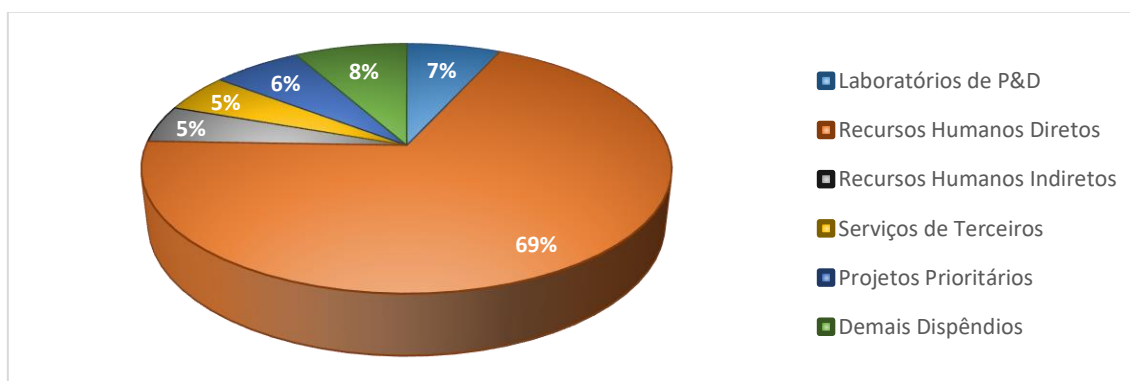
A Lei de Informática tem se apresentado como mecanismo de incentivo para o desenvolvimento tecnológico, de inovação e PD&I, envolvendo um grande conjunto de empresas, pessoas e recursos financeiros. Para atender os objetivos propostos, é utilizado principalmente o incentivo fiscal, como a isenção/redução do IPI dos produtos incentivados e, a partir da edição da chamada Nova Lei de Informática, no exercício 2020, o incentivo passou a ser um crédito financeiro proporcional aos investimentos em PD&I realizado pela empresa.

De acordo com o Decreto nº 9.203/2017, dentre os princípios da governança pública estão a transparência, a prestação de contas e a responsabilidade. Ainda nesse mesmo decreto, estabelece-se como diretriz o monitoramento do desempenho e avaliação da concepção, da implementação e dos resultados das políticas e das ações prioritárias, com o objetivo de assegurar o seguimento das diretrizes estratégicas. Nessa ótica, a Lei da Informática deve ser monitorada e avaliada tanto para aferição do alcance dos resultados esperados quanto para a manutenção ou aprimoramento da política.

No que se refere aos resultados, conforme tratado em ponto específico do presente relatório (item 2.1), o texto da Lei nº 8.248/91 não traz uma definição clara de quais são os resultados esperados da política. Contudo, em alguns pontos há um certo consenso entre os principais atores da política, tais como a criação e manutenção da indústria de TIC no país, a formação e retenção de trabalhadores e pesquisadores no país e a criação e atualização de uma infraestrutura de PD&I nos institutos de pesquisa e nas entidades de ensino.

Logo, o processo de construção e aprimoramento dos indicadores de desempenho da Lei de Informática deve, necessariamente, considerar a perspectiva desses atores, entre os quais se incluem gestores da política, empresas beneficiárias, institutos de PD&I, comunidade acadêmica e órgãos de controle. Além disso, esses indicadores devem enfatizar os recursos humanos, tendo em vista que esse é o principal componente dos investimentos em PD&I declarados pelas empresas beneficiárias.

Gráfico 02: Perfil dos dispêndios de PD&I decorrentes da Lei de Informática.



Fonte: elaborado a partir do Relatório de Gestão SEXEC/MCTIC - Exercício 2016.

Outra informação importante a ser monitorada, por meio de indicadores de desempenho, é o faturamento dos produtos incentivados, tendo em vista que essa informação compõe a base

de cálculo dos investimentos em PD&I⁴¹ realizados pelas empresas beneficiárias em contrapartida aos incentivos fiscais usufruídos.

Entretanto, apesar da importância evidenciada dos indicadores e informações supramencionadas, o Relatório de Gestão do MCTIC relativo exercício 2019 apresenta apenas seis (6) indicadores para a Lei de Informática, por meio dos quais se analisa a evolução da política, comparando os resultados de 2018 em relação a 2006, conforme tabela a seguir.

Tabela 05 – Evolução da Indústria incentivada pela Lei da Informática de 2006 a 2018.

Indicador	2006	2018
Quantidade de empresas habilitadas	262	673
Faturamento total da indústria incentivada (R\$ bilhões)	37	110
Faturamento da indústria com a comercialização de bens incentivados (R\$ bilhões)	15	47
Investimento em P&D, em TICs (R\$ milhões)	477	1.500
RH Total	55.000	135.000
RH P&D	4.000	18.000

Fonte: Relatório de Gestão do MCTIC exercício 2019

Além disso, verificou-se que os relatórios estatísticos e as séries históricas deixaram de ser publicados no site do MCTI.⁴² Esses documentos traziam dados e informações relevantes relativas, tais como: (i) importações/exportações das empresas incentivadas; (ii) importações/exportações dos produtos incentivados; (iii) valor dos impostos pagos pelas empresas incentivadas; (iv) valores repassados a entidades de ensino e pesquisa; (v) quantitativo de patentes e publicações; (vi) distribuição dos incentivos por UF; (vii) distribuição dos incentivos por área de atuação; (viii) distribuição dos investimentos em P&D por UF; (ix) distribuição dos investimentos em P&D por área de aplicação; (x) distribuição dos recursos humanos por UF.

Diante do exposto, observa-se uma redução no nível de transparência dos dados e informações relativos à Lei de Informática divulgados pelo MCTI. Essa alteração, além de elevar a assimetria de informações entre os gestores da política e o cidadão, prejudicando a prestação de contas e a responsabilização (*accountability*), também pode inviabilizar a realização de avaliações externas da política. Cabe destacar que, segundo o Decreto nº 9.203/2017, tanto a transparência quanto a prestação de contas e responsabilização são princípios da governança pública.

Outro ponto importante relativo aos indicadores de desempenho da Lei de Informática refere-se à confiabilidade dos dados utilizados. Trata-se de uma das propriedades essenciais dos indicadores, juntamente como a utilidade, validade e disponibilidade. Essa característica

⁴¹ Conforme previsão do art. 11 da Lei nº 8.248/91.

⁴² As últimas séries históricas divulgadas abrangem o período compreendido entre os anos-base 2006 a 2014.

impelle os indicadores a “ter origem em fontes confiáveis” e utilizar “metodologias reconhecidas e transparentes de coleta, processamento e divulgação” Indicadores ⁴³.

Cabe destacar que a maior parte dos dados relativos à Lei de Informática são extraídos dos relatórios demonstrativos dos investimentos em P&D preenchidos e encaminhados anualmente ao MCTIC pelas próprias empresas beneficiárias. O Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201700824, referente ao exercício 2016, apontou alguns fatores de riscos quanto à utilização dos dados declarados pela própria empresa, a saber, risco de aprovação das concessões de incentivos e respectivas prestações de contas sem a adequada verificação da fidedignidade das informações.

Para mitigar esse risco e garantir a confiabilidade das informações prestadas, a legislação que rege a Lei de Informática instituiu que esses relatórios demonstrativos sejam submetidos a uma auditoria independente, que deverá analisar as informações segundo os critérios estabelecidos no Manual de Análise do Relatório Demonstrativo Anual (RDA). O documento, sumariza as orientações para:

[...] trabalho de análise das informações apresentadas no RDA pelas empresas beneficiárias, a ser realizado por auditorias independentes, nos termos do art. 11, § 9º, inciso II, da Lei nº 8.248, de 1991, alterada pela Lei nº 13.674, de 11 de junho de 2018, seja executado de forma padronizada, quanto à verificação do enquadramento dos projetos elaborados como sendo de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (P,D&I) em tecnologias da informação e comunicação (TIC's). (Manual de Análise do Relatório Demonstrativo Anual, 2018, p. 3)

As análises dos RDAs preveem um pré-análise, alçada em verificação dos aspectos das “atividades estarem ou não relacionadas de forma complementar às outras nas áreas de TIC”, para verificar se há completude no preenchimento com informações factíveis de análise e se as “atividades foram desenvolvidas dentro do período válido para o ano base relativo ao RDA apresentado”. RDAs aprovados na pré-análise, seguem para a fase de enquadramento e culminam na análise dos dispêndios de cada projeto.

Assim, tendo em vista que o enfoque avaliativo do Manual está na completude das informações e na vinculação entre o projeto e os objetivos apresentados pela Lei de Informática e a importância das informações relativas ao faturamento dos produtos incentivados e o valor dos dispêndios em recursos humanos, vislumbra-se uma oportunidade de melhoria da confiabilidade dos dados relativos aos investimentos em PD&I declarados pelas empresas beneficiárias.

Trata-se da verificação dessas duas informações relevantes (faturamento dos produtos e dispêndios em recursos humanos) junto às bases de dados governamentais disponíveis, tais como IRPF, IRPJ, NF-e, RAIS etc., fontes que estão eivadas de confiabilidade, seja pela maturidade, seja pela qualidade do dado ali inserido. Podem, então, ser agregadas como fonte para aferição da veracidade das informações, para elevar a confiabilidade dos indicadores da Lei de Informática e atender a demanda do princípio da governança pública.

⁴³ BRASIL. MPOG. Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública. 2012

3. Avaliação dos Controles Internos

No âmbito dos controles internos, foram observadas as medidas adotadas pelo MCTI quanto à Lei de Informática, os procedimentos de outorga capitaneados pela Secretaria Nacional de Radiodifusão, além do esforço envidado para implementação das recomendações emitidas no âmbito do FNDCT.

Ademais, conforme acordado com o TCU, a análise dos controles foi realizada com enfoque nos instrumentos de governança, discutidos na Seção 1 do presente relatório.

3.1 Oportunidades de Melhorias nos Controles Internos da Lei de Informática

Dentro da execução da política pública da Lei de Informática, um dos principais objetivos dos controles internos é a certificação do cumprimento das obrigações estabelecidas na Lei, por parte das empresas beneficiárias. Essas obrigações se referem, principalmente, ao investimento em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I), em contrapartida aos benefícios fiscais recebidos.

Por meio de uma amostra com oito empresas beneficiárias, que, juntas, declararam um investimento total de R\$ 700 milhões, para o ano-base de 2017, esta CGU verificou a realização de investimentos declarados em 31 projetos, no montante de R\$ 247 milhões. Destaca-se, contudo, que, dentro desses projetos, não foram verificadas todas as despesas declaradas pelas empresas beneficiárias em razão do volume de despesas realizadas nesses projetos e da capacidade operacional da equipe de auditoria.

Assim, foi possível aferir que os projetos foram de fato realizados, mas não é possível, para esta CGU, afirmar que o montante de recursos financeiros declarados pelas respectivas empresas foi efetivamente aplicado, em sua totalidade, nos projetos verificados.

As despesas que fizeram parte da amostra foram analisadas com base nas diretrizes da Lei de Informática e do Manual de Análise do RDA, publicado pelo MCTI. Como resultado, algumas impropriedades foram identificadas na execução dos investimentos declarados pelas empresas, conforme segue:

- a) inconsistências nos dados relativos aos dispêndios com recursos humanos (extrapolação do limite de horas, divergência entre os valores declarados pelas empresas e aqueles constantes da RAIS, ausência de informação sobre o quantitativo de horas dedicadas ao projeto por cada pesquisador, critérios de rateio inconsistentes etc.);
- b) inconsistências nos dados relativos aos dispêndios com viagens (despesas sem comprovação, datas fora do período de realização do projeto, ausência de detalhamento das despesas etc.); e
- c) realização de despesas expressamente vedadas (dispêndios com participação dos empregados nos lucros da empresa, despesas de viagens realizadas por colaboradores que não compõem a equipe técnica do projeto etc.).

Entretanto, cabe ressaltar que os valores relativos às impropriedades identificadas nos investimentos em PD&I declarados pelas empresas, apesar de materialmente relevantes, são pouco representativos quando comparados ao valor total dos projetos.

Destaca-se, também, que a intempestividade das análises dos RDA pode ter potencializado as impropriedades nos dispêndios, tendo em vista que as empresas beneficiárias passaram um longo período sem receber resposta do MCTIC quanto à adequação, ou não, dos investimentos em PD&I realizados.

Em relação aos mecanismos de controle da execução da política da Lei de Informática previstos na legislação e instituídos no MCTI, foram identificados seis como principais:

- a) processo de habilitação dos produtos a serem incentivados, que abrange a fiscalização de seu processo produtivo básico – PPB, realizada pelo MCTI em conjunto com o Ministério da Economia;
- b) inspeções e auditorias realizadas pelo MCTI sobre os investimentos em PD&I realizados pelas empresas beneficiárias;
- c) análise das prestações de contas encaminhadas ao MCTI pelas empresas beneficiárias (relatórios demonstrativos anuais - RDA);
- d) aplicação de suspensão ou cancelamento da habilitação das empresas beneficiárias que não cumprirem adequadamente as obrigações decorrentes da Lei de Informática;
- e) verificação, por auditorias independentes com registro na CVM e habilitadas junto ao MCTI, das informações prestadas pelas empresas beneficiárias, por meio dos relatórios demonstrativos; e
- f) sistema eletrônico de gestão da Lei de Informática (SIGPLANI).

Tendo em vista que a gestão da Lei de Informática é compartilhada entre o MCTI e o Ministério da Economia, alguns dos controles internos acima mencionados também são de responsabilidade desses dois órgãos, exigindo um esforço coordenado entre eles.

Outro controle interno importante para a política é o exercido pelo Comitê da Área de Tecnologia da Informação (CATI), cuja competência é definir os projetos prioritários de interesse nacional (PPI) e credenciar as entidades de ensino e/ou pesquisa que realizam projetos de pesquisa por meio de convênio com as empresas beneficiárias.

As empresas beneficiárias e institutos de pesquisa e/ou ensino também possuem controles internos que impactam diretamente na fidedignidade das informações prestadas nos RDA, por meio do registro de seus dispêndios em sistemas eletrônicos próprios para controle dos investimentos em PD&I.

Convém ressaltar que, no Relatório de Gestão da SEXEC/MCTI referente ao exercício de 2019, não constam dados relativos ao funcionamento dos controles internos relativos à Lei de Informática.

Esta CGU buscou verificar se os mecanismos de controle citados acima estão em efetivo funcionamento. Essa condição é de extrema importância para evitar que os investimentos em

PD&I realizados pelas empresas beneficiárias estejam em desacordo com as diretrizes da política.

Como resultado, foram identificadas diversas fragilidades nos controles internos implementados pelo MCTI. O processo de análise das prestações de contas encaminhadas pelas empresas beneficiárias, um dos principais controles, não tem se mostrado eficiente para reduzir o estoque de relatórios demonstrativos pendentes de manifestação conclusiva quanto ao cumprimento, ou não, pelas empresas beneficiárias, das obrigações decorrentes da Lei de Informática, conforme tratado em ponto específico deste relatório.

Além disso, o SIGPLANI, sistema eletrônico de gestão da Lei de Informática, foi apontado, pela maioria dos atores entrevistados, como um dos fatores responsáveis pelo alto índice de glosas nas prestações de contas encaminhadas pelas empresas beneficiárias. Segundo os entrevistados, o sistema restringe a quantidade e a qualidade das informações a serem prestadas e limita a comunicação entre as empresas beneficiárias e o responsável pela aprovação das prestações de contas.

As impropriedades identificadas nos investimentos em PD&I declarados pelas empresas beneficiárias, mencionadas anteriormente, evidenciam fragilidades ou oportunidade de melhoria nos controles internos, especialmente para a atuação das auditorias independentes, que buscam aumentar a confiabilidade das informações prestadas pelas empresas beneficiárias.

Outra fragilidade que deve ser destacada é a prescrição administrativa de 1.152 prestações de contas, relativas ao período compreendido entre os anos-base 2006 a 2016, devido à intempestividade da análise por parte do MCTI, conforme tratado em ponto específico deste relatório (item 2.2).

Assim, diante das fragilidades identificadas, conclui-se que os mecanismos de controles relativos à Lei de Informática não foram efetivos, o que pode representar uma oportunidade de aprimoramento. As melhorias nos controles devem focar principalmente na intempestividade do processo de análise das prestações de contas, que causou um impacto negativo no desempenho da política pública, bem como nas despesas expressamente vedadas pelo normativos que regem a política de incentivos de que trata a Lei de Informática.

Uma alternativa para o aprimoramento tanto de tempestividade das análises quanto da realização de despesas em conformidade com os normativos seria a verificação das informações prestadas pelas empresas junto às bases de dados governamentais. Essa medida pode elevar a confiabilidade das informações prestadas pelas empresas beneficiárias e, se realizada de forma automatizada, pode melhorar a tempestividade do processo de análise das prestações de contas dos investimentos em PD&I.

3.2 Principais Riscos relativos à Lei de Informática

Segundo o Decreto n.º 9.203/2017, em seu art. 17, a alta administração dos órgãos públicos deve estabelecer, manter, monitorar e aprimorar o sistema de gestão de riscos e controles

internos. Contudo, no Relatório de Gestão da SEEXEC/MCTI referente ao exercício de 2019, não constam dados sobre a gestão de riscos relativa à Lei de Informática.

Dessa forma, a fim de se identificarem os principais riscos relacionados à atuação do MCTI na Lei de Informática, esta CGU fez um mapeamento, a partir de auditorias anteriores e de apontamentos de outros órgãos de controle, como o TCU e o Ministério Público, dos principais riscos relacionados a essa política de incentivos:

- a) Risco de que uma empresa beneficiária usufrua dos incentivos sem cumprir adequadamente a contrapartida, sobretudo observar o processo produtivo estabelecido para os produtos incentivados e investir uma parcela do faturamento desses produtos em atividades de PD&I;
- b) Risco de que a atuação das auditorias independentes esteja em desacordo com as diretrizes da Lei de Informática por erro, fraude ou conflito de interesses;
- c) Risco de que as análises intempestivas das prestações de contas prejudiquem segurança jurídica das beneficiárias e a recuperação dos valores relativos aos incentivos quando os investimentos em PDI não forem realizados; e
- d) Risco de que as informações prestadas pelas empresas beneficiárias por meio dos relatórios demonstrativos anuais não sejam confiáveis ou verificáveis.

Segundo a IN Conjunta CGU/MP n.º 01/2016, os riscos devem ser mensurados quanto à probabilidade de ocorrência e o respectivo impacto. Porém, devido à falta de dados no Relatório de Gestão já mencionada, restou impossível verificar a atuação do MCTI na gestão de riscos para a Lei de Informática.

Assim, além do mapeamento, esta CGU promoveu uma avaliação de probabilidade de ocorrência e de impacto para cada risco considerado relevante, como apresentado no quadro abaixo:

Quadro 02 - Principais riscos relacionados à Lei de Informática.

RISCO	DESCRIÇÃO	PROBABILIDADE	IMPACTO	AVALIAÇÃO
I	Risco de que uma empresa beneficiária usufrua dos incentivos sem cumprir adequadamente a contrapartida (processo produtivo e investimentos em PD&I).	ALTA	ALTO	ALTO
II	Risco de que a atuação das auditorias independentes esteja em desacordo com as diretrizes da Lei de Informática por erro, fraude ou conflito de interesses.	BAIXA	ALTO	MÉDIO
III	Risco de que as análises intempestivas das prestações de contas prejudiquem segurança jurídica das beneficiárias e a recuperação dos valores relativos aos incentivos quando os investimentos em PD&I não forem realizados.	ALTA	ALTO	ALTO
IV	Risco de que as informações prestadas pelas empresas beneficiárias por meio dos	MÉDIA	MÉDIO	MÉDIO

	relatórios demonstrativos anuais não sejam confiáveis ou verificáveis.			
--	--	--	--	--

Fonte: elaboração CGU, a partir dos Relatórios de Auditoria da CGU e acórdãos do TCU.⁴⁴

Em relação ao primeiro risco, a possibilidade de que empresas que não cumpriram adequadamente suas obrigações continuem usufruindo dos incentivos foi recorrentemente mencionada nos relatórios de auditoria dos órgãos de controle. Apesar da previsão normativa de controles internos para mitigar esse risco, como a possibilidade de realização de inspeções e auditorias pelo MCTI e a análise dos RDA, esses controles não têm se mostrado efetivos, conforme tratado em item específico deste relatório. Uma das causas é a intempestividade nas análises das prestações de contas, pois impossibilita a aplicação das sanções previstas na legislação enquanto o MCTIC não se manifestar conclusivamente sobre o cumprimento ou não, pelas empresas beneficiárias, das obrigações decorrentes da Lei de Informática. Dada a probabilidade de ocorrência de tal evento, estimada em razão do histórico da política, o risco foi classificado como alto.

Quanto ao segundo risco, de que as auditorias independentes atuem em desacordo com as diretrizes estabelecidas pela Lei de Informática, a probabilidade de ocorrência foi estimada como baixa, tendo em vista a exigência de requisitos estabelecidos pela Portaria MCTIC n.º 3.118/2018 e pela CVM, bem como a ausência de um histórico relevante. Entretanto, o impacto desse risco é bastante elevado. Conforme apontado na análise dos controles internos, em item específico deste relatório, verificou-se, nos investimentos em PD&I declarados pelas empresas beneficiárias, a realização de despesas expressamente vedadas pelo manual do MCTI, sem que essa despesa fosse identificada e relatada pela Auditoria Independente. Esse fato, quando materialmente relevante, pode comprometer a fidedignidade tanto do parecer da Auditoria Independente quanto das informações prestadas no RDA. Dessa forma, esse risco foi classificado como médio.

Já o terceiro risco apontado pelos órgãos de controle trata da intempestividade da análise das prestações de contas das beneficiárias, que pode prejudicar a segurança jurídica e a recuperação dos valores correspondentes aos incentivos concedidos. Sem obter o resultado da análise dos RDA, as empresas não têm conhecimento de eventuais falhas cometidas na elaboração do documento, ou mesmo na execução de seus projetos. Assim, perdem-se o efeito pedagógico e a oportunidade de correção das falhas, antes que estas sejam repetidas ao longo dos anos. Um investimento realizado em desacordo com as diretrizes da política, por exemplo, impactará negativamente os resultados da política.

Além disso, constatou-se que a demora na análise dos RDA ocasionou o vencimento do prazo legalmente previsto que o MCTI deveria cumprir, impossibilitando a cobrança de valores aplicados indevidamente. Esse risco foi classificado como alto, sobretudo em razão da intempestividade histórica nas análises das prestações de contas, bem como do prazo de guarda da respectiva documentação de cinco anos, conforme previsto na legislação da Lei de

⁴⁴ Foram selecionados os principais riscos relacionados aos pontos críticos apontados pelos entrevistados e aqueles mais recorrentes nos Relatórios de Auditoria CGU nº 201900358, 201800644, 201700824, 201600633, 201412705, 201316992, 201203610 e 244136, bem como nos Acórdãos TCU nº 458/2014 e 729/2018, ambos do Plenário.

Informática, além do impacto que pode causar nos resultados da política e do potencial dano ao erário.

No tocante ao quarto e último risco, de que as informações constantes dos RDA não sejam confiáveis ou verificáveis, apesar de serem declaradas pelas próprias empresas beneficiárias, foi classificado como médio, tendo em vista a existência de fatores atenuantes, tais como o acompanhamento realizado por meio de fiscalizações realizadas pelo MCTIC e o Ministério da Economia e a verificação, pelas auditorias independentes, da fidedignidade das informações prestadas pelas empresas.

Contudo, apesar dos controles internos existentes, foram constatadas algumas inconsistências referentes às informações prestadas por uma das empresas beneficiárias, conforme tratado anteriormente no presente relatório (vide item 3.1). Foram verificadas incompatibilidades entre alguns dados de despesas com Recursos Humanos apresentados no RDA e os existentes nos controles internos da empresa. E ainda, como já citado, a existência, no RDA, de despesa expressamente vedada pelo MCTI, sem que a Auditoria Independente a tenha relatado.

Cabe ressaltar que é vital para o cumprimento dos objetivos da política pública que as informações prestadas sejam confiáveis e verificáveis. Os RDA apresentados pelas empresas beneficiárias são a base para a tomada de decisão gerencial dos rumos da política da Lei de Informática, inclusive quanto à análise do custo-benefício, além de serem a fonte para a divulgação de seus resultados.

Em relação às respostas adotadas pelo MCTI para mitigar a ocorrência de riscos referentes à Lei de Informática, novamente não foi possível identificá-las, pela falta de dados prestados pelo Ministério. Entretanto, existem controles internos, como os tratados em item específico deste relatório, que, se forem executados de forma efetiva, contribuem para mitigar os riscos apresentados na tabela acima.

Cabe ressaltar que os apontamentos aqui apresentados oferecem uma oportunidade de melhoria da gestão de riscos realizada pelo MCTI. A partir da avaliação de riscos, cabe aos gestores da política aceitá-los, caso o nível de risco esteja dentro do limite aceitável, ou não.⁴⁵ Nesse caso, devem ser elaboradas respostas para que envolvam a mitigação, o compartilhamento ou até mesmo a transferência desses riscos.

Cumpra ainda salientar que a ausência de uma gestão de riscos adequada pode mitigar a probabilidade de ocorrência dos riscos mapeados e os respectivos impactos, tornando a Lei de Informática mais eficiente e eficaz, de modo a maximizar seus resultados.

3.3 Acompanhamento das providências da SERAD para aprimoramento dos controles internos do processo de outorga.

⁴⁵ De acordo com o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (CGU), o apetite a risco corresponde ao nível de risco que a organização está disposta a aceitar e deve ser definido pela estrutura organizacional competente, conforme a política de gestão de riscos da organização.

O processo de outorga de radiodifusão conduzido pela Secretaria de Radiodifusão (SERAD) do Ministério das Comunicações (antigo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC) foi objeto de duas auditorias recentes, cujos achados estão descritos nos Relatórios de Auditoria nº 201600131 e 201900358.

Na Auditoria nº 201600131 foi constatado que os sistemas utilizados pela SERAD não permitiam o gerenciamento efetivo dos processos de outorga. Eram utilizadas planilhas eletrônicas, que não tinham uma integração sistemática entre si, permitindo que vários agentes inserissem informações sem controle de verificação. Portanto, havia problemas de inconsistência dos dados, divergências das informações, falta de clareza na ordem de processamento dos processos e falta de informações gerenciais sobre a situação dos processos.

Além disso, foi observada a falta de critérios para a ordem de processamento dos pedidos de outorga, inexistência de indicadores gerenciais, falhas na transparência das informações, lacunas de competência entre os grupos de trabalho existentes à época para condução do processo de outorga, procedimentos não normatizados e um grande passivo processual pendente de análise.

Em termos gerais, foi recomendado a implementação de ferramenta única para gerenciamento de todo o processo de outorga, definição das rotinas em normativos internos, estabelecimento de critérios para ordem de processamentos dos pedidos de outorgas, dentre outras providências para fortalecer os controles internos da Secretaria.

A Auditoria nº 201900358 refere-se à Auditoria Anual de Contas do MCTIC do exercício de 2018. No escopo dessa auditoria estava previsto verificar as providências adotadas pela SERAD quanto às recomendações do Relatório nº 201600131.

Também compunha o escopo dessa Auditoria de Contas a verificação de outros aspectos de controles internos. Nos trabalhos realizados, foi verificado a ausência de plano de capacitação para os servidores da SERAD, a ausência do efetivo mapeamento de riscos e a necessidade de revisão de normas técnicas para diminuição da burocracia no processo de outorga.

As recomendações emitidas no Relatório nº 201900358 foram para sanar as falhas identificadas, bem como reforçar a necessidade de medidas estruturantes, como o desenvolvimento do sistema informatizado para controle do processo de outorga e a definição dos critérios e dos controles internos para garantir a ordem de processamento dos pedidos de outorga.

Nesta Auditoria Anual de Contas do MCTIC, referente ao exercício de 2019, buscou-se verificar as providências adotadas pela SERAD para atender as recomendações expedidas nos Relatórios nº 201600131 e nº 201900358.

Verificou-se que, de maneira geral, as providências da Secretaria para atendimento das recomendações ainda estão em curso.

No âmbito do programa SERAD Digital, está sendo desenvolvido o Sistema de Controle de Informação de Radiodifusão (SisRD), uma ferramenta informatizada para gestão e controle de todo o processo de outorga. Este Sistema será composto por 18 iterações, cada uma para gerir uma determinada parte do processo. Atualmente, três iterações já estão em funcionamento e a implementação das iterações 4 a 8 estão previstas para agosto de 2020. Não foi informado sobre o estágio de desenvolvimento das demais iterações, mas o Ministério afirmou que todo o cronograma de implantação do Sistema pode ser impactado pela pandemia do novo Coronavírus (Covid-19).

De todo modo, a implementação do SisRD ensejou o atendimento de várias recomendações do Relatório nº 201600131, que previam a consolidação ou melhoria dos sistemas utilizados anteriormente.

Inclusive, o programa SERAD Digital permitiu a diminuição do passivo de processos, passando de mais de 54 mil no final de 2018 para 40 mil em março de 2020.

O gestor informou que a ordem de processamento dos pedidos de outorga seguirá o critério cronológico e que o SisRD irá realizar todo o controle desse ordenamento. Todavia, como o Sistema ainda está em desenvolvimento, não foi possível atestar se este critério está sendo respeitado ou se as rotinas internas do Sistema já foram elaboradas.

A SERAD também envidou esforços para estabelecer em normativos internos os seus procedimentos, em consonância com a utilização do SisRD. Os respectivos manuais já foram elaborados e estão em fase de diagramação, para posterior publicação interna e externa.

Em relação às normas técnicas, já foram emitidas duas novas portarias (Portarias nºs 4.598 e 5.589) que visam simplificar o processo de outorga e pós-outorga. No entanto, foi informado que a Secretaria ainda prevê a revisão de três portarias e de seis decretos, além do Marco Legal que rege o setor, para diminuição da burocracia, simplificação e aumento da eficiência das atividades.

O desenvolvimento dos indicadores gerenciais também está em curso, pois estão sendo levantados os requisitos para monitoramento gerencial do processo de outorga via ferramenta de *Business Intelligence*.

A Secretaria atendeu as recomendações sobre a transparência das informações com a disponibilização de um painel interativo de informações. Neste painel estão disponíveis informações sobre a outorga de radiodifusão, sobre as fiscalizações realizadas e sobre as sanções aplicadas. Ainda serão disponibilizadas cartilhas educativas para orientação dos usuários e um aplicativo de celular para agregar as informações do setor.

Em relação ao gerenciamento de riscos, foi verificado que a SERAD elaborou o Relatório de Gestão de Riscos 2019 que, dentre outras informações, mapeou os riscos aos objetivos da Secretaria, atendendo a recomendação outrora expedida.

Por fim, não foi verificada manifestação do gestor sobre providências para capacitação dos servidores da SERAD, com o intuito de suprir lacunas de competências necessárias para a eficiência, eficácia e efetividade do processo de outorga.

Ratifica-se, portanto, o entendimento que a SERAD está adotando providências para atendimento das recomendações expedidas pela CGU para fortalecimento dos controles internos do processo de outorga, destacando que as providências mais estruturantes ainda estão em curso.

A tabela a seguir apresenta a situação das recomendações citadas.

Tabela 06 - Situação das recomendações sobre o processo de outorga da SERAD

Relatório nº	Total	Atendidas	Reiteradas ou Prorrogadas	Canceladas por perda do objeto
201600131	18	10	4	4
201900358	5	1	4	0

Fonte: Sistema E-aud da CGU que monitora as recomendações expedidas.

3.4 Acompanhamento de recomendações estruturantes emitidas pela CGU no âmbito do FNDCT

Trata-se de monitoramento das recomendações exaradas pela CGU, resultado da auditoria de prestação de contas dos exercícios de 2016 e 2018. Foi definido como escopo do presente trabalho dar continuidade ao acompanhamento do Plano de Providências Permanente – PPP, com vistas a verificar o atendimento dessas recomendações.

Em relação às recomendações dispostas no relatório de auditoria nº 201700902, foram emitidas quatorze recomendações, treze ao FNDCT e uma à Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Das treze recomendações ao FNDCT, restam duas pendentes de atendimento, pois necessitam de deliberação e aprovação por parte do Conselho Diretor e dos Comitês Gestores.

No que toca ao Relatório nº 201900564, foram emitidas sete recomendações, das quais apenas uma foi considerada atendida pela equipe de auditoria da CGU⁴⁶. No entanto, para as demais recomendações pendentes de atendimento, houve um esforço da Unidade para implementação das melhorias propostas. Maiores detalhes podem ser observados no Anexo IV deste relatório.

Impende destacar que alguns fatores têm dificultado a adoção de parte das recomendações, com destaque ao baixo limite orçamentário alocado para as operações não reembolsáveis,

⁴⁶ A Recomendação “Promover a atualização da Instrução Normativa FNDCT nº 2, de 22 de dezembro de 2010, de modo a readequar a governança do FNDCT, sobretudo no que toca ao funcionamento dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais, levando em consideração as obrigações atinentes à proposição do Plano de Investimentos das Ações Setoriais e à avaliação dos resultados das atividades desenvolvidas. Nesse processo revisório, também deve ser avaliada a pertinência da manutenção do Comitê de Coordenação Executiva, considerando a possibilidade de realização de suas atividades diretamente pelo Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais” foi considerada atendida após as alterações na governança introduzidas pela Portaria MCTI 7.252/2019, pelo Regimento Interno do FNDCT e pelo Manual Operativo do fundo.

que tem inviabilizado a efetivação de alterações no perfil dos projetos financiados. Soma-se a esse quadro a irregularidade das reuniões dos Comitês Gestores, que decorre, em parte, da limitação de recursos supracitada.

Apesar dessas limitações, reforça-se a necessidade de efetivação das medidas, considerando que as recomendações em aberto versam sobre temas relevantes ao FNDCT, tais como a priorização na seleção dos investimentos, transparência ativa das informações e parâmetros de funcionamento dos fundos setoriais. Conforme registrado no presente relatório, a essas situações é acrescentada a importância de implantação do Modelo de Avaliação Global – MAG.

4. Oportunidades de melhoria na prestação de contas do MCTI

Desde a prestação de contas do exercício passado, o TCU adotou o modelo da Estrutura Internacional para Relato Integrado – EIRI, desenvolvido pelo Conselho Internacional para Relato Integrado (Internacional Integrated Reporting Council – IIRC), para a elaboração do Relatório de Gestão – RG pelas unidades prestadoras de contas (UPCs). O intuito da utilização do novo modelo é contribuir para a desburocratização na Administração Pública Federal.

De acordo com o TCU, o principal objetivo do RG é “oferecer uma visão clara para a sociedade sobre como a estratégia, a governança, o desempenho e as perspectivas da UPC, no contexto de seu ambiente externo, levam à geração de valor em curto, médio e longo prazos, além de demonstrar e justificar os resultados alcançados em face dos objetivos estabelecidos” ⁴⁷. Assim, ressalta-se que a intenção do TCU é tornar esse documento conciso, destacando o alcance dos resultados obtidos, e direcionado, principalmente, à sociedade.

Para auxiliar as UPCs na elaboração do RG, o TCU publicou um guia com as orientações necessárias. Conforme consta nesse guia, o relatório integrado “tem por objetivo divulgar informações concisas, relevantes e estratégicas, para facilitar a gestão integrada, a comunicação interna e a prestação de contas. O relato integrado representa uma evolução nos processos de gestão organizacional e comunicação corporativa”. Ou seja, o TCU propõe, assim, uma gestão mais eficiente na Administração Pública, em que as UPCs adotem uma visão unificada de suas gestões, abandonando o modelo fragmentado atual, em que cada unidade interna é responsável por elaborar sua parte do relatório, sem a devida integração das diferentes unidades, desconsiderando o impacto que causam entre si e no resultado final da UPC.

Conforme o guia do TCU, para a elaboração do RG na forma de relatório integrado, as UPCs devem seguir alguns princípios balizadores, entre os quais a abordagem estratégica, a concisão, a confiabilidade e a completude. Além disso, o documento deve conter, no mínimo, os seguintes elementos: a) visão geral organizacional e ambiente externo; b) governança,

⁴⁷ TCU. **Relatório de Gestão**: Guia para elaboração na forma de Relatório Integrado. 2.ª Edição, 2019. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-de-gestao-guia-para-elaboracao-na-forma-de-relatorio-integrado-segunda-edicao-8A81881E6E79824C016E8FD6651B7F94.htm>> Acessado em 22/07/2020.

estratégia e alocação de recursos; c) riscos, oportunidades e perspectivas; d) resultados e desempenho da gestão; e e) informações orçamentárias, financeiras e contábeis.

Tal estrutura visa responder a uma série de perguntas orientadoras sobre o conteúdo a ser apresentado no RG. As UPCs também podem adequá-las às suas próprias especificidades, acrescentando outras informações.

No tocante à conformidade das peças da prestação de contas do MCTIC referente ao exercício de 2019, esta CGU procedeu a análise do RG do MCTIC com base nos preceitos da elaboração do relato integrado, conforme o guia publicado pelo TCU mencionado acima.

De forma geral, o RG apresenta, estruturalmente, os tópicos apresentados no guia do TCU. Entretanto, o MCTIC ainda não conseguiu se desvencilhar do modelo anterior de Relatório de Gestão, e o conteúdo ainda traz informações excessivas, dissociando-se do caráter gerencial e de concisão proposto pelo novo modelo. Em alguns casos, as informações apresentadas também não atendem ao solicitado pelo TCU, como nos exemplos que são expostos no Anexo V deste relatório.

Ressalta-se que os exemplos mencionados não são exaustivos, e o RG do MCTIC carece ainda de uma adequação efetiva ao modelo de relato integrado proposto pelo TCU, principalmente no tocante ao conteúdo e suas relações internas. De toda forma, o RG atual apresenta uma melhora em relação aos anteriores, por ser mais uniforme e menos fragmentado em sua elaboração, atendendo a um dos objetivos do relato integrado.

Especificamente em relação ao Rol de Responsáveis, foram identificadas algumas sobreposições de intervalos na ocupação dos cargos, todas relativas aos titulares e respectivos suplentes, não havendo períodos sem titulares. Destaca-se ainda que alguns cargos foram criados a partir da reestruturação do ministério no início de 2019, de modo que os respectivos períodos de ocupação não se iniciam em janeiro.

RECOMENDAÇÕES

1. Estabelecer, em conjunto com os demais atores pertinentes, instrumentos de planejamento setoriais no âmbito das políticas de CT&I, de modo a aprimorar os referenciais estratégicos e sanar as fragilidades identificadas pelo TCU no Acórdão nº 1.237/2019

Achado 1.1

2. Garantir a efetiva implementação dos procedimentos de Gestão de Riscos Estratégicos (GRE) no que se refere à Estratégia 2020-2030, considerando, em especial, os riscos apontados pela CGU na presente auditoria

Achado 1.1

3. Estabelecer indicadores de esforço para monitoramento do desempenho do ministério no que se refere aos objetivos listados na Estratégia 2020-2030

Achado 1.1

4. Adotar medidas para aperfeiçoar os processos de pactuação e de avaliação dos TCGs, de modo que o processo avaliativo subsidie os esforços de planejamento

Achado 1.2

5. Estabelecer mecanismos que garantam o alinhamento entre os TEDs celebrados pelas UPs e os referenciais estratégicos do ministério

Achado 1.3

6. Implementar o Modelo de Avaliação Global no âmbito do FNDCT, seguindo estritamente o cronograma de etapas estabelecido.

Achado 1.4.1

7. Promover, em articulação com o Ministério da Economia, a validação automatizada das informações prestadas pelas empresas beneficiárias nas bases de dados governamentais, sobretudo aquelas relativas ao faturamento bruto dos produtos incentivados e aos dispêndios em recursos humanos realizados nos projetos de PD&I.

Achado 3.1

8. Priorizar a conclusão das análises dos relatórios demonstrativos em que foram apurados os maiores débitos de investimentos em PD&I, de modo a viabilizar uma manifestação conclusiva do MCTI quanto ao cumprimento ou não das obrigações decorrentes da Lei de Informática.

Achado 2.2

9. Avaliar a conveniência e oportunidade de editar normativo que atribua aos institutos de pesquisa e entidades de ensino que realizam projetos de PD&I mediante convênio com as empresas beneficiárias a responsabilidade pela prestação de contas dos respectivos projetos, desonerando as empresas beneficiárias a partir do momento da transferência dos recursos financeiros.

Achado 2.2

10. Promover a divulgação das informações relativas ao do valor dos incentivos fiscais usufruídos e dos respectivos resultados alcançados de forma integrada, viabilizando uma análise de custo-benefício.

Achado 2.3

11. Instaurar sindicância para apurar os fatos que deram causa a prescrição administrativa dos investimentos em PD&I, bem como o momento em que ela ocorreu, de modo que seja possível realizar eventual alocação de responsabilidade na medida da contribuição de cada gestão.

Achado 2.2

CONCLUSÃO

Em atenção à DN TCU 180/2019, a qual relacionou o então Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações para julgamento das contas referentes ao exercício de 2019, a CGU realizou a 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.

Acerca da governança, a auditoria identificou fragilidades no planejamento, devido à ausência de estratégia abrangente de longo prazo e os seguintes riscos no Planejamento Estratégico do MCTI: a falta de especificação de parte dos objetivos da perspectiva “resultados institucionais” (que pode prejudicar a compreensão das relações de causa e efeito esperadas no método BSc); e o baixo grau de governança do Ministério sobre parte dos indicadores selecionados para monitoramento da Estratégia 2020-2030, além de poucos indicadores de esforço/direcionadores.

Também foi constatada a necessidade de melhorias no planejamento e monitoramento das Unidades de Pesquisa pela Subsecretaria de Unidades Vinculadas, de modo que os Termos de Compromisso de Gestão (TCG) estejam alinhados aos Planos Diretores de Unidade e aos objetivos estratégicos; além de fragilidades nos processos de pactuação e avaliação dos TCGs, com a constatação de TCGs assinados ao término do exercício, a utilização da média histórica como principal critério para pactuação das metas, fragilidades nas justificativas apresentadas para pactuação das metas e no processo de avaliação: integridade e controle dos dados, e a constatação de que a avaliação não subsidia o processo de pactuação.

Além disso, foram constatados riscos para a coordenação e coerência das atividades de acompanhamento das unidades de pesquisa, com a ausência de procedimento padronizado que vincule as propostas de TED aos referenciais estratégicos e a não-participação da SUV nos repasses realizados pelas Secretarias finalísticas do MCTI.

Ainda no campo da governança, foi verificada a necessidade de maior priorização na adoção do Modelo de Avaliação Global (MAG) do FNDCT, determinada pelo TCU em 2013 e que ainda não foi implementada. A necessidade de regulamentação do MAG é reforçada pela identificação de outras fragilidades, tais como necessidade de planejamento de longo prazo e melhor monitoramento dos riscos, de modo a potencializar a melhor alocação de recursos do fundo.

Também constatou-se a necessidade de melhorias na governança dos dispêndios lastreados com recursos do FNDCT no âmbito das operações reembolsáveis, modalidade empréstimo direto. Nessa linha, a avaliação da CGU apurou que houve um distanciamento do MCTI no

acompanhamento da aplicação desses recursos nos últimos exercícios e um protagonismo da Finep na definição das formas de aplicação e das regras de utilização da equalização no âmbito das operações financiadas com recursos próprios da Estatal. Do ponto de vista dos resultados alcançados, foi detectada a necessidade de implantação de indicadores que melhor identifiquem os impactos econômicos e sociais advindos das operações financiadas, assim como manifestação da governança do fundo acerca da adequabilidade da carteira de empréstimos.

Em relação ao Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel), foi realizada avaliação da atuação do Conselho Gestor na análise da prestação de contas dos agentes financeiros e avaliação da gestão do CPqD sobre os convênios executados com recursos do repassados pelo fundo. Constatou-se a necessidade de o Conselho Gestor estabelecer o formato da prestação de contas, para conferir celeridade e aumentar a qualidade das informações prestadas, bem como estabelecer as competências de análise dos convênios, evitando retrabalhos ou aspectos não analisados. Quanto ao CPqD, identificaram-se falhas no termo de convênio e fragilidade no plano de trabalho das instituições de pesquisa.

Também foi verificada a necessidade de melhoria na governança da implementação do Marco Legal de CT&I para uma melhor condução da política, sobretudo em decorrência de: riscos na definição de ICT; ausência de Matriz de Responsabilidades e Mecanismos de Coordenação/Coerência; vulnerabilidades no monitoramento da implementação do Marco Legal de CT&I; dispositivos sem regulamentação complementar; e capacidade operacional limitada e grau de maturidade incipiente dos NITs vinculados ao MCTI.

Em relação à avaliação do alcance dos objetivos da Lei de Informática, identificou-se que, nos últimos anos, a política contribuiu para a manutenção das empresas do setor de TIC no país. Os investimentos em PD&I realizados pelas empresas incentivadas, como contrapartida aos incentivos fiscais recebidos, contribuíram para formação de pesquisadores e técnicos, bem como para melhoria da infraestrutura de PD&I no Brasil, sobretudo nos institutos de pesquisa e nas entidades de ensino. Concluiu-se que a Lei de Informática, em alguma medida, contribuiu para o aumento da capacitação e da competitividade do setor de TIC no país.

Sobre a gestão do estoque das prestações de contas encaminhadas pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática, relativas ao período compreendido entre os anos-base 2006 a 2016, constatou-se que os critérios de priorização adotados pelo MCTIC não foram efetivos para viabilizar uma manifestação conclusiva quanto ao cumprimento das obrigações das empresas em que foram apurados os maiores débitos de investimento em PD&I. Tal fato foi justificado pelo MCTI em razão da complexidade dos projetos, sobretudo daqueles realizados por meio de contrato de assunção.

Assim, firmou-se entendimento de que a gestão do MCTI não foi eficiente e/ou eficaz para reduzir o estoque de prestações de contas acumuladas relativas ao período compreendido entre os anos-base 2006 a 2016. Corrobora esse entendimento a materialidade não somente dos investimentos em PD&I declarados pelas empresas beneficiárias que ainda carecem de uma manifestação conclusiva do MCTI quanto ao cumprimento ou não das obrigações decorrentes da Lei de Informática (da ordem R\$6,28 bilhões), mas também o montante desses

investimentos que foi objeto de prescrição em razão da atuação intempestiva do Ministério (cerca de R\$ 3,51 bilhões).

Contudo, devem ser consideradas as medidas promovidas pelo MCTI para melhoria da gestão da Lei de Informática, especialmente a inclusão das auditorias independentes no processo de avaliação das prestações de contas. Essas medidas mostraram-se efetivas para impedir o acúmulo das novas prestações de contas (posteriores ao ano-base 2016) encaminhadas pelas empresas beneficiárias, mitigando a causa das análises intempestivas.

Cabe destacar que se trata de um problema histórico, que tem sido apontado pela CGU desde 2010, cuja causa não pode ser atribuída exclusivamente a atual gestão. Portanto, trata-se de uma situação que, apesar de relevante, tendo em vista a materialidade dos investimentos em PD&I envolvidos, não é generalizada, fato que justifica uma ressalva, segundo a IN TCU nº 84/2020 (art. 20, II).

Também foi constatada a redução do nível de transparência dos dados e indicadores relativos à Lei de informática, que elevam a assimetria de informações entre os gestores da política e o cidadão, prejudicando a prestação de contas e a responsabilização (*accountability*), além de dificultar a realização de avaliações externas da política. Nesse aspecto, vislumbra-se oportunidade de melhoria da confiabilidade dos dados relativos aos investimentos em PD&I declarados pelas empresas beneficiárias com a verificação de informações relevantes junto às bases de dados governamentais.

Foram identificadas oportunidades de melhorias nos Controles Internos da Lei de Informática, a partir da verificação de inconsistências nos dados relativos aos dispêndios com recursos humanos e viagens, além da realização de despesas expressamente vedadas. Também foram apuradas fragilidades nos controles internos implementados pelo MCTI, com a constatação de que o processo de análise das prestações de contas encaminhadas pelas empresas beneficiárias não tem se mostrado eficiente para reduzir o estoque de relatórios demonstrativos pendentes de manifestação conclusiva pelo ministério.

Ainda em relação à Lei de Informática, foram apurados os principais riscos relacionados a essa política, com a avaliação de probabilidade de ocorrência e de impacto, sendo avaliados como mais alto os riscos de que uma empresa beneficiária usufrua dos incentivos sem cumprir adequadamente a contrapartida (processo produtivo e investimentos em PD&I); e de que as análises intempestivas das prestações de contas prejudiquem segurança jurídica e impeçam a recuperação dos valores dos investimentos em PD&I que não forem realizados.

Sobre o acompanhamento das providências da SERAD para aprimoramento dos controles internos do processo de outorga, verificou-se que, de maneira geral, as providências da Secretaria ainda estão em curso. A implementação parcial do Sistema de Controle de Informação de Radiodifusão (SisRD) ensejou o atendimento de várias recomendações, e o programa SERAD Digital permitiu a diminuição do passivo de processos, passando de mais de 54 mil no final de 2018 para 40 mil em março de 2020. A SERAD também envidou esforços para estabelecer em normativos internos os seus procedimentos, em consonância com a utilização do SisRD. O desenvolvimento dos indicadores gerenciais também está em curso, e foram atendidas as recomendações sobre a transparência das informações com a

disponibilização de um painel interativo de informações. Sobre o gerenciamento de riscos, a SERAD elaborou o Relatório de Gestão de Riscos 2019, que mapeou os riscos aos objetivos da Secretaria. Entretanto não foram verificadas providências para capacitação dos servidores, com o intuito de suprir lacunas de competências necessárias ao processo de outorga.

Por fim, também foi verificada a melhoria do da prestação de contas por meio do relato integrado em relação ao exercício anterior, mas com oportunidades de melhoria em relação ao conteúdo e suas relações internas (maior integração das informações).

ANEXOS

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

Item 1.1 - Fragilidades identificadas no planejamento: ausência de estratégia abrangente de longo prazo e riscos no Planejamento Estratégico do MCTI

Manifestação da Unidade Examinada

O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) se manifestou por meio de diversos documentos, cujos principais trechos foram destacados abaixo.

Despacho DEPPD (SEI 5808834)

“(...) 1. A Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) 2016-2022 tem vigência até 2022, inclusive;

(...) 3. Oportunamente será iniciado esforço para elaboração de instrumentos que venham a ocupar o espaço da ENCTI e seus planos de ação no período após 2022. (...)”

Nota técnica nº 13263/2020/SEI-MCTI

“(...) Desde o terceiro quadrimestre de 2019, o DEGEP tem envidado esforços no sentido de realizar o mapeamento de projetos e programas do MCTI, de modo a construir o portfólio estratégico do Ministério.

(...) Vale mencionar que, até o momento, foi possível realizar o mapeamento de 121 projetos e programas, conforme pode ser observado na figura da abaixo, a qual é parte integrante do Dashboard de Projetos do MCTI. (...)

(...) Vale reiterar que priorização de projetos é o processo pelo qual as iniciativas são identificadas, analisadas e priorizadas de acordo com critérios pré-estabelecidos. Portanto, trata-se de uma prática que tem por objetivo criar um ranking de relevância dos projetos, por meio do estabelecimento de critérios claros e compartilhados na organização. Isso ajuda a trazer visibilidade para o que deve ser realizado prioritariamente e aquilo que pode ser realizado em momento posterior, considerando os recursos disponíveis e seu grau de contribuição para os objetivos estratégicos da organização.

Diante do exposto, foi desenvolvida Matriz de Priorização, com o objetivo de apoiar a Alta Gestão no processo decisório, em especial no que tange a priorização de projetos e programas no âmbito do MCTIC, conforme consta do processo SEI 01250.003082/2020-17.

(...) Conclui-se que, em que pese o MCTI ainda não ter definidas, até o momento, as estratégias e iniciativas que serão adotadas pelo Ministério para atingimento dos objetivos listados na Estratégia 2020-2030, os trabalhos de definição metodológica, mapeamento e registro em

sistema apropriado das iniciativas, bem como definição de critérios de priorização de projetos estavam sendo realizados a contento.

Ademais, conforme explicitado pela própria CGU, é razoável constatar que a crise causada pelo COVID-19 e a posterior recriação do Ministério das Comunicações geraram atrasos nessa construção, tendo em vista, especialmente, a reestruturação do MCTI e que unidades integrantes do extinto MCTIC (Secretaria de Radiodifusão – SERAD e a Secretaria de Telecomunicações – SETEL) não fazem mais parte do MCTI. (...).”

Nota técnica nº 13279/2020/SEI-MCTI

(...) No tocante ao relato de baixa especificidade dos objetivos de resultado institucionais, é importante salientar que o ambiente de atuação do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações é amplo e complexo, como depreende-se do próprio regimento interno MCTIC, publicado por meio da Portaria n.º 9, de 14 de janeiro de 2019.

Isto posto, optou-se por adotar termos mais abrangentes na redação dos objetivos, de modo a não limitar iniciativas estratégicas ou estabelecer um demasiado número de objetivos, a fim de contemplar todas as ações consideradas prioritárias pelo MCTI e não restringir a inclusão de projetos futuros. A sociedade, bem como a tecnologia são dinâmicas, o que pode demandar novas políticas e iniciativas a fim de incrementar o desenvolvimento econômico e social. Convém destacar que o enunciado do objetivo por si só pode não ser suficiente para evidenciar todo seu escopo, mas a descrição do próprio objetivo auxilia na compreensão de sua extensão de atuação, além de apontar ações que contribuirão diretamente para o alcance dos objetivos da perspectiva superior do Mapa.

É necessário esclarecer, ainda, que em atendimento às diretrizes do Ministério da Economia, quanto à elaboração dos planos estratégicos institucionais na Administração Pública Federal, o Planejamento Estratégico do MCTI foi elaborado em alinhamento ao Plano Plurianual (PPA) 2020-2023. Dessa forma, na primeira perspectiva do Mapa Estratégico do MCTI, que elenca os Resultados de Governo, constam os Objetivos definidos no PPA. É importante salientar que a construção dos atributos do PPA, em especial programas, objetivos e indicadores, foi realizada por intermédio do Ministério da Economia em reuniões com as áreas específicas do MCTI, o que significa que as áreas finalísticas participaram e validaram as escolhas inseridas naquele plano. Quanto às escolhas dos objetivos estratégicos do Mapa 2020-2030, essas também foram elaboradas e validadas com cada secretaria finalística. Embora a Secretaria de Planejamento, Cooperação Projetos e Controle - SEPLA - deste Ministério seja competente para apoiar metodologicamente e coordenar a construção da estratégia, cabe às áreas técnicas, gestoras dos temas da Pasta, apontar as prioridades e o alinhamento necessário. Sendo assim, durante todo o trabalho desenvolvido, foi considerada a interface que as perspectivas do Mapa deveriam manter entre si.

(...) No que concerne à constatação da relação de causa e efeito entre as perspectivas, ressalta-se que ela poderá ser melhor evidenciada após a conclusão do desdobramento da estratégia em painéis de contribuição setoriais, que compreendem os objetivos setoriais e indicadores de esforço e da definição do portfólio de programas e projetos (incluído como iniciativas nos referidos painéis). O portfólio de programas e projetos estratégicos, em construção pelo

Departamento de Gestão de Projetos - DEGEP/SEPLA a partir das informações colhidas junto às unidades finalísticas do Ministério, também tornará mais evidente quais projetos e metas estarão abarcados no escopo de cada objetivo estratégico, bem como a sua contribuição ao alcance dos resultados de governo, além de viabilizar a mensuração periódica do atingimento dessas metas.

(...) No entanto, é preciso ponderar que a produção de indicadores cada vez melhores não é atividade simples e, considerando a baixa maturidade das áreas no assunto, dependerá, em grande medida, de sucessivas aproximações das equipes com o tema, por meio de capacitações, e com o exercício de construção e melhoria contínua das medidas de desempenho. É importante ressaltar que essa 1ª versão do Painel de Indicadores foi uma entrega importante para o órgão, mas que há a compreensão de que nas fases de monitoramento e avaliação tais medidas contidas nesse instrumento poderão ser objeto de reanálise e, caso necessário, de revisão e aprimoramentos.

(...) compreendemos que a construção de indicadores de esforços/direcionadores, conforme previsto na metodologia BSC, é essencial para evidenciar quais iniciativas (ações, projetos, programas, processos, dentre outros) serão empreendidas com vistas ao alcance dos resultados pretendidos.

Ainda sobre esse apontamento, informa-se que a construção dos indicadores de esforços/direcionadores foi iniciada no âmbito da etapa de construção dos painéis de contribuição, atividade que será realizada com todas as secretarias do MCTIC, porém, considerando o advento da Medida Provisória nº 980/2020, que extinguiu o MCTIC e criou o MCTI e MC, e o processo de reestruturação pelo qual está passando o MCTI, para não haver retrabalho, tais atividades foram pausadas até que as mudanças sejam concluídas.

(...) A Gestão de Riscos Estratégicos é uma das frentes de trabalho do Departamento de Planejamento Estratégico (DEPLE/SEPLA/MCTI) e tem como objeto de trabalho a Estratégia 2020-2030. Esta frente de trabalho está em processo de implementação, desde fevereiro deste ano (2020) e tem como um dos resultados o Framework de Gestão de Riscos Estratégicos do MCTI (FGRE-MCTI) (https://estrategia2020-2030.mctic.gov.br/arquivos/Framework_gestao_riscos_estrategicos_MCTIC.pdf). Além disso, há outras frentes de trabalho, que incluem: a elaboração de um Guia Prático de Gestão de Riscos Estratégicos, a elaboração de uma Cartilha de Gestão de Riscos Estratégicos, a construção de uma Plataforma de Gestão de Riscos Estratégicos, e a realização de Workshops de Gestão de Riscos Estratégicos, com cada uma das Secretarias do MCTI, a fim de capacitar e preparar, em relação à Gestão de Riscos Estratégicos, os gestores e responsáveis pelos objetivos estratégicos da Estratégia 2020-2030, bem como, sensibilizar o maior número possível de colaboradores da Rede MCTI.

Quanto ao risco, apontado pela CGU, de eventuais problemas entre causa e efeito por objetivos pouco específicos e indicadores prioritariamente ligados a resultados, depreende-se se tratem de "riscos estratégicos indiretos", ligados ao contexto da aplicação da metodologia BSC no momento de elaboração da estratégia. Embora a equipe técnica do DEPLE atue como facilitadora do processo metodológico, alertando e questionando sobre o devido alinhamento entre causa e efeito dos objetivos e indicadores estratégicos, também é

importante destacar que a responsabilidade pela definição final desses elementos é das secretarias finalísticas do MCTI, por serem elas as detentoras da competência sobre suas atividades e da expertise técnica necessária. Uma vez definida a estratégia, em momentos de implantação, execução e acompanhamento, ou seja, de gestão da estratégia, cabe à gestão de riscos estratégicos gerir as incertezas (riscos) que possam de alguma forma comprometer ou influenciar o alcance da estratégia. (...).” (grifos nossos).

Despacho CGAI (SEI 5810264)

“(...) cumpre salientar que a ausência de relação causal entre os indicadores dos “Resultados de Governo” e os indicadores dos “Resultados Institucionais” descrito no documento de Auditoria, reflete, provavelmente a baixa correlação de causa e efeito entre os objetivos de Governo, espelho dos objetivos de cada um dos cinco Programas atribuídos ao MCTI, e os Objetivos Institucionais, definidos no âmbito do Planejamento Estratégico deste Ministério, (...) podendo este aspecto explicar a subsequente inadequação da escolha dos indicadores de monitoramento, visto que essa decorre da natureza dos objetivos a serem monitorados, não havendo crítica, no Achado, à métrica propriamente dita (...).”

Nota técnica nº 13377/2020/SEI-MCTI

(...) O indicador de dispêndio nacional em P&D apurado pelo MCTI pode ser decomposto em público e empresarial. O dispêndio público pode ainda ser decomposto nos níveis federal e estadual. O “baixo grau de governança” do Ministério sobre o dispêndio nacional em P&D é uma verdade se ele for considerado de forma agregada, o que inclui o setor privado, governos locais e política de pós-graduação, e se o planejamento estratégico não considerar que o MCTI tem papel central na coordenação de ações do ambiente de CT&I do país. É possível utilizar o indicador de dispêndio nacional em P&D desagregado, como é o caso do dispêndio público em P&D, mencionado no Despacho DEPLE (5757873) e no documento de Auditoria (5741859). É também possível, e desejável, projetar ações de coordenação do ambiente, em que incentivos e induções suportem e estimulem o comportamento orientado dos atores da agenda pública de CT&I, sejam eles os governos federal e estaduais ou a iniciativa privada.

4.3. Nesse sentido, o aumento do nível de governança do MCTI sobre o Sistema Nacional de CT&I é, em si, um objetivo estratégico que deve ser perseguido. Nesses casos, os objetivos da ação coordenativa, como parte do plano estratégico do MCTI, seriam a própria equalização dos níveis de maturidade de implementação de programas de pesquisa e desenvolvimento tecnológico levados a termo pelos Estados da Federação e pelas empresas dos diferentes setores da economia. Ainda seguindo a hipótese desse perfil de ação, não seria o indicador de dispêndio, mesmo desagregado, a medida indicativa direta do bom alinhamento esforço-resultado, mas uma medida do nível de desigualdade, uma variante do índice de Gini como o índice de Theil, por exemplo, aplicado aos indicadores de dispêndio desagregados (ou a outros indicadores de esforços). Nestes termos, as considerações do documento de Auditoria (5741859) e do Despacho DEPLE (5757873) encontram solução: trata-se de promover o melhor entendimento sobre o uso dos indicadores de CT&I, os contextos de aplicação de suas categorias e seus avanços metodológicos, a compreensão do conteúdo das Políticas de CT&I para a definição de objetivos estratégicos alinhados às demandas de desenvolvimento científico e tecnológico da sociedade brasileira.”

Análise do Controle Interno

De modo a facilitar a compreensão das análises realizadas pela equipe de auditoria acerca da manifestação da unidade auditada, optou-se por dividi-las de acordo com o tema abordado.

Ausência de estratégia de longo prazo

Em sua manifestação, o MCTI reafirmou que a ENCTI está vigente até 2022, pelo qual no momento oportuno serão tomadas as providências para sua atualização. Em que pese a vigência da Estratégia, contudo, os fatos apontados dizem respeito justamente às suas fragilidades, conforme delineado pelo Tribunal de Contas da União no âmbito do Acórdão nº 1.237/2019 (Plenário). Tais fragilidades, ainda de acordo com o TCU, fazem com que o Brasil não disponha de estratégia de longo prazo para a área de CT&I. Ademais, não foram apresentadas novas informações no que se refere à Política Nacional de Inovação (PNI), a qual, segundo informações anteriormente prestadas pelo ministério, teria o condão de atender as recomendações exaradas pelo controle externo. Nesse sentido, os elementos trazidos pelo MCTI em sua manifestação não alteram os apontamentos realizados pela equipe de auditoria neste ponto.

Não foram definidas as estratégias e iniciativas que serão adotadas pelo ministério para atingimento dos objetivos listados na Estratégia 2020-2030

Quanto à afirmação de que não foram definidas, até o momento, as estratégias e iniciativas que serão adotadas pelo ministério para atingimento dos objetivos listados na Estratégia 2020-2030, o ministério demonstrou que houve avanços no âmbito da definição metodológica, do mapeamento e do registro em sistema apropriado das iniciativas, bem como da definição de critérios de priorização de projetos. No entanto, essas etapas, anteriores à definição das estratégias e iniciativas escolhidas no âmbito da Estratégia 2020-2030, serão revistas em virtude da reestruturação do ministério, uma vez que as unidades inicialmente selecionadas (SERAD e SETEL) não fazem mais parte do MCTI. Nesse sentido, entende-se que não foram apresentados elementos que alterem substancialmente o achado.

Parte dos objetivos da perspectiva “resultados institucionais” são pouco específicos, o que pode prejudicar a compreensão das relações de causa e efeito esperadas no método BSc

No que tange ao apontamento de que parte dos objetivos da perspectiva “resultados institucionais” são pouco específicos, primeiramente, a manifestação da unidade indica que o MCTI optou por adotar termos abrangentes, “(...) *de modo a não limitar iniciativas estratégicas ou estabelecer um demasiado número de objetivos*”. A esse respeito, ainda que se reconheça que a opção pode ser legítima, é relevante que os riscos eventualmente presentes sejam mitigados, conforme apontado no achado pela CGU.

Quanto à alegação de que a descrição do objetivo pode contribuir para maior especificidade, é relevante repisar que a metodologia do BSc prevê que as relações de causa e efeito devem estar evidentes no Mapa Estratégico propriamente dito, de forma que a comunicação estratégica para as equipes seja bem-sucedida. Nesse sentido, tal como apontado anteriormente, eventuais riscos advindos dessa opção devem ser mitigados. Ademais, ainda

que algumas descrições abordem questões específicas, em sua maioria os textos mantêm expressões amplas e generalistas.

O MCTI enfatizou, além disso, que os objetivos de resultado da Estratégia 2020-2030, incluindo seus indicadores, foram elaborados com o apoio da equipe do Ministério da Economia, uma vez que refletem exatamente os objetivos delineados no PPA 2020-2023 sob responsabilidade do MCTI. Quanto a esta questão, cumpre repisar que a equipe de auditoria se propôs a avaliar a Estratégia 2020-2030 enquanto instrumento de planejamento e avaliação de desempenho institucional do MCTI, isto é, a partir dos critérios estabelecidos pela metodologia escolhida pela entidade (*Balanced Scorecard*). Nesse sentido, em que pese o espelhamento de parte dos objetivos do PPA 2020-2023 na Estratégia 2020-2030, estes foram avaliados sob o prisma do desempenho institucional. Conforme o referencial “Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional” da ENAP, uma eventual avaliação de atributos dos Programas e objetivos do PPA, que não foi feita no presente trabalho, deveria ser realizada a partir de outros critérios e teria consequentemente outros resultados:

Indicadores para políticas públicas precisam ter um atributo adicional em relação aos indicadores institucionais, a desagregabilidade, ou seja, a capacidade de representação regionalizada de grupos sociodemográficos, considerando que a dimensão territorial se apresenta como um componente essencial na implementação de políticas públicas.

Além disso, políticas públicas podem precisar ser avaliadas em relação aos seus resultados (benefícios ao público-alvo decorrentes das ações empreendidas) ou em relação ao seu impacto (efeitos das estratégias governamentais a médio e longo prazos), dimensões específicas relacionadas a políticas públicas, sem um paralelo perfeito relacionado a instituições. (...) Embora a base seja a mesma, são necessários estudos complementares e específicos para se definir adequadamente indicadores para projetos, atividades, processos e políticas públicas. As abordagens são diferentes, os sistemas de medição possuem outras características, os passos necessários para definição são diferentes e a forma de avaliação de indicadores voltados a cada um desses propósitos também é diferente. (...).

Finalmente, o ministério indicou que o desdobramento em iniciativas e projetos pode contribuir para maior compreensão das relações de causa e efeito presentes entre os objetivos da Estratégia 2020-2030, o que de fato pode vir a acontecer. No entanto, assim como dito anteriormente em relação à descrição dos objetivos, a metodologia do *Balanced Scorecard* preconiza que tais relações devem estar evidentes desde o Mapa Estratégico, de modo a otimizar a comunicação estratégica para as equipes.

Diante do exposto, entende-se que as informações trazidas pelo ministério em sua manifestação corroboram o achado apresentado pela equipe de auditoria, reforçando a relevância da gestão dos riscos apontados (as ações dessa natureza elencadas pela unidade serão abordadas a seguir).

Baixo grau de governança do Ministério sobre parte dos indicadores selecionados para monitoramento da Estratégia 2020-2030, além de poucos indicadores de esforço/direcionadores

Quanto a este ponto, a manifestação da unidade corroborou a relevância de indicadores de esforço, tal como apontado pela CGU, informando que tais índices serão elaborados em fase posterior do planejamento. O MCTI também ressaltou que a elaboração de indicadores se trata de procedimento desafiador e, ademais, agregou explicações específicas acerca da aplicação do indicador *“Dispêndios Públicos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB)”*. Em especial, a equipe argumentou que o indicador teria por objetivo mensurar o grau de coordenação e governança do ministério sob o SNCTI e a consequente *“equalização dos níveis de maturidade de implementação de programas de pesquisa e desenvolvimento tecnológico levados a termo pelos Estados da Federação e pelas empresas dos diferentes setores da economia. Ainda seguindo a hipótese desse perfil de ação, não seria o indicador de dispêndio, mesmo desagregado, a medida indicativa direta do bom alinhamento esforço-resultado, mas uma medida do nível de desigualdade, uma variante do índice de Gini como o índice de Theil, por exemplo, aplicado aos indicadores de dispêndio desagregados (ou a outros indicadores de esforços).”*

Acerca desses apontamentos, ainda que o índice desagregado seja capaz de mensurar eventuais avanços na coordenação do SNCTI e que isso eventualmente poderia resultar em maiores dispêndios públicos em P&D em relação ao PIB, entende-se que o grau de sensibilidade do indicador diante da atuação do ministério permanece baixo, o que pode prejudicar sua utilidade enquanto medida de aferição de desempenho institucional (um dos propósitos dos planejamentos estratégicos institucionais, como a Estratégia 2020-2030). Repisa-se, ademais, que a meta estabelecida para os próximos anos não faz referência aos aspectos elencados pelo MCTI, tratando tão somente do aumento do dispêndio público em relação ao PIB.

Diante do exposto, entende-se que não foram trazidos elementos capazes de alterar o achado substancialmente neste ponto.

Gestão de Riscos Estratégicos

Finalmente, diante dos riscos apontados pela CGU, a equipe do MCTI destacou ações de Gestão de Riscos Estratégicos (GRE) em curso. Em especial, ressaltou a existência do Framework de Gestão de Riscos Estratégicos do MCTI (FGRE-MCTI), além da previsão de outras atividades correlatas.

A esse respeito, é salutar que o ministério já possua procedimentos de GRE em andamento, de modo que os riscos encontrados pela equipe de auditoria na Estratégia 2020-2030 sejam mitigados. Destaca-se que o FGRE-MCTI prevê que todos os objetivos estratégicos que compõem o Mapa Estratégico do ministério serão objetos do sistema de gestão de riscos estratégicos. Em especial, o documento indica que *“cada objetivo estratégico do grafo estratégico, partindo do objetivo estratégico raiz, deve ser objeto do processo de GRE, até ao menos a sua etapa de avaliação de riscos, paralelamente a definição dos vértices e respectivas arestas da camada imediatamente inferior do grafo estratégico.”* Acrescenta, ainda, que as demais etapas do processo de GRE devem ser concluídas anteriormente à conclusão da elaboração do mapa estratégico. Nas informações fornecidas pela unidade à CGU, entretanto, não foram apresentados os processos de GRE tal como supracitado, pelo qual entende-se que a manutenção do achado é pertinente para fins de monitoramento por parte dos órgãos de controle.

Item 1.2 - Necessidade de melhorias no planejamento e monitoramento das Unidades de Pesquisa pela Subsecretaria de Unidades Vinculadas (SUV)

Manifestação da unidade:

Nota Informativa nº 3100/2020/MCTI

“(...) Durante o ano de 2019, três vertentes de atuação apresentaram avanços, mesmo que esses não tenham sido uniformes para todas as unidades: (1) o alinhamento dos objetivos estratégicos dos Planos Diretores de Unidades (PDU) aos indicadores dos Termos de Compromissos de Gestão (TCG); (2) a melhoria dos tempos processuais entre avaliação e pactuação; (3) a padronização do pacto para indicadores comuns; e (4) o amadurecimento dos fluxos e processos de trabalho.

(...) Considerando as diferentes regiões geográficas das 16 UPs vinculadas ao MCTI, no primeiro semestre deste ano civil, a SUV realizou videoconferências como instrumento de aproximação e melhor orientá-las acerca de seus instrumentos de gestão (PDU e TCG), buscando o alinhamento com as áreas estratégicas definidas pelo MCTI, tanto no novo Plano Estratégico do MCTI quanto nos atos normativos editados por esta pasta. Como atualização recente, pode-se citar as Portarias nº 1.122 e nº 1.329, que definiram as prioridades no âmbito deste Órgão.

(...) sobre os TCGs, informo que esta SUV solicitou aprimoramento das informações para os pactos realizados em 2020, acarretando em um melhor detalhamento, com a formalização das metas de desempenho, com os respectivos prazos de execução, indicadores de avaliação e seus atributos: fórmula de cálculo; periodicidade de medição; linha de base e metas.

(...) Com relação à utilidade da avaliação como instrumento de gestão, para as unidades em que a correção entre PDU e TCG já foi trabalhada, será possível que a análise traga elementos que apontem para as contribuições da unidade no âmbito de sua missão e de seus objetivos estratégicos, o que deverá ser incorporado para a análise do ano de 2020, a ser realizada em 2021.

(...) É necessário reconhecer que a média histórica é insuficiente para avaliar a contribuição dos resultados das unidades para os objetivos estratégicos do MCTI. Essa métrica tem sido utilizada como linha de base para uma pactuação mais compatível com as premissas oferecidas no TCG. Isso porque as condições do pacto são ajustadas anualmente, considerando as variações na disponibilidade de recursos destinados às UPs, o que abrange não só os recursos orçamentários, mas o quadro de pessoal, as bolsas, bem como o contexto global do ambiente de C&T e a forma como afetam o desenvolvimento das atividades nessas unidades.

(...) Avançar na qualidade do registro, de modo a deixar mais visível a negociação das condições do pacto, com a identificação dos outros fatores que contribuíram para o estabelecimento de determinada meta, é uma das medidas a serem adotadas para dar maior transparência ao processo.

18. Com relação às fragilidades no processo de avaliação, relacionadas à integridade e ao controle dos dados, buscou-se, no ano de 2019, realizar não somente a apuração dos resultados, mas, também, a checagem de inconsistências, com o apontamento das correções e das medidas de melhoria necessárias para o pacto e para a apresentação dos resultados, o que foi uma constante nas notas técnicas que analisaram os resultados.

19. O primeiro foco de ajuste no processo de pactuação foi voltado para os indicadores comuns à maioria das unidades, buscando garantir a uniformidade e a comparabilidade nas medidas desses indicadores. Há, no entanto, indicadores específicos construídos para atender às especificidades de cada unidade, o que eleva o número de indicadores a serem monitorados.

20. Apesar das limitações inerentes à ferramenta disponível para o tratamento e análise dos dados, foram possíveis a identificação e a correção de inconsistências de forma sistemática. A partir das comprovações solicitadas na descrição do indicador, que vêm sendo apresentadas sob a forma de anexo nos relatórios de gestão, tornou-se viável a conferência dos dados informados para a maioria dos indicadores, tomando como exemplo listas de publicações, relação dos acordos nacionais e internacionais, lista de servidores, bolsistas e terceirizados, e relação de eventos realizados. Dessa forma, os resultados declarados vêm acompanhados, via de regra, das medidas de comprovação solicitadas na pactuação.

(...) De volta à linha temporal entre avaliação e pactuação, de fato, a avaliação do ano de 2018, que compreendeu a amostra utilizada para os trabalhos de Auditoria, não teve a capacidade de subsidiar os pactos para o ano de 2019. No entanto, se essa amostra for estendida para o ano de 2020, já é possível identificar que todos os pareceres de avaliação foram emitidos tempestivamente. Vencida a oportuna disponibilização das avaliações, avançar na utilização das análises oferecidas pela avaliação como subsídio ao processo de pactuação é uma das estratégias que vem sendo adotadas para o ciclo de 2020.

23. A SUV está passando por uma nova reestruturação, conforme Portaria MCTI nº 3.410/2020, o que propiciará o retorno da segregação de algumas atividades, deixando explícitas a divisão entre pactuação e avaliação, além de potencializar as iniciavas já identificadas para o aperfeiçoamento de seus procedimentos, buscando garantir maior transparência às pactuações, maior fidedignidade às informações, bem como utilidade às avaliações. Muitos dos avanços já identificados pela Auditoria em 2019 só poderão ser mais bem observados quando da análise do período de 2020.

24. Além dessas atividades já adotadas, esta Subsecretaria está com um novo plano de ações, visando construir outros procedimentos e fluxos que melhorem o desempenho das condutas junto às UPs. Dessa forma, está sendo desenvolvido um modelo de formulário para os indicadores, além da criação de um normativo contendo todas as definições de prazos.

(...) Com isto, esta Subsecretaria tem envidado esforços em contribuição com as UPs com o objetivo de apoiar a elaboração de seus PDUs, sendo que esta solicitação foi registrada nos TCGs firmados em 2020. (...).”

Análise do Controle Interno:

Em sua manifestação, a SUV corroborou os apontamentos realizados pelo controle interno. Quanto ao processo de avaliação, a equipe destacou, em especial, que a comprovação dos dados apresentados pelas UPs ocorre prioritariamente pela verificação dos anexos dos relatórios, em que constam, por exemplo, listas de publicações, relação de acordos de cooperação, listagem de servidores, entre outros. A esse respeito, cumpre destacar que, na OS nº 201900358, diante de relatórios apresentados em documentos de texto, foram identificadas pactuações realizadas a partir de resultados equivocadamente calculados (erros de aplicação das fórmulas e/ou dos pesos). Nesse sentido, ao avaliar o atual estágio dessa questão, a CGU, no âmbito do presente trabalho, verificou se foram instituídos controles de modo a garantir que os resultados apresentados nos indicadores respeitavam as fórmulas e pesos pactuados, não tendo sido realizada análise de compatibilidade entre os dados declarados e a documentação comprobatória apresentada.

Diante do exposto, entende-se que a SUV corroborou o achado apresentado pela CGU, indicando ações que estão sendo realizadas e planejadas para mitigação dos problemas apontados, em especial a partir de 2020. Não há, portanto, alterações substanciais a serem realizadas no texto do relatório, tendo em vista que as análises da equipe de auditoria tiveram por escopo o exercício de 2019.

Item 1.3 - Riscos para a coordenação e coerência das atividades: ausência de procedimento padronizado que vincule as propostas de TED aos referenciais estratégicos e não-participação da SUV nos repasses realizados pelas secretarias finalísticas do MCTI

Manifestação da unidade:

Nota Informativa nº 3219/2020/MCTI

“(…) há procedimentos de vinculação dos TEDs às diretrizes do MCTI, uma vez que os termos são firmados em apoio ao atendimento das missões dos Institutos de Pesquisa e essas estão diretamente alinhadas com os TCGs, os quais tem por finalidade dotar as UPs de instrumentos de acompanhamento e avaliação anual das metas pactuadas em seus Planos orientadores, bem como, de outras baseadas em indicadores específicos construídos com a SUV e cada UP.

6. Outrossim, considerando que o orçamento destinado às UPs vem sendo reduzido ao longo dos anos, esclareço que esta Subsecretaria recebe diversas solicitações de apoio àquelas Unidades, as quais são analisadas caso a caso e, somente após, ocorre a descentralização do recurso com processo devidamente instruído no Sistema Eletrônico de Informação (SEI). Não havendo, assim, a formalização de TEDs que não estejam alinhados com as diretrizes do MCTI e das próprias vinculadas.

7. Informo, ainda, que a atual gestão desta Unidade, iniciada em agosto de 2019, detectou a questão do não envolvimento da SUV com os TEDs celebrados por outras unidades deste Ministério, e o devido tratamento já se iniciou. Atualmente, há o envolvimento da equipe SUV nas reuniões relativas aos projetos formalizados por TED e a proposta de aperfeiçoamento é que esta Subsecretaria passe a se manifestar formalmente em todos os instrumentos deste Órgão com as UPs.

8. Além disso, esta SUV vai orientar as UPs que os TEDs celebrados com outros Ministérios sigam as orientações emanadas por este Setor, na qual passará a constar explicitamente a vinculação desse instrumento ao PDU da Unidades ou aos objetivos estratégicos do setor de Ciência e Tecnologia. (...).” (grifo nosso).

Análise do Controle Interno:

De acordo com a manifestação da unidade, os TEDs assinados estão vinculados às diretrizes do MCTI, pois se fundamentam na missão das Unidades de Pesquisa, as quais estariam diretamente alinhadas com os Termos de Compromisso de Gestão (TCGs). Ainda que a missão da respectiva UP seja um referencial importante, ela é, em regra, abrangente. A título de exemplo, a missão do INT é “*contribuir para o desenvolvimento tecnológico do Brasil por meio da pesquisa, serviços, transferência de conhecimento e promoção da inovação*”. Por sua vez, a etapa de planejamento das políticas públicas deve envolver, entre outros, a seleção de prioridades, resultando em referenciais estratégicos mais específicos (quando comparados à missão institucional). Conforme o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, “*o estabelecimento de prioridades, objetivos e metas a serem alcançados constitui espinha dorsal de uma política pública, e sinaliza a todos quais são os parâmetros pelos quais se orientar*”. Ao vincular as atividades da entidade aos referenciais estratégicos de planejamento, contribui-se para maior coordenação e coerência, de modo que todos os envolvidos atuem para a consecução das prioridades elegidas.

Além disso, o processo de alinhamento dos TCGs aos referenciais estratégicos do ministério ainda está em curso (não tendo ocorrido na maioria das UPs, conforme achado apresentado neste relatório). Sendo assim, é importante que sejam estabelecidos controles de modo a garantir que os projetos a serem executados via TED estejam em consonância com as prioridades estabelecidas pelo ministério e não apenas com as respectivas missões institucionais. Em que pese tal argumentação, o MCTI reconheceu a relevância da participação da SUV nos processos relativos aos TEDs, não havendo alterações substanciais a serem feitas no texto do achado.

Item 1.4 - Necessidade de maior priorização na adoção do Modelo de Avaliação Global

Manifestação da unidade:

A Controladoria Geral da União, ao longo dos trabalhos para elaboração deste relatório de Auditoria Anual de Contas 2020, encaminhou Solicitações de Auditoria questionando a respeito dos prazos e condições de implementação do Modelo de Avaliação Global (MAG) do FNDCT. As principais respostas recebidas foram:

“A partir desse exercício de 2020, foram incorporadas nas Cartas Propostas de Linhas de CTI (documento de apresentação de propostas ao FNDCT), exigências de expectativas de impacto nos indicadores do MAG. As Cartas, com essas novas informações, compuseram o Plano Anual de Investimento do FNDCT 2020, fazendo com que fossem avaliados, sob uma perspectiva ainda inicial, mas já lançando um olhar crítico, os possíveis indicadores afetados pela proposta apresentada” (Despacho nº5553639 de 01/06/2020).

“considerando que os indicadores do MAG foram propostos a cerca de 7 anos atrás, o Conselho Diretor do FNDCT aprovou a alocação de recursos no exercício de 2020 para a revisão e atualização desses indicadores, bem como para implementação de um repositório de informações que irá alimentar e possibilitar a operacionalização definitiva do Modelo de forma a automatizar a compilação de dados pelo MCTIC a partir de levantamentos junto à Finep, ao CNPq, aos conveniados e de outras bases de dados oficiais, promovendo o alcance dos objetivos pretendidos mais elevados, que são de prover elementos para a tomada de decisão pelos gestores, bem como reforçar a transparência passando a ser uma importante fonte de consulta para a sociedade sobre os resultados e impactos trazidos do Fundo” (Despacho nº5553639 de 01/06/2020).

“Quanto à ação aprovada no Plano de Investimento, definido em março deste ano pelo CD/FNDCT, intitula-se “Pesquisa e Desenvolvimento de Sistema de Informação para Avaliação de Impacto do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), com a aplicação do Modelo de Avaliação Global (MAG)”, com recursos destinados aos anos de 2020, 2021 e 2022, a ser realizada, após revisão em seu Termo de Referência (TR), por instituição selecionada por meio de instrumento na modalidade de Chamada Pública, tendo sido estabelecida a Finep como sua agência responsável. A Finep recebeu em maio a primeira versão do TR para a ação. Após avaliação pela área técnica, encaminhou ofício, em 24/06/2020, sugerindo um ajuste naquele conteúdo. Sua proposta foi acolhida e o TR revisado foi recepcionado pela Finep em 01/07/2020. Segundo o TR, o objetivo geral da ação é “propor modelo para criação e implementação de sistema de informação para consolidação, organização, análise e divulgação dos resultados e impactos dos financiamentos apoiados pelo FNDCT na academia, indústria e comércio, via aplicação do Modelo de Avaliação Global (MAG)” [...] “A expectativa é submeter a versão final da proposta de edital à apreciação da Diretoria Executiva da Finep, em fluxo de resolução, para a primeira reunião de setembro, com sua imediata publicação, em caso de aprovação” (Formulário de Resposta ao Órgão de Controle enviado por meio do Ofício nº 25058/2020/MCTI).

Análise do Controle Interno:

Conforme foi possível observar, houve concordância da Unidade com os fatos registrados. Além disso, as devidas alterações foram consignadas no Relatório.

Item 1.6 – Necessidades de melhoria na governança da implementação do Marco Legal de CT&I

1. Riscos na definição de ICT.

Ações:

I – Estabelecimento de critérios e/ou indicadores para caracterização de entidade como ICT, com base em amplo debate com os atores envolvidos; e

II – Desenvolvimento um Portal na Internet, voltado exclusivamente para divulgar e auxiliar as ICTs e as empresas na interpretação dos dispositivos estabelecidos no Marco Legal de CT&I. O portal poderá incluir informações de apoio para instituições que queiram se enquadrar como Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs).

2. Ausência de Matriz de Responsabilidades e Mecanismos de Coordenação/Coerência.

Ações:

I - Estabelecimento de Política Nacional de Inovação, por meio de Decreto Presidencial, que tratará, no âmbito do Poder Executivo Federal, de aspectos de Governança na Implementação do Marco Legal de CT&I;

II – Estabelecimento de Estratégia envolvendo todos os Ministérios e outros Organismos Federais, com suas respectivas atribuições, com vistas da implementação do Marco Legal de CT&I;

3. Vulnerabilidades no monitoramento

3.1 Plano de Ação para Promoção da Inovação Tecnológica

Ação:

I – A Estratégia Nacional de Inovação – ENI contemplará a maioria das metas e ações previstas no Plano de Ação;

3.2 Necessidade de melhorias no cadastro e coleta de informações sobre as ICTs

Ação:

I - O Novo Sistema Eletrônico (FORMICT), em desenvolvimento no Departamento de Tecnologia da Informação do MCTI, atenderá integralmente as determinações do Decreto nº 9.283/20198, além de promover a integridade dos dados e a comparabilidade das respostas, também, auxiliará na análise dos dados recebidos e na elaboração do Relatório Anual. Os dados do ano base 2019, já serão coletados no novo sistema.

4. Dispositivos sem regulamentação complementar

Ações:

I – Levantamento dos dispositivos carentes de regulamentação;

II – Estabelecer cronograma com os dispositivos prioritários; e

III – Envolvimento de entidades interessadas.

Análise do Controle Interno:

Conforme manifestação da Unidade, diversas medidas estão em andamento para atendimento das recomendações. Conforme consignado no achado de auditoria, a implementação dessas ações será objeto de acompanhamento da GGU.

Item 2.1 - Alcance dos objetivos da Lei de Informática

Manifestação da unidade:

Nota Informativa nº 3358/2020/MCTI:

“(...) 2.1. Com relação ao item 2.1 do Anexo do Relatório Preliminar, onde apresenta-se de forma condensada a análise dos principais resultados proporcionados pelo programa de incentivos amparado pelo marco legal, corroboramos com os indicadores apresentados,

observando, no entanto, que para o ano base 2020 os indicadores da indústria incentivada – da mesma forma que as demais indústrias instaladas no país, poderão sofrer impacto significativo em função da pandemia COVID-19.

2.1.1. Desta maneira, esclarecemos que os investimentos em convênio, conforme apresentado na página nº 33 do Relatório Preliminar, não apoiam apenas incubadoras, mas principalmente projetos de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) realizados por Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT) credenciadas junto ao Comitê da Área de Tecnologia da Informação (CATI).

2.1.2. Em oportuno, quanto ao apresentando na página nº 34, relativamente ao "acompanhar e monitorar esses resultados, apontados pelos próprios atores da Lei de Informática...", destaca-se que esta Secretaria, em conjunto com a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) deste Ministério, tem envidado esforços para o aprimoramento dos sistemas de suporte à Lei de Informática, em especial nos módulos já implementados, quais sejam, o de apresentação dos Relatórios Demonstrativos Anuais (RDAs) e o de Solicitação de Crédito Financeiro previsto na Lei nº 13.969, de 2019. (endereço eletrônico: <https://novosigplani.mctic.gov.br>) (...)"

Análise do Controle Interno:

Esse item do relatório tem o propósito de subsidiar o processo de tomada de decisão no âmbito da Lei de Informática por meio de uma visão externa da política, além de favorecer o *accountability* e reduzir sua assimetria de informações. Cabe aos gestores da política avaliar a oportunidade e conveniência de utilizar ou não as informações e análises encaminhadas pela equipe de auditoria.

Apesar dessa discricionariedade, as informações prestadas por meio da Nota Informativa nº 3358/2020/MCTI relativas ao item 2.1 indicam que a atuação do MCTI está coerente com o entendimento manifestado pela equipe de auditoria. O aprimoramento do sistema de suporte à Lei de Informática, de modo a permitir o acompanhamento e monitoramento dos principais resultados proporcionados pela política vai ao encontro do que proposto no relatório de auditoria.

Item 2.2 - Ineficácia e ineficiência na gestão do estoque das prestações de contas encaminhadas pelas empresas relativas ao período compreendido entre os anos-base 2006 a 2016.

Manifestação da unidade:

Nota Informativa nº 3358/2020/MCTI:

"(...) 2.2.1. Com relação aos 566 RDAs não contestados, em que os débitos totalizam R\$ 132.098.192,43, torna-se pertinente apresentar um melhor detalhamento e justificativas destes quantitativos, visto que, após a verificação nos dados observou-se que o total de RDAs analisados e que não foram contestados é de 563 até a presente data, correspondendo à débitos na ordem de R\$ 131.150.248,17.

2.2.2. De acordo com o sistema de gestão e controles dos RDAs, e tomando como base este quantitativo atualizado, os débitos relativos à 52 RDAs foram quitados por meio de depósito

no FNDCT. Com relação ao restante, a SEMPI adotou as providências administrativas que resultaram em iniciativa de quitação de débitos e notificação à Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) nos casos pertinentes, para a aplicação dos procedimentos de cobrança dos tributos relativos aos respectivos anos base. A tabela abaixo sintetiza e atualiza a situação dos RDA não contestados

RDA's Não Contestados			
	<i>Quitação FNDCT</i>	<i>Notificados SRFB</i>	<i>TOTAL</i>
<i>Quantidade</i>	52	511	563
<i>Valor Nominal do Débito</i>	R\$ 976.009,27	R\$ 130.174.238,90	R\$ 131.150.248,17

2.2.3. No tocante ao status das contestações, verifica-se a evolução das análises de RDAs e das contestações até a presente data, conforme tabela a seguir:

Situação RDAs	Quantitativo (Até Dez/2019)	Quantitativo (Até Out/2020)	Valor do Débito de Investimentos (em valores não atualizados) (Até Dez/2019)	Valor do Débito de Investimentos (em valores não atualizados) (Até Out/2020)
<i>Não Contestado</i>	563*	563	R\$ 132.098.192,43	R\$ 131.150.248
<i>Contestado e Reapreciado</i>	863	1.332	R\$ 744.934.277,97	R\$ 1.172.008.421
<i>Contestado e Pendente de Reapreciação</i>	1.796	1.411	R\$ 6.283.815.412,03	R\$ 5.848.808.827
Total	3.222*	3.306	R\$ 7.160.847.882,44	R\$ 7.151.967.496

(*) Quantitativos ajustados conforme explicado no item 2.2.1.

2.2.4. As alterações dos valores apresentados na "Tabela 1 - Situação dos débitos de investimentos em PD&I das empresas beneficiárias da Lei de Informática." do Anexo do Relatório Preliminar se justificam, não só pela caracterização da evolução das análises das contestações, como também por necessidade de ajustes na fórmula de cômputo dos valores não atualizados (débito nominal), visto que percebemos que alguns registros estavam sendo computados com o débito já atualizado. Além disso, informamos que, nesta data, existem 84 contestações a mais que o total indicado do referido documento, as quais foram analisadas pela equipe técnica desta Secretaria.

2.2.5. Quanto aos recursos administrativos, de um total de 34 submetidos até 31 de dezembro de 2019, foram analisados 24 que representam o valor de débito de R\$ 28.544.116,57. Os dez recursos remanescentes, estão em fase final de análise por parte da equipe técnica da SEMPI, com previsão de conclusão até dezembro deste ano.

2.2.6. Com relação a Tabela 2 (Evolução das análises dos relatórios demonstrativos dos investimentos relativos aos anos-base 2006 a 2016), solicita-se a alteração do título de modo a ressaltar que os dados nela apresentados se referem à fase da contestação, e não à primeira fase de análise dos RDAs, uma vez que esses foram analisados e notificados em sua totalidade junto às empresas.

2.2.7. Além disso, em função das medidas adotadas para modernização e desburocratização para a melhoria da gestão da Lei de Informática, tais como as alterações legislativas,

informamos que não vem ocorrendo análise intempestiva dos RDAs, conforme pode ser observado na tabela abaixo:

Análise e Fiscalização de RDAs Ano Base 2017 a 2019			
Ano Base	Recebidos	Analizados	Pendentes
2017	506	506	0
2018	475	287	188 ¹
2019 ²	-	-	-

¹ Os RDAs pendentes do ano base 2018 estão em processo de fiscalização e deverão ser concluídos até 31 de março de 2021.

² Os RDAs relativos ao ano base 2019 ainda não foram processados, pois serão entregues em 31 de outubro de 2020 e os respectivos pareceres e relatórios conclusivos emitidos por auditoria independente em 31 de dezembro de 2020.

2.2.8. O apontamento apresentado pela CGU na página nº 38, sobre o crescimento do estoque de RDAs pendentes de análise, cumpre destacar, além do informado nos itens 2.2.7 e 2.2.8, as ações que foram adotadas pela atual gestão, a saber:

a) *Parceria MCTI e CTI-RA: resultou na análise de 100% do passivo dos RDAs e no desenvolvimento de metodologia de análise de RDA, hoje incorporada em documento de orientação (manual) às empresas incentivadas, empresas de auditoria independente e analistas do MCTI;*

b) *Parceria MCTI e UFRGS: apoio na análise das contestações resultantes das análises dos RDAs pelo CTIRA, conforme dados apresentados nesta Nota Informativa;*

c) *Edição de regulamento que estabelece os procedimentos de fiscalização dos investimentos em PD&I (Portaria MCTIC nº 996/2019) 6013137;*

d) *Alteração da Lei de Informática: modernização do marco legal para incluir a figura das auditorias independentes no processo de avaliação dos RDAs. Essas medidas têm contribuído para melhorar a validação das informações prestadas pelas empresas, eficiência e a eficácia do processo de acompanhamento das contrapartidas previstas na legislação. Isso pode ser evidenciado pela conclusão tempestiva da análise de 100% dos RDAs relativos ao ano base 2017 e, até presente data, de mais de 50% dos RDAs referentes ao ano base 2018 (excepcionalmente recebidos em dezembro de 2019). Esses resultados foram alcançados mesmo com a redução da força de trabalho dedicada à análise e fiscalização de PD&I se comparada a período anterior (De 2013 a 2016: 10 servidores; De 2017 a 2020: 6 servidores), refletindo os resultados das medidas adotadas pela gestão do MCTI desde meados de 2016.*

2.2.9. Quanto à posição que teria sido expressa na Nota nº 418/2020/CONJUR/-MCTIC/CGU/AGU (6014486), pondera-se que o foco da temática abordada na citada nota jurídica entendemos -- smj -- referir-se não à figura jurídica do prazo decadencial, mas sim sobre a figura jurídica de prazo prescricional, inclusive, sem prejuízo da aplicação do princípio da prescrição intercorrente. Ressalta-se que esse entendimento tem sido adotado no levantamento situacional do estoque de contestações que pode ser alcançado pela prescrição. Neste sentido, em caso de não concordância pela CGU com essa interpretação, pode ser oportuna interação da equipe de Auditoria com a área jurídica do MCTI. Cabe destacar também a posição exarada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 2105/2019 - TCU - Plenário, item 9.10.1 (6014841), que corrobora a interpretação dada pela Receita Federal do Brasil (RFB) de que o prazo decadencial de cinco anos dos tributos não

recolhidos, somente se inicia após o cancelamento da portaria interministerial de concessão do benefício fiscal, conforme extraímos abaixo:

"9.10.1. informe a Secretaria de Empreendedorismo e Inovação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e Comunicações, como sucessora da então Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, sobre a interpretação exarada pela RFB a respeito da incidência de prazo decadencial quinquenal para a constituição do crédito tributário proveniente do recolhimento a menor de IPI, ante o início da contagem desse prazo a partir do 1º dia do exercício seguinte ao ano do cancelamento da portaria interministerial de concessão do benefício fiscal;"

2.2.10. Com relação à situação dos débitos que podem ter sido afetados por prazo de prescrição, apresenta-se a seguinte tabela que já reflete a situação das contestações analisadas pela UFRGS:

Ano Base	Valor dos Débitos Apurados após análise do RDA	Situação das análises das contestações	Valor Nominal Débito Apurado após análise da Contestação
2006	15.527.494,12	Concluído	0,00
	119.017.599,66	Em análise	0,00
	45.893,68	Em recurso	45.893,68
	2.736.403,86	Notificado da Contestação	1.465.434,43
	156.726,35	Quitado	89.641,66
2007	12.939.824,23	Concluído	0,00
	104.528.355,11	Em análise	0,00
	83.080.464,59	Notificado da Contestação	30.112.715,70
	444.780,80	Notificado SRFB	-
	629.758,99	Quitado	4.739,72
2008	27.346.547,97	Concluído	0,00
	161.005.614,57	Em análise	0,00
	108.687,91	Em recurso	99.734,48
	34.974.205,23	Notificado da Contestação	18.867.578,68
	1.010.688,07	Notificado SRFB	-
	492.562,76	Quitado	79.706,65
2009	14.037.194,52	Concluído	0,00
	193.732.397,49	Em análise	0,00
	305.949,33	Em recurso	138.977,22
	22.706.315,45	Notificado da Contestação	3.457.834,34
	975.621,7	Notificado SRFB	-
	1.707.651,96	Quitado	19.416,59
2010	33.962.032,11	Concluído	0,00
	212.850.976,50	Em análise	0,00
	56.917.521,16	Notificado da Contestação	15.395.929,29
	646.136,71	Notificado SRFB	-
2011	53.051.362,00	Quitado	0,00
	544.577.230,42	Concluído	0,00
	478.005,06	Em análise	478.005,06
	33.509.461,89	Notificado da Contestação	12.416.532,26
	917.561,28	Notificado SRFB	-
	5.783,32	Quitado	5.783,32
2012	43.053.184,09	Concluído	0,00
	597.950.074,96	Em análise	0,00
	1.828.039,34	Em recurso	561.250,54

	80.395.450,28	Notificado da Contestação	15.287.186,17
	200.494,54	Notificado SRFB	-
2013	560.630,73	Concluído	0,00
	36.397.598,07	Em análise	0,00
	336.007,73	Notificado da Contestação	169.808,41
	14.825,88	Notificado SRFB	-

2.2.11. Com relação ao apontamento expressado na página nº 38, de que "...não houve priorização da análise dos investimentos em PD&I de maior materialidade...", informamos o atingimento de metas de análise de, no mínimo 30% da materialidade, foi incluído na avaliação de desempenho dos servidores, conforme exemplificado no documento 4733411 (que estabelece as Metas Intermediárias de Desempenho Institucional, para o período 01-03-2019 a 29-02-2020); e ademais, a criticidade e a relevância também constam dos procedimentos de análise previstos na Portaria MCTIC nº 996/2019) 6013137:

"Art. 3º O processo de acompanhamento e fiscalização ser realizado por técnicas de amostragem probabilística, segundo critérios de relevância e criticidade, seguindo os princípios apresentados no art. 1º desta portaria e a metodologia estabelecida no âmbito do MCTIC"

2.2.12. Quanto ao apontamento citado no parágrafo 2.2.11, cabe esclarecer que os dados apresentados no Anexo do Relatório que aparentemente indicariam a não aplicação de critério de materialidade na realidade refletem a complexidade inerente a essa categoria de contestações aos resultados da análise dos RDAs. Neste sentido, é oportuno ressaltar que o crescimento modesto na análise das Contestações de maior vulto decorre de que se tratam de casos mais complexos, que envolvem, dentre outros aspectos, contrato de assunção (que alcançam três dessas cinco maiores empresas), antecipação de recursos e a execução de projetos que se estendem por mais de um exercício, o que requereu maior tempo para a curva de aprendizagem por parte da equipe técnica alocada pela UFRGS. De todo modo, esses casos possuem prioridade, conforme previsto no plano de trabalho, bem como nas instruções emitidas pelo MCTI para a utilização do critério relativo à materialidade para priorizar a seleção de contestações para análise, conforme documento anexo (6013754).

2.2.13. Cabe ressaltar que o crescimento modesto na análise das Contestações de maior vulto decorrem de que se tratam de casos mais complexos, que envolvem, dentre outros aspectos, contrato de assunção (que alcançam três dessas cinco maiores empresas), antecipação de recursos e a execução de projetos que se estendem por mais de um exercício, o que requereu maior tempo para a curva de aprendizagem por parte da equipe técnica alocada pela UFRGS. De todo modo, esses casos possuem prioridade, conforme previsto no plano de trabalho, bem como nas instruções emitidas pelo MCTI para a utilização do critério relativo à materialidade para priorizar a seleção de contestações para análise, conforme documento anexo (6013754).

2.2.14. Adicionalmente, vale informar que a parceria entre o MCTI e a UFRGS para avaliação das contestações relativas ao período de 2006 e 2016, ainda está em vigor, com prazo de conclusão para até março de 2021. Destaca-se também que, diferentemente do apontamento contido na página nº 38, a estratégia adotada pelo MCTI tem resultado em relevante redução do estoque de contestações pendentes de análise, conforme constatado na tabela apresentada no subitem 2.2.3 desta Nota Informativa.

2.2.15. Diante do exposto, postula-se que os dados apresentados suportam a argumentação de que as ações realizadas pelo MCTI têm proporcionado melhoria da eficiência e eficácia da gestão operacional dos investimentos em PD&I da Lei de Informática. Os indicadores de resultados que foram ressaltados no próprio tópico 2.1 do Anexo do Relatório Preliminar. (...)”

Análise do Controle Interno:

Em relação aos relatórios demonstrativos não contestados, as informações prestadas pelo MCTI, por meio da Nota Informativa nº 3358/2020/MCTI, indicam que pouco mais de R\$ 976 mil foi recolhido ao FNDCT. Esse valor representa menos de 1% dos débitos não contestados.

As informações prestadas também indicam o cumprimento da obrigação do MCTI de informar à Secretaria da Receita Federal do Brasil sobre o inadimplemento da obrigação das respectivas empresas beneficiárias de investir em pesquisa e desenvolvimento, conforme previsto no parágrafo 3º, artigo 36, do Decreto nº 5.906/2006, que também prevê a suspensão imediata, por até 180 dias, dos incentivos fiscais dessas empresas.

Além disso, a Nota Informativa nº 3358/2020/MCTI informa que, entre o final de dezembro de 2019 e outubro de 2020, houve uma redução considerável do número de relatórios contestados e pendentes de reapreciação. Essa redução representa 21% em termos quantitativos e 6,9% em termos financeiros, o que corresponde a investimentos em PD&I da ordem de 435 milhões.

Cabe ressaltar que a redução do número de relatórios pendentes supramencionada ocorreu em 2020, ou seja, fora do escopo de análise do presente trabalho, que trata da gestão relativa ao exercício 2019. Contudo, pode-se dizer que a gestão realizada pelo MCTI ao longo do exercício 2019 contribuiu, em alguma medida, para os resultados observados em 2020.

Também deve ser levado em consideração que a situação do estoque de relatórios contestados apresentada nas tabelas 1 e 2, elaboradas a partir dos dados constantes das Notas Informativas 1341/2019/SEI-MCTIC e 2495/2020-SEI-MCTIC, refletem um determinado momento de uma situação dinâmica, que é constantemente atualizada em razão de novas análises realizadas e de novas contestações apresentadas pelas empresas. Portanto, os dados apresentados nessas tabelas podem demandar retificação, sobretudo em relação ao cômputo dos valores não atualizados, conforme corretamente apontado pelo MCTIC por meio da Nota Informativa nº 3358/2020/MCTI.

Além disso, devem ser consideradas as medidas promovidas pelo MCTI para melhoria da gestão da Lei de Informática, especialmente: (i) a parceria celebrada junto ao CTI-RA; (ii) a parceria celebrada junto à UFRGS; (iii) regulamentação dos procedimentos de fiscalização dos investimentos em PD&I (Portaria MCTIC nº 996/2019); e (iv) alterações promovidas na Lei nº 8.248/91, sobretudo a inclusão das auditorias independentes no processo de avaliação dos relatórios demonstrativos.

Essas medidas buscaram, entre outros objetivos, sanar o estoque de relatórios demonstrativos pendente de análise, sobretudo a medida relativa às auditorias independentes, que incluiu um novo controle, elevando a confiabilidade dos dados prestados

pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática e agilizando a análise do MCTI. Cabe destacar que se trata de um problema histórico, que tem sido apontado pela CGU desde 2010 (vide relatório de auditoria CGU nº 244136), cuja causa não pode ser atribuída exclusivamente a atual gestão.

Outro ponto importante abordado pela Nota Informativa nº 3358/2020/MCTI refere-se à prescrição dos investimentos em PD&I decorrente do entendimento manifestado na Nota nº 418/2020/CONJUR/-MCTIC/CGU/AGU. Preliminarmente, cabe informar que foram promovidos os ajustes solicitados no texto do presente relatório, de modo esclarecer que o prazo prescricional refere-se à atuação do MCTIC sobre os investimentos em PD&I e que o prazo decadencial refere-se à recuperação do respectivo crédito tributário, a ser realizada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB).

Ainda sobre a prescrição dos investimentos em PD&I, os dados detalhados prestados por meio da Nota Informativa nº 3358/2020/MCTI foram consolidados na tabela a seguir, de modo a facilitar a análise. *Tabela A: situação dos débitos que podem ter sido afetados por prazo de prescrição (Ano base 2006 a 2013)*

Situação das análises das contestações	Em análise	Concluído	Em recurso	Empresa notificada da contestação	SRFB notificada	Quitado	TOTAL	%
Valor dos Débitos apurados após análise do RDA (antes da análise da contestação)	1.425.960.621,42	692.004.138,19	2.288.570,26	314.655.830,19	4.210.108,98	56.043.845,38	2.495.163.114,42	100,00%
Valor Nominal Débito Apurado após análise da Contestação	478.005,06	0,00	845.855,92	97.173.019,28	-	199.287,94	98.696.168,20	3,96%

Em primeira análise, observa-se que o valor total do débito apontado na tabela 3, aproximadamente R\$ 3,51 bilhões, parece estar inconsistente com as informações apresentadas pela Nota Informativa nº 3358/2020/MCTI, que apontam um débito total (antes da análise da contestação) de aproximadamente R\$ 2,49 bilhões.

Essa divergência pode ser explicada pelo fato de que os valores constantes da tabela 3 foram atualizados até a data em que foram apurados (em grande parte pelo CTI-RA), enquanto os valores constantes da Nota Informativa nº 3358/2020/MCTI não sofreram essa atualização, conforme corretamente observado na referida nota informativa encaminhada pelo MCTI. Foi inserida uma nota de rodapé explicando essa divergência e fazendo referência aos novos dados apresentados pelo MCTI.

Outro fato importante a ser observado foi a expressiva redução desses débitos (afetados pela prescrição administrativa) após a análise das contestações apresentadas pelas empresas beneficiárias. Os dados da Nota Informativa nº 3358/2020/MCTI apontam uma redução de aproximadamente R\$ 2,4 bilhões, cerca de 96% do valor original. A despeito da materialidade dessa redução, o fato é que não cabe mais ao MCTI apreciar esses débitos em razão da

prescrição administrativa dos investimentos em PD&I, conforme entendimento manifestado na Nota nº 418/2020/CONJUR/-MCTIC/CGU/AGU.

Diante do quantitativo de relatórios afetados pelo prazo prescricional, considerando a materialidade dos relatórios cujas contestações ainda estão pendentes de análise, evidencia-se a criticidade do risco de prescrição desses investimentos em PD&I, mesmo diante das medidas de priorização apontadas na Nota Informativa nº 3358/2020/MCTI, tais como a utilização de critérios de relevância e criticidade no processo de acompanhamento e fiscalização dos investimentos em PD&I declarados pelas empresas beneficiárias.

Por outro lado, deve ser levado em consideração que essa situação de ineficiência ou ineficácia das análises das prestações de contas não foi verificada nos relatórios demonstrativos relativos aos anos-base posteriores a 2016, conforme informações prestadas por meio da Nota Informativa nº 3358/2020/MCTI. Portanto, trata-se de uma situação que, apesar de relevante, tendo em vista a materialidade dos investimentos em PD&I envolvidos, não é generalizada, fato que justifica uma ressalva, segundo a IN TCU nº 84/2020 (art. 20, II).

Item 2.3 - Redução do nível de transparência dos dados e indicadores relativos à Lei de informática

Manifestação da unidade:

Nota Informativa nº 3358/2020/MCTI:

“(...) 2.3. Com relação aos apontamentos apresentados sobre a Redução do nível de transparência dos dados e indicadores relativos à Lei de informática, apresenta-se a seguir as considerações desta área técnica:

2.3.1. Na página nº 40 do Anexo do Relatório Preliminar, de que os “...os relatórios estatísticos e as séries históricas deixaram de ser publicados no site do MCTI...”, destaca-se que os relatórios estatísticos relativos aos anos-base anteriores a 2017 (que haviam sido retirados do sítio do MCTI em função da reestruturação do portal) estão novamente disponibilizados no portal do MCTI (http://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_informatica/rda/Relatorio-Demonstrativo-Anual-RDA-Contestacoes-e-Metodologia-de-Avaliacao.html);

2.3.2. Adicionalmente, em relação aos anos-base 2017 e 2018 (o RDA do ano-base 2019 será entregue até 31/10/2020) os dados estão em processo de revisão para publicação até o final do ano corrente. Neste sentido, é oportuno mencionar que o MCTI tem buscado ampliar a transparência das informações relativas aos resultados de PD&I por meio de outros instrumentos além dos já mencionados relatórios estatísticos, qual seja, o Relatório Quantitativo LI – Transparência Ativa V1.0 (http://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_informatica/_informacoes/resultados_lei_informatica.html) referente ao ano-base 2017 (o ano-base 2018 será concluído até o final do ano corrente) e a realização do SEMINÁRIO 2019:

RESULTADOS DA PD&I NO SETOR BRASILEIRO DE TIC E INOVAÇÃO DIGITAL, e publicação dos Anais (em fase de revisão final).

2.3.3. Quanto à implementação das recomendações referentes a "...verificação dessas duas informações relevantes (faturamento dos produtos e dispêndios em recursos humanos) junto às bases de dados governamentais disponíveis, tais como IRPF, IRPJ, NF-e, RAIS etc...", sua concretização extrapola a alçada do MCTI, forma que será necessário um arranjo institucional complexo, e até mesmo uma eventual alteração no marco legal. No entanto, além de corroborar com essa recomendação, informamos que os novos sistemas da Lei de Informática já realizam algumas validações junto à SRFB, observando-se ainda que essas validações também são realizadas por meio das empresas de Auditorias Independentes (registradas no MCTI e credenciadas junto à CVM). (...)"

Análise do Controle Interno:

O item 2.3 do relatório evidencia importância da transparência dos resultados proporcionados pela Lei de Informática. Trata-se de um princípio da governança pública que deve ser aprimorado em todas as políticas públicas, mesmo naquelas em que os principais insumos são recursos extra orçamentários, tais como renúncias tributárias, créditos financeiros e outros incentivos fiscais, tendo em vista seu custo de oportunidade em relação a outras políticas públicas que poderiam promover o interesse público de outras formas.

Em razão desse custo de oportunidade, não basta que as informações relativas aos resultados da Lei de Informática estejam disponíveis. É necessário que essas informações sejam relevantes e representem os fatos de forma fidedigna para possam ser úteis ao processo de tomada de decisão e de avaliação da política, além de prestar contas ao cidadão, que financia a atividade pública. Além disso, essas informações devem ser comparáveis, compreensíveis, tempestivas e verificáveis.

As iniciativas adotadas pelo MCTIC, indicadas por meio da Nota Informativa 3358/2020/MCTI, devem estar alinhadas com esse entendimento, especialmente no que se refere à verificação dos dados, tendo em vista que são prestados pelas próprias empresas beneficiárias da política.

A implementação da recomendação proposta exige um esforço de coordenação entre os principais gestores da política, MCTI e Ministério da Economia, para promover a verificação das informações prestadas pelas empresas beneficiárias e elevar sua confiabilidade. A complexidade dessa implementação, decorrente da transversalidade da gestão da Lei de Informática, pode ser atenuada se for levado em consideração que os dados que servirão de parâmetro para a verificação estão sob a custódia do Ministério da Economia, que também é gestor da política.

Sendo assim, apesar de a implementação da recomendação extrapolar a alçada do MCTIC, ainda sim é possível promover ações de articulação interinstitucional junto ao Ministério da Economia para que os dados prestados pelas empresas beneficiárias sejam validados, tornando o processo de prestação de contas dessas empresas mais ágil, de forma a reduzir a insegurança jurídica e aumentar o *accountability*.

Item 3.1 Oportunidades de Melhorias nos Controles Internos da Lei de Informática

Manifestação da unidade:

Nota Informativa nº 3358/2020/MCTI:

“(...) 2.4. Com relação às oportunidades de melhorias nos controles internos da Lei de Informática, ressalta-se:

2.4.1. As inconsistências, tais como as mencionadas na página nº 42, quando detectadas no processo de análise dos RDAs, inclusive pelas auditorias independente, resultam em exceções ou glosa dos respectivos dispêndios, conforme previsto na legislação vigente.

2.4.2. Com relação ao apontamento presente na página nº 44, afirmando que há baixa eficiência para redução dos RDAs pendentes, a evolução da eficiência é denotada pela finalização da análise dos RDAs relativos ao ano base 2017 e resultado parcial da análise 2018, conforme já indicado no item "d", 2.2.9.

2.4.3. Quanto ao sistema Sigplani, desde o ano base 2018, este já incorpora mecanismos de autenticação e validação de dados com outras bases públicas (SRFB: Consulta CPF e CNPJ; BACEN: Consulta CADIN). Além disso, a evolução realizada neste sistema permitiu ampliar a quantidade e a qualidade da informação apresentada pelas empresas incentivadas e pelas ICTs, visto que apresenta funcionalidade de críticas automatizadas. (...)”

Análise do Controle Interno:

Esse item do relatório tem o propósito de subsidiar o processo de tomada de decisão no âmbito da Lei de Informática por meio de uma visão externa da política a respeito de oportunidade de melhorias dos controles internos que possam tornar a política mais eficiente e fortalecer o processo de *accountability*. Cabe aos gestores da política avaliar a oportunidade e conveniência de utilizar ou não as informações e análises encaminhadas.

As informações prestadas por meio da Nota Informativa nº 3358/2020/MCTI indicam que o Ministério tem atuado no sentido de aprimorar os controles internos da política, especialmente as medidas relativas à validação dos dados prestados pelas empresas beneficiárias junto às bases de dados públicas (CPF, CNPJ e CADIN) e às auditorias independentes.

Os resultados dessas medidas podem ser observados sobretudo no desempenho das análises dos relatórios demonstrativos posteriores ao ano-base 2016, que têm ocorrido de forma tempestiva. Cabe ressaltar que o item 2.2 do presente relatório, que trata da ineficiência e ineficácia das prestações de contas, refere-se aos relatórios demonstrativos relativos ao período compreendido entre os anos-base 2006 e 2016.

Contudo, mesmo diante das consideráveis melhorias implementadas pelo MCTI, existe margem para uma melhoria significativa nos controles internos da Lei de Informática, tendo em vista a possibilidade de verificação do faturamento dos produtos incentivados, que constitui a base de cálculo das obrigações das empresas beneficiárias, e dos dispêndios em recursos humanos, que representam o principal componente dos investimentos em PD&I realizados em contrapartida aos incentivos fiscais.

Item 3.2 Principais Riscos relativos à Lei de Informática

Manifestação da unidade:

Nota Informativa nº 3358/2020/MCTI:

“(...)2.5. A respeito do tópico 3.2, que trata dos principais riscos relativos à Lei de Informática, apresentamos as seguintes considerações:

2.5.1. Quanto ao apontamento sobre o "Risco de que uma empresa beneficiária usufrua dos incentivos sem cumprir adequadamente a contrapartida, sobretudo observar o processo produtivo estabelecido para os produtos...", destaca-se que, atualmente, o procedimento de fiscalização do PPB é de competência do Ministério da Economia (ME), que adota metodologia específica para execução dessa atividade. Ressalta-se que o ME, ao identificar qualquer tipo de irregularidade na fiscalização do PPB, tem informado ao MCTI para as devidas providências administrativas.

2.5.2. Com relação à fiscalização do investimento em PD&I o MCTI utiliza-se de método de seleção anual de empresas incentivadas que busca combinar a materialidade, abrangência (nacional) e diversidade do segmento. Além disso, com a aprovação da Lei nº 13.969, de 2019, a atuação das auditorias independentes alcançará também a fiscalização do PPB.

2.5.3. Outro ponto apresentado neste tópico, diz respeito sobre "Risco de que a atuação das auditorias independentes esteja em desacordo com as diretrizes da Lei de Informática por erro, fraude ou conflito de interesses;". A portaria MCTIC nº 3.118/2018 (6013708) apresenta os procedimentos para regulamentar a atuação das empresas de Auditoria Independente. Adicionalmente, o procedimento anual de fiscalização, regulamentado pela portaria MCTIC nº 996 de 2019, abrange a análise, pela equipe do MCTI, de pelo menos um parecer técnico e relatório conclusivo, de cada empresa de auditoria independente registrada, de modo a verificar a confiabilidade quanto ao atendimento às diretrizes e sua aderência ao Manual de Análise do RDA, conforme estabelecido pelo MCTI, o que contribui para mitigar os riscos apresentados.

2.5.4. Com relação ao risco identificado relativo às "...análises intempestivas das prestações de contas prejudiquem segurança jurídica das beneficiárias e a recuperação dos valores relativos aos incentivos quando os investimentos em PDI não forem realizados...", o MCTI adotou as providências que objetivam realizar análise tempestiva dos RDAs, conforme já indicado no item "d", 2.2.9. (...)”

Análise do Controle Interno:

Esse item do relatório tem o propósito de subsidiar o processo de tomada de decisão no âmbito da Lei de Informática indicando quais são, na visão da equipe de auditoria, os principais riscos que podem impactar os objetivos da política.

A proposta é fornecer uma breve avaliação sobre esses riscos, fundamentada em critérios de probabilidade de ocorrência e o respectivo impacto, de modo a corroborar a estratégia de adotada pelos gestores da política ou então legitimar eventuais ajustes. Cabe aos gestores da política avaliar a oportunidade e conveniência de utilizar ou não as informações e análises encaminhadas pela equipe de auditoria.

As informações prestadas por meio da Nota Informativa nº 3358/2020/MCTI indicam que os riscos apontados foram considerados pelos gestores da Lei de Informática e que existe uma resposta para a mitigação da probabilidade de ocorrência ou do impacto desses riscos.

Item 4 – Oportunidades de melhorias no Relato Integrado

Manifestação da unidade:

Em atenção a Solicitação de Auditoria Nº 10/823651 e considerando o registro constante de Anexo segue manifestação deste Ministério com vistas a subsidiar, no que for adequado, o Relatório de Auditoria relativo ao Relatório de Gestão 2019 do MCTIC, ora MCTI.

De início, cabe agradecer a atenção dada pela equipe da CGU, à leitura atenta do Relatório realizada pela CGTIC/DI/SFC/CGU, emitindo alertas quanto adequação do conteúdo do Relatório de Gestão 2019 do MCTIC às diretrizes de elaboração emanadas pelo TCU, para o ano de 2019. Além do reconhecimento de que o relatório apresenta uma melhora em relação aos anteriores, por ser mais uniforme e menos fragmentado em sua elaboração. E finalmente agradecer o estreitamento do diálogo, tornando-se copartícipe para o aperfeiçoamento dos trabalhos desse Ministério.

Os apontamentos a seguir seguem a ordem dos alertas levantados no Anexo. Buscam esclarecer, a luz dos alertas e adequações apontadas, o entendimento do Ministério, nem sempre literal, das diretrizes fixadas pelo TCU nas DN's e no Guia de referência. Razão pela qual faz-se anotação da pertinência dos achados para o aperfeiçoamento das próximas versões do Relatório de Gestão.

Cabe reforçar, entretanto que o fio condutor foi de tornar esse documento conciso, destacando o alcance dos resultados obtidos, e direcionado, principalmente, à sociedade utilizando-se da flexibilidade permitida para a elaboração do relatório integrado e considerando as diferenças e contextos institucionais. Os exemplos considerados como guia nem sempre permitem uma similaridade e incorporação na elaboração

Análise do Controle Interno:

Além do texto transcrito acima, a Unidade apresentou manifestação individualizada sobre os itens exemplificados no Anexo V, havendo, de maneira geral, concordância com os apontamentos da auditoria. Assim, mantém-se o conteúdo do achado, a fim de que as alterações pertinentes sejam aplicadas em futuras versões do Relato Integrado.

ANEXO II – GOVERNANÇA DAS OPERAÇÕES REEMBOLSÁVEIS FNDCT

1. Utilização da equalização em fontes diversas das previstas pela Câmara Técnica de Política de Incentivo à Inovação - CTPII

Até o advento da Portaria MCTI 1.819/2020, por falhas na governança do FNDCT, recursos da ação de equalização da taxa de juros puderam ser utilizados sem a devida parametrização no âmbito das operações de crédito financiadas com recursos próprios da Finep. Conforme se depreende do alcance do art. 3º da Resolução CTPII nº 2, de 10 de fevereiro de 2017⁴⁸, nos

⁴⁸ A Resolução nº 2, de 10 de fevereiro de 2017 regulamenta a concessão do benefício de equalização dos encargos das operações de crédito diretas aprovadas pela Finep entre o 4º trimestre de 2016 e o 1º trimestre de 2017.

termos do Decreto nº 4.195, de 11 de abril de 2002, e da Portaria nº 208, de 19 de fevereiro de 2014, considera-se o custo de captação da fonte de recursos indexada à TJLP, acrescido da remuneração da Finep de 5% a.a.

A Resolução CTPII nº 2 também admite a concessão do benefício de equalização para projetos da área de Tecnologia de Informações e Comunicações, financiados com recursos do Funttel, cujo custo de captação dos recursos é de TR e a remuneração da Finep é de 5% a.a. Nesse contexto, a parcela a ser equalizada dos encargos será igual ao valor necessário para que o custo final do financiamento seja igual a TR+5,0% a.a. Ressalta-se que esse é o modelo que vem sendo adotado para utilização da equalização nos últimos anos.

Existe ainda previsão normativa para equalização das operações descentralizadas de financiamento aprovadas pela Finep (apoio indireto) através dos seus Agentes Financeiros no âmbito do Programa INOVACRED.

No período de 2008 a 2019, a Finep realizou operações de crédito, com recursos originários do FNDCT, na ordem de R\$ 8,9 bilhões, que resultaram na necessidade de equalização no valor de R\$ 1,8 bilhão. Em relação ao Funttel, no mesmo período, foram liberados R\$ 709 milhões, sendo que R\$ 33 milhões foram equalizados.

Conforme evidenciado na tabela a seguir, observa-se a utilização do subsídio autorizado para equalização de juros de empréstimos realizados pela Finep com recursos do FNDCT em outras fontes de recursos captados pela Finep, como os empréstimos liberados a partir de recursos próprios da estatal e com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

Tabela 07 – Recursos Liberados e Equalizados pela Finep com a fonte de recurso FNDCT - 2008 a 2019

Fonte de Recurso da Finep	Valores Liberados (R\$)	Valores equalizados (R\$)
Recursos Próprios da Finep	4.579.932.646,45	465.843.150,77
Recursos Próprios para Agentes Financeiros	977.529.684,24	67.575.104,81
FAT PRÓ-INOVAÇÃO	853.542.736,82	184.926.974,15
FAT INOVACÃO	16.256.747,79	886.614,87

Fonte: Base de dados dos empréstimos da Finep

De acordo com a Finep, as operações realizadas com recursos do FAT são originárias das disponibilidades financeiras deste fundo, sob a forma de depósitos especiais. Com base na Resolução nº 439 do Conselho Deliberativo do FAT – CODEFAT, de 02/06/05, a partir do desembolso dos financiamentos, os recursos do FAT são remunerados pela TJLP. Dessa forma, o custo de captação do FAT, quando os recursos são alocados em projetos que recebem a equalização, é o mesmo do empréstimo do FNDCT.

Por outro lado, a fonte atrelada aos recursos próprios da Finep não estaria compreendida entres aquelas previstas nas Resoluções da CTPII, uma vez que, no entendimento da equipe de auditoria, não tem custo de captação atrelado à TJLP, à TR ou a outro indexador.

De acordo a estatal⁴⁹, a Lei nº 11.540/2007 não vincula os recursos de equalização das operações de crédito concedidos pela Finep a fontes específicas de captação da estatal. Além disso, informou que art. 2º, inc. II do Decreto nº 4.195/2002 permite que a Finep realize operações de crédito com recursos próprios ou oriundos de outras fontes de captação, e que esses sejam objeto de equalização oriunda do FNDCT, na medida em que os recursos captados sob a forma de mútuo são desta empresa pública, a despeito de obrigação de pagar os credores de fonte de captação.

No entanto, o entendimento da equipe de auditoria diverge dessa interpretação quanto ao alcance do art. 2º, II, do Decreto nº 4.195/2002, no sentido de que se constata, da leitura do dispositivo, apenas uma autorização genérica para a Finep realizar a equalização dos encargos financeiros incidentes na concessão de empréstimos às empresas, conforme se depreende da leitura a seguir:

*Art. 2º Os recursos previstos nos arts. 1º, inciso V, e 5º da Lei 10.332, de 2001, serão alocados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, destinados ao Programa de Inovação para Competitividade, na categoria de programação específica referida no art. 1º, e utilizados nas seguintes finalidades:
(...)
II - equalização dos encargos financeiros incidentes nas operações de financiamento à inovação tecnológica, com recursos da Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP;*

Nesse modelo, a definição específica quanto aos parâmetros e critérios para a aplicação dos recursos de equalização do FNDCT compete ao Ministro do MCTI, com fundamento em proposta elaborada pela CTPII, conforme previsão contida nos arts. 11 e 13, do Decreto nº 4.195/2002.

Art. 11. Fica criada, no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia, a Câmara Técnica de Políticas de Incentivo à Inovação, com a atribuição de encaminhar ao Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia proposta de parâmetros para a aplicação dos recursos de que trata o art. 2º deste Decreto...

Art. 13. Compete ao Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, por proposta da Câmara Técnica de Políticas de Incentivo à Inovação, aprovar os parâmetros de aplicação dos recursos e fixar os limites máximos anuais de recursos destinados à equalização, à participação no capital, à subvenção econômica e à constituição de reserva técnica, previstos nos incisos II, III, IV e V do art. 2º deste Decreto.

Ressalta-se, todavia, a inexistência de uma vedação expressa nos normativos que regulamentam essa questão quanto à utilização dos recursos de equalização por fonte de financiamento, gerando margem razoável de dúvida quanto à forma de alocação desses recursos.

Diante desse fato, destaca-se a publicação da Portaria nº 1.819, de 23 de abril de 2020, que atualizou os parâmetros adotados na utilização da equalização, restringindo a sua aplicação somente aos projetos financiados pelo FNDCT:

⁴⁹ Ofício Finep nº 2473/2020

Art. 1º Ficam definidos, para as operações diretas de financiamento reembolsável, aprovadas pela Financiadora de Estudos e Projetos - Finep e realizadas exclusivamente com recursos do FNDCT, os seguintes parâmetros de equalização.

Conforme se observa, o normativo é explícito quanto à não utilização da equalização para cobertura do *spread* da Finep e do agente financeiro, nos casos das operações indiretas. Além disso, não há previsão de utilização de recursos do FNDCT para equalização de projetos financiados a partir de recursos captados no FAT ou no Funttel.

Ressalta-se que os recursos da ação equalização de taxa de juros são provenientes do orçamento fiscal da União, devendo sua aplicação atender a parâmetros mínimos de utilização visando atingir os objetivos da política pública. No entanto, o que se observou foi um distanciamento do MCTI no acompanhamento da aplicação desses recursos nos últimos exercícios e um protagonismo da Finep na definição das formas de aplicação e das regras de utilização da equalização no âmbito das operações financiadas com recursos próprios da Estatal.

Desse modo, mesmo com a publicação da Portaria 1.819/2020, antes da conclusão do presente trabalho, mantém-se o registro do risco identificado, sem deixar de reconhecer o esforço da atual gestão atual para mitigá-lo.

2. Necessidade de regularização da atuação da Câmara Técnica de Políticas de Política de Incentivo à Inovação - CTPII

Em que pese a definição do objetivo da ação orçamentária de equalização da taxa de juros não especificar que os recursos devem ser utilizados exclusivamente para redução dos empréstimos concedidos por recursos originários do FNDCT, constata-se, ainda, a ausência de participação da Câmara Técnica de Políticas de Política de Incentivo à Inovação - CTPII e do CD-FNDCT no processo decisório de definição dos percentuais de utilização dos recursos destinados à equalização entre as fontes de recursos da Finep, considerando que consta, dentre as atribuições do Conselho, definir as políticas, diretrizes e normas para a utilização dos recursos do FNDCT, previstas no art. 5º, inciso III, da Lei nº 11.540/2007.

A cadeia decisória de aprovação dos parâmetros e limites fixados para a equalização é finalizada com o encaminhamento da proposta elaborada pela CTPII para aprovação pelo Ministro do MCTI, conforme disposto no art. 13, do Decreto nº 4.195, de 11 de abril de 2002. Considerando o impacto orçamentário da decisão no orçamento do FNDCT, considera-se prudente a análise e manifestação do CD-FNDCT acerca dos critérios adotados.

Ademais, verifica-se que o Decreto nº 4.195/2002, que regulamenta a Lei nº 10.168, de 29 de dezembro de 2000, não contempla a ocorrência de conflito de interesse ao delegar à própria Finep a competência de propor, à CTPII, os procedimentos operacionais necessários à implementação dos parâmetros e limites máximos anuais dos recursos destinados à equalização de juros, à participação no capital, à subvenção econômica e à constituição de reserva técnica para viabilizar a liquidez dos investimentos privados em fundos de investimento em empresas de base tecnológica, cujos respectivos montantes serão administrados pela própria Finep.

A esse propósito, observa-se também a ausência de independência e pluralidade na composição da CTPII, formada pelo Presidente da FINEP e por dois Secretários do MCTI⁵⁰, sem a participação, por exemplo, dos membros representantes dos fundos setoriais do FNDCT, que constituem relevantes fontes de receitas para o Fundo.

Em relação às atividades desenvolvidas pela CTPII, constatou-se ausência de comprovação documental das reuniões realizadas, indicando a inexistência de deliberações do Comitê nos últimos cinco anos, pelo menos. Destaca-se que foi solicitada a apresentação das atas de reunião, no entanto, o MCTI não apresentou os dados à equipe de auditoria.

É de se concluir, portanto, que se trata de forte indicativo de que as resoluções foram emitidas apenas para atendimento de uma formalidade legal, sem participação efetiva do Ministério nas discussões sobre os critérios adotados para definição da equalização incidente sobre os empréstimos realizados pela Finep.

Foi constatada, ainda, ausência de publicação de resolução pela CTPII regulamentando os benefícios de equalização dos financiamentos concedidos pela Finep no 2º, 3º, 4º trimestres de 2017 e para os financiamentos contemplados no exercício de 2018 e 2019. Segundo informação prestada pela Finep, em 04 de agosto de 2018, foi submetida à Câmara Técnica proposta de resolução contemplando o período mencionado. No entanto, não houve a publicação da resolução pelo MCTI. A última resolução emitida pela CTPII foi a de nº 2/2017.

Assim, diante de um cenário de escassez de recursos disponíveis para o fomento à pesquisa, constata-se fragilidades na supervisão ministerial a cargo do MCTI sobre a modalidade de aplicação reembolsável do FNDCT, no sentido de apresentar alternativas para a melhor alocação de recursos decorrentes das falhas apontadas no modelo de subvenção ao agente financeiro do FNDCT.

Por fim, ao longo da execução dos procedimentos de auditoria, o MCTI informou que foi editada a Portaria MCTI nº 863, de 03/03/2020, designando novos membros da CTPII e atribuindo à Coordenação-Geral de Governança de Fundos, da Secretaria-Executiva do MCTI, a competência de apoiar o seu funcionamento. Ademais, conforme discutido anteriormente, de acordo com a Portaria 1.819/2020, a equalização passou a ser restrita aos projetos financiados com o FNDCT.

3. Necessidade de melhorias no acompanhamento dos resultados das operações reembolsáveis lastreadas com recursos do FNDCT

Como escopo da Auditoria CGU nº 201902469, foi avaliada uma amostra de projetos financiados pelo FNDCT na modalidade reembolsável direta, ou seja, quando as operações de empréstimos são realizadas diretamente pela Finep.

⁵⁰ A última portaria emitida foi a de nº 4.748, de 17 de setembro de 2018; os membros do MCTI eram o Secretário de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação – SETEC e o Secretário de Políticas Digitais – SEPOD.

Com base na materialidade, foram analisados 57 projetos, entre 2016 e 2018, à luz da metodologia centrada nos eixos de Grau e Relevância da Inovação, critérios adotados pela Finep na análise dos pleitos de financiamento.

Dentre os principais achados, constatou-se que os recursos do FNDCT, na modalidade reembolsável – apoio direto - estão sendo emprestados, em sua maioria, para empresas de grande porte e bem estruturadas, para financiar projetos, muitas vezes, com nível de inovação entre mediano e alto.

Outro aspecto observado é que os projetos financiados não contemplam vários dos setores prioritários para o FNDCT, a exemplo do Mineral, Aquaviário, Aeronáutico, Espacial e Amazônia. Destaca-se que a Finep, enquanto operador desses recursos, não tem controle sobre as demandas do mercado, mas a governança do FNDCT deve estar atenta a esse fato ao planejar e priorizar as ações do Fundo.

Destaca-se que uma das causas para esse perfil de empréstimos decorre do fato de a FINEP financiar empresas de pequeno porte por meio da modalidade indireta, quando outras financiadoras parceiras se responsabilizam pela operacionalização do financiamento.

Em relação ao nível de inovação e impacto dos projetos, verificou-se a inexistência de indicadores que permitam a identificação da natureza dos projetos apoiados, sobretudo quanto aos impactos sociais e econômicos. Fato que é corroborado pela não implementação do Modelo de Avaliação Global, conforme discutido no presente relatório.

Dado o objetivo do FNDCT de promover o desenvolvimento econômico e social, considera-se importante a existência de um indicador que forneça uma medida da ação dos projetos nessas duas frentes, melhor embasando a prestação de contas da Finep ao Conselho Diretor, a quem cabe “efetuar avaliações relativas à execução orçamentária e financeira do FNDCT”. Assim, conclui-se ser importante que a governança do FNDCT tenha atenção quanto aos objetos dos projetos financiados, buscando um alinhamento também com o objetivo social do Fundo.

Ademais, foi reforçada a necessidade de transparência e aprimoramento da metodologia de análise de projetos atualmente adotada.

Como forma de mitigar essas situações, foram emitidas as seguintes recomendações:

- Que o CD-FNDCT avalie a adequabilidade da alocação dos recursos na modalidade apoio direto aos objetivos e estratégias traçadas para o Fundo, levando em consideração, dentre outros aspectos, o porte das empresas apoiadas, os setores apoiados e a natureza dos projetos.
- Que o CD-FNDCT e a Finep definam e implementem, no âmbito das operações reembolsáveis, indicadores que permitam a identificação da natureza dos projetos apoiados, sobretudo quanto aos impactos sociais e econômicos.
- Que a Finep aperfeiçoe a transparência ativa dos dados referentes aos empréstimos realizados, apresentando informações adicionais, como a taxa de juros, a taxa de equalização e taxa final de cada operação, carência, prazo total, utilizando como referência os dados de empréstimos publicados no site do BNDES.

Essas recomendações são objeto de monitoramento da CGU no âmbito do PPP da Unidade.

ANEXO III – IMPLEMENTAÇÃO MARCO LEGAL DE CT&I

1. Riscos na definição de ICT

As alterações legais realizadas pelo Marco Legal incluíram a definição de Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT), conforme pode ser observado a seguir:

Quadro 03: Mudanças no conceito de ICT

Lei nº 10.973/2004	Lei nº 13.243/2016
Instituição Científica e Tecnológica - ICT: órgão ou entidade da administração pública que tenha por missão institucional, dentre outras, executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico;	Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT): órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos;
Apenas entidades públicas	Entidades públicas e privadas sem fins lucrativos
Tenha por missão institucional executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico	Inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos

Fonte: Elaboração CGU.

No âmbito da OS nº 201902467, a CGU identificou que essas alterações têm dado margem a interpretações distintas acerca dos critérios necessários para reconhecimento de uma instituição como ICT. De um lado, há quem defenda que podem ser consideradas ICTs entidades cujo regimento preveja missão institucional relacionada à pesquisa básica ou aplicada e/ou ao desenvolvimento de novos produtos, serviços e processos, mesmo que essas atividades sejam realizadas pontualmente e sem experiência prévia – a legislação se aplicaria caso a caso, apenas naquelas atividades previstas pela lei. São exemplos dessa interpretação os entendimentos esboçados pela CONJUR/MCTI no Parecer nº 01153/2019 e pela doutrina⁵¹, além de entidades (instituição financeira e agência reguladora) que almejaram ser reconhecidas como ICTs.⁵²

De outro lado, há entendimento mais restrito, segundo o qual a previsão estatutária de forma acessória não seria suficiente – a execução das atividades previstas na lei de forma preponderante e precípua seria requisito essencial para a qualificação de determinada entidade como ICT. Esse entendimento foi exposto pela área técnica do MCTI na Nota Informativa nº 1759/2018/SEI-MCTIC, no Parecer nº 00914/2018/ACF/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU e também no Parecer nº 00006/2019/CP-CT&I/PGF/AGU, emitido pela

⁵¹ PORTELA, 2019.

⁵² Os trechos pertinentes dos documentos citados constam do relatório final da OS nº 201902467.

Câmara Permanente de Ciência, Tecnologia e Inovação da Procuradoria-Geral Federal (CP-CT&I).⁵³

Além de insegurança jurídica, as diferentes possibilidades de interpretação também têm gerado padrões divergentes na implementação dos normativos. Por exemplo, no credenciamento de ICTs para fins de isenção fiscal e de facilitação de procedimentos aduaneiros, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) exige o cumprimento de diversos requisitos que excedem a previsão estatutária.⁵⁴ Já o Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI), ao estabelecer programa de priorização de concessão de patentes para ICTs, exige que a entidade apresente certidão emitida pelo Poder Público que comprove a condição de ICT. Não resta claro quais são os critérios a serem cumpridos pelas entidades que queiram participar do programa ou qual órgão do Poder Público deveria emitir a certidão mencionada.

É relevante lembrar que o Marco Legal de CT&I prevê que a condição/natureza de ICT pode gerar regimes especiais de tributação (Leis nº 8.010/1990 e 8.032/1990), além de flexibilizações na Lei de Licitações, no Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), nas regras para remanejamento de categorias de programação orçamentária, na contratação de pessoal por tempo determinado, entre outros.⁵⁵ Ademais, as ICTs privadas podem propor e participar de convênios para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, com transferência de recursos públicos (Decreto nº 9.283/2018).

Diante de tais possibilidades e das diferentes interpretações que a redação atual da lei tem gerado, é razoável afirmar que a publicação de critérios mínimos para caracterização de determinada entidade como ICT poderia contribuir para diminuição de riscos e de insegurança jurídica, além de conferir maior transparência e confiança para os atores envolvidos. Tais critérios poderiam balizar o posicionamento dos tomadores de decisão envolvidos, evitando a utilização da lei por entidades que não satisfaçam o objetivo dos legisladores.

2. Ausência de Matriz de Responsabilidades e Mecanismos de Coordenação/Coerência

A transversalidade das políticas de incentivo à inovação implica na participação de diversos órgãos, o que requer, para o atingimento dos objetivos, mecanismos de institucionalização e de coordenação e coerência.⁵⁶ Em avaliação recente, o Tribunal de Contas da União apontou a ausência de estrutura de coordenação das políticas federais de fomento à inovação.⁵⁷

⁵³ A Portaria PGF nº 556, de 14 de junho de 2019, institucionalizou a Câmara Permanente de Ciência, Tecnologia e Inovação – CP-CT&I, que tem por competências, dentre outras, identificar questões jurídicas relevantes, no âmbito de sua atuação temática e promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pela Procuradoria-Geral Federal.

⁵⁴ Conforme Resolução Normativa nº 041/2018. (CNPq, 2018).

⁵⁵ No caso do RDC, não houve a inclusão expressa da definição de ICT, mas de expressão mais ampla: “das ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação.”

⁵⁶ TCU, 2014b.

⁵⁷ Acórdão 1.237 – Plenário. TCU, 2019a.

Indicou, além disso, que o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT), órgão de assessoramento superior do Presidente da República para a política nacional de desenvolvimento científico e tecnológico, não estava atuando conforme previsto.

No mesmo sentido, na presente avaliação, não foram encontradas evidências de que tenham sido adotados pelo MCTI (enquanto órgão supervisor) mecanismos para a institucionalização e coordenação estruturada e sistemática dos atores pertinentes em torno dos objetivos do Marco Legal de CT&I, como matriz de responsabilidades, estratégia de comunicação e ferramentas de articulação. De acordo com os gestores, o CCT, que possui Comissão Temática destinada ao acompanhamento do Marco Legal, não se reuniu em 2019. Em consulta a outros órgãos que possuem competências correlatas, foi detectado baixo nível de integração e coordenação das ações por parte do MCTI: órgãos como Anvisa, CAPES, FINEP e Receita Federal indicaram contatos pontuais com o ministério acerca da implementação do Marco. Ademais, como o Ministério da Economia atualmente não possui uma política industrial definida, o alinhamento previsto no art. 15-A da Lei nº 10.973/2014, dentre outros dispositivos, mostra-se impraticável.⁵⁸

As fragilidades na coordenação e coerência também foram identificadas dentro do próprio ministério, em especial no que se refere à interação entre as atividades desenvolvidas pela SEMPI/MCTI e a supervisão das unidades de pesquisa por parte da SUV/MCTI. A título de exemplo, muito embora a SEMPI/MCTI tenha publicado recentemente o Guia de Orientação para Elaboração da Políticas de Inovação nas Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs), dentre as Unidades de Pesquisa do MCTI consultadas pela CGU, apenas o INPE apresentou política de inovação atualizada após a edição do Decreto nº 9.283/2018. Ademais, o modelo de acompanhamento das atividades das UPs baseia-se, primordialmente, em indicadores e metas estabelecidos (em sua maioria) na década de 1990, pactuados por meio dos Termos de Compromisso de Gestão (TCGs). Ainda que possam existir indicadores relacionados à inovação e aos objetivos previstos pelo Marco Legal de CT&I, não foram encontradas evidências de que as prioridades da SEMPI/MCTI, no que tange à implementação do Marco Legal, estejam em consonância com o acompanhamento das UPs realizado pela SUV/MCTI.

Apesar de algumas iniciativas pontuais, portanto, pode-se afirmar que componentes mais robustos de coordenação e coerência poderiam contribuir para maior grau de implementação do Marco Legal de CT&I. A esse respeito, cumpre destacar que o Ministério prepara a nova Política Nacional de Inovação, que estava em consulta pública até janeiro de 2020. Na referida consulta, há indicativo de que as fragilidades de governança apontadas pelo controle serão abordadas.

3. Vulnerabilidades no monitoramento

3.1 Plano de Ação para Promoção da Inovação Tecnológica

⁵⁸ Em contraponto, a Subsecretaria de Inovação do Ministério da Economia informou existir uma comunicação contínua com o MCTI no âmbito da Política Nacional de Inovação e do Marco Legal de Startups, em especial no Comitê de Startups.

Em dezembro de 2018, o então Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) divulgou o Plano de Ação para Promoção da Inovação Tecnológica 2018-2022, integrado, segundo o próprio documento, à Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016-2022 (ENCTI).

O Plano de Ação para Promoção da Inovação Tecnológica detalha um conjunto de programas, ações e projetos prioritários de apoio à inovação, com o objetivo de contribuir para a superação dos desafios relacionados com a ampliação da capacidade de desenvolvimento tecnológico e inovação das empresas brasileiras. Além de uma Linha de Ação que trata especificamente sobre o Marco Legal de CT&I, a grande maioria das demais metas e ações se relacionam diretamente com a referida legislação.

Em que pese a publicação do documento, contudo, não foram encontradas evidências de que suas metas e ações tenham sido acompanhadas de forma sistemática ao longo de 2019 por parte da equipe responsável. Apesar de algumas iniciativas colocadas em prática, como a elaboração do Guia de Orientação para Elaboração da Política de Inovação, não foram encontradas evidências de que o Plano tenha sido priorizado e acompanhado de forma estruturada pela Secretaria de Empreendedorismo e Inovação (SEMPI/MCTI). É preciso consignar, contudo, que o ministério apresentou o estágio atual de cada uma das metas no âmbito da OS nº 201902467.

Questões relevantes, como a redução do quadro de pessoal do MCTI e o número de competências a serem desempenhadas pela SEMPI/MCTI, além da troca de governo a partir do início de 2019, podem ser indicadas como causas relevantes para tal situação.⁵⁹ Ainda assim, é premente indicar que o monitoramento é fundamental para a consecução dos objetivos da política e, portanto, poderia contribuir para maior grau de implementação do Marco Legal de CT&I.

3.2 Necessidade de melhorias no cadastro e coleta de informações sobre as ICTs

O artigo 17 do Decreto nº 9.283/2018 estabelece como obrigatório o envio de informações anuais ao MCTI pelas ICTs públicas e pelas ICTs privadas beneficiadas pelo Poder Público. Isso ocorre por meio do Formulário para Informações sobre a Política de Propriedade Intelectual das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação do Brasil (FORMICT), que é submetido em formato eletrônico até 31 de março do ano subsequente ao ano-base (Portaria MCT nº 118/2010).⁶⁰ O FORMICT é uma das principais fontes de informação acerca da atuação das ICTs no que se refere à inovação. Além disso, a base de dados do formulário é o único cadastro de ICTs de que o ministério dispõe, o que indica sua importância como fonte de informação para os tomadores de decisão.

⁵⁹ De acordo com o Relatório de Gestão 2018 do MCTI, a força de trabalho do ministério passou a ser de 4.407 em 2018 (evasão de 158 servidores, principalmente em função de aposentadorias). Essa tendência deve ser mantida nos próximos anos, tendo em vista que 28% do quadro de pessoal está em abono de permanência e outros 58% possuem idade acima de 51 anos. (BRASIL, 2018). A SEMPI/MCTI é responsável pela gestão do Marco Legal de CT&I, da Lei da Informática e da Lei do Bem, entre outros.

⁶⁰ De acordo com o Relatório ano-base 2017, 285 ICTs responderam o formulário (212 públicas e 85 privadas), o que representa um aumento significativo em relação ao primeiro relatório disponível (2006), quando 43 ICTs encaminharam informações (39 públicas e 4 privadas). (BRASIL, 2017).

Ao avaliar a matéria, contudo, a CGU identificou fragilidades e riscos que podem comprometer a confiabilidade e a utilidade dos dados. Em primeiro lugar, verificou-se que a lista de ICTs cadastradas na base de dados do Formulário não contém o universo completo das ICTs públicas (tampouco das privadas beneficiadas pelo setor público). Diante de um cadastro incompleto, não é possível identificar quais ICTs cumprem o disposto na legislação ou quais instituições deixaram de prestar informações em determinado ano, dentre outros riscos inerentes a esse tipo de fragilidade.

Também foram identificados riscos para a integridade dos dados na base fornecida à CGU, os quais, segundo o MCTI, seriam decorrentes de problemas no desenho do Formulário, que não mantém registradas as informações básicas de cadastro entre as aplicações anuais. Além disso, há parâmetros/questões que podem dar margem a interpretações diferentes, ocasionando, eventualmente, respostas não-comparáveis por parte das ICTs, conforme detalhado na OS nº 201902467. Finalmente, consigna-se que o formulário teve atualizações muito pontuais no que se refere ao Marco Legal de CT&I – foram incluídas, por exemplo, as novas competências previstas na lei para os NITs, mas não há mecanismos para monitorar a implementação de instrumentos como a encomenda tecnológica e o bônus tecnológico, por exemplo. Também não foram incluídas perguntas acerca dos ambientes promotores de inovação, conforme previsto no Decreto nº 9.283/2018. Segundo o ministério, nova plataforma está em desenvolvimento e deve ser aplicada em 2020.

A principal oportunidade de melhoria, contudo, diz respeito ao objetivo pelo qual o ministério coleta e compila as informações. Não foram encontradas evidências de que o FORMICT seja de fato utilizado para monitorar as atividades de inovação desenvolvidas pelas ICTs e pelos NITs. Sanadas as fragilidades encontradas, o FORMICT poderia subsidiar a tomada de decisão do ministério e inclusive possibilitar a divulgação de informações relevantes sobre a atuação das ICTs/NITs no âmbito do Marco Legal.

4. Dispositivos sem regulamentação complementar

Enquanto supervisor das atividades de ciência, tecnologia e inovação, o MCTI é o órgão competente para editar normas e orientações complementares sobre o Marco Legal de CT&I, além de deliberar e decidir sobre casos omissos (Decreto nº 9.283/2018, art. 81). Nesse sentido, no âmbito da Ordem de Serviço nº 201902467, a CGU mapeou dispositivos do Marco Legal cuja regulamentação complementar permanece pendente, pelo qual se destaca a importância de um levantamento dos principais instrumentos e pontos de dúvida, a fim de que o exercício de regulamentação ocorra de forma priorizada, otimizando a utilização dos recursos disponíveis.

Impende consignar que a edição desses regulamentos poderia contribuir para sua maior utilização por parte das entidades executoras, considerando, especialmente, a insegurança jurídica relatada pelos gestores como fator determinante na efetivação do Marco Legal de CT&I.

5. NITs vinculados ao MCTI: capacidade operacional limitada e grau de maturidade incipiente

Ao prever o fomento à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico, a Lei de Inovação definiu os Núcleos de Inovação Tecnológica (NIT) como um de seus atores fundamentais. Inspirados nos Escritórios de Transferência de Tecnologia de outros países, aos NITs cabe, dentre outros, o fortalecimento da integração entre instituições científicas e tecnológicas e o setor privado (um dos objetivos-chave do Marco Legal de CT&I).

A literatura especializada indica que o bom desempenho das ações do NIT deve passar por uma divisão equilibrada entre a proteção da propriedade intelectual (PI) e a transferência de tecnologia (TT) para o mercado e a sociedade – a priorização das atividades de propriedade intelectual não seria recomendável. Em modelo desenvolvido por Jorio e Crepalde (2018), também se espera uma correlação diretamente proporcional entre os pedidos de proteção de ativos de propriedade intelectual (PI) e os contratos de transferência de tecnologia (TT). No caso dos NITs brasileiros, ao longo dos anos, houve maior dedicação às atividades de propriedade intelectual, como resta claro nos dados do FORMICT 2018 (ano-base 2017): 68% das instituições respondentes informaram possuir pedidos de proteção intelectual (requeridos ou concedidos) em 2017, mas apenas 20% indicaram a existência de contratos de transferência de tecnologia naquele mesmo ano. Parte dessas distorções teria sido corrigida pelas novas competências conferidas aos NITs por meio da Lei nº 13.243/2016, em especial de seu art. 16.

A partir desses parâmetros, a CGU visitou e/ou realizou encontros por videoconferência com as quatro ICTs que sediam os Arranjos de NITs do MCTI, além de três universidades federais (UFRGS, UFBA e UFMG), de modo a identificar oportunidades de melhoria e desafios enfrentados pelas ICTs na implementação do Marco Legal de CT&I.⁶¹ A seguir, serão apresentados os principais achados identificados pela equipe da CGU.

5.1 Capacidade operacional limitada

Nas visitas e entrevistas realizadas pela CGU, verificou-se que a capacidade operacional dos NITs vinculados ao MCTI para implementar o Marco Legal de CT&I é limitada. Primeiramente, identificou-se que a força de trabalho disponível nos NITs/MCTI representa um risco elevado para a continuidade das atividades e para a consecução dos objetivos da política pública. Em geral, percebe-se que o número absoluto de servidores em dedicação exclusiva aos Núcleos é bastante reduzido (em alguns casos, uma pessoa). Além disso, os bolsistas (que representam boa parte da capacidade de pessoal em alguns casos), embora capacitados nas áreas afetas às competências dos NITs, têm curva de aprendizado longa em relação às atividades do NIT e alta rotatividade. A ausência de vínculo efetivo com a instituição e as regras das modalidades de bolsa tornam impossível a permanência dessa força de trabalho, que encontra oportunidades mais atrativas em outras entidades. Tal situação, combinada a um quadro geral

⁶¹ Os Arranjos de NIT do MCTI foram criados para atuar em forma de rede colaborativa, de modo a otimizar e compartilhar recursos, disseminar boas práticas e facilitar a aplicação da Lei de Inovação (conforme sítio do MCTI). São eles: Arranjo AMOCI (INPA, IDSM), NIT Mantiqueira (INPE, CNPEM, CTI, LNA), NIT-Rio (CBPF, CETEM, IMPA, INT, LNCC, MAST, ON, IBICT) e Rede NAMOR (MPEG). Além das Unidades vinculadas ao MCTI, os Arranjos podem apoiar outras instituições públicas e privadas. Ressalva-se que as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) aqui mencionadas serviram, especialmente, como parâmetro para a análise dos NITs vinculados ao MCTI – as conclusões do trabalho não são extensíveis ao conjunto nacional de IFES devido à utilização de amostra não probabilística.

de aposentadorias sem reposição nas Unidades de Pesquisa (inclusive de pesquisadores), impede o desenvolvimento pleno das competências estabelecidas pelo Marco Legal, em especial àquelas que dizem respeito à prospecção de mercado, inteligência competitiva e transferência de tecnologia.⁶²

Além disso, restou claro que as unidades apresentam dificuldades no que se refere à capacidade de financiamento. Boa parte das despesas são financiadas por meio de recursos extra-orçamentários do MCTI (por meio de Termo de Execução Descentralizada - TED), os quais, contudo, não têm tido periodicidade regular, conforme abaixo:

Tabela 08: Repasses MCTI aos Arranjos via TED (por ano)⁶³

	NIT-RIO	AMOCI	Rede NAMOR	NIT Mantiqueira
2014	-	-	R\$ 380.000,00	-
2015	R\$ 310.000,00	R\$ 200.000,00	R\$ 353.000,00	-
2016	-	-	-	-
2017	R\$ 100.000,00	R\$ 100.000,00	-	-
2018	R\$ 230.000,00	R\$ 150.000,00	R\$ 140.000,00	-
2019	R\$ 250.000,00	-	-	-

Fonte: MCTI, elaboração CGU.

É preciso destacar que as unidades dependem desses recursos para custeamento dos registros e manutenção de ativos de propriedade intelectual, o que pode indicar um risco considerável. Nas entrevistas, os gestores alertaram sobre a relevância de proteger seus ativos também no exterior – dada a internacionalização da economia, esse tipo de proteção (cujos custos são mais altos) pode ser essencial para o desenvolvimento tecnológico do país, em especial diante de eventuais usos das tecnologias protegidas por parte de estrangeiros. Em um cenário de contenção orçamentária, o aprimoramento das instâncias que podem dar maior escala ao funcionamento das instituições, como a dos Arranjos, é importante.

Finalmente, a capacidade para operacionalização do Marco Legal de CT&I por parte dos NITs/MCTI também é limitada pelas políticas de inovação desatualizadas (apenas o INPE

⁶² A falta de pessoal também pode contribuir para o tempo envolvido na celebração dos instrumentos jurídico-administrativos. A título de exemplo, o INPA indicou que a assinatura de um contrato de transferência de tecnologia pode levar até oito meses no instituto. Na UFRGS, o contrato pode levar 4 meses para ser assinado. Considerando a celeridade exigida em um mercado cada vez mais competitivo, os prazos apresentados podem ser critérios relevantes na decisão das empresas de não inovar em parceria com ICTs públicas.

⁶³ Cabe destacar a situação encontrada no NIT Mantiqueira, recentemente transferido do CTI-Renato Archer para o INPE. De acordo com os gestores, não houve formalização dessa transferência, de modo que o arranjo se encontra em uma configuração de insegurança jurídica que prejudica seu funcionamento. Além da ausência de repasses desde 2014, o INPE ainda não dispõe de informações consolidadas sobre a atuação das demais unidades. Essa situação demanda atuação imediata do ministério, considerando o potencial das unidades apoiadas pela estrutura (dentre elas, o CNPEM, que sedia o Projeto Sirius). Além disso, ressalta-se que quatro Unidades de Pesquisa vinculadas à administração direta não compõem oficialmente nenhum dos quatro arranjos do MCTI, o que deve ser avaliado pelo ministério.

possui política de inovação atualizada após a entrada em vigor da Lei nº 13.243/2016 e do Decreto nº 9.283/2018 (o MPEG atualizou sua política após a edição da lei, mas não do Decreto). O INPA estabeleceu Grupo de Trabalho para formulação da política de inovação, cujos trabalhos estão em andamento. O NIT-RIO, por sua vez, informou utilizar como política de inovação a Portaria MCTI nº 251/2014. Cabe lembrar que a Portaria nº 251/2014 contém diretivas para o estabelecimento das políticas de inovação, delegando várias decisões importantes para as próprias UPs.

A edição e atualização das políticas de inovação, além de estabelecer critérios e métricas necessários para a operacionalização de alguns instrumentos, poderia contribuir para maior segurança jurídica na implementação do Marco Legal de CT&I.

5.2 Grau de maturidade incipiente

É preciso destacar que o conjunto de Unidades de Pesquisa do MCTI é muito diverso –algumas UPs têm por foco a pesquisa básica e/ou a difusão da ciência (e não a pesquisa aplicada), o que torna natural e esperado o relacionamento incipiente com o setor produtivo. Além disso, as UPs estão em unidades distintas da federação, o que altera o contexto econômico e logístico em que cada uma opera.

Feita essa ressalva, no entanto, a equipe da CGU pôde identificar que mesmo naquelas unidades em que a transferência de tecnologia poderia ser relevante, a cultura empreendedora ainda é incipiente. As taxas de licenciamento encontradas pela CGU corroboram tal constatação: o INPA licenciou duas dentre suas tecnologias protegidas (2,75%); no caso do NIT-Rio, o INT foi a única unidade a realizar licenciamentos (0,9%) e a Rede NAMOR não possui contratos de transferência de tecnologia firmados (9 tecnologias protegidas).⁶⁴ A título de parâmetro, a UFMG apresenta o índice médio de 10%, valor próximo da taxa de licenciamento da INOVA Unicamp em 2017. Ao aplicar o modelo desenvolvido por Jorio e Crepalde (2018), a tendência supracitada se confirma: INPA e Rede Namor estão em estágio nascente, enquanto o NIT-Rio se enquadra na categoria “evolução deficiente” – o que pode ser, explicado, em parte, pelo foco em pesquisa básica de algumas entidades desse Arranjo. UFRGS e UFMG, de acordo com o modelo, estão em estágio consolidado e otimizado, respectivamente.⁶⁵

⁶⁴ No caso do INPE, de acordo com as informações fornecidas à CGU pelos gestores, o relacionamento do instituto com o setor produtivo segue padrão divergente, dadas as especificidades do setor aeroespacial. Nesse sentido, os contratos de transferência de tecnologia assinados pela UP não dizem respeito, em geral, a tecnologias desenvolvidas pelo instituto e assimiladas pela indústria – ao contrário, as empresas são contratadas para o fornecimento de partes e peças específicas a serem utilizadas nos sistemas espaciais em desenvolvimento pelo instituto. Por outro lado, o INPE informou que “*dezenas de start-ups de base tecnológica foram criadas a partir de sua política industrial para o desenvolvimento de sistemas espaciais*”, o que indicaria que a absorção do conhecimento produzido no instituto pelo setor produtivo acontece (mesmo que não por meio de licenciamento de patentes). Tendo em vista tais especificidades, entendeu-se pouco produtivo utilizar tais indicadores (taxa de licenciamento e modelo PI-TT) em relação ao INPE.

⁶⁵ É preciso, contudo, consignar que os resultados obtidos, em especial no que se refere à classificação de estágios proposta pelos autores, dizem respeito única e exclusivamente à proporção esperada entre pedidos de proteção da propriedade intelectual e contratos de transferência de tecnologia e não levam em consideração

Diversas razões podem explicar o quadro encontrado nos NITs vinculados ao MCTI. Primeiramente, destaca-se que, em regra, o contato com o setor produtivo tem início quando a tecnologia já foi criada e o NIT toma conhecimento (em geral, por meio de comunicação do pesquisador). Muitas vezes, a partir desse momento o NIT dá início à prospecção de potenciais empresas interessadas, o que é dificultado, segundo os entrevistados, por uma razoável distância entre as pesquisas realizadas na ICT e o interesse das empresas. Esse não é, contudo, um desafio enfrentado apenas pelas ICTs vinculadas ao MCTI – representa uma fragilidade do Sistema de Inovação brasileiro como um todo.⁶⁶

O foco na proteção da propriedade intelectual, ademais, gera um estoque majoritário de ativos de propriedade intelectual não-licenciados, cujo registro e manutenção junto aos órgãos responsáveis tem custos. A título de ilustração, as ICTs públicas respondentes do FORMICT 2019 (ano-base 2018) declararam despesas com o registro e manutenção de ativos de propriedade intelectual da ordem de R\$ 7 milhões. Nesse sentido, políticas de patenteamento poderiam ser relevantes para o estabelecimento de critérios para a tomada de decisão acerca da pertinência e interesse da ICT na proteção intelectual de determinada tecnologia (e na manutenção de tal proteção ao longo do tempo).

Em parte das UPs do MCTI visitadas, toda e qualquer invenção tem seu registro realizado no INPI, desde que ela atenda aos critérios estabelecidos pela Lei nº 9.279/1996: i) novidade, ii) atividade inventiva, e iii) aplicação industrial. Contudo, em análise do Manual para o Depositante de Patentes do INPI, é possível concluir que o atendimento a tais critérios não significa, necessariamente, que houve um estudo quanto ao potencial mercadológico daquela invenção. Ainda que esse tipo de prática possa não ser pertinente em todos os casos, tal avaliação poderia contribuir para a tomada de decisão da ICT no que se refere ao patenteamento daquela tecnologia. O NIT-RIO e a UFRGS indicaram que, para além dos critérios legais, consideram esse tipo de requisito em suas análises, assim como o INPE.⁶⁷

No que tange à manutenção das patentes, cumpre destacar prática adotada pela SEDETEC/UFRGS, cuja política de inovação prevê que os ativos de propriedade intelectual mantidos com recursos da entidade e que não estejam licenciado

s a terceiros serão avaliados quanto à conveniência e oportunidade de sua manutenção, a partir do quinto ano de vigência do depósito ou registro. Tal reavaliação sistemática do portfólio de ativos de propriedade intelectual não foi identificada no âmbito do MCTI.

outros aspectos fundamentais, como o papel dessas entidades na pesquisa básica ou na formação de recursos humanos. Repisa-se, portanto, que os estágios de maturidade indicados dizem respeito apenas à proporção proposta pelo modelo. Além disso, considerando que nem todos os NITs são comunicados de todas as transações realizadas nas entidades, a CGU reconhece que os dados, nesse sentido, são um retrato aproximado da realidade.

⁶⁶ Outro indicativo do grau de maturidade incipiente dos NITs vinculados ao MCTI é o baixo nível de adesão ao modelo EMBRAPII: dentre as 16 unidades de pesquisa do ministério, apenas duas são qualificadas como Unidades EMBRAPII.

⁶⁷ Também foram apontados como critérios adicionais na decisão de registro: o percentual de titularidade da ICT (o NIT da UFBA emite parecer acerca de determinada invenção apenas se a universidade detiver, no mínimo, 50% da titularidade da propriedade intelectual) e o nível de desenvolvimento da tecnologia segundo o índice TRL (UFRGS).

Além das lacunas na transferência de tecnologia e no patenteamento dos ativos de propriedade intelectual, também foi identificado que os NITs do MCTI têm dificuldades em prestar serviços tecnológicos especializados, conforme art. 8º da Lei nº 13.243/2016. No caso do INPA, os principais gargalos apontados foram a inexistência de previsão normativa no âmbito da instituição para esse tipo de atividade, bem como a ausência de relacionamento com fundações de apoio.⁶⁸ No caso do NIT-Rio, a falta de recursos financeiros disponíveis para a certificação dos laboratórios também foi apontada como desafio, uma vez que esta característica é bastante procurada pelas empresas.

Em que pesem tais constatações, a CGU identificou boas práticas que tentam reverter esse quadro e que poderiam orientar possíveis ações junto às unidades do MCTI. A UFRGS realiza anualmente dois eventos nos quais empresários e pesquisadores de determinada indústria/área do conhecimento se reúnem para discutir os desafios tecnológicos enfrentados pelo setor produtivo daquela área. A UFMG, por sua vez, participa de feiras e eventos que envolvam rodadas de negociação e envia mensagens para as empresas que já possuem contratos firmados e/ou que tenham estabelecido contato inicial nas feiras e eventos supracitados. Outra iniciativa bastante elogiada diz respeito à atuação da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII) – organização social vinculada ao MCTI, cujo modelo de atuação foi exposto na OS nº 201902467.

ANEXO IV – RECOMENDAÇÕES FNDCT

Quadro 04: Recomendações Relatório CGU da nº 201700902

Recomendações Pendentes de Atendimento: Relatório de Auditoria da nº 201700902	
Teor	Situação em maio/2020
ID Recomendação 176127: “Que os Comitês Gestores dos Fundos Setoriais estabeleçam critérios de priorização de seus programas e projetos, incluindo, mas não se limitando, aos resultados e aos impactos observados nos temas do Modelo de Avaliação Global do FNDCT, que permitam a esses Colegiados informarem anualmente ao Conselho Diretor do FNDCT as oportunidades, sob o ponto de vista técnico-econômico, para redução e ampliação do investimento em CT&I, em conformidade com a competência prevista no art. 26, inciso I, da Instrução Normativa CD-FNDCT nº 02/2010.”	Para o atendimento a esta Recomendação é necessário a apresentação e discussão da demanda junto a cada um dos quinze Comitês Gestores dos Fundos Setoriais sob a responsabilidade do MCTIC/Finep. De acordo com a manifestação da Unidade, no segundo semestre de 2018 o tema foi objeto de discussão junto a quatro Comitês Gestores que tiveram reunião realizada – CT-Info, CT-Mineral, CT-Espacial e Inovar-auto. Sendo assim, diante da necessidade de atualização de todos os colegiados que compõem o FNDCT ao longo do ano de 2019, não houve reunião dos demais comitês setoriais até então. À medida que forem ocorrendo as reuniões destes colegiados o tema será colocado em pauta. Dessa forma, a presente recomendação continuará sendo monitorada no CGU.
ID Recomendação 176130: “Que o CD-FNDCT, considerando as regras de remuneração dos recursos emprestados no âmbito do FUNCAFÉ E FUNGETUR, estabeleça, nos contratos de empréstimo à FINEP, que os recursos recebidos	Tendo em vista a discussão levantada em torno do indexador remuneratório dos empréstimos do FNDCT no Relatório CGU nº 201902469, a presente recomendação continuará sendo objeto de monitoramento em conjunto à nova recomendação emitida, que

⁶⁸ Para além do impacto gerado pela capacitação e experiência das equipes com esse tipo de atividade, as receitas auferidas poderiam mitigar os problemas enfrentados no custeio de reagentes e de instalação e manutenção dos equipamentos, por exemplo. Atualmente, parte dessas despesas são custeadas com recursos advindos de projetos de pesquisa financiados pelas agências federais e estaduais de fomento, que não têm garantia de continuidade ao longo do tempo. Mais uma vez, a necessidade de revisão das políticas de inovação, que teria o condão de diminuir a insegurança jurídica, é reforçada.

do FNDCT, enquanto não emprestados aos tomadores finais sejam remunerados pela Taxa da Selic, inclusive em relação aos recursos decorrentes das amortizações pagas pelos beneficiários finais.”	prevê a consulta do MCTI ao Ministério da Economia e Casa Civil para alteração dos parâmetros da relação entre o FNDCT e a Finep.
---	---

Quadro 05: Recomendações Relatório CGU da nº 201900564

Recomendações Pendentes de Atendimento: Relatório de Auditoria da nº 201900564	
Teor	Situação em maio/2020
ID Recomendação 183459: Que a Secretaria-Executiva do Ministério reavalie a força de trabalho atualmente alocada na Coordenação-Geral de Governança de Fundos, levando em consideração as materialidades envolvidas na gestão do FNDCT e do Funttel, bem como realizando os ajustes necessários para a melhor realização das atividades.	De acordo com a manifestação da Unidade, a Secretaria-Executiva do MCTI reconhece a deficiência na força de trabalho da Coordenação-Geral de Governança de Fundos. No entanto, foram apresentadas informações à CGU que serão monitoradas por meio do Plano de Providência Permanente.
ID Recomendação 183460: Que o Conselho Diretor do FNDCT institua, nas próximas resoluções, limites proporcionais e isonômicos de contribuição das ações orçamentárias representativas dos Fundos Setoriais para pagamento de despesas operacionais e taxa de administração devidas à Finep, de modo a não penalizar de forma excessiva alguns fundos em detrimentos de outros.	O MCTI apresentou a seguinte manifestação: “Desde 2019 os valores pagos a título de taxa de administração por ação orçamentária serão proporcionais ao orçamento aprovado para cada ação, excetuando-se as ações que não tiverem execução orçamentária no exercício. No caso destas últimas, os valores a elas correspondentes deverão ser redistribuídos às demais ações, segundo a proporção de seus respectivos orçamentos. Os pagamentos ocorrerão na proporção de 1/12 ao mês.” “Da mesma forma os valores pagos a título de despesas operacionais por cada ação orçamentária serão proporcionais ao orçamento aprovado para cada ação, excetuando-se as ações que não tiverem execução orçamentária no exercício. No caso destas últimas, os valores a elas correspondentes deverão ser redistribuídos às demais ações, segundo a proporção de seus respectivos orçamentos”. Desse modo, o monitoramento da recomendação será mantido, até que a efetiva implementação das medidas seja evidenciada.
ID Recomendação 183462: Que o Conselho Diretor do FNDCT avalie a pertinência de manutenção do atual modelo de concentração de recursos em ações transversais em detrimento das ações verticais adstritas aos Fundos Setoriais, apresentando justificativa para a conclusão adotada.	Segundo o MCTI, em 2020, o FNDCT atingiu o menor patamar orçamentário desde a publicação da Lei 11.540/2007 (cerca de R\$ 600 milhões). Nesse contexto, o CD-FNDCT tem optado em lançar ações mais estratégicas, concentrando recursos na Ação Transversal. Alertou ainda que, das quinze ações não reembolsáveis dispostas no orçamento do FNDCT (UO 24901), em onze ações foram consignadas na LOA de 2020 apenas R\$ 50 mil. Nesse contexto de restrição orçamentária, perde-se o sentido a lógica distributiva dos valores na LOA nas reuniões dos comitês dos fundos setoriais. A CGU reconhece as limitações orçamentárias do Fundo, no entanto, considerando a existência de discussões no Congresso acerca da natureza do Fundo, a exemplo do PL 135/2020, opta-se pelo não encerramento do monitoramento.
ID Recomendação 183463: Prover transparência ativa das atividades dos Fundos Setoriais, sobretudo no que toca ao detalhamento dos projetos financiados em cada Fundo; aos valores de previsão e	Foram inseridas no portal do FNDCT, no site do MCTI, as informações solicitadas na recomendação (http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/fundos/fndct/index.html).

execução da arrecadação por Fundo setorial, demonstrando as desvinculações para ações transversais e pagamentos de taxa de administração e de despesas operacionais	Consideramos que há espaço para a implementação de melhorias na transparência dos recursos aportados e nos projetos financiados pelo Fundo, apresentando de forma mais clara e didática a destinação de todos os recursos arrecadados. Dessa forma, a recomendação será mantida em monitoramento.
ID Recomendação 183464: Disponibilizar as informações relativas aos componentes dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais, assim como de suas respectivas qualificações em transparência ativa, sem prejuízo de avaliar a pertinência de inclusão de requisitos mínimos para indicação de novos membros no processo de revisão da Instrução Normativa FNDCT nº 2, de 22 de dezembro de 2010.	De acordo com o MCTI, essa definição cabe aos próprios Comitês dos respectivos Fundos Setoriais. Foi informado que a recomendação será levada aos Comitês à medida em que forem sendo realizadas as futuras reuniões. No entanto, a listagem atualizada com todos os representantes dos Comitês está sendo constantemente atualizadas no site do FNDCT, a exemplo do CT-Hidro (http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/fundos/fndct/fundos_CeT/ct_hidro/ct_hidro.html). Sendo assim, a recomendação encontra-se pendente de atendimento em razão da necessidade de deliberação dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais.
ID Recomendação 183465: Que o Conselho Diretor do FNDCT institua, nas próximas resoluções, limites proporcionais e isonômicos de contribuição dos Fundos Setoriais para as ações transversais, de modo a não penalizar de forma excessiva alguns fundos em detrimento de outros.	Explicação semelhante à recomendação 183462 . Há um direcionamento proposital dos recursos dos Fundos Setoriais para a Ação Transversal por decisão do CD-FNDCT, em razão das limitações orçamentárias do Fundo. Desse modo, a recomendação será mantida para fins de monitoramento.

ANEXO V – MELHORIAS POSSÍVEIS NO RELATO INTEGRADO

Na “Mensagem do Dirigente Máximo da Unidade”, de acordo com o guia, devem ser abordados três tópicos de suma importância: a) o reconhecimento de sua responsabilidade por assegurar a integridade (fidedignidade, precisão e completude) do RG; b) o reconhecimento quanto à aplicação do pensamento coletivo na preparação e apresentação do relatório de gestão na forma de relatório integrado; e c) sua opinião quanto ao alinhamento do relatório de gestão à estrutura da decisão normativa e quanto à integração das informações. O guia ainda traz a seguinte observação: “Se o dirigente não puder emitir opinião no sentido de que o relatório de gestão está alinhado à estrutura, deve explicar as medidas que estão sendo tomadas para garantir esse alinhamento em relatórios futuros”.

Entretanto, na referida mensagem, o MCTIC apresentou apenas um resumo da estrutura do órgão e de algumas atividades realizadas em 2019, sem menção aos tópicos exigidos.

Em relação ao modelo de negócio da UPC, o guia do TCU o define como sendo “a descrição dos principais recursos (ou capitais) usados pela UPC, das suas atividades de negócio e dos seus produtos, bem como dos impactos que eles causam (internos ou externos, positivos ou negativos), e, ainda, do valor gerado e da sua distribuição às partes interessadas”.

O guia ainda faz distinção entre o modelo de negócios e a cadeia de valor, este último definido como a “identificação e apresentação, por meio de modelo representativo, do conjunto de atividades (macroprocessos e processos de segundo nível) que a organização realiza, com reconhecimento do valor público – produtos e resultados gerados, preservados ou entregues

pelas atividades da UPC que representam respostas efetivas e úteis às necessidades ou demandas de interesse público e modificam aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos aceitos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos”.

Contudo, no item 3.5 do RG do MCTIC, o modelo de negócios e as cadeias de valor são tratados como se fossem uma mesma informação. Apenas a cadeia de valor foi desenvolvida no RG, não constando o modelo de negócios requerido no guia.

O guia solicita também uma relação das políticas e programas de governo, dos programas do PPA e de outros planos nacionais, setoriais e transversais nos quais atua, com seus respectivos objetivos e metas. A fim de manter a concisão do RG, o guia solicita a indicação de endereço na internet onde se encontram os planos de ação por meio dos quais se desdobram os mencionados objetivos, contendo, pelo menos, o nome do plano desdobrado, as organizações responsáveis, as partes interessadas e os resultados alcançados e planejados. Porém, o MCTIC fez constar, no item 3.6 do RG, muitas das informações detalhadas, em vez de indicar um endereço na internet para a consulta dessas informações, perdendo, assim, a objetividade e a concisão desejadas.

O item 3.8 do RG do MCTIC, apesar de ser denominado “Materialidade”, apresenta um texto que não tem relação com o assunto proposto. É apenas um breve relato sobre a elaboração do RG, sem, contudo, apresentar os temas de maior materialidade, como solicitado no guia do TCU.

No tópico “Governança, Estratégia e Alocação de Recursos” do guia, é solicitado, no item “f”, que a alta administração da UPC se manifeste e apresente as medidas adotadas acerca dos indicadores de governança e gestão, a exemplo dos que foram tratados nos Acórdãos do TCU n.º 588/2018 – Plenário e n.º 2699/2018 – Plenário. No RG do MCTIC, nos campos referentes ao tópico acima, não foram localizadas manifestações sobre os indicadores mencionados.

Em relação ao tópico “Riscos, Oportunidades e Perspectivas”, apresentado no item 4.7 do RG do MCTIC, este informa que, em 2019, “foram realizados os passos preparativos necessários para o desenho e planejamento da implantação da gestão de riscos estratégicos no âmbito da Rede MCTIC”. Consta ainda que “foram realizados estudos iniciais sobre os temas gestão de riscos corporativos e gestão de riscos estratégicos com o objetivo de identificar as fronteiras e inter-relações entre estes temas, de modo a esclarecer o escopo e os requisitos de integração da gestão de riscos estratégicos a ser desenhada e implantada no MCTIC, dando origem a primeira versão do documento descritivo do Framework de Gestão de Riscos Estratégicos do MCTIC (FGRE-MCTIC)”.

Convém lembrar que o tema “gestão de riscos” já vem sendo tratado há alguns anos pela CGU e pelo MCTIC. Dessa forma, ainda que os processos da gestão de riscos passem por uma reformulação, o MCTIC deveria ter resultados de uma avaliação anterior, realizada nos moldes existentes. Entretanto, esses resultados não foram apresentados no RG.