

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: Secretaria Executiva - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

Exercício: 2016

Município: Brasília - DF

Relatório n°: 201700824

UCI Executora: SFC/DE/CGTIC - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201700824, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Executiva - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), reestruturada durante o exercício em exame por meio do Decreto 8.877/2016 para incluir as recém-criadas Diretoria de Gestão das Unidades de Pesquisa e Organizações Sociais; (DPO), Diretoria de Gestão de Entidades Vinculadas (DGV), Diretoria de Gestão Estratégica; (DGE), Diretoria de Administração (DAD) e Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI). Tais setores englobam as competências das Secretarias dos antigos MCTI (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação) e do MC (Ministério das Comunicações).

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 16/03/2017 a 05/05/2017, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.



O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas, consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 30/11/2016, entre SFC/DE/CGTIC - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e a SecexDesenvolvimento, foram efetuadas as seguintes análises:

- i) da conformidade das peças;
- ii) dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão;
- iii) da gestão das transferências concedidas; e
- iv) da qualidade e suficiência dos controles internos.
- v) gestão da Tecnologia da Informação e Comunicações

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

A equipe de auditoria, de acordo com o escopo definido entre o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU e o Tribunal de Contas da União - TCU, procedeu à verificação da conformidade das peças que compõem o Relatório de Gestão da Unidade, relativo ao exercício de 2016. Foi realizada análise comparativa entre o referido Relatório e as orientações disponíveis no sistema e-Contas do TCU.

Inicialmente, ressalta-se o aspecto peculiar que o documento apresentou neste ano, tendo em vista as modificações ocorridas nas estruturas dos antigos Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e Ministério das Comunicações, que acarretaram a consolidação das informações relativas a diversas unidades internas dos dois Órgãos no Relatório da Secretaria-Executiva. Observe-se ainda que, no exercício passado, os dois referidos Ministérios se fundiram, dando origem ao novo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).

Dos exames, observou-se que, de forma geral, a Unidade atendeu às orientações e determinações expressas pelo TCU, fazendo constar do Relatório todas as peças exigidas. No entanto, foram observadas algumas inconsistências (relativas a deficiências de conteúdo e falhas formais), devidamente sanadas pela Secretaria Executiva - Sexec, por ocasião da devolução do Relatório, em 14/07/2017.

Quanto ao Rol de Responsáveis, a equipe de auditoria verificou que a Unidade preencheu as informações de acordo com o disposto na Instrução Normativa - TCU N° 63/2010 e nas orientações constantes do sistema e-Contas do TCU, com exceção da ausência do endereço pessoal de correio eletrônico de alguns relacionados, fato



comunicado à Sexec por mensagem eletrônica e parcialmente atendido, registrando-se inclusive o caso de um servidor que se recusou a fornecer suas informações pessoais. Ressalte-se que não há no e-Contas os campos disponíveis para informar sobre atos formais de nomeação, designação ou exoneração dos relacionados no Rol.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

O principal risco decorrente da análise intempestiva das prestações de contas relativas aos investimentos em P&D é a não realização dos resultados almejados pela política de incentivo fiscal. No âmbito da Lei de Informática, constatou-se, em auditorias anteriores, mais de 1.900 Relatórios Demonstrativos Anuais (RDA) pendentes de avaliação. À época, conforme consta do Relatório CGU nº 201316992, o benefício fiscal auferido pelas empresas cujas prestações de contas integravam esse estoque era da ordem de R\$ 14,8 bilhões (em valores não atualizados).

A solução adotada pelo MCTIC foi a celebração do Termo de Execução Descentralizada (TED) com o Centro de Tecnologia da Informação (CTI) Renato Archer, unidade de pesquisa integrante da estrutura do próprio MCTIC, no valor de R\$ 17.650.981,15. O resultado das análises realizadas apontou um débito da ordem de R\$ 7 bilhões, cerca de 85% do montante de investimentos em P&D devidos pelas empresas. Considerando que o principal motivo das glosas, segundo o MCTIC, consiste em “*não enquadramento como Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) em TI por falta de informação*”, será necessária a realização de novas análises pelo Ministério quando essas informações forem prestadas. Também agrava esse cenário o fato de que, ao longo de 2016, apenas 2% do valor total do débito apurado pelo CTI Renato Archer foi notificado pelo MCTIC às empresas beneficiárias, conforme tratado em ponto específico do presente relatório.

Assim, as análises técnicas continuam sem desfecho pelo MCTIC, prejudicando a suspensão ou cancelamento dos benefícios, no caso de eventual descumprimento das obrigações previstas na Lei de Informática. Enquanto isso, as empresas que não foram notificadas continuam usufruindo dos incentivos fiscais e realizando os mesmos investimentos que foram objeto de glosa nas análises do CTI Renato Archer.

No âmbito da Lei do Bem, não há um estoque expressivo de prestações de contas pendentes de análise, tampouco de débitos de investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) acumulados. Ademais, os pareceres que contêm as análises sobre a conformidade das despesas, custos e investimentos realizados em contrapartida aos incentivos fiscais são diretamente encaminhados às empresas beneficiárias e, após análises de eventuais recursos, remetidos à Receita Federal do Brasil (RFB).

Em relação à utilização das informações declaradas pelas próprias empresas beneficiárias, um dos principais riscos consiste na aprovação das concessões de incentivos e respectivas prestações de contas sem a adequada verificação da fidedignidade das informações prestadas. Nesse contexto, cabe destacar a iniciativa positiva do MCTIC que resultou na celebração de um termo de cooperação técnica com Ministério do Trabalho e Emprego para acesso à base de dados do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) com o objetivo de validar as informações referentes aos custos incorridos com recursos humanos no âmbito de projetos de investimentos em P&D. Entretanto, a despeito do referido documento criar condições formais para a validação dos dados referentes aos custos incorridos com recursos humanos, verificou-se que esse procedimento ainda não é realizado de forma efetiva.



Quanto à gestão dos resultados quantitativos e qualitativos realizada pelo Ministério das Comunicações, observada a reestruturação ministerial, as análises sobre o planejamento da ação governamental, com ênfase na elaboração de plano setorial para as telecomunicações no país, permitiram evidenciar que, durante o exercício de 2016, não foram formuladas as diretrizes para o setor de telecomunicações a partir do planejamento estratégico, elaborado em consonância com as determinações da Lei Geral de Telecomunicações - LGT e regulamentações afins.

A inexistência do mencionado planejamento estratégico, devidamente aprovado pelo MCTIC, consiste em prática recorrente desde 2005, quando expirou a vigência do plano denominado Perspectivas para Ampliação e Modernização do Setor de Telecomunicações, para o período 2000/2005. A esses fatos, o MCTIC registrou a dificuldade de formulação do Planejamento estratégico, em face da citada reestruturação administrativa, e informou que o mesmo será formulado no transcurso de 2017.

Quanto à avaliação do Projeto Cidades Digitais, buscou-se verificar se o MCTIC, no exercício de 2016, atingiu as metas imposta pela Lei Orçamentária Anual (LOA) e pela Lei Plurianual (PPA). Observou-se que apenas 28 cidades (24 do Piloto e 4 do PAC) foram atendidas no exercício de 2016, sendo que a meta prevista era de 73 (30 do Piloto e 49 do PAC).

Conforme alegação do gestor, o que tem impactado na execução do Projeto é o contingenciamento orçamentário observado nos últimos anos. Desse modo, a falta de recursos financeiros para pagamento de fornecedores tem contribuído para a praxe de inscrição em Restos a Pagar de um volume significativo de dotações orçamentárias e execução tardia dos projetos previstos, dificultando que a pasta ministerial cumpra os objetivos estipulados no PPA e na LOA.

No que tange ao Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga – REPNBL – Redes, verificou-se que houve insuficiente acompanhamento dos investimentos realizados no âmbito do Programa. Tal fato decorreu do entendimento da unidade responsável pelo acompanhamento do programa de que o momento adequado para a realização de fiscalizações seria ao término/conclusão dos projetos e não concomitantemente à sua execução.

Por fim, a análise do macroprocesso de outorga de radiodifusão evidenciou deficiências nos controles internos destinados ao gerenciamento dos processos de concessão da outorga. No intuito de sanar estas falhas, a Secretaria de Radiodifusão informou que está em fase de desenvolvimento o Sistema de Radiodifusão, e que se encontra em fase de homologação a evolutiva da ferramenta de peticionamento eletrônico.

2.3 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

A fim de avaliar a gestão das transferências voluntárias pelo MCTIC, definiu-se como escopo abordar três etapas distintas do fluxo de concessão dos recursos: os procedimentos adotados na análise e aprovação dos planos de trabalhos, o acompanhamento da execução física e financeira dos objetos pactuados, e a análise das prestações de contas encaminhadas pela conveniente.

Como a gestão das transferências voluntárias é realizada de forma descentralizada no âmbito do MCTIC, algumas áreas expressaram sua insuficiência de pessoal, enquanto outras se manifestaram quanto a sua suficiência. Essa discrepância se reflete na qualidade dos trabalhos de acompanhamento da execução dos convênios e termos de parceria, como também na tempestividade da análise das prestações de contas.



A Secretaria-Executiva – SEXEC informou que está sendo desenvolvido, no âmbito do MCTIC, o Sistema de Gerenciamento de Projetos e Transferências Voluntárias – SIGTV, que irá padronizar, monitorar e gerenciar os procedimentos, fluxos, prazos e fiscalização dos projetos de transferência voluntária, bem como haverá revisão dos respectivos normativos internos.

Tendo em vista essa reformulação, cabe ao MCTIC também adotar medidas a fim de disponibilizar adequadas estruturas de pessoal e tecnológica e sanar as fragilidades apontadas neste Relatório de Auditoria.

O MCTIC avalia a pertinência do objeto a ser executado pela solicitante dos recursos públicos em relação às ações governamentais. Contudo, a análise limita-se apenas a essa compatibilidade, não procedendo à uma avaliação criteriosa dos valores solicitados, a fim de se certificar de que correspondem aos valores de mercado, como também não se manifesta acerca da disponibilidade de sua capacidade operacional para acompanhar a execução dos objetos pactuados, bem como para a posterior análise tempestiva da prestação de contas. Não considerar sua capacidade operacional pode impactar na fiscalização do convênio firmado, levando ao não atingimento das metas e ao dano ao erário, bem como sobrecarregar ainda mais o estoque de prestações de contas pendentes de análise.

Vale ressaltar que, em que pese a recorrente justificativa de falta de recursos humanos quando questionado sobre a intempestividade nas análises ou o baixo número de visitas in loco, o MCTIC não pesa essa limitação no momento de conceder os recursos.

O MCTIC adota o procedimento regular de acompanhamento da execução dos convênios e termos de parcerias firmados. Contudo, em um dos dois processos analisados, a fiscalização exercida pelo órgão apresentou falhas consideráveis, uma vez que os documentos juntados não são suficientes para aferir com segurança o cumprimento parcial do objeto ao longo da execução no tocante às metas físicas. Entre as falhas identificadas, ressalta-se que os relatórios de acompanhamento são baseados apenas nas informações declaradas pela conveniente, sem maiores comprovações documentais de resultados físicos e financeiros e não constam nos autos comprovação de visitas *in loco*.

Verificou-se que, das prestações de contas entregues para análise em 2016, em 54% a análise por parte do MCTIC está em atraso, por já transcorrer mais de um ano desde sua apresentação. Ressalta-se, ainda, que 63% das prestações de contas recebidas em 2016 foram apresentadas intempestivamente, denotando a insuficiência de providências por parte do MCTIC para cobrança da prestação de contas. Ressalta-se que a legislação é clara quanto ao dever de prestar contas dentro do prazo legal, como também quanto às consequências de sua omissão.

Em relação à adoção de providências no caso de identificação de inconformidades, constatou-se que, dos processos analisados em 2016, 14% foram reprovados, com a indicação de restituição de recursos ao erário. Dessa forma, houve a ação efetiva do MCTIC nesse quesito.

Dando continuidade à verificação da evolução do estoque de convênios com prestações de contas pendentes de análise pela CGRL/DAD do MCTIC, conforme escopo acordado com o TCU, para verificar a qualidade das análises das prestações de contas, foram identificadas fragilidades nas análises física e financeira. Tais fragilidades acarretam a impossibilidade de aferir, de forma satisfatória, a correta aplicação dos recursos públicos, inclusive pelo fato de a análise da prestação de contas não estar



suportada por um acompanhamento efetivo da execução das metas físicas e financeiras ao longo da execução do objeto.

2.4 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

A avaliação da gestão da área de Tecnologia da Informação e Comunicações (TIC) verificou se as aquisições e contratações foram realizadas em consonância com as normas legais e com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação.

Com base nas averiguações realizadas, foi constatada a determinação de marca para objetos licitados sem embasamento técnico adequado, expondo a Unidade a riscos de dispêndios desnecessários, bem como de questionamentos sobre as respectivas aquisições. Ademais, foram detectadas fragilidades nos controles relativos ao acompanhamento e fiscalização dos contratos devido à ausência de memórias de cálculos que mensuraram as demandas de Unidades de Serviços Técnicos e dos Pontos de Função, bem como as atestadas nos termos de recebimento.

Conclui-se, dessa forma, que a Unidade deve empreender esforços para sanar os problemas detectados, fortalecendo, sobretudo, os controles afetos às contratações da área de TIC.

2.5 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

O Ministério do Planejamento e a CGU estabeleceram, por meio da IN MP/CGU nº 01/2016, de 01 de maio de 2016, que todos os órgãos e entidades do Poder Executivo federal devem adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos, e à governança. O referido normativo atribui à alta administração desses órgãos e entidades a responsabilidade por estabelecer, manter, monitorar e aperfeiçoar os controles internos, bem como aos demais funcionários e servidores a responsabilidade pela operacionalização desses controles.

Preliminarmente, cabe destacar a iniciativa positiva do MCTIC referente ao processo de implantação do Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles Internos.

Em relação aos controles internos referentes às transferências voluntárias realizadas pelo MCTIC, a equipe de auditoria vislumbrou oportunidades de melhoria principalmente quanto às ações desenvolvidas para assegurar que os riscos inerentes a essas políticas sejam adequadamente geridos. Verificou-se que a fiscalização da execução ocorre de forma superficial e incompleta. Também foram identificadas pela equipe de auditoria fragilidades nos processos de análise de prestação de contas aprovadas em 2016. Essas constatações, tratadas em pontos específicos do presente relatório, estão diretamente relacionadas ao risco de que os objetivos almejados por essas transferências não sejam alcançados. Assim, caso esse risco não esteja em níveis aceitáveis, sugere-se ao MCTIC avaliar a conveniência e oportunidade de adotar medidas para sua mitigação ou eliminação.

Também foram identificadas falhas nas contratações de serviços de transporte, decorrentes do pagamento do serviço mediante a apresentação de guias de solicitação de veículos rasuradas, sem assinatura e até mesmo assinadas pelos próprios motoristas prestadores de serviços. Tais falhas, também tratadas em ponto específico do presente



relatório, contribuem para elevar a probabilidade de ocorrência do risco de fraude por parte dos prestadores do serviço. Sendo assim, considerando que o contrato objeto de análise da equipe de auditoria encontra-se com vigência encerrada, recomenda-se ao MCTIC a realização de uma avaliação de risco, em termos probabilidade de ocorrência e o respectivo impacto, de modo a permitir que o MCTIC considere até que ponto esse risco pode impactar a realização de seus objetivos.

No que se refere às políticas de incentivos fiscais, a presente avaliação enfatiza a atuação do MCTIC no âmbito da Lei de Informática (Lei nº 8.248/1991 e alterações) em razão da criticidade dos achados de auditoria, que foram objeto de um ponto específico do presente relatório. A análise realizada recaiu sobre fatores de risco, considerados críticos pela equipe de auditoria, que podem agravar significativamente esses riscos, em termos de probabilidade de ocorrência e o respectivo impacto, de modo a comprometer os objetivos pretendidos pela política.

Essa análise, tratada em ponto específico do presente relatório, evidenciou um possível comprometimento dos objetivos almejados pela política de incentivos fiscais de que trata a Lei de Informática em decorrência do acúmulo, no âmbito do MCTIC, das prestações de contas dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento realizados pelas empresas beneficiárias em contrapartida aos incentivos fiscais auferidos. Ainda, a análise demonstra que as prestações de contas das empresas que auferiram os maiores benefícios fiscais não foram priorizadas.

A análise também evidenciou, no âmbito da Lei de Informática, uma oportunidade de melhoria no componente Informação e Comunicação, considerando que um dos principais atores dessa política de incentivos tributários - a empresa beneficiária, não tem recebido, de forma tempestiva, um retorno sobre a adequação dos investimentos realizados em contrapartida aos benefícios fiscais auferidos.

Portanto, diante do exposto, recomenda-se ao MCTIC, após a efetiva implantação do Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles Internos, avaliar a oportunidade e conveniência de desenvolver os componentes do controle interno tratados na presente avaliação, especialmente aqueles relacionados às políticas de incentivos tributários em razão da materialidade dos recursos envolvidos.

2.6 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Para análise desse ponto, foi verificado o atendimento das recomendações e determinações do Tribunal de Contas da União para a Unidade em exame, nas quais haja determinação específica de acompanhamento por parte desta CGU. Foram examinados os processos constantes do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) para o exercício de 2016 e extrações internas da CGU para as recomendações existentes relativas aos anos de 2013 a 2015. Nos dois casos, observou-se que não houve consignação expressa do Tribunal para que a CGU acompanhasse a implementação das recomendações exaradas nos acórdãos expedidos que envolvem a Secretaria Executiva do MCTIC.

Diante da ausência de determinações específicas de acompanhamento, a equipe de auditoria procedeu a um exame adicional no sítio eletrônico do TCU para verificar se houve recomendações pertinentes à Unidade nos acórdãos exarados durante o exercício de 2016. Da mesma forma, não foram encontrados Acórdãos relativos à Secretaria Executiva que demandassem acompanhamento por parte da CGU.



Ressalte-se que, embora não tenha havido determinação expressa de acompanhamento, foi observada uma desconformidade relativa ao registro no Relatório de Gestão das informações relativas ao Acórdão nº 28/2016 – Plenário, tratada em ponto específico deste Relatório de Auditoria.

2.7 Avaliação do CGU/PAD

A equipe de auditoria procedeu à verificação dos registros dos processos disciplinares concernentes à Secretaria Executiva do MCTIC no sistema CGUPAD durante o exercício de 2016. Do exame, observou-se que, de forma geral, a Unidade tem realizado o cadastro dos processos com tempestividade, tendo sido as desconformidades devidamente justificadas, conforme descrito em ponto específico deste Relatório.

2.8 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF.

Nome: ADRIANO AUGUSTO DE SOUZA

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: ALVARO CEZAR BRAGANCA

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:



Nome: CAMILA PEIXOTO DA SILVA MADEIRA NOGUEIRA
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: EDUARDO SODRE FARIAS
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: FERNANDO RORIZ MARQUES CARDOSO
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: HEROLD AHRENS
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: JOAO RICARDO CARVALHO LIMA SANTOS
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: LUANA FAGUNDES
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: LUCIMAR CEVALLOS MIJAN
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral



1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Deficiência das providências para notificar as empresas e morosidade do MCTIC na análise das prestações de contas dos investimentos em P&D decorrentes da Lei de Informática.

Fato

As prestações de contas dos investimentos em P&D realizados em contrapartida aos incentivos fiscais auferidos pelas empresas beneficiárias são apreciadas pelo MCTIC, conforme previsão do § 6º, do Art. 33, do Decreto 5.906/2006. Ao longo do exercício 2016, foram elaborados, no âmbito do Termo de Execução Descentralizada - TED nº 01/2014, firmado entre o MCTIC e o CTI Renato Archer, 966 pareceres referentes às análises dessas prestações de contas.

O resultado das análises apontou um débito total de R\$ 1, 078 bilhão (em valores atualizados). Entretanto, nesse mesmo período, o MCTIC emitiu apenas 348 notificações para as empresas beneficiárias cujo valor total corresponde a aproximadamente R\$ 141 milhões (também em valores atualizados). Apesar dessas notificações representarem cerca de 36% das prestações de contas analisadas em 2016, o valor corresponde a apenas 13% do total dos débitos de investimentos apurados no mesmo período. Ademais, apesar do exercício 2017 não compor o escopo da presente avaliação, faz-se necessário considerar os resultados das análises realizadas até o momento de conclusão dos trabalhos de auditoria para ilustrar a criticidade da situação. Nesse exercício, foram elaborados pelo CTI Renato Archer mais 902 pareceres referentes às prestações de contas das empresas beneficiadas pela Lei de Informática, conforme consta da Nota Técnica nº 10878/2017/SEI-MCTIC, de 19/05/2017, totalizando um débito potencial de investimentos superior a R\$ 7 bilhões (tratado em ponto específico do presente relatório), conforme gráfico a seguir:

Grafico 01: Gestão da Lei de Informática no âmbito do MCTIC – exercício 2016 e 2017.





Fonte: Notas Técnicas nº 10878 e 13753/2017/SEI-MCTIC, de 19/05 e 22/06/2017, respectivamente.

A partir da análise dos dados, verifica-se a baixa representatividade dos débitos notificados em 2016, especialmente se comparados ao total de prestações de contas analisadas pelo CTI Renato Archer (cerca de 2% do débito total apurado, considerando os valores de 2016 e 2017(até o mês de junho), no âmbito do TED nº 01/2014).

A despeito das análises realizadas pelo CTI Renato Archer apresentarem, segundo o MCTIC, caráter provisório (conforme Nota Técnica nº 14481/2017/SEI-MCTIC, de 29/06/2017), o volume de glosas realizadas, cerca de 85% do montante de investimentos realizados pelas empresas, eleva consideravelmente a criticidade da situação. Tal criticidade decorre do fato de que o principal motivo das glosas consiste no “não enquadramento como P&D em TI por falta de informação”. Logo, quando essas informações forem finalmente prestadas pelas empresas, será necessária uma nova análise pelo MCTIC.

Cabe ressaltar que, desde 2010, a CGU vem alertando o MCTIC sobre a gravidade dessa situação. Em 2010, o Relatório CGU nº 244136, apontou o risco de acúmulo das prestações de contas sem análise e recomendou a implementação de um cronograma de análise com prazo de conclusão previsto para junho de 2012. Em 2012, o assunto foi novamente objeto de constatação no Relatório CGU nº 201203610, que destacou a baixa efetividade das medidas tomadas para reduzir o estoque de prestações de contas acumuladas. Em 2013, o Relatório CGU nº 201316992 recomendou expressamente a avaliação do risco de acúmulo das prestações de alta materialidade, uma vez que a composição do estoque ultrapassava 1.900 relatórios, que correspondiam, naquela época, a R\$ 14,8 bilhões em renúncias tributárias. Em 2016, a gestão das prestações de contas decorrentes da Lei de Informática foi objeto de ressalva no Certificado de Auditoria que acompanhou o Relatório CGU nº 201600633.

Destaca-se ainda que essas prestações de contas integram parte do estoque pendente de análise. Tal parte é composta dos relatórios demonstrativos do cumprimento das obrigações decorrentes da Lei de Informática cujo exercício de referência abrange desde 2006 até 2015. Portanto, além do fato de que constam do referido estoque relatórios encaminhados ao MCTIC há mais de 10 anos, ainda deve ser considerado que os relatórios demonstrativos mais recentes, referentes ao exercício 2016, não estão inclusos nas análises.

Também cabe destacar que a análise dessas prestações de contas, objeto do TED nº 01/2014, foi subcontratada com a Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da



Informação (FACTI), entidade privada sem fins lucrativos qualificada como fundação de apoio, ao custo de R\$ 17.650.000,00 (conforme Contrato nº 228/2014).

Desse modo, a análise das prestações de contas dos investimentos em P&D realizados pelas empresas permanece represada no âmbito do MCTIC, prejudicando uma atuação tempestiva da Receita Federal na suspensão ou no cancelamento da isenção/redução do IPI, nos casos de descumprimento das obrigações decorrentes da Lei de Informática. Além disso, também resta prejudicado o ressarcimento do imposto dispensado acrescido de atualização e multas pecuniárias cabíveis (previsto no caput do Art. 36 do Decreto 5.906/2006), bem como a cobrança dos débitos decorrentes da não realização dos investimentos em P&D acrescidos da Taxa de Juros de Longo Prazo, conforme previsto no Decreto 5.906/2006, Art. 37, § 2º.

Assim, considerando o prazo de análise no âmbito do MCTIC (superior a 10 anos, em alguns casos), a materialidade dos valores das glosas (85%, em média), bem como o custo da contratação realizada para análise dessas prestações de contas (aproximadamente R\$ 17 milhões), resta evidenciada a ineficiência do MCTIC ao exercer a competência técnica prevista no § 6º, Art. 33 do Decreto 5.906/2006, relativa à análise das prestações de contas dos investimentos em P&D realizados em contrapartida aos incentivos fiscais auferidos pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática.

Causa

Ausência de manifestação conclusiva a respeito da adequação dos investimentos em P&D realizados pelas empresas beneficiárias em contrapartida aos incentivos fiscais auferidos no âmbito da Lei de Informática.

Manifestação da Unidade Examinada

Em relação ao apontamento acerca da baixa notificação dos resultados entregues pelo CTI às empresas no exercício 2016, a Unidade listou como principais motivos para o não envio: a) novos procedimentos de notificação; (b) questões metodológicas e revisão de análises de RDAs; e (c) menor materialidade de RDAs em 2016.

No que toca aos novos procedimentos de notificação, argumentou que a adoção do sistema SEI implicou em uma nova etapa no processo de envio, “*que consistiu na formação do processo eletrônico com a digitalização dos documentos do processo, inclusive os RDAs originais que eram remetidos via papel à SEPIN*”. Acrescentou, ainda, que a demanda por digitalização, bem como a limitação de equipamentos de digitalização e gestão dos procedimentos, competiu com as outras atividades da SEPIN, retardando as notificações. Nesse cenário, “*a SEPIN tem alocado maior número de servidores para essa tarefa, melhor utilizando os recursos humanos com perfil de apoio para tais atividades*”.

Relativamente às questões metodológicas e revisão das análises, o ministério ponderou que, apesar do CTI ter iniciado a análise dos méritos dos pareceres em janeiro de 2016, as primeiras entregas em lote ocorreram em abril daquele ano, dado o necessário período de ajuste à nova metodologia. Além do mais, mesmo com a urgência para a realização das análises, a estruturação e implementação de processo de análise em escala demandaram cautela e atenção, incluindo a revisão de alguns resultados, influenciando no período necessário à conclusão das atividades.



Ainda nesse diapasão, informou que: “[...] *Os novos procedimentos e metodologias adotadas implicaram em uma curva de aprendizado percorrida pelos analistas para a compreensão da metodologia e melhor entendimento da legislação, partindo de projetos menos complexos para os mais complexos. Consequentemente, a evolução das análises dos RDAs levou a uma natural concentração maior das obrigações de P&D nos relatórios entregues mais ao final do projeto, em 2017, uma consequência natural da estratégia de se abordar RDAs de menor complexidade e materialidade e ir agravando gradativamente as análises até completar todos os RDAs previstos*”. Ressaltou, no entanto, que a menor complexidade do projeto não implica em menor materialidade, uma vez que *“a complexidade está ligada ao nível de detalhes e questões específicas que precisam ser tratados na análise de cada RDA.”*

Por sua vez, a menor materialidade observada em 2016, segundo o MCTIC, foi decorrente da introdução da nova metodologia de análise, de modo que as empresas vêm aprendendo os requisitos necessários e submetendo informações complementares, por meio de contestações ao resultado da análise e recursos ao Ministro. Dessa forma, haverá necessidade de análise do ministério, considerando os pontos glosados. Ainda quanto a esse ponto, argumentou que *“A alta incidência de glosas não pode ser imputada à Secretaria, mas sim às próprias empresas, pela insuficiência de informações apresentadas sobre os projetos, mas constituem-se em mecanismo de assistência técnica às empresas que qualifica o que é Pesquisa & Desenvolvimento (P&D).”*

No que toca à morosidade na análise das prestações de contas, a UPC argumenta que as medidas adotadas nos últimos três anos têm mostrado resultados, destacando que a descentralização da análise do estoque de RDAs para o CTI, por meio do Termo de Execução Descentralizada (TED) 01/2014, foi a melhor solução encontrada para equacionar a situação, uma vez que possibilitou a expansão da equipe de análise com servidores especializados, assim como o desenvolvimento de metodologia e do sistema para análises, RDAnalytics. Ainda quanto ao TED, afirmou que a subcontratação da Fundação de Apoio (FACTI) foi necessária para o desenvolvimento do sistema supracitado, esclarecendo que, a despeito do auxílio da Fundação, todos os pareceres foram emitidos e assinados pelo CTI Renato Archer.

O valor descentralizado, segundo a UPC, evidencia a prioridade dada para solucionar a demanda represada dos últimos dez anos, de modo que *“não se mostra tão relevante ao se ponderar que tal investimento deveria ter sido aplicado anualmente na melhoria das estruturas e sistemas da SEPIN para a gestão da Lei, o que representaria apenas 1.7 milhão/ano, tampouco se analisarmos em termos do valor de investimentos em P&D vinculadas ao benefício da Lei. Ademais, como salientado anteriormente, o valor não envolveu apenas a análise dos RDAs, mas a elaboração de metodologia para análise pelo CTI e do sistema RDAnalytics para processamento que está sendo absorvido pelo MCTIC gradativamente”*.

A SEPIN pondera, também, que *“a materialidade das glosas seja – indiretamente – consequência da intempestividade da análise, uma vez que não se pode constatar a adequação da atividade de P&D aos requisitos da Lei como resultado de debilidades técnicas das declarações das empresas incentivadas pelas Lei ao reportarem suas atividades de P&D. Dessa forma, feita a análise tempestivamente, o histórico de glosas poderia melhorar com o feedback às empresas. Esse é um dos objetivos da política pública: a melhoria da capacidade técnica das empresas. Questões estruturais da gestão impediram que isso ocorresse de forma sistemática. Tem-se observado melhorias nos processos de gestão da Lei, mas como política pública, a lei de informática potencialmente é política própria para o desenvolvimento de capacidade*



local no setor [...]. Entende-se que a gestão pública da Lei tem apresentado melhorias com potencial de estabelecer processos e procedimentos otimizados para responder ao interesse público e às demandas tecnológicas do setor de TICs da sociedade. Dessa forma, não obstante a constatação da morosidade, devem-se destacar os avanços dos últimos três anos com as estratégias adotadas pelo MCTIC”

Por fim, adicionalmente às informações supracitadas, o MCTIC afirmou, após a realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, que, até o dia 15 de agosto de 2017, 1340 empresas receberam as notificações em comento. Entretanto, elementos comprobatórios de tais emissões não foram encaminhados à equipe de auditoria.

Análise do Controle Interno

No que se refere aos esclarecimentos prestados pelo gestor federal a respeito da insuficiência de providências para notificar as empresas, foram apontados os seguintes motivos: (i) novos procedimentos de notificação, em decorrência da implementação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI); (ii) revisão das questões metodológicas relativas às análises dos relatórios; (iii) necessidade de reanálise de relatórios específicos; e (iv) menor materialidade dos relatórios em 2016.

Sobre a implementação do SEI, a equipe de auditoria entende que o quantitativo reduzido de notificações realizadas em decorrência da informatização do processo é justificável, em razão do potencial ganho de eficiência que a iniciativa pode proporcionar à gestão da Lei de Informática no âmbito do MCTIC. Também é justificável a revisão de questões metodológicas e de relatórios específicos, em decorrência da complexidade inerente às prestações de contas dos projetos de investimentos em P&D realizados em contrapartida aos benefícios fiscais auferidos no âmbito da Lei de Informática. Da mesma forma, também se justifica a priorização dos relatórios de menor complexidade e materialidade em decorrência da curva de aprendizado dos analistas.

Entretanto, apesar das melhorias realizadas na gestão da Lei de Informática e do reduzido quantitativo de notificações em 2016 ser justificável, verifica-se que, na prática, as prestações de contas relativas à Lei de Informática permanecem sem análise técnica definitiva. Os relatórios demonstrativos dos investimentos em P&D realizados em contrapartida aos incentivos fiscais auferidos desde 2006 ainda carecem de manifestação conclusiva do MCTIC sobre o adimplemento ou não das obrigações decorrentes da Lei de Informática. Desse modo, a suspensão ou o cancelamento da isenção/redução do IPI, no caso de descumprimento das exigências estabelecidas no Decreto 5.906/2006, fica prejudicada, assim como o ressarcimento do imposto dispensado, atualizado e acrescido das multas cabíveis.

A equipe de auditoria discorda parcialmente do entendimento manifestado pelo gestor federal no sentido de que *“A alta incidência de glosas não pode ser imputada à Secretaria, mas sim às próprias empresas, pela insuficiência de informações apresentadas sobre os projetos, mas constituem-se em mecanismo de assistência técnica às empresas que qualifica o que é Pesquisa & Desenvolvimento”*. As glosas realmente fornecem um retorno a essas empresas sobre a adequação dos investimentos realizados. No entanto, a ausência de manifestação do MCTIC sobre a adequação desses investimentos ao longo dos anos resultou em um “efeito cascata” caracterizado pela reiterada omissão de informações necessárias ou pela realização de investimentos incompatíveis com os objetivos da Lei de Informática.



No que se refere aos esclarecimentos prestados pelo gestor federal a respeito da morosidade excessiva na análise das prestações de contas, a equipe de auditoria também compartilha os entendimentos manifestados de que “*as medidas adotadas nos últimos três anos pelo MCTIC têm mostrado resultados*”. Assim, destacamos os resultados parciais alcançados, especialmente o desenvolvimento da metodologia de análise dos relatórios de prestação de contas decorrentes da Lei de Informática e o sistema automatizado para o processamento dessas análises - o RDAntalytics.

Entretanto, os resultados parciais alcançados pelo MCTIC não excluem o entendimento de que o prazo de análise das prestações de contas decorrentes da Lei de Informática se estende além do razoável. Ainda não há perspectiva de conclusão das análises técnicas das prestações de contas dos investimentos em P&D realizados pelas empresas, nem mesmo daquelas que tratam de benefícios fiscais auferidos pelas empresas há mais de 10 anos. Enquanto isso, as empresas permanecem sem retorno tempestivo sobre a adequação dos investimentos realizados e inviabiliza-se uma eventual suspensão ou cancelamento dos benefícios fiscais, caso as obrigações decorrentes da Lei de Informática sejam descumpridas.

Assim, ainda é precipitado afirmar, nas palavras do gestor, que o cenário das prestações de contas dos relatórios demonstrativos decorrentes da Lei de Informática é veementemente melhor do que há três anos porque as informações disponíveis até o presente momento sobre os relatórios analisados não apresentam caráter conclusivo, pendendo de atuação pelo MCTIC. Além disso, segundo a Nota Técnica nº 15687/2017/SEI-MCTIC, o sistema RDAntalytics ainda está sendo gradativamente absorvido pelo Ministério.

Recomendações:

Recomendação 1: Notificar o débito apurado pelo CTI Renato Archer, com base nos pareceres produzidos, às empresas cujos Relatórios Demonstrativos Anuais foram objeto do termo de execução descentralizada nº 01/2014, abrindo oportunidade para contestação, conforme preconiza a Portaria nº 4.561 de 11 de agosto de 2017.

Recomendação 2: Comunicar os resultados finais das análises técnicas realizadas à Receita Federal do Brasil, em observância ao § 6º do Art. 33 do Decreto 5.906/2006.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Insuficiência de informações para comprovação, pelas empresas beneficiadas, dos investimentos em P&D que deveriam ser realizados em contrapartida aos benefícios fiscais decorrentes da Lei de Informática.

Fato

As empresas que investem em atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) em tecnologias da informação podem pleitear isenção ou redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para bens de informática e automação, nos termos do Decreto nº 5.906/2006, que regulamenta a Lei de Informática (Lei nº 8.248/1991 e alterações).

As empresas beneficiadas devem encaminhar ao MCTIC, até 31 de julho, os relatórios demonstrativos do cumprimento das obrigações decorrentes da Lei de Informática, relativos ao ano anterior. Esses relatórios demonstrativos anuais (RDA), que incluem informações descritivas das atividades de P&D realizadas em contrapartida aos



benefícios usufruídos, serão apreciados pelo MCTIC, que comunicará os resultados de sua análise técnica às respectivas empresas e à Secretaria da Receita Federal.

Entretanto, a análise desses relatórios (RDA) constitui um ponto crítico da política de incentivos fiscais de que trata a Lei de Informática. Essa criticidade decorre da incapacidade do MCTIC realizar a análise técnica de todos os RDA entregues pelas empresas beneficiadas, conforme previsão do Decreto 5.906/2006, Art. 33, § 6º. Assim, formou-se um estoque de prestação de contas das empresas beneficiárias que prejudica uma atuação tempestiva da Receita Federal na suspensão ou cancelamento da isenção/redução do IPI, no caso de eventual descumprimento das obrigações decorrentes da Lei de Informática.

Para sanar esse passivo de relatórios pendentes de análise, o MCTI, em 14 de março de 2014, firmou o termo de execução descentralizada (TED) nº 01/2014 com o Centro de Tecnologia de Informação (CTI) Renato Archer, unidade de pesquisa integrante da estrutura do próprio MCTI, com vigência até 31 de maio de 2016. Para cumprir o objeto do TED nº 01/2014, que consiste na “avaliação de 1.900 Relatórios Demonstrativos Anuais (RDA) da Lei de Informática”, o CTI Renato Archer subcontratou sua fundação de apoio, a Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação (FACTI), conforme o Contrato nº 228/2014 cujo valor é de R\$ 17.650.000,00.

Até a data de conclusão dos trabalhos de auditoria haviam sido analisados 1.869 RDA pelo CTI Renato Archer. Esses relatórios tratam de investimentos em P&D da ordem de R\$ 4,4 bilhões e o ano-base a que se referem compreende desde 2006 até 2015. O resultado das análises realizadas demonstrou que menos de 15% dos valores devidos foram comprovados pelas empresas beneficiadas, implicando em um potencial débito total de aproximadamente R\$ 3,79 bilhões, uma vez que as avaliações realizadas ainda são passíveis de recursos por parte das beneficiárias. Em valores atualizados, esse débito de investimentos em P&D corresponderia a mais de R\$ 7 bilhões, conforme consolidação da tabela a seguir.

Tabela I – Consolidação das análises de RDA realizadas pelo CTI Renato Archer

Ano Base	Aplicações em P&D Devidas (em R\$) [A]	Aplicações em P&D Comprovadas (em R\$) [B]	Débito Nominal (em R\$) [A – B]	Débito Atualizado (em R\$)
2006	351.093.794,58	40.382.931,99	311.966.353,79	729.594.654,02
2007	446.214.593,80	67.956.695,16	378.436.607,61	839.663.562,18
2008	531.194.548,99	68.355.932,52	463.994.415,93	964.057.936,59
2009	445.668.983,06	68.790.309,00	378.217.434,34	742.662.285,01
2010	573.946.818,28	67.505.733,77	507.177.555,28	941.892.774,74
2011	663.727.647,06	98.980.781,52	566.016.173,25	980.915.360,56
2012	661.010.926,90	98.900.240,54	562.431.060,24	925.077.813,15
2013	341.733.505,78	59.438.233,18	295.332.021,86	460.277.818,00
2014	321.640.415,21	65.708.258,56	257.626.751,94	370.201.552,67
2015	94.788.658,05	24.268.892,47	70.660.898,87	92.804.524,74
TOTAIS	4.431.019.891,71	660.288.008,71	3.791.859.273,11	7.047.148.281,66

Fonte: elaborado a partir da Nota Técnica nº 10878/2017/SEI-MCTIC, de 19/05/2017.

A despeito da possibilidade de contestação dos débitos de aplicações em P&D pelas empresas beneficiadas, a materialidade dos valores glosados (cerca de 85%) evidencia



que uma parcela bastante significativa da contrapartida não foi realizada pelas empresas que usufruíram dos benefícios fiscais decorrentes da Lei de Informática, ou seja, os resultados esperados não foram efetivamente alcançados.

Além disso, em observância ao princípio da Transparência, faz-se necessária a retificação das informações relativas aos resultados alcançados pela Lei de Informática, uma vez que os dados divulgados nos Relatórios Estatísticos utilizam como fonte os dados declarados pelas empresas beneficiadas. Cabe destacar que o risco inerente à utilização de informações declaradas pelas empresas beneficiadas sem a validação adequada já havia sido objeto de constatação no Relatório CGU nº 201316992.

Causa

Ausência de informações sobre os investimentos em P&D realizados pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática em contrapartida aos incentivos fiscais auferidos.

Manifestação da Unidade Examinada

Inicialmente, é importante ressaltar que os dados consolidados pela CGU, a partir da Nota Técnica nº 10878/2017/SEI-MCTIC, são de caráter provisório e representam tão somente a comunicação às empresas beneficiárias após a análise dos RDAs. Após essa análise e comunicação, as empresas podem apresentar contestação do resultado, e, por fim, recurso ao Ministro, nos termos do Decreto nº 5.906/2006.

Ademais, merece um melhor detalhamento o processo de análise dos RDAs, que se utiliza de Metodologia específica desenvolvida em parceria entre CTI e a Secretaria de Políticas de Informática (SEPIN) do MCTIC, e aprovada pelo Grupo de Gestão do TED em 10/09/2015. Ela possui como primeiro passo a análise de enquadramento do projeto, onde é verificado se ele pode ser enquadrado como um projeto de P&D em Tecnologia da Informação. Acontece que, quando não há informações suficientes para que possa ser feito esse enquadramento, com razoável grau de segurança, o projeto é classificado como “Não enquadrado como P&D em TI por falta de informação”, abreviadamente NESI, e o projeto é glosado como um todo com o pressuposto de que a empresa poderá apresentar as informações faltantes na contestação. Informações estatísticas do projeto de análise dos 1900 RDAs, consolidadas pelo CTI, dão conta que cerca de 70% dos projetos apresentados são classificados como NESI. Portanto, parte significativa dos 85% de glosa apontada pela CGU se deve à falta de informações nos projetos e não ao fato de que os projetos necessariamente não se enquadrem como contrapartida de P&D.

O alto número de projetos classificados como NESI pode ser explicado, a princípio, por duas razões principais. Primeiro, deve-se levar em conta um caráter de celeridade e eficiência da análise por parte do CTI, a partir de uma Metodologia criada com o objetivo de otimizar e trazer segurança a um processo de análise em escala, evitando que eventuais aprovações de projetos com informações insuficientes venham a trazer dano ao erário. Em segundo lugar, cabe lembrar que, por razões históricas, as empresas beneficiárias ficaram muitos anos sem retorno sobre os relatórios entregues. No caso em tela, estamos enviando às empresas, no ano de 2017, relatórios referentes ao exercício 2006, entregues à SEPIN em 2007, ou seja, há um atraso de cerca de dez anos no retorno para as empresas. Com isso, eventuais falhas ou ausência de informação nos preenchimentos dos relatórios, por exemplo no ano de 2006, se perpetuaram, na ausência de retorno por parte da SEPIN, até os anos recentes. É justamente esse cenário que a nova gestão da SEPIN, iniciada em 2016, quer mudar com um esforço para avançar nas análises e retorno às empresas de forma mais tempestiva possível.



Em resumo, é prematuro afirmar que o percentual de glosa nos projetos apresentado nesse momento seja uma caracterização de não realização das contrapartidas de P&D da Lei de Informática, bem como de não atingimento dos resultados esperados pela política pública. A conclusão sobre a efetividade da política pública deverá ser feita somente após finalização do processo de acompanhamento e fiscalização das contrapartidas das empresas beneficiadas. Além disso, as eventuais glosas remanescentes, após todo o processo administrativo, resultarão em depósitos, por parte das empresas, ao FNDCT, que em última análise também se configuram em cumprimento da contrapartida de P&D.

Como discutido nos parágrafos acima, as glosas decorrem mais por falta de informação nos projetos, da ausência de aprendizado pelas empresas devido ao lapso temporal na análise e retorno a elas e do caráter célere e eficiente da análise, evitando eventual dano ao erário em caso de insuficiência de informações.

Quanto à sugestão para que sejam atualizados os Relatórios Estatísticos, destacamos que eles são elaborados a partir das informações declaradas pelas empresas e que são tradicionalmente fonte importante de consulta para o próprio setor, bem como representantes da academia, contando com séries históricas de dados já conhecidas e consolidadas. Em termos operacionais, seria inviável atualizá-lo da forma proposta pela CGU, pois remeteria a uma atualização quase diária a partir de resultados dos processos administrativos (comunicação à empresa, contestação e recurso ao Ministro) dos RDAs.

Ademais, a revisão dos dados dos Relatórios Estatísticos no presente momento não se mostra adequada. Tendo em vista que, em razão da grande quantidade de processos glosados decorrente de falta de informação, os projetos podem ser aprovados ainda em sede de contestação ao resultado da análise do RDA.

Por fim, cabe lembrar que os dados enviados à CGU por meio da Nota Técnica nº 10878/2017/SEI-MCTIC e ora consolidados nesta Solicitação de Auditoria, possuem caráter provisório e passível de alteração, bem como, em função da classificação da informação, com base no Anexo II - “Informações do MCTI sob Restrição de Acesso” da Portaria MCTIC nº 181/2004, são dados com restrição de acesso.

Análise do Controle Interno

Em relação às despesas glosadas pelo CTI Renato Archer, a equipe de auditoria concorda com o posicionamento apresentado pelo gestor federal no sentido de que essas glosas não implicam, necessariamente, que os investimentos em P&D não foram realizados pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática. Isso porque, conforme manifestação apresentada (Nota Técnica nº 14.481/2017/SEI-MCTIC), o motivo principal dessas glosas é a falta de informação-

Considerando as análises realizadas pelo CTI Renato Archer, o volume de despesas glosadas (cerca de 85% do total) e o principal motivo pelo qual foram realizadas (falta de informação), evidenciam uma situação crítica: a necessidade de uma nova análise no momento em que essas informações forem prestadas. Tal criticidade decorre do motivo que levou o MCTIC a firmar, ao custo de aproximadamente R\$ 17 milhões, o termo de execução descentralizada com CTI Renato Archer: a incapacidade operacional do MCTIC para analisar o estoque de relatórios demonstrativos entregues pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática.

Assim, faz-se necessário notificar as empresas sobre a ausência dessas informações e respectivos débitos associados. Além disso, para mitigar o risco de não realização dos



resultados pretendidos pela Lei de Informática, a análise dos relatórios que apresentaram os maiores débitos de investimentos em P&D apurados pelo CTI Renato Archer deve ser priorizada. Do mesmo modo, devem ser observados os critérios previstos na Portaria MCTIC nº 390/2016, que priorizam a análise dos relatórios que: (i) contenham indícios de crimes contra a ordem tributária; (ii) sejam objeto de demandas da Receita Federal do Brasil; (iii) excederam o prazo de análise de cinco anos; (iv) apresentem renúncia fiscal de maior materialidade; (v) sejam objeto de demandas dos órgãos de controle governamental; e (vi) tenham sido apresentados há mais de dois anos.

Caso as informações não sejam prestadas no prazo estabelecido ou sejam insuficientes para comprovar os investimentos realizados, compete ao MCTIC, em observância ao Decreto 5.906/2006, Art. 33, § 6º, comunicar os resultados das análises técnicas à Receita Federal do Brasil. Desse modo, viabiliza-se a atuação do órgão na suspensão ou cancelamento do benefício tributário, conforme previsão do Art. 36 do referido normativo.

Recomendações:

Recomendação 1: Notificar às empresas beneficiárias da Lei de Informática os débitos de investimentos em P&D apurados pelo CTI Renato Archer, priorizando a análise dos relatórios que apresentaram os maiores débitos de investimentos em P&D apurados pelo CTI Renato Archer.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Ausência de diretrizes para o setor de telecomunicações formuladas a partir do planejamento estratégico, elaborado em consonância com as determinações da Lei Geral de Telecomunicações - LGT e regulamentações afins.

Fato

O Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do MCTIC, referente ao exercício findo em 31.12.2016, dispõe que a abordagem sobre o item Planejamento Organizacional teve como referência os planos orientadores dos antigos ministérios das Comunicações (MC) e da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

Em relação às competências do antigo MCTI, é indicado, além do PPA, a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação – ENCTI como plano setorial. Em contrapartida, quanto às competências do MC, não se verifica documento que sistematize a atuação estatal no setor de comunicações no curto, médio ou longo prazos.

Mister ressaltar, que, conforme o Decreto nº 7.462/2011, que parametrizou as competências do extinto MC, foi atribuído à Secretaria de Telecomunicações (SETEL) e à Secretaria Executiva o poder-dever de formular e propor políticas e diretrizes para o setor de comunicações.

Por sua vez, o Decreto nº 8.877/2016, que aprovou a estrutura regimental do MCTIC, resultante de fusão do MC e MCTI, manteve essas competências nessas unidades organizacionais, como também trouxe como área de competência do Ministério a Política Nacional de Telecomunicações.

A lacuna na formulação de diretrizes e definição de estratégias de médio e longo prazos que subsidiem a atuação estatal no setor de telecomunicações já fora evidenciada pelo



TCU, conforme se depreende dos Acórdão nº 2.148/2005 - Plenário, Acórdão nº 28/2016-TCU-Plenário e Acórdão nº 3.076/2016 – Plenário.

Nas avaliações, o Tribunal apontou que o extinto MC fora deficiente na formulação e implementação de políticas, diretrizes e prioridades para o setor de telecomunicações, inclusive quanto à destinação e aplicação de recursos do Fundo de Universalização das Telecomunicações – FUST.

Ademais, recomendou, à época ao MC, que avaliasse a conveniência e a oportunidade de consolidar as diversas ações e planos específicos existentes no setor de telecomunicações em um único instrumento que explicitasse a lógica de intervenção estatal no setor, no médio e no longo prazo, contemplando princípios, diretrizes, objetivos, metas, estratégias, ações, indicadores e mecanismos de monitoramento e avaliação, bem como as competências dos atores envolvidos, instâncias de coordenação e os recursos necessários para a sua implementação.

Essa orientação decorreu do diagnóstico do TCU de que, desde o último Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal – Paste 2005, a formulação da política para o setor de telecomunicações fora pautada por medidas pontuais destinadas a atender demandas por vezes impositivas (como os Planos Gerais de Metas de Universalização - PGMU), por vezes discricionárias, caracterizando, assim, uma fragmentação da política pública em instrumentos que, muitas vezes, não foram coordenados e não possuíam uma visão de longo prazo.

O Tribunal dispôs ainda que, em que pese a Anatel ter elaborado trabalhos no sentido de atualizar o marco regulatório do setor no Brasil, estes documentos não poderiam ser entendidos como planos setoriais, pois trariam uma visão do órgão regulador, e não do formulador de políticas públicas, no caso, o extinto MC.

Em contraponto a essas fragilidades, a UPC menciona que, no âmbito da nova estrutura administrativa, que resultou no MCTIC, está prevista a elaboração, ainda no exercício de 2017, de Mapa Estratégico e que, posteriormente a esta etapa, serão desenvolvidos em planos e ações de suas unidades, como os relativos à SETEL, por exemplo. Assinala-se, contudo, que o MCTIC não menciona o estágio de andamento desse Mapa Estratégico, assim como a caracterização das etapas já iniciadas e/ou concluídas sobre a totalidade dos Programas sob sua gestão.

Causa

Descontinuidade, a partir de 2005, na edição de plano setorial que reflita as prioridades governamentais integrantes da política de telecomunicações.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Despacho Interno, O MCTIC manifestou-se no seguinte sentido de que a conclusão do Mapa Estratégico está prevista para dezembro de 2017, por meio do desenvolvimento de oficinas com o apoio da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP..

Análise do Controle Interno

A Unidade Prestadora de Contas não aponta o estágio de implementação do projeto de formulação do Mapa Estratégico, bem como de que forma dar-se-ia o planejamento setorial da área de Comunicações. Nesse sentido, não se verificam novos fatos que possam elidir as fragilidades apontadas.



Recomendações:

Recomendação 1: Que a Secretaria Executiva elabore o Mapa Estratégico e seus correspondentes planejamentos setoriais das Comunicações para fins de orientar as ações governamentais no âmbito dessa Pasta Ministerial, enviando cópia de inteiro teor a este Órgão de Controle Interno para registro e acompanhamento, inclusive quanto a eventuais pendências perante o Tribunal de Contas da União.

1.1.1.4 INFORMAÇÃO

Descumprimento da meta de implementação do Projeto de Cidades Digitais no exercício de 2016.

Fato

O Projeto de Cidades Digitais foi instituído pelo antigo Ministério das Comunicações com o propósito de modernizar a gestão pública municipal, ampliar o acesso aos serviços públicos e promover o desenvolvimento dos municípios brasileiros por meio da tecnologia.

Desse modo, buscou-se verificar se, no exercício de 2016, o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), atual responsável pelo Projeto, conseguiu atingir as metas imposta pela Lei Orçamentária Anual (LOA) e pela Lei Plurianual (PPA).

Preliminarmente, cabe destacar que, desde sua implantação, o Projeto teve duas etapas, conforme mostrado no quadro a seguir.

Quadro 1 – Etapas do Projeto de Cidades Digitais

Etapa	Municípios previstos para serem atendidos	Chamamento Público para seleção	Ações Orçamentárias utilizadas
Piloto	80	Nº 01/2012-MC	<ul style="list-style-type: none">• 13ZU – Apoio a Cidades Digitais• 2184 – Ampliação e Manutenção de Conexão à Internet para Inclusão Digital¹• 20ER – Rede Nacional de Formação para Inclusão Digital¹• 20ZB – Apoio a Programas e Projetos de Inclusão Digital¹
PAC	262	Nº 01/2013-MC	<ul style="list-style-type: none">• 212N – Implementação de Projetos de Cidades Digitais

Fonte: Relatório de Gestão MC de 2015, Relatório de Gestão do MCTIC de 2016 e Consulta SIAFI

¹ Essas Ações Orçamentárias não são exclusivas para o Projeto Cidades Digitais, tendo seus recursos divididos com outras iniciativas de Inclusão Digital.

A etapa Piloto foi prevista para ser concluída até o final do exercício de 2015, conforme estipulado no Plano Plurianual (PPA) de 2012 a 2015. No entanto, conforme informação obtida do Relatório de Gestão da Unidade do exercício de 2015, somente 47 cidades haviam sido atendidas ao final desse período. Em 2016 houve a continuação da



execução dessa etapa, com a implantação de 24 projetos. Considerando que três municípios desistiram do Projeto, restam seis municípios para serem atendidos.

A etapa PAC refere-se à execução do Projeto de Cidades Digitais que foi incluída no Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) para priorização de investimentos. Essa etapa foi prevista no PPA 2016-2019 com atendimento de 262 municípios, sendo que no exercício de 2016 estava prevista a implantação do Projeto em 49 cidade.

Dessa forma, para o exercício de 2016 deveria ocorrer a implantação do Projeto em 73 cidades (30 da etapa Piloto e mais 49 da etapa PAC). No entanto, conforme informação obtida com o gestor, apenas 28 municípios foram atendidos no exercício (24 do Piloto e mais 4 do PAC). Não obstante ao não atingimento da meta prevista, houve o pagamento de R\$ 15.115.258,87 na execução do Projeto em 2016.

Conforme alegação do gestor, o que tem impactado na execução do Projeto é o contingenciamento orçamentário, observado nos últimos anos e que tem afetado toda a Administração Pública. A falta de recursos financeiros para pagamento de fornecedores tem contribuído para a praxe de inscrição em Restos a Pagar de um volume significativo de dotações orçamentárias e execução tardia dos projetos previstos, dificultando que as pastas ministeriais cumpram os objetivos estipulados no PPA e na LOA.

O que se observa dos últimos exercícios é que o decreto presidencial que estabelece a programação financeira fixa um limite de pagamento inferior às dotações aprovadas na LOA, caracterizando o contingenciamento orçamentário. No exercício de 2016, foi o Decreto nº 8.670, de 12 de fevereiro de 2016, e suas alterações, que estabeleceu a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício. As informações sobre as dotações previstas para o exercício, bem como os limites de pagamentos aplicados ao Ministério são apresentados a seguir, conforme informação fornecida pelo MCTIC.

Quadro 2 – Dotação aprovada e limites de empenho e pagamento para o MC em 2016

Tipo de Despesa		LOA 2016 + Créditos Adicionais (A)	PORTARIA Nº 01, DE 04/01/2017 Limites Finais autorizados para Movimentação e Empenho no exercício de 2016. (B)	Restos a Pagar do exercício anterior - Processados e Não Processados (C)	LOA, Créditos e RAP (A + C)	Valor repassado de Limite de Pagamento relativos a Dotações constantes da Lei Orçamentária de 2016, Restos a Pagar e PAC.
Desp. Obrigatória (Pessoal e Enc.Sociais)		R\$ <u>1.055.893.749,00</u>	Não se aplica	R\$ 2.526.823,82	R\$ <u>1.058.420.572,82</u>	Não se aplica
Despesa Contingenciável	Outras	R\$ 205.487.806,00	R\$ 118.545.913,00	R\$ 85.681.713,96	R\$ 291.169.519,96	R\$ 119.304.128,10
	PAC	R\$ 718.538.018,00	R\$ <u>718.390.927,00</u>	R\$ 66.950.237,89	R\$ 785.488.255,89	R\$ 739.607.431,87
Total		R\$ <u>1.979.919.573,00</u>	R\$ 836.936.840,00	R\$ <u>155.158.775,67</u>	R\$ <u>2.135.078.348,67</u>	R\$ 858.911.559,97

Fonte: Disponibilizado pelo gestor em 5 de junho de 2017, com informações extraídas do Tesouro Gerencial, Portaria SOF/MP nº 01, de 04/01/2017 (anexa) e Relatório Gerencial da STN (anexo).

Dos dados informados, percebe-se que para as Despesas Contingenciáveis não relacionadas ao PAC houve um limite de pagamento que dificultou a execução das Ações sob a responsabilidade do antigo Ministério das Comunicações. Dos R\$ 291 milhões em dotação orçamentária aprovados (considerando a LOA, créditos adicionais e



Restos a Pagar), somente R\$ 119 milhões foram disponibilizados em recursos financeiros, ou seja, 40,9% dos recursos necessários.

Não se pode afirmar o mesmo para as Despesas Contingenciáveis relacionadas ao PAC. Dos R\$ 785 milhões para executar o orçamento do exercício e Restos a Pagar, foram disponibilizados R\$ 739 milhões, ou seja, 94,16% dos créditos orçamentários.

Cabe destacar, no entanto, que esses recursos do PAC também envolviam o programa de lançamento do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC), conduzido pela empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras), que, devido a agenda e compromissos internacionais, teve priorização na alocação dos recursos financeiros.

Conforme informação obtida com o gestor, dos recursos financeiros obtidos para execução das despesas do PAC, somente R\$ 10 milhões foram destinados ao Projeto de Cidades Digitais, sendo o restante destinado ao SGDC.

Ante todo o exposto, verifica-se que, conforme alegação do gestor, o contingenciamento orçamentário tem impactado na execução das Ações do Ministério, notadamente a etapa Piloto do Projeto de Cidades Digitais, e, assim, tem contribuído para o não atingimento das metas previstas na LOA e no PPA.

Observa-se, contudo, que os recursos financeiros destinados a projetos do PAC tem um limite de pagamento maior que das outras dotações, ensejando por parte do Ministério uma melhor distribuição dos recursos financeiros para consecução dos objetivos das Ações Orçamentárias em cada exercício.

Segundo manifestação do gestor, foram adotadas providências de articulação com os órgãos responsáveis pela gestão orçamentária e financeira para garantir a continuidade do Projeto de Cidade Digitais. A LOA 2017 prevê a dotação de R\$ 52.423.326 para o Cidades Digitais e, dessa forma, verifica-se que o montante de R\$ 50 milhões poderá fazer frente aos compromissos assumidos.

No entanto, ressalta-se que ainda devem ser considerados os valores de Restos a Pagar inscritos de exercícios anteriores. Assim, cabe ao MCTIC continuar com a articulação com os órgãos responsáveis para garantir a disponibilidade financeira para execução do Projeto, promovendo o ajuste no Plano Plurianual caso a realidade de programação financeira não se mostrar adequada para as metas previstas de atendimentos de 262 localidades.

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Necessidade de cancelamento do excesso de valores inscritos em Restos a Pagar das Ações Orçamentárias relacionadas com a etapa Piloto do Projeto de Cidades Digitais.

Fato



Conforme informação constante no Relatório de Gestão do MCTIC do exercício de 2016, a etapa Piloto do Projeto de Cidades Digitais previa o atendimento de 80 municípios, mas 71 projetos foram efetivamente implantados até o final de 2016.

O Ministério foi questionado sobre a situação dos projetos restantes e, em resposta, foi informado que três projetos foram cancelados pelos próprios municípios, restando a implementação do Projeto em seis cidades, com valor estimado de R\$ 2.842.948,32.

Cabe destacar que a etapa Piloto do Projeto foi prevista na LOA de 2012, com dotação inicial de R\$ 40 milhões na Ação Orçamentária 13ZU – Apoio a Cidades Digitais para execução do Projeto. Todavia, ao longo dos exercícios seguintes, outras Ações Orçamentárias foram utilizadas para custear essa etapa Piloto, a saber:

- 2184 – Ampliação e Manutenção de Conexão à Internet para Inclusão Digital;
- 20ER – Rede Nacional de Formação para Inclusão Digital;
- 20ZB – Apoio a Programas e Projetos de Inclusão Digital;

Destaca-se que essas três ações, diferente da Ação 13ZU, não são exclusivas para implementação do Projeto de Cidades Digitais, sendo utilizadas também para financiar outras iniciativas de Inclusão Digital.

Assim, o gestor foi questionado sobre os valores de Restos a Pagar inscritos, processados e não processados, de exercícios anteriores, bem como o pagamento efetivamente realizado no exercício de 2016 referente a essas Ações, mas somente no que se refere à execução do Projeto de Cidades Digitais. As informações repassadas pelo MCTIC são apresentadas a seguir.

Quadro 2 – Restos a Pagar e Pagamento em 2016 das Ações Orçamentárias da etapa Piloto

Restos a Pagar e pagamento	13ZU	2184	20ER	20ZB	Total
Restos a Pagar de Exercícios Anteriores	R\$ 16.365.811,13	R\$ 6.801.934,74	R\$ 175.576,50	R\$ 1.856.890,31	R\$ 25.200.212,68
Pagamento no Exercício	R\$ 6.686.910,00	R\$ 1.462.296,07	R\$ 82.167,25	R\$ 0,00	R\$ 8.231.373,32
Saldo de Restos a Pagar para exercício futuros	R\$ 9.678.901,13	R\$ 5.339.638,67	R\$ 93.409,25	R\$ 1.856.890,31	R\$ 16.968.839,36

Fonte: e-mail do MCTIC de 19 de maio de 2017.

Verifica-se, portanto, que ao final de 2016 ainda há Restos a Pagar a serem liquidados e pagos no valor de aproximadamente R\$ 17 milhões. No entanto, para conclusão da etapa Piloto seriam necessários R\$ 2,82 milhões, evidenciando que há um excesso de Restos a Pagar para cumprimento do Projeto.

Ainda que as dotações das Ações Orçamentárias 2184, 20ER e 20ZB sejam utilizadas para outras iniciativas de Inclusão Digital, o montante da Ação 13ZU é suficiente para custear o restante dos projetos pendentes, cabendo ao Ministério avaliação quanto ao cancelamento dos Restos a Pagar em excesso.



Causa

O contingenciamento orçamentário tem sido a principal causa para aumento das inscrições de Restos a Pagar, pois a disponibilidade financeira destinada ao Ministério tem sido inferior a dotação prevista nos instrumentos orçamentários. No entanto, salienta-se que cabe ao gestor promover a análise periódica das dotações inscritas em Restos a Pagar, cancelando valores que excedam as reais necessidades dos projetos ou das atividades da política pública.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor manifestou-se sobre essa questão conforme transcrito a seguir:

“

5. Analisando os pagamentos realizados até dezembro de 2016, chega-se a um total de R\$ 30.472.185,66. O valor total a ser dispendido com a implantação da infraestrutura das 76 cidades (já excluídas as cidades que desistiram), resulta em R\$ 42.463.508,09. Assim, há um saldo a ser liquidado no valor de R\$ 11.991.322,43. Além disso, somente as ações 13ZU, 2184 e 20ER contém empenhos relativos à contratação da implantação da infraestrutura, apresentando um saldo de restos a pagar de R\$ 15.111.949,05. Portanto, o saldo possível de ser cancelado é da ordem de R\$ 3 milhões.

6. Anualmente o DEIDI faz um levantamento dos valores em restos a pagar possíveis de serem cancelados, levando em conta o andamento de cada um dos projetos geridos pelo Departamento. Este ano, já foi solicitado o levantamento dos saldos e as suas destinações para que possamos proceder a possíveis cancelamentos. ”

Análise do Controle Interno

Em manifestação anterior, o Ministério havia informado que seriam necessários R\$ 2,8 milhões para conclusão da infraestrutura dos projetos pendentes. No entanto, conforme manifestação recente, o valor a ser liquidado é de R\$ 11.991.322,43. Não foi especificado se neste último valor estariam incluídos os planos de disponibilização de conteúdos de aplicativos de governo eletrônico e de capacitação de servidores públicos e cidadãos, o que poderia justificar a diferença com o valor de R\$ 2,8 milhões previamente informado.

Assim, não é possível precisar qual o montante é necessário para a efetiva conclusão da etapa Piloto do Projeto de Cidades Digitais, ensejando, por parte do Ministério, o levantamento do valor total necessário para conclusão dessa etapa.

De todo modo, conforme manifestação apresentada é observado excesso de Restos a Pagar em relação ao montante necessário para conclusão da etapa Piloto do Projeto. Reforça-se, portanto, o que já foi exposto pelo gestor para que se promova o levantamento dos valores em Restos a Pagar possíveis de cancelamento sem afetar a conclusão da etapa Piloto do Projeto de Cidades Digitais.



Recomendações:

Recomendação 1: Que o Departamento de Inclusão Digital efetue o levantamento do valor total necessário para conclusão da etapa Piloto do Projeto de Cidades Digitais, procedendo com o cancelamento do valores inscritos em Restos a Pagar que excedam o total necessário para conclusão da etapa.

1.1.1.6 INFORMAÇÃO

Principais fragilidades na execução do Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga (REPNBL - Redes), no âmbito do extinto Ministério das Comunicações, evidenciadas em trabalhos de auditoria da CGU.

Fato

No âmbito do presente trabalho de auditoria de contas anuais da Secretaria-Executiva do Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação – MCTIC, observado o disposto no artigo 7º, Inciso I, do Decreto nº 8.817/2016, as análises levaram em consideração as providências e considerações informadas pela Secretaria de Telecomunicações às conclusões e recomendações constantes dos Relatórios de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo nº 5/2015 e nº 16/2016.

Estes relatórios apresentaram avaliações acerca da execução do Programa 2025 - *Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia*, Iniciativa 02ZG - *Apoiar mecanismos de incentivo fiscal para aumentar a competitividade dos equipamentos nacionais de telecomunicações*. No âmbito da mencionada Iniciativa, foi instituído o Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga – REPNBL – Redes, conforme a Lei nº 12.715, de 12 de setembro de 2012, regulamentada pelo Decreto nº 7.921, de 15 de fevereiro de 2013.

De início, oportuno registrar que o REPNBL – Redes se destina a estimular investimentos nos serviços de telecomunicações por meio da desoneração de tributos federais, quais sejam IPI, PIS/Pasep e Cofins, na aquisição de equipamentos e componentes de redes, materiais de infraestrutura e serviços associados a obras civis.

Segundo a regulamentação do Programa, suas principais finalidades são: a redução das diferenças regionais; a modernização das redes de telecomunicações; a elevação dos padrões de qualidade propiciados aos usuários; a massificação do acesso às redes e aos serviços de telecomunicações; e a promoção do desenvolvimento tecnológico e da produção local.

Além dos aspectos relacionados à massificação do acesso aos serviços de telecomunicações e à inclusão tecnológica de regiões remotas do País, a materialidade dos recursos envolvidos foi determinante para a priorização da ação governamental, visto que em termos de recursos envolvidos no REPNBL, conforme o Relatório nº 16/2016, e segundo os dados oficiais disponibilizados pelo gestor em 2 de março de 2016, foram submetidos ao então Ministério 1.968 projetos no valor de R\$ 33.2 bilhões, e aprovados 1.157 projetos, perfazendo o valor de R\$ 14.4 bilhões.

Neste sentido, a fim de aferir os controles internos administrativos instituídos para a execução do Programa, segundo as competências dos órgãos envolvidos, os mencionados relatórios da CGU registram a participação de 4 (quatro) agentes, sendo eles o próprio interessado ou proponente, o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC, por intermédio da Secretaria de Telecomunicações - STE, a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel e a Receita Federal do Brasil – RFB.



O fluxo administrativo de execução está previsto para ocorrer conforme as seguintes etapas: a proponente apresenta o projeto ao MCTIC para apreciação; as análises dos mencionados projetos são feitas pela unidade técnica do Ministério, e, para cada projeto aprovado, será editada Portaria específica. Após este ato, o proponente poderá habilitar-se junto à Secretaria da Receita Federal, com vistas à suspensão da incidência dos tributos federais IPI, PIS/Pasep e Cofins sobre os valores de aquisição de equipamentos e contratação de serviços. Estando implementado o projeto, o MCTIC, com o apoio da Anatel, procede à fiscalização *in loco* e expede o atestado de conclusão do projeto, cabendo à Receita Federal o ateste das notas fiscais emitidas.

As avaliações consignadas nos Relatórios nº 5/2015 e nº 6/2016, permitiram evidenciar aspectos positivos na gestão do Programa como, por exemplo, a sistemática de submissão e análise das propostas, uma vez que o envio dos projetos por meio do sistema SisREPMBL mostrou-se bastante pertinente, possibilitando maior celeridade e confiabilidade à concessão dos benefícios, se comparada à tramitação de processos físicos, facilitando a execução de consultas e a interação com as empresas interessadas, embora a ferramenta não permita *a extração de dados gerenciáveis e relatórios, de forma a possibilitar a análise sistêmica das informações como, por exemplo, a utilização das informações georreferenciadas para avaliações a respeito da interiorização do acesso à banda larga e redução das desigualdades.*

Outro aspecto positivo anotado foi o esforço da unidade em aperfeiçoar gradualmente o processo interno de capacitação e de melhoria do desempenho e competência do seu pessoal, no intuito de possibilitar melhores resultados na gestão do programa.

As avaliações feitas no âmbito do acompanhamento da execução do REPMBL registram que, *para a estruturação de uma política pública, é imprescindível [que] se inicie com um bom planejamento, que permita o conhecimento detalhado da realidade que se deseja modificar, identificando suas fragilidades, definindo o escopo possível de atuação, considerando-se as limitações inerentes à atividade administrativa, e projetando as medidas para sua evolução, inclusive para a definição do marco referencial para as posteriores avaliações de resultado.* Esta premissa foi considerada nas análises constantes do Relatório nº 06/2015, oportunidade em que se evidenciou que *não houve o diagnóstico prévio mais detalhado do cenário que se pretendia alterar por meio da política pública em apreço.*

Relativamente às fragilidades evidenciadas, destaca-se a *insuficiência de critérios para garantir estímulo de investimentos em localidades de difícil acesso ou economicamente inviáveis às prestadoras de serviços de forma a promover a redução das desigualdades de infraestrutura de telecomunicações e a real massificação do acesso à banda larga.*

Evidenciou-se, conclusivamente, a *fragilidade na comunicação periódica entre o então Ministério das Comunicações e a Receita Federal, prejudicando o acompanhamento do montante de benefícios concedidos, para fins de monitoramento e avaliação dos resultados do programa.*

Foi constatado que a inexistência de planejamento de ações para orientar o acompanhamento periódico das obras pelo então Ministério das Comunicações, mediante o apoio da Anatel, *dificulta a identificação e correção tempestiva de desvios na execução do programa, além de gerar riscos de que a fiscalização, pela Agência, de todos os projetos concluídos ao final do programa se torne inviável em função da limitação de recursos para desempenho das atividades.*

Ainda, no que tange à *seleção dos projetos a serem fiscalizados ao longo do programa REPMBL, a metodologia informada pelo gestor mostrou-se incompleta, com evidente incoerência entre as premissas que fundamentaram as ações e os projetos efetivamente selecionados, visto que não foi eleito um processo para cada tipo de rede, não cumpriram os parâmetros de materialidade, abrangência e relevância, uma vez que*



coberam apenas 0,35% dos projetos aprovados e abrangeram projetos apenas da região sudeste do país (dois projetos em São Paulo, um no Rio de Janeiro e um em Minas Gerais).

De igual modo, foi observada a *insuficiência de acompanhamento contínuo por meio de indicadores e de definição adequada de suas respectivas metas* de forma a viabilizar avaliações intermediárias do atingimento das diretrizes e possibilitar tomada de ações para corrigir e mitigar riscos futuros ao final do REPNBL.

As avaliações indicaram que a considerar-se *o PIB como parâmetro para a avaliação do grau de investimento nos diferentes municípios brasileiros, verificou-se que os critérios adotados para a aprovação dos projetos não foram capazes de promover uma significativa redução das desigualdades de infraestrutura de telecomunicações e a real massificação do acesso à banda larga, importantes diretrizes definidas na Lei nº 12.715/2012.*

Foi identificado *um alto grau de concentração dos investimentos em poucos municípios brasileiros. Praticamente 70% dos recursos provenientes do benefício fiscal foram destinados a apenas 15% das localidades. Constatou-se, ainda, que estes municípios de maior concentração de investimentos representam a pequena parcela dos municípios mais ricos do Brasil, que geram PIB superior a 1 bilhão de reais.*

As avaliações registraram, também, que *há diretrizes que não estão sendo avaliadas, como as relacionadas à modernização e ao incentivo à indústria brasileira, que não são abarcadas nos indicadores definidos, carecendo, portanto, de qualquer monitoramento e avaliação pelo órgão gestor do programa.* Registram, por conseguinte, a necessidade de uma *efetiva melhoria dos instrumentos de análise dos resultados do programa, de modo a viabilizar avaliações mais realistas e profundas dos impactos gerados no cenário nacional de telecomunicações, servindo também essas análises de insumos a futuras iniciativas de escopo similar no âmbito da Administração.*

Diante das fragilidades apontadas no Relatório nº 05/2015, foram expedidas recomendações ao gestor para a implementação de providências preventivas e corretivas. O Relatório nº 16/2016, ao tempo em que acolhe diversas providências às recomendações expedidas no primeiro, reitera recomendações cujas providências não se mostraram satisfatórias no transcurso de 2015, entre as quais as relacionadas ao acompanhamento e fiscalização dos projetos.

1.1.1.7 CONSTATAÇÃO

Insuficiente acompanhamento e fiscalização de investimentos em Redes de Banda Larga no âmbito do Programa REPNBL - Redes

Fato

As disposições normativas que disciplinam as competências para a fiscalização dos projetos do Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga, REPNBL – Redes, constam do Decreto nº 7.921, de 15 de fevereiro de 2013, e da Portaria MC nº 55, de 12 de março de 2013.

Da leitura desses normativos, verifica-se que a fiscalização da execução dos projetos aprovados no âmbito desse programa era de competência do então Ministério das Comunicações – MC, mediante o apoio da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, que realizaria verificações a partir de demanda do MC.

As avaliações realizadas pela CGU sobre a execução desse Programa, constantes nos Relatórios de Acompanhamento – RAC nº 05/2015 e nº 16/2016, evidenciaram que não



fora definido um plano de fiscalização periódico; bem como não foram planejadas verificações *in loco* dos projetos aprovados ao longo do andamento da política pública.

Esses relatórios registraram, adicionalmente, que, do modo como estão atualmente previstas, as fiscalizações anteriores à conclusão dos projetos serão a exceção, ocorrendo apenas quando a unidade gestora julgar necessário, em função de demandas pontuais.

Quanto a esse fato, o então MC se manifestou no sentido de que, dado a natureza dos projetos aprovados no âmbito do REPNBL – Redes, caracterizados pelo dinamismo, a probabilidade de alterações no transcurso de sua execução seria relevante. Desse modo, a aferição desses projetos mostrar-se-ia viável somente após o recebimento do relatório final de execução.

Contudo, o RAC 05/2015 consignou que não se pode afirmar que essa característica dinâmica das obras inviabilize qualquer tipo de avaliação anterior à sua conclusão pelo órgão gestor, uma vez que as alterações propostas devem ser aprovadas pelo MC e dispostas nos relatórios parciais de execução dos projetos.

Assim, o mencionado Relatório registrou a importância do acompanhamento concomitante da execução dos projetos para orientar a adoção de medidas preventivas e tempestivas, e, assim, evitar riscos ao não atingimento dos objetivos pretendidos para o Programa.

A essas fragilidades o mencionado Relatório recomendou a definição de *processo de acompanhamento periódico pelo Ministério da implementação dos projetos beneficiados pelo REPNBL, contemplando o momento e a extensão dos exames a serem realizados, com vistas a possibilitar a prevenção ou correção tempestiva das falhas identificadas, bem como evitar o acúmulo de atividades ao final do programa, que pode comprometer seu resultado;*

Em uma segunda etapa de avaliação da execução do REPNBL, o RAC nº 16/2016 reiterou a recomendação anterior, oportunidade em que reafirmou a insuficiência da atuação da Secretaria de Telecomunicações – SETEL no acompanhamento e fiscalização dos projetos durante sua implementação.

Das diligências adicionais ao gestor, feitas no contexto das novas avaliações, foram obtidas reafirmações no tocante da inviabilidade de fiscalização no transcurso da execução, oportunidade em que, do mesmo modo, o Relatório 16/2016 reafirmou que o *acompanhamento contínuo e periódico, considerado os recursos disponíveis, é essencial para a identificação de falhas e de oportunidades de melhorias ao longo da execução da política, tornando possível a tomada de ações para corrigir e mitigar riscos futuros, contribuindo para o atingimento dos objetivos e metas do programa.*

Cabe ressaltar que nesta segunda fase de avaliação do REPNBL, a unidade técnica do então MC informou que, para fins de acompanhamento do programa, selecionou, em caráter piloto, relatórios parciais referentes a quatro projetos que se encontravam em execução, os quais teriam sido eleitos a partir de critérios de materialidade, criticidade e relevância; além da escolha de um projeto para cada tipo de rede por empresa.

Contudo, no tocante à metodologia que orientou as ações de fiscalização, o RAC nº 16/2016 registrou a existência de incoerências, uma vez que *há apenas três diferentes tipos de rede, das 13 definidas pelo programa REPNBL, e todos os projetos são para a região Sudeste, sendo dois no Estado de São Paulo, um no Rio de Janeiro e um em Minas Gerais.*

Relatou, também, a baixa cobertura em relação ao número de empresas, qual seja três de 38, e a ausência de justificativa para a não aplicação adequada do critério de materialidade, uma vez que não foram selecionados os projetos de maior valor.



A esse respeito, em manifestação complementar encaminhada pelo gestor, fora informado que *“faltou esclarecer que foram pré-selecionados para acompanhamento apenas os projetos com execução física naquele momento (pois não seria possível fiscalizar projetos sem execução física) e depois foi aplicada a metodologia”*.

Ademais, quanto às fiscalizações a serem realizadas na fase de conclusão dos projetos, o gestor informou que serão demandadas à Anatel para todos os projetos com execução física e/ou financeira.

Concluídas as análises a respeito do acompanhamento e fiscalização implementados pelo gestor sobre a implantação dos projetos de investimentos do REPNBL- Redes, o RAC nº 16/2016 recomendou:

Planejar e garantir, já considerando a limitação natural e previamente existente dos recursos financeiros e humanos, a fiscalização final de todos os projetos executados no âmbito do REPNBL, sendo condição necessária à emissão do ato de conclusão.

Definir processo de acompanhamento periódico da implementação dos projetos beneficiados pelo REPNBL pelo Ministério das Comunicações, contemplando o momento e a extensão dos exames a serem realizados, com vistas a possibilitar a prevenção ou correção tempestiva das falhas identificadas, bem como evitar o acúmulo de atividades ao final do programa, que pode comprometer o seu resultado.

Das análises das providências às recomendações supra, por intermédio da Nota Técnica Nº 4429/2017SEI-MCTIC, de 24 de fevereiro de 2017, a SETEL manifestou acolhimento à recomendação expedida no Relatório nº 5/2015 e reiterada no Relatório nº 16/2016, informando que fora solicitada a inclusão de fiscalização no Plano Anual de Fiscalização de 2016 da Anatel, bem como no Plano de Fiscalização de 2017.

Informou, ainda, que *as fiscalizações ocorrerão no momento da conclusão da execução do projeto, para que seja possível expedir ato que ateste sua conclusão, considerando que só pode ser verificado o funcionamento das redes de telecomunicações após o final da implementação do projeto.*

Assevera, por conseguinte, a inviabilidade de aferição parcial da implementação do projeto, porquanto a possibilidade de variação da execução em relação aos projetos aprovados e a impossibilidade de aferição da funcionalidade da rede.

No tocante à extensão dos exames, a manifestação indica que, estando a fiscalização delegada à Anatel, compete a esta a implementação de métodos e procedimentos que *entender oportunos.*

Nesse sentido, diante dessa nova manifestação da UPC, a análise do controle interno reforça o argumento de que o acompanhamento contínuo e periódico é elemento essencial para a identificação de falhas e de oportunidades de melhorias ao longo da execução da política, tornando possível a tomada de ações capazes de corrigir e mitigar riscos futuros, contribuindo para o atingimento dos objetivos e metas do programa.

Ademais, com relação à informação de que houve solicitação à Anatel para inclusão no seu respectivo Plano de Fiscalização de ações voltadas à verificação da execução de projetos relacionados ao REPNBL – Redes, em consulta a tais documentos que nortearam a atuação da Agência nos exercícios de 2016 e 2017, não foram evidenciadas ações específicas destinadas ao regime especial de tributação. Evidenciando-se, portanto, que a fiscalização a cargo do então MC limitou-se somente às exercidas em caráter piloto.

Desse modo, ainda que considerando a argumentação constante na Nota Técnica nº 4429/2017 de que a aferição da funcionalidade das redes se obtém após a sua completa



instalação, a fiscalização e o acompanhamento dos projetos no transcurso de sua execução é medida prevista na regulamentação do Programa, não cabendo, portanto, ao gestor a discricionariedade de implementá-la ou não.

Causa

Entendimento, por parte da unidade responsável pelo acompanhamento do programa, de que o momento adequado para a realização de fiscalizações seria ao término/conclusão dos projetos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Nota Técnica nº 16173/2017/SEI-MCTIC, a unidade se manifestou no sentido de que na data das fiscalizações-piloto existiam apenas cerca de 20 projetos em execução, abrangendo 3 empresas e 4 tipos de rede, e que tais projetos foram selecionados porque apresentavam execução física naquele momento. Registra que, em se adotando o critério *projeto em execução* no escopo das mencionadas fiscalizações, a amostra foi considerada suficiente. Assegura que a baixa representatividade das ações se deu em razão do baixo quantitativo de projetos em execução, e não decorreu da metodologia propriamente dita.

Dispõe, também, que o baixo índice de execução dos projetos ficou evidenciado com o recebimento dos relatórios finais, visto que dos 1.968 projetos de redes de telecomunicações submetidos à análise do então Ministério das Comunicações, apenas 1.187 foram aprovados e 75 executados. Ressalta a coerência do critério adotado para a deflagração das ações de fiscalização, uma vez que evitou esforço da Anatel a projetos não iniciados ou até mesmo descontinuados.

Informa que dos 75 projetos executados, foram expedidas demandas de fiscalização à Anatel para apenas 6 projetos, visto que os demais apresentaram inconsistências nos relatórios finais. Adicionalmente, registra que foram comunicadas à Superintendência da Receita Federal do Brasil as situações dos 1.893 projetos não executados, descontinuados ou abandonados.

No tocante à fiscalização e ao acompanhamento no transcurso da execução dos projetos no escopo do REPNBL, a SETEL menciona os atos normativos que disciplinam a atuação do Ministério, quais sejam o Decreto nº 7.921/2013 e a Portaria MC nº 55/2013. Por fim, ao tempo em que registra que a responsabilidade pela execução dos projetos é do titular do projeto aprovado e habilitado, e que o seu descumprimento enseja o atendimento das exigências tributárias e demais encargos, afastando os benefícios da suspensão tributária durante a execução dos projetos, enfatiza a *seriedade e o esforço* do Ministério no acompanhamento da execução.

Análise do Controle Interno

Diante dos argumentos apresentados pela SETEL, as análises permitem registrar que, conforme previsto no art. 21 do Decreto nº 7.921/2013, as empresas participantes do programa deveriam encaminhar, semestralmente, ao então MC, a partir da habilitação do projeto, relatório de sua respectiva execução.

Nessa mesma linha, como determina a Portaria MC nº 55/2013, as empresas participantes do programa deveriam encaminhar Relatório Parcial de execução em até trinta dias de cada período anual. Tal documento deveria conter, no mínimo,



informações acerca da evolução física de cada subprojeto; montante investido; relação de equipamentos e componentes de rede adquiridos.

Verifica-se, portanto, que o baixo índice de execução dos projetos, que possivelmente comprometeria não apenas as diretrizes de renúncia fiscal, mas sobretudo a efetividade da política de telecomunicações voltada à massificação do acesso e redução das desigualdades regionais, deveria ser de conhecimento do MCTIC no exercício de 2016, uma vez que neste exercício, que fora o último de vigência do programa, havia somente vinte projetos em execução, o que representava apenas 1,6% do total de projetos.

Nesse sentido, o monitoramento não se resumiria somente à verificação *in loco*, mas ao acompanhamento da execução ou não dos projetos que podem, de fato, dar razão à existência da política. Ainda que a governança quanto à implementação dos projetos esteja atrelada à decisão das empresas participantes, o sucesso da política pública está a cargo do gestor do federal.

Assim, quando se expõe no relatório de auditoria que o acompanhamento contínuo e periódico da ação de governo constitui elemento essencial para a identificação de falhas e de oportunidades de melhorias ao longo da execução das políticas, deve-se ter em mente que essa rotina torna possível a tomada de decisões capazes de corrigir e mitigar riscos futuros, contribuindo para o atingimento dos objetivos e metas do programa.

O acompanhamento da execução de projetos somente ao final de sua execução, como se verificou, trouxe como resultado a apuração, já fora da vigência do programa, de que somente 6,3% dos projetos aprovados foram executados, não restando oportunidade de o MCTIC atuar de maneira corretiva.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a Secretaria de Telecomunicações elabore plano de fiscalização, com definição de metodologia e cronograma, destinado a aferir a adequação de todos os projetos que tiveram execução física no âmbito do REPNBL - Redes.

1.1.1.8 INFORMAÇÃO

Análise do macroprocesso de outorga dos serviços de radiodifusão evidenciada no Relatório de Auditoria nº 201600131.

Fato

No âmbito da Auditoria Anual de Contas da Secretaria de Radiodifusão, referente ao exercício findo em 31.12.2016, nos termos do Relatório nº 201600131, foram realizados exames sobre os controles internos aplicáveis aos processos de outorga dos serviços de radiodifusão nas modalidades rádio comunitária, radiodifusão educativa, retransmissão de TV em caráter primário e secundário, radiodifusão comercial e consignação de canal digital.

As avaliações ressaltaram a importância dos controles internos no gerenciamento dos processos, incluindo a definição de procedimentos normatizados de análise contendo as regras, os prazos, bem como os critérios objetivos de sua tramitação, a utilização dos indicadores gerenciais para monitoramento do desempenho das unidades, e a transparência pública para facilitar o acesso às informações.

Por conseguinte, evidenciou-se que os *sistemas informatizados, embora permitam certo nível de controle dos processos e documentos, não possibilitam o efetivo gerenciamento*



dos processos, uma vez que as informações extraídas são apenas cadastrais, sem conteúdo gerencial, e que o uso intensivo de planilhas auxiliares compromete o requisito da integridade e rastreabilidade das informações.

As análises permitiram aferir a inexistência de procedimentos normatizados para análise dos processos, a ausência de definição de regras e prazos, com impacto direto na análise conclusiva dos processos, *ocasionando significativo passivo processual pendente de análise, bem como a coexistência de estruturas baseadas em Grupos de Trabalho e em Coordenações-Gerais, ocasionando lacunas no exercício de competências institucionais.*

Relativamente à transparência, *verificou-se que, apesar de ser disponibilizado aos usuários externos um sistema de consulta de processos, a ferramenta não apresenta informações úteis a eles, tais como a atual situação de processos de seu interesse. Observou, também, que ficou evidenciada a necessidade de atualização dos dados, informações e normativos disponibilizados na página do Ministério, como forma de promoção da transparência.*

No tocante à migração das empresas prestadoras de serviços de Retransmissão de Televisão em Caráter Secundário para Primário, as análises consideram suposto favorecimento em virtude de que referida migração resultar na proteção contra interferências na transmissão dos sinais.

Diante de tais fragilidades, foram expedidas diversas recomendações de aprimoramento dos controles internos, assim como de reavaliação da normatização vigente que disciplina os procedimentos de adaptação dos atos de autorização da retransmissão de TV de Secundário para Primário.

Indagada por meio da Solicitação de Auditoria nº 201700824/02, de 11 de abril de 2017, a Secretaria de Radiodifusão, por meio da Nota Informativa Conjunta nº 10/2017, de 17 de abril de 2017, informou providências, sendo que, com exceção dos fatos registrados no subitem 1.1.1.16 do Relatório nº 201600131, todas as demais providências encontram-se em implementação.

1.1.1.9 INFORMAÇÃO

Verificação da Gestão de Riscos relativa a renúncias tributárias

Fato

No que se refere à atuação do MCTIC na gestão dos riscos relativos às políticas de incentivos fiscais decorrentes da Lei de Informática (Lei nº 8.248/1991 e alterações) e do capítulo III da Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005), foram avaliadas as ações desenvolvidas para o gerenciamento dos riscos decorrentes de três fatores considerados críticos pela equipe de auditoria: (i) intempestividade na análise das prestações de contas relativas aos investimentos em P&D realizados em contrapartida aos benefícios fiscais auferidos; (ii) utilização das informações declaradas pelas próprias empresas beneficiárias para análise das concessões dos incentivos e respectivas prestações de contas; e (iii) condenações em instâncias internacionais.

Em relação ao primeiro, o principal risco decorrente da análise intempestiva das prestações de contas relativas aos investimentos em P&D é a não realização dos resultados almejados pela política de incentivo fiscal. Esses investimentos constituem a contrapartida esperada das empresas em troca dos benefícios fiscais concedidos. Assim, enquanto esses investimentos em P&D não são apreciados pelo MCTIC, conforme previsão do Decreto 5.906/2006 (Art. 33, § 6º), não é possível aferir com precisão os

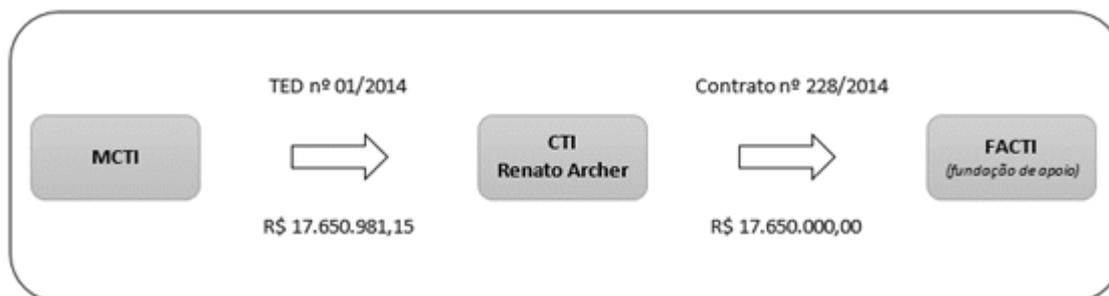


resultados da política. Essa intempestividade do MCTIC também prejudica a suspensão/cancelamento do benefício tributário, no caso de eventual descumprimento de obrigações. Ainda, uma vez que as empresas beneficiárias não recebem um retorno sobre a adequação dos investimentos realizados, os eventuais investimentos incompatíveis com os objetivos da política são reiteradamente realizados enquanto essas prestações de contas não são analisadas.

No âmbito da Lei de Informática, os riscos decorrentes dessa intempestividade e consequente acúmulo das prestações de contas pendentes de análise são apontados pela CGU desde 2010 (Relatório CGU nº 244136). Em 2013, a CGU apurou que o estoque dessas prestações de contas sem análise era constituído de mais de 1.900 relatórios, cujos exercícios se estendiam desde 2006 até 2015. Cada relatório trata dos investimentos em P&D realizados por uma única empresa em contrapartida aos benefícios fiscais auferidos em determinado exercício (ano-base). Naquela época, conforme consta do Relatório CGU nº 201316992, o benefício fiscal auferido pelas empresas cujas prestações de contas integravam esse estoque era da ordem de R\$ 14,8 bilhões (em valores não atualizados).

A solução adotada pelo MCTIC foi a celebração do termo de execução descentralizada (TED) nº 01/2014 com o Centro de Tecnologia da Informação (CTI) Renato Archer, unidade de pesquisa integrante da estrutura do próprio MCTIC, no valor de R\$ 17.650.981,15, para “avaliação de 1.900 Relatórios Demonstrativos Anuais (RDA) da Lei de Informática – Lei nº 8.248/91” (TED nº 01/2014). Para cumprir o referido termo, o CTI Renato Archer contratou, ao custo de R\$ 17.650.000,00 (contrato nº 228/2014), sua fundação de apoio, a Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação (FACTI), entidade privada sem fins lucrativos qualificada como organização da sociedade civil de interesse público - OSCIP.

Figura I – Diagrama da Contratação da FACTI



Fonte: Relatório CGU nº 201600633

Entretanto, as medidas adotadas pelo MCTIC se mostraram ineficazes para solucionar o problema das prestações de contas acumuladas, uma vez que o resultado das análises realizadas apontou um débito da ordem de R\$ 7 bilhões, ou seja, cerca de 85% do montante de investimentos em P&D devidos pelas empresas, conforme Nota Técnica nº 10878/2017/SEI-MCTIC, de 19/05/2017. Então, considerando que o principal motivo das glosas, segundo o MCTIC (Nota Técnica nº 14481/2017/SEI-MCTIC, de 29/06/2017), consiste em “não enquadramento como P&D em TI por falta de informação”, será necessária a realização de novas análises pelo MCTIC quando essas informações forem prestadas.

Também agrava esse risco o fato de que, ao longo de 2016, apenas 2% do valor total do débito apurado pelo CTI Renato Archer foi notificado pelo MCTIC às empresas beneficiárias, conforme tratado em ponto específico do presente relatório.

Ressalta-se que apenas seis empresas concentram mais de R\$ 4 bilhões dos débitos acumulados. Esse risco se agrava de forma significativa à medida que essas prestações de contas sem análise se acumulam, de modo que os valores devidos pelas empresas alcançam bilhões de reais em valores atualizados. Apesar da materialidade dos débitos de investimentos em P&D acumulados por essas seis empresas (cerca de 58% dos débitos apurados pelo CTI Renato Archer), bem como do volume de benefícios fiscais auferidos, cerca de R\$ 8,6 bilhões (conforme informações constantes do Relatório CGU nº 201316992), nenhuma delas foi notificada, ao longo de 2016, sobre os respectivos débitos de investimentos em P&D em decorrência das análises terem sido concluídas no final de 2016 ou no início de 2017. Ressalta-se que, em alguns casos, as prestações de contas dessas empresas se acumulam desde o exercício 2006.

Cabe destacar que a ineficiência do MCTIC na gestão da Lei de Informática, bem como a não utilização de critérios de materialidade, risco e relevância na análise das prestações de contas dos investimentos em P&D realizados pelas empresas em contrapartida aos benefícios fiscais auferidos foi objeto do Acórdão TCU nº 458/2014 – Plenário. Ainda, destaca-se que, desde maio de 2016, está vigente a Portaria MCTI nº 390, que estabeleceu critérios de prioridade para a análise dos relatórios de prestações de contas referentes à Lei de Informática. Segundo a portaria, serão analisados prioritariamente os relatórios que: (i) contenham indícios de crimes contra a ordem tributária; (ii) sejam objeto de demandas da Receita Federal do Brasil; (iii) excederam o prazo de análise de cinco anos; (iv) apresentem renúncia fiscal de maior materialidade; (v) sejam objeto de demandas dos órgãos de controle governamental; e (vi) tenham sido apresentados há mais de dois anos.

No âmbito da Lei do Bem, diante da materialidade dos incentivos fiscais de que trata o capítulo III da Lei nº 11.196/2005, consideravelmente menores do que aqueles concedidos no âmbito da Lei de Informática (fonte: RFB - Demonstrativo de Gastos Tributários 2017), não há um estoque expressivo de prestações de contas pendentes de análise, tampouco de débitos de investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) acumulados. Diferentemente do que ocorre com a Lei de Informática no âmbito do MCTIC, os pareceres que contêm as análises sobre a conformidade das despesas, custos e investimentos realizados em contrapartida aos incentivos fiscais são diretamente encaminhados às empresas beneficiárias e, após análises de eventuais recursos, remetidos à Receita Federal do Brasil (RFB).

Em relação ao segundo fator de risco, que trata da utilização das informações declaradas pelas próprias empresas beneficiárias, um dos principais riscos consiste na aprovação das concessões de incentivos e respectivas prestações de contas sem a adequada verificação da fidedignidade das informações prestadas pelas empresas. Esse risco relaciona-se diretamente com o risco da não realização dos resultados almejados pela política de incentivo fiscal, anteriormente apontado. Isso porque uma decisão de aprovar incentivos fiscais ou investimentos em P&D tomada a partir de informações incorretas ou imprecisas pode acarretar resultados em desacordo com os objetivos das políticas de incentivos.

Esse risco, inerente ao uso das informações prestadas pelas empresas beneficiadas pelo MCTIC sem um procedimento adequado para verificação da fidedignidade, foi apontado pelo Relatório CGU nº 201603301, que tratou da avaliação da gestão do MCTIC no âmbito da Lei do Bem, e pelo Relatório CGU nº 201600633, referente à auditoria anual de contas da Secretaria de Políticas de Informática, órgão responsável pela gestão da Lei de Informática no âmbito do MCTIC. O assunto também foi abordado pelo Tribunal de Contas da União nas ações de controle que precederam os Acórdãos nº 3.695/2013 e 458/2014, ambos proferidos pelo Plenário.



Assim, para assegurar que os resultados almejados tanto pela Lei de Informática quanto pela Lei do Bem sejam alcançados, faz-se necessário que mecanismos de verificação das informações prestadas pelas empresas beneficiárias dos incentivos fiscais estejam implementados e em efetivo funcionamento, dada a existência de um potencial conflito de interesses decorrente do fato de que o volume de incentivos fiscais concedidos às empresas depende diretamente do volume de investimentos em P&D declarados, principal contrapartida das empresas em troca dos benefícios fiscais usufruídos.

Sobre o assunto, cabe destacar a iniciativa positiva do MCTIC que resultou na celebração de um termo de cooperação técnica com Ministério do Trabalho e Emprego para acesso à base de dados do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) com o objetivo de validar as informações referentes aos custos incorridos com recursos humanos no âmbito de projetos de investimentos em P&D. Segundo o Manual RDA 2016, em relação aos recursos humanos diretos, as empresas beneficiárias da Lei de Informática devem prestar as seguintes informações para cada um dos profissionais que participaram do projeto: (i) nome e número do CPF; (ii) área de formação; (iii) função no projeto e descrição da atuação; e (iv) quantitativo de horas trabalhadas e o respectivo dispêndio.

Entretanto, a despeito do referido documento criar condições formais para a validação dos dados referentes aos custos incorridos com recursos humanos, verificou-se que esse procedimento ainda não é realizado de forma efetiva. Não foram encontradas evidências de que os dados da RAIS subsidiaram as análises constantes dos pareceres técnicos elaborados pelo CTI Renato Archer. Corrobora esse entendimento a ausência de procedimento específico para validação de informações junto à base de dados da RAIS na metodologia de avaliação dos Relatórios Demonstrativos da Lei de Informática.

Finalmente, quanto ao terceiro fator de risco, relativo às condenações das políticas de incentivos fiscais brasileiras em instâncias internacionais, destaca-se o aumento da probabilidade de ocorrência do risco de descontinuidade dessas políticas. Esse aumento de probabilidade deve-se à publicação da decisão da Organização Mundial do Comércio (OMC) que condenou a política de incentivos tributários de que trata a Lei de Informática, conforme relatório final publicado em 20/12/2016 no painel da OMC.

Portanto, diante do exposto, entende-se que a gestão dos riscos conduzida pelo MCTIC no âmbito da Lei de Informática é inadequada. A despeito de iniciativas positivas tomadas pelo Ministério, tais como a disponibilização de um número de telefone exclusivo para tratar de dúvidas de preenchimento dos relatórios demonstrativos ou a realização de um evento para apresentar os critérios de análise, verifica-se que, na prática, esse estoque de prestações de contas permanece. Assim, as análises técnicas continuam sem desfecho pelo MCTIC, prejudicando a suspensão ou cancelamento dos benefícios, no caso de eventual descumprimento das obrigações previstas na Lei de Informática. Enquanto isso, as empresas que não foram notificadas continuam usufruindo dos incentivos fiscais e realizando os mesmos investimentos que foram objeto de glosa nas análises do CTI Renato Archer.

Reforça esse entendimento sobre a inadequação da gestão de riscos do MCTIC no âmbito da Lei de Informática os seguintes fatos: (i) há prestações de contas pendente de análise encaminhadas há mais de 10 anos pelas empresas, inclusive daquelas que usufruíram os maiores benefícios fiscais; (ii) não houve priorização da análise das prestações de contas daqueles que usufruíram dos maiores benefícios fiscais, apesar dessa priorização estar prevista na Portaria MCTI nº 390; e (iii) a solução adotada pelo MCTIC para o resolver o problema do estoque de prestações de contas acumuladas, ao custo de aproximadamente R\$ 17 milhões, mostrou-se ineficaz devido à necessidade



superveniente de análise pelo MCTIC das despesas glosadas pelo CTI Renato Archer (cerca de 85% do total) devido a falta de informação.

2 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

2.1 MOVIMENTAÇÃO

2.1.1 Gestão de Pessoas

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Verificação das inconsistências relativas a folha de pagamento com competência de junho/2016.

Fato

A equipe de auditoria verificou o universo das inconsistências relativas à folha de pagamento de servidores do MCTIC, com competência de junho de 2016. De forma geral, considerando os casos ocorridos durante a competência acima, observou-se que a Unidade tem obedecido a legislação pertinente quanto ao pagamento dos servidores ativos, dos inativos e dos pensionistas, adotando medidas para regularizar os pagamentos indevidos.

As oito inconsistências encontradas dizem respeito a seis trilhas diferentes, envolvendo um total financeiro de R\$ 25.870,90 (vinte e cinco mil, oitocentos e setenta reais e noventa centavos). Cinco ocorrências foram solucionadas com a apresentação de documentação comprobatória, e as outras três foram encaminhadas à Unidade via Sistema de Trilhas de Auditoria.

Importa ressaltar que a análise das ocorrências relativas às demais competências registradas no Sistema de Trilhas de Auditoria e aos demais órgãos e entidades relacionados à Coordenação Geral de Auditoria da Área de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações será realizada em futuros trabalhos, com os resultados sendo consignados diretamente no referido Sistema..

3 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

3.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

3.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da Gestão de Transferências Voluntárias.

Fato

Após a definição do escopo a ser realizado, a equipe de auditoria elaborou quatro questões de auditoria a serem respondidas após as análises, informadas a seguir:

a) As estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências são consideradas razoavelmente suficientes?

b) A gestão das Transferências garante que, na fase de concessão, os instrumentos reúnam requisitos afins com os objetivos da ação governamental?



c) A fiscalização da execução do objeto da avença está sendo feita regular e adequadamente?

d) O concedente dos recursos analisou as prestações de contas tempestivamente? Em caso de identificação de inconformidades nas análises, houve a adoção de providências?

Em relação às concessões efetivadas em 2016, foram identificados um total de vinte processos, num montante total de R\$ 14.609.643,00 repassados do orçamento do MCTIC. Desse total, foram selecionados para análise dois processos pelo critério da materialidade, um do antigo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações – MCTI e outro do MC, representando um montante de R\$ 3.164.000,00 repassados, equivalente a 21,7% do total.

Na análise desses processos, levou-se em consideração apenas os procedimentos adotados pelo órgão para avaliação e aprovação das propostas encaminhadas pelos interessados em obter a transferência de recursos. Os resultados das análises realizadas pela equipe de auditoria constam dos itens seguintes desse Relatório.

Quanto às transferências cuja vigência venceu em 2016, foram identificados um total de 36 processos, num montante repassado de R\$ 22.570.713,89. Desses, foram selecionados outros dois processos, também pelo critério da materialidade, e também sendo um do MCTI e outro do MC. Ambos somam um total de R\$ 5.526.759,44 repassados, representando 25,5% do total.

Para os dois processos analisados, a análise se deteve aos procedimentos de fiscalização realizados ao longo da execução do objeto pactuado. Não foi levado em consideração se a prestação de contas foi efetivamente entregue pela conveniente. Os resultados das análises de auditoria constam dos itens seguintes no Relatório.

Em se tratando das prestações de contas aprovadas em 2016, o escopo da análise ficou delimitado ao andamento dos trabalhos realizados pela força tarefa criada com o intuito de reduzir o estoque de prestações de contas pendentes de análise pela CGRL, assunto também tratado nos relatórios de auditoria de contas dos exercícios anteriores. Assim, não foram objeto de avaliação por esta equipe de auditoria as prestações de contas analisadas por outras áreas além da CGRL.

De acordo com o informado no quadro 2.48 do item 2.3.5 (Execução descentralizada com transferência de recursos) do Relatório de Gestão, em 2016, foram aprovadas 86 prestações de contas, das 100 analisadas. O MCTIC apresentou a relação dessas prestações de contas aprovadas, que somam um total de R\$ 67.124.972,02 repassados pelo órgão. Desse total, foram selecionados 5 processos, pelo critério de materialidade, para análise desta equipe de auditoria, que juntos somam o montante repassado de R\$ 27.352.050,70, equivalente a 40,1% do total.

Nos cinco processos verificados, foram analisados apenas os pareceres técnicos e financeiros, a fim de verificar se esses documentos foram suficientes para subsidiar a aprovação das prestações de contas pela autoridade competente.

Nos itens seguintes, serão apresentados os resultados dos exames realizados por esta equipe de auditoria.

3.1.1.2 INFORMAÇÃO



Disponibilidade de pessoal à Gestão de Transferências Voluntárias

Fato

Com vistas a verificar se as estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências voluntárias são consideradas razoavelmente suficientes pelo MCTIC, solicitou-se a manifestação deste para uma autoavaliação, informando as medidas que estão sendo adotadas, caso suas estruturas fossem consideradas inadequadas.

Inicialmente, cabe destacar que, a partir de 2013, em decorrência da Portaria MCTI n.º 1059/2013, as unidades gestoras executoras vinculadas às Secretarias Finalísticas do órgão ficaram responsáveis pela prática de atos referentes à instrução, à celebração e aos demais procedimentos administrativos afetos às transferências voluntárias de recursos, incluindo a análise de prestações de contas no âmbito técnico e financeiro, antes a cargo da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA. A análise financeira dos convênios e os termos de parceria firmados antes da publicação dessa Portaria ficaram ainda sob responsabilidade da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos – CGRL, da Diretoria de Administração – DAD.

Das unidades que se manifestaram, uma delas, a Divisão de Análise e Execução Financeira – DIAEF, pertencente à CGRL, informou que, no exercício de 2016, possuía estrutura suficiente para atender às suas atividades relacionadas às transferências voluntárias. Outras duas áreas, a Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento e a Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social (esta já inexistente), não foram claras em suas manifestações, mas foi considerado que estejam adequadas em suas opiniões.

A Coordenação das Unidades de Pesquisa – COUPE, vinculada à Coordenação-Geral de Unidades de Pesquisa e Organizações Sociais – CGUO, e o Departamento de Inclusão Digital – DEIDI, da Secretaria de Telecomunicações – SETEL, expressaram a insuficiência da estrutura de pessoal.

A Secretaria-Executiva – SEXEC informou ainda que está sendo desenvolvido, no âmbito do MCTIC, o Sistema de Gerenciamento de Projetos e Transferências Voluntárias – SIGTV, que irá padronizar, monitorar e gerenciar os procedimentos, fluxos, prazos e fiscalização dos projetos de transferência voluntária. O início da utilização do módulo de gerenciamento está previsto para o 4.º trimestre de 2017, assim como a revisão dos normativos internos referentes às Transferência Voluntárias.

Assim, tendo em vista que foram verificados atrasos na conclusão das análises de prestações de contas e as ações empreendidas com o intuito de aprimorar os fluxos e procedimentos quanto à celebração, acompanhamento e análise das prestações de contas das transferências voluntárias concedidas no órgão, ressalta-se a importância de o MCTIC também adotar medidas a fim de disponibilizar adequadas estruturas de pessoal e tecnológica e sanar as fragilidades apontadas pelas suas unidades.

3.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Concessão de recursos pelo MCTIC sem avaliação crítica quanto aos valores solicitados e quanto à capacidade do órgão em acompanhar a execução do objeto, bem como de analisar tempestivamente a prestação de contas.

Fato



Verificou-se que, em ambos os processos analisados, houve a avaliação quanto à pertinência do objeto a ser executado pela solicitante dos recursos públicos em relação às ações governamentais de cada órgão. Contudo, a manifestação da concedente limitou-se à compatibilidade do objeto pleiteado com os objetivos governamentais e à declaração de que os valores são adequados.

Não consta nos processos mencionados uma avaliação criteriosa dos valores solicitados, a fim de se certificar de que correspondem aos valores de mercado, minimizando o risco de valores inexequíveis, o que acarretaria uma posterior necessidade de complementação de recursos, ou ainda o risco de valores superiores, implicando em enriquecimento ilícito da solicitante ou seus beneficiados. Ressalta-se que, nas solicitações de recursos, não constam planilhas de composição dos preços totais ou cotações que corroborem todos os valores propostos.

Para a aprovação das propostas, também não houve manifestação acerca da capacidade operacional dos órgãos para acompanhar a execução dos objetos pactuados, bem como para a posterior análise tempestiva da prestação de contas. Não considerar sua capacidade operacional pode impactar na fiscalização do convênio firmado, levando a não atingimento das metas e a dano ao erário, bem como sobrecarregar ainda mais o estoque de prestações de contas pendentes de análise.

Causa

Impossibilidade de aferir a compatibilidade dos valores solicitados em relação aos de mercado e elevado número de processos com análise de prestação de contas em atraso, devido à falta de avaliação crítica quanto aos valores solicitados e quanto à capacidade de acompanhar a execução do objeto, bem como de analisar tempestivamente a prestação de contas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando n.º 10472/2017/SEI-MCTIC, o Ministério se manifestou acerca do Convênio n.º 830930/2016, da seguinte forma:

“a) em relação à avaliação dos valores solicitados a fim de se certificar de que correspondem aos valores de mercado, informamos que as cotações foram inseridas no Sistema de Convênios - SICONV na data de 28 de abril de 2016. De forma equivocada tais documentos foram inseridos na aba "Projeto Básico/Termo de Referência", e não na aba "Anexos". A área técnica desta Secretaria certificou-se da compatibilidade dos valores por meio do Parecer Técnico Complementar nº 11/2016/SETEC/CGST, datado de 11 de maio de 2016 (folha 158).

b) em relação à capacidade operacional deste órgão para acompanhar a execução dos objetos pactuados, a SETEC dispõe de corpo técnico suficiente e qualificado para o acompanhamento da execução e também para a análise da prestação de contas. Conforme informado no Parecer Técnico nº 09/2016/SETEC/CGST, no item 6 - "Do Acompanhamento e Fiscalização", a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pela Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação", deste MCTIC, com o apoio da sua unidade gestora, mediante a análise de relatório de execução física, encaminhada semestralmente pelo conveniente, além de visita de acompanhamento técnico "in loco", caso necessário.”



O MCTIC encaminhou ainda a Nota Técnica n.º 15816/2017/SEI-MCTIC, com sua manifestação acerca do Convênio n.º 831321/2016, com o seguinte teor:

“Quanto ao Convênio n.º 831321/2016 (MC), firmado entre o Ministério das Comunicações e a Prefeitura de Fortaleza/Ceará:

4. Esclarecemos que as planilhas com os valores de referência originais foram apresentadas pelo Conveniente no Plano de Trabalho (1129014), às páginas de 07 a 10, no item 4-Plano de Aplicação Detalhado, bem como no SICONV, tendo sido objeto de análise e aprovação por parte deste Departamento de Inclusão Digital, conforme constante nos itens 8 a 10 da Nota Técnica 11516 (1129323), onde se lê

“(…) destacamos que o Plano de Trabalho (1129014) é técnica e economicamente viável, além de adequado aos objetivos do Programa, há compatibilidade entre o cronograma de execução e o cronograma de desembolso, incluindo aqui os ajustes feitos no novo Plano de Trabalho (1129014) e no novo Termo de Referência (1129028). O objeto, suas metas, etapas e fases de execução foram suficientemente detalhados.

*09. No que concerne à realização de **adaptações e benfeitorias em imóveis**, (...) A análise técnica até o momento restringiu-se ao projeto já encaminhado. Não se refere, portanto, aos serviços específicos de arquitetura/engenharia que serão encaminhados posteriormente, conforme cronograma de atividades previstas. Os valores são compatíveis com os valores de mercado e foram informados pela proponente com base em custos já realizados em outras adaptações de imóveis e aquisições semelhantes no município.*

*10. Do mesmo modo, quanto à questão 60, sobre a necessidade **de orçamento detalhado** e de se levar em conta os preços praticados no mercado para produtos/serviços análogos, informa-se que o Plano Detalhado de Aplicação foi encaminhado a este Ministério pelo Proponente como um item do próprio Plano de Trabalho (1129014) e que os itens a serem adquiridos encontram-se ali especificados.” (Grifo nosso).*

5. Quanto à manifestação acerca da capacidade operacional, no que concerne à Prefeitura de Fortaleza, ressaltamos que foi apresentada Declaração de Capacidade Técnica e Gerencial assinada pelo Chefe do Poder Executivo local, que se encontra nos autos (1129193) e (1127617).

6. Ademais, a experiência da equipe e a expertise da Prefeitura na implantação e condução das Casas de Cultura Digital foram também apresentadas em portfólio (1129038) disponibilizado pela Prefeitura e ainda atestadas por visita técnica realizada in loco pelo Secretário de Inclusão Digital, à época, conforme mencionada no item 4 da Nota Técnica 11516 (1129323).

Ainda no que diz respeito à capacidade de acompanhamento da execução do objeto pactuado por parte do Ministério, a manifestação encontra-se no item 31 da Nota Técnica 11055 (1120356), onde se lê:

“DO ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO - Quanto ao acompanhamento, em atendimento à Portaria Interministerial Nº127 de 29 de maio de 2008, sugere-se a periodicidade trimestral dos relatórios e no que concerne à fiscalização, informa-se que o Ministério das Comunicações dispõe de Engenheiros em seu quadro para a análise dos relatórios e para a fiscalização da obra.” (Grifo nosso) ”.

Análise do Controle Interno



Em relação ao Convênio nº 830930/2016, a manifestação do MCTIC quanto à avaliação criteriosa dos valores solicitados cita o Parecer Técnico Complementar nº 11/2016/SETEC/CGST. Tal parecer se baseou em relatórios do sistema de cotação do Estado do Maranhão, bem como uma relação de bens e seus respectivos valores informados pela convenente.

Contudo, esses relatórios não são claros quanto às especificações do objeto, impossibilitando aferir se os preços descritos são de equipamentos equivalentes aos que seriam adquiridos. E ainda, nem todos os equipamentos constam da cotação apresentada, bem como não estão contempladas as despesas com serviços descritos no projeto.

Quanto à ausência de manifestação acerca da capacidade operacional no momento de concessão dos recursos, o MCTIC citou trecho do Parecer Técnico nº 09/2016/SETEC/CGST, no qual está disposto que a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pela Secretaria finalística responsável.

A resposta apresentada não atende ao questionamento suscitado por esta equipe de auditoria, tendo em vista a evidente obrigatoriedade do órgão de acompanhar e fiscalizar a execução dos objetos das transferências voluntárias pactuadas. E ainda, a alegação que uma área específica possui corpo técnico suficiente não reflete a realidade do MCTIC, como pode ser constatado no passivo excessivo de processos de prestação de contas pendentes de análise na CGRL/DAD.

Em relação ao Convênio nº 831321/2016, o MCTIC cita o plano de aplicação informado pela convenente em seu Plano de Trabalho, sem contudo constar nos autos qualquer pesquisa de mercado realizada pela área responsável pela análise, a fim de verificar a compatibilidade dos valores com os praticados no mercado.

Sobre a avaliação da capacidade operacional de acompanhar a execução do referido convênio e analisar sua prestação de contas, foi apresentado o mesmo trecho padrão do item “DO ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO”, reproduzidos nos pareceres emitidos quando da análise da concessão das transferências voluntárias.

Verifica-se, pois, que o MCTIC, ao analisar as propostas de transferências voluntárias, tem por padrão aprovar os valores solicitados sem que seja feito um levantamento criterioso dos valores de mercado.

Também não é verificado o procedimento de autoavaliação antes da aprovação da concessão dos recursos, em que seja levado em consideração o quantitativo de processos em andamento e o impacto da adição de novas concessões, tanto no acompanhamento quanto na análise tempestiva das prestações de contas recebidas.

Vale ressaltar que, em que pese a recorrente justificativa de falta de recursos humanos, quando questionado sobre a intempestividade nas análises ou o baixo número de visitas *in loco*, o MCTIC não pesa essa limitação no momento de conceder os recursos.

Dessa forma, mantém-se o fato apontado por esta equipe.

Recomendações:

Recomendação 1: Exija, como regra, que sejam apresentados, juntamente com os planos de trabalho dos projetos que irão receber recursos de transferências voluntárias, toda a documentação de pesquisa de mercado realizada que justifique o valor pleiteado, certificando-se, por meio da verificação dessa documentação, de que o valor reflete a pesquisa realizada, como uma das condições para aprovação dos ajustes.



3.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Fiscalização da execução do objeto do Convênio n.º 778057/2012 realizada de forma superficial e incompleta.

Fato

Para responder à questão de auditoria se a fiscalização da execução do objeto da avença está sendo feita regular e adequadamente, foram analisados os processos referentes aos Convênios n.º 806510/2014 e n.º 778057/2012, firmados pelo MCTI e pelo MC, respectivamente. As análises desta equipe de auditoria levaram em consideração apenas os documentos técnicos e financeiros elaborados pelas áreas responsáveis pelo acompanhamento da execução das referidas transferências.

Em relação ao Convênio n.º 806510/2014 (MCTI), as dúvidas suscitadas pela auditoria foram dirimidas pelo órgão, não tendo sido verificadas impropriedades relevantes.

Já quanto ao Convênio n.º 778057/2012 (MC), em que pese ter sido realizado acompanhamento, a fiscalização exercida pelo órgão apresentou falhas relevantes. Os documentos juntados aos processos não são suficientes para aferir com segurança o cumprimento parcial do objeto ao longo da execução, no tocante às metas físicas. Foram identificadas as seguintes falhas:

- a) As análises do MC sobre os relatórios trimestrais apresentados pela UNEB são baseadas apenas nas informações declaradas pela convenente, sem maiores comprovações documentais de resultados físicos e financeiros;
- b) Não constam nos autos comprovação de visitas *in loco*, a fim de acompanhar a execução do objeto pactuado;
- c) A convenente não apresentou a prestação de contas parcial, mesmo após reiteradas solicitações do MC, sem, contudo, adoção das medidas punitivas tempestivas; e
- d) Verificou-se que a convenente contratou pessoas físicas diretamente, sem a realização de processo seletivo nem comprovação de quaisquer medidas para se evitar nepotismo. Não houve qualquer manifestação do MC a fim de sanar tal irregularidade.

Causa

Fiscalização da execução do objeto realizada de forma superficial e incompleta, devido à falta de verificações *in loco* para confirmar o andamento das metas do convênio pactuado, e à omissão na aplicação de sanções para coibir o descumprimento dos prazos das prestações de contas parciais.

Manifestação da Unidade Examinada

O MCTIC encaminhou a Nota Técnica n.º 15816/2017/SEI-MCTIC, com sua manifestação acerca do Convênio n.º 778057/2012, com o seguinte teor:

“Quanto ao Convênio n.º 778057/2012 (MC), firmado entre o Ministério das Comunicações e a Universidade Estadual da Bahia (UNEB), reproduzimos os questionamentos e apresentamos os esclarecimentos a seguir:



a) As análises do MC sobre os relatórios trimestrais apresentados pela UNEB são baseadas apenas nas informações declaradas pela convenente, sem maiores comprovações documentais de resultados físicos e financeiros;

8. Em resposta à questão de auditoria sobre as análises dos relatórios trimestrais apresentados pela UNEB, reconhecemos que as Notas Técnicas, produzidas entre 2014 e 2015, não mencionam adequadamente os comprovantes das metas e etapas no SICONV. Tal fragilidade guardava relação com a ausência de capacitação dos técnicos na operacionalização do SICONV à época.

9. Entendemos, contudo, que a impropriedade identificada pode ser saneada com a verificação e correta menção dos documentos comprobatórios da execução física e financeira por ocasião da análise da Prestação Final de Contas.

10. Ressaltamos ainda que o acompanhamento dos convênios em curso têm se referenciado aos comprovantes identificados no Portal de Convênios – SICONV.

b) Não constam nos autos comprovação de visitas in loco, a fim de acompanhar a execução do objeto pactuado;

11. Quanto à visita in loco para fiscalização da parceria, caso tenha ocorrido, não se encontra registrada no processo em tela. Vale ressaltar que devido às limitações de recursos humanos, bem como de recursos financeiros para a realização das viagens, as visitas in loco não se aplicavam à totalidade das parcerias.

c) A convenente não apresentou a prestação de contas parcial, mesmo após reiteradas solicitações do MC, sem, contudo, adoção das medidas punitivas tempestivas; e

12. Quanto ao atraso na apresentação dos relatórios parciais, confirmamos que a Coordenação Geral de Formação oficiou a Universidade Estadual da Bahia reiteradas vezes, a exemplo dos documentos SEI (0112264) e (0842862), alertando para o atraso e para as possíveis consequências da ausência de prestação de contas. Contudo, não localizamos registro de aplicação das medidas punitivas.

13. Vale ressaltar que, atualmente, no acompanhamento das parcerias vigentes, o Departamento de Inclusão Digital tem trabalhado para manter o cronograma de entrega dos Relatórios Trimestrais de Atividades sempre em dia, com o intuito de garantir a boa execução e o atingimento das metas, conforme preconiza a legislação.

d) Verificou-se que a convenente contratou pessoas físicas diretamente, sem a realização de processo seletivo nem comprovação de quaisquer medidas para se evitar nepotismo. Não houve qualquer manifestação do MC a fim de sanar tal irregularidade.

14. Quanto à ausência de seleção das pessoas físicas envolvidas na execução do projeto, ressalta-se que foram anexadas à aba “Processo de Execução”, no SICONV, justificativas para a sua inexigibilidade. De acordo com Parecer da Procuradoria Jurídica da Universidade Estadual da Bahia anexado ao SICONV, a inexigibilidade tem base no artigo 60, II, Lei Estadual nº 9433/2005. Tal justificativa será objeto de avaliação por ocasião da análise de prestação final de contas. ”

Análise do Controle Interno

Conforme a manifestação do MCTIC em relação ao Convênio n.º 778057/2012, corrobora-se a fragilidade na fiscalização da execução do referido ajuste.



Em relação ao item “a”, o MCTIC informa que o acompanhamento se baseia nas informações inseridas no SICONV. Tendo em vista que o sistema é alimentado pela conveniente, não deve ser considerado isoladamente para fins de adequação da execução do objeto. É necessário que a concedente adote medidas efetivas de acompanhamento, a fim de garantir o fiel atingimento das metas, principalmente no tocante às metas físicas, pois possuem uma complexidade de aferição maior do que as metas financeiras.

Ressalta-se também a resposta ao item “c”, em que não foram adotadas medidas punitivas à conveniente, mesmo após reiterado desrespeito aos prazos pactuados. A não apresentação das prestações de contas parciais caracteriza o descumprimento parcial do ajuste, e deve ser considerada principalmente para fins de não aprovação de novos aportes financeiros.

Dessa forma, mantém-se o fato apontado pela equipe de auditoria..

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar medidas efetivas de acompanhamento do objeto pactuado, tais como visita in loco e verificação das notas fiscais originais, a fim de garantir o fiel atingimento das metas física e financeira, eximindo-se de realizar tal acompanhamento apenas a partir das informações prestadas pela conveniente, sem a devida comprovação por esse Ministério.

Recomendação 2: Adotar medidas punitivas efetivas quando não for apresentada a prestação de contas parcial, após passado o prazo concedido para tal, bem como não conceda mais recursos até que essa pendência tenha sido sanada, e as contas parciais estejam em conformidade.

3.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Intempestividade na análise e na apresentação das prestações de contas em 2016.

Fato

Com vistas a responder à questão de auditoria se o concedente dos recursos analisou novas prestações de contas tempestivamente e se houve adoção de providências em caso de identificação de inconformidades nas análises, a equipe de auditoria levou em consideração a evolução do estoque de convênios com prestações de contas pendentes de análise pela Coordenação-Geral de Recursos Logísticos – CGRL da Diretoria de Administração – DAD (antiga SPOA) do MCTIC. Dessa forma, foi solicitada a relação das quatorze prestações de contas recebidas no exercício de 2016, conforme consta no Relatório de Gestão, informando quais foram analisadas e quais estão pendentes de análise.

De acordo com o MCTIC, dos quatorze processos informados, em um deles não houve a prestação de contas, mas o processo foi encerrado com o acordo de parcelamento dos recursos a serem devolvidos. Outro processo foi encerrado devido à rescisão do convênio e devolução dos recursos. Assim, tem-se que efetivamente foram prestadas contas de doze convênios no exercício de 2016, demonstrados na tabela a seguir:

SIAFI/SICONV	FIM VIGÊNCIA	DA	VALOR TOTAL DO REPASSE	PC APRESENTADA (Mudança de status no SIAFI)	STATUS
--------------	-----------------	----	------------------------------	--	--------



761665/2011	31/12/2015	100.000,00	29/12/2016	Em análise na DIAEF
761745/2011	05/01/2016	499.050,00	21/03/2016	Aguardando Parecer de cumprimento de objeto na Secretaria finalística.
721170/2009	20/04/2013	500.000,00	13/01/2016	Aguardando Parecer de cumprimento de objeto na Secretaria finalística.
751128/2010	28/11/2015	3.475.480,29	21/03/2016	Aguardando Parecer de cumprimento de objeto na Secretaria finalística.
722540/2009	14/07/2011	99.760,00	19/05/2016	Em análise na DIAEF
751160/2010	30/03/2015	3.475.480,29	13/01/2016	Aguardando Parecer de cumprimento de objeto na Secretaria finalística.
658498/2009	30/11/2014	2.071.600,00	13/01/2016	Aprovado no SIAFI em 30/11/2016
762155/2011	04/03/2016	1.662.702,43	10/06/2016	Aguardando Parecer de cumprimento de objeto na Secretaria finalística.
775562/2011	09/09/2016	650.000,00	24/11/2016	Aguardando Parecer de cumprimento de objeto na Secretaria finalística.
781611/2012	20/09/2016	800.000,00	16/12/2016	Aguardando Parecer de cumprimento de objeto na Secretaria finalística.
761652/2011	21/09/2016	238.994,27	24/11/2016	Aguardando Parecer de cumprimento de objeto na Secretaria finalística.
702009/2008	30/11/2016	700.000,00	30/12/2016	Aguardando Parecer de cumprimento de objeto na Secretaria finalística.

O § 8.º do art. 10 do Decreto n.º 6.170/2007 estabelece que o prazo para análise da prestação de contas e para manifestação conclusiva pelo concedente será de um ano, prorrogável, no máximo, por igual período, desde que devidamente justificado. Verifica-se que, até o presente momento, a análise de seis prestações de contas está em atraso, por já se passar mais de um ano desde sua apresentação, tendo em vista que não foi informada a esta equipe de auditoria a prorrogação do prazo devidamente justificada, conforme preconizado na norma.

Entretanto, tão relevante quanto o prazo vencido da análise é a intempestividade na prestação de contas por parte da convenente, denotando a insuficiência de providências por parte do MCTIC para cobrança da prestação de contas. Ressalta-se a clareza da legislação quanto ao dever de prestar constas dentro do prazo legal, como também



quanto às consequências de sua omissão. Considerando o prazo de sessenta dias, já com a prorrogação, nove processos foram entregues após transcorrido esse prazo.

Cabe lembrar que, tanto a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n.º 127/2008, vigente para os convênios firmados entre 2008 e 2011, e a Portaria Interministerial MF/CGU/MP n.º 507/2011, que regula os convênios firmados a partir de 2011, estabelecem, nos artigos 56 e 72, respectivamente, a obrigatoriedade de o concedente estabelecer o prazo máximo de trinta dias para que a conveniente apresente a prestação de contas final, após findado o prazo ordinário, e, caso esta não seja apresentada, a concedente deverá registrar a inadimplência do conveniente no SICONV, por omissão no dever de prestar contas.

Causa

O MCTIC não adotou medidas efetivas a fim de evitar a morosidade no envio das prestações de contas por parte das convenientes, como também para cumprir o prazo de apreciação das prestações de contas previsto na legislação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 31456/2017/SEI-MCTIC, a Secretaria-Executiva do Ministério se manifestou da seguinte forma, em relação aos fatos mencionados por esta equipe de auditoria:

“Referente à manifestação da CGU no tópico “Intempestividade na apresentação das prestações de contas em 2016”, no qual dispõe sobre o prazo entre o vencimento da análise e a intempestividade na prestação de contas por parte da conveniente, informa-se que foi enviado, anteriormente, à CGU a data em que foi registrado o recebimento da prestação de contas no Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e não a efetiva data da apresentação da prestação de contas final. Sendo assim, segue, abaixo, tabela com uma nova “coluna” com informações sobre a real data do envio da prestação de contas.”

SIAFI/SICONV	FIM DA VIGÊNCIA	PC APRESENTADA (Mudança de status no SIAFI)	PC APRESENTADA EFETIVAMENTE (no SICONV ou fisicamente) (Coluna informada pela SEXEC/MCTIC)
761665/2011	31/12/2015	29/12/2016	07/01/2017
761745/2011	05/01/2016	21/03/2016	29/01/2016
721170/2009	20/04/2013	13/01/2016	21/05/2013
751128/2010	28/11/2015	21/03/2016	21/12/2015
722540/2009	14/07/2011	19/05/2016	30/11/2011 (fisicamente)
751160/2010	30/03/2015	13/01/2016	Foi realizada visita "in loco" para acompanhamento da execução financeira, nos dias 19 e 20 de outubro de 2015, na qual foi apresentada a documentação fisicamente. Verificou-se



			<i>que estava completa, no entanto, não estava integralmente inserida no SICONV. Sendo assim, foi solicitado que fosse realizada essa inserção, a qual foi realizada. No entanto, o Conveniente não apertou o botão "enviar prestação de contas para análise"</i>
658498/2009	30/11/2014	13/01/2016	07/04/2015
762155/2011	04/03/2016	10/06/2016	29/04/2016
775562/2011	09/09/2016	24/11/2016	10/11/2016
781611/2012	20/09/2016	16/12/2016	<i>Prestação de contas não apresentada. Aguardando o posicionamento da área técnica em relação ao pagamento de notas depois da vigência.</i>
761652/2011	21/09/2016	24/11/2016	28/10/2016
702009/2008	30/11/2016	30/12/2016	30/12/2016

Tabela elaborada pela equipe de auditoria com a última coluna incluída com as informações do MCTIC

Análise do Controle Interno

Inicialmente, cabe destacar que o fato apresentado trata de dois pontos distintos: a) atraso na análise das prestações de contas por parte do concedente; e b) intempestividade na apresentação das prestações de contas por parte das convenientes.

O atraso na análise das prestações de contas foi verificado nos Convênios nº 761745/2011, nº 721170/2009, nº 751128/2010, nº 722540/2009, nº 751160/2010 e nº 762155/2011, uma vez que decorreu mais um ano desde a mudança de status no SIAFI.

Contudo, de acordo com a coluna acrescentada pelo Ministério, verifica-se que esse atraso é ainda maior ao verificado anteriormente, pois, com a nova informação, vê-se que as prestações de contas foram entregues antes.

Ressalta-se que, ao contrário do que foi informado no Relatório de Gestão e a esta equipe de auditoria ao longo dos trabalhos, o Convênio nº 781611/2012 não teve sua prestação de contas apresentada, ou seja, o total de prestação de contas apresentadas em 2016 é inferior ao informado.

Já em relação à intempestividade na apresentação das prestações de contas, mesmo com a nova informação prestada, verifica-se que sete prestações de contas não foram encaminhadas no prazo de trinta dias após o fim da vigência, conforme estipulado pela norma. São eles os Convênios de nº 761665/2011, nº 722540/2009, nº 751160/2010, nº 658498/2009, nº 762155/2011, nº 775562/2011 e nº 781611/2012.

Embora o Convênio nº 721170/2009 tenha sido apresentado no prazo, no SICONV encontra-se uma solicitação de complementação de dezembro de 2013, o que não foi atendido até o presente momento, pois o status continua como prestação de contas em complementação.



Além disso, encontram-se as seguintes inconsistências registradas no SICONVI:

- Os Convênios nº 722540/2009 e nº 775562/2012 também estão em complementação; e
- O Convênio nº 751160/2010, além do Convênio nº 781611/2012, ainda está aguardando a prestação de contas.

Diante do exposto, mantém-se o fato apontado por esta equipe de auditoria.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar medidas estruturantes e procedimentais efetivas para manifestação conclusiva acerca das prestações de contas analisadas, objetivando cumprir os prazos estipulados na legislação vigente.

Recomendação 2: Adotar procedimentos efetivos para exigência das prestações de contas não apresentadas dentro do prazo, aplicando medidas visando a instauração de TCEs nos casos de omissão no dever de prestação de contas.

3.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Fragilidades nas análises das prestações de contas do estoque de passivos que foram aprovadas em 2016.

Fato

Dando continuidade à verificação da evolução do estoque de convênios com prestações de contas pendentes de análise pela CGRL/DAD do MCTIC, conforme escopo acordado com o TCU, a fim de verificar a qualidade das análises das prestações de contas, foram inicialmente avaliadas as informações prestadas no Relatório de Gestão do órgão.

No quadro 2.48 do item 2.3.5 do Relatório de Gestão, consta que, em 31/12/2015, o passivo pendente de análise pela CGRL era de 174 processos. No exercício de 2016, foram recebidas 14 novas prestações de contas, resultando em 188 processos a serem analisados. Destes, 100 foram analisados, com 86 aprovações e 14 rejeições.

A fim de aferir a qualidade da análise realizada pelo MCTIC nos 86 processos aprovados, que somam o montante de R\$ 61.304.144,13 repassados pelo órgão, foram selecionados cinco processos pelo critério da materialidade, referentes aos Convênios nº 701295/2008, nº 530560/2005, nº 724802/2009, nº 658498/2009 e nº 778709/2012, no valor total de R\$ 27.352.050,70 repassados, 44,6% do total, cujos resultados das análises estão apresentados a seguir:

a) Convênio nº 701295/2008:

Foram realizadas visitas in loco tanto com fins de verificação da documentação financeira quanto para verificação técnica da execução física do objeto. Em relação ao aspecto financeiro, não foram identificadas irregularidades ou impropriedades. Contudo, de acordo com o Relatório de Visita Técnica para Prestação de Contas nº 35/2014/SECIS/CGAP/GTPC, não foi possível verificar a existência e utilização da totalidade dos equipamentos, tendo em vista que parte deles foi alocada em campi diversos ao campus da UNIJUÍ.



Segundo o Parecer Técnico nº 42/2015/SECIS/CGAP/GTPC – Prestação de Contas Final, os equipamentos não verificados somam um montante de R\$ 756.643,62. Constata-se ainda que, embora previsto no relatório da visita técnica, não houve retorno da equipe para verificação desses equipamentos nos outros campi informados. O parecer é silente quanto à existência de documentação comprobatória da instalação e da utilização desses equipamentos, como relatório fotográfico ou outro documento que pudesse ter sido enviado pela convenente na prestação de contas. A área técnica do MCTI considerou suficiente a quantidade de equipamentos já verificada no Campus da UNIJUÍ, que representavam quase 68% do total dos recursos investidos, sem considerar o risco em inferir que os demais equipamentos estivessem efetivamente empregados nos fins aprovados, uma vez que a convenente, segundo ela própria informou, não instalou os equipamentos em local inicialmente proposto pela convenente.

b) Convênio nº 530560/2005:

Durante o período de análise das prestações de contas, foram emitidos diversos pareceres técnicos, bem como informações financeiras preliminares à análise e à aprovação final. Em que pese ter havido a aprovação técnica quanto à execução física do objeto e ao atingimento das metas propostas, financeiramente não foi possível ao MCTI aferir a regular aplicação dos recursos repassados ao convenente, conforme manifestações exaradas nas análises.

Na Informação Financeira nº 206/2012, consta:

“25. Após análise dos Extratos Bancários encaminhados, verificamos que vieram de modo que não evidencia a movimentação completa do convênio não sendo possível efetuar a conciliação bancária devido à incompatibilidade dos valores compensados nos extratos da conta específica e discriminados na Relação de Pagamentos.” (grifo nosso)

Na Informação Financeira nº 240/2013, consta:

“15. Em relação à conciliação financeira não é possível relacioná-la à Relação de Pagamentos. Por exemplo: nos itens 1 a 27 da Relação de Pagamentos o documento apresentado na coluna CH/OB não corresponde ao documento do extrato bancário. Nos itens 133 a 142 não é possível identificar qual das ordens bancárias no valor de R\$ 315,00 foram canceladas. Portanto, não é possível realizar a conciliação financeira sem as informações adicionais. Nesse sentido sugere-se ao convenente justificar porque as ordens bancárias canceladas permaneceram na Relação de Pagamentos e por que a coluna CH/OB não corresponde ao documento do extrato bancário, vide CD em anexo.” (grifo nosso)

No Parecer Financeiro nº 26/2014, consta:

“48. Ante o exposto e considerando que a documentação enviada não foi suficiente para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recebidos e consequentemente a aprovação do referido convênio sugere-se que o Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte - EMATER seja notificado, dando-lhe prazo de 30 (trinta) dias, a apresentar as informações e documentação solicitadas” (grifo nosso)

Além disso, este parecer ainda acata praticamente todas as justificativas das inconsistências apresentadas no documento anterior, principalmente no tocante às dispensas de licitação e ao pagamento a fornecedores sem o respaldo de um processo de



contratação, seja via licitação ou direta, em que pese restar evidentes casos de fracionamento da despesa nas contratações de serviços de transporte, gerenciamento, controle e aquisição de combustível e serviço de manutenção e aquisição de peças para veículos. Entre as despesas acatadas sem a correlação ao devido processo de contratação, estão as com material gráfico e de divulgação. Além disso, cita-se uma despesa acatada em que houve a utilização de recursos do convênio para aquisição indevida de material de expediente para o escritório central da EMATER.

Verifica-se, pois, que nos três documentos acima foi relatada a impossibilidade de análise financeira, devido à insuficiência de documentos comprobatórios.

No Parecer Financeiro nº 43/2016, documento final em que está proposta a aprovação com ressalvas, consta:

“24. Registra-se que a execução do convênio aconteceu nos anos de 2006 a 2008, passados já sete (7) anos o que torna difícil conseguir segunda vias de documentos fiscais, pois as empresas têm a obrigação de guardá-los por 5 anos contados do primeiro dia do exercício seguinte ao da emissão do documento (Art. 37 Lei 9430/96, inciso III art. 45 Lei 8981/95 e art. 173 CTN). Ao longo do processo de análise, ficou firmado, no entendimento desta DCON, o interesse da Emater em atender as demandas e concluir a prestação de contas.

25. Reitera-se que se está tratando de um convênio com objeto cumprido e objetivos alcançados, conforme atestado pela SECIS, com execução financeira regular, com aporte adicional de recursos pela convenente. O que não se conseguiu foi receber todas as cópias dos documentos fiscais da amostra selecionada.

26. Em função da não apresentação da totalidade dos documentos fiscais da amostra, conforme demonstrado no quadro do item 18 deste parecer, entende-se que deve ser dada ressalva à prestação de contas do convênio.”

Ressalta-se que, nesse parecer financeiro final, não houve manifestação acerca do resultado da análise da documentação apresentada, informando apenas que foi entregue pela convenente, ainda que incompleta. Dessa forma, a aprovação da prestação de contas apresentada pela EMATER/RN, ainda que com ressalvas, não demonstrou análise criteriosa dos documentos apresentados.

c) Convênio nº 724802/2009:

Durante a execução do convênio, foram realizadas visitas in loco, a fim de verificar o cumprimento das metas físicas do objeto. Nessas visitas, foram apontadas algumas impropriedades, mas nenhuma a ponto de comprometer as atividades desenvolvidas nem o atingimento dos objetivos. As impropriedades foram apresentadas ao convenente para saná-las. Ao fim da vigência, foi realizada uma última visita técnica, complementando as anteriores, aferindo a regular execução física.

Quanto à análise financeira, foi emitido um primeiro parecer aprovando a documentação dos procedimentos licitatórios da convenente, bem como a execução das despesas de forma geral, após a verificação dos documentos pertinentes. Entretanto, foram identificadas pela concedente as seguintes impropriedades: a) ausência de publicação em imprensa oficial das dispensas de licitação; b) ausência de identificação do convênio nos documentos fiscais; c) pagamento de duas notas fiscais após o fim da vigência do convênio; e d) atraso de 158 dias na aplicação dos recursos recebidos, o que gerou um prejuízo de R\$ 168.497,78.



Quanto às impropriedades “a” e “b”, a convenente apresentou a documentação comprobatória da publicação, bem como de identificação da documentação fiscal. A impropriedade “c” foi enviada para manifestação da SECIS, a qual aprovou os pagamentos identificados, pois o fato gerador ocorreu durante a vigência do convênio, estando de acordo com a legislação. Já a impropriedade “d” foi sanada pela convenente, com o recolhimento aos cofres públicos do valor de R\$ 244.675,63, após correção monetária.

Ressalta-se, neste convênio, a qualidade dos trabalhos realizados tanto pela equipe técnica quanto pela equipe financeira, no tocante aos relatórios e pareceres emitidos a fim de verificar o cumprimento das metas e o atingimento dos objetivos, bem como a regular aplicação dos recursos públicos.

d) Convênio nº 658498/2009:

Verificou-se nos autos que, para os dois primeiros relatórios de execução parcial apresentados pela convenente, a análise técnica realizada pela comissão de acompanhamento e avaliação, quanto ao cumprimento do objeto e ao atingimento das metas físicas, se baseou apenas nas informações declaradas pela convenente.

Após a aprovação dos dois primeiros relatórios parciais, foi realizada a única visita técnica registrada no processo, cujo Relatório de Verificação *in loco* da Execução Física não considerou, para fins de verificação, a comprovação dos resultados aprovados anteriormente pela comissão. Essas metas foram consideradas atingidas.

Em relação ao acompanhamento financeiro, também só houve a elaboração de um único Relatório de Visita *in loco*, resultante da visita técnica mencionada anteriormente, no qual apontou-se a inexistência de procedimentos licitatórios para a contratação de bens e serviços. Contudo, no relatório de despesas anexo a esse relatório de visita *in loco*, constam pagamentos a pessoas físicas e jurídicas por fornecimento de bens ou prestação de serviços. O relatório é silente quanto à devida formalização do processo de contratação direta.

Após a apresentação da prestação de contas final, não houve nova visita *in loco* a fim de verificar a execução física e o atingimento das metas propostas, tendo sido a análise da comissão de acompanhamento e avaliação baseada novamente apenas nas informações prestadas pela convenente.

Em que pese ter sido concluído pela aprovação do ajuste, o Parecer Técnico nº 17/2016 – DEARE/SECIS informa que, para a atividade do item 1.4 da proposta (Avaliar oficina de Tecnologia social), a meta foi considerada concluída, tendo sido apresentado “*questionário utilizado para a avaliação das oficinas e um gráfico de consolidação das respostas obtidas, com avaliações sempre superiores a 9.5, num intervalo que variava de 0 a 10*”. Entretanto, consta como observação que “*não foram anexados os formulários respondidos, o que não desqualifica o cumprimento da meta*”. Ressalta-se que sem os formulários respondidos torna-se inviável aferir a validade do resultado da avaliação.

E, ainda cabe mencionar que, na análise e aprovação das atividades dos itens 2.7 (Participar e preparar a reunião “*International Alliance of Assistive Technology Information Providers*”) e 2.8 (Organizar agenda de reunião com o CEAPAT/Espanha), que envolviam missões ao exterior, não é mencionada a apresentação de documentos



comprobatórios da realização das viagens, a exemplo de cartões de embarque ou outro documento similar.

e) Convênio nº 778709/2012:

Após o encaminhamento do Relatório de Avaliação e do Parecer Conclusivo, ambos da Comissão de Acompanhamento e Avaliação do referido instrumento, com a aprovação da prestação de contas quanto à execução física do objeto, a Divisão de Convênios emitiu a Informação Financeira nº 123/2014, concluindo pela impossibilidade da análise financeira da prestação de contas devido à insuficiência de documentação comprobatória, solicitando a complementação da documentação apresentada.

Após análise dos documentos complementares enviados pela convenente, a Divisão de Convênios questionou se a Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Termo de Parceria acata integralmente a alocação e destinação dos recursos financeiros, conforme o Plano de Trabalho vigente no SICONV. Conforme a Ata de Reunião de 14/04/2016, a Comissão acatou integralmente a destinação financeira, considerando que, segundo ela, o interesse público foi alcançado, e que foram subsidiadas as despesas relativas ao cumprimento dos objetivos e das metas propostas no Plano de Trabalho.

Em 18/05/2016, a Divisão de Convênios emitiu o Parecer Financeiro nº 100/2016, com a seguinte conclusão:

“28. Considerando o atestado pela Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social por meio do Departamento de Popularização e difusão da Ciência e Tecnologia na Nota Técnica nº 124/2012 - SECIS/DEPDI (fls. 494-495);

29. Considerando a decisão do Ministro de Ciência e Tecnologia (fls. 496-498) em atendimento ao parecer técnico da CONJUR1340/2012/CÓNJUR-MCTI/CGU/AGU/cb (fls. 491-493), que informou que estavam sanadas as pendências de ordem financeira e também acatou a recomendação da SECIS em sua Nota Técnica nº 124/2012-SECIS/DEPDI (fls. 494-495);

30. Considerando o Relatório Final da Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Termo de Parceria (fls. 1357 a 1358), onde atesta que a OSCIP alcançou conceito excelente, que sob avaliação, obteve como pontuação global a nota 10,0 (dez) na execução das metas e objeto propostos no Plano de Trabalho apresentado para a efetivação desse Termo de Parceria, utilizando adequadamente os recursos que lhe foram repassados na vigência do instrumento legal;

31. Considerando o relatório e parecer da Auditoria Independente com conclusão sobre a regularidade na execução financeira do Termo de Parceria e o avalizado pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Termo de Parceria (fls. 1409 e 1410), a qual emitiu posicionamento em que acata integralmente a destinação financeira, que teve como fim subsidiar as despesas relativas ao cumprimento dos objetivos e das metas propostas no Termo de Parceria, conforme Plano de Trabalho vigente no SICONV;

32. Ante o exposto, conclui-se na análise da prestação de contas pela boa e regular aplicação dos recursos financeiros no âmbito do Termo de Parceria e observa-se alinhamento entre os setores técnico, financeiro e jurídico acerca do acatamento da regular execução do Termo de Parceria, entendemos que, salvo se houver elementos técnicos que embasem conclusão diversa da apresentada até o momento pelos setores técnicos e financeiros, o Termo de Parceria nº 13.0003.00/2012 se encontra com



"execução regular", podendo ser retomado nos seus ulteriores termos, com fulcro no art. 2º do Decreto 7.592/2011" (grifos nossos)

Ressalta-se, ainda, o conteúdo do item 16 do Parecer Financeiro nº 100/2016, conforme segue:

"16. Com relação ao emprego dos recursos, cumpre informar que o conveniente encaminhou o relatório sobre a execução do objeto, o regulamento próprio de procedimentos para a aquisição e/ou contratação de bens, obras e serviços, detalhou as despesas a serem apresentadas no demonstrativo integral da receita e despesa, e outros documentos suficientes para comprovar a destinação dos recursos no objeto do referido termo de parceria, possibilitando, dessa forma, aferir o que de fato foi adquirido/executado, em relação ao que foi previsto no Plano de Trabalho aprovado."

Em que pese o item 16 acima, em que a Divisão de Convênios apenas se manifesta sobre o detalhamento das despesas e sua correlação com o objeto, constata-se que a emissão de opinião acerca da regularidade da execução financeira pelo conveniente não considerou nenhuma análise financeira realizada pela própria Divisão de Convênios.

Causa

Os pareceres financeiros constantes nas prestações de contas dos processos apontados no fato não trazem análises suficientes para garantir a regular aplicação dos recursos repassados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 31456/2017/SEI-MCTIC, a Secretaria-Executiva do Ministério se manifestou da seguinte forma, em relação aos itens mencionados por esta equipe de auditoria:

"a) Convênio nº 701295 – IJUÍ – Processo nº 01200.004611/2008-07: A Controladoria-Geral da União - CGU pondera se uma amostragem de 68% (sessenta e oito por cento) seria razoável para a área técnica concluir pelo cumprimento do objeto. O critério do controle com base na materialidade é adotado pelos órgãos de controle, inclusive a própria CGU. Apesar da questão não dizer respeito a esta Divisão, strictu sensu, entende-se que 68% (sessenta e oito por cento) é uma amostragem razoável. Quem deve se posicionar é a Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento -SEPED.

b) Convênio nº 530560/2005 - EMATER –RN – Processo 01200.004248/2005 -79: Após comentários sobre as Informações Financeiras nºs 206/2012 e 240/2013 e sobre os Pareceres Financeiros nºs 26/2013 e 43/2016, a CGU concluiu que esta Divisão "não demonstrou análise criteriosa dos documentos apresentados". Entende-se que o Órgão de Controle afirmou que esta Divisão não estabeleceu um critério ou critérios para a análise. Discorda-se desse posicionamento, senão vejamos:

No item da Relação de Pagamento do Parecer Financeiro nº 26/2014, demonstra-se o CRITÉRIO de amostragem em função do volume de documentos constantes da Relação de Pagamentos, 6.144 (seis mil cento e quarenta e quatro). A metodologia adotada contemplava todos os estratos da população, ou seja, utilizou-se uma seleção não aleatória com base na materialidade. O objetivo era com 615 (seiscentos e quinze) documentos ou 10% (dez por cento) dos documentos alcançar aproximadamente 81% (oitenta e um por cento) dos recursos do convênio. A amostragem selecionada visava



cobrir aproximadamente 81% (oitenta e um por cento) do valor liberado para a EMATER ou seja R\$ 11.543.103,00 (onze milhões, quinhentos e quarenta e três mil cento e três reais).

A EMATER não conseguiu apresentar todos os documentos da amostra haja vista que grande parte da documentação do convênio foi destruída em um incêndio acidental, cuja comprovação consta nos autos do processo original do convênio.

[...]

Muitas empresas conseguiram fornecer segunda via dos documentos fiscais, outras não tinham mais as cópias. A obrigação das empresas manterem a documentação fiscal é cinco anos após a emissão e a análise do convênio foi concluída após oito anos da conclusão (2008).

As circunstâncias que deram causa ao atraso não estão na governabilidade dos gestores da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos - CGRL, muito menos dos servidores da então Divisão de Convênios -DCON, uma vez que se trata de problemas estruturais da Administração Pública, como a exemplo da falta de pessoal. À época desse convênio a grande maioria dos colaboradores eram terceirizados.

Contesto a afirmação de que não foi demonstrado análise criteriosa dos documentos apresentados.

c) Convênio nº 724802/2009 – Município de São Luís – Processo nº 01200.004831/2009-11: A CGU ressaltou a qualidade do trabalho.

d) Convênio nº 658498/2009 - ITS – Brasil – Processo 01200.004641/2009-12: As questões levantadas dizem respeito tão somente à área técnica.

e) Convênio nº 778709/2012 - AASDAP Processo 0.1200004797/2012-72: A CGU afirma:

- que não houve opinião acerca da regularidade da execução financeira. No entanto, transcreve-se abaixo o item 32 do Parecer Financeiro com sua conclusão:

32. Ante o exposto, conclui-se na análise da prestação de contas pela boa e regular aplicação dos recursos financeiros no âmbito do Termo de Parceria e observa-se alinhamento entre os setores técnico, financeiro e jurídico acerca do acatamento da regular execução do Termo de Parceria, entendemos que, salvo se houver elementos técnicos que embasem conclusão diversa da apresentada até o momento pelos setores técnicos e financeiros, o Termo de Parceria nº 13.0003.00/2012 se encontra com “execução regular”, podendo ser retomado nos seus ulteriores termos, com fulcro no Art. 2º do Decreto 7.592/2011.

- que não consta nenhuma análise financeira.

O processo da AASDAP continha 2.110 (dois mil cento e dez) documentos fiscais que foram analisados na integralidade, cruzados, documento a documento com as saídas financeiras. Encaminhou-se à CGRL um CD onde consta a memória da análise, prova material de que esta Divisão efetuou sim a análise financeira.”

O MCTIC encaminhou ainda a seguinte manifestação da Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento - SEPED a respeito do Convênio nº 701295/2008:



“A CGU aborda em sua manifestação o que foi identificado durante visita in loco realizada por servidores do então MCTI, que assinalou, naquele momento, que parte dos equipamentos adquiridos por meio do convênio 701295, haviam sido instalados em Campus diversos ao inicialmente previsto no Plano de Trabalho pactuado.

O plano de trabalho previu duas etapas, quais sejam, a adequação do Polo Tecnológico e dos laboratórios que integram o Centro de Inovação e Tecnologia em Saúde Animal. Assim, restou demonstrado que os equipamentos seriam destinados a mais de um local.

Nesse sentido, todos os equipamentos foram instalados em Campus pertencentes ao convenente, a Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ, que, por ser uma universidade regional, possui Campus nas cidades de Santa Rosa, Panambi e Três Passos, além de Ijuí.

Em que pese a constatação de equipamentos destinados a localidades diversas, a visita foi planejada para o Campus principal, onde foi situada a maioria dos bens.

[...]. Na análise em comento, utilizou-se critérios subjetivos e a experiência profissional adquirida na análise de prestação de contas de transferências voluntárias, considerando-se relevante a verificação do índice de 68% dos recursos aplicados. Nessa perspectiva, considerou-se que a amostragem avaliada no Campus de Ijuí foi quantitativa e qualitativa, visto que os valores verificados representaram mais que 2/3 do valor efetivamente despendido na aquisição dos equipamentos.

Assim, concluiu-se que o montante referente aos equipamentos localizados nos outros Campus, não visitados na ocasião, é diminuto em relação ao valor total do convênio, sendo razoável o posicionamento final baseado na documentação apresentada pelo convenente e constante nos autos do processo 01200.004611/2008-07, folhas 1645 a 1655 (planilha contendo a relação de bens previstos versus adquiridos com a localização, os registros patrimoniais, número das notas fiscais, etc.), além de outros documentos como notas fiscais inseridas no Sistema de Convênios – SICONV e registros fotográficos, conforme menciona o Parecer Técnico N° 42/2015/SECIS/CGAP/GTPC - Prestação de Contas Final.

Não menos importante, houve demonstração do alcance de resultados contendo os produtos e processos gerados por meio da aquisição destes bens que propiciaram a disseminação da cultura empreendedora relacionada ao projeto.

Por oportuno, informamos que, durante a análise da prestação de contas, não foram identificados indícios de malversação dos recursos públicos.”

Análise do Controle Interno

Em relação ao Convênio n° 701295/2008, a SEXEC/MCTIC considerou ser suficiente sua amostra analisada, sem, contudo, se manifestar acerca dos riscos apontados no fato. Já a SEPED afirmou, em sua manifestação, que já era prevista a destinação dos equipamentos em diferentes *campi* da UNIJUÍ e que a visita in loco realizada foi planejada apenas para o campus principal.

Entretanto, cabe registrar que a manifestação do MCTIC não condiz com o conteúdo de seu respectivo processo. Inicialmente, destaca-se que, na proposta do projeto enviada ao Ministério, constam as seguintes informações:



“Objetivo Geral: Este projeto visa melhorar a infraestrutura tecnológica do Pólo Tecnológico do Noroeste Gaúcho e do Centro de Inovação Tecnológica em Saúde Animal, com vista ao desenvolvimento de novas tecnologias, produtos e serviços, na área de tecnologia da informação e de saúde animal.

Local de implantação do projeto: A implantação dos equipamentos ocorrerá em estruturas da Universidade que apoiam o Pólo Tecnológico do Noroeste Gaúcho e o Centro de Inovação Tecnológica em Saúde Animal, localizados junto ao Campus Ijuí da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.” (grifo nosso)

Ressalta-se, também, os seguintes trechos do Parecer Técnico nº 42/2015/SECIS/CGAP/GTPC - Prestação de Contas Final, que corrobora o fato de que o MCTIC não tinha conhecimento de que parte dos equipamentos seriam alocados em outras localidades, conforme previsto inicialmente no Plano de Trabalho:

“Segundo o Relatório de Visita Técnica para Prestação de Contas nº 35/2014/SECIS/CGAP/GTPC (fls. 1202 a 1214), de 12/12/2014, a visita foi realizada no dia 23/10/2014, foi informado que além do Campus de UNIJUI, outros quatro Campi receberam os equipamentos do Convênio, a saber: Panambi, Três Passos, Santa Rosa e IRDER. Porém diante da ausência formalizada quanto aos locais não esclarecidos, não foi possível realizar os percursos necessários para visitar tais Campi. A conferência dos equipamentos foi realizada apenas no Campus UNIJUI. Há nas folhas 1206 a 1208 uma listagem dos equipamentos que foram verificados (fotos destes equipamentos nas fls. 1208 a 1213). A executora (UNIJUI) foi orientada sobre a necessidade de providenciar o emplacamento patrimonial nos equipamentos. Esse relatório concluiu que não foi possível verificar a totalidade dos resultados alcançados. Mas que foram conferidos os equipamentos correspondentes a quantia de R\$ 1.587.979,00, do total de R\$ 2.341.622,62, ou seja, restou pendente o valor de R\$ 756.643,62.

(...)

Por meio do Ofício na 142/2015/CGAP/SECIS/MCTI, de 12/06/2015, foi solicitado o preenchimento de uma planilha dos equipamentos previstos x adquiridos, justificativa dos equipamentos adquiridos estarem localizados, além do Campus de UNIJUI em outros quatro Campus: Panambi, Três Passos, Santa Rosa e IRDER (fi. 1622). O Convenente enviou o Ofício na 251/2015/NPC/GEM, de 29/06/2015 com as informações e esclarecimentos solicitados (fi. 1626).” (grifo nosso)

A fim de comprovar definitivamente a localização em que se deveria instalar os equipamentos, tanto para o Polo Tecnológico quanto para o Centro de Saúde Animal, reproduz-se trechos de matérias divulgadas no endereço eletrônico da UNIJUI:

a) Notícia do dia 29/06/2009

“PÓLO TECNOLÓGICO E CENTRO DE SAÚDE ANIMAL RECEBEM R\$ 2,7 MILHÕES PARA QUALIFICAÇÃO DE ESTRUTURA

A UNIJUI e a Prefeitura Municipal de Ijuí realizaram na manhã desta terça-feira, 30 de junho, evento para oficializar a liberação de recursos de Emenda Parlamentar da Bancada Gaúcha, obtidos junto ao Ministério da Ciência e Tecnologia, e que irão beneficiar a Incubadora de Empresas, do Pólo Tecnológico do Noroeste Gaúcho (IPTEC), e o Centro de Inovação Tecnológica de Saúde Animal.



(...)

Este Centro deverá ser instalado junto ao Hospital Veterinário da UNIJUÍ, cujas obras tiveram início há pouco mais de duas semanas. Já o Pólo Tecnológico do Noroeste Gaúcho está constituído desde 2005, promovendo ações voltadas ao desenvolvimento tecnológico da Região Noroeste.” (grifo nosso)

b) Notícia do dia 03/04/2013

“HOSPITAL VETERINÁRIO E CENTRO DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA EM PRODUÇÃO E SAÚDE ANIMAL SÃO INAUGURADOS

Nesta sexta-feira, dia 05 de abril, serão inaugurados o Hospital Veterinário e o Centro de Saúde e Inovação Tecnológica em Produção e Saúde Animal, do Departamento de Estudos Agrários da UNIJUÍ, às 10 horas, no Campus Ijuí.

(...)

O Centro de Inovação Tecnológica em Produção e Saúde Animal, por sua vez, trata de apoiar o processo produtivo e de saúde animal regional. Foram investidos recursos na montagem e instalação dos laboratórios de Microbiologia Veterinária, Bromatologia e Nutrição Animal e Biotecnologia e Reprodução Animal. Estes laboratórios possuem equipamentos modernos e de última geração em suas áreas para a realização de pesquisa e suporte em análises e diagnósticos de estados nutricionais e sanitários de rebanhos de animais de produção.

O Hospital Veterinário UNIJUÍ está localizado no campus da Instituição e atenderá ao público de segunda a sexta-feira, das 9h às 11h e das 14h às 16h30. Os atendimentos terão custo e serão disponibilizados a toda a comunidade e para clínicas que necessitem de exames ou procedimentos.” (grifo nosso)

Como constatado, não estava previsto o remanejamento de equipamentos para campi localizados em outros municípios, além de Ijuí.

A afirmação de que a seleção da amostra de 68% foi proposital e baseada em critérios definidos também não condiz com a documentação constante nos autos. A própria equipe que procedeu a visita *in loco* se demonstrou surpresa com a distribuição dos equipamentos e registrou no relatório o possível retorno para uma averiguação futura desses equipamentos, o que, contudo, não ocorreu. E ainda, os registros fotográficos mencionados pelo MCTIC, referidos no parecer, são apenas os dos equipamentos vistoriados durante a visita *in loco*, conforme verificado no Parecer Técnico nº 42.

Há de se considerar que, caso todos os equipamentos estivessem sido alocados onde previstos, a amostra realmente poderia ser considerada satisfatória para aferir o atendimento do objeto proposto. Porém, uma vez que os equipamentos não foram instalados conforme planejamento, caberia ao MCTIC adotar providências complementares para assegurar que os equipamentos estavam sendo utilizados para os devidos fins.

Em relação ao Convênio nº 530560/2005, ressalta-se que o fato descrito por esta equipe foi quanto à ausência de demonstração de análise criteriosa da documentação no parecer final da análise financeira, pois não há referência qualitativa ao conteúdo dos



documentos analisados, exceto pelo parágrafo 25 desse parecer, reproduzido novamente a seguir:

25. Reitera-se que se está tratando de um convênio com objeto cumprido e objetivos alcançados, conforme atestado pela SECIS, com execução financeira regular, com aporte adicional de recursos pela conveniente. O que não se conseguiu foi receber todas as cópias dos documentos fiscais da amostra selecionada.

Verifica-se que o parecer conclui pela regular execução financeira, sem maiores justificativas, mesmo que não tenham conseguido receber toda a documentação solicitada como amostra. Destaca-se ainda que não houve manifestação acerca das demais impropriedades apresentadas no fato descrito por esta equipe.

Quanto ao Convênio nº 658498/2009, foi informado que as questões dizem respeito tão somente à área técnica, sem, contudo, ter sido apresentada qualquer manifestação sobre o fato.

Já em relação Convênio nº 778709/2012, em que pesem os documentos enviados por CD, o fato é que o parecer final da análise financeira não traz a opinião acerca da regularidade da execução financeira pelo conveniente baseada nas análises realizadas nesses documentos, conforme relatado no fato. Ressalta-se, inclusive, uma planilha apresentada no CD, intitulada “Informações Complementares”, no qual informa um total de R\$ 1.127.997,89 em despesas sem comprovação, apontadas pela área financeira.

Diante do exposto, mantém-se o fato apontado por esta equipe de auditoria.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar medidas complementares às visitas in loco que forneçam segurança quanto à adequada execução do convênio, nos casos em que a verificação física integral não for possível, manifestando-se expressamente quanto ao aspecto qualitativo da documentação verificada, deixando clara a suficiência das evidências quanto à regular aplicação dos recursos públicos envolvidos.

3.2 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

3.2.1 FISCALIZAÇÃO INTERNA

3.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Falhas na fiscalização do contrato de serviços de transporte.

Fato

Com o intuito de verificar a efetividade da fiscalização do contrato de serviços de transporte, foram analisadas todas as guias apresentadas pelo órgão referentes aos meses de julho a dezembro do exercício de 2016, confrontando-as com os pagamentos efetuados no período pelos serviços prestados.

Ressalta-se que foram consideradas na análise as guias dos serviços prestados no CNPq, em que pese essa entidade não estar englobada na presente prestação de contas, uma vez que se valia do contrato fiscalizado pelo MCTIC.

De acordo com o Portal da Transparência, em 2016, foram pagos pelo MCTIC à empresa prestadora de serviços de transporte um total de R\$ 2.682.614,54. Verifica-se, pois, tratar-se de um contrato com um montante de recursos considerável. Ainda



conforme o Portal da Transparência, de julho a dezembro de 2016, foi pago o montante de R\$ 1.207.543,13.

Verifica-se, ainda, que a fiscalização do contrato aprovou o pagamento de centenas de guias com uma ou mais impropriedades, conforme segue:

- a) Ausência de assinatura do usuário;
- b) Campo de assinatura do usuário assinado pelo motorista;
- c) Guias rasuradas ou com observações de distâncias percorridas muito superiores às distâncias informadas em campo próprio;
- d) Guias sem a identificação dos usuários;
- e) Assinaturas de terceiros não identificados, não pertencentes aos usuários; e
- f) Guias com assinaturas diferentes de um mesmo usuário.

Também é evidente a ausência de análise crítica dos relatórios gerais de gastos com transporte no tocante às distâncias percorridas pelos veículos executivos, uma vez que os valores cobrados foram pagos sem ressalvas. Das informações constantes nos relatórios e considerando que, de julho a dezembro de 2016, houve 127 dias úteis, tem-se a seguinte tabela com a quilometragem rodada pelos veículos executivos colocados à disposição das autoridades das áreas correspondentes:

Tabela 1 - Quilometragem percorrida pelos veículos executivos

	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	Média por dia útil (Km/dia)
Gabinete do ministro	3025	3086	2948	2636	3027	2319	134,18
SEPED	3095	3424	3094	2880	2534	2177	135,46
SEPIN	2967	3466	3128	2921	3150	2382	141,84
SECIS	3132	3293	3118	3225	1277	0	110,59
SETEC	3198	3583	3182	2884	3204	2375	145,09
CNPq	2180	2368	1279	2024	2120	2150	95,44
Secretaria-Executiva	0	0	159	0	0	0	7,57

Fonte: Relatórios Gerais de Gastos

Para a Secretaria-Executiva, o cálculo da média considerou o total de 21 dias úteis no mês de setembro.

Ressalta-se que o § 1.º do art. 5.º do Decreto nº 6.403/2008 estabelece que os veículos de transporte institucional somente serão utilizados no desempenho da função. Da tabela acima, verifica-se que os veículos destinados exclusivamente às autoridades rodaram uma média diária muito alta, sem, contudo, ter havido questionamento por parte da fiscalização do contrato, já que os pagamentos foram efetuados prontamente.

Causa



A fiscalização do contrato de serviços de transporte foi realizada com acompanhamentos paralelos e informais, dificultando a clareza das informações, e, ainda, não foram realizadas análises criteriosas e questionamentos a respeito da utilização dos veículos executivos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 31456/2017/SEI-MCTIC, a Secretaria-Executiva do Ministério se manifestou da seguinte forma, em relação aos fatos mencionados por esta equipe de auditoria:

Ausência de análise adequada de centenas de guias com uma ou mais irregularidades.

A auditoria entendeu que houve centenas de guias cuja análise restou prejudicada com as irregularidades citadas abaixo. Sobre esses tópicos, foram realizados levantamento para verificar as impropriedades apontadas e constatou-se o que se segue:

a) Ausência de assinatura do usuário.

Em sua maioria, as requisições que apresentam ausência de assinatura dos usuários foram identificadas como Vans na utilização de transporte de servidores para cursos realizados nas instalações do MCTIC localizadas no Setor Policial Sul, reuniões do CTNBio e Transporte de servidores à Rodoviária no período noturno.

No caso de uso de VANS (para transporte de servidores para comparecimento a curso e à Rodoviária após o expediente), onde existem diversos usuários, o controle é realizado de forma paralela em documento próprio (memorando ou e-mail ou outro que contenha o nome dos usuários) e a guia é controlada pelo servidor responsável, Senhor N. F. de O., despachante do Setor de Transporte.

O servidor mantinha, como metodologia de trabalho, a não assinatura da guia no campo de usuário, uma vez que assinava como credenciado e autorizador dos serviços e haja vista existir controle paralelo sob a responsabilidade do mesmo.

[...]

No caso das Vans para transporte de membros do CTNBio, a responsável é a Senhora T. F. P. que, em virtude de serem diversos usuários, e que assina como credenciada, usa-se controle paralelo da mesma forma.

[...]

Os fiscais da área de transporte entendiam também, que, quando o usuário é o próprio credenciado e autorizador dos serviços, a assinatura no campo de autorizador era suficiente para o devido ateste. [...].

Isto porque, o serviço de transporte é regulado pela Portaria nº 019, de 23 de julho de 2008 e pelo documento Orientações Sobre os Serviços Auxiliares de Transporte de Pessoal e Material, ambos devidamente publicados na Intranet do MCTIC e disponibilizados para a auditoria, onde se reza que:

O Dirigente de cada unidade deverá solicitar o credenciamento de servidores que ficarão responsáveis pela solicitação de uso dos veículos, cabendo a esse servidor assinar as requisições, respondendo pelo seu mérito e pela utilização dos serviços;



Os formulários são preenchidos pelo usuário (passo 1 dos Procedimentos) e autorizado pelo servidor autorizado (passo 4 dos Procedimentos);

b) Campo de assinatura do usuário assinado pelo motorista.

Conforme já relatado, "cabe ao usuário certificar-se de que o condutor do veículo faça as anotações devidas na requisição, referentes à saída e à chegada ao destino, que serão assinadas pelo usuário, atestando o recebimento do serviço, o qual reterá a 1ª via, a ser encaminhada à unidade requisitante".

Nesse sentido, o controle de preenchimento, assinaturas de usuários e uso, são fiscalizados pelo usuário credenciado junto ao Serviço de Transporte, ficando esse serviço responsável pela verificação da assinatura do credenciado e demais verificações de quilometragem.

Ademais, conforme o documento de orientações é dever de todo servidor levar ao conhecimento da Divisão de Serviços Gerais - DISEG, qualquer irregularidade constatada na execução dos serviços auxiliares.

c) Guias rasuradas ou com observações de distâncias percorridas muito superiores às distâncias informadas em campo próprio.

Após análise dos despachantes, identificou-se que em algumas Guias consta no campo "observação" valores de quilômetros superiores ao informado no campo próprio. Isto decorre do fato de que a credenciada responsável pelo transporte anotava no campo para controle próprio, o quantitativo de quilômetros rodados no período, não sendo, portanto, o quantitativo faturado naquela requisição, mas sim o total das corridas analisadas. Para corroborar o retro mencionado, basta verificar no relatório de viagens por motoristas o real quantitativo utilizado para o faturamento.

Além disso, o lançamento das requisições no sistema foi realizado pela quilometragem inicial e final, de forma a manter maior fidedignidade com o quantitativo de quilômetros realmente percorridos.

No caso de rasura nas requisições, identificou-se que as mesmas foram para corrigir quilometragens de início e fim que se encontravam com erro de um ou mais algarismos, não prejudicando o adequado controle, haja vista que o lançamento de quilometragem é feito no Sistema com o lançamento das quilometragens de início e fim, sendo que o mesmo calcula automaticamente o quantitativo de quilômetros rodados, base para a realização do faturamento.

d) Guias sem a identificação dos usuários:

Após nova análise do relatado, identificou-se que a quase totalidade, se refere a percursos Rodoviária do Plano Piloto no horário noturno, de Vans para reuniões de CTNBio e Vans para transporte de servidores a curso.

Conforme já relatado, esse controle de usuários é realizado em documento à parte e caso tenha necessidade de se identificar os usuários, existe no Setor de Transporte relações dos mesmos separados por cada viagem.

e) Assinaturas de terceiros não identificados, não pertencentes aos usuários, e



f) Guias com assinaturas diferentes de um mesmo usuário.

Conforme já relatado, o serviço de transporte é regulado pela Portaria nº 019, de 23 de julho de 2008 e pelo documento Orientações Sobre os Serviços Auxiliares de Transporte de Pessoal e Material, ambos devidamente publicados na Intranet do MCTIC, onde se reza que:

O Dirigente de cada unidade deverá solicitar o credenciamento de servidores que ficarão responsáveis pela solicitação de uso dos veículos, cabendo a esse servidor assinar as requisições, respondendo pelo seu mérito e pela utilização dos serviços;

Os formulários são preenchidos pelo usuário (passo 1 dos Procedimentos) e autorizado pelo servidor autorizado (passo 4 dos Procedimentos);

Cabe ao usuário certificar-se de que o condutor do veículo faça as anotações devidas na requisição, referentes à saída e à chegada ao destino, que serão assinadas pelo usuário, atestando o recebimento do serviço, o qual reterá a 1ª via, a ser encaminhada à unidade requisitante.

Nesse sentido, o Serviço de Transporte verifica o preenchimento das guias, devidamente assinadas pelo usuário credenciado e lança as quilometragens no sistema próprio.

Ausência de análise crítica dos relatórios gerais gastos com transporte no tocante às distâncias percorridas pelos veículos executivos.

Conforme relatado, os Relatórios acostados nos processos de pagamento são gerados pelo sistema próprio do MCTIC, e não da empresa, onde para se realizar o lançamento é realizada uma análise de assinatura do servidor autorizado e da quilometragem percorrida.

Não obstante, vale lembrar que o servidor credenciado e o usuário (neste caso autoridades superiores do MCTIC) têm as responsabilidades previstas em normativo próprio (Portaria e documento de Orientação) já citado anteriormente, e, portanto a análise do setor de transporte é uma segunda verificação sobre os serviços prestados.

Adicionalmente, ressalta-se que no serviço de transporte são realizadas outras verificações adicionais, como inspeção nos veículos em relação à segurança, manutenção, quilometragens iniciais entre corridas”..

Análise do Controle Interno

Inicialmente, destaca-se que, no fato descrito, foram abordados dois temas distintos a respeito da fiscalização do contrato de serviços de transporte: a) ausência de análise adequada das guias de requisição do serviço de transporte e b) ausência de análise crítica em relação ao uso dos veículos executivos.

Em se tratando da ausência de análise crítica das guias de requisição do serviço de transporte, a manifestação do MCTIC não elidiu as impropriedades apontadas no fato, exceto quanto às guias rasuradas ou com observações de distâncias percorridas superiores às informadas em campo próprio. Os controles paralelos informais executados pelo fiscal do contrato e outros servidores, bem como os procedimentos adotados na execução dos serviços e na fiscalização foram frágeis e não trouxeram clareza e segurança às informações prestadas.



Já para a ausência de análise crítica em relação ao uso dos veículos executivos, o MCTIC não se manifestou acerca dos apontamentos, não refutando os indícios de utilização irregular dos veículos executivos. Ressalta-se a obrigatoriedade de os veículos executivos serem de utilização exclusiva dos titulares dos cargos a que se destinam, ou seus substitutos, no desempenho de suas funções, não sendo razoável supor que estes necessitariam de circular com os veículos em uma média de distância diária percorrida de mais de cem quilômetros.

Dessa forma, mantém-se o posicionamento desta equipe de auditoria quanto às impropriedades nos procedimentos de fiscalização do contrato de serviços de transporte.

Recomendações:

Recomendação 1: Aperfeiçoar o padrão de fiscalização dos contratos administrativos de transporte para que todas as informações acerca do acompanhamento do objeto contratado sejam registradas nos autos, independentemente de controles paralelos.

Recomendação 2: Realizar levantamento para verificar se houve utilização indevida dos veículos executivos ao longo de 2016, principalmente no tocante à média diária de deslocamento, apurando responsabilidade no caso de constatação de irregularidades.

4 CONTROLES DA GESTÃO

4.1 Composição do Relatório de Auditoria

4.1.1 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

4.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Determinação de marca para objetos licitados sem comprovação técnica adequada.

Fato

Os contratos 02.0034.00/2014 e 02.0022.00/2013 realizados com a empresa REDISUL Informática Ltda, cuja vigências e valores respectivos são: 25/11/2014 a 25/11/2019 e R\$ 123.984,00, bem como 29/11/2013 a 29/11/2018 e R\$ 4.531.466,00, têm como objeto a aquisição, instalação e configuração de solução de rede local de computadores com equipamentos switches, sistemas de segurança e solução de correlação de eventos, incluindo também, testes da solução ofertada, capacitação técnica, manutenção e assistência técnica, a fim de complementar a rede do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais – CEMADEN, como também atender as necessidades corporativas de expansão e padronização da infraestrutura de rede do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI e Representação Regional no Nordeste – RENE.

Em análise aos documentos relacionados a essas contratações, constatamos o direcionamento para a aquisição de equipamentos da marca HP sem adequada justificativa técnica, com base nos seguintes pontos:

1. Inexistência de estudos, laudos, perícias ou pareceres técnicos que demonstrassem que a Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação realizou pesquisa para verificar se havia ou não um conjunto representativo de diversos modelos existentes no mercado e que permitissem concluir como imperativo que a expansão de qualquer elemento de rede fosse necessariamente da marca 3Com ou HP;



2. Exigência de que o switch central tipo 2 a ser adquirido possuísse compatibilidade com os switches HP 7510 instalados através do protocolo IRF, que é um protocolo proprietário da HP, enquanto que o parque de switches da rede era do modelo 3Com 5500g que não utilizava este protocolo proprietário; e
3. Exigência de características técnicas mínimas nos equipamentos que seriam adquiridos, como por exemplo Multicast, QOS e Listas de Controle de Acesso em Protocolos de Camada 3 e Camada 4; mas que não estão sendo utilizados pela Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação.

Deve-se ressaltar a consistente jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU sobre a matéria em questão, segundo a qual *“a indicação ou preferência por marca em procedimento licitatório só é admissível se restar comprovado que a alternativa adotada é a mais vantajosa e a única que atende às necessidades do órgão ou entidade (Cartilha de Licitações de Contratos do TCU)”*.

Além disso, a conclusão da equipe de auditoria quanto ao direcionamento da aquisição de equipamentos de um único fabricante coaduna-se com o seguinte Enunciado do Acórdão TCU 248/2017 – Plenário:

“Na aquisição de soluções de armazenamento (storage) em tecnologia da informação, não é aceitável a justificativa de padronização ou de aproveitamento de equipamento para restringir o fornecimento a um único fabricante, sem que essa decisão esteja amparada em estudo técnico preliminar, fundamentado em ampla pesquisa e comparação efetiva com alternativas possíveis, avaliando-se os custos de cada alternativa, de modo a se viabilizar a efetiva competição entre diversos fabricantes e resguardar o interesse público.”;

E com o Enunciado do Acórdão TCU 113/2016 – Plenário:

“Permite-se menção a marca de referência no edital, como forma ou parâmetro de qualidade para facilitar a descrição do objeto, caso em que se deve necessariamente acrescentar expressões do tipo “ou equivalente”, “ou similar”, “ou de melhor qualidade”, podendo a Administração exigir que a empresa participante do certame demonstre desempenho, qualidade e produtividade compatíveis com a marca de referência mencionada.”

Registra-se que, além da Redisul Informática Ltda, vencedora do pregão, participou do pregão a empresa Mutidata Ltda, que é consorciada da empresa Redisul Informática Ltda. Esse registro é importante também porque a existência de qualquer vínculo entre os participantes de uma mesma licitação pode prejudicar o seu caráter competitivo. Além disso, constatou-se no Comprasnet que ambas as empresas já concorreram juntas em 217 eventos, tendo a Redisul Informática vencido 192 vezes.

Causa

Fragilidades nos controles das contratações, permitindo especificação de marca sem fundamentação técnica adequada..

Manifestação da Unidade Examinada

A respeito dos fatos apresentados, a Unidade manifestou-se quanto à justificativa técnica para determinação da marca HP no edital em comento, argumentado que:

“Não obstante já constar no documento Análise da Viabilidade a devida justificativa, constou da mesma forma esta justificativa no Termo de Referência publicado juntamente com o edital, em 1.3.FUNDAMENTAÇÃO DA CONTRATAÇÃO, página 31



do edital, cuja a qual possuía o detalhamento necessário para fundamentar a opção de padronização naquela época. [...]

A multiplicidade de tecnologias de diferentes fabricantes em um mesmo ambiente de rede representa um risco para a estabilidade e disponibilidade da rede, com consequências para o negócio do MCTI. As necessidades e problemas relacionados à mão-de-obra, manutenção, ampliação de capacidade, implementação de novos serviços e resolução de incidentes multiplicam-se na mesma proporção.

As estruturas de Missão Crítica do MCTI estavam a época montadas basicamente sobre tecnologias desenvolvidas pela HP. A inserção de novos elementos de outros fabricantes era possível, porém envolveria esforço técnico de adaptação e riscos de instabilidade do ambiente. (grifo nosso)

Ainda nessa esteira, o ministério argumenta que o domínio da tecnologia instalada à época era de fundamental importância, contribuindo para a estabilidade das estruturas e influenciando positivamente na qualidade da prestação de serviços. O MCTIC entendeu ter justificado a vantagem pela continuidade da padronização em suas unidades, já que os produtos do mesmo fabricante eram utilizados há anos. Acrescentou, ainda, às vantagens supracitadas “o aproveitamento do conhecimento, da total compatibilidade dos ambientes, da facilidade de integração e operação, não demandando qualquer “arranjo tecnológico” para o pleno funcionamento da solução, eliminando assim o risco a operação do ambiente computacional do MCTI”.

Ademais, quanto à especificação do protocolo *Intelligent Resilient Framework* - IRF, a Unidade informou que o switch modelo 5500G o suporta, apresentando links para os manuais de instalação e operação do produto, que demonstram a referida compatibilidade.

Por fim, quanto à exigência de características mínimas nos equipamentos (por exemplo, *Multicast*, *Quality of Service* e Listas de Controle de Acesso), o Ministério argumenta que:

[...] quando os profissionais da área de TI planejam qualquer aquisição de soluções de TIC, em especial, quando envolve o uso de recursos públicos, visando garantir pelo maior tempo possível qualquer investimento a ser realizado, deve-se olhar o presente e o futuro. Com este olhar de presente e futuro, sem descuidar do princípio da economicidade, toda e qualquer especificação técnica para aquisições de soluções de TIC deve prever funcionalidades necessárias no presente e também no futuro próximo, dentro da maior vida útil possível de uma solução de TIC.

Desta forma sempre trabalha o MCTI, pois em 2011, quando se deu início ao projeto de modernização da infraestrutura de rede do MCTI, planejou-se todas as funcionalidades necessárias para a infraestrutura de rede suportar os mais diversos tipos de tráfegos sobre a rede.

[...]

*De início cabe destacar que *Multicast*, *QoS* e listas de controle de acesso em protocolos de camada 3 e 4 são funcionalidades básicas em qualquer equipamento de rede. Estas funcionalidades estão presentes em switches de acesso, rede sem fio, bem como nos mais sofisticados switches de distribuição e core de rede.*

A falta de previsão destas funcionalidades, de tão básicas e comuns, seria inclusive uma irresponsabilidade da área técnica, pois todas podem ser necessárias a qualquer momento para suportar aplicações distintas.

[...]

Por serem funcionalidades comuns em diversos produtos, nada restringiu estes requisitos e nenhum acréscimo de preços causou nos equipamentos, pois como já demonstrado, são requisitos comuns em qualquer equipamento de rede.

Análise do Controle Interno

Em relação à fundamentação da contratação, cabe esclarecer, inicialmente, que a equipe concorda com o entendimento de que a padronização possa ensejar especificação mais restrita dos itens a serem adquiridos, desde que o processo de aquisição seja devidamente motivado, conforme entendimento corrente e exarado, inclusive, pelo TCU, conforme excerto exemplificativo abaixo:

A padronização, uma das hipóteses para eventual indicação de marca específica, é um instrumento dirigido a aquisições futuras e não pode ser realizada ao alvedrio da Administração, devendo ser precedida de procedimento específico, cuja escolha deve ser objetiva e técnica, fundamentada em estudos, laudos, perícias e pareceres que demonstrem as vantagens econômicas e a requerida satisfação do interesse público. (grifo nosso)

Nota-se, dessa forma, que a justificativa da padronização deve ser acompanhada de fundamentação objetiva e técnica, que seja suficiente à demonstração da vantagem de sua adoção pela Administração Pública.

Conforme manifestação apresentada, a “*inserção de novos elementos de outros fabricantes era possível, porém envolveria esforço técnico de adaptação e riscos de instabilidade do ambiente*”. Constatou-se, no entanto, com base na justificativa de padronização apresentada na Análise de Viabilidade da Contratação e seção “Fundamentação da Contratação” no Termo de Referência, que o esforço técnico e os riscos de instabilidade aventados não foram fundamentados por meio de análises e pareceres técnicos, de modo que o sopesamento diante da possibilidade de contratação de outras soluções restou prejudicado, ainda que elementos apresentados na justificativa, tais como o aproveitamento do conhecimento já adquirido pela equipe e integração automática à estrutura pré-existente, corroborassem o entendimento da Unidade pela manutenção da padronização.

Nesse mesmo sentido, verificou-se que a determinação da adoção do protocolo proprietário *Intelligent Resilient Framework* (IRF) não foi baseada em cotejamento à utilização de protocolos abertos, tampouco foram apresentadas aplicações críticas no Ministério que demandassem possíveis vantagens previstas no protocolo em questão. Ademais, é reconhecida a compatibilidade dos *switches* atuais com o IRF, conforme demonstrado pela Unidade.

Da mesma forma, quanto às especificações referentes à utilização das tecnologias *multicast*, *QoS* e listas de controle de acesso, verificou-se que a primeira ainda não é utilizada, enquanto a funcionalidade das listas de controle de acesso é implementada por meio do *firewall* Palo Alto - portanto, não diretamente nos *switches* adquiridos -, reforçando o entendimento acerca da existência de fragilidades na justificativa técnica apresentada.



Dessa forma, conclui-se pela manutenção dos apontamentos, com o intuito de alertar a Unidade e prevenir que as incorreções relatadas sejam repetidas em novas contratações.

Recomendações:

Recomendação 1: Fundamentar, por meio de pareceres técnicos suficientemente detalhados, a real necessidade de determinação de marcas, por motivo de padronização, nas contratações da área de Tecnologia da Informação e Comunicações do Ministério, por ocasião da realização de novas contratações similares.

4.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Fragilidades nos controles quanto ao acompanhamento e fiscalização dos contratos de Serviço técnico de apoio à elaboração do Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicações (PETI) e de Fábrica de software.

Fato

Com o objetivo de avaliar a gestão de Tecnologia da Informação (TI) do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações no tocante aos procedimentos para a contratação e gestão de serviços, selecionou-se os contratos 0003/2015 (Serviço técnico de apoio à elaboração do Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicações - PETI), 0002/2016 (Fábrica de Software), 0006/2016 (Fábrica de Métricas), e seus aditivos.

O contrato 0003/2015 (Serviço técnico de apoio à elaboração do Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicações - PETI), no valor de R\$ 915.000,00, foi celebrado em 06/02/2015 entre a Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e a empresa Fatto Consultoria e Sistemas Ltda, sendo pago em 2016 o valor de R\$ 574.582,60; além de serem realizados aditivos em 20/01/2016, no valor de R\$ 680.000,00 (reajustado para R\$ 752.800,00), e em 10/01/2017, no valor de R\$ 752.800,00.

O contrato 0002/2016 (Fábrica de Software), no valor de R\$ 12.130.620,00,00, foi celebrado em 22/01/2016 entre a Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e a empresa CTIS Tecnologia SA, sendo pago em 2016 o valor de R\$ 2.058.489,51; além de ser assinado aditivo em 19/01/2017, no valor de R\$ 12.130.620,00.

O contrato 0006/2016 (Fábrica de Métricas), no valor de R\$ 103.070,00, foi celebrado em 04/03/2016 entre a Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e a empresa Fatto Consultoria e Sistemas Ltda, sendo pago em 2016 o valor de R\$ 4.394,53.

O escopo dos exames sobre os referidos contratos considerou as Ordens de Serviços (OS) emitidas às respectivas empresas no exercício de 2016. A partir da análise dos registros de abertura de ordem de serviço e dos termos de recebimento definitivo dos serviços realizados nestas ordens, esta equipe de auditoria observou fragilidades no registro desses documentos em virtude de apresentarem baixo grau de detalhamento das memórias de cálculos que mensuraram as demandadas de Unidades de Serviços Técnicos e dos Pontos de Função, bem como as atestadas nos termos de recebimento.

Em virtude da análise das OS emitidas no ano de 2016, observou-se que o campo “Descrição” apresenta informações que não permitem a identificação detalhada, ou seja, a memória de cálculo, sobre como foram dimensionados os serviços a serem realizados por intermédio das métricas Unidades de Serviços Técnicos e Pontos de Função.



Com base nessa informação, verificou-se a inexistência no documento de abertura da OS do registro formal do prévio detalhamento sobre como foi estimado a correspondente quantidade de pontos de função ou de unidade de serviços técnicos a serem realizadas. Tal falta de detalhamento também ocorre no registro formal dos termos de recebimento definitivos, o que implica em dificuldade para entendimento sobre como foi planejado e como foi a aferição, constituindo-se em fragilidade tanto na demanda pelo serviço como no respectivo acompanhamento de sua execução, pois a Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação do MCTIC precisa utilizar outros instrumentos, documentos ou pontos de controle para validar a memória de cálculo do planejamento e da aferição, para evitar o risco de ineficiência no acompanhamento da execução contratual, com impacto sobre a qualidade e os prazos de serviços e produtos entregues.

Em que pese a apresentação de casos concretos de aplicação de controles nos Contratos apresentados em reunião realizada na Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e em testes realizados nas ferramentas Sharepoint, SVN e SGD, a padronização de registro formal da memória de cálculo no documento de abertura da OS e no termo de recebimento da OS contribuiria para a transparência e para o efetivo controle sobre a execução contratual.

Além disso, essa padronização nos documentos base para a delimitação do escopo do serviço coaduna-se com o seguinte Enunciado do Acórdão TCU 2613/2011 – Plenário:

“É recomendável à Administração aperfeiçoar controles que promovam a regular gestão contratual na área de TI e que permitam identificar se todas as obrigações do contratado foram cumpridas antes da atestação do serviço.”;

E com o seguinte Enunciado do Acórdão TCU 381/2011 – Plenário:

“Em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência), é recomendável à Administração implementar controles que promovam a regular gestão contratual de TI e que permitam identificar se todas as obrigações do contratado foram cumpridas antes do ateste do serviço, observando as práticas contidas no Cobit 4.1, ME3.3 - Avaliação da conformidade com requisitos externos, DS2.4 - Monitoramento de desempenho do fornecedor e AI5.2 - Gerenciamento de contratos com fornecedores”.

Causa

Dispersão das informações da execução contratual.

Manifestação da Unidade Examinada

Em termos gerais, o MCTIC demonstrou concordar com os apontamentos realizados, relatando ter iniciado a adoção de providências para saná-los, conforme ilustra excerto a seguir:

“Neste sentido, está em curso o redesenho do documento de Ordem de Serviço gerado pela ferramenta SGD para incluir em seu campo descrição um compêndio de informações constantes em outros documentos, nova versão de modelo de Ordem de Serviço evidenciada por meio do anexo 2017392”.

Não obstante, a unidade pondera acerca do risco de duplicidade de registros, uma vez que os detalhamentos/memórias de cálculos encontram-se em documentos separados das Ordens de Serviço e Termos de Recebimento Definitivo. Nesse sentido, adiciona:



“Não se pode demonstrar até o momento as tratativas para o documento *Termo de Recebimento Definitivo*, mas já se sinaliza que a inserção de todas as evidências de monitoramento e controle tornará o referido documento em uma descrição analítica de documentos constantes no repositório de projetos que, por sua amplitude e especificidade, optou-se até então deixar apenas referenciado no documento de encerramento”.

Análise do Controle Interno

Conforme observado, a unidade já iniciou as tratativas para saneamento da constatação, não apresentado novos fatos que elidissem os apontamentos.

Ademais, mantém-se o entendimento de que o registro da memória de cálculo nos documentos de abertura, nos termos de recebimento das ordens de serviço ou nos respectivos anexos contribuiria para maior eficiência e transparência no controle sobre a execução contratual, de modo que esses dados, preferencialmente, devem ser disponibilizados em conjunto com os artefatos de execução do contrato.

Recomendações:

Recomendação 1: Anexar, às Ordens de Serviço e aos Termos de Recebimento Definitivo, as respectivas memórias de cálculo que embasam os valores pactuados no âmbito dos contratos vigentes na área de Tecnologia da Informação e Comunicações.

4.1.2 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

4.1.2.1 INFORMAÇÃO

Verificação do atendimento das Recomendações da CGU.

Fato

A equipe de auditoria verificou o atual andamento do atendimento das recomendações estruturantes (assim consideradas as que influem nos macroprocessos finalísticos da Unidade) consignadas em diversos Relatórios de Auditoria e registradas no sistema Monitor. Inicialmente, observou-se que os registros das recomendações no Relatório de Gestão estão compatíveis com os cadastrados no referido sistema no exercício de 2016, embora esta CGU tenha analisado posicionamentos durante a confecção do Relatório de Gestão por parte da Unidade. A metodologia consistiu em consultas ao Sistema-citado e nas interlocuções no decorrer do exercício de 2016 entre a equipe da CGU e as equipes dos distintos setores do MCTIC responsáveis pelo atendimento das recomendações.

Importante ressaltar a incorporação do Ministério das Comunicações pelo MCTI, formando o MCTIC, com novo regimento publicado pelo Decreto nº 8.877, de 18 de outubro de 2016. Tal fato acarretou uma diminuição do escopo normalmente acertado com o Tribunal de Contas da União, que desta feita prevê apenas a verificação das recomendações atendidas e pendentes de atendimento com impacto relevante sobre os controles internos dos macroprocessos finalísticos, ou seja, das chamadas recomendações *estruturantes*.

Com relação ao MCTI, foram identificadas ao todo 54 recomendações estruturantes, relativas às diversas áreas do órgão. Dessas, 45 (83,3%) estão atualmente encaminhadas



às Unidades para providências indicadas no sistema. Das outras nove, cinco estão em análise por esta CGU e quatro encontravam-se com o prazo de atendimento vencido. Estas últimas foram reiteradas à Unidade pelo sistema Monitor. O total das recomendações atendidas no exercício de 2016 (estruturantes ou não) pela Secretaria-Executiva foi de 15 (27,8% do total). Dentre os macroprocessos da Unidade alcançados pelas recomendações reiteradas ou em análise, podem ser citados: observações sobre a gestão das transferências voluntárias, com definição de responsabilidades, rotinas e prazos de controle; propostas de melhoria na avaliação dos contratos de gestão firmados entre o Ministério e as entidades qualificadas como organizações sociais; redução do estoque de Relatórios Demonstrativos Anuais acumulados de anos anteriores.

Considerando o Ministério das Comunicações (integrado ao MCTI em 2016), foram analisadas 33 recomendações estruturantes, 20 delas com prazo de resposta vencido (60,6%) e reiteradas via sistema Monitor. Não há pendências de análise por parte desta CGU. Em 2016, a Unidade atendeu quatro recomendações no total. Registre-se que o atendimento das recomendações decorrentes do Relatório de Auditoria nº 201600131, sobre a avaliação do macroprocesso de outorga dos serviços de radiodifusão, é tratado em ponto específico deste Relatório.

O acompanhamento do atendimento das demais recomendações emitidas por esta CGU às diversas áreas da Secretaria-Executiva do MCTIC será realizada durante o atual exercício, via sistema Monitor.

4.2 CONTROLES INTERNOS

4.2.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

4.2.1.1 INFORMAÇÃO

Verificação do registro dos processos disciplinares relativos à Unidade no sistema CGUPAD.

Fato

A equipe de auditoria, em obediência à Portaria CGU nº 1043/2007, procedeu à verificação dos registros dos processos disciplinares relativos à Unidade no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGUPAD, sistema que visa armazenar e disponibilizar as informações sobre os procedimentos disciplinares instaurados no âmbito dos órgãos, entidades, empresas públicas e sociedades de economia mista do Poder Executivo Federal. Foram observadas a tempestividade e a fidedignidade dos registros em relação ao conteúdo do Relatório de Gestão que versa sobre o tema. Foi também verificado que consta no sítio eletrônico da CGU cadastro do Coordenador Ministerial, seu substituto e a administradora do sistema no âmbito do MCTIC. Ressalte-se que a competência quanto à avaliação do mérito dos procedimentos disciplinares é da Corregedoria-Geral da União (CRG), cabendo à equipe limitar sua análise à verificação do registro dos processos no sistema CGU-PAD. São 41 processos no total (somando 16 do antigo MCTI e 25 do então Ministério das Comunicações), sendo seis desses instaurados para apuração de dano ao erário (tendo sido finalizado apenas um deles no exercício em exame). Durante o exercício de 2016 foram instaurados 18 procedimentos disciplinares e concluídos nove processos.

Dos exames, a equipe de auditoria observou discrepâncias entre o registro do andamento de alguns processos no CGUPAD e no Relatório de Gestão da Unidade.



Com base na análise das justificativas apresentadas, foi solicitado à Unidade que realize ajustes no Relatório de Gestão ou no sistema CGUPAD, de acordo com o andamento atualizado do processo, a fim de harmonizar os registros.

Da mesma forma, quanto à tempestividade, constatou-se que havia quinze processos registrados no CGUPAD com atraso superior a trinta dias entre a ocorrência do fato ou ato e o cadastro no sistema. Questionada, a Unidade se manifestou alegando demora na Portaria que unifica os antigos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação e o das Comunicações, com mudanças na estrutura dos dois órgãos, como fusão de departamentos. Considerando que a maioria dos registros (26 do total de 41) foi realizada dentro do prazo previsto, e que o exercício em análise efetivamente trouxe mudança significativa aos processos administrativos internos da Secretaria Executiva, a equipe de auditoria acata a justificativa.

4.3 CONTROLES EXTERNOS

4.3.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

4.3.1.1 CONSTATAÇÃO

Insuficiência de registro no Relatório de Gestão, referente ao exercício findo em 31.12.2016, sobre as deliberações do Tribunal de Contas da União, dirigidas à Secretaria de Políticas de Telecomunicações.

Fato

O quadro 7.4 – Resumo das Deliberações do TCU, constante da página 420, do Relatório de Gestão registra a situação de atendimento apenas do Acórdão nº 381/2014 – Processo TC nº 013.659/2014-6. Inexiste informação sobre a deliberação do TCU constante do Acórdão nº 28/2016 – Plenário, Processo TC nº 008.293/2015-5.

Conforme registrado em itens precedentes deste trabalho, o Acórdão nº 28/2016 recomendou ao então Ministério das Comunicações:

9.3. (...) que avalie a conveniência e a oportunidade de consolidar as diversas ações e planos específicos existentes no setor de telecomunicações em um único instrumento de institucionalização, que explicita a lógica de intervenção estatal no setor, no médio e no longo prazo, contemplando princípios, diretrizes, objetivos, metas, estratégias, ações, indicadores e mecanismos de monitoramento e avaliação, bem como as competências dos atores envolvidos, instâncias de coordenação e os recursos necessários para a sua implementação;

9.4. (...) que, no processo de revisão do PPA 2016-2019 (...) adotem providências com vistas a garantir que os indicadores associados ao programa temático 2025 – Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Cidadania estejam alinhados às necessidades identificadas no diagnóstico do programa, de forma a permitir o monitoramento tempestivo e efetivo do fenômeno identificado pelo mencionado diagnóstico;

Considerando-se as informações apresentadas pela Secretaria Executiva do MCTIC, no Relatório de Gestão, no sentido de que no contexto da vigência da nova estrutura administrativa, o cronograma estabelecido pela Diretoria de Gestão Estratégica para o Planejamento Organizacional, prevê a elaboração do Mapa Estratégico do MCTIC até setembro de 2017, para posterior desenvolvimento dos planos e ação em cada unidade,



observada a necessidade de revisões e ajustes a objetivos e metas do PPA vigente, evidencia-se a oportunidade de levar-se em consideração as deliberações do TCU no mencionado Acórdão, a fim de suprir a histórica lacuna no planejamento setorial, procedendo-se à devida atualização junto ao Tribunal de Contas da União..

Causa

Insuficiente monitoramento das deliberações do Tribunal de Contas da União.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Despacho Interno, O MCTIC manifestou-se no seguinte sentido:

(...) informo que esta CGPE reproduziu no Relatório de Gestão a integralidade das informações fornecidas pelas áreas em relação às deliberações do Tribunal de Contas da União, de forma que a referida lacuna deve ser esclarecida pela Secretaria de Telecomunicações.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, o MCTIC aponta que a inconsistência deveria ser esclarecida pela Secretaria de Telecomunicações. No entanto, não foi encaminhado a esta unidade de controle interno qualquer manifestação da secretaria mencionada.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a Secretaria Executiva aprimore os fluxos administrativos de acompanhamento das determinações e recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas da União, em articulação com a Assessoria de Controle Interno desse Ministério.

