



**CGU**

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

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

*Exercício 2017*

08 de outubro de 2018

**Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU**  
**Secretaria Federal de Controle Interno**

*RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO*

**Órgão: MINISTERIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVACÕES E  
COMUNICAÇÕES - MCTIC**

Unidade Examinada: Secretaria Executiva - SE/MCTIC

Município/UF: **Brasília/DF**

Ordem de Serviço: **201800644**

**Missão**

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

**Auditoria Anual de Contas**

Auditoria de caráter anual que tem por objetivos: avaliar os principais resultados alcançados, com ênfase na eficácia, eficiência e economicidade da gestão realizada pela unidade auditada; informar e destacar as boas práticas administrativas e seus impactos no desempenho da unidade e destacar as falhas que impactaram o atingimento dos resultados, informando as providências corretivas necessárias, as que estão em andamento e/ou previstas.

## **QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?**

O presente Relatório de Auditoria Anual de Contas trata dos atos e fatos relacionados à gestão da Secretaria-Executiva do MCTIC. Tal peça comporá o Processo de Contas da Unidade a ser submetido a julgamento pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

O objeto da presente avaliação consiste na atuação do MCTIC no âmbito das políticas de renúncias tributária, mais especificamente da Lei de Informática e do Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implementação de Redes de Telecomunicações – REPNBL-Redes, cujo montante de incentivos fiscais é da ordem de R\$ 6 bilhões ao ano.

Também compõe o objeto da presente avaliação o programa Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac), que oferece gratuitamente conexão à internet em banda larga para promover a inclusão digital em todo o território nacional.

Ainda, foram avaliados a gestão de pessoas e dos contratos de serviços terceirizados no âmbito do MCTIC, bem como a implantação da política de gestão de riscos e a transparência nos contratos de gestão celebrados com organizações sociais.

## **POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?**

A Decisão Normativa TCU nº 163/2017, determinou que os responsáveis pela gestão da Secretaria-Executiva do MCTIC no exercício 2017 tenham suas contas julgadas, mediante parecer prévio da CGU.

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

Foram verificadas melhorias significativas na gestão das prestações de contas encaminhadas pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática, cuja pendência de análise envolvia processos acumulados desde 2006.

Contudo, essas melhorias ainda não viabilizaram uma manifestação definitiva do Ministério quanto ao cumprimento, pelas empresas, das obrigações estabelecidas como contrapartida dos incentivos fiscais. Tal fato eleva consideravelmente a criticidade do risco de decadência de crédito tributário, caso as empresas não consigam comprovar os investimentos em P&D.

Verificou-se que a análise das prestações de contas decorrentes do REPNBL-Redes também constitui um ponto crítico, tendo em vista o reduzido número de projetos concluídos (apenas 75 de um total de 1.860 projetos aprovados).

Quanto ao Gesac, verificou-se que 970 pontos de presença (23% dos 4.175 apresentados pelo sistema) estão desconectados há mais de trinta dias, ensejando atuação do MCTIC, uma vez que a inoperância desses pontos pode representar, de forma conservadora, o pagamento de um valor estimado de R\$ 3,7 milhões mensais por serviços não utilizados.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Cogir - Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles Internos

COSO - *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*

CVM - Comissão de Valores Mobiliários

DEIDI – Departamento de Inclusão Digital;

DPO - Diretoria de Gestão das Unidades de Pesquisa e Organizações Sociais;

FEF - Fiscalização de Entes Federativos

Gesac - Programa Governo Eletrônico - Serviço de Atendimento ao Cidadão

GRC - Gerência de Redes de Clientes

IN - Instrução Normativa

MCTIC - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

MP - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

OS - Organização Social

P&D – Pesquisa e Desenvolvimento

RDA - Relatório Demonstrativo Anual

SCUP – Subsecretaria de Coordenações das Unidades de Pesquisa

SE – Secretaria-Executiva

SEPOD – Secretaria de Políticas Digitais

SETEL – Secretaria de Telecomunicações

SGDC – Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas

SIMMC - Sistema Integrado de Monitoramento

Sinditelebrasil - Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal

SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

TED – Termo de Execução Descentralizada

Telebras - Telecomunicações Brasileiras S/A

# SUMÁRIO

<b>QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?</b>	<b>4</b>
<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS</b>	<b>5</b>
<b>SUMÁRIO</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>10</b>
<b>1. Necessidade de melhorias na governança do MCTIC no âmbito das políticas de renúncia tributária</b>	<b>10</b>
<b>2. Resultados do REPABL-Redes abaixo das expectativas</b>	<b>13</b>
<b>3. Avaliação dos controles internos do REPABL-Redes</b>	<b>17</b>
<b>4. Avaliação dos resultados da Lei de Informática prejudicada devido à ausência de dados definitivos</b>	<b>19</b>
<b>5. Sobreposição de competências na descentralização da análise dos recursos decorrentes da Lei de Informática</b>	<b>22</b>
<b>6. Adoção do modelo de auditorias independentes para análise das prestações de contas da Lei de Informática</b>	<b>24</b>
<b>7. Necessidade de melhorias no processo de acompanhamento do Gesac.</b>	<b>25</b>
<b>8. Risco de descontinuidade do Gesac em 2019 por impossibilidade de prestação do serviço do Programa pela Telebras.</b>	<b>28</b>
<b>9. Necessidade de melhoria no indicador e meta associada para mensuração do atingimento dos objetivos do Programa Gesac.</b>	<b>30</b>
<b>10. Estágio atual de implantação da Política de Gestão de Riscos</b>	<b>31</b>
<b>11. Não implementação efetiva das medidas de transparência ativa relativas aos Contratos de Gestão mantidos pelo MCTIC com as Organizações Sociais</b>	<b>32</b>
<b>12. Possibilidade de economia de até 48% na contratação de serviços terceirizados de limpeza</b>	<b>34</b>
<b>13 – Possibilidades de melhorias, como o aumento de economicidade e de eficiência, na contratação de serviços terceirizados de vigilância armada e desarmada.</b>	<b>36</b>
<b>14. Análise da Gestão de Pessoas do MCTIC</b>	<b>41</b>
<b>15. Avaliação do cumprimento das recomendações emitidas pela CGU</b>	<b>42</b>

<b>16. Avaliação do cumprimento das determinações e recomendações do TCU</b>	<b>43</b>
<b>17. Avaliação da conformidade das peças do Relatório de Gestão</b>	<b>43</b>
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>44</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>46</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>48</b>
<b>I - MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA</b>	<b>48</b>
<b>II – QUADRO DE ATENDIMENTO À TRANSPARÊNCIA ATIVA PELAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS</b>	<b>71</b>

# INTRODUÇÃO

O presente Relatório apresenta os resultados da Auditoria Anual de Contas realizada sobre a prestação de contas anual na Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – (Sexec/MCTIC).

O MCTIC foi criado pelo Decreto nº 91.146, de 15 de março de 1985, tendo sua área de competência atualizada por meio do Decreto nº 8.877, de 18 de outubro de 2016, de modo a contemplar as atribuições do Ministério das Comunicações<sup>1</sup>. Neste sentido, o Ministério tem como competências os seguintes temas:

- Política nacional de pesquisa científica e tecnológica e de incentivo à inovação; de telecomunicações; de radiodifusão; de desenvolvimento de informática e automação; de biossegurança; espacial e nuclear.
- Planejamento, coordenação, supervisão e controle das atividades de ciência, tecnologia e inovação.
- Serviços postais, telecomunicações e radiodifusão.
- Controle da exportação de bens e serviços sensíveis.
- Articulação com os Governos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com a sociedade civil e com órgãos do Governo federal para estabelecimento de diretrizes para as políticas nacionais de ciência, tecnologia e inovação.

A Auditoria Anual de Contas foi realizada com o objetivo de fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas do órgão, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme definido pela Decisão Normativa TCU nº 163, de 06 de dezembro de 2017.

Nesse sentido, com base no escopo acordado com o Tribunal de Contas da União – TCU, foram avaliadas a gestão do MCTIC em relação a renúncias tributárias, sobretudo por meio de sua atuação no âmbito da Lei de Informática e do Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga - REPNBL. No que toca aos resultados qualitativos e quantitativos, além dos programas supracitados, foi analisado também o programa Governo Eletrônico - Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac).

No âmbito dos controles internos, foram verificadas as contratações de serviço de limpeza e vigilância. Foram analisados, ainda, o estágio de implantação da política de riscos do MCTIC, sua gestão de pessoas, a conformidade das peças e o cumprimento das recomendações/determinações estruturantes emitidas pela CGU e pelo TCU.

Para esta avaliação, realizou-se análise documental, com amostragem não-probabilística, utilizando os critérios de materialidade e relevância. O trabalho foi

---

<sup>1</sup> Segundo o sítio do Ministério, em 12 de maio de 2016 a Medida Provisória nº 726, convertida na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, extinguiu o Ministério das Comunicações e transformou o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação em Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), expandindo o leque de contribuições do órgão na entrega de serviços públicos relevantes para o desenvolvimento do país.

realizado no período de 31/03/2018 a 31/08/2018, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, e os exames abrangeram a análise de documentos relativos à gestão da unidade no exercício de 2017. Ressalte-se que, embora não tenha havido restrições, os sucessivos atrasos no envio das respostas às Solicitações de Auditoria prejudicaram o andamento dos trabalhos, sobretudo no que toca à Lei de Informática.

Considerando os itens abordados, destacam-se as oportunidades de melhorias detectadas na gestão das renúncias tributárias, conforme fatos registrados no relatório, para as quais foram emitidas recomendações a serem acompanhadas pela CGU.

# RESULTADOS DOS EXAMES

## 1. Necessidade de melhorias na governança do MCTIC no âmbito das políticas de renúncia tributária

A presente análise trata da atuação do MCTIC nas políticas que envolvem gastos tributários, mais especificamente daqueles decorrentes da Lei de Informática (Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991 e alterações) e do Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações – REPMBL-Redes (Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012). Foi analisado o grau de aderência da atuação do Ministério a algumas das melhores práticas de governança aplicáveis ao setor público.

O gasto tributário, também conhecido como renúncia tributária, pode ser realizado por meio de toda e qualquer situação que promova presunção creditícia, isenção, anistia, redução de alíquota, dedução, abatimento e diferimento de obrigações de natureza tributária. A finalidade dessa renúncia tributária pode ser: (i) compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo; (ii) compensar ações complementares às funções típicas de estado desenvolvidas por entidades civis; (iii) promover a equalização de rendas entre regiões; e/ou (iv) incentivar determinado setor da economia.<sup>2</sup>

No que se refere à governança, que compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade<sup>3</sup>, o enfoque da análise recaiu principalmente sobre o mecanismo de controle. Esse mecanismo avaliado abrange, dentre outros componentes, a gestão dos riscos relacionados à Lei de Informática e ao REPMBL-Redes, os controles internos dessas políticas, a transparência e o *accountability*, que trata da prestação de contas dos resultados alcançados e da responsabilização pelos atos praticados.

No âmbito do REPMBL-Redes, verificaram-se fragilidades no componente *accountability*, mais especificamente na prestação de contas dos resultados decorrentes do Regime, ou seja, os investimentos para implantação, ampliação e modernização das redes de telecomunicações. Conforme tratado em ponto específico do presente relatório (item 2), caso esses investimentos, que foram relativamente baixos quando comparados ao volume total de investimentos previstos nos projetos aprovados, fossem

---

<sup>2</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. Demonstrativo de Gastos Tributários PLOA 2018. Brasília: Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, Agosto/2017. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/demonstrativos-dos-gastos-tributarios-dgt>

<sup>3</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília, DF.

realizados, as empresas poderiam ter usufruído de benefícios fiscais na aquisição de equipamentos que fariam parte do projeto.

Esse baixo volume de investimentos nas redes de telecomunicações pode ser uma evidência de que o risco de os resultados do REPÚBL-Redes não terem sido alcançados foi subestimado. Sendo assim, recomenda-se que esse risco seja objeto de uma avaliação criteriosa, caso haja renovação do Regime ou concepção de outros que tenham por fim promover a atuação privada por meio de desoneração fiscal, tendo em vista que esse risco, de fato, se realizou (apenas 4% dos projetos aprovados foram concluídos), gerando significativo impacto nos resultados do REPÚBL-Redes.

Ainda no âmbito do REPÚBL-Redes, o acompanhamento concomitante da execução dos projetos de investimentos nas redes de telecomunicações poderia constituir uma excelente oportunidade de melhoria, especialmente para mitigar o risco de que os resultados do Regime não fossem alcançados. Esse acompanhamento *pari-passu*, segundo a avaliação dos controles internos realizada no item 3 do presente relatório, teria favorecido um fluxo contínuo e oportuno de informações que viabilizaria uma atuação mais efetiva do MCTIC, no sentido de orientar e corrigir tempestivamente eventuais desvios na política de incentivos fiscais de que trata o REPÚBL-Redes.

No âmbito da Lei de Informática, da mesma forma que no REPÚBL-Redes, verificou-se que a análise da execução das contrapartidas constitui um ponto crítico da política de renúncia tributária. Conforme tratado em ponto específico do presente relatório (item 4), as prestações de contas dos investimentos em P&D, que constituem a contrapartida das empresas pelos benefícios fiscais usufruídos, ainda carecem de manifestação definitiva do MCTIC. Apesar dessas prestações terem sido objeto de análise, verificou-se que em 66% delas houve glosa nos investimentos em P&D realizados, cujo valor total do débito apurado é da ordem de R\$ 7,1 bilhões.

Em virtude dessas glosas sobre os investimentos em P&D, há possibilidade de as empresas beneficiárias contestarem os resultados das análises realizadas. Enquanto essas contestações não forem apreciadas pelo MCTIC, não há uma definição sobre o volume real dos investimentos, ou seja, sobre os principais resultados da Lei. Essa indefinição prejudica o processo de tomada de decisão com vistas à realização de ajustes na política, uma vez que seus gestores não dispõem da informação necessária de forma completa.

Ainda sobre a Lei de Informática, cabe ressaltar que algumas dessas prestações de contas sem manifestação definitiva por parte do MCTIC referem-se a investimentos realizados há mais de dez anos. Também deve ser considerado que, apesar da análise das contestações apresentadas pelas empresas beneficiárias ter constituído o objeto do TED celebrado com o Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer em 2014, o MCTIC celebrou um novo TED com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em 2017, no valor de R\$ 3,5 milhões, conforme tratado em ponto específico do presente relatório (item 5).

Essa nova descentralização pode elevar a criticidade do processo de prestação de contas da Lei de Informática, tendo em vista o tempo necessário ao aprendizado dos

conceitos, metodologias e procedimentos da política pelo novo ator (UFRGS), agravando ainda mais a intempestividade do MCTIC na manifestação definitiva sobre a cumprimento das contrapartidas. Além disso, essa criticidade pode aumentar devido ao risco decorrente da inserção de um ator privado no processo de prestação de contas da Lei de Informática: a auditoria independente, cuja atuação não se limita à análise contábil, abrangendo o mérito dos investimentos em P&D, conforme tratado no item 6 do deste relatório.

Diante do exposto, observa-se que, tanto no âmbito do REPNBL-Redes quanto no âmbito da Lei de Informática, a análise das prestações de contas relativas ao cumprimento das contrapartidas constitui uma etapa que apresenta consideráveis oportunidades de melhoria. Uma dessas oportunidades consiste no estabelecimento de uma gestão de riscos e controles internos, em atendimento ao disposto no art. 17 do Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal.

Assim, tendo em vista a relevância e materialidade dessas contrapartidas, bem como o volume das renúncias tributárias envolvidas, estimadas em R\$ 5 bilhões anuais no âmbito da Lei de Informática e em R\$ 1 bilhão ao ano<sup>4</sup> no âmbito do REPNBL-Redes, faz-se necessária a implementação de práticas de governança pública direcionadas para a busca e monitoramento dos resultados, de acordo com o Decreto nº 9.203/2017 (art. 4º, incisos I e III).

Ao implementar a gestão de riscos sobre a atuação do MCTIC no âmbito das políticas tributárias, recomenda-se fazer uma avaliação criteriosa do risco de que as contrapartidas das empresas frente aos incentivos fiscais não sejam adequadamente cumpridas, uma vez que constituem um dos principais resultados das políticas de renúncias tributárias. No âmbito da Lei de Informática, essas contrapartidas são representadas essencialmente pelos investimentos em P&D, enquanto que, no âmbito do REPNBL-Redes, são representadas pelos investimentos para implantação, ampliação e modernização das redes de telecomunicações.

Outro risco que também deve ser considerado decorre da inserção de atores privados no processo de análise das prestações de contas, a exemplo das auditorias independentes no âmbito da Lei de Informática. Esse risco evidencia a necessidade de implementação de um conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, ou seja, um programa de integridade. A implementação desse programa deverá observar as orientações constantes da Portaria CGU nº 1.089/2018, bem como as diretrizes do Decreto nº 9.203/2017.

Além disso, considerando que o componente *accountability* é composto não somente pela prestação de contas, mas também pela responsabilização, faz-se necessário definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das

---

<sup>4</sup> Tendo em vista os resultados alcançados pelo REPNBL-Redes, essa previsão foi atualizada para o montante cerca de R\$ 502 milhões, referente a toda a vigência do Regime, ou seja, o período compreendido entre 2013 e 2016.

estruturas encarregadas da análise das prestações de contas, em atendimento à diretriz constante do inciso X, artigo 4º, do Decreto nº 9.203/2017. Essa formalização seria a primeira etapa para responsabilizar os agentes, públicos ou privados, que atuam na análise do cumprimento das contrapartidas pelas empresas beneficiárias das políticas de incentivos tributários.

Apesar da responsabilidade pelo ateste da execução desses investimentos estar formalmente atribuída aos responsáveis pelo Departamento de Banda Larga e pelo Departamento de Ciência Tecnologia e Inovação Digital, no âmbito do REPNBL-Redes e da Lei de Informática, respectivamente<sup>5</sup>, observa-se que, na prática, essa responsabilidade está difundida.

Essa responsabilização difusa, decorrente sobretudo da quantidade de atores envolvidos no processo de análise desses investimentos, dificulta a identificação dos responsáveis por eventuais análises inadequadas. No âmbito da Lei de Informática, por exemplo, as análises foram realizadas por especialistas contratados pela Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação (FACTI), porém os todos pareceres técnicos são atribuídos ao Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer (CTI), enquanto que os eventuais recursos contra essas análises serão analisados pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Portanto, visando aumentar a eficiência e eficácia das políticas de renúncia tributária no âmbito do MCTIC, recomenda-se instituir controles para verificar, segundo critérios de materialidade, relevância e criticidade, a adequação das análises realizadas pelos atores externos ao Ministério. Ainda, visando um incremento da transparência, da segurança jurídica, da previsibilidade e da confiança do mercado, recomenda-se divulgar quem são e quais as atribuições dos agentes (inclusive os externos ao MCTIC) envolvidos no processo decisório de ateste dos investimentos realizados pelas empresas em contrapartida aos benefícios fiscais usufruídos.

## **2. Resultados do REPNBL-Redes abaixo das expectativas**

O Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações – REPNBL-Redes tem o objetivo de incentivar, por meio da desoneração de tributos federais, as empresas participantes a realizarem investimentos para implantação, ampliação e modernização das redes de telecomunicações.

Durante o período previsto na legislação, as empresas submeteram seus projetos de investimentos ao antigo Ministério das Comunicações (atual MCTIC) para uma avaliação se estariam de acordo com as diretrizes do Regime. Após a aprovação do projeto, as empresas solicitaram habilitação junto à Receita Federal do Brasil. Uma vez

---

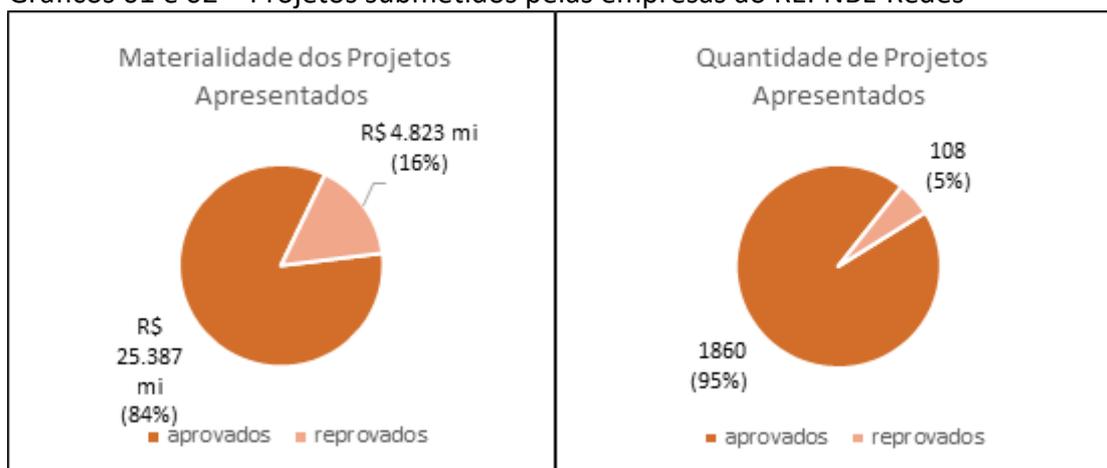
<sup>5</sup> Essa atribuição de responsabilidade consta da Portaria MC nº 55, de 12 de março de 2013, publicada pelo extinto Ministério das Comunicações, e da Portaria MCTIC nº 5184, de 14 de novembro de 2016, que aprova o regimento interno do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

habilitadas, as empresas podiam executar seus projetos com suspensão do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), da Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep).

Essa suspensão de tributos somente seria convertida em isenção pela Receita Federal, com a alíquota dos impostos reduzida a zero, quando as empresas concluíssem seus projetos e o Ministério atestasse que a rede de telecomunicações instalada está em conformidade com o projeto outrora aprovado e respeita os normativos vigentes. Caso contrário, a Receita Federal cancela a habilitação, obrigando o recolhimento dos tributos suspensos, acrescidos de multa e juros de mora, contados a partir da data de aquisição dos bens e serviços.

Ao longo da vigência do REPUBLIC-Redes, verificou-se que 38 empresas diferentes submeteram um total de 1.968 projetos cujo montante corresponde a investimentos da ordem de R\$ 30,21 bilhões. Dos projetos submetidos, foram reprovados apenas 108 projetos cujos investimentos correspondem a cerca de R\$ 4,82 bilhões.

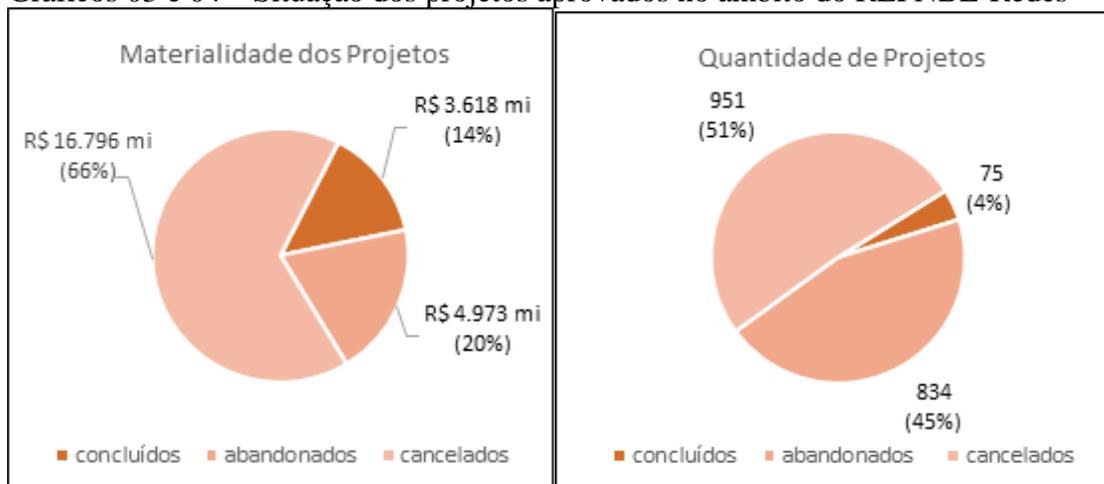
Gráficos 01 e 02 – Projetos submetidos pelas empresas ao REPUBLIC-Redes



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir da base de dados do SisREPUBLIC.

Conforme estabelecido no art. 15 do Decreto nº 7.921/2013, as empresas teriam o prazo até 31 de dezembro de 2016 para concluir os projetos. Em verificação realizada após essa data, foi observado o cancelamento de 951 projetos. Além disso, verificou-se que outros 834 foram considerados abandonados por não prestarem contas mediante a apresentação do relatório final de execução, em atendimento ao disposto no parágrafo 1º do art. 21 do Decreto nº 7.921/2013.

Gráficos 03 e 04 – Situação dos projetos aprovados no âmbito do REPUBLIC-Redes



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir da base de dados do SisREPUBLIC.

Assim, restaram apenas 75 projetos que concluíram a execução mediante a apresentação do relatório final de execução. Esses projetos representam investimentos no montante aproximado de R\$ 3,6 bilhões, valor que representa cerca de 10% dos projetos apresentados na fase de aprovação.

Em decorrência do reduzido percentual de projetos concluídos, a Receita Federal atualizou as estimativas totais para as suspensões tributárias no âmbito do REPUBLIC-Redes. Essa atualização representou uma redução de cerca de 84% no valor dos tributos suspensos, de aproximadamente R\$ 3,143 bilhões para R\$ 502,11 milhões, distribuídos conforme a tabela a seguir.

Tabela 01 – Previsão das Renúncias do REPUBLIC-Redes (em R\$)<sup>6</sup>

IMPOSTO	2013	2014	2015	2016	TOTAL
<b>IPI</b>	-	R\$ 7,01 milhões	R\$ 41,96 milhões	R\$ 72,05 milhões	<b>R\$ 121,02 milhões</b>
<b>PIS/PASEP</b>	-	R\$ 3,94 milhões	R\$ 23,57 milhões	R\$ 40,47 milhões	<b>R\$ 67,98 milhões</b>
<b>Cofins</b>	-	R\$ 18,13 milhões	R\$ 108,56 milhões	R\$ 186,42 milhões	<b>R\$ 313,11 milhões</b>
<b>Total</b>	-	<b>R\$ 29,08 milhões</b>	<b>R\$ 174,09 milhões</b>	<b>R\$ 298,94 milhões</b>	<b>R\$ 502,11 milhões</b>

Fonte: Receita Federal – Demonstrativo de Gastos Tributários Bases Efetivas 2015 - Série 2013 a 2018

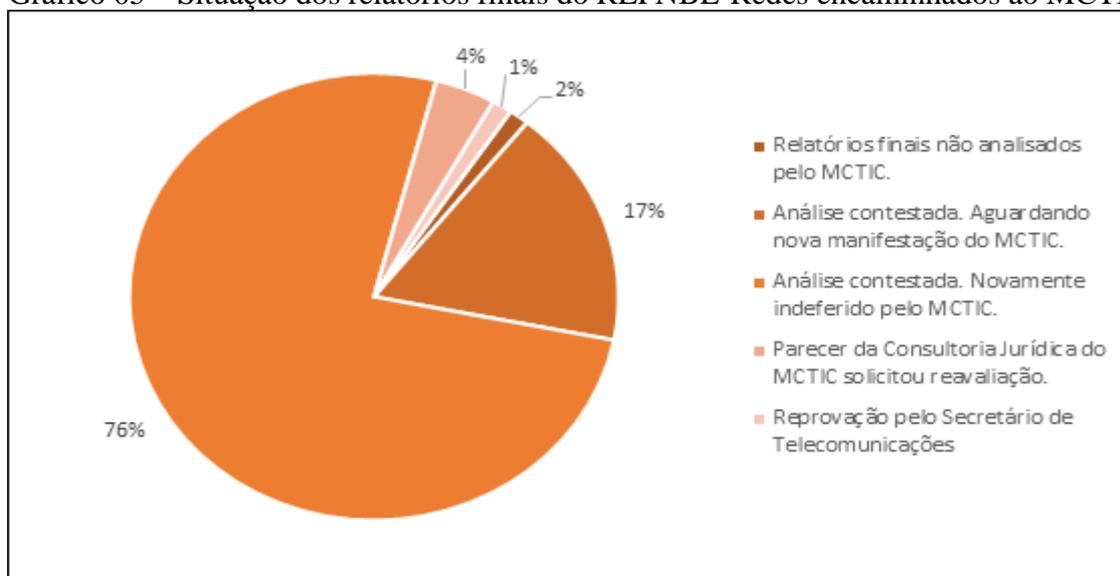
<sup>6</sup> Os valores referentes a 2013, 2014 e 2015 são estimativas realizadas a partir de bases efetivas, enquanto os valores referentes a 2016 são projeções.

Observa-se que, ao longo da vigência do REPABL-Redes, o volume de investimentos nas redes de telecomunicações esperado dos projetos concluídos pelas empresas, cerca de R\$ 3,6 bilhões, é bastante superior ao volume previsto de renúncias tributárias, ou seja, R\$ 502 milhões.

Contudo, cabe ressaltar que esse volume de investimentos nas redes de telecomunicações pode ser consideravelmente menor tendo em vista que, apesar de o MCTIC ter analisado a quase totalidade dos 75 relatórios finais, verificou-se que, até a conclusão dos trabalhos de auditoria, nenhum projeto havia sido aprovado pelo Ministério.

Ainda, verificou-se que a área técnica do MCTIC recomendou a reprovação de 57 projetos que foram reapreciados, em virtude de contestação apresentada pelas empresas beneficiárias. Esse quantitativo representa cerca de 76% dos relatórios finais encaminhados ao Ministério, conforme consta do gráfico a seguir.

Gráfico 05 – Situação dos relatórios finais do REPABL-Redes encaminhados ao MCTIC



Fonte: Elaborado a partir dos processos administrativos de cada projeto disponíveis no SEI-MCTIC.

Diante do exposto, considerando o volume e a materialidade de projetos concluídos em comparação aos projetos aprovados, considerando ainda que, mesmo entre os projetos concluídos, uma parcela bastante representativa deles não terá sua prestação de contas aprovada, observa-se que os resultados do REPABL-Redes ficaram muito abaixo do esperado.

Embora fatores externos tenham influenciado os resultados da Política, notadamente a Crise Econômica do Brasil no período de 2014 a 2017, foi observado que falhas na etapa de planejamento e acompanhamento do Regime impediram o alcance dos objetivos almejados.

Na fase de planejamento foi observado que: não houve estudos para o diagnóstico da situação inicial; não foram elaborados objetivos quantificáveis; não foram elaborados indicadores de eficiência e de efetividade; não houve a elaboração de um plano de comunicação; não houve a realização de consultas ou audiências públicas;

não houve o estabelecimento de um processo de gerenciamento de risco; e que os investimentos aprovados estavam concentrados na Região Sudeste.

Na fase de acompanhamento foi observado que: não eram monitorados os indicadores estabelecidos; não foram realizadas fiscalizações *in loco* para acompanhamento dos projetos, somente foram realizadas fiscalizações na etapa final do Regime; e não foram promovidas análises dos relatórios parciais, somente dos relatórios finais. Essas falhas impediram que o Ministério adotasse medidas corretivas tempestivas para alteração do rumo da Política.

### 3. Avaliação dos controles internos do REPABL-Redes

O controle interno pode ser definido como o conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados. Seguindo orientação do *The Committee of Sponsoring Organizations – COSO* (Comitê das Organizações Patrocinadoras), organização americana sem fins lucrativos dedicada à melhoria dos relatórios financeiros por meio da ética, da efetividade dos controles internos e da governança corporativa, os controles internos podem ser estruturados em cinco componentes: (a) ambiente de controle; (b) avaliação de risco; (c) atividades de controle; (d) informação e comunicação; e (e) monitoramento. A IN MP/CGU nº 01/2016 adotou esta estruturação, atribuindo à alta administração dos órgãos e entidades a responsabilidade por estabelecer, manter monitorar e aperfeiçoar os controles internos.

A partir dessa definição, foram avaliados os controles internos relacionados à atuação do MCTIC na política de incentivos fiscais decorrentes do Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações – REPABL-Redes (Lei nº 12.715/2012), cujo objetivo é incentivar, por meio da desoneração de tributos federais, as empresas participantes a realizarem investimentos para implantação, ampliação e modernização das redes de telecomunicações.

Em relação ao componente **ambiente de controle**, que compreende, entre outros fatores, a estrutura organizacional e a atribuição de responsabilidades, verificou-se que a Portaria MC nº 55/2013 estabelece as principais competências dos atores envolvidos com o REPABL-Redes no âmbito Ministério das Comunicações (atual MCTIC). Entre esses atores, destaca-se o Departamento de Banda Larga – DEBAN, órgão da Secretaria de Telecomunicações do Ministério.

Compete ao DEBAN analisar, mediante nota técnica, a conformidade dos projetos de investimentos apresentados pelas empresas que desejam participar do REPABL-Redes. Essa análise, juntamente com um parecer da Consultoria Jurídica do MCTIC, subsidiará a decisão do diretor do DEBAN sobre a aprovação ou não dos projetos. Após a aprovação do projeto, compete ainda ao Departamento, com o apoio da Anatel,

fiscalizar sua execução nas condições aprovadas, bem como a utilização ou incorporação dos bens e serviços adquiridos com os benefícios do REPUBL-Redes. Somente após essa fiscalização, o diretor do DEBAN poderá expedir ato atestando a conclusão do projeto.

No que se refere ao componente **avaliação de risco**, que trata da mensuração, em termos de probabilidade de ocorrência e impacto, dos eventos que possam prejudicar os objetivos do REPUBL-Redes, o escopo da auditoria limitou-se ao risco da inexecução ou da execução inadequada dos projetos de investimentos. Tal risco apresenta criticidade elevada, uma vez que os projetos de investimentos correspondem à contrapartida esperada das empresas participantes pelos benefícios fiscais recebidos, ou seja, constituem um dos principais resultados do Regime.

Esse risco de inexecução ou de execução inadequada pode ter sido subestimado quanto à probabilidade de ocorrência e ao impacto sobre os objetivos do REPUBL-Redes. Em relação à probabilidade de ocorrência, verificou-se que o número de projetos concluídos está aquém do esperado, apenas 75 de um total de 1.860 projetos aprovados, conforme tratado em ponto específico do presente relatório. Quanto ao impacto, verificou-se que esse quantitativo de projetos concluídos corresponde a investimentos da ordem de R\$ 3,6 bilhões, cerca de 14% do valor total de projetos aprovados.

Quanto ao componente **atividades de controle**, que envolve as ações desenvolvidas para assegurar que os riscos sejam geridos, observou-se uma concentração da atuação do MCTIC na etapa inicial (de aprovação dos projetos) e na etapa final (de prestação de contas) do REPUBL-Redes, em detrimento de um acompanhamento concomitante da execução dos projetos. Tal concentração foi corroborada pelo próprio gestor do Regime que manifestou, em 2016, entendimento no sentido de que *“o acompanhamento in loco durante a fase de execução de projetos não contribuirá significativamente para o sucesso do programa”*.

A despeito do entendimento manifestado pelo gestor do Regime, o acompanhamento ao longo de execução dos projetos poderia representar uma considerável oportunidade de melhoria. Essa forma de acompanhamento permitiria a identificação de pontos críticos do REPUBL-Redes de forma mais tempestiva, viabilizando orientações efetivas aos beneficiários ou até mesmo eventuais ajustes na política, de modo a melhorar os resultados obtidos.

Nesse sentido, o acompanhamento e a coleta de dados ao longo da execução dos projetos de investimentos também pode representar uma oportunidade de melhoria para o componente **informação e comunicação**, que abrange a identificação, coleta e comunicação das informações necessárias à efetividade do REPUBL-Redes e o alcance de seus objetivos. O fluxo oportuno e tempestivo de informações, ocorrido em todas as etapas do Regime (aprovação, execução e prestação de contas) viabiliza o cumprimento adequado das responsabilidades de cada um dos atores envolvidos, especialmente das empresas beneficiárias.

Finalmente, com relação ao componente **monitoramento**, cuja finalidade é garantir que os controles estejam presentes e em funcionamento nas atividades

relativas ao REPUBL-Redes, também vislumbra-se uma oportunidade de melhoria relativa a um aumento da atuação do MCTIC durante a execução dos projetos de investimentos pelas empresas, seja por meio de fiscalização ou pela análise dos relatórios de execução, de modo a orientar e corrigir tempestivamente eventuais desvios na política de benefícios fiscais de que trata o Regime.

Diante do exposto, tendo em vista que a vigência do REPUBL-Redes encerrou ao final de 2016, recomenda-se que as análises e oportunidades de melhoria destacadas anteriormente sejam consideradas em uma eventual prorrogação do Regime ou até mesmo em novas políticas de renúncia tributárias com objetivos semelhantes. Cumpre ressaltar que, segundo IN MP/CGU nº 01/2016, os controles internos da gestão devem integrar as atividades, planos, ações, políticas, sistemas, recursos e esforços de todos que trabalhem na organização. Esses controles devem ser implementados como uma série de ações, realizadas em todas as operações da organização, de modo contínuo.

#### **4. Avaliação dos resultados da Lei de Informática prejudicada devido à ausência de dados definitivos**

A Lei de Informática (Lei nº 8.248/1991 e alterações) buscou incentivar as empresas a investirem em atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) mediante a isenção ou redução do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI relativo aos bens de informática e automação produzidos por elas.

Esses investimentos em P&D, realizados pelas empresas em contrapartida ao benefício fiscal, constituem o principal resultado decorrente da Lei de Informática. As empresas prestam contas desses investimentos por meio dos Relatórios Demonstrativos Anuais (RDA), instrumentos que devem ser apreciados pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (atual MCTIC), conforme previsto no Decreto nº 5.906/2006.

Entretanto, historicamente, essa competência do MCTIC não foi exercida da maneira adequada, resultando em um acúmulo de RDAs pendentes da análise técnica. Tendo em vista a materialidade envolvida, o tema tem sido objeto de acompanhamento constante da CGU, que, desde 2010, já apontava os riscos decorrentes dessa intempestividade e consequente acúmulo das prestações de contas<sup>7</sup>. Em 2013, o estoque dessas prestações de contas sem análise era constituído de mais de 1.900 relatórios, alguns aguardando análise há mais de dez anos. Naquela época, o benefício fiscal auferido pelas empresas cujas prestações integravam esse estoque era estimado em R\$ 14,8 bilhões (em valores não atualizados)<sup>8</sup>. Também cabe destacar que a ausência de análise dessas prestações prejudicou a verificação dos resultados almejados pela política, uma vez que não havia dados definitivos sobre os investimentos em P&D realizados pelas empresas, elevando a criticidade da situação.

---

<sup>7</sup> Relatório CGU nº 244136

<sup>8</sup> Relatório CGU nº 201316992

A fim de solucionar a questão, o MCTIC celebrou o 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, para "avaliação de 1.900 Relatórios Demonstrativos Anuais (RDA) da Lei de Informática - Lei nº 8.248/91". O resultado dessa avaliação apontou um débito potencial superior a R\$ 7 bilhões referente a investimentos em P&D não comprovados pelas empresas, conforme apurado no Relatório CGU nº 201700824.

Esse débito potencial correspondia a 85% do valor total dos investimentos em P&D realizados que foram avaliados pelo CTI Renato Archer. Destaca-se que a comprovação desses investimentos pelas empresas é condição necessária ao usufruto dos incentivos fiscais da Lei de Informática, cabendo suspensão da concessão de isenção/redução do IPI em caso de descumprimento.

Contudo, conforme consta do Decreto nº 5.906/2006 (Art. 36, § 1º), no caso de não aprovação dos RDAs, caberá recurso ao Ministro de Estado, no prazo de 30 dias, contados da ciência. Assim, fez-se necessário notificar as empresas habilitadas a usufruir os benefícios da Lei de Informática sobre os investimentos glosados. Cabe destacar que cerca de 70% dos valores foram glosados devido à falta de informações que permitissem o enquadramento do investimento como P&D. Assim, quando essas informações forem finalmente prestadas pelas empresas por meio dos recursos, será necessário um novo esforço de análise por parte do MCTIC.

A tabela a seguir apresenta a configuração atualizada da análise dos RDAs, evidenciando o quantitativo de relatórios analisados e o volume de investimentos em P&D que eles representam. Cabe ressaltar que os relatórios referentes ao ano-base 2017 ainda não foram analisados, pois o prazo de entrega se estende, excepcionalmente, até o dia 31 de dezembro de 2018, conforme previsto na Portaria MCTIC nº 3.118, de 12 de junho de 2018.

Tabela 02: Situação atualizada de análise dos RDAs recebidos entre 2006 e 2016.

Ano-Base	RDA Submetidos	RDAs Analisados		Situação da análise inicial notificada às empresas participantes					Débito de P&D*	
				Pendente	Sem Fruição	P&D Realizado	P&D Realizado Parcialmente	P&D Não Realizado	RDAs Pendentes de Análise e Notificação**	P&D Realizado Parcialmente e P&D Não Realizado
2006	283	283	100,00%	0	45	109	110	19	0	343.356.988,71
2007	323	323	100,00%	0	55	114	139	15	0	399.743.668,67
2008	381	380	99,70%	1	68	106	181	25	0	502.540.120,36
2009	447	447	100,00%	0	71	121	217	38	0	455.531.463,19
2010	456	455	99,80%	1	70	65	260	60	0	640.532.275,16
2011	445	445	100,00%	0	63	41	240	101	0	671.009.325,10
2012	466	465	99,80%	1	79	40	219	127	0	728.935.219,96
2013	506	505	99,80%	1	96	23	240	146	0	805.332.060,11
2014	539	539	100,00%	0	118	25	255	141	0	985.420.184,22
2015	547	535	98,00%	11	102	39	373	21	980.969,42	859.018.663,54
2016	527	524	99,40%	3	95	103	325	0	107.987,31	726.369.839,25
<b>Total</b>	<b>4920</b>	<b>4901</b>	<b>99,60%</b>	<b>18</b>	<b>862</b>	<b>786</b>	<b>2.559</b>	<b>693</b>	<b>1.088.956,73</b>	<b>7.117.789.808,27</b>

Data: situação em 04/07/2018

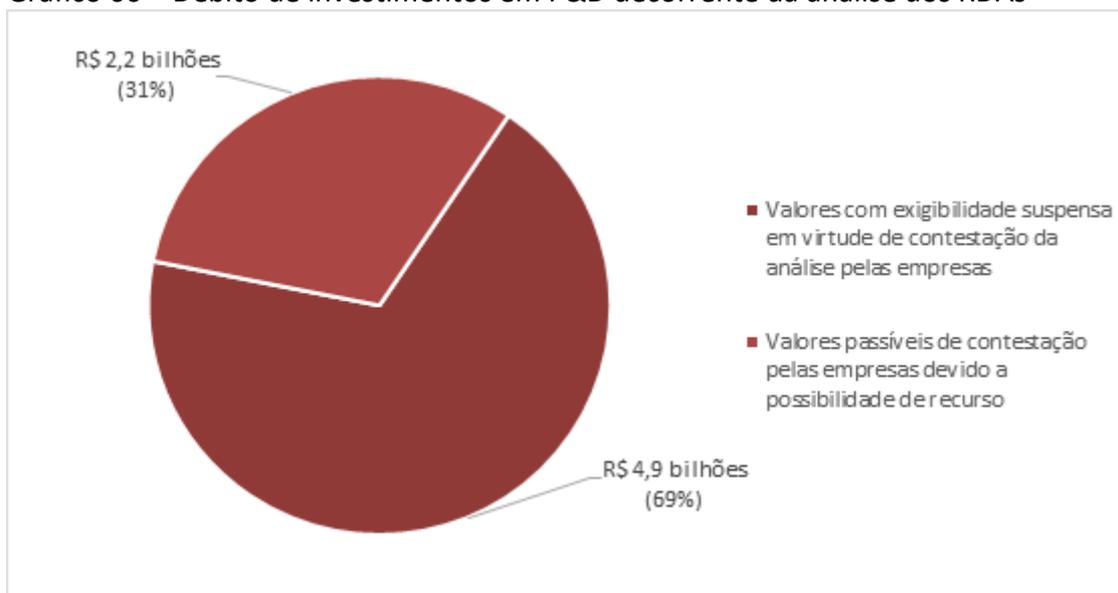
\* Débito calculado agregando-se os valores nominais de débito de aplicação de P&D calculados, resultantes da análise técnica  
\*\* Para os RDAs pendentes de análise, reportou-se o valor integral do investimento em P&D como se este não fosse aprovado

Fonte: MCTIC/SEPOD, 2018.

Quanto aos relatórios analisados, que representam 99,6% dos RDAs recebidos entre 2006 e 2016, verificou-se débito de investimentos em P&D em 3.252 relatórios, classificados na situação "P&D realizado parcialmente" ou "P&D não realizado". Nesses relatórios, que representam cerca de 66% dos RDAs, apurou-se um débito de investimentos em P&D cujo valor nominal é da ordem de R\$ 7,1 bilhões. Em valores atualizados, esse débito ultrapassa R\$ 10,5 bilhões, conforme consta da Nota Técnica nº 13.087/2018/SEI-MCTIC.

Contudo, os resultados dessas análises, que, segundo o MCTIC, já foram notificados às respectivas empresas beneficiárias, podem ser objeto de contestação. Até 15 de junho de 2018, haviam sido apresentadas 1.974 contestações referentes a investimentos em P&D no total de R\$ 2,2 bilhões. O valor restante do débito de investimentos ainda pode ser objeto de contestação, uma vez que o prazo ainda não havia expirado quando as informações foram obtidas.

Gráfico 06 – Débito de investimentos em P&D decorrente da análise dos RDAs



Fonte: elaborado a partir da Nota Técnica nº 13768/2018/SEI-MCTIC, de 15 de junho de 2018.

Tendo em vista o quantitativo de contestações apresentadas, bem como a materialidade dos investimentos que elas representam, faz-se necessário um novo esforço de análise por parte do MCTIC para que se possa apurar, de forma definitiva, os resultados proporcionados pela Lei de Informática<sup>9</sup>. Essa situação evidencia uma indefinição sobre os resultados alcançados pela Lei de Informática. Essa indefinição

---

<sup>9</sup> A solução adotada pelo Ministério para a análise das contestações apresentadas pelas empresas foi tratada em ponto específico do presente relatório (item 5).

prejudica as avaliações da política, bem como os ajustes de incentivos fiscais, tal qual aquele que ocorreu por meio da Medida Provisória nº 810/2017, convertida na Lei nº 13.674, de 11 de junho de 2018.

Ainda cabe destacar que os Relatórios Estatísticos dos Resultados da Lei de Informática, divulgados na Internet pelo MCTIC (disponíveis em <http://sigplani.mctic.gov.br>), foram elaborados a partir de estimativas e dados preliminares. Esses relatórios subsidiaram diversas avaliações da Lei e serviram de insumo para a tomada de decisão no âmbito da Política. Assim, tendo em vista a relevância e a materialidade das renúncias tributárias concedidas (da ordem de R\$ 5 bilhões anuais) e dos investimentos em P&D que deveriam ser realizados em contrapartida (cujo valor do débito atualizado estimado excede R\$ 10 bilhões), faz-se necessária a divulgação dos relatórios com os dados definitivos sobre os resultados da política de incentivos tributários.

Uma vez divulgados os dados definitivos sobre os investimentos em P&D efetivamente realizados, tendo em vista a competência prevista no Regimento Interno da SEPOD (Art. 15, inciso II), recomenda-se que a Coordenação-Geral de Incentivo à Inovação Digital elabore uma avaliação sobre a política de incentivos fiscais de que trata a Lei de Informática.

## **5. Sobreposição de competências na descentralização da análise dos recursos decorrentes da Lei de Informática**

Em 29 de setembro de 2017, o MCTIC firmou um termo de execução descentralizada (TED) com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), no valor de R\$ 3,5 milhões, para "*avaliação de aproximadamente 550 contestações e recursos aos pareceres sobre 3.000 projetos de 500 Relatórios Demonstrativos Anuais da Lei de Informática, exercícios de 2006 a 2016*".

Preliminarmente, impende esclarecer que os pressupostos dessa parceria não foram objeto de análise da equipe de auditoria. Isto posto, cabe observar que, conforme informações prestadas pelo MCTIC, foram apresentadas pelas empresas 1.974 contestações, das quais 42 já foram analisadas. Sendo assim, observa-se que o objeto dessa nova descentralização, realizada junto a UFRGS, pode estar subdimensionado.

Além disso, esses recursos e contestações objeto do TED decorrem da atuação do Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer (CTI-RA), unidade de pesquisa integrante da estrutura do próprio Ministério, no âmbito de um TED firmado em 2014, no valor de R\$ 17,6 milhões, para análise das prestações de contas dos investimentos em P&D realizados pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática. Contudo, já havia a previsão<sup>10</sup> de que o CTI-RA apreciase as eventuais contestações de suas análises

---

<sup>10</sup> Portaria MCTIC nº 863/2014 e Portaria SEPIN/MCTIC nº 26/2014.

mediante pareceres técnicos elaborados para subsidiar a tomada de decisão da então Secretaria de Políticas de Informática - SEPIN (atual SEPOD).

Ressalta-se principalmente o fato de que, segundo o MCTIC, a maior parte das glosas aplicadas se refere à falta de informações, e não ao mérito em si dos investimentos. Sendo assim, a maioria das análises a serem realizadas pela UFRGS em virtude dessa descentralização não tratam de uma reapreciação das análises anteriormente realizadas pelo CTI-RA, mas sim da apreciação de novas informações. Dessa forma, a inserção de um novo ator no processo de análise das prestações de contas provavelmente estenderá ainda mais o tempo necessário para a manifestação conclusiva do Ministério acerca do cumprimento das contrapartidas.

Desse modo, parece à esta CGU que seria oportuna uma reavaliação da descentralização realizada junto à UFRGS, de modo a ponderar acerca do custo-benefício do instrumento, tendo em vista que a análise dos investimentos realizados pelas empresas e das eventuais contestações já estavam previstas em instrumento anterior. Além disso, a reavaliação deve avaliar o risco de sobreposição de competências acerca das contestações e recursos, bem como quanto ao risco de agravamento da intempestividade do MCTIC na manifestação definitiva sobre o cumprimento das contrapartidas realizadas pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática.

Ressalta-se que essa intempestividade agrava consideravelmente o risco de decadência dos créditos tributários, apontado pela CGU em relatório publicado em 2016<sup>11</sup>, oportunidade em que a gestão do estoque de prestações de contas da Lei de Informática foi motivo de ressalva nas contas do então Secretário de Políticas de Informática. O referido relatório evidenciou que 64% dos potenciais débitos investimentos em P&D apurados pelo MCTIC (estimados em R\$ 7,1 bilhões, conforme a tabela 2), referem-se a exercícios encerrados há mais de 5 anos, prazo de prescrição das ações para aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, que abrange, inclusive, as entidades que recebam incentivos fiscais de órgão público.

Além disso, visando mitigar o risco de inadequação das análises das prestações de contas dos investimentos em P&D realizados pelas empresas, recomenda-se ao MCTIC verificar, por meio de amostras constituídas a partir de critérios de materialidade, relevância e criticidade, as análises realizadas pelos atores externos ao Ministério, seja o CTI-RA ou a UFRGS. Tal verificação faz-se necessária para assegurar, entre outros critérios, a conformidade, a coerência e a uniformidade das análises descentralizadas pelo MCTIC.

---

<sup>11</sup> Relatório de Auditoria nº 201600633

## **6. Adoção do modelo de auditorias independentes para análise das prestações de contas da Lei de Informática**

Na esteira do histórico da acumulação dos Relatórios Demonstrativos Anuais, instrumentos utilizados pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática para prestar contas dos investimentos em P&D realizados, o MCTIC propôs uma alteração no processo de prestação de contas.

A proposta do MCTIC resultou na edição da Medida Provisória nº 810/2017, convertida na Lei nº 13.674/2018, que alterou a Lei de Informática, especialmente quanto ao processo de prestação de contas dos investimentos em P&D realizados pelas empresas em contrapartida aos incentivos fiscais. Uma das principais alterações estabelece que as beneficiárias deverão encaminhar, juntamente com o demonstrativo anual de cumprimento das obrigações estabelecidas na Lei de Informática, um parecer elaborado por auditoria independente com manifestação conclusiva a respeito do cumprimento dessas obrigações.

Sobre essa alteração realizada na Lei de Informática, destaca-se a inserção de um novo ator no processo de análise das prestações de contas: as auditorias independentes. Essas entidades serão responsáveis por atestar a veracidade das informações prestadas pelas empresas a respeito dos investimentos em P&D realizados em contrapartida aos incentivos fiscais. Cabe destacar que a atuação das auditorias independentes no âmbito da Lei de Informática não se restringe aos aspectos contábeis, abrangendo uma manifestação sobre o mérito dos investimentos em P&D. Contudo, essa atuação fica condicionada ao credenciamento na Comissão de Valores Mobiliários – CVM, bem como à habilitação junto ao MCTIC.

Desse modo, a parametrização da atuação das auditorias independentes habilitadas constitui-se como etapa fundamental à eficácia do modelo proposto por meio da Lei nº 13.674/2018. Nesse sentido, o MCTIC editou, em 12 de junho de 2018, a Portaria nº 3.118, que dispõe sobre o cadastramento de firmas ou organizações de auditoria independente para exercer as atribuições previstas na Lei de Informática.

A Portaria MCTIC nº 3.118/2018 prevê, como requisito ao cadastramento, que as auditorias independentes disponham de profissional com capacidade técnica e experiência em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) na área de tecnologias, informação e comunicações (TIC). Ainda, o normativo prevê as sanções para essas entidades caso sejam verificadas, entre outras, as seguintes situações: (i) informações ou declarações falsas nos documentos necessários ao cadastramento; (ii) descumprimento das normas do Conselho Federal de Contabilidade na realização dos trabalhos; (iii) falsidade ou erro grave no relatório consolidado ou no parecer conclusivo; e (iv) divergências superiores a 20% entre os valores das obrigações de PD&I constantes do relatório de auditoria independente e aqueles apurados pela SEPOD.

Assim, tendo em vista as sanções previstas na Portaria MCTIC nº 3.118/2018, evidencia-se a importância da atuação da SEPOD no sentido de mitigar os riscos que possam prejudicar o alcance dos objetivos da Lei de Informática. Um desses riscos consiste na possibilidade de que prestações de contas contendo erro grave ou

informações falsas sejam aprovadas pelo MCTIC, viabilizando o usufruto dos incentivos fiscais sem o cumprimento adequado das obrigações estabelecidas na Lei de Informática.

Ainda sobre a atuação das auditorias independentes, o MCTIC informou que está elaborando, juntamente com o Instituto de Auditores Independentes do Brasil – Ibracon, um documento base que orientará as análises a serem realizadas por essas entidades. Esse tipo de iniciativa, já observada em outros órgãos, a exemplo do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços - MDIC no âmbito do regime Inovar Auto<sup>12</sup>, constitui uma boa prática, uma vez que favorece a padronização, eficiência e transparência das análises realizadas pelas auditorias independentes.

Contudo, deve ser levado em consideração que o CTI Renato Archer já desenvolveu uma metodologia específica para avaliação de RDAs no âmbito do Termo de Execução Descentralizada nº 01/2014. Além disso, considerando a natureza técnica das análises a serem realizadas pelas auditorias independentes, entende-se necessária a inclusão de outras instituições especializadas no tema de PD&I, especialmente aquelas que atuam na área de informática, automação e comunicações.

Diante do exposto, visando mitigar o risco de aprovação de prestações de contas com erros graves ou informações falsas, tendo em vista a materialidade dos incentivos fiscais envolvidos (estimados em R\$ 5 bilhões ao ano), recomenda-se ao MCTIC verificar a conformidade das análises realizadas pelas auditorias independentes no âmbito da Lei de Informática, a partir de amostras elaboradas com base em critérios de materialidade, relevância e criticidade.

Outro ponto da Portaria MCTIC nº 3.118/2018 que chama atenção é a abordagem aplicada em relação aos conflitos de interesse. Apesar do normativo vedar expressamente que as auditorias independentes prestem serviços em situações que possam configurá-los, não há um detalhamento sobre as hipóteses em que se caracteriza esse tipo de situação. Assim, tendo em vista a ausência de critérios mínimos de verificação, a implementação de controles que possam mitigar o risco de ocorrência de conflitos de interesse fica prejudicada.

## **7. Necessidade de melhorias no processo de acompanhamento do Gesac.**

O programa de Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac) se destina a prover conexão gratuita à internet banda larga para as comunidades de áreas remotas ou com populações vulneráveis social e economicamente, com o objetivo de promover a inclusão digital e social, bem como para incentivar ações de governo

---

<sup>12</sup> Manual para Auditoria de Conformidade do Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores - INOVAR-AUTO, disponível no endereço [http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/sdci/InovarAuto/Manual\\_de\\_Auditoria\\_-\\_Programa\\_Inovar-Auto.pdf](http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/sdci/InovarAuto/Manual_de_Auditoria_-_Programa_Inovar-Auto.pdf).

eletrônico para a população atendida. Atualmente o programa conta com mais de 4.000 Pontos de Presença em funcionamento.

O presente trabalho de auditoria buscou verificar o processo de acompanhamento e monitoramento do funcionamento do Gesac no exercício de 2017, e como o Departamento de Inclusão Digital (DEIDI), da Secretaria de Telecomunicações (SETEL) do MCTIC, responsável pelo Programa, atuou para correção de falhas e manutenção do Gesac.

Foi observado que o DEIDI conta com uma plataforma de gerência fornecida pelo consórcio contratado, chamado de Gerência de Redes de Clientes (GRC). A partir desse sistema é possível realizar o acompanhamento da disponibilidade e do tráfego de cada Ponto de Presença do Gesac. Além do GRC, o MCTIC gerencia o Sistema Integrado de Monitoramento (SIMMC), sistema de acesso ao público, que possibilita o acompanhamento à distância e em tempo real do funcionamento dos programas Gesac, Telecentros e Cidades Digitais, colaborando para que os cidadãos possam verificar a utilização dos mesmos, bem como tomar conhecimento da existência ou não de um ponto de inclusão digital em seu município.

Conforme manifestação apresentada, os dois sistemas, GRC e SIMMC, só são utilizados para monitoramento de tráfego e disponibilidade de cada Ponto de Presença. Informações como o status de cada Ponto (se estão em instalação, instalados, cancelados, desativados, transferidos, etc.), data de instalação, coordenadas geográficas e informações auxiliares sobre transferência e desativação dos Pontos são registradas em uma planilha eletrônica mantida pela equipe do DEIDI. Essa planilha eletrônica também contém informações sobre a comunicação e providências adotadas pelas prestadoras de serviço do Gesac ou pelas instituições beneficiárias e/ou proponentes para resolução de falhas.

Contudo, cabe destacar que, em que pese a planilha eletrônica constituir-se em uma forma de controle, tal instrumento é mais suscetível a erro de registro, pois possui um maior risco de perda dos dados e exige um trabalho minucioso para controle das informações. Dessa forma, verifica-se a necessidade de atuação do Ministério para fortalecimento dos controles utilizados para acompanhamento e monitoramento do Programa.

Para verificar a efetividade do monitoramento realizado pelo DEIDI, foram realizadas fiscalizações pontuais do funcionamento do Gesac no âmbito da 4ª fase do Programa de Fiscalização de Entes Federativos (FEF), ação de controle realizada pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) no período entre março e novembro de 2017.

Por meio do SIMMC foi realizado um levantamento de quais Pontos de Presença do Gesac não possuíam conectividade à internet por mais de trinta dias nos municípios alvo FEF. A amostra dessa fiscalização foi composta por 25 Pontos de Presença Gesac em quatorze municípios brasileiros situados em dez estados nacionais.

Desses Pontos de Presença Gesac inspecionados, quatorze eram escolas, sete eram postos de saúde, dois eram postos de fronteira e dois eram telecentros

comunitários. Destaca-se que somente em um único Ponto de Presença foi reportado que a conexão estava em uso, instalado em uma unidade militar no município de Breves/PA.

O principal motivo de os Pontos de Presença não fazerem uso do *link* disponibilizado pelo Gesac dava-se, segundo os gestores responsáveis pelas entidades fiscalizadas, por conta da qualidade da conexão, que seria deficiente e incapaz de suprir as necessidades e demandas das intuições.

Apesar das constatações de não conectividade dos Pontos de Presença do Gesac à época da auditoria<sup>13</sup>, o gestor, em sua última manifestação<sup>14</sup>, apresentou a documentação comprobatória da retomada de tráfego nos 25 Pontos fiscalizados.

Não obstante, em consulta ao SIMMC em 21 de agosto de 2018, verificou-se que 970 pontos de presença (23% dos 4.175 apresentados pelo sistema) estão desconectados há mais de trinta dias, ensejando atuação do MCTIC, uma vez que a inoperância desses pontos pode representar, de forma conservadora, o pagamento de um valor estimado de R\$ 3,7 milhões mensais por serviços não utilizados, considerando valor médio do ponto de presença de R\$ 560.

De todo modo, é necessário destacar que, à época da fiscalização realizada pela equipe de auditoria, foi verificado que em 17 Pontos o responsável local informou que houve a contratação de outro serviço de conexão à internet pela prefeitura para suprir a falta de qualidade ou falta de funcionamento do Gesac.

Este fato merece destaque, pois, em tese, a conexão Gesac seria destinada às localidades que não possuíssem outro meio de acesso à internet. Ademais, a contratação concomitante de dois prestadores de serviço para uma mesma função, um a nível federal (Gesac) e outro a nível municipal, representa desperdício de recursos de algum dos entes federativos.

Conforme dispositivo da Norma Geral do GESAC<sup>15</sup>, é competência da SETEL o levantamento das localidades sem acesso adequado à internet em banda larga para avaliação da aplicação das políticas públicas de telecomunicações.

Reconhece-se que, no momento da seleção dos Pontos para adesão ao Gesac, os beneficiários são questionados sobre a existência de outro meio de acesso à internet, e apenas aqueles casos em que não há oferta adequada de acesso em banda larga são elegíveis ao cadastramento para ativação.

Todavia, as fiscalizações realizadas pela CGU apresentam indícios de que há outras formas apropriadas de conexão à internet em banda larga à disposição do gestor

---

<sup>13</sup> A auditoria da CGU em campo nos pontos de presença foi realizada no período de março a novembro de 2017.

<sup>14</sup> Conforme informação contida no Ofício nº 36529/2018/SEI-MCTIC, de 13 de setembro de 2018.

<sup>15</sup> Art. 12 da Norma Geral do Gesac: Compete à Secretaria de Telecomunicações do MCTIC: I - relacionar todas as localidades, por município e estado, que caracterizem a oferta inadequada de acesso à internet em banda larga;"

local. Portanto, verifica-se a necessidade de atuação da SETEL para avaliação, nessas localidades, sobre a disponibilidades de serviços de conexão à internet em banda larga.

Ante todo o exposto, verifica-se que há falhas no monitoramento do Programa por parte do Ministério. Além disso, há deficiências no levantamento de informação sobre a disponibilidade de serviço de conexão à internet em banda larga e a real necessidade de aplicação do Programa GESAC nas localidades.

Destaca-se que o Ministério informou sobre o sistema SISGESAC, que tem o potencial de fortalecer os controles de monitoramento do Programa. Todavia, o sistema está em desenvolvimento e carece de esforço das áreas envolvidas para sua efetiva implementação.

## **8. Risco de descontinuidade do Gesac em 2019 por impossibilidade de prestação do serviço do Programa pela Telebras.**

Atualmente, o Programa Gesac é operacionalizado pelo Contrato nº 13/2014-MC, assinado em 6 de junho de 2014, e que prevê a contratação de serviços em regime continuado de transmissão bidirecional de dados em âmbito nacional pelo Consórcio Conecta Brasil Cidadão II para todos os Pontos de Presença do Programa, separados em cinco lotes.

Por meio do Terceiro Termo Aditivo ao Contrato, assinado em 9 de junho de 2017, foram prorrogados o prazo dos Lotes I a IV em 12 meses, ou seja, todos os Lotes de Pontos de Presença do Contrato teriam prazo de vigência até a data de 9 de junho de 2018.

Dessa forma, ante o término de vigência do Contrato, buscou-se verificar as providências adotadas pelo MCTIC para continuidade na prestação de serviço do Gesac.

Conforme manifestação do DEIDI, responsável pelo programa, foi elaborado um Termo de Referência para contratação do serviço do GESAC. Uma pré-proposta do Termo foi encaminhada para diversas empresas do setor, contudo, não houve resposta de nenhuma delas. O gestor alega ainda que após estudos realizados, somente a Telecomunicações Brasileiras S/A (Telebras) teria a capacidade técnica para prestar o serviço do GESAC em todo o território nacional nas novas condições que se estabeleceu para o Programa, como, por exemplo, o aumento da velocidade de conexão.

Assim, verificou-se que o Ministério, visando garantir a continuidade do Gesac, contratou por inexigibilidade a Telebras. No entanto, atualmente, a empresa está impedida de operacionalizar o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC) por ordem judicial.

Em suma, a Telebras contratou a empresa estrangeira Viasat Inc., com sede no Estados Unidos da América, para operacionalizar o uso de toda a capacidade da banda

não militar (Banda Ka) do SGDC, compreendendo o fornecimento de serviços e equipamentos que proporcionasse à Telebras oferecer acesso à internet em banda larga em todo território nacional e, assim, atender às demandas de políticas públicas de inclusão digital do governo federal. Todavia, empresa nacional protocolou ação na justiça alegando que havia firmando um pré-contrato com a Telebrás para uso de 15% da capacidade do satélite. No processo também foi discutida a questão sobre o risco à soberania brasileira pelo envolvimento da empresa estadunidense no uso do satélite nacional.

Até o momento da conclusão dessa auditoria, vigora uma liminar do Superior Tribunal Federal<sup>16</sup> que suspende a operação do SGDC pela empresa estrangeira, e, dessa forma, a Telebras não poderia executar o contrato com o MCTIC para atendimento do GESAC.

É importante salientar que a própria contratação da Telebras pelo MCTIC foi contestada pelo Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal (Sinditelebrasil) em juízo. Além do processo judicial, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1692/2018-Plenário, adotou medida cautelar para determinar a suspensão do Contrato MCTIC 02.0040.00/2017 com a Telebrás por possíveis irregularidades. Determina ainda oitiva com o Ministério para se manifestar sobre os indícios de irregularidade observados pelo Tribunal, para que possa julgar o mérito da matéria.

É importante salientar que não foi escopo dos trabalhos de auditoria desta CGU a verificação da regularidade da contratação da Telebrás pelo MCTIC, mas tão somente verificar as providências adotadas pelo Ministério para garantir a continuidade do Gesac.

Em que pese os problemas para execução do contrato com a Telebrás, foi observado que o DEIDI promoveu a prorrogação do Contrato atual nº 13/2014 com Consórcio Conecta Brasil Cidadão II. Por meio do Quinto Termo Aditivo ao Contrato, de 8 de junho de 2018, publicado no D.O.U. em 18 de junho de 2018, o atual Contrato foi prorrogado por um período de 12 meses, a partir do dia 9 de junho de 2018 até 9 de junho de 2019 para todos os Lotes (I a V). Além disso, o Termo Aditivo trata das questões dos recursos orçamentários e da garantia referentes à prorrogação.

Dessa forma, verifica-se que, embora o Ministério tenha adotado medidas para seguimento do atendimento do Gesac, há riscos de interrupção se não foram adotadas medidas adicionais para garantir a continuidade do programa até julho de 2019.

---

<sup>16</sup> Suspensão Liminar (SL) nº 1157, apresentada pela União contra a decisão da Justiça Federal que determinou a suspensão de contrato firmado entre a Telebrás e a empresa Viasat até a decisão de mérito da questão.

## 9. Necessidade de melhoria no indicador e meta associada para mensuração do atingimento dos objetivos do Programa Gesac.

Além de informações sobre a execução orçamentária e financeira, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP) registra os dados sobre os indicadores e metas associadas às ações orçamentárias.

O programa GESAC está sendo custeado por meio do Plano Orçamentário 0006 - *Disponibilização de Infraestrutura para Conexão e Acesso à Internet* e da Emenda de Comissão da Ação Orçamentária 20V8 - *Apoio a Iniciativas e Projetos de Inclusão Digital* do Programa 2021 - *Ciência, Tecnologia e Inovação*. Dessa forma, buscou-se verificar qual era o indicador utilizado para medir o alcance do objetivo do Gesac dentro do Plano Orçamentário 0006 e qual era a meta associada.

O indicador utilizado pelo Ministério é o número absoluto de instalações de Pontos de Presença no âmbito do programa. Conforme consta no SIOP a meta associada era a instalação acumulada<sup>17</sup> de 6.898 Pontos até o final do exercício de 2017.

No entanto, em que pese o cadastro no SIOP, foi observado que o indicador utilizado pelo DEIDI não é adequado para mensurar o alcance dos objetivos do Gesac. O programa visa o atingimento de locais carentes de conexão à internet em banda larga, com o intuito de promover a inclusão digital. O número absoluto de instalações realizadas não oferece informação sobre o grau de atingimento ou cobertura atingida desse objetivo.

Primeiramente, a SETEL deve realizar o levantamento da oferta adequada do serviço de conexão à internet em banda larga por prestador privado nas localidades do Brasil. Após esse estudo, o DEIDI deve realizar a verificação dos locais carentes de conexão, para conhecimento sobre o universo que se pretende atender com o Programa.

Em segundo lugar, deve-se considerar os Pontos em operação, pois os pontos instalados podem ser desativados e, assim, não estariam contribuindo para o atingimento dos objetivos do Programa.

Dessa forma, uma possibilidade de indicador seria uma relação do número de Pontos em operação pelo número de locais que necessitam de atendimento.

Como exemplo, considera-se o número de 6.898 como universo de locais que se pretende atender com o Gesac. No final de 2017, havia 4.344 Pontos em operação. Portanto o indicador hipotético demonstraria que 62,97% dos locais que necessitam de conexão já foram atendidos pelo Programa. A meta associada ao indicador seria elevar esse percentual a cada ano. Por exemplo, para o exercício de 2018, a meta prevista poderia ser elevar o percentual de atendimento para 70% dos locais.

---

<sup>17</sup> Refere-se ao número acumulado de instalações, ou seja, também considera as instalações já realizadas em exercícios anteriores.

É importante salientar que o indicador proposto permitiria, inclusive, uma mudança do universo a ser atendido. Conforme observado em campo, o número de locais a serem atendidos varia (há desinteresse do gestor local, desativação, contratação de conexão pelo gestor local, etc.) e o indicador proposto comportaria essa modulação do universo a ser atendido.

Verifica-se, portanto, a necessidade de alteração do indicador utilizado pelo Ministério, de forma a demonstrar a eficácia e o atingimento dos objetivos do Programa Gesac.

## **10. Estágio atual de implantação da Política de Gestão de Riscos**

A equipe de auditoria verificou o andamento da implantação da Política de Gestão de Riscos por parte da Unidade, bem como se tal documento está de acordo com os ditames da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal.

Com base nos exames realizados, verificou-se que a Unidade instituiu sua Política de Integridade, Gestão de Riscos e Controles Internos por meio da Portaria MCTIC nº 1.740, de 29 de março de 2018. Considerando que a necessidade de mapeamento e mitigação dos riscos são objetos de recomendação já emitidas pela CGU em exercícios anteriores, a exemplo dos Relatórios nº 201405621 e 20145616, é reforçada a necessidade de o Ministério empreender esforços para a efetiva implementação da gestão de riscos, sobretudo quando consideradas a materialidade e a criticidade das políticas públicas sob sua governança, a exemplo da Lei de Informática.

A publicação realizada é resultado de parte dos trabalhos do Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles Internos - Cogir, por sua vez instituído pela Portaria MCTIC nº 2.102, de 19 de abril de 2017. Tal Comitê, segundo Cronograma de Marcos fornecido pelo gestor, será ainda responsável pelas seguintes ações a serem implementadas durante o atual exercício:

- definição de um programa de capacitação nos assuntos pertinentes ao tema (até 30/05/2018);
- elaboração da metodologia de gestão de riscos (até 15/09/2018);
- identificação do mapa de riscos (data a definir; conclusão depende das etapas anteriores);
- aplicação e acompanhamento do mapa de riscos (data a definir; conclusão depende das etapas anteriores).

Da documentação fornecida, verificou-se, ainda, que o Cogir realizou apenas três reuniões até o momento, nos dias 22 de junho de 2017, 21 de fevereiro e 14 de junho de 2018. A Unidade informou também a realização de palestra de sensibilização sobre a importância da gestão de riscos, ministrada por servidor desta Controladoria, e

propostas de fluxogramas de combate ao nepotismo e ao conflito de interesses (não disponibilizados à equipe).

Observe-se que o Ministério optou por criar um subcomitê específico para tratar do Programa de Integridade, que deverá ser finalizado e aprovado até 30 de novembro do corrente ano, segundo preconiza o parágrafo único do art. 5º da Portaria CGU nº 1.089/2018.

Ademais, a equipe de auditoria questionou se os dirigentes participantes do Cogir emitiram, nos últimos doze meses, comunicações aos servidores, funcionários e demais colaboradores com a finalidade de informar as tratativas em curso para a efetiva implementação da política, bem como se os dirigentes participantes do Comitê estiveram presentes em eventos ligados ao tema gestão de riscos (treinamentos, conferências, *workshops*, palestras) como palestrantes ou ouvintes nos últimos doze meses. A Unidade informou que, para o atual exercício, há previsão de ações para informar e envolver os servidores quanto ao assunto e que busca ações de capacitação juntamente a órgãos como o Tribunal de Contas da União - TCU e a CGU, não havendo, portanto, evidências da participação dos dirigentes em ações de capacitação ao longo do exercício de 2017, embora eles tenham participado das reuniões realizadas.

Ressalta-se, nesse âmbito, o papel fundamental da alta administração na implementação da Política de Gestão de Riscos, consignado no art. 12 da IN MP/CGU nº 01/2016.

Por fim, tendo em vista o fato da Política de Integridade, Gestão de Riscos e Controles Internos do MCTIC estar recém-formalizada, compreende-se que o órgão ainda não possua documentação robusta relativa à sua operacionalização. Assim, a equipe de auditoria conclui que as ações adotadas até o momento cumprem parcialmente os requisitos mínimos da IN MP/CGU nº 01/2016, considerando que a metodologia que detalhará a operacionalização da Política ainda não está implementada.

## **11. Não implementação efetiva das medidas de transparência ativa relativas aos Contratos de Gestão mantidos pelo MCTIC com as Organizações Sociais**

O presente apontamento remete à recomendação contida no Relatório de Auditoria nº 201503413 (Auditoria Anual de Contas do exercício de 2014 da SE/MCTI), que preconiza a inclusão, em todos os Contratos de Gestão e respectivos Termos Aditivos firmados no âmbito do MCTI, cláusula expressa que obrigue as Organizações Sociais a dar publicidade aos gastos realizados com os recursos repassados pelo Ministério.

Conforme Nota Técnica nº 19/2016/CGOS/SCUP, a extinta SCUP, atual DPO, elaborou análise de riscos administrativos inerentes ao modelo de pactuação de resultados junto às organizações sociais, na qual identificou que o risco “informações

disponibilizadas pela OS sejam inadequadas e/ou insuficientes para permitir que as ações e gastos sejam fiscalizados mediante controle social” foi o que apresentou o maior resultado (probabilidade x impacto) dentre os vinte identificados pela Unidade.

As medidas mitigadoras para tratamento desse risco constam da Nota Técnica nº 23/2016-CGOS/SCUP. Dessas, extraem-se as que tratam da “Cláusula contratual do acesso à informação” e do “aumento da transparência ativa no sítio das OS”. Nesse contexto, destaca-se a informação de que o MCTIC estava dirigindo esforços no alcance de um subconjunto dos itens previstos na recomendação. Contudo, não foi apresentada documentação acerca dessas providências.

Ao final de 2016, houve nova comunicação da Secretaria-Executiva do Ministério às Organizações Sociais no sentido de que estas acrescentassem aos relatórios de gestão semestrais e anuais informações referentes aos itens restantes da recomendação em comento. Em 2017, no entanto, não foram evidenciadas ações desenvolvidas para o alcance da recomendação emitida.

Apesar das providências informadas, consulta aos sítios na Internet das Organizações Sociais efetuada em 2017 evidenciou que não houve cumprimento do recomendado, uma vez que, em geral, a maioria das informações previstas ainda não haviam sido publicadas, conforme quadro a seguir:

Tabela 03 – Percentual de atendimento à recomendação por Organização

<b>CGEE</b>	<b>EMBRAPII</b>	<b>RNP</b>	<b>CNPEM</b>	<b>IDSIM</b>	<b>IMPA</b>
23%	32%	32%	41%	50%	9%

Fonte: Sítios das organizações sociais. Consultas em 2017.

Observação: Para maiores detalhes, consultar Anexo II deste relatório.

Observa-se, assim, que as duas medidas mitigadoras propostas por si só não lograram o efeito esperado no alcance da recomendação efetuada à SE/MCTI. Ainda que a primeira tenha sido implementada, considera-se o fato de não terem sido seguidas do desenvolvimento e implementação de atividades de controle que contribuíssem para a obtenção de níveis aceitáveis de riscos e da definição de políticas e normas que suportassem as atividades de controles internos da gestão, conforme princípios de controle interno disposto na IN MP/CGU nº 01/2016.

Do exposto, ainda que os riscos tenham sido identificados e que medidas mitigadoras tenham sido propostas, não foram definidos controles internos da gestão adequados, dimensionados e desenvolvidos na proporção requerida pelos riscos no exercício de 2017.

Em 2018, o Ministério efetuou levantamento da situação de divulgação dos dados em comento pelas Organizações Sociais e expediu novo ofício solicitando informações sobre o cumprimento da recomendação.

Adicionalmente, informou o MCTIC que vem observando, periodicamente, a publicação dos documentos relativos ao Contrato de Gestão nos sítios das Organizações

Sociais e que grande parte das informações se encontram publicadas pelas organizações sociais.

Informou, também, que algumas OS justificaram a impossibilidade de publicação de alguns itens. Tais argumentações estão sob análise para posterior envio à Consultoria Jurídica para verificação de aspectos legais.

No alcance da recomendação efetuada, e que pode ser adotado como boa prática, o princípio 12 do Coso ICIF preconiza que a organização deve estabelecer atividades de controle por meio de políticas que estabeleçam o que é esperado e os procedimentos que colocam em prática essas políticas.

Outra boa prática consiste em relacionar, no contrato de gestão, as informações de transparência ativa a serem divulgadas pelas Organizações Sociais, a exemplo do contrato firmado entre a Secretaria de Estado da Saúde de Goiás e o Instituto de Gestão em Saúde.

Como benefício, o estabelecimento de atividades de controle possibilitará que as Organizações Sociais tenham pleno conhecimento de todos os itens a que devem dar transparência e de como o Ministério realizará o controle, com os possíveis reflexos sobre a renovação do Contrato de Gestão.

Do exposto, mantém-se o monitoramento da recomendação em tela, considerando o fato dela ainda não ter sido totalmente implementada.

## **12. Possibilidade de economia de até 48% na contratação de serviços terceirizados de limpeza**

A fim de avaliar a prestação de serviços de limpeza do MCTIC, foi avaliado o Contrato nº 02.0014.00/2016, firmado em 10 de agosto de 2016 com a empresa detentora do CNPJ nº 00.482.840/0001-38, no valor total de R\$ 1.899.096,60 e com vigência de doze meses. Observe-se que não foi apresentado o primeiro Termo Aditivo (referente à prorrogação feita em agosto de 2017) deste contrato à equipe de auditoria.

Inicialmente, observou-se que as produtividades seguem as determinações da Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008, vigente à época da assinatura do contrato (hoje revogada pela IN 05, de 25 de maio de 2017), conforme quadro abaixo:

Tabela 04 - Índices de Produtividade mínimos adotados pela IN 02

<b>Descrição</b>	<b>Índice de Produtividade em m<sup>2</sup></b>
Área interna	1/600
Área externa	1/1200
Esquadria externa	1/220
Fachada envidraçada	1/110
Jardinagem*	1/300

\*A IN 2 afirma expressamente que o normativo não abrange tal serviço. Valor da produtividade arbitrado pelo gestor.

Com relação ao controle e fiscalização dos serviços, foi constatado que a frequência dos funcionários é verificada eletronicamente por meio de cartão de ponto. A Unidade informou que as vistorias são realizadas semanalmente pelo fiscal do contrato, mas que não há registro por escrito. Também não há avaliação de satisfação dos usuários, conforme resposta do gestor ao questionamento realizado.

Do exame dos valores pagos, verificou-se que não há, no contrato, o detalhamento dos tipos de áreas a receberem os serviços (por exemplo, há apenas a indicação do total da área interna, sem mencionar como ela se divide – pisos acarpetados, laboratórios, banheiros, almoxarifados etc.). Tal fato ganha relevância à medida em que cada espécie de piso tem um índice de produtividade diferente, conforme o prevê art. 44 da IN 02.

Considera-se que a ausência deste memorial compromete a transparência do objeto contratual, ainda mais levando-se em conta que a Unidade não apresentou medição recente das áreas, o que pode ter acarretado imprecisões no cálculo da precificação dos serviços. Da mesma forma, não foram apresentados os documentos que subsidiaram o cálculo das áreas, ou seja, as medidas constantes do contrato. Instada a se pronunciar, a Unidade respondeu que o estudo está sendo realizado, indicando que não há estimativa atualizada das medidas apresentadas. Ressalte-se que a precisão deste dado é fundamental para que sejam corretamente estabelecidos os valores a serem pagos ao contratado, como indica o Caderno de Logística "Prestação de Serviços de Limpeza, Asseio e Conservação", divulgado pelo TCU em abril de 2014, em trecho abaixo transcrito:

*Os serviços serão contratados com base na Área Física a ser limpa, estabelecendo-se uma estimativa do custo por metro quadrado, observadas a peculiaridade, a produtividade, a periodicidade e a frequência de cada tipo de serviço e das condições do local, objeto da contratação.*

Sobre o instrumento de contratação, o gestor informou que o contrato foi renovado em agosto do presente exercício ainda sob os parâmetros da IN 02, o que demonstra falta de planejamento da Unidade, visto que a IN 05 está em vigência há quase um ano (setembro de 2017) e poderia ter sido firmado um novo procedimento licitatório que gerasse um instrumento contratual que respeitasse a norma mais recente. Ressalta-se que, por trabalhar com faixas de produtividade e assim dar flexibilidade ao gestor, a IN 05 deverá gerar maior economicidade aos cofres públicos em comparação com a IN 02.

A fim de ilustrar a economia potencial máxima mensal que poderia ser feita, considerando os parâmetros da IN 05, foi montado o quadro abaixo:

Tabela 05 - Cálculo da economia mensal máxima possível

Tipo de Área Física	Área (m <sup>2</sup> )	Produtividade no Contrato (m <sup>2</sup> /8h/servente)	Produtividade e máxima na IN 05	Valor unitário pago no contrato (R\$)	Valor unitário mínimo a ser pago – Caderno Técnico DF 2018 (R\$)	Economia mensal possível (R\$)
Área Interna	16.605	600	1.200	6,67	3,58	51.309,45
Área Externa	10.960	1.200	2.700	3,33	1,59	19.070,40
Esquadria Externa	3.915	220	380	1,52	0,96	2.192,40
Fachada Envidraçada	3.415	110	160	0,34	0,31	102,45

Jardinagem*	300	300	--	12,98	--	3.984,00
					<b>TOTAL</b>	<b>76.658,70</b>

\*Serviço não consta da IN 05 e também não está abrigado pela IN 02, motivo pelo qual o valor pago entra integralmente no cálculo.

Ou seja, em princípio seria possível economizar até R\$ 76.658,70 por mês, baixando o total mensal pago de R\$ 158.258,05 para R\$ 81.599,35, uma economia potencial de cerca de 48%.

Desse modo, a realização de uma nova contratação nos moldes da IN 05 mostra-se de grande relevância, por evitar a ocorrência de maiores prejuízos aos cofres públicos.

### **13 – Possibilidades de melhorias, como o aumento de economicidade e de eficiência, na contratação de serviços terceirizados de vigilância armada e desarmada.**

Foi analisado o Contrato nº 20/2017, celebrado entre o MCTIC e a Empresa Visan Segurança Privada Ltda, em 29 de agosto de 2017; cujo objeto é a contratação de pessoa jurídica especializada em prestação dos serviços de vigilância armada e desarmada, para atendimento da demanda do MCTIC em seus Blocos “E” e “R”. O valor anual dessa contratação é de R\$ 6.683.969,58, sendo que até o momento foram pagos R\$ 2.784.987,30.

Com intuito de se verificar a eficiência e economicidade dessa contratação, analisou-se a alocação dos postos de trabalho nos locais de execução contratual. Utilizou-se como critério as determinações contidas na Lei nº 8.666/93 e nas da IN nº 02/2008 e nº 05/2017, as quais orientam que os quantitativos a serem contratados devem se basear em estudos de demanda da unidade, tendo por base a demanda aferível objetivamente, demonstrando que os bens protegidos, a circulação de pessoas, as características do local ou quaisquer outras peculiaridades que justifiquem o dimensionamento realizado para satisfação das necessidades.

Nessa mesma linha, o Manual de Licitações e Contratações da Advocacia-Geral da União consigna a importância da demonstração da quantidade exata que suprirá a demanda existente na Unidade, tendo como objetivo alcançar a gestão eficiente de recursos públicos.

Em adição, o Manual dispõe que “a adequada mensuração das quantidades evita aquisições em quantidades desnecessárias, o dispêndio de recursos com objetos que não serão efetivamente utilizados ou, então, a necessidade, em curto espaço de tempo, de realização de nova licitação para o mesmo objeto. Trata-se, ainda, de exigência garantidora de que a atuação administrativa se pauta pelo critério da economicidade”.

Assim, tendo como orientação tal estrutura normativa, os testes realizados pela equipe de auditoria apontaram possibilidades de melhoria que podem acarretar numa execução mais econômica e eficiente do contrato ora analisado. A seguir, essas

conclusões serão apresentadas de forma agregada, por local de prestação, quais sejam: garagem e monitoramento de câmeras.

#### A) Garagem

Atualmente são alocados dois postos de vigilância por turno com escala 12 por 36 horas em cada garagem (dois diurnos e dois noturnos, ambos de segunda-feira a domingo), o que representa a presença de dois vigilantes por 24 horas diárias ininterruptamente em cada garagem. Frisa-se que, em horários em que não há expediente (feriados, finais de semana e à noite), os portões de acesso às garagens dos Blocos “E” e “R” mantêm-se fechados, conforme registro fotográfico abaixo:

*Figura 01 – Portões de acesso às garagens*



Desta forma, a Unidade pode adequar a alocação dos postos de vigilância nas garagens às necessidades, tendo em vista que a demanda pelos serviços é superior durante os horários de expediente em dias úteis, pois há o uso intensivo das garagens, sendo necessário o controle de acesso de pessoas, de modo a garantir a integridade físicas dos servidores, bem como atuar no pronto atendimento a eventuais tentativas de violação da segurança e etc.

Já nos horários em que não há expediente, a função dos postos de vigilância nas garagens é relacionada, principalmente, à garantia da segurança patrimonial, tendo em vista que permanecem fechadas tais instalações.

Ressalta-se que o TCU (Acórdão nº 288/2014 – Plenário) possui jurisprudência indicando a necessidade de se realizarem estudos, com base nas demandas específicas, visando otimizar a ocupação nos postos de vigilância, de forma a extinguir aqueles que não forem essenciais e substituir os que tenham como efetiva atribuição o atendimento ao público por recepcionistas, bem como definir diferentes turnos, visando eliminar postos de vigilância com escala de 12 por 36 horas que ficam ociosos nos finais de semana ou no período noturno.

Assim, com base em tais fatos, o gestor deve analisar a necessidades de dois postos internamente nas garagens dos Blocos “E” e “R” durante os horários em que os portões estão fechados, o que pode tornar a contratação mais econômica sem perda de segurança para a Unidade.

Uma possibilidade seria a retirada de um posto de vigilância noturno em cada garagem (caso a Unidade entenda que é imprescindível ao menos um posto ininterruptamente) e, caso seja realizada nova licitação, a utilização de um posto de 12 por 36 horas somente de segunda-feira a sexta-feira e outro de segunda-feira a domingo (tal posto de 12 por 36 horas de segunda-feira a sexta-feira é utilizado, por exemplo, pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão em seu Contrato nº 108/2014).

Também foi verificada a possibilidade de supressão do posto “ronda garagem” (um posto de vigilância diurno de 44 horas semanais) no Bloco “E”, tendo em vista a existência de outros quatro postos responsáveis pela área da garagem (entrada, saída, entrada de materiais e hall de elevadores de acesso às instalações do Bloco “E”), o que indica o sobreamento entre as coberturas dos vigilantes, tendo em vista as dimensões da garagem.

Por fim, identificou-se a possibilidade de melhoria na alocação de três postos denominados “guarita de entrada da garagem” no Bloco “R”, cujas escalas são das 7:00 às 16:00h, para um dos postos, e das 11:00 às 20:00h para os outros dois, todos de segunda-feira a sexta-feira, já que não ficou demonstrada a necessidade de dois postos simultâneos no horário de 11:00 às 20:00 horas, o que permitiria a supressão de um posto de vigilância.

Nessa situação, caso seja realizado novo processo licitatório, pode-se contratar um posto de vigilância com escala de 12 por 36 horas, de segunda-feira a sexta-feira, de maneira semelhante às garagens.

#### B) Monitoramento de câmeras

Em relação ao posto “monitoramento de câmeras”, são alocados dois postos de vigilância no Bloco “E” (um de 44 horas semanais e outro com escala de 12 por 36 horas de segunda-feira a sexta-feira) e três no “R” (dois de 44 horas semanais e outro com escala de 12 por 36 horas de segunda-feira a sexta-feira). Abaixo são apresentados registros fotográficos dos locais de prestação dos serviços:

Figura 02 – Locais de prestação de serviços.

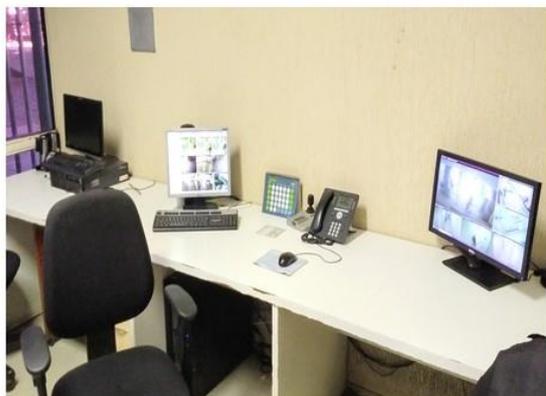


Foto - Sala de monitoramento Bloco "E" onde são alocados dois postos (Brasília (DF), 5 de julho de 2018)



Foto - Sala de monitoramento Bloco "R" onde são alocados três postos (Brasília (DF), 5 de julho de 2018)

Em tais postos, a Unidade deveria analisar a necessidade da alocação atual ou suprimir os postos de 44 hrs semanais, permanecendo um diurno e outro noturno de escala 12 por 36 horas, o que permitiria o monitoramento ininterrupto dos monitores, tendo em vista que o sistema de monitoramento eletrônico do Ministério não possui grande quantidade de câmeras (inclusive com algumas delas inoperantes atualmente), conforme registro fotográfico apresentado acima. Além disso, no Bloco "R" das 20:00 às 07:00 da manhã fica apenas um posto de vigilância a cargo do monitoramento de câmeras, assim como das 17:00 às 08:00 da manhã no Bloco "E".

Frisa-se que tais sistemas de monitoramento eletrônico não possuíam as gravações das câmeras segundo o gestor, fato que significa um ponto crítico ao sistema de segurança da Unidade.

Da mesma forma, o gestor deve avaliar a conveniência e oportunidade da manutenção de dois postos de 44 horas semanais para vigilância da "Sala 100" (um posto das 07:00 às 16:00 e outro de 11:00 às 20:00), verificando a possibilidade de utilização de eventuais alternativas mais econômicas que garantam a segurança dos bens e pessoas do local, a exemplo de sistemas de restrição de acesso, sistemas de monitoramento eletrônico, entre outros.

Em suma, a alocação dos postos de vigilância deve ser justificada com base em demanda aferível objetivamente, demonstrando que os bens protegidos, a circulação de pessoas, as características do local ou quaisquer outras peculiaridades que justifiquem o dimensionamento realizado para satisfação das necessidades da Administração.

Conclui-se, assim, que o contrato que contempla os postos de vigilância para o MCTIC pode ser aperfeiçoado de modo a adequá-lo às reais necessidades da Unidades, o que poderia proporcionar a seguinte economia anual e quinquenal (prazo máximo de contratos de serviços contínuos):

Tabela 06– Informações a respeito de possíveis melhorias contratuais.

Local dos Postos	Modificação Sugerida	Valor		Economia Potencial		
		Atual	Sugerido	Mensal	Anual	Quinquenal
<b>Garagens dos Blocos “E” e “R” noturnamente</b>	Retirada de um posto noturno de cada uma das garagens.	3 * 12.700,59 + 12.441,88 = 50.543,65	2 * 12.700,59 = 25.401,18	25.142,47	301.709,64	1.508.548,20
<b>Ronda Garagem no Bloco “E”</b>	Retirada do posto diurno de 44 hrs	5.902,53	0	5.902,53	70.830,36	354.151,80
<b>Guarita de entrada da garagem no Bloco “R”</b>	Retirada de um dos 3 postos diurnos de 44 horas semanais desarmado.	3 * 5.902,53 = 17.707,59	2 * 5.902,53 = 11.805,06	5.902,53	70.830,36	354.151,80
<b>Monitorament o de Câmeras no Bloco “E”</b>	Retirada de 1 posto diurno de 44 horas semanais, com a manutenção de um de 12 x 36 hrs diurno desarmado de segunda-feira a domingo	11.121,74 + 5.902,53= 17.024,27	11.121,74	5.902,53	70.830,36	354.151,80
<b>Monitorament o de Câmeras no Bloco “R”</b>	Retirada de 2 postos diurnos de 44 horas semanais e manutenção do 12 x 36 horas de segunda-feira a domingo.	11.121,74 + 2 * 5.902,53= 22.956,80	11.121,74	11.805,06	141.660,72	708.303,60
<b>Total</b>				<b>54.655,12</b>	<b>655.861,44</b>	<b>3.279.307,20</b>

Fonte: Elaboração CGU

A Unidade apresentou manifestação informando que está em andamento processo de contratação de sistema de monitoramento eletrônico e implantação de sistemas de controle de acesso em locais definidos, com vistas a tornar o sistema de

vigilância do Ministério mais moderno e permitir a readequação do quantitativo de postos contratados.

Além disso, informou que vai realizar estudos a respeito de implementar formas de rodízio entre os postos, com o objetivo de direcioná-los a eventuais necessidades temporárias de cada localidade, de forma a tornar o contrato mais eficiente e eficaz.

## 14. Análise da Gestão de Pessoas do MCTIC

Em trabalho específico realizado sobre gestão de pessoas, no âmbito de uma auditoria transversal realizada por esta CGU em 15 órgãos da Administração Pública Federal, o MCTIC foi analisado quanto aos seguintes quesitos: Gestão de Riscos; Gestão Estratégica e Gestão de Pessoas; Funcional ou Institucional; Capacitação; Qualidade de Vida no Trabalho/QVT; Gestão por Competências; Avaliação de Desempenho; Meritocracia e Indicadores. Ressalta-se que as recomendações resultantes dessa auditoria transversal foram tratadas no referido trabalho, não sendo reproduzidas neste Relatório Anual de Contas.

Apresenta-se, abaixo, a situação verificada no MCTIC em cada um desses quesitos relativos a Gestão de Pessoas:

*Quadro 01: Quesitos relativos à Gestão de Pessoas*

<b>Quesito</b>	<b>Situação verificada</b>
<b>Situação de maior risco para o órgão: número de prováveis aposentadorias</b>	1.416 servidores possuem idade superior a 55 anos, isto quer dizer que 39% da força de trabalho do Ministério possui expectativa de aposentadoria em curto prazo.
<b>Gestão Estratégica e Gestão de Pessoas</b>	O MCTIC destaca-se neste quesito considerando que estabeleceu a sua Política de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas – PDGP.
<b>Gestão Funcional ou Institucional</b>	O MCTIC possui dois setores que atuam de forma conjunta: a Coordenação Geral de Gestão de Pessoas e a Coordenação Geral de Gestão, Inovação e Indicadores.
<b>Capacitação</b>	A Instituição realiza o Levantamento de Necessidades de Capacitação que serve de subsídio para a elaboração do Plano Anual.  O MCTIC tem buscado aplicar o Decreto nº 5.707/2006, que institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal.
<b>Qualidade de Vida no Trabalho/QVT</b>	A Instituição está desenvolvendo diversas atividades, por meio de campanhas de saúde, com distribuição de cartilhas, panfletos e outros meios de divulgação; curso vivencial e palestras, dentre outras iniciativas.  O MCTIC acrescentou que está planejada a realização de uma pesquisa diagnóstica, com base na aplicação do

	Inventário de Avaliação de Qualidade de Vida no Trabalho (IAQVT).
<b>Gestão por Competências</b>	O processo de seleção de gestores não utiliza uma metodologia baseada em competências.
<b>Avaliação de Desempenho</b>	A Entidade realiza a Avaliação de Desempenho, onde são definidas metas individuais vinculadas às institucionais.
<b>Meritocracia</b>	A Instituição não está utilizando qualquer critério formal para selecionar os servidores aos cargos e funções comissionadas.
<b>Indicadores</b>	A Instituição argumentou, em sua última manifestação, acerca da existência de indicadores de capacitação e de mapeamento das competências. A avaliação da efetivação de tais indicadores não compôs escopo da presente auditoria.

Fonte: Elaboração CGU

## 15. Avaliação do cumprimento das recomendações emitidas pela CGU

Com base no acompanhamento contínuo das recomendações pendentes no Plano de Providências Permanente – PPP, obteve-se o seguinte resultado: das 105 recomendações monitoradas, 41 (39%) foram atendidas e 64 (61%) ainda necessitam de ações da gestão para seu total atendimento e serão acompanhadas pela equipe de auditoria, conforme ilustra consulta realizada no Sistema Monitor referente às atualizações ocorridas no período compreendido entre 01 de janeiro de 2017 e 27 de junho de 2018:

*Tabela 07- Recomendações emitidas pela CGU ao MCTIC*

Unidade responsável	Atendida	Monitorando	Total Geral
<b>Sexec<sup>18</sup></b>	17	33	50
<b>Sepod</b>	18	14	32
<b>Seped<sup>19</sup></b>	5	9	14
<b>DPO</b>	1	8	9
<b>Total Geral</b>	<b>41</b>	<b>64</b>	<b>105</b>

Fonte: Consulta ao Sistema Monitor realizada no dia 27/06/2018.

Do quadro acima, destaca-se, no que toca às recomendações emitidas sobre os temas de gestão de contratos e gestão de transferências voluntárias, que foram

<sup>18</sup> Considerando-se o agrupamento das recomendações da Diretoria de Administração, da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos e da Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças.

<sup>19</sup> Considerando as recomendações emitidas para a antiga Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social (Secis).

identificadas 20 recomendações, 5 relativas a contratos, sendo 2 emitidas em 2017, e 15 a convênios, das quais 6 foram emitidas em 2017.

As recomendações emitidas em 2017 abordaram, principalmente, o aprimoramento dos controles internos no que se refere à fiscalização dos contratos administrativos, a fim de que todas as informações acerca do acompanhamento da execução do objeto sejam registradas em seus processos, bem como controles referentes à análise das prestações de contas das transferências voluntárias concedidas, com o intuito de promover a adoção de medidas efetivas para certificação de que os objetivos pactuados estão sendo atendidos, em detrimento de uma análise puramente financeira.

Ao todo, foram contabilizados apenas 7 atendimentos, sendo 3 referentes a emissões realizadas em 2017. Considerando que a maioria dessas recomendações foram expedidas em exercícios anteriores, verifica-se morosidade na adoção de providências que sanem as falhas apontadas em relatórios desta CGU, de modo que esse tema poderá compor o escopo de novos trabalhos de auditoria.

Destaca-se, também, que o Mapa Estratégico para o exercício de 2018 a 2022 já foi elaborado pelo MCTIC, estando em curso a elaboração e discussão dos indicadores e metas associados ao Mapa Estratégico, para o qual existe recomendação em monitoramento.

Acrescenta-se que demais recomendações estruturantes, a exemplo da implementação da política de riscos e dos resultados afetos à Lei de Informática, foram abordadas em pontos específicos do presente relatório.

## **16. Avaliação do cumprimento das determinações e recomendações do TCU**

Verificou-se que não houve, no ano de 2017, Acórdão exarado pelo TCU com determinação à CGU para acompanhamento de recomendação ao MCTIC.

## **17. Avaliação da conformidade das peças do Relatório de Gestão**

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 2017. Foi realizada análise comparativa entre o referido Relatório e as orientações disponíveis no sistema e-Contas do TCU.

Do exame, verificou-se que, de forma geral, a Unidade atendeu às orientações e determinações expressas pelo TCU, fazendo constar do Relatório todas as peças exigidas. As inconsistências detectadas foram em sua maioria sanadas após a devolução

do Relatório à Unidade, restando apenas algumas impropriedades formais, como o conteúdo do Quadro 6.1.1.3 (pág. 323), que está truncado, e erros de referência antes de certos quadros do item 6, "Áreas Especiais da Gestão".

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 Nº 63/2010 e nas orientações constantes do sistema e-Contas do TCU.

## RECOMENDAÇÕES

1 – Instituir controles para verificar, segundo critérios de materialidade, relevância e criticidade, a adequação das análises realizadas pelos atores externos ao MCTIC.

Achado nº 1, 4, 5, 6

2 - Divulgar quem são e quais as atribuições dos agentes (inclusive os externos ao MCTIC) envolvidos no processo decisório de ateste dos investimentos realizados pelas empresas beneficiárias das renúncias tributárias promovidas pelo Ministério.

Achado nº 1, 4, 5, 6

3 – Prover transparência ativa aos dados provenientes da análise definitiva das informações apresentadas pelas empresas beneficiárias das renúncias tributárias promovidas pelo Ministério, a exemplo da Lei de Informática.

Achado nº 1, 4

4 – Realizar a avaliação da Lei de Informática com base nos dados provenientes da análise definitiva dos RDAs.

Achado nº 4

5 - Apresentar plano de ação detalhado para a implantação do modelo de auditoria independente no âmbito da Lei de Informática.

Achado nº 6

6 – Identificar e implementar medidas mitigatórias para os riscos de conflitos de interesses envolvidos na atuação das auditorias independentes no âmbito da Lei de informática.

Achado nº 6

7 - Recomendar ao MCTIC que envide esforços para a melhoria dos controles internos do Gesac, objetivando minimamente:

- Controlar tempestivamente a disponibilidade e o tráfego de cada Ponto de Presença;

- Monitorar informações sobre o status de cada Ponto (ex.: instalação, cancelamento, desativação e transferência);
- Permitir o registro do histórico de interlocução sobre as providências adotadas pelo Ministério, pela contratada e/ou pelas instituições beneficiárias e proponentes no caso de falhas de funcionamento dos Pontos de Presença

#### Achado nº 7

8 – Recomendar ao MCTIC que realize levantamento/estudo acerca da oferta adequada do serviço de conexão à internet em banda larga por prestador privado nas localidades do Brasil, priorizando aquelas atualmente contam com ponto de acesso Gesac, de forma a:

- Subsidiar a tomada de decisão sobre a demanda, expansão, continuidade ou desligamento de pontos de acesso;
- Estabelecer indicador de cobertura efetiva do programa e definição de metas coerentes com a capacidade operacional do Ministério;
- Elaborar critérios de uso mínimo e custo/benefício da disponibilização do ponto.

#### Achados nº 7, 9

9 - Implantar de forma efetiva a Metodologia de Gestão de Riscos prevista na Política de Gestão da Integridade, de Riscos e Controles Internos no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

#### Achado nº 10

10 - Realizar novo processo licitatório para contratação de serviços terceirizados de limpeza, seguindo os ditames da Instrução Normativa nº 05/2017, abstendo-se de realizar nova prorrogação do contrato atual, ainda baseado na Instrução Normativa nº 02/08.

#### Achado nº 12

11 - Avaliar possibilidades de melhorias contratuais, em adição às alterações propostas, quanto ao quantitativo e à alocação dos postos de vigilância, em razão dos custos associados e da possibilidade de utilização de eventuais alternativas mais econômicas.

#### Achado nº 13

# CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou avaliar a gestão do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) no exercício 2017, principalmente no que se refere aos controles interno e à gestão de riscos.

O escopo da avaliação recaiu sobre a atuação do Ministério no âmbito das políticas de renúncias tributárias, sobretudo a Lei de Informática e o Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implementação de Redes de Telecomunicações - RPNBL-Redes, tendo em vista a materialidade e relevância dos recursos envolvidos.

No que se refere à Lei de Informática, a análise do estoque das prestações de contas referentes ao período de 2006 a 2016, resultou em glosa de cerca de 85% do valor total dos investimentos, sendo que 70% decorreu de falta de informações que permitissem o enquadramento do investimento como P&D. Tal glosa implica em um débito total da ordem de R\$ 7,1 bilhões. Estas prestações de contas encontram-se em fase de recurso pelas empresas beneficiárias. Tal situação dificulta a possibilidade de avaliação da efetividade da política pública, dada a incerteza quanto à existência dos investimentos previstos como contrapartida do benefício.

No âmbito do REPONBL-Redes, a atuação do MCTIC também se mostrou pouco efetiva tendo em vista que apenas uma pequena parcela dos projetos de investimentos em redes de telecomunicações aprovados pelo Ministério, cerca de 4%, foi concluída pelas empresas participantes, prejudicando o alcance dos resultados esperados pela renúncia. Contribui com esse entendimento o fato de que, mesmo entre os projetos concluídos pelas empresas, houve um elevado quantitativo de prestações de contas reprovadas.

Em relação ao programa Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac), verificou-se falhas de acompanhamento pelo gestor federal. Em uma amostra fiscalizada constatou-se que gestores locais haviam contratado conexão privada à internet em banda larga, contrariando as diretrizes da Política, que visava atender localidades sem a prestação do serviço.

Além disso, verificou-se que 970 pontos de presença (23% dos 4.175 apresentados pelo sistema) estão desconectados há mais de trinta dias, ensejando atuação do MCTIC, uma vez que a inoperância desses pontos pode representar, de forma conservadora, o pagamento de um valor estimado de R\$ 3,7 milhões mensais por serviços não utilizados.

Ademais, averiguou-se que o MCTIC tem empreendido esforços para implantação da Política de Riscos, restando pendente a definição e implantação de sua metodologia de gestão de riscos. Essa questão ganha importância, sobretudo considerando a criticidade dos achados registrados acima, de modo que esse tema será acompanhado pela CGU.

Outro ponto que merece destaque guarda relação com a avaliação dos contratos de serviços de limpeza e vigilância, onde foram detectadas possibilidades de economia relevantes (de até 48% no contrato de limpeza). Assim, estes contratos devem ser repensados de forma a otimizar a alocação dos postos de serviço.

Diante dos resultados dos exames realizados, registra-se que o MCTIC deve empreender esforços para fortalecimentos dos seus controles, por meio da detecção, proposição e implementação de medidas mitigadoras dos riscos de sua atuação. Com base nos achados registrados nessa auditoria, foram emitidas recomendações a serem acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente da Unidade.

# ANEXOS

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

**Resultado dos Exames 1:** Necessidade de melhorias na governança do MCTIC no âmbito das políticas de renúncia tributária

Sobre o resultado 1<sup>20</sup> do presente relatório, no que se refere ao REPABL-Redes, o Coordenador de Programas de Infraestrutura de Banda Larga do MCTIC manifestou-se, em 23 de julho de 2018, por meio da Nota Técnica nº 16412/2018/SEI-MCTIC, da seguinte forma:

Nos itens 1, 2 e 3 do Relatório 0791527 SA de Fatos (3165533), o órgão de controle analisa diversos aspectos relacionados ao REPABL-Redes e recomenda que "o risco de os resultados do REPABL-Redes não serem alcançados seja objeto de uma avaliação criteriosa". Utilizando como base o material de apoio do curso de "Capacitação de membros das Unidades de Governança, Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos de Gestão (UGIRC's)", disponível no processo SEI 01250.029487/2018-61, elaborou-se a avaliação de risco abaixo.

Nome	Objetivos	Riscos			Ações de controle
		Descrição	Probabilidade	Consequência	
Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações (REPABL-Redes)	(1) Reduzir as diferenças regionais; (2) Modernizar as redes de telecomunicações e elevar os padrões de qualidade propiciados aos usuários; (3) Massificar o acesso às redes e aos serviços de telecomunicações que suportam acesso à internet em banda larga; (4) Aquisição mínima de equipamentos e componentes de rede produzidos de acordo com o respectivo PPP; (5) Aquisição mínima de equipamentos e componentes de rede desenvolvidos com tecnologia nacional; (6) Contribuir com os objetivos de implantação do Programa Nacional de Banda Larga - PNBL, quais sejam: (6.1) Massificar o acesso a serviços de conexão à internet em banda larga; (6.2) Acelerar o desenvolvimento econômico e social; (6.3) Promover a inclusão digital; (6.4) Reduzir as desigualdades social e regional; (6.5) Promover a geração de emprego e renda; (6.6) Ampliar os serviços de Governo Eletrônico e facilitar aos cidadãos o uso dos serviços do Estado; (6.7) Promover a capacitação da população para o uso das tecnologias de informação; e (6.8) Aumentar a autonomia tecnológica e a competitividade brasileira.	Não alcançados os objetivos do Regime	Provável	Forte	(1) Foram estabelecidas contrapartidas de investimento nas áreas de abrangência da SUDAM, SUDENE e SUDECO, no caso de projetos de redes de transporte óptico ou sem fio executados por empresa com atuação nacional ou empresa que integre grupo econômico com atuação nacional (Portaria MC nº 55/2013, art. 9º), para contribuir com os objetivos 1, 3, 6.1, 6.2, 6.3 e 6.4; (2) Foram fixadas velocidades mínimas de download para projetos de acesso metálico, sendo 10 Mbps para as conexões individuais das redes terminadas em par trançado, relativas a cada ponto de acesso de usuário, e de 20 Mbps para as conexões individuais das redes terminadas em cabo coaxial, relativas a cada ponto de acesso de usuário (Portaria MC nº 55/2013, art. 10), para contribuir com os objetivos 2, 3, 6.1, 6.2, 6.3, 6.4 e 6.6; (3) Foi firmado que os projetos de redes de acesso móvel deveriam atender a tecnologia de terceira geração (3G), equivalente ou superior (Portaria MC nº 55/2013, art. 11), para contribuir com os objetivos 2, 3, 6.1, 6.2, 6.3, 6.4 e 6.6; (4) Foi determinado que os projetos de rede de acesso sem fio na faixa de 450 MHz, a deveriam atender a tecnologia de quarta geração (4G), equivalente ou superior (Portaria MC nº 55/2013, art. 12), para contribuir com os objetivos 2, 3, 6.1, 6.2, 6.3, 6.4 e 6.6; (5) Foi estipulado que os projetos de rede local sem fio deveriam ser realizados, exclusivamente, em locais de livre acesso público, tais como terminais de transporte público, parques, locais de eventos esportivos e culturais (Portaria MC nº 55/2013, art. 13), para contribuir com os objetivos 3, 6.1, 6.3, 6.4 e 6.6; (6) Foi exigido que os projetos de redes SMARTGRID deveriam, necessariamente, ser capazes de fornecer comunicações de dados em banda larga (Portaria MC nº 55/2013, art. 14), para contribuir com os objetivos 2, 3, 6.1, 6.2, 6.5 e 6.8; (7) Foi decidido que os projetos de datacenter deveriam alinhar-se com os objetivos de implantação do PNBL (Portaria MC nº 55/2013, art. 15), para contribuir com os objetivos 1, 2, 3, 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5, 6.6, 6.7 e 6.8; (8) Assentou-se que os equipamentos e componentes de rede adquiridos no âmbito do Regime deveriam estar relacionados entre aqueles listados no Anexo I da norma regulamentadora ou em ato específico do Secretário de Telecomunicações, além de observar a definição prevista para "equipamento ou componente de rede" da norma (Portaria MC nº 55/2013, art. 15), para assegurar que os bens adquiridos fossem realmente equipamentos ou componentes de rede; e (9) Impuseram-se percentuais mínimos de aquisição de equipamentos e componentes de rede produzidos de acordo com o respectivo PPP e de percentuais mínimos de aquisição de equipamentos e componentes de rede desenvolvidos com tecnologia nacional (Portaria MC nº 55/2013, art. 8º), para contribuir com os objetivos 4, 5, 6.2, 6.5 e 6.8.
Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações (REPABL-Redes)	Realização dos investimentos	Inexecução ou execução inadequada de projetos	Provável	Forte	(1) Estabeleceu-se a obrigação de envio de relatórios parciais do projeto ao Ministério, para acompanhamento de sua execução; (2) Previu-se a etapa de alteração de projetos, para atualizar a execução dos investimentos, desde que mantidas as finalidades e funcionalidades do projeto original; (3) Fixou-se a obrigação de envio de relatórios finais do projeto ao Ministério, para verificação da conclusão em conformidade com as condições de aprovação; (4) Realizaram-se fiscalizações remotas e in loco durante a execução, para prevenir riscos, corrigir desvios e melhorar o processo de acompanhamento; (5) Executaram-se fiscalizações remotas e in loco após a entrega dos relatórios finais, para verificar a conclusão, em conformidade com as condições de aprovação dos projetos; (6) Manteve-se diálogo permanente com as empresas participantes do Regime, por meio de telefonemas, mensagens eletrônicas e reuniões (remotas e presenciais), para esclarecimento de dúvidas, prevenção de riscos, correção de desvios e melhoria do processo de acompanhamento.

O quadro acima apresenta as ações de controle concebidas na fase de planejamento e de execução do Regime para mitigar o risco do não atingimento dos objetivos da política e da inexecução ou execução inadequada de projetos. Observa-se que o objetivo "1" se destina a instalar redes de telecomunicações em localidades com atendimento relativamente insuficiente, o "2" se destina a melhorar a qualidade de redes existentes, e o "3" visa expandir redes em todo o País, independentemente da localidade. Em certa medida, tais objetivos apresentam certo antagonismo entre si, pois direcionam o mesmo recurso (desonerações fiscais) para objetivos concorrentes. Por exemplo, "modernizar redes" abrange atividades de atualização tecnológica de redes existentes (tais como modernizar uma rede 3G para 4G, ou um acesso metálico para um acesso em fibra óptica), o que, conceitualmente, aumenta a diferença entre a região que recebeu a modernização e a que

<sup>20</sup> Considerando a manifestação do MCTIC, foram tratados os itens de 1 a 3 de forma integrada.

não recebeu. Além disso, dado que os recursos para investimento são escassos, se uma localidade é beneficiada com a modernização da rede existente, outra localidade sequer receberia alguma rede, prejudicando a massificação do acesso.

Ao elaborar o plano de investimentos, cabe à empresa participante do Regime balancear essas questões, pois a regulamentação não contempla ferramentas de ingerência real do Ministério na decisão de investimento. Se, por exemplo, o regime especial fosse exclusivamente para o atingimento do objetivo “3”, poderiam ser aprovados apenas os projetos focados em localidades sem qualquer acesso à banda larga; ou se a política fosse desenhada para perseguir somente o objetivo “1”, poderiam ser aprovados unicamente os projetos relacionados às regiões de relativo menor acesso à banda larga. Além disso, mesmo com projeto aprovado, a sua execução no âmbito do Regime é uma faculdade, e não uma obrigação. As obrigações legais iniciam somente após a aquisição de bens e serviços com benefícios fiscais.

Já os objetivos “4” e “5” (desenvolvimento da indústria nacional de equipamentos e componentes de rede), trouxeram grande complexidade ao Regime, visto que foi necessário especificar 13 tipos de rede elegíveis, que consideram a capacidade da indústria nacional ofertar determinados equipamentos e componentes de rede, com características técnicas, condições e prazos necessários para a execução dos projetos.

Ainda na fase de planejamento, não foi realizado um estudo aprofundado que levasse em conta o cenário de telecomunicações associado aos objetivos do programa, ou estabelecidos diretamente parâmetros específicos condizentes com o que se pretendia alcançar em termos de resultado. A decisão política foi tomada em um contexto fiscal favorável, diferente do atual, sem tempo hábil para elaborar um diagnóstico sistemático que propiciasse uma fundamentação mais amplamente consistente para a medida. Durante a regulamentação, por meio do Decreto nº 7.921/2013 e da Portaria MC nº 55/2013, o antigo Departamento de Indústria, Ciência e Tecnologia (DEICT) dialogou com as diversas empresas de telecomunicações, inclusive com a Telebrás e com a Fundação CPqD, com vistas a fundamentar e operacionalizar o regime, mesmo com uma estrutura organizacional técnica insuficiente para produzir um estudo aprofundado em tempo hábil, normatizar, analisar e julgar projetos, além de garantir a própria evolução do Regime.

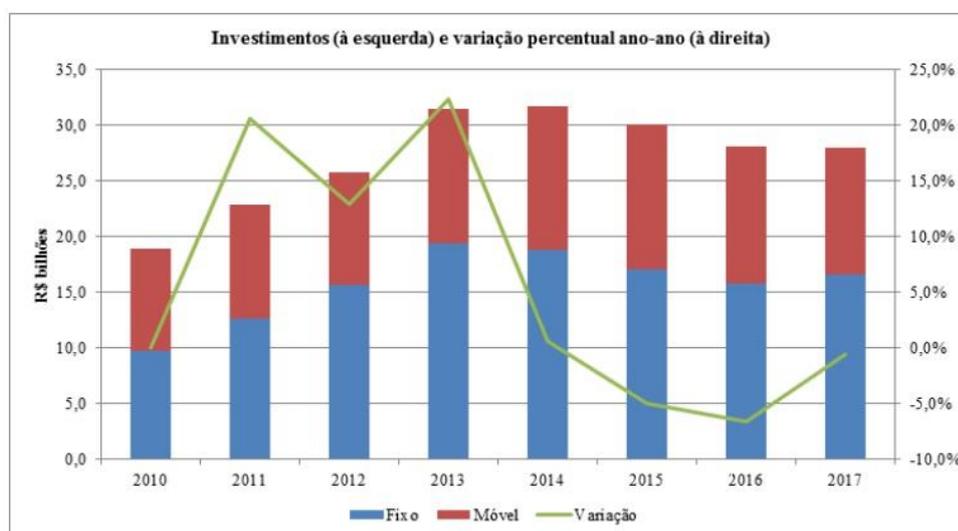
Após a aprovação do projeto, a Portaria MC nº 55/2013 fixa o acompanhamento por meio de: (i) relatórios parciais anuais, (ii) relatório final e (iii) fiscalização, que pode se dar a qualquer momento ou para fins de conclusão do projeto. Para cada um desses eventos, preparou-se metodologia de operacionalização em que todos os projetos foram assistidos com o acompanhamento do seu desenvolvimento. Houve incontáveis telefonemas estabelecidos entre o antigo Ministério das Comunicações e a Anatel, foram promovidas 6 reuniões presenciais, elaboraram-se instruções sobre as fiscalizações e promoveram-se fiscalizações de acompanhamento. Os projetos foram escolhidos segundo critérios de empresa, tipo de rede, materialidade, criticidade e relevância, conforme recomendação do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Na data do estabelecimento dessas fiscalizações, havia cerca de 20 projetos com execução física e financeira em andamento, abrangendo 3 empresas e 4 tipos de rede. Para a escolha dos projetos foram considerados os critérios de materialidade, relevância, criticidade, tipo de rede e quantidade de empresas que tinham projetos em condições de fiscalização. Assim, conforme a metodologia aplicada, 4 projetos foram escolhidos (20% dos projetos elegíveis para a atividade).

Os relatórios parciais foram instrumentos efetivos de acompanhamento dos projetos e de diálogo permanente com as empresas participantes do Regime. Ficou evidente que seria antieconômico para a Administração Pública realizar diversas fiscalizações in loco em redes ainda não ativadas e sem possibilidade de verificação de cumprimento de percentuais mínimos de PPB e de tecnologia nacional. Além disso, a fase de análise dos pedidos de alteração de projetos exigiu nova avaliação minuciosa de cada projeto, pois se equipara à própria fase inicial de aprovação de projetos. Essa etapa permitiu orientar tempestivamente

as empresas a adequar a execução dos projetos em curso, de modo a complementar o acompanhamento dos relatórios parciais.

Com relação à fase de fiscalização final, em curso, os 75 projetos estão em avaliação no Ministério, que já indeferiu 3 projetos, com a respectiva comunicação à Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda (SRFB). A maioria dos projetos está na fase de recursos ao indeferimento e espera-se que poucos projetos sejam aprovados ao final do Regime. As empresas deverão recolher os tributos não pagos em decorrência dos benefícios fiscais do REPUBL-Redes, acrescidos de juros e multa de mora, relativamente aos projetos não concluídos em conformidade com as condições aprovadas. Já os projetos aprovados terão as suspensões tributárias convertidas em alíquota zero.

Mesmo com o esforço de regulamentar o Regime de modo a abranger seus 13 objetivos na fase de planejamento, acompanhar a etapa de execução dos projetos e fiscalizar as conclusões, os resultados alcançados foram abaixo das expectativas, tendo em vista, especialmente, a complexidade da política e a crise econômica de 2014 a 2017. Nesse período, os investimentos do setor de telecomunicações reduziram e, naturalmente, os investimentos no âmbito do Regime foram negativamente afetados



Fonte: Telebrásil. Elaboração: COINB. Observações: (i) a base de dados do Telebrásil, preparada pela consultoria Teleco, limita-se às empresas prestadoras de serviços de telecomunicações associadas.

Especialmente em relação ao diagnóstico do cenário de banda larga, o Departamento de Banda Larga (DEBAN), em conjunto com consultoria especializada contratada por meio da Unesco, desenvolveu o projeto “Modelagem Técnico-Financeira de Rede de Telecomunicações” capaz de estimar a expansão e modernização das redes de acesso e transportes em uma determinada localidade (ou área de ponderação). As próprias operadoras e a Anatel forneceram as bases de dados. O sistema permite inserir como parâmetros de cálculos variáveis como população a ser atendida, cobertura municipal, área de atendimento, prazos de execução, operadoras, entre outros. Além disso, foram desenvolvidos estudos densos do setor de telecomunicações no Brasil, entre os quais podemos citar o Alternativas para a Revisão do Modelo de Prestação de Serviços e Telecomunicações, a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital e o Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações (PERT). Assim, acatamos a recomendação de que “as análises e oportunidades de melhoria destacadas anteriormente sejam consideradas em uma eventual prorrogação do Regime ou até mesmo em novas políticas de renúncia tributárias com objetivos semelhantes”. Em novas políticas públicas, esses e outros insumos poderão ser utilizados para o diagnóstico da situação inicial, a elaboração de objetivos quantificáveis, a elaboração de indicadores de eficiência e de efetividade, a elaboração de um plano de comunicação, a realização de consultas ou audiências públicas, e o estabelecimento de um processo de gerenciamento de risco.

Por fim, registra-se que a previsão de renúncia fiscal foi atualizada nos Demonstrativos dos Gastos Tributários Bases Efetivas, que apresentam a estimativa de renúncia, calculada com base em dados efetivos, para períodos anteriores (série de 5 anos), conforme Ano Calendário 2015 - Série 2013 a 2018:

REPUBL-Redes	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Imposto sobre Produtos Industrializados - Operações Internas - IPI- Interno	0	0	R\$ 7.008.535,00	R\$ 41.960.326,00	R\$ 72.053.195,00	0	0	R\$ 121.022.056,00
Contribuição Social para o PIS-PASEP	0	0	R\$ 3.936.709,00	R\$ 23.569.204,00	R\$ 40.472.433,00	0	0	R\$ 67.978.346,00
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS	0	0	R\$ 18.132.721,00	R\$ 108.561.184,00	R\$ 186.418.480,00	0	0	R\$ 313.112.385,00
Total	0	0	R\$ 29.077.965,00	R\$ 174.090.714,00	R\$ 298.944.108,00	0	0	R\$ 502.112.787,00

Fonte: Ministério da Fazenda. Elaboração COINB

Preliminarmente, cabe destacar a iniciativa do gestor federal no sentido de avaliar os dois riscos apontados pela equipe de auditoria: o primeiro decorrente da possibilidade de que os objetivos do REPUBL-Redes não sejam alcançados e o outro relacionado à possibilidade de que os investimentos sejam executados pelas empresas de forma inadequada ou, até mesmo, não sejam executados.

A referida avaliação evidenciou a criticidade dos riscos apontados pela equipe de auditoria, tendo em vista as estimativas realizadas pelo gestor do Regime sobre a probabilidade de ocorrência e o respectivo impacto desses riscos. Ainda, foram apontadas as ações de controle que já foram adotadas para mitigar esses dois riscos apontados pela equipe de auditoria.

Em relação ao primeiro risco, relacionado à possibilidade de os objetivos não serem alcançados, as ações de controle consistem, de uma maneira geral, em requisitos que os projetos de investimentos devem atender para serem aprovados, tais como: investimentos mínimos nas regiões de abrangência da SUDAM, SUDENE ou SUDECO; utilização de tecnologia de quarta geração (4G) ou superior; velocidades mínimas de download; ou percentuais mínimos de componentes de rede produzidos de acordo com o processo produtivo básico (PPB) aprovado pelo MCTIC.

Assim, observa-se que essas ações de controle focalizam essencialmente a etapa de aprovação dos projetos de investimentos a serem realizados pelas empresas beneficiárias do REPUBL-Redes em contrapartida aos incentivos fiscais. Sendo assim, apesar da relevância da avaliação apresentada pelo gestor do Regime, visando maximizar o alcance de seus objetivos, vislumbra-se uma considerável oportunidade de melhoria no sentido de desenvolver ações de controle que enfatizem sobretudo a etapa de execução e projetos, no caso de eventual prorrogação do REPUBL-Redes ou de novas políticas de renúncia tributária semelhantes ao Regime.

No que se refere ao risco decorrente da não realização ou realização inadequada dos projetos de investimentos, as ações de controle consistem na obrigação de que as empresas participantes do REP-NBL-Redes encaminhem ao MCTIC relatórios parciais e finais da execução dos projetos, bem como na fiscalização desses projetos pelo Ministério, ao longo da execução e após a conclusão. Além disso, outra ação de controle estabelecida para o Regime seria a possibilidade de alteração dos projetos de investimentos, caso necessário.

Diferentemente do risco anterior, as ações de controle estabelecidas para o risco da não realização ou realização inadequada dos projetos de investimentos, enfatizam a etapa de execução dos projetos. Entretanto, apesar dessas ações de controle adotadas, verificou-se que o quantitativo de projetos concluídos é consideravelmente inferior ao número de projetos aprovados. Sendo assim, visando um aperfeiçoamento da atuação do MCTIC nas políticas de renúncia tributária, inclusive no REP-NBL-Redes, caso haja prorrogação, faz-se necessário apurar quais foram os motivos determinantes para que os projetos aprovados não fossem concluídos.

Ainda sobre o Achado 1 do presente relatório, no que se refere a Lei de Informática, o Coordenador-Geral de Incentivo à Inovação Digital e o Diretor de Ciência, Tecnologia e Inovação Digital manifestaram-se, em 25 de julho de 2018, por meio da Nota Informativa nº 2124/2018/SEI-MCTIC, da seguinte forma:

O relatório apontou que "...foi verificada a aderência da atuação do Ministério a algumas das melhores práticas de governança aplicáveis ao setor público." O enfoque da análise estabelecido pela CGU foi sobre o mecanismo de controle implementado pelo Ministério para a gestão da Lei de Informática, particularmente, "dentro outros componentes, a gestão dos riscos relacionados à Lei de Informática..." e "os controles internos dessas políticas, a transparência e o accountability, que trata da prestação de contas dos resultados alcançados e da responsabilização pelos atos praticados."

A CGU entende que "a análise da execução das contrapartidas constitui um ponto crítico da política de renúncia tributária". A SEPOD também mantém esse entendimento e os resultados compilados das análises já são evidências do processo de melhorias e ajustes que estão sendo implementados na política. Tais resultados evidenciam o atingimento de um dos objetivos da Política, que é fomentar o investimento em PD&I e apoiar a pesquisa e desenvolvimento tecnológico junto às ICTs. Dessa forma, embora no âmbito da Lei de Informática, a análise das prestações de contas relativas ao cumprimento das contrapartidas constitui uma etapa com consideráveis oportunidades de melhoria, a gestão encontra-se em pleno processo de modernização e desburocratização.

O MCTIC, por meio do Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles Internos - COGIR (Portarias MCTIC nº 4064/2018 e nº 3394/2018 está implementando uma política de gestão de riscos e controles internos, em atendimento ao disposto no art. 17 do Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal. Tal Comitê abrangerá todas as ações do MCTIC, inclusive a gestão da Lei de Informática, de forma que a recomendação da CGU para implantação de modelo de gestão de riscos encontra-se em atendimento.

A nível do governo federal, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão publicou a Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016 que instituiu o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais - CMAP, onde em seu artigo 1º, § 1º fica instituído que esse Comitê coordenará e monitorará políticas públicas com as seguintes atividades e da proposta de criação do Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União - CMAS, que será constituído conforme proposta apresentada, pelos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Transparência e

Controladoria-Geral -CGU. Ambas as estruturas dedicam-se a avaliação das políticas públicas.

A SEPOD compartilha com o entendimento de que há riscos na implementação de qualquer política pública. Neste caso, com a inserção de atores privados no processo de análise das prestações de contas, a exemplo das auditorias independentes no âmbito da Lei de Informática. Por outro lado, paradoxalmente, esses mesmos atores privados, quando credenciados pelo MCTIC e inseridos no novo modelo de gestão, visam reduzir os riscos de criação de novo passivo de análises de RDAs. Assim, os procedimentos de fiscalização estão sendo elaborados com a preocupação de mitigar esta situação e a SEPOD espera contar com contribuições da CGU e do TCU, conforme acordado em reuniões já realizadas.

A SEPOD não considera a responsabilização pela política da Lei difusa, uma vez que as funções, competências e responsabilidades encontram-se definidos no Regimento Interno da Sepin (atualmente, SEPOD) e do MCTIC, conforme Portaria nº 5.184, de 14, de novembro de 2016 (3198028, 3198035) e Portaria nº 1.729, de 31 de março de 2017 (3198005, 3198013), respectivamente.

Sobre o assunto, cabe destacar que os avanços realizados na gestão da Lei de Informática são evidentes, tendo em vista que todo o estoque das prestações de contas de investimentos em P&D, acumuladas há mais de 10 anos, foi objeto de análise no âmbito do MCTIC. Contudo, ressalva-se que a maior parte dessas análises não permitiu uma manifestação conclusiva do Ministério sobre a adequada realização desses investimentos devido à ausência de informações nos relatórios encaminhados pelas empresas beneficiárias.

Outro avanço a ser destacado é a instituição, no âmbito do MCTIC, do Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles Internos – COGIR. Tal Comitê será o responsável pela implementação da política de gestão de riscos e controles do Ministério, podendo contribuir significativamente para a melhoria da gestão da Lei de Informática entre outras políticas.

Sobre a inserção de atores privados no processo de análise das prestações de contas da Lei de Informática, visando contribuir com a instituição do programa de integridade do MCTIC, em atendimento ao artigo 19 do Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, elencamos, de forma não exaustiva, alguns riscos à integridade<sup>21</sup> a serem considerados:

- Risco 1 – Acesso indevido e vazamento de informações sensíveis, protegidas por sigilo industrial ou comercial, constantes dos Relatórios Demonstrativos Anuais;
- Risco 2 - Pressões indevidas de representantes das empresas beneficiárias da Lei de Informática para alterar posicionamentos técnicos dos responsáveis pela análise das prestações de contas; e
- Risco 3 - Responsáveis pelas análises das prestações de contas solicitarem ou receberem valores indevidos das empresas beneficiárias da Lei de Informática.

---

<sup>21</sup> Segundo o Manual para Implementação de Programas de Integridade publicado pela CGU, riscos à integridade são os atributos, características ou exposições de caráter externo, organizacional ou individual que possibilitam a ocorrência de comportamentos caracterizados como quebra da integridade institucional (ex: corrupção, fraude), com efeitos negativos nos objetivos, atribuições ou missão de uma instituição pública.

Na avaliação desses riscos, deve ser levada em consideração a materialidade dos incentivos fiscais usufruídos pelas empresas, estimados em R\$ 5 bilhões ao ano. Também deve ser considerado que, ao transferir para as auditorias independentes a análise das prestações de contas decorrentes da Lei de Informática, haverá uma redução do controle do MCTIC sobre os fatores de risco, ou seja, os motivos e circunstâncias que mais possivelmente podem causar ou permitir condutas que afrontem a integridade.

Sobre a questão da responsabilização no âmbito da Lei de Informática, o texto do relatório foi ajustado no sentido de esclarecer que a característica difusa desse processo decorre, sobretudo, da quantidade e diversidade de atores envolvidos na análise das prestações de contas dos investimentos realizados pelas empresas, em contrapartida aos incentivos fiscais usufruídos.

**Resultado dos Exames 4:** Avaliação dos resultados da Lei de Informática prejudicada devido à ausência de dados definitivos

#### Manifestação da Unidade Examinada

No que se refere ao resultado 4, o Coordenador-Geral de Incentivo à Inovação Digital e o Diretor de Ciência, Tecnologia e Inovação Digital manifestaram-se, em 25 de julho de 2018, por meio da Nota Informativa nº 2124/2018/SEI-MCTIC, da seguinte forma:

A SEPOD também considera necessária a conclusão das análises dos RDAs, em todas as suas esferas recursais, para a obtenção de dados definitivos da Lei de Informática. Considerando os dados que a SEPOD já dispõe, entende-se que já há base para avaliação de resultados da Lei de Informática. Em função das medidas empreendidas, muito se avançou, no sentido de implementar controles e organizar as informações, de forma a contribuir com percepções mais robustas dos resultados da Lei. Vejamos:

- Até a presente data, do total de empresas habilitadas à Lei de Informática, apenas 17,6% não tiveram faturamento de produtos incentivados, embora tenham produtos habilitados. Logo, estas empresas não tinham obrigação de investirem em PD&I.
- 84,4% das empresas habilitadas usufruíram da Lei de Informática e declararam ter realizado investimentos em PD&I.
- Dessa forma, um primeiro achado das avaliações é que, na última década (2006-2016), a maioria das empresas habilitadas tem investido em PD&I, o que é um dos objetivos da Lei de Informática.
- O número total de empregos das empresas habilitadas é da ordem de 135 mil, sendo que o número de pesquisadores envolvidos nos projetos de PD&I é da ordem de 18 mil.
- Um total de 334 ICTs estão habilitadas a realizar projetos de PD&I no âmbito da Lei de Informática;
- O faturamento total das empresas habilitadas faturam 107,5 bilhões de reais, entretanto, apenas R\$ 46,7 bilhões são incentivados. Assim, é possível inferir que a diferença 60,82 bilhões está associada à atividade produtiva viabilizada pela Lei de Informática, o que indica a geração desse valor em riqueza para o país e consequente incidência dos impostos devidos, uma vez que esse montante não faz parte do faturamento incentivado.

Muitos dos questionamentos nas análises são resultado da insuficiência de informação qualitativa dos projetos e não por falta de investimentos realizados. A metodologia de avaliação dos investimentos em P&DI gerou essa necessidade de envio de informações detalhadas, motivo pelo qual as empresas têm complementado as informações em suas contestações. Dessa forma, após concluído todo o procedimento administrativo de avaliação dos RDAs, entende-se que esses questionamentos terão sido atendidos.

Não obstante, a SEPOD entende ser necessária avaliação periódica da política, motivo pelo qual tem se manifestado pela operacionalização de avaliações pelas instâncias existentes no governo federal (CMAS, CMAP) e no MCTIC (conforme previsto em seu Regimento Interno). Entende-se ser relevante essa abordagem, dada a importância de segregação de funções, a fim de garantir que as análises mantenham o devido grau de imparcialidade.

### Análise do Controle Interno

Sobre a avaliação dos resultados da Lei de Informática, preliminarmente, cabe observar que, conforme mencionado na Nota Informativa nº 2124/2018/SEI-MCTIC, os dados relativos aos investimentos foram declarados pelas próprias empresas responsáveis por sua realização. Sendo assim, faz-se necessário verificar, por ocasião da análise das prestações de contas, se esses investimentos foram, de fato, realizados no montante e nas condições aprovadas pelo MCTIC. O mesmo raciocínio se aplica às informações sobre o quantitativo de pesquisadores envolvidos e o faturamento das empresas nos projetos de P&D.

Quanto à necessidade de avaliações periódicas da política, a equipe de auditoria compartilha do entendimento manifestado pela SEPOD sobre a segregação de funções com objetivo de garantir a imparcialidade das análises. Contudo, cabe destacar que a qualidade das avaliações da política depende não somente da imparcialidade proporcionada pela segregação de funções, mas também de dados fidedignos. Nesse sentido, evidencia-se a importância da publicação dos dados definitivos a respeito dos investimentos em P&D realizados pelas empresas, tão logo sejam concluídas as análises, visando subsidiar novas avaliações da Lei de Informática.

**Resultado dos Exames 5:** Sobreposição de competências na descentralização da análise dos recursos decorrentes da Lei de Informática

### Manifestação da Unidade Examinada

Em relação ao resultado 5, o Coordenador-Geral de Incentivo à Inovação Digital e o Diretor de Ciência, Tecnologia e Inovação Digital manifestaram-se, em 25 de julho de 2018, por meio da Nota Informativa nº 2124/2018/SEI-MCTIC, da seguinte forma:

Em março de 2016, o CTI ainda não havia concluído as análises iniciais dos 1900 RDAs referentes aos anos-base de 2006-2014, previstas no TED nº 01/2014. Esse fato tornou inexecutável a análise de contestações pelo CTI no horizonte temporal do próprio TED, uma vez que era necessário finalizar as análises de RDAs pendentes.

Em avaliação de risco realizada pela SEPIN (atualmente SEPOD), concluiu-se que o CTI não teria condições de realizar as análises de forma tempestiva dos RDAs do TED, e nem os de maior materialidade de 2015, que foram incluídas no âmbito do referido TED, e simultaneamente, analisar as contestações, mesmo porque, essas dependiam das referidas análises.

Como as contestações constituem-se "recursos administrativos", constitui-se boa prática promover a possibilidade de apreciação dos projetos por uma instância não envolvida na análise inicial, permitindo uma reapreciação imparcial e descomprometida com as conclusões anteriores, o que restringe a possibilidade de equívocos, maximizando os resultados das análises. Eventual revisão de certas decisões visa tornar o processo administrativo da lei de informática robusto e alinhado com os princípios da administração pública.

Por fim, quanto ao dimensionamento do TED da UFRGS, encontra-se disponível na SEPOD orçamento para ampliar o escopo de trabalho do TED UFRGS a fim de ampliar a análise do total de contestações já recebidas.

### Análise do Controle Interno

Preliminarmente, cabe destacar que, conforme manifestação do MCTIC constante do Relatório CGU nº 201700824, o principal motivo das glosas consiste em “não enquadramento como Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) em TI por falta de informação”. Portanto, quando essas informações forem prestadas pelas empresas, o objeto de análise da maioria das contestações não consistirá na reapreciação de análise anteriores, mas sim na apreciação de informações novas.

A despeito da importância da segregação de funções, deve ser ponderado o risco de que a inserção do novo ator (UFRGS) possa agravar a intempestividade do MCTIC na manifestação definitiva sobre o cumprimento das contrapartidas realizadas pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática. Além disso, também deve ser considerado o consequente risco de decadência do crédito tributária, conforme detalhado nos resultados dos exames.

**Resultado dos Exames 6:** Adoção do modelo de auditorias independentes para análise das prestações de contas da Lei de Informática

### Manifestação da Unidade Examinada

Quanto ao resultado 6, o Coordenador-Geral de Incentivo à Inovação Digital e o Diretor de Ciência, Tecnologia e Inovação Digital manifestaram-se, em 25 de julho de 2018, por meio da Nota Informativa nº 2124/2018/SEI-MCTIC, da seguinte forma:

Foi publicada a Portaria MCTIC nº 3.118, de 12 de junho de 2018 (3198574) referente ao cadastramento das auditorias independentes que tratarão de avaliar os relatórios demonstrativos anuais – RDAs. Essa Portaria trata dos procedimentos formais para o cadastramento das auditorias e apresenta as diretrizes, obrigações e penalidades cabíveis.

Para isso, os Artigos 5º e 6º, da Portaria MCTIC nº 3.118/2018 definem o escopo do trabalho que deverá ser entregue ao MCTIC pelas auditorias cadastradas. No que tange a parte técnica de PD&I, a referida Portaria inclui a obrigatoriedade de pessoal técnico qualificado para analisar tanto as questões de PD&I, quanto as questões contábeis.

A SEPOD mantém diálogo com os atores interessados: empresas habilitadas, ICT e auditorias, cujas informações tem contribuído para subsidiar a elaboração das diretrizes que estabelecerão as regras, conceitos, escopo e metodologia a ser adotada pelas auditorias a fim de garantir padronização e reduzir a subjetividade das análises. Além disso, essas diretrizes se baseiam na legislação vigente, na metodologia de análise dos RDAs, no Manual de apresentação dos RDAs do SIGPLANI e na FAQ construída para esclarecer dúvidas de preenchimentos das constatações do RDA.

Quanto às questões de conflito de interesse relativos à prestação do serviço de auditoria, a Portaria MCTIC nº 3.118/2018 deixa claro em seu art. 8º “É vedada a prestação de serviços em situação que possa configurar conflito de interesses.” O MCTIC tomará as providências cabíveis a fim de respeitar a supremacia do interesse público, acionando os procedimentos necessários para apuração e punição caso detectado algum ilícito dessa natureza.

### Análise do Controle Interno

Ainda sobre o assunto, o MCTIC encaminhou um Plano de Trabalho, elaborado em 20 de agosto de 2018, referente a um estudo sobre a Lei de Informática. O referido estudo propõe a contratação, ao custo de R\$ 550 mil, do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), entidade privada qualificada como organização social que celebrou contrato de gestão com o Ministério, e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), autarquia fundacional vinculada ao MCTIC.

O objeto da contratação consiste em produtos que possam subsidiar a tomada de decisão no âmbito da Lei de Informática, em atendimento de recomendações do Tribunal de Contas da União<sup>22</sup>, bem como dos apontamentos realizadas em Painéis da Organização Mundial do Comércio (OMC)<sup>23</sup>. Segue a relação dos produtos constantes do termo de referência da contratação:

#### *Quadro 2: Produtos constantes no termo de referência*

<b>Produto</b>	<b>Título</b>
<b>1</b>	Mapeamento da cadeia produtiva e de valor dos bens incentivados pela Lei de Informática
<b>2</b>	Levantamento de indicadores de valor agregado
<b>3</b>	Levantamento de indicadores de monitoramento dos Processos Produtivos Básicos
<b>4</b>	Tratamento diferenciado às empresas beneficiárias
<b>5</b>	Benefício em função do valor agregado
<b>6</b>	Metodologia para estabelecimento de metas
<b>7</b>	Itens qualitativos para indicadores do Relatório Demonstrativo Anual
<b>8</b>	Análise de risco do processo de auditoria independente da Lei de Informática

<sup>22</sup> Acórdãos TCU nº 458/2014 - Plenário e nº 729/2018 – Plenário.

<sup>23</sup> Painéis OMC WT/DS472 – União Europeia e WT/DS497 Japão.

**Resultados dos Exames Item 7:** Necessidade de melhorias no processo de acompanhamento do Gesac.

**Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 30128/2018/SEI-MCTIC, de 31/07/2018, foi apresentada a Nota Informativa nº 2137/2018/SEI-MCTIC, de 27/07/2018, com a seguinte manifestação sobre o item 7:

*“O item 7 do referido relatório apresenta os resultados das fiscalizações realizadas a partir de um levantamento dos pontos de presença Gesac sem conectividade por mais de 30 dias. Dos 25 pontos visitados, 9 já estão desativados tendo em vista a não utilização da conexão conforme os requisitos de utilização mínima exigidos na Portaria MCTIC nº 7154, de 06 de dezembro de 2017 - Norma Gesac.*

*3. Para os demais pontos, foi feito um levantamento da situação atual e do motivo para não terem sido desativados até o momento. A tabela abaixo mostra a média de tráfego desses pontos, extraída a partir da Gerência de Redes de Clientes (GRC) em 25/07/2018*

ID_GESAC	STATUS PONTO	Média de tráfego (em MB) dos últimos 60 dias (extraído em 25/07/18)	Retirar?	Já notificado?	Ofício de baixo tráfego solicitado
40494	INSTALADO	882,8118	Não		
42296	INSTALADO	27,22481	Não		
43428	INSTALADO	1589,618	Não		
42468	INSTALADO	0	Sim	Sim, sem AR	11/05/2018
43732	INSTALADO	756,4817	Não		
43756	INSTALADO	640,8565	Não		
44992	INSTALADO	472,3896	Não		
45116	INSTALADO	2453,171	Não		
45117	INSTALADO	6656,305	Não		
45118	INSTALADO	48,00873	Não		30/01/2018
45119	INSTALADO	6860,852	Não		
45256	INSTALADO	813,1723	Não		
45625	INSTALADO	952,3377	Não		
46756	INSTALADO	50,07452	Não		
47289	INSTALADO	13,654	Não		
48424	INSTALADO	88,53903	Não		

*A desativação dos pontos é feita conforme a Norma Gesac que traz:*

*{...}*

*V - utilização mínima: tráfego médio diário de 10 MB de utilização da conexão em banda larga disponibilizada pelo Programa em cada Ponto de Presença, considerando a média dos últimos 60 dias, exceto para atendimentos aos habitantes das Localidades Beneficiárias;’*

*5. Ainda conforme a mesma Norma:*

*‘Art. 8º O Departamento de Inclusão Digital poderá desativar as conexões disponibilizadas nas Instituições Beneficiárias nas hipóteses em que:*

*I - o Ponto de Presença apresentar tráfego inferior à utilização mínima exigida;*

*II - as Instituições Beneficiárias sejam contempladas com recursos de conectividade de outros programas governamentais ou que tenham contratado serviços de conectividade por seus próprios meios; e*

*III - utilização inadequada ou incompatível com os objetivos e diretrizes do Programa.*

*§ 1º A Instituição Beneficiária, bem como a Instituição Proponente que a indicou, serão previamente notificadas pelo Departamento de Inclusão Digital caso seja decidido o desligamento do Ponto de Presença.*

*§ 2º Após a notificação, a Instituição Proponente terá o prazo de trinta dias para adotar as providências necessárias à regularização do Ponto de Presença.*

*§ 3º Caso a condição de regularidade não seja restabelecida ou não haja manifestação da Instituição Proponente, a infraestrutura disponibilizada pelo Programa será desativada, sem prejuízo da aplicação de outras sanções legais pertinentes."*

*6. Assim sendo, observando-se a tabela apresentada acima, 15 dos 16 pontos ainda ativos voltaram a apresentar tráfego superior à utilização mínima exigida e, portanto não configurando situação de desativação. Observa-se que 2 dos pontos passaram recentemente por períodos superiores a 60 dias com tráfego inferior ao mínimo exigido e, portanto, foram notificados por baixo tráfego, sendo que 1 deles voltou a trafegar normalmente.*

*7. Para o único ponto da tabela que indicou tráfego inferior ao mínimo exigido por mais de 60 dias, foi notificado e ainda consta como ativado, não obtivemos Aviso de Recebimento da correspondência. Assim sendo, será feita uma última tentativa de contato antes do envio do pedido de desativação à contratada."*

*8. Informamos ainda que, no momento da seleção dos pontos para adesão ao programa, os beneficiários são questionados sobre a existência de outro meio de acesso à internet e, apenas os locais que caracterizam oferta inadequada de acesso em banda larga são aptos ao cadastramento para ativação. Após ativados, os pontos são monitorados quanto à utilização do tráfego, sendo desativados após os procedimentos indicados na Norma Gesac quando a utilização é inferior ao mínimo exigido.*

Por meio do Ofício nº 36529/2018/SEI-MCTIC, de 13 de setembro de 2018, foi apresentada a Nota Informativa nº 2641/2018/SEI-MCTIC, de 13 de setembro de 2018, com a seguinte manifestação:

*"2. A recomendação 7 diz respeito a melhoria do controle interno do programa Gesac. Como já foi citado no referido relatório, atualmente realizamos o acompanhamento do uso das conexões do programa Gesac por meio da Gerência de Redes de Clientes (GRC) fornecida pelo Consórcio Conecta Brasil II. É a partir dos dados coletados na GRC que verificamos o tráfego das conexões em cada ponto e notificamos aqueles que estão com baixo ou nenhum tráfego.*

*3. O Sistema de Monitoramento SIMMC, inicialmente desenvolvido para mapear a situação dos Telecentros implementados pelo Governo Federal em todo território nacional, evoluiu, passando a monitorar as conexões do GESAC. Além disso o sistema passou a registrar as solicitações de Computadores Recondicionados, de conexão para os PIDs, além de acompanhar a situação do Programa Cidades Digitais e dos Telecentros.*

*4. O SIMMC não foi desenvolvido para realizar um controle completo do programa, por isso, desde agosto de 2017, estamos trabalhando juntamente com a Coordenação-Geral de Serviços de Tecnologia da Informação (CGTI) do MCTIC, no desenvolvimento de um sistema - SISGESAC - que irá contemplar as interações descritas no aludido relatório. Este sistema também prevê desde uma análise inicial*

*das solicitações, instalação, remanejamento, desligamento, tráfego, pagamento, além de interações com a contratada e com as proponentes. O sistema também prevê um histórico de cada ponto de presença Gesac, no qual teremos um registro de todas as interações realizadas.*

*5. Houve um atraso na entrega das primeiras etapas do sistema, mas a CGTI em reunião com o Departamento de Inclusão Digital, realizada no dia 30/08/2018, se comprometeu a aumentar os esforços para agilizar a entrega das primeiras etapas ainda no mês de setembro de 2018. As outras interações ainda não têm previsão de entrega, mas esperamos que até o início de 2019 a maior parte do sistema esteja pronto.”*

*6. Recomendação 8 se refere ao levantamento/estudo acerca da oferta adequada de serviço de conexão à internet em banda larga por prestador privado nas localidades do Brasil. Nesse sentido será solicitado, ao Departamento de Banda Larga do MCTIC, o levantamento da oferta adequada de banda larga privada nas localidades brasileiras. A partir das informações obtidas, passaremos a tomar decisões quanto a demanda, expansão, continuidade ou desligamento de pontos Gesac, de forma mais objetiva e direcionada, procurando atender principalmente às localidades que não possuem acesso adequado à internet.*

*7. Os outros itens dessa recomendação" Estabelecer indicador de cobertura efetiva do programa e definição de metas coerentes com a capacidade operacional do Ministério e Elaborar critério de uso mínimo e custo-benefício da disponibilização do ponto" serão parte do trabalho a ser realizado pela equipe do Departamento de Inclusão Digital, buscando assim, atender de forma adequada às recomendações desse relatório*

*8. No achado nº 7 - 9 do relatório original, foi solicitado que adotássemos providências em relação aos pontos de presença ID 43468, 44992 e 45625. Em consulta à GRC identificamos que esses pontos estão utilizando a conexão do programa Gesac dentro do previsto na portaria 7154 e, portanto, não se enquadram no caso de desativação. O ID 43468 (escola) foi notificado por baixo tráfego, mas já voltou a utilizar a conexão. Já os IDs 44992 e 456259, ambos Unidades Básicas de Saúde, estão utilizando a conexão dentro do estabelecido no programa conforme demonstra o uso de rede registrado no SIMMC.”*

### Análise do Controle Interno

Conforme pode ser observado das manifestações do gestor, todos os pontos que estavam sem disponibilidade quando da realização da fiscalização no local pela equipe da CGU, voltaram a trafegar mais que o mínimo exigido pelo regulamento do Programa e, dessa forma, não estariam elegíveis para desativação.

Embora tenha sido verificado uso de tráfego de dados nas condições exigidas pelo Programa, na época da fiscalização foi verificado que em 17 Pontos a prefeitura local resolveu contratar outro serviço de conexão à internet para suprir a falta de qualidade ou falta de funcionamento do GESAC.

É importante destacar este último fato, pois, em tese, a conexão GESAC seria destinada às localidades que não possuíssem outro meio de acesso à internet. Ademais, a contratação concomitante de dois prestadores de serviço para uma mesma função, um a nível federal (GESAC) e outro a nível municipal, representa desperdício de recursos de algum dos entes federativos.

O art. 12 da Norma Geral do GESAC estabelece competência da SETEL para o levantamento de localidades sem acesso adequado à internet em banda larga.

*“Art. 12. Compete à Secretaria de Telecomunicações do MCTIC:*

*I - relacionar todas as localidades, por município e estado, que caracterizem a oferta inadequada de acesso à internet em banda larga;”*

Assim, verifica-se a necessidade atuação da SETEL sobre este fato.

Em que pese os resultados observados no âmbito do FEF, cabe salientar que a seleção de Pontos de Presença nesta ação de controle não levou em consideração critérios estatísticos, ou seja, não é possível fazer qualquer inferência sobre o universo de Pontos do GESAC. Não obstante, as situações encontradas representam falhas de monitoramento.

Na reunião realizada no dia 14 de maio de 2018 com a equipe do DEIDI e na manifestação apresentada foi informado sobre a dificuldade de comunicação tempestiva com algumas instituições beneficiárias. Muitas vezes, o GESAC é único meio de telecomunicações disponível à instituição e sua indisponibilidade impede uma comunicação mais ágil com o Ministério. A via postal, por sua vez, também apresenta seus empecilhos, considerando a localização remota de muitas entidades responsáveis pelos Pontos do GESAC. O último recurso é o telefone, que também apresenta suas dificuldades para encontrar os responsáveis.

No termo de adesão ao GESAC, são informados os procedimentos que devem ser adotadas no caso de falhas na prestação do serviço do GESAC. Além disso, o site do MCTIC contém telefone e e-mail que pode ser utilizada pelas entidades responsáveis pelos Pontos para solução de problemas do GESAC. Por fim, a Norma Geral do GESAC atribuições de garantia do funcionamento dos Pontos pelas instituições beneficiárias e proponentes.

Mas em que pese essas orientações, conforme relatado em alguns Relatórios do FEF, informação sobre os direitos e deveres do Programa GESAC não são repassadas na mudança de gestores locais e alguns dos novos responsáveis pelos Pontos de Presença não sabiam que providências deveriam ser adotadas no caso de indisponibilidade ou má qualidade na prestação do serviço do GESAC. Conforme relatado em três casos, houve o contato do Ministério perguntando sobre o funcionamento do ponto, mas os gestores locais resolveram optar por uma conexão particular.

Ante o exposto, pode-se afirmar que há falhas no monitoramento exercido pelo Ministério sobre o GESAC, necessitando de esforços para melhoria dos controles de monitoramento e acompanhamento do Programa. Destaca-se também que é atribuição da SETEL a verificação da oferta de serviço de conexão à internet em banda larga em todos as localidades, para que o DEIDI possa avaliar sobre a aplicação do GESAC.

**Resultados dos Exames Item 8:** Risco de descontinuidade do GESAC em 2019 por impossibilidade de prestação do serviço do Programa pela Telebras.

## Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 30128/2018/SEI-MCTIC, de 31/07/2018, foi apresentada a Nota Informativa nº 2137/2018/SEI-MCTIC, de 27/07/2018, com a seguinte manifestação sobre o item 8:

*“O item 8 do referido relatório solicita que o MCTIC promova estudos para comprovar que a Telebras é a única empresa com possibilidade de atender o Gesac nos requisitos necessários.*

*Nesse sentido, e baseado no Ofício nº 1093/2017/SEI/ORDER/SOR-ANATEL (2455732) que informa que, dos satélites autorizados a comercializar capacidade sobre o território brasileiro, apenas o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas - SGDC possui cobertura total do território brasileiro em banda Ka e capacidade em largura de banda superior a 800MHz, o Departamento de Inclusão Digital - DEIDI fez a Nota Técnica 28481 (2478871) trazendo esclarecimentos quanto a questionamento semelhante feito pela Consultoria Jurídica junto ao MCTIC.*

*10. Quanto à prorrogação do Contrato nº 13/2014-MC, seguem anexos o 5º Termo Aditivo assinado pelas partes (3201982) e sua publicação no Diário Oficial da União (3202051).”*

## Análise do Controle Interno

Em relação à prorrogação do contrato atual, verifica-se que o Quinto Termo Aditivo deu tratamento a matéria. O Aditivo prorroga o Contrato nº 13/2014 por mais um período de 12 meses, a partir de 09 de junho de 2018 até 9 de junho de 2019 para todos os lotes (I a V). O aditivo também trata sobre as questões orçamentárias e de garantia necessárias para prorrogação do Contrato.

Verifica-se a tempestividade do Quinto Termo Aditivo, uma vez que foi assinado em 8 de junho de 2018, penúltimo dia da vigência dado pelo Terceiro Termo Aditivo. A condição de eficácia do ato foi realizada com a publicação do Extrato do Quinto Termo Aditivo na Seção 3 do DOU no dia 18 de junho de 2018.

Quanto à contratação da Telebrás, o gestor apresentou a Nota Técnica nº 28481/2017/SEI-MCTIC, que foi formulada para responder aos questionamentos da CONJUR sobre a contratação. A Consultoria Jurídica do MCTIC formulou o parecer CONJUR nº 1363/2017 no qual questiona vários aspectos da contratação, dos quais se destacam, a contratação direta por inexigibilidade e os preços praticados.

Todos os assuntos foram abordados pela DEIDI, mas antes ele apresenta uma informação introdutória (no campo Histórico) no qual se manifesta que uma pré-proposta de Termo de Referência foi encaminhada a diversas empresas em outubro de 2017. O gestor alega que as empresas receberam a proposta (conforme Avisos de Recebimento) mas não houve respostas por parte das empresas.

A Nota Técnica destaca ainda que o MEC decidiu lançar a Política de Inovação Educação Conect@ada, no qual é prevista a conexão por satélite de 6.500 escolas do meio rural. A necessidade de banda mínima seria de 10Mbps por escola. Assim, seria necessária a contratação de uma empresa de satélite que operasse nacionalmente e capaz de ofertar banda requerida. O gestor fez uma consulta junto à Anatel para buscar

quais empresas teriam esse perfil e conforme resposta constante no Ofício da Anatel nº 1093/2017/SEI/ORER/SOR-ANATEL, somente a Telebrás teria o perfil requerido.

Em relação aos questionamentos específicos da CONJUR, o primeiro a ser abordado é a questão da inexigibilidade. Conforme entendimento da CONJUR, não há no processo da contratação, evidências sobre a singularidade no serviço prestado pela Telebrás.

A Nota Técnica nº 28481/2017/SEI-MCTIC responde aos questionamentos da CONJUR do Ministério formuladas no PARECER n. 01363/2017/CONJUT-MCTIC/CGU/AGU que, por sua vez, questionada a contratação da Telebras por inexigibilidade. Conforme manifestação do DEIDI, a Telebras seria a única empresa capaz de oferecer o serviço por operar na banda Ka, ter cobertura nacional e possuir banda suficiente para a demanda das Políticas do Ministério.

Em sua manifestação, a DEIDI alega que somente a banda Ka poderia ser utilizada para prestação do serviço. As bandas C e Ku não possuem a quantidade de frequência disponível para atender a demanda das políticas do Ministério. Na banda Ka, somente a Telebras teria cobertura total em todo o território nacional.

No que se refere ao preço, o DEIDI se limita a demonstrar que o valor de conexão por ponto com a Telebrás é menor que outras contratações do Poder Público com a Telebrás e menor que do contrato vigente de prestação do GESAC.

O Parecer da CONJUR ainda aborda outras questões, tais como prazo de contratação, acordos de níveis de serviço, remanejamento de pontos, penalidades, garantias, índice de correção de valores e disponibilidade orçamentária.

Todos esses questionamentos foram respondidos pela equipe do DEIDI. Entende-se que no âmbito de Contas não é escopo avaliar o mérito das respostas ou mesmo da contratação por inexigibilidade.

É necessário destacar que a matéria está sendo tratada pelo Tribunal de Contas da União. No Acórdão nº 1692/2018 – Plenário, o Tribunal adota medida cautelar para suspensão do Contrato MCTIC 02.0040.00/2017 até que o TCU delibere sobre o mérito da matéria.

**Resultados dos Exames Item 9:** Necessidade de melhoria no indicador e meta associada para mensuração do atingimento dos objetivos do Programa Gesac.

#### Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 30128/2018/SEI-MCTIC, de 31/07/2018, foi apresentada a Nota Informativa nº 2137/2018/SEI-MCTIC, de 27/07/2018, com a seguinte manifestação sobre o item 9:

*“O item 9 do Relatório 0791527 SA de Fatos menciona que, conforme cadastrado no SIOP, a meta de instalação do programa para o exercício de 2017 era de 6.898 pontos de presença, tendo sido realizadas 5.595 instalações e questiona se a restrição orçamentária citada no Relatório de gestão do MCTIC foi determinante para o não cumprimento da meta ou houve outros fatores relevantes.*

*12. Nesse sentido, cabe destacar que, até dezembro de 2017 haviam sido indicados para instalação 7255 pontos, porém, decorrente do trabalho cotidiano de verificação e acompanhamento do contrato, a solicitação de ativação de alguns pontos pode ser cancelada devido a pendências na ativação relatada pela contratada e não solucionada por este Ministério, bem como por informação do próprio beneficiário de que a conexão não poderia ser instalada naquele momento.*

*13. Ademais, existem pontos cuja indicação para ativação foi encaminhada à contratada e não foi atendida conforme estipulado no contrato. Para esses casos serão aplicadas sanções por atraso de cronograma. O processo de aplicação de penalidades está em andamento.”*

Manifestação adicional foi apresentada no Ofício nº 36529/2018/SEI-MCTIC, de 13 de setembro de 2018, e na Nota Informativa nº 265/2018/SEI-MCTIC, de 06 de setembro de 2018, com a seguinte manifestação:

*“Informações*

*1. Como já apontado no próprio texto da auditoria, a partir de 2012 o Programa 8025 foi absorvido pelo Programa 2025 - Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia, permanecendo no novo ciclo do PPA 2016-2019.*

*2. Uma das adequações realizadas ao Programa no novo ciclo foi a incorporação da ação 20ZB - Apoio a Iniciativas de Inclusão Digital ao Objetivo 1020 - Expandir o acesso à internet banda larga para todos provendo o uso das Tecnologias da Informação e Comunicações, existente no Programa*

*2025 em 2016. Já na LOA de 2017 foi incorporada a Ação 20V8 - Apoio a Iniciativas e Projetos de Inclusão Digital, a qual se relaciona ao Programa 2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação, Objetivo 1055 - Promover políticas e ações colaborativas de Ciência, Tecnologia e Inovação para a inclusão social.*

*3. A partir das considerações apresentadas e focando agora na questão do "Achado nº 7, Recomendação 10 - Que o MCTIC promova os ajustes no SIOP para registrar os valores efetivos de meta física realizada em 2017 e 2018, de forma a dar transparência sobre a execução orçamentária da Ação de Governo 20V8 - Apoio a Iniciativas e Projetos de Inclusão Digital", tem-se o seguinte:*

*4. Cabe esclarecer que a meta física é proposta quando da elaboração do PLOA que ocorre no ano anterior à execução orçamentária/financeira, ou seja, a Ação 20V8 foi desenhada em 2016, já levando em conta a fusão da Ação 20Z8. Após aprovação da LOA, não é possível, de modo geral, a revisão quantitativa da meta física, salvo a reprogramação no campo de monitoramento da Ação no SIOP.*

*5. No âmbito da ação 20V8, tem-se 5 Planos Orçamentários (não computado o PO 000), além de 3 emendas parlamentares (1 de bancada, 1 de comissão e 1 individual).*

*6. O produto proposto para a ação é "Projeto", enquanto que nos Planos Orçamentários têm-se como produtos: Projeto apoiado, capacitação realizada, aplicativos disponibilizados e pontos de presença disponível. Já as emendas ficaram sem produtos especificados.*

*7. Logo, verifica-se que o esforço da Ação não se relaciona somente à disponibilização de pontos de presença e que tão pouco a meta física relativa à ação pode ser feita a partir da contabilização do simples somatório dos esforços realizados nos Planos Orçamentários.*

8. Verifica-se que a Meta Física da ação 20V8 prevista na LOA 2017 era de 629 projetos apoiados e 94 para 2018, com uma reprogramação pelo SIOP para 95.

9. O Plano Orçamentário 006 - Disponibilização de infraestrutura para conexão e acesso à internet e que tem como produto intermediário - Pontos de presença disponibilizados - tinha como meta física prevista para 2017 6.898 pontos disponibilizados e para 2018 a previsão de 250 pontos.

10. Em 2017, o monitoramento via SIOP do Plano Orçamentário 006 registrou que "5.595 pontos estão ativos dentro do GESAC", ou seja, em tomo de 81% da meta intermediária alcançada. O monitoramento SIOP do 1º semestre de 2018 traz como registro que "... OBS: a meta apresentada não condiz com a realidade. A meta para 2018 é a conexão de 6550 escolas, dentro do programa Educação Conectada", ou seja, aponta que a meta proposta para 2018 do Plano Orçamentário está incorreta no sistema.

#### Conclusão

1. Do exposto, conclui-se que a recomendação para que se promova ajustes no SIOP em relação à meta física realizada não procede, uma vez que as informações lançadas na ação 20V8 não se referem exclusivamente aos pontos de presença disponibilizados, mas sim ao conjunto de projetos apoiados pela ação em seus vários POs. O PO 0006, que trata exclusivamente dos pontos de presença disponibilizados, traz registros consistentes ao que foi realizado no exercício 2017, sendo que no monitoramento do 1º semestre de 2018 já indica o erro de lançamento da meta programada para o ano, explicitando o que se espera realizar no exercício.

2. Por fim no relativo a este PO e ao relatório de gestão, na página 29, aponta: "Além disso, a informação do Pontos instalados até o final de 2017 (5.647) da planilha de controle do Ministério diverge da informação da meta física realizada em 2017 (5.595) no SIOP". Os dados da planilha de controle são dinâmicos e acompanham a execução do contrato. As informações constantes no SIOP foram preenchidas em janeiro de 2018, quando então, tinham sido instalados 5.595 pontos. Outros 52 pontos tiveram processo de aceitação posterior à data de preenchimento do SIOP, mas guardaram na planilha a data do documento de aceitação (dezembro de 2017). A data de aceitação constante da planilha é a data em que a documentação da instalação do ponto é enviada ao Ministério. O processamento dessa documentação leva algum tempo, pois a equipe que realiza esse processo é muito pequena, e ao final do ano, com os recessos e férias, essa situação se agrava."

### Análise do Controle Interno

Em primeiro lugar, em relação à manifestação apresentada, assiste razão ao gestor ao informar que as metas da Ação 20V8 diferem das metas do PO006. O escopo dessa auditoria refere-se ao programa GESAC, portanto, o que deve ser considerado é o indicador e meta associada do PO006.

No que se refere à meta do PO006 para 2017, persiste o que já foi apontado pela equipe de auditoria, pois a meta prevista era a instalação de 6.898 e foi realizado 5.595, conforme telas do SIOP mostradas a seguir.

*Figura 03 – Tela do SIOP com a execução orçamentária do Plano 0006 da Ação 20v8 para 2017*

Plano Orçamentário: 0006 - Disponibilização de Infraestrutura para Conexão e Acesso à Internet			
<b>Produto:</b> Ponto de presença disponibilizado			
<b>Unidade de Medida:</b> unidade			
<b>Financeiro</b>	<b>Acumulado (JAN-JUN)</b>	<b>Acumulado (JAN-DEZ)</b>	
Dotação Atual:	R\$ 21.436.661,00	R\$ 17.601.226,00	
Empenhado:	R\$ 11.189.771,92	R\$ 17.600.791,25	
Liquidado:	R\$ 4.234.633,12	R\$ 17.478.235,75	
Pago:	R\$ 4.234.633,12	R\$ 17.478.235,75	
<b>Físico</b>	<b>Acumulado (JAN-JUN)</b>	<b>Acumulado (JAN-DEZ)</b>	
Meta:		6.898	
Realizado:	5.574	5.595	
Data de Apuração:	14/07/2017	31/12/2017	
<b>Análise de PO</b>			
Adicionar Análise			
Referência	Análise		
Período:	5.595 Pontos ativos dentro do Contrato GESAC.		
Localizador:	0001		
Data da Análise:	30/01/2018 17:31		
Autor:	Alessandre Carlos da Silva e Silva		
Momento	Unidade Orçamentária		
Página 1 de 1   Registros: 1			
Itens por página: 10			

Fonte: Tela do SIOP acessado em 26 de junho de 2018

Esse valor de meta realizada difere da informação da planilha de controle do próprio DEIDI, que demonstra que houve a instalação de 5.647 Pontos. Conforme manifestação do gestor, a diferença se deve à aceitação de Pontos de Presença posterior à data de preenchimento do SIOP, ou seja, 52 Pontos foram efetivamente instalados em 2017, mas tiveram a aceitação da instalação aceita pelo Ministério após o período de cadastro das informações no SIOP, ocorrida em janeiro de 2018. Alega o gestor que a documentação leva algum tempo para ser processada, devido ao dimensionamento da equipe e, além disso, o processamento no final de exercício, por culpa de recessos e férias, agrava a situação.

Por fim, destaca-se que o SIOP, para o exercício de 2018, consta como meta a instalação de 205 Pontos de Presença. Mas conforme o próprio Sistema, o indicador aferido até 30/06/2018 foi de 4.814.

*Figura 04 – Tela do SIOP com a execução orçamentária do Plano 0006 da Ação 20v8 para 2018*

Página 0 de 0 | Registros: 0 Itens por página 10 ▼

**Companhamento de Plano Orçamentário**

ano Orçamentário: 0006 - Disponibilização de Infraestrutura para Conexão e Acesso à Internet ▼

**Plano Orçamentário: 0006 - Disponibilização de Infraestrutura para Conexão e Acesso à Internet**

**Produto:** Ponto de presença disponibilizado  
**Unidade de Medida:** unidade

Financeiro	Acumulado (JAN-JUN)
Dotação Atual:	R\$ 15.206.918,00
Empenhado:	R\$ 7.706.828,43
Liquidado:	R\$ 3.267.459,07
Pago:	R\$ 3.267.459,07

Físico	Acumulado (JAN-JUN)
Meta:	250
Realizado:	4.814
Data de Apuração:	30/06/2018

**Análise de PO**

Adicionar Análise

Referência	Análise
Período: JAN-JUN	Ao longo do primeiro semestre, 4.814 pontos receberam conexões GESAC, disponibilizadas a partir de contrato com o Consórcio Conecta Brasil. Em dezembro de 2017 foi assinado contrato com a Telebrás para provimento das conexões, em substituição ao cont...
Localizador: 0001	
Data da Análise: 26/07/2018 11:29	
Autor: Eloá Fernandes Mateus	

Fonte: Tela do SIOP acessado em 20 de setembro de 2018

Percebe-se que há uma incongruência entre a meta e o realizado em 2018, pois a meta considera um valor de instalações somente em 2018, mas o realizado denota o valor acumulado das instalações. Sobre essa questão o gestor informa que a meta de instalação de 250 Pontos para o exercício de 2018 foi cadastrada erroneamente, pois a meta real seria a instalação de 6550 escolas, dentro do programa Educação Conectada.

Assim, verifica-se que o indicador e as metas associados para o PO0006 necessitam de ajuste por parte da equipe do Ministério.

De todo modo, em que pese as considerações realizadas, é necessário destacar que na avaliação da equipe de auditoria o indicador utilizado (número absoluto de pontos instalados) não é adequado para avaliar o atingimento dos objetivos do programa. Um indicador adequado apresentaria o percentual do objetivo final do programa atingido, ou seja, apresentaria uma relação entre o número de pontos em operação pelo universo total de locais que necessitam de atendimento do Gesac.

**Resultados dos Exames Item 10:** Estágio atual de implantação da Política de Gestão de Riscos.

#### Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria 201800644/10 (SA de Fatos) enviada em 13 de julho de 2018, a Unidade se manifestou da seguinte forma:

*“Importante destacar que a referida norma foi objeto da reunião do COGIR realizada em 14 de junho de 2018 (...), não citada no relatório preliminar da CGU, oportunidade em que também foi abordada a relevância de iniciativas de sensibilização dos servidores, além da necessidade de se capacitar os facilitadores do processo de implantação da gestão de riscos nas unidades organizacionais.*

*Por oportuno, em 19 de junho foi realizada, no Bloco E do MCTIC, palestra de sensibilização sobre a importância da gestão de riscos, proferida pelo servidor da CGU Paulo Graziottin, que contou com a presença de dirigentes desta Pasta Ministerial, como também representantes de outros órgãos. Outro evento semelhante será realizado em agosto próximo, também ministrado por servidor da CGU. Além disso, no final de junho e começo de julho foi realizada capacitação para dirigentes das unidades de governança, ministrada por servidora do TCU. Cabe citar que, inicialmente, o MCTIC contava com o apoio da CGU, mas não que se viabilizou em função de incompatibilidade de agenda e de definição dos professores, em que pese ter sido solicitada ao órgão de controle interno em janeiro de 2018.*

*Além disso, o MCTIC está desenvolvendo as ações referentes ao programa de integridade, tendo submetido à CGU, em junho de 2018, conforme cronograma estabelecido, o fluxo que contempla as medidas para se tentar evitar o nepotismo. Está em elaboração o fluxo de ações de prevenção do conflito de interesse, que será enviado à CGU até 31/07.”*

### Análise do Controle Interno

Conforme já apontado no item específico, as ações mais recentes adotadas pela Unidade relativamente à Política de Gestão de Riscos foram a realização de mais uma reunião (em 14 de junho de 2018) e uma palestra de sensibilização, ministrada por servidor da CGU. Entende-se que a Unidade tem envidado esforços no sentido de definir a operacionalização de sua Política de Gestão de Riscos, embora a equipe entenda que se faz necessária uma frequência maior na realização das reuniões do Cogir, a fim de que as medidas práticas sejam implantadas de forma mais rápida.

**Resultados dos Exames Item 11:** Não implementação efetiva das medidas de transparência ativa relativas aos Contratos de Gestão mantidos pelo MCTIC com as Organizações Sociais

### Manifestação da Unidade

Quanto aos fatos registrados no relatório, a Unidade se manifestou da seguinte forma:

*“Em atenção ao Despacho Interno DPO (SEI 3169161), apresentamos a seguinte manifestação quando ao item 12: Não implementação efetiva das medidas de transparência ativa relativas aos Contratos de Gestão mantidos pelo MCTIC com as Organizações Sociais do referido relatório.*

*Esta Coordenação reitera que são observados periodicamente, por sua equipe de trabalho, a publicação dos documentos relativos ao Contrato de Gestão nos sítios eletrônicos das Organizações Sociais e esclarece que grande parte dos itens*

*apontados pela Advocacia-Geral da União em seu Parecer nº 05/2015/DECOR/CGU/AGU (SEI 2834707, fls. 9 a 14) encontram-se devidamente publicados nos sítios eletrônicos das Organizações Sociais.*

*Para aqueles itens que todavia encontram-se pendentes, esta DPO enviou Ofício Circular, em 23/04/2018, solicitando que as Organizações Sociais informassem sobre o cumprimento total da Recomendação da CGU 153500, relativa à transparência ativa.*

*As respostas a este ofício encontram-se anexadas neste processo em SEI 3187475, 3187481, 3187483, 3187489, 3187492 e 3187494.*

*Como algumas Organizações Sociais justificaram a impossibilidade de publicação de alguns itens, a DPO, neste momento, analisa estes argumentos para posteriormente enviar à Consultoria Jurídica deste Ministério com a finalidade de verificação dos aspectos legais.”*

### Análise do Controle Interno

A DPO vem, no exercício de 2018, envidando esforços visando o atendimento à recomendação conforme consta do despacho anexo, estando em curso providências para o seu atendimento. Assim monitorar-se-á a recomendação até sua implementação.

Necessário lembrar, conforme o recomendado, que o conteúdo mínimo das informações a serem publicadas pelas organizações sociais deve constar do contrato de gestão firmado com a entidade.

**Resultados dos Exames Item 12:** Possibilidade de economia de até 48% na contratação de serviços terceirizados de limpeza

### Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade demonstrou concordância com os fatos apontados, demonstrando, inclusive que a nova contratação dos serviços de limpeza encontra-se em andamento.

**Resultados dos Exames Item 13:** Possibilidades de melhorias, como o aumento de economicidade e de eficiência, na contratação de serviços terceirizados de vigilância armada e desarmada.

### Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Despacho Interno acostado ao processo 01250.051902/2018-62, foi emitida a seguinte manifestação:

*No tocante à avaliar possibilidades de melhorias contratuais, em adição às alterações propostas, quanto ao quantitativo e à alocação dos postos de vigilância, em razão dos custos associados e da possibilidade de utilização de eventuais*

*alternativas mais econômicas, informamos que já foram enviados as considerações acerca dessa recomendação em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201702206/04, constante do Processo SEI nº 01250.042495/2018-01, documentos 3290878, 3290897, 3290913 e 3290952, e também constantes de e-mail (3322741) e anexos (3322711 e 3322699).*

*Não obstante às considerações e explicações já enviadas, a área técnica desta COLOP continua avaliando a aplicabilidade das recomendações, já realizando ajustes no contrato e envidando esforços para a conclusão do planejamento de projeto de CFTV (parte do planejamento estratégico de Segurança Orgânica), conforme recomendado pela Auditoria, e visando dotar o MCTIC de tecnologias que permitam ainda mais economia nos contratos de serviços continuados.*

### Análise do Controle Interno

Conforme manifestação acima, o MCTIC está avaliando os apontamentos efetuados, cujas desdobramentos serão acompanhados por meio do Plano de Providências Permanente. Esclarece-se, por fim, que as demais manifestações citadas já foram incorporadas ao texto do fato.

### **Resultados dos Exames Item 14: Análise da Gestão de Pessoas do MCTIC**

#### Manifestação da Unidade Examinada

Quanto aos fatos registrados no relatório, apresentou manifestação nos seguintes termos:

*“Venho informar que a recomendação 14 do Relatório Preliminar de Auditoria - SEXEC (3310453), página 45, não é de competência desta Coordenação-Geral. Em conversa telefônica com o Sr. Guilherme do Gabinete da Secretaria Executiva, concluiu-se que seria atribuída à DGE o Item 14 do relatório, ao invés da Recomendação 14. Esclarece-se que o Item 14, referente à "Análise da Gestão de Pessoas do MCTIC", não gerou recomendação, não havendo o que ser respondido.*

*A despeito disso, após avaliação das conclusões da CGU quanto aos "Quesitos relativos à Gestão de Pessoas", registrados no Quadro 01 da página 40, faz-se a seguinte manifestação:*

*No quesito "Indicadores", a CGU concluiu que a "Instituição não dispõe de indicadores estratégicos de gestão de pessoas". No entanto, esta Coordenação-Geral tem entendimento diverso, pois, ainda em 2017, o MCTIC estabeleceu as metas estratégicas para o objetivo "Desenvolver competências, integrar e valorizar pessoas", quais sejam:*

- *Capacitar 25%, em 2018, a 35%, em 2022, dos servidores com pelo menos 20 horas de treinamento, desenvolvimento e educação;*
- *Capacitar 13%, em 2018, a 20%, em 2022, dos gestores com pelo menos 20h de ações de desenvolvimento gerencial;*

- 100% de Unidades da Adm. Central-MCTIC com Competências Mapeadas até o final de 2018.

Assim, submeto manifestação para avaliação e encaminhamento à Secretaria Executiva.”

### Análise do Controle Interno

A Unidade demonstrou concordância com os achados registrados, questionando apenas a afirmação acerca da inexistência de indicadores estratégicos de gestão de pessoas. Quanto a esse ponto, esclarece-se que, apesar da efetivação dos indicadores informados não ter composto o escopo da presente auditoria, o relatório foi atualizado com base nas informações encaminhadas.

## II – QUADRO DE ATENDIMENTO À TRANSPARÊNCIA ATIVA PELAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Quadro 03 - Publicação de informações nos sítios das Organizações Sociais

	Item da recomendação 153500	CGEE	EMBRAPII	RNP	CNPEM	IDSIM	IMPA
<b>A</b>	Contrato de Gestão e Termo(s) Aditivo(s)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
<b>B</b>	Relatório(s) semestral(is) e anuais da Comissão de Avaliação	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não
<b>B</b>	Medidas adotadas em relação às Recomendações emanadas pela Comissão.	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não
<b>C</b>	Regulamento de diárias e passagens.	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não
<b>C</b>	Regulamento de compras e serviços	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
<b>D</b>	Todos os termos de referência, projetos básicos, pré-projetos ou instrumentos similares que serviram como pressupostos de fato às contratações;	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não
<b>E</b>	Todos os contratos que tenha assinado;	Não	Não	Não	Não	Sim	Não
<b>F</b>	Balanços e balancetes anuais	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
<b>F</b>	Outros demonstrativos contábeis semestrais ou anuais	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
<b>F</b>	Balanços e balancetes semestrais	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não
<b>G</b>	Relatório(s) semestral(is) das atividades e ações decorrentes do Contrato de Gestão.	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Não
<b>H</b>	Atas de reunião do Conselho de Administração e do Conselho fiscal	Não	Não	Não	Não	Não	Não

<b>H</b>	Outro órgão (colegiado ou não) que tenha poder decisório relacionado às obrigações do Contrato de Gestão	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
<b>I</b>	Regulamento de contratação de pessoal	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não
<b>J</b>	O chamamento público, com critérios técnicos e objetivos, para recrutamento e seleção de seus empregados;	Não	Não	Não	Não	Sim	Não
<b>K</b>	O resultado dos processos seletivos, no qual contenha, explícita e objetivamente, os pressupostos de fato e de direito que fundamentaram a contratação;	Não	Não	Não	Não	Sim	Não
<b>L</b>	A relação semestral dos servidores públicos federais, estaduais ou municipais cedidos;	Não	Não	Não	Não	Sim	Não
<b>M</b>	A relação semestral dos servidores públicos federais, estaduais ou municipais que inicialmente estavam cedidos e retornaram aos seus cargos de origem;	Não	Não	Não	Não	Sim	Não
<b>N</b>	A relação semestral e anual de todos os funcionários que compõem a força de trabalho da OS, independentemente do regime jurídico do contrato de trabalho e do fato de ser temporário ou permanente, contendo no mínimo, nome completo, CPF, cargo e data de início no cargo;	Não	Não	Não	Não	Não	Não
<b>O</b>	A relação semestral e anual analítica de todos aqueles que foram beneficiados por diárias e passagens pagos com recursos do CG, contendo, no mínimo, nome completo, CPF, cargo, data de início da viagem, data final da viagem, motivação, vinculação com o contrato de gestão, valor total das diárias, valor total das passagens e outros valores pagos em decorrência da viagem;	Não	Não	Não	Não	Não	Não
<b>P</b>	A relação mensal analítica de todos os pagamentos realizados com recursos do CG, contendo, no mínimo, CPF/CNPJ do beneficiário do pagamento, Nome/Razão Social, data do pagamento, valor, descrição do pagamento, vinculação com o contrato de gestão;	Não	Não	Não	Não	Não	Não
<b>Q</b>	Os pareceres técnicos e jurídicos sobre qualquer assunto, ação ou atividade que tenham sido emitidos e que afetam, direta ou indiretamente, a gestão dos recursos públicos aportados via CG.	Não	Não	Não	Não	Não	Não

Fonte: Sítios das organizações sociais. Consultas em 2017.