



Unidade Auditada: SECRETARIA-EXECUTIVA/MCT

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201601033

UCI Executora: SFC/DS/CGCIT - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de
Ciência e Tecnologia

Análise Gerencial

Coordenador Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201601033, e consoante ao estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, considerando as informações sobre a gestão das demais unidades da estrutura do MCTI, exceto daquelas que terão suas contas julgadas separadamente.

1. Introdução

O presente relatório trata da Auditoria Anual de Contas – AAC, referente ao exercício de 2015, realizada -pela Controladoria-Geral da União – CGU na Secretaria Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – SEXEC/MCTI, considerando as informações sobre a gestão das demais unidades da estrutura do MCTI, exceto daquelas que terão suas contas julgadas separadamente, quais sejam, a Secretaria de Políticas de Informática (SEPIN) e Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (SETEC), conforme Anexo I da Decisão Normativa – DN do Tribunal de Contas da União – TCU n.º 147/2015.

Dentre as competências regimentais da SEXEC/MCTI que se vinculam ao escopo deste trabalho, destacam-se a supervisão e coordenação das diretrizes, normas, planos, orçamentos, programas e projetos e a coordenação dos trabalhos relacionados à avaliação de programas e projetos, e aos levantamentos dos dispêndios dos recursos vinculados às áreas de competência do Ministério (art. 1º do Anexo da Portaria MCT n.º 758/2006).



Dos programas geridos pelo MCTI, o principal deles é o Programa 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação, instituído no Plano Plurianual – PPA 2012 – 2015. Este programa é subdividido em 13 objetivos, e estes em ações a serem executadas em diversas áreas e em diferentes regiões do país, cujo volume de recursos no exercício de 2015 foi da ordem de R\$ 14 bilhões, considerando-se o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e Outras Fontes, conforme dados do Relatório de Gestão.

Uma vez que os responsáveis pela gestão dos recursos orçamentários e financeiros da SEXEC/MCTI e das demais unidades juntamente consideradas, no exercício de 2015, constam no Anexo I da DN TCU n.º 147/2015, estes terão as contas julgadas pela Corte de Contas nos parâmetros estabelecidos nesse mesmo normativo e na legislação vigente. Os parâmetros adotados nesse julgamento pressupõem que a boa gestão de recursos públicos não se restringe apenas à conformidade dos procedimentos adotados com a lei, mas, também, à eficácia, eficiência e efetividade das ações.

Para a execução deste trabalho, o Anexo II da DN TCU n.º 147/2015 estabeleceu quinze itens de referência para definição do escopo da auditoria da Unidade Prestadora de Contas – UPC, dos quais apenas oito se aplicam às contas da UPC em análise, quais sejam: i) da conformidade das peças, ii) dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, iii) dos indicadores instituídos, iv) da gestão de pessoas, v) da gestão das transferências concedidas, vi) da gestão de compras e contratações, vii) da gestão de tecnologia da informação (TI) e viii) da qualidade e suficiência dos controles internos.

Além desta redução para oito itens, as equipes técnicas da Corte de Contas e da Controladoria acordaram em customizar o escopo de cada um desses itens para a realização de análises mais específicas, em busca de maior efetividade dos trabalhos a serem realizados por este órgão de controle interno.

Como resultado dessa customização, no que se refere à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, foi verificado o papel da SEXEC/MCTI na coordenação e na avaliação do Programa 2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação.

Já em relação à avaliação dos indicadores, verificou-se aqueles relacionados à gestão do Programa 2021 instituídos no PPA 2012 – 2015.

A avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos e de Indicadores ocorreu com base no Relatório de Auditoria nº 201505715 desta Controladoria. Este trabalho objetivou avaliar a governança da política nacional de ciência, tecnologia e inovação, centrando-se, predominantemente, no componente “Monitoramento e Avaliação”, conforme referencial teórico do TCU. Este trabalho compõe anexo do presente Relatório.

Atinente à gestão de pessoas, avaliou-se, principalmente, o planejamento da gestão de pessoas no MCTI sob diferentes aspectos e a existência de processo formalizado de seleção de líderes para ocupar os cargos e funções do MCTI.

No âmbito da gestão das transferências concedidas, avaliou-se a redução do estoque de prestação de contas dos convênios a analisar e as respectivas medidas administrativas cabíveis no caso de rejeição; a execução do compromisso assumido pelo MCTI, no exercício de 2015, de realizar fiscalizações *in loco* de convênios vigentes; e,



por fim, a segregação de funções entre as áreas responsáveis pela formalização e análise das prestações de contas das transferências voluntárias.

Na avaliação de compras e contratações, avaliou-se a governança das contratações realizadas pelo MCTI.

Relativamente à avaliação de tecnologia da informação (TI), analisou-se as recomendações atendidas e pendentes de atendimento relacionadas à gestão de TI que constam no Plano de Providências Permanente – PPP da UPC, haja vista atuações anteriores feitas pela CGU.

No quesito qualidade e suficiência dos controles internos administrativos, consta a avaliação da gestão de riscos dos macroprocessos finalísticos sob responsabilidade da SEXEC/MCTI.

Este relatório consigna, ainda, informação quanto a fatos de gestão relativos ao desbloqueio de empenhos de Restos a Pagar Não Processados – RPNP inscritos até o final do exercício de 2014, conforme Aviso TCU nº 01/216, de 18 de janeiro de 2016, que solicitou a CGU o estabelecimento de procedimentos com a finalidade de certificar a adequação desses desbloqueios.

Por fim, há também a análise do acompanhamento das determinações do TCU para o MCTI com recomendação de monitoramento desta CGU, o acompanhamento das recomendações anteriores da CGU para a UPC, bem como o acompanhamento dos processos administrativos disciplinares constantes no sistema de gestão dos processos disciplinares - CGU-PAD¹.

O presente Relatório de Auditoria apresenta, a seguir, os resultados dos trabalhos que contemplam os exames realizados e as conclusões obtidas, consistindo, assim, em subsídio ao julgamento do TCU relativo às contas apresentadas pela UPC.

2. Resultados dos trabalhos

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Para o cumprimento deste item, que possui como escopo a avaliação da conformidade das peças relativas à prestação de contas anual, em atendimento ao item 1 do Anexo II da DN n.º 147/2015 do TCU, foi realizada análise comparativa entre as orientações disponíveis no e-Contas do TCU para a elaboração das peças que compõem

¹ O Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD) é um sistema que visa armazenar e disponibilizar, de forma rápida e segura, as informações sobre os procedimentos disciplinares instaurados no âmbito dos órgãos, entidades, empresas públicas e sociedades de economia mista do Poder Executivo Federal.



o Relatório de Gestão e as informações apresentadas pela Unidade Prestadora de Contas (UPC) em seu relatório referente ao exercício de 2015, a fim de verificar se todas as peças requeridas foram devidamente consideradas.

De uma forma geral, a elaboração do Relatório de Gestão da SEXEC/MCTI atendeu aos normativos do TCU, bem como às orientações do sistema e-Contas. Todas as peças exigidas foram incluídas no referido sistema. Entretanto, verificamos algumas inconsistências, conforme relatado a seguir.

Em relação ao campo *Elementos Pré-Textuais* do Relatório de Gestão, não consta a lista de anexos e apêndices, que deve ser elaborada para identificar a relação de anexos e apêndices ao relatório, conforme solicitado na orientação do TCU constante no e-Contas. Dessa forma, solicitou-se justificativa para a ausência dessa lista. O MCTI se manifestou da seguinte forma:

*Em que pese possuir três anexos – Portaria nº 936/2012, Portaria nº 1.384/2014, e Portaria nº 931/2015 – não foi possível inserir a Lista de anexos e apêndices no Sistema e-Contas do TCU por ocasião da conclusão do envio do Relatório de Gestão – 2015 no dia 31.03.2016. O arquivo em Word do Relatório de Gestão apresentou problemas no momento de elaborar a lista e considerando que já estávamos no término do prazo para envio do Relatório pelo Sistema e-Contas, esta equipe decidiu enviar sem a referida lista. Tal decisão propiciou a entrega do Relatório em tempo hábil, uma vez que logo após concluir o Relatório no e-Contas, o Sistema do TCU apresentou instabilidades, como pode ser observado em diversas reclamações reportadas na Comunidade de Prestação de Contas do TCU, sendo que alguns órgãos sequer conseguiram enviar o Relatório. **Destacamos, que os anexos foram inseridos no e-Contas e apenas a lista não consta**, ou seja, a informação será disponibilizada, e também estamos aguardando o posicionamento daquele Tribunal de Contas no sentido de apontar a necessidade de reabrir o Sistema para a inserção da mencionada lista. (Original sem grifo)*

Em relação ao item 2.1 do Relatório de Gestão, fls. 11 a 17, não constam informações sobre a Assessoria de Acompanhamento e Avaliação das Atividades Finalísticas – ASCAV nem sobre a Assessoria de Captação de Recursos – ASCAP. Instado a apresentar justificativa para a ausência das referidas informações, o MCTI respondeu o que segue:

No processo de elaboração do Relatório de Gestão, esta SEXEC solicita às áreas integrantes da estrutura para enviarem os respectivos relatórios individuais. A após a consolidação dos textos recebidos é elaborado um único Relatório considerando as informações que foram prestadas. Caso alguma informação esteja faltando, essa SEXEC solicita à área que a apresente.



Em relação ao item 2.1 do Relatório de Gestão (Apresentação), a ASCAP e a ASCAV não redigiram o texto e esta SEEXEC considerou não ser necessário apresentar informação específica para estas assessorias.

A despeito da manifestação da UPC, a equipe de auditoria entende que as informações relativas à ASCAV e à ASCAP deveriam ter sido expostas no Relatório de Gestão, uma vez que o item 2.1 se refere à apresentação plena da UPC sem distinção de conveniência e/ou oportunidade do que seria conveniente ou não relacionar por parte do agente prestador de contas.

Quanto ao quadro exposto no item 4.3.7.1 do Relatório de Gestão, à fl. 331, o somatório do item 1 – Modalidade de Licitação, do exercício de 2015, no valor de R\$ 57.693.704,68, não corresponde à soma dos itens c (concorrência) e d (pregão), que totalizam R\$ 66.324.600,44. Questionado, o MCTI informou que a alteração dos valores é referente às descentralizações orçamentárias de recursos recebidos de outros órgãos, os quais não foram incluídos nos dados informados no Relatório de Gestão 2015.

No item 4.3.7.3, à fl. 335 do Relatório de Gestão, o MCTI apresentou apenas análise crítica sobre as despesas realizadas pela Assessoria de Assuntos Internacionais – ASSIN. Assim, foi solicitado que o ministério apresentasse a análise crítica quanto à realização das despesas pelas outras áreas do órgão, principalmente em relação à CGRL.

A UPC apresentou a complementação solicitada, informando que não houve alterações significativas na execução das despesas da Unidade e que houve a restrição orçamentária no equivalente a 17% de sua dotação para 2015, fazendo com que a Administração analisasse os contratos existentes para verificar aqueles que seriam viáveis diminuir.

Em relação à Declaração de integridade e completude dos registros no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões, não constam as informações referentes ao item 5 da orientação constante no e-Contas para a elaboração desse documento, que dispõe que a UPC deve fornecer informações adicionais sobre a estrutura de controles internos para garantir o cumprimento dos comandos da Instrução Normativa TCU 55/2007.

Assim, a UPC complementou a declaração, informando que foram estabelecidas rotinas para registro das informações no momento do provimento e vacância do cargo, com a implantação de *check list* das rotinas inerentes aos atos. E ainda, foram designados servidores para acompanhar todas as informações relacionadas ao SISAC, bem como analisar o registro, o envio via sistema e a crítica das informações.

Em relação à Declaração de cumprimento das disposições contidas na Lei 8.730/1993 relativas à entrega das declarações de bens e rendas, não constam as informações solicitadas no item 4 da orientação constante no e-Contas, que determina que a UPC deve fornecer informações adicionais sobre a sistemática de coleta das DBR.



Em atendimento à orientação do e-Contas, a UPC complementou a declaração acima, informando que a cópia da Declaração de Imposto de Renda ou a Autorização de Acesso ao Imposto de Renda é entregue à Coordenação-Geral de Recursos Humanos – CGRH, especificando o assunto e cadastrado no Sistema Próton (sistema de trâmite de documentos do Ministério da Ciência e Tecnologia) para garantir a data da entrega e o seu recebimento. Na Divisão de Pagamentos da CGRH é feito o controle de recebimento da documentação através de um banco de dados *Access* e devidamente arquivado.

Ressalta-se ainda que as retificações e complementações dos pontos específicos do Relatório de Gestão abordados neste relatório de auditoria anual de contas serão tratadas nos respectivos itens.

Assim, considerando todas as inconsistências encontradas nas informações prestadas pelo MCTI, sugere-se que, na elaboração do Relatório de Gestão dos próximos exercícios, sejam designados servidores para revisão das informações consolidadas antes da entrega do referido relatório, a fim de garantir a fidedignidade do conteúdo, bem como evitar o retrabalho.

Em relação à avaliação do Rol de Responsáveis apresentado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI, verificou-se que o documento elaborado pela Secretaria Executiva – SEXEC da Unidade Prestadora de Contas – UPC é composto apenas pelos titulares do cargo de Secretário Executivo no exercício de 2015.

Contudo, verificamos que, de acordo com o inciso II, do art. 10, da IN nº 63/2010 do TCU, o ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia imediatamente inferior e sucessivo ao do dirigente máximo da UPC também deveria ser considerado responsável pela gestão.

A fim de ratificar este entendimento, a equipe de auditoria realizou consulta ao Fórum sobre Prestação de Contas gerido pelo próprio Tribunal, a respeito da obrigatoriedade do atendimento ao inciso II acima, conforme segue:

No exemplo do texto contido no item ajuda (botão "?") localizado ao lado do botão "incluir responsável" na seção rol de responsáveis do sistema econtas, é afirmado que: "Se o dirigente máximo da UJ for um cargo de nível 5 na estrutura do órgão (DAS5, FC5, etc.) e o nível imediatamente inferior (2º nível) for um ocupante de cargo de nível 3 ou inferior (DAS3,FC3,etc.), tendo a previsão de nível 4 na estrutura do órgão a que se vincula a UJ, somente o dirigente máximo será arrolado, uma vez que o segundo nível não é sucessivo ao desse dirigente máximo na estrutura do órgão (houve um salto do nível 5 para o 3, neste exemplo)".

No caso de uma SEXEC, cujo dirigente máximo é um DAS de natureza especial, e o nível imediatamente inferior (2º nível) seja um ocupante de cargo DAS 5, e há a previsão de cargos DAS 6



fora da estrutura da SEXEC, mas dentro da estrutura do Ministério, pergunta-se: o rol de responsáveis deve conter apenas o dirigente máximo da SEXEC ou deve englobar este e os de nível imediatamente inferior DAS 5?

A manifestação do TCU deu-se da seguinte maneira:

No caso de contas de Secretaria-executiva, normalmente comporão o rol de responsáveis os seguintes titulares e eventuais substitutos:

- Secretário-executivo (IN 63, art. 10, I);*
- dirigentes ocupantes de cargo de nível imediatamente inferior ao do Secretário-executivo, no caso os de DAS 5 (IN 63, art. 10, I);*
- demais secretários de Secretarias finalísticas que não constem nominalmente no Anexo I da DN 146 (DN 147, art.6º, §1º).*

Não comporão o rol, os dirigentes de segundo nível:

- das Secretarias finalísticas acima mencionadas;*
- de órgãos de staff (de apoio, consultoria e assessoramento) e demais que não compõem a gestão estratégica da unidade prestadora de contas.*

Assim, a equipe de auditoria entende que o rol de responsáveis apresentado pela UPC estaria incompleto, uma vez que não foram incluídos os ocupantes dos cargos de direção no nível de hierarquia imediatamente inferior e sucessivo ao do dirigente máximo da UPC, como é o caso dos responsáveis pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA), pela Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa (SCUP), pela Assessoria de Acompanhamento e Avaliação das Atividades Finalísticas (ASCAV) e pela Assessoria de Coordenação dos Fundos Setoriais (ASCOF), uma vez que a análise do Regimento Interno da SEXEC/MCTI permitiu concluir que apenas a Assessoria de Captação de Recursos (ASCAP) enquadra-se como órgão de staff.

Dessa forma, foi solicitado ao MCTI que apresentasse as informações relativas aos responsáveis pela SPOA, SCUP, ASCAV e ASCOF, no exercício de 2015, bem como as informações de contato dos dirigentes máximos já incluídos no e-Contas, com intuito de que esta equipe de auditoria procedesse a retificação de informações relacionadas ao rol de responsáveis da UPC no sistema, ato realizado em 21/06/2016.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão



A presente análise atende ao item 2, do Anexo II, da DN/TCU nº 147/2015, que dispõe a respeito da avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos estabelecidos no Plano Plurianual (PPA) como de responsabilidade da Unidade Prestadora de Contas (UPC), bem como dos objetivos estabelecidos no plano estratégico e da execução física e financeira das ações da Lei Orçamentária Anual (LOA) vinculadas a programas temáticos.

Ante a esses critérios e diante da crescente importância e protagonismo de políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I) como eixo estruturante do desenvolvimento econômico e social nacional, vide a inserção de macrodesafio específico destinado a este fim na mensagem presidencial do Plano Mais Brasil (PPA 2012– 2015), bem como a crescente alocação de dotações orçamentárias em políticas governamentais relacionadas à Ciência nos últimos exercícios, este órgão de controle interno, em comum acordo com a unidade técnica responsável do TCU, propôs que o escopo deste item, nesta auditoria, estivesse restrito ao exame do papel da Secretaria Executiva do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação – SEEXEC/MCTI na coordenação e planejamento da avaliação do Programa Temático 2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação na vigência do PPA 2012-2015.

Este prisma de avaliação foi tratado, recentemente, por esta Controladoria no Relatório de Auditoria nº 201505715², em que coube avaliar a governança da política nacional de ciência, tecnologia e inovação. A Governança ali tratada foi definida como o conjunto de arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas em benefício da sociedade, conforme o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU.

Este Referencial preconiza um modelo de avaliação da governança em políticas públicas composto por oito componentes, quais sejam: Institucionalização, Planos e Objetivos, Participação, Capacidade Organizacional e Recursos, Coordenação e Coerência, Monitoramento e Avaliação, Gestão de Riscos e Controle Interno, e *Accountability*. O Relatório de Auditoria nº 201505715 se centrou predominantemente no componente “Monitoramento e Avaliação”.

Desse modo, fez-se necessário questionar se as decisões de governo relacionadas ao desenho de programas de C,T&I, que imprimiu relevância ao Programa Temático 2021, dado a crescente alocação de dotações orçamentárias nas LOA´s dos últimos três exercícios, foram precedidas de avaliações técnicas quanto ao impacto destas políticas na melhoria dos resultados entregues à sociedade.

Observou-se que tais avaliações não são competência de um único órgão ou entidade governamental e sim de um arranjo de papéis atribuídos a diferentes atores públicos.

Assim, no caso da gestão do PPA 2012-2015, a partir da análise do Decreto nº 7.866, de 19 de dezembro de 2012, que regulamenta o PPA 2012– 2015, verificou-se que:

² Auditoria realizada junto à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP) e à Assessoria de Acompanhamento e Avaliação das Atividades Finalísticas da Secretaria-Executiva do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (ASCAV/SEEXEC/MCTI), em Brasília/DF, no período compreendido entre 16 de dezembro de 2015 e 28 de fevereiro de 2016, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal.



Art. 2º Compete ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em articulação com os demais órgãos e entidades do Poder Executivo, coordenar os processos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA 2012-2015, e disponibilizar metodologia, orientação e apoio técnico para a sua gestão.

Art. 3º A gestão do PPA 2012-2015, além do disposto no Art. 13 da Lei nº 12.593, de 2012, observará os seguintes princípios: [...]

II - aproveitamento das estruturas de monitoramento e avaliação existentes, com foco na busca de informações complementares;

Art. 7º A avaliação do PPA 2012-2015 consiste na análise das políticas públicas e dos Programas com seus respectivos atributos, e fornece subsídios para eventuais ajustes em sua formulação e implementação

Em consulta ao sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, notou-se, contudo, que, embora houvesse publicado um guia metodológico para “monitoramento” do PPA, não havia documento similar voltado para a realização de avaliações do PPA pelos órgãos e entidades do Poder Executivo, em desacordo com o Art. 2º acima transcrito. Ademais, não foram encontradas evidências relacionadas à elaboração de padrões metodológicos sobre a atividade definida no Art. 7º do Decreto nº 7.866 citado.

Em entrevista realizada pela equipe de auditoria, na oportunidade do Relatório 201505715, com a equipe de Gestão do Ciclo de Planejamento da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI do MP, foi informado que a maior ênfase em monitoramento temático não tem sido um acaso e sim uma opção baseada na análise do MP de que, no atual momento da Administração Pública Federal, esse processo agregaria maior valor do que o de avaliação.

Dessa forma, conforme relatado à equipe de auditoria nesta mesma entrevista pela SPI/MP, o órgão central de planejamento haveria optado pelo maior investimento na melhoria do macroprocesso de acompanhamento das políticas públicas, ao passo que as avaliações mais específicas (como as de impacto) seriam desempenhadas por órgãos setoriais responsáveis pelos programas temáticos, que, no caso do Programa Temático 2021, seria o MTCL.

Assim, em questionamento ao MCTI, a UPC encaminhou Nota Técnica ASCAV/SEXEC nº 9, de 30 de dezembro de 2015, na qual explana as estruturas de monitoramento e avaliação de políticas de C,T&I que a entidade faz uso. O quadro 01 a seguir sintetiza a informação.

Quadro 01 – Governança do Monitoramento e Avaliação de C,T&I entre 2012-2015

Estrutura de Governança	Competências	Referências
Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia	<i>III - efetuar avaliações relativas à execução da política nacional de Ciência e Tecnologia;</i>	Art. 1º da Lei 9.257/1996
Assessoria de Acompanhamento e Avaliação das Atividades Finalísticas (ASCAV)	<i>III - supervisionar e coordenar o acompanhamento e a avaliação dos resultados do plano plurianual do Ministério;</i>	Art. 7º do Anexo I do Decreto 5.886/2006
	<i>I – coordenar e subsidiar os trabalhos da Comissão Permanente de Monitoramento e Avaliação</i>	Art. 16 da Portaria MCTI nº 397/2012



Núcleo de Acompanhamento e Avaliação da Estratégia Nacional de C,T&I	<i>Em 2011, a gestão administrativa estabeleceu - para elaboração, acompanhamento e avaliação da ENCTI 2012-2015 -, um Núcleo de Acompanhamento e Avaliação da Estratégia Nacional de CT&I, constituído pela Assessoria do Gabinete da SEXEC sem a participação da ASCAV</i>	Item 2.4 da NT ASCAV/SEXEC nº 09/2015
Comissão Permanente de Monitoramento e Avaliação de C,T&I (CPMA)	<i>Art. 13. A Comissão Permanente de Monitoramento e Avaliação é o órgão colegiado responsável pela execução da Política de Monitoramento e Avaliação.</i>	Art. 13 da Portaria MCTI nº 397/2012

Fonte: consultas a normativos no site www.planalto.gov.br.

Observa-se que, pelo Decreto 5.886/2006, que aprova a estrutura regimental do MCTI, a UPC dispõe de unidade específica, a Assessoria de Acompanhamento e Avaliação das Atividades Finalísticas (ASCAV), imbuída de supervisionar e coordenar o acompanhamento e a avaliação dos resultados do plano plurianual do Ministério.

Ademais, a Portaria MCTI nº 397, de 05 de junho de 2012, que institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e dispõe sobre a gestão dos Programas constantes do Plano Plurianual 2012-2015 e das ações da Lei Orçamentária Anual, no âmbito MCTI, atribui à Comissão Permanente de Monitoramento e Avaliação de C,T&I (CPMA) a responsabilidade pela execução da política de monitoramento e avaliação.

Contudo, análises documentais dos relatórios anuais de atividades do CPMA e das respostas encaminhadas à equipe de auditoria por meio da interação com a respectiva ASCAV esclareceram que, ao longo do período de 2012 a 2015, não houve, por parte do MCTI, avaliações de impacto e efetividade relacionadas ao PPA, no que tange as políticas de C,T&I, incluído o Programa Temático 2021.

Percebeu-se, ainda, a inexistência de avaliações, por parte do MCTI, quanto à superação dos desafios estratégicos estabelecidos em seu respectivo plano setorial de C,T&I, a Estratégia Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação – ENCTI 2012-2015.

Este fato implicou, na visão da equipe de auditoria, que um ciclo temporal da política pública de ciência, tecnologia e inovação foi finalizado sem que fosse apresentado ao menos um único trabalho voltado para a compreensão do quanto os problemas então formalizados no início de 2012 foram resolvidos ou, levando, na nova ENCTI, à possibilidade de persistência em linhas de ação ineficazes ou da sistemática insistência em decisões alocativas ineficientes para o próximo período de tempo.

Dessa forma, a conclusão contida no Relatório nº 201505715 é a de que, no decorrer da execução do PPA 2012 -2015, houve uma insuficiência de avaliações das políticas de C,T&I. Este fato, na visão da equipe de auditoria, impactou no conhecimento que os gestores públicos dispunham sobre a eficácia das decisões alocativas representadas no Plano Plurianual, que, por seu turno, implicaram o desenho do portfólio de ações sob o Programa 2021. O detalhamento destas conclusões encontra-se anexo a este relatório de auditoria.



2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

A presente análise atende ao item 3, do Anexo II, da DN/TCU nº 147/2015, que dispõe a respeito da avaliação dos indicadores instituídos pela Unidade Prestadora de Contas (UPC) para aferir o desempenho da sua gestão.

Com relação a este tema, verifica-se, a partir do *Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para a Construção de Indicadores*, do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, coordenado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, que indicadores são instrumentos de gestão essenciais nas atividades de monitoramento e avaliação das organizações, assim como seus projetos, programas e políticas, pois permitem acompanhar o alcance das metas, identificar avanços, melhorias de qualidade, correção de problemas e necessidades de mudança.

Na mesma linha, a Portaria - SEGECEX/TCU nº 33, de 23 de dezembro de 2010, argumenta que, do ponto de vista da sociedade, os indicadores contribuem para a transparência sobre como estão sendo usados os recursos públicos e sobre quais resultados estão sendo alcançados.

Desse modo, conforme normativo do TCU, do ponto de vista da organização pública, os indicadores fariam parte do sistema de *feedback* sobre desempenho, bem como alimentariam o processo de aprendizagem organizacional. Paralelamente, para os órgãos de controle, a existência de bons sistemas de monitoramento e avaliação, dos quais os indicadores fazem parte, tornariam o ambiente mais auditável.

Assim, diante desta realidade, em que se atribui aos indicadores de gestão ferramenta de *accountability* pública, e de crescente importância e protagonismo de políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação – C,T&I para o desenvolvimento econômico e social, inclusive em termos orçamentários, este órgão de controle interno, em comum acordo com a unidade técnica responsável do TCU, propôs que o escopo deste item, nesta auditoria, estivesse restrito ao exame dos indicadores referentes à gestão Programa 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação, instituídos no Plano Plurianual – PPA 2012 – 2015.

Este tipo de análise foi realizada por esta Controladoria recentemente no Relatório de Auditoria 201505715³, o qual objetivava, dentre outros aspectos, avaliar o processo de estabelecimento dos indicadores do PPA 2012 – 2015, especialmente aqueles que se destinavam a aferir o desempenho do programa 2021.

O Relatório consignou que o desenvolvimento dos indicadores de desempenho do Programa 2021 no PPA 2012 – 2015 ocorreu por meio de um processo negocial de interação entre a Assessoria de Acompanhamento e Avaliação das Atividades Finalísticas (ASCAV) – MCTI e a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP). Ou seja, os indicadores referentes ao Programa 2021 elencados no PPA 2012 – 2015 são fruto de um trabalho conjunto e de comum acordo entre os envolvidos.

³ Auditoria realizada junto à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP) e à Assessoria de Acompanhamento e Avaliação das Atividades Finalísticas da Secretaria-Executiva do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (ASCAV/SEXEC/MCTI), em Brasília/DF, no período compreendido entre 16 de dezembro de 2015 e 28 de fevereiro de 2016, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal.



Adicionalmente, a equipe de auditoria verificou que, conforme o guia *Indicadores – Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública*, publicado em setembro de 2012 pelo MP, os indicadores de Programa deveriam, idealmente, contar propriedades como Validade, Confiabilidade e Simplicidade. Ademais, poderiam ser conceituados conforme o fluxo de implementação de Programas, podendo ser de Insumo, Processo, Produto, Resultado e Impacto, sendo que, este último, possui natureza abrangente e multidimensional, tem relação com a sociedade como um todo e mede os efeitos das estratégias governamentais de médio e longo prazos. Na maioria dos casos está associado aos objetivos setoriais e de governo.

A equipe de auditoria concluiu que, dado a característica de o PPA vislumbrar objetivos de médio prazo para o país, e representar uma ferramenta gerencial vinculada ao conceito de decisões alocativas estratégicas, os indicadores ali presentes destinados a aferir os Programas Temáticos deveriam ter maior enfoque na mensuração de resultados e impactos, medindo, assim, os efeitos das ações de governo de forma abrangente e multidimensional.

Contudo, depurando os indicadores referentes ao Programa 2021 presentes no PPA 2012 -2015, verifica-se a presença de indicadores como: “Número de cursos de doutorado; Número de cursos de mestrado; Número de técnicos e pesquisadores ocupados em atividades de P&D nas empresas brasileiras; Número de empresas (exceto instituições governamentais de P&D) que realizam atividades contínuas de P&D”.

O entendimento da equipe de auditoria foi de que tais indicadores tratariam, em maior medida, do alcance de metas físicas, as entregas de produtos e serviços ao público alvo, ao invés da alteração da realidade social mediante a ação governamental. Tratar-se-iam de indicadores mais adequados à mensuração do desempenho de ações orçamentárias ou simplesmente meras estatísticas da área de C,T&I.

A existência deste tipo de métrica no rol dos indicadores destinados a aferir o desempenho do Programa 2021 no PPA 2012 -2015 ensejou o questionamento acerca de avaliações destes quanto à qualidade, momento e utilidade por parte do MCTI, uma vez que a Portaria MCTI n° 397, de 5 de junho de 2012, que institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação do MCTI e dispõe sobre a gestão dos Programas constantes do PPA 2012-2015, estabelece como uma das atividades de monitoramento a definição, produção e análise de indicadores de políticas, programas e ações de C,T&I.

À época, a UPC asseverou que não realizou análises referentes aos indicadores presentes no PPA 2012 – 2015, pois estes *seguem as orientações do Manual de Frascati, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), reconhecido instrumento internacional que estabelece a metodologia e os parâmetros para elaboração e apuração de indicadores na área de CT&I.*

A equipe de auditoria considerou que, não obstante a argumentação de que os indicadores seriam estabelecidos conforme normas internacionais consagradas, este fato, por si só, não isentaria o MCTI de realizar avaliações regulares destes instrumentos, sobretudo considerando a organização da ASCAV/MCTI, que conta, especificamente, com uma Coordenação – Geral de Indicadores.

Por meio da condução de entrevistas com responsáveis pela ASCAV, a equipe de auditoria verificou, ainda, que a atualização de indicadores de C,T&I demanda dados que, por vezes, são de difícil acesso, um vez que são provenientes de diferentes fontes, as quais não os encaminham ao mesmo tempo, ou mesmo não são produzidos, como os que são



diretamente dependentes de dados oriundos da Pesquisa de Inovação – PINTEC, realizada pelo IBGE, cuja última edição foi em 2011.

Concluiu-se, desse modo, a existência de fragilidades relevantes no que se refere a indicadores de C,T&I, que, em função da carência de avaliações sistemáticas, expõe a UPC ao risco de utilizar indicadores que não são úteis ao processo de tomada de decisão, indicadores que são de difícil obtenção de dados, ou mesmo indicadores cujo escopo esteja destinado a uma dimensão técnica, incapaz de aferir a contribuição que determinado programa de governo agrega à superação dos macrodesafios estratégicos definidos pela agenda governamental.

Os achados e as recomendações relacionados a este fato encontram-se detalhados em anexo a este Relatório de Auditoria, que traz consigo o Relatório nº 201505715 em sua integralidade.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

A presente análise atende ao item 4, do Anexo II, da DN/TCU 147/2015 que dispõe sobre a avaliação objetiva da gestão de pessoas da Unidade Prestadora de Contas (UPC). Definiu-se, em comum acordo com a Corte de Contas, que o escopo deste item, nesta auditoria anual de contas, estaria adstrito à verificação dos seguintes pontos:

- a) Se há algum instrumento que formalize o planejamento da gestão de pessoas no MCTI sob os seguintes aspectos: capacitação, remoção, monitoramento do êxodo de servidores, retenção dos talentos, gestão por competências, mapeamento de competências, gestão das cessões de pessoal a outros órgãos e distribuição de pessoal entre as unidades do MCTI;
- b) Se há um processo formalizado de seleção de líderes para ocupar os cargos e funções do MCTI;
- c) Se são ofertados cursos relacionados ao desenvolvimento de potenciais líderes no MCTI;
- d) Se há normativo que estabeleça um percentual mínimo de cargo e funções de liderança que devem ser ocupados por integrantes da carreira do MCTI; e
- e) Se há gestões do MCTI junto ao MPOG em relação à reposição de pessoal.

Inicialmente, verificou-se que, na análise crítica sobre a estrutura de pessoal da unidade, descrita no item 8.1.1 do Relatório de Gestão, a UPC deteve-se apenas à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA e à Assessoria de Assuntos Internacionais – ASSIN, não mencionando as demais unidades vinculadas à Secretaria Executiva – SEXEC/MCTI.

Sobre este fato, a UPC argumentou que, para que fosse possível a apresentação da análise crítica de todas unidades vinculadas à SEXEC, seria necessário realizar estudo detalhado da força de trabalho no âmbito do MCTI. Ademais, o MCTI, neste período, encontra-se diante de uma reforma administrativa, na qual, após sua conclusão, serão necessários remanejamentos internos e adequações de competências das áreas, bem como mudança na estrutura regimental do Ministério. Desse modo, somente após a atualização



do regimento interno é que, na avaliação da UPC, seria oportuno e conveniente tratar sobre a força de trabalho de sua respectiva SEXEC.

Assim, esta Controladoria avalia que, tão logo a reestruturação esteja concluída, o MCTI deve realizar prioritariamente o estudo detalhado para mapear a força de trabalho e os riscos existentes no Ministério.

Quanto às questões de auditoria definidas como escopo de avaliação deste item, verificou-se que, no que tange ao planejamento da gestão de pessoas no MCTI, a UPC não dispõe de documento que formalize o planejamento de pessoal de modo a alinhar a disponibilidade dos recursos humanos aos desafios aos quais o Ministério é submetido para alcance de seus objetivos.

Contudo, verificou-se que, na seara do planejamento da gestão de pessoas, a UPC dispõe de documento que formaliza o seu respectivo Plano Anual de Capacitação – PAC. Tem-se que as normas e condições específicas de participação (em cursos e treinamentos) serão definidas em cada programa segundo seus objetivos, público-alvo, condições materiais, resultados esperados e legislação, e estes serão instituídos e aprovados pelo Secretário-Executivo do MCTI, conforme o art. 15, do Anexo I, da Portaria MCTI/SPOA n.º 173/2012 (Plano de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas – PDGP).

Por meio de análise documental, verificou-se que, em que pese o PAC para o exercício de 2015 não trazer consigo os critérios de seleção e nem fazer menção à referida Portaria, o plano para 2016 corrige essa falha em seu item 12.

Em relação à remoção e o monitoramento do êxodo de servidores, o MCTI informou que a CGRH os acompanha por meio de estatísticas que são informadas à alta direção sempre que solicitadas. Especialmente quanto às requisições e às cessões a outros órgãos, ressaltou a dificuldade de planejamento, uma vez que o MCTI nem sempre consegue evitar perda de pessoas por meio de requisições por órgãos que têm o poder de requisitar, a exemplo da Presidência da República, de órgãos do Poder Judiciário e da Defensoria Pública, bem como devido à pressão de outras autoridades pela cessão de servidores.

Entende-se que, no tocante à falta de pessoal, o MCTI pode adotar medidas que poderão minimizar a perda de pessoal para outros órgãos, e até mesmo, a médio prazo, restituir servidores ao seu quadro. Dentre elas, destacam-se:

- 1) Levantamento apurado sobre o quantitativo de servidores cedidos a outros órgãos, identificando a lotação de origem, a que órgão foi cedido e o tempo em que o servidor se encontra cedido;
- 2) Cálculo da proporção entre os servidores cedidos a outros órgãos e os servidores lotados no quadro do MCTI, a fim de se conhecer o impacto real das cessões concedidas;
- 3) Elaboração de um estudo detalhado a fim de definir qual o quantitativo mínimo necessário de servidores em cada área do órgão para que o desempenho de suas funções não seja comprometido; e
- 4) Elaboração de uma norma interna de cessão de servidores, a fim de estabelecer o quantitativo de servidores do órgão que podem ser cedidos sem o



comprometimento do desempenho de suas funções, com base no estudo proposto no item anterior.

Especificamente em relação à cessão de servidores à Defensoria Pública da União - DPU, não há mais a obrigatoriedade de atender aos pedidos do referido órgão com base no art. 4.º da Lei n.º 9.020/1995, conforme entendimento do STJ proferido no voto acompanhado por unanimidade no Acórdão expedido pelo STJ no julgamento do MS n.º 17.500-DF. de 09 de dezembro de 2015. Consta no referido voto:

Como na atualidade já expirou o prazo daquele primeiro concurso para provimento de cargos junto à Defensoria e como até mesmo um segundo concurso foi aberto em 2015, resulta que aquela situação precária que a Lei 9.020/95 procurou remediar com a possibilidade de requisição de servidores de outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal não mais persiste, ao menos não naquela dimensão que em 1995 foi determinante para que a legislação admitisse que a requisição fosse irrecusável.

Observe-se que não só a Defensoria, mas toda a Administração Pública deve observância aos preceitos que determinam eficiência, de modo que não pode a Defensoria, sob o argumento de prover a eficiência da instituição na prestação de assistência jurídica aos necessitados, provocar um déficit ilimitado de eficiência nos demais setores da Administração Pública Federal.

Assim, sugere-se ao MCTI que recuse a liberação de novos servidores e envide esforços junto à DPU para promover o retorno de seus servidores cedidos, a fim de complementar o quadro criticamente deficitário da UPC e ante a realização de dois concursos públicos para o preenchimento de vagas na área administrativa da DPU nos últimos anos.

Ressalta-se que o mesmo entendimento recai sobre os servidores cedidos à Justiça Eleitoral, conforme se segue em parecer disposto na Nota Técnica Consolidada n.º 02/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, que conclui:

...é de exclusiva responsabilidade do órgão/entidade integrante do SIPEC, verdadeiro detentor da força de trabalho requisitada, ao analisar as requisições para a Justiça Eleitoral, observar a regularidade do ato e da sua adequação aos princípios administrativos, especialmente o da impessoalidade, bem como se a autorização não prejudicará as atividades finalísticas do órgão requisitado e, ainda, caso tiverem servidores requisitados pela Justiça Eleitoral há mais de 1 (um) ano poderão solicitar o retorno desses servidores aos seus quadros...

Em relação à gestão por competências e à retenção dos talentos, não se verificou tratativas da UPC quanto ao tema, em que pese haver previsão normativa, como se



observa na Portaria MCTI/SPOA n.º 173/2012. Compete, então, ao órgão envidar esforços para que a norma seja efetivamente aplicada, principalmente no tocante ao mapeamento das competências, uma vez que reflete diretamente em todos os outros aspectos do planejamento da gestão de pessoas.

Já em relação ao dimensionamento e distribuição de pessoal, o MCTI informou que realizou amplo levantamento de necessidades de sua força de trabalho em 2011, quando da solicitação de concurso público ao Ministério do Planejamento, realizado em 2012. Em 2014, houve nova solicitação de concurso público para reposição das vacâncias ocorridas nesse período, não tendo sido autorizado até agora.

A unidade argumenta que, devido à falta de recursos humanos, a distribuição de pessoal é restrita a eventuais remanejamentos decorrentes de incompatibilidades de perfis e de extrema necessidade de reposição motivada por vacâncias. Segundo a UPC, a CGRH monitora estas necessidades e procura efetuar os remanejamentos com a razoabilidade permitida pela escassez de quadros.

Quanto às gestões do MCTI junto ao Ministério do Planejamento para reposição de pessoal, verifica-se, com base na manifestação da UPC, que, em 2015, não houve reforço na solicitação de abertura de concurso público para provimento de suas vagas. Recomenda-se, assim, que o MCTI reforce regularmente o pedido de autorização para o certame. Outrossim, que os resultados dos levantamentos sugeridos anteriormente sejam encaminhados ao MPOG, a fim de reforçar a importância do concurso público.

Em relação à seleção de líderes, a UPC informa que não há um processo formalizado de seleção de liderança para ocupar cargos e funções do MCTI. O ministério ressalta ainda a grande rotatividade havida nas chefias nos últimos cinco anos, período em que a Pasta experimentou a mudança de cinco ministros e de quatro Secretários Executivos. Ademais, a UPC argumenta que tem recrutado seus gerentes, sobretudo em sua alta direção, DAS 4 e 5, entre seus próprios servidores, e entre servidores oriundos de outros órgãos de carreiras descentralizadas e sem vínculo. Frisa, ainda, que, com relação às suas Secretarias finalísticas, tradicionalmente seus titulares, e parte dos gerentes do nível do DAS 101.4 e 102.4, são oriundos da comunidade científica, que historicamente sempre participou da alta direção do MCTI.

Quanto às tratativas relativas ao desenvolvimento de potenciais líderes, a UPC informa que faz uso de cursos de liderança disponíveis no mercado com preponderância daqueles ofertados pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. A seleção para tais cursos não obedece a processo formal, contudo as vagas são destinadas a servidores identificados como tal, conforme percepção da chefia.

Em relação a existência de normativo que estabeleça um percentual mínimo de cargos e funções a serem ocupados por integrantes da carreira de CT&I, a UPC informou que não o há. Entretanto, a unidade argumenta que aplica os percentuais definidos pela IN/SEGEP/MP n.º 2/2010 para ocupantes com vínculo efetivo com a Administração.

Assim, do total dos 211 DAS disponíveis no MCTI, 114 são ocupados por servidores da carreira de C&T e empregados públicos do seu quadro permanente (54,0%)



e os demais ocupados por servidores sem vínculo (24,2%), requisitados (16,6%) e servidores de carreiras descentralizadas (5,2%).

Dessa maneira, ante os fatos aqui expostos nesta análise, recomenda-se que haja uma atenção especial para com os cargos de nível inferior ao DAS 4, devido ao caráter mais técnico, com a indicação dos possíveis líderes entre os próprios servidores, inclusive como tática para valorização dos servidores da carreira do Ministério e para a retenção de talentos. Ademais, recomenda-se que haja incentivo para a capacitação constante, não só dos ocupantes dos cargos em comissão, como de toda força de trabalho disponível da UPC, para que seus recursos humanos estejam capacitados para superação dos desafios que são postos mediante a inserção da ciência, tecnologia e inovação como eixo estruturante de desenvolvimento econômico e social.

2.5 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

A presente análise atende ao item 5, do Anexo II, da DN/TCU 147/2015 que dispõe sobre a avaliação da gestão de transferências voluntárias concedidas pela Unidade Prestadora de Contas (UPC) no exercício de 2015. Definiu-se, em comum acordo com a Corte de Contas, que o escopo deste item, nesta auditoria anual de contas, estaria adstrito à verificação dos seguintes pontos:

- a) Avaliação da redução do estoque de prestação de contas dos convênios a analisar e das medidas administrativas cabíveis no caso de rejeição;
- b) Execução do compromisso do MCTI em realizar fiscalizações *in loco* em 2015 de convênios vigentes; e
- c) Verificação da segregação de funções entre às áreas responsáveis pela formalização e análise das prestações de contas das transferências voluntárias.

Com relação à avaliação da redução do estoque de convênios com prestações de contas aguardando análise, verificou-se que a informação contida no RG relativa à redução do passivo de prestação de contas, dispostas em quadro do item 4.3.6.4, do Relatório de Gestão da UPC, página 330, estava inconsistente com as respostas encaminhadas a este órgão de controle interno.

A coluna “Prestações de contas analisadas em 2015 (C)” deveria dispor a informação de 115, ao invés de 110; e a coluna “Prestações de contas rejeitadas em 2015 (E)” – deveria dispor a informação de “20”, ao invés de “19”. A correção do quadro é exposta a seguir:

Quadro 02 – Evolução do Estoque das Prestações de Contas Aguardando Análise

Estoque de transferências com Prestações de Contas aguardando	Prestações de Contas apresentadas em 2015	Prestações de contas analisadas em 2015	Prestações de contas Aprovadas em 2015	Prestações de contas rejeitadas em 2015	Estoque de transferências com Prestações de Contas em 31.12.15
---	---	---	--	---	--



análise em 31.12.14	(B)	(C)	(D)	(E)	(F) = (A) + (B) – (C)
(A)					
269	21	115	91	20	180

Diante da correção, verificou-se se a força-tarefa responsável por reduzir o estoque de prestação de contas pendentes de análise pelo MCTI cumpriu com este objetivo no exercício de 2015. Assim, comparou-se os valores referentes a 2015 (quadro da seção 4.3.6.4 do Relatório de Gestão, com as devidas correções apresentadas neste ponto do Relatório) com os referentes à 2014 (tabela 11 da seção 2.1.1.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas do exercício de 2014).

Observou-se que, em 2015, houve uma redução de 39% do total de prestações de contas pendentes, sendo que em 2014 essa redução havia sido de 18%. Ademais, no exercício de 2015, houve um aumento de aproximadamente 92% na quantidade de prestações de contas analisadas, em comparação ao total de prestações de contas analisadas no exercício anterior, 2014.

Em função destes resultados alcançados, opina-se no sentido de que a referida força-tarefa cumpriu satisfatoriamente com seu papel de reduzir o estoque de prestação de contas pendentes de análise pelo MCTI.

Quanto às prestações de contas analisadas e rejeitadas em 2015, questionou-se a UPC quantas ocorreram no exercício de 2015 e quais medidas administrativas foram adotadas. O MCTI afirmou que, nos vinte casos, adotaram-se duas medidas administrativas cabíveis, quais sejam, a instauração de Tomadas de Contas Especiais ou o parcelamento da devolução do valor não aprovado (nos termos da Portaria MCTI n.º 946/2015). Todavia, por extrapolar o escopo desta auditoria, não foi analisada a regularidade destes processos.

Outro aspecto avaliado nesta análise diz respeito ao cumprimento do acordo firmado pelo MCTI no Relatório n.º 201503413 (item 2.1.1.1, páginas 86 e 87) de realizar no exercício de 2015 a fiscalização *in loco* de 24 convênios em execução, cujos valores somariam R\$ 215.550.199,68.

Após a avaliação das informações constantes no Relatório de Gestão (item 4.3.6.4) e das respostas aos questionamentos da Controladoria, verificou-se que, em 2015, foram realizadas 22 fiscalizações de convênios em execução, que somaram, aproximadamente, R\$ 256 milhões em volume de recursos financeiros. Salienta-se que esta soma de R\$256 milhões diverge do valor informado no RG pela UPC, de R\$ 242 milhões.

De toda forma, embora o número de fiscalizações efetivamente realizadas em 2015 tenha sido menor do que o compromissado pelo MCTI na oportunidade do Relatório n.º 201503413, o montante de recursos financeiros analisados foi maior do que o previamente acordado, ensejando, portanto, o atendimento do compromisso assumido pela UPC na avaliação desta equipe de auditoria.



Por fim, fora objeto de análise deste item a existência de segregação de funções entre as etapas de formalização e de análise das prestações de contas das transferências voluntárias.

Em relação aos convênios, que são espécie do gênero transferências voluntárias, após a análise do fluxo do processo de trabalho apresentado pelo MCTI, não foi possível constatar a devida segregação de funções, uma vez que, nas respostas apresentadas pelo Ministério, não há identificação expressa da área responsável pela análise da prestação de contas, em que pese os reiterados questionamentos feitos por esta Controladoria. Assim, tal fato impossibilitou que esta equipe de auditoria emitisse um juízo de valor quanto à adequação da segregação de funções no referido fluxo.

Quanto ao fluxo referente aos termos de cooperação, que também são espécie do gênero transferências voluntárias, verificou-se o respeito à segregação de funções entre as áreas responsáveis pela formalização e pela análise final da prestação de contas.

2.6 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A presente análise atende ao item 6, do Anexo II, da DN/TCU N° 147/2015, que dispõe a respeito da avaliação da gestão de compras e contratações da Unidade Prestadora de Contas (UPC), especialmente no que diz respeito à regularidade dos processos licitatórios e de contratações e aquisições, bem como critérios de sustentabilidade, e controles internos relacionados à atividade de compras e contratações.

Em comum acordo com a unidade técnica responsável do TCU, este órgão de controle interno propôs que o escopo deste item estivesse restrito à avaliação da governança das contratações realizadas pelo MCTI no exercício de 2015, em consonância com o Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, que sistematizou informações sobre o estágio da governança e da gestão das aquisições em amostra de organizações da Administração Pública Federal.

Ante a este escopo, convém referenciar a Instrução Normativa Conjunta n° 01, de 10 de maio de 2016, da CGU e do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, que conceitua a governança no setor público como os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Esta unidade de controle interno selecionou, então, para avaliação, o Pregão Eletrônico n° 12/2015, que se destinava à contratação de serviços técnicos na área de tecnologia da informação, compreendendo desenvolvimento, manutenção, e treinamento de sistemas de informação, no modelo de Fábrica de Software na forma de serviços continuados presenciais e não presenciais. A estimativa de custo para esta contratação foi de R\$ 14,7 milhões.

A análise efetuada por esta Controladoria objetivou verificar a aderência desta contratação aos objetivos estratégicos estabelecidos na organização, aspectos relacionados à liderança da organização que podem contribuir ou prejudicar o andamento



da contratação, e o planejamento e controle dos serviços a serem prestados na contratação de maior vulto no exercício de 2015.

Quanto à aderência aos objetivos estratégicos da UPC, a leitura do edital do Pregão 12/2015 permite verificar que a vinculação estratégica da contratação aos objetivos do MCTI estaria relacionada à necessidade *Manutenção, Modernização e Desenvolvimento de Sistemas de Informação* disposta no Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI 2013 -2015, instituído pela Portaria MCTI nº 27/2013.

Desse modo, os benefícios esperados da contratação seriam o provimento de recursos de tecnologia da informação que viabilizasse a execução das atividades meio e fim do MCTI; o aprimoramento do desempenho institucional; a otimização da capacidade de gestão; o aumento da qualidade dos serviços prestados; incremento de agilidade na tomada de decisão e da agilidade no atendimento de demandas externas ao MCTI.

Destaca-se, contudo, que o PDTI 2013 – 2015 adotou como referencial de plano estratégico da organização a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação – ENCTI 2012 – 2015, que já foi objeto de análise pela CGU, no Relatório de Auditoria nº 201306007, no exercício de 2013, em que a considerou inadequada para tal fim, conforme o Critério 2 do GesPública – Estratégias e Planos, que busca examinar:

como a organização, a partir de sua visão de futuro, da análise dos ambientes interno e externo e da sua missão institucional formula suas estratégias, as desdobra em planos de ação de curto e longo prazos e acompanha a sua implementação, visando o atendimento de sua missão e a satisfação das partes interessadas.

À época do Relatório de Auditoria nº 201306007, foi recomendado que o MCTI avaliasse a conveniência e oportunidade de estabelecer controles internos que garantissem uma gestão estratégica no âmbito do MCTI considerando suas diversas perspectivas organizacionais, como resultados para a sociedade, processos internos, aprendizagem organizacional, infraestrutura tecnológica e desempenho.

No entanto, neste interim – três anos, a UPC manifestou, em seu Plano de Providências Permanente, que o processo de elaboração de um plano estratégico que seja consoante ao critério 2 do GesPública encontra-se, ainda, em fase de diagnóstico.

A morosidade no processo de elaboração de um referencial estratégico para a UPC, pode, em parte, ser explicada pelo aspecto relacionado à liderança da organização. Verificou-se que, entre o exercício de 2014, época em que as demandas que serviram de base para a contratação foram consolidadas, e o exercício de 2016, época efetiva da contratação, o MCTI contou com quatro diferentes Ministros de Estado, bem como quatro diferentes Secretários – Executivos.

Esta rotatividade da alta cúpula afeta, sem dúvida, aspectos mais pontuais da organização, como a continuidade e priorização de projetos de desenvolvimento de soluções de software sob medida. Este fato agrava o risco da contratação, uma vez que demandas de software planejadas para execução no contrato podem não ser patrocinadas pelos novos responsáveis pela direção máxima da organização, uma vez que a filosofia de direção e estilo gerencial varia conforme o dirigente.



A título de exemplificação, segundo manifestação da UPC, projetos de desenvolvimento de sistemas de médio porte, bem construído e bem documentado, conforme critérios de qualidade adotados pelo MCTI, duram no ministério, em média, de oito a dezesseis meses.

Todavia, se confrontarmos este parâmetro com as recentes mudanças de dirigentes ocorridas no MCTI, verifica-se que nenhum projeto seria iniciado e encerrado sob uma mesma gestão, fato que estabelece um apetite ao risco relevante para a organização.

Em sua manifestação, a Coordenação–Geral de Tecnologia de Informação – CGTI exemplifica o modo como a rotatividade da alta cúpula impacta na condução dos trabalhos de TI por meio do sistema Cadastro das Instituições de uso Científico de Animais – CIUCA. Conforme relatado, há tentativas de desenvolvimento de uma nova versão do sistema desde 2011, sendo que, somente em meados de 2013 iniciou-se o projeto.

Entretanto, diante das constantes mudanças na linha de comando da UPC, ao longo de quase dezoito meses, somente 19% do cronograma foram apropriados e quase 60% dos requisitos foram alterados ou abolidos, além de um crescimento de quase 40% no esforço previsto neste projeto, o CIUCA.

Ainda conforme a unidade, por outro lado, diante da estabilidade momentânea do responsável pela CGTI, que se encontrava, à época da manifestação, no cargo desde abril de 2015, conseguiu-se chegar a 72% de cronograma apropriado com expectativa de término do projeto em dezembro de 2016.

Como se pode notar, o prisma de avaliação liderança que compõe aspecto da governança do setor público mostra-se frágil na UPC, sendo capaz de impactar demandas prementes da organização, como a elaboração de um plano estratégico, e demandas operacionais, como a realização de projetos de TI, que, como relatado, podem ter aspectos como cronograma comprometidos e níveis de esforço e custo majorados.

Em relação ao planejamento e controle da contratação do Pregão n° 12/2015, verifica-se que as soluções de TI a serem prestadas ocorreriam em três linguagens de programação diferentes – PHP, .NET e Java e envolveriam a contratação de doze mil pontos de função, conforme quadro a seguir:

Quadro 03 – Itens contratados Pregão MCTI n° 12/2015

Item	Serviço	Métrica	Estimativa de Quantidade Máxima Anual	
LOTE ÚNICO	1	Manutenção de Sistemas Legados	Ponto de Função	2.000 (dois mil)
	2	Desenvolvimento de Sistemas na Plataforma PHP	Ponto de Função	2.000 (dois mil)
	3	Desenvolvimento de Sistemas na Plataforma JEE	Ponto de Função	4.000 (quatro mil)



Item	Serviço	Métrica	Estimativa de Quantidade Máxima Anual
4	Desenvolvimento de Sistemas na Plataforma dotNet	Ponto de Função	4.000 (quatro mil)

Fonte: MCTI/ Resposta à SA 09

A justificativa quanto à pluralidade de linguagens de programação seria de que estas constam, atualmente, no ambiente produtivo de aplicações do MCTI, sendo a decisão embasada por questões de unidade e continuidade da linha de base da atual configuração do órgão.

Ademais, conforme manifestação da UPC, o levantamento prévio das demandas de desenvolvimento de novos sistemas, evolução e manutenção dos legados foi feita com base em Documentos de Oficialização de Demandas – DOD relativos à contratação anterior de fábrica de software, que não foram prestados e resultaram na rescisão contratual do fornecedor anterior. Estes DOD's datam dos exercícios de 2011 e 2013 e foram consolidados em um único, o DOD nº 01/2014.

Quanto à metodologia adotada para estimação dos pontos de função destinados a atender cada item do objeto licitado, segundo a UPC, ocorreu da seguinte forma:

- a) Para a Manutenção de Sistemas Legados, adotou-se como parâmetro o histórico de manutenções realizadas nos anos de 2012 e 2013, em que *a média de consumo foi de 1.813,5 Pontos de Função por ano e o pico de consumo de 2.239 Pontos de Função*. Desse modo a UPC argumentou que utilizando *da técnica de contagem estimada ditada pela NESMA (Netherlands Software Metrics Users Association), onde a variação de contagem pode atingir até 35% (trinta e cinco pontos percentuais), para mais ou para menos, definiu-se o número de 2.000 unidades anuais, onde, dentro das possibilidades legais de aditamento ou supressão pudessem suprir a necessidade do órgão*. Destaca-se que a recontagem de Pontos de Função dos exercícios de 2012 e 2013 esteve além do escopo desta auditoria.
- b) Para o desenvolvimento de novos sistemas em PHP, JEE e .Net a metodologia de cálculo levou em conta a capacidade de gerenciamento de projetos disponível na CGTI, que, conforme cálculo da UPC, seria de 7.056 horas anuais por servidor, as quais totalizariam a capacidade de gerenciamento de 10 mil pontos de função, considerando os cinco servidores da unidade, conforme conversão apresentada pela UPC levando em conta os três tipos de projetos previstos no Processo de Gerenciamento de Projetos do MCTI v3.0.

Por sua vez, o controle e parametrização de serviços a serem prestados pela Fábrica de Software ocorreria por meio de documentos formalmente instituídos pela organização para tal mister.

Pode-se citar, por exemplo, o Processo de Software do MCTI – PS/MCTI v3.0; o Processo de Gerenciamento de Projetos do MCTI – PGP/MCTI v2.0; Processo de Gerenciamento de Demandas do MCTI – PGD/MCTI v1.0; Processo de



Desenvolvimento de Portais do MCTI – PDP/MCTI v1.0. Todos estes estavam disponíveis na internet em consulta realizada por esta equipe de auditoria na data de 27 de maio de 2016.

Verificou-se que a melhoria e o desenvolvimento destes documentos representam um incremento no grau de maturidade do MCTI quanto ao planejamento, condução e controle dos processos de geração de software sob medida. Fato que cabe destaque por representar atendimento a recomendações realizadas por este órgão de controle na oportunidade do Relatório de Auditoria nº 201306007.

Assim, neste item de avaliação, notou-se que há oportunidades de melhoria na governança da organização, conforme critério instituído pela IN CGU MP nº 01/2016.

Todavia, os aspectos de aprimoramento, como estratégia e liderança, que afetam a contratação de serviços, são mais atinentes à alta cúpula da organização, conforme demonstrado pela análise do Pregão nº 12/2015 e foram tratados especificamente no item 2.7 deste Relatório.

2.7 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

A presente análise atende ao item 8, do Anexo II, da DN/TCU Nº 147/2015, que dispõe a respeito da avaliação objetiva sobre a gestão de tecnologia de informação (TI) da Unidade Prestadora de Contas (UPC).

Este órgão de controle interno, em comum acordo com a unidade técnica responsável do TCU, propôs que o escopo deste item, nesta auditoria, estivesse restrito à análise das recomendações atendidas e pendentes de atendimento relacionadas à gestão de TI que constam no Plano de Providências Permanente – PPP da UPC, haja vista atuações anteriores feitas pela CGU.

Assim, verificou-se no sistema *Monitor*⁴, em 4 de abril de 2016, que a Coordenação-Geral de Gestão da Tecnologia da Informação – CGTI do MCTI é destinatária de quarenta recomendações proferidas pela CGU nos exercícios de 2013 e 2014.

Destas quarenta recomendações, no decorrer do exercício de 2015, a UPC atendeu a 26 recomendações, o que corresponde ao atendimento de 65% de recomendações sob responsabilidade da CGTI.

Cumprе assinalar que o Relatório nº 201306007 segmentou as recomendações expedidas à CGTI em quatro temas, quais sejam: Tema 1 - Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, Tema 2 - Política de Segurança da Informação e Comunicação – POSIC, Tema 3 - Desenvolvimento de Software, Tema 4 - Contratações de TI.

Nota-se que a unidade empreendeu esforços para sanar as falhas verificadas nos quatro subgrupos críticos relacionados à gestão de TI. Destacam-se ações como o

⁴ Sistema utilizado pela CGU para viabilizar o acompanhamento do atendimento às ações de controle, possibilitando atuação de forma ampla e abrangente, no âmbito dos resultados da ação governamental, além do conhecimento e acompanhamento das melhorias aplicadas e sua repercussão nos resultados das ações.



aprimoramento dos documentos *Processo de Software do MCTI – PS/MCTI v3.0*⁵ e *Processo de Gerenciamento de Projetos do MCTI – PGP/MCTI v2.0*⁶ que ensejaram o atendimento às recomendações que apontavam falhas como: ausência de formalização de subprocesso de gerenciamento de configuração no Processo de Software do MCTI; distorções na customização do Processo Unificado de Software adotado pelo PS-MCTI; ausência de detalhamento dos produtos de software exigidos pelo MCTI em seu contrato de fábrica de software.

Na visão deste órgão de controle, o aprimoramento destes documentos deram atendimento às recomendações expedidas que sugeriam à UPC avaliar a conveniência e oportunidade de formalizar controles internos relacionados ao processo de gerenciamento de configuração de software, à implementação de controles que garantissem a descrição, por parte da fábrica de software, de itens mínimos quanto ao desenvolvimento e manutenção de software, e a controles que certificassem que os produtos de software pudessem ter sua qualidade medida objetivamente.

Saliente-se, contudo, que se faz necessário analisar um conjunto de demandas de TI afim de se obter asseguarção razoável de que os processos de gestão de TI estão aderentes aos controles instituídos pelo aprimoramento destes normativos, procedimento que esteve além do escopo de análise deste ponto de auditoria.

Adiante, a análise do PPP da UPC permite elencar, ainda, a inclusão no Plano Anual de Capacitação em Tecnologia de Informação (PACTI) 2014-2015 da CGTI temáticas como gestão de riscos de processos relacionados a TI, configuração de software e análises em custos totais de propriedade de projetos de TI. No entanto, na análise do PPP da UPC não se verificou se tais capacitações foram, de fato, oferecidas de modo a otimizar o potencial de recursos humanos e assegurar que o quadro da unidade estivesse atualizado em termos de conhecimento.

Quanto à Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC), houve por parte da UPC, a constituição de Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes em Redes Computacionais - ETRI cuja missão é *coordenar e executar as atividades de tratamento e resposta a incidentes em redes computacionais no ambiente do MCTI, tendo como objetivos básicos monitorar as redes computacionais, detectar e analisar ataques e intrusões, tratar incidentes, vulnerabilidades e artefatos maliciosos, recuperar sistemas*. Verifica-se, desse modo, a ação do MCTI, ainda que incipiente, no sentido de mitigar falhas relacionadas a este prisma de avaliação, em que pese a unidade não demonstrar em seu PPP a atuação fática da ETRI.

Cumprido destacar que o Relatório de Auditoria nº 201306007 consignou recomendações que sugeriam à UPC avaliar a conveniência e oportunidade de estabelecer controles internos que garantissem a atribuição a servidor da CGTI da responsabilidade pela revisão, prévia à contratação e independente de sua equipe de elaboração, do

⁵ O Processo de Software do MCTI (PS-MCTI) tem o objetivo de suportar, em um nível satisfatório de maturidade, o desenvolvimento de projetos de software através da descrição de um conjunto de diretrizes, processos, critérios, artefatos, regras e padrões, imprescindíveis para a execução de projetos com qualidade, produtividade e segurança. Disponível em <http://ps.mcti.gov.br>;

⁶ O Processo de Gerenciamento de Projetos do MCTI (PGP-MCTI) tem o objetivo de suportar, em um nível satisfatório de maturidade, o gerenciamento de projetos do órgão, através da descrição de um conjunto de diretrizes, processos, critérios, artefatos, regras e padrões, imprescindíveis para a execução de projetos com qualidade, produtividade e segurança. Disponível em <http://pgp.mcti.gov.br>



planejamento da contratação das soluções de TI, bem como quanto às justificativas de economicidade presentes.

A unidade, no entanto, asseverou que, embora o controle seja benéfico e considerado conveniente, não seria oportuno, uma vez que a CGTI não disporia de capacidade operacional suficiente para sua implementação sem que afetasse a execução de outras atividades.

Por fim, destacamos que recomendações anteriores expedidas por este órgão de controle interno também apontaram fragilidades decorrentes da ausência de Planejamento Estratégico Institucional que estivesse consonante ao Critério 2 do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública⁷, que tem como propósito apoiar a implementação de práticas gerenciais em organizações públicas focadas em resultados para o cidadão por meio da disseminação do Modelo de Excelência em Gestão Pública – MEGP.

As manifestações da UPC quanto ao tema em seu PPP foram no sentido de que houvera, por parte do MCTI, a contratação da *“Etapa 1 dos trabalhos de diagnóstico da Gestão Estratégica, “Análise Ambiental e Formulação da Estratégia”, conforme orientação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão”*, que se encontra em fase de conclusão dos resultados obtidos.

Entretanto, neste interim, a UPC permanece sem um documento que formalize a implementação de processos que possam contribuir diretamente para a formulação de uma estratégia consistente que atribua missão, visão, objetivo e diretriz à organização, bem como uma análise quanto aos ambientes interno e externo de modo a identificar riscos e oportunidades da instituição de modo a atender ao princípio do Planejamento da Administração Pública Federal, insculpido no inciso I, do art. 6º, do Decreto-Lei nº 200/67, e da administração gerencial, focada em resultados ao cidadão, prestigiada pelo princípio da Eficiência elencado no art. 37 da Carta Magna.

Assim, em que pesem as melhorias identificadas na análise das recomendações atendidas por parte da UPC, acreditamos que aspectos relevantes de aprimoramento da instituição permanecem pendentes de implementação e continuarão a ser objeto de monitoramento por este órgão de controle interno.

2.8 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

A presente análise se propõe a atender ao conteúdo exigido no item 11, do Anexo II, da Decisão Normativa TCU n.º 147/2015, que trata da avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos.

Em razão da abrangência do tema e da natureza estratégica da Secretaria-Executiva do MCTI, esta Controladoria e a Corte de Contas acordaram que o escopo deste item seria restrito à avaliação da gestão de riscos dos macroprocessos finalísticos sob responsabilidade daquela unidade.

⁷ O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GesPública foi instituído pelo Decreto 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, e é coordenado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.



Esta análise utilizou como paradigma conceitual as definições do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) contidas na obra “Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada”.

De acordo com o referido documento, o gerenciamento de riscos corporativos “é um processo conduzido em uma organização pelo conselho de administração, diretoria e demais empregados, aplicado no estabelecimento de estratégias, formuladas para identificar em toda a organização eventos em potencial, capazes de afetá-la, e administrar os riscos de modo a mantê-los compatível com o apetite a risco da organização e possibilitar garantia razoável do cumprimento dos seus objetivos” (original sem grifos).

A partir da conceituação apresentada, nota-se que o estabelecimento de estratégias serve como subsídio para a construção do processo de gerenciamento de riscos.

Ainda de acordo com o referido documento, “com base na missão ou visão estabelecida por uma organização, a administração estabelece os planos principais, seleciona as estratégias e determina o alinhamento dos objetivos nos níveis da organização” (original sem grifos).

Desse modo, durante o planejamento da auditoria, a equipe se propôs a responder duas questões de auditorias, quais sejam:

- 1) O MCTI especifica seus objetivos com clareza suficiente, a fim de permitir a identificação e a avaliação dos riscos associados aos objetivos?
- 2) O MCTI identifica os riscos relacionados à realização de seus objetivos por toda a entidade e analisa os riscos como uma base para determinar a forma de como esses devem ser gerenciados?

Como subsídio para responder à primeira questão, a equipe definiu as seguintes subquestões:

- 1.1) A missão, a visão, os valores e compromissos do MCTI, direcionados para o cidadão cliente de sua atividade, estão definidos, formalizados e amplamente comunicados, de modo que todos na organização têm consciência e uma clara compreensão de como devem atuar para concretizá-los?
- 1.2) O MCTI adota um processo formal e sistemático de planejamento e gestão estratégica para estabelecer e gerenciar os objetivos estratégicos, incluindo o desdobramento deles em planos táticos e operacionais até se chegar aos objetivos no nível de atividades (divisões, processos e operações)?
- 1.3) Juntamente com o estabelecimento de objetivos são estabelecidos padrões para medir o progresso, a qualidade e o desempenho desejado, incluindo os indicadores que serão utilizados para monitorar o cumprimento desses padrões, em bases periódicas?
- 1.4) O MCTI identifica e avalia os riscos nos níveis de entidade, divisão, unidade operacional e áreas funcionais relevantes à realização dos objetivos? Caso avalie, estes artefatos estão materializados em uma política corporativa de gestão de riscos?
- 1.5) O MCTI identifica e avalia os riscos de fraudes e corrupção, tais como aqueles relacionados a possível perda de ativos e a possíveis atos de



corrupção (cometidos tanto por servidores quanto por prestadores de serviço terceirizado) que afetam diretamente a capacidade da organização de realizar seus objetivos?

Na fase de execução da auditoria, em resposta aos questionamentos relativos à formalização da missão, visão, valores e compromissos do MCTI (subquestão 1.1 supracitada), a Secretaria-Executiva salientou, de forma resumida, os seguintes aspectos:

- I. A orientação estratégica para o MCTI é dada pela ENCTI 2012-2015;*
- II. Quanto à definição de visão, valores e compromissos do MCTI, em 2013, o Ministério firmou Termo de Cooperação com a Escola Nacional de Administração Pública cujo objetivo foi a realização de oficinas necessárias aos trabalhos de elaboração de diagnóstico, organização e moderação do Planejamento Estratégico Institucional do MCTI;*
- III. No exercício de 2016, o MCTI iniciou tratativas junto à CGU para o desenvolvimento de trabalho conjunto de elaboração e implementação do planejamento estratégico do Ministério, tomando por base a experiência recentemente concluída no âmbito da CGU.*

Diante das afirmações apresentadas pelo MCTI, cumpre-se reforçar a opinião já emitida pela Controladoria (Relatório nº 201306007) de que, apesar da existência da ENCTI 2012-2015, “não há objetivos estratégicos institucionais formalizados no MCTI”, o que corrobora para a afirmação de que a ENCTI não possui os elementos básicos de um planejamento estratégico.

Além disso, quando se confronta os itens do Critério 2 do Guia Prático para Avaliação da Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, verifica-se que a ENCTI não possui os elementos básicos listados no referido Guia.

Esta convicção se reforçou ainda mais após a análise pormenorizada do Pregão Eletrônico nº 12/2015, na qual se verificou que a vinculação estratégica da referida contratação foi realizada por meio do Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI 2013 -2015, o qual, por seu turno, foi elaborado utilizando-se como referencial estratégico organizacional a ENCTI 2012 – 2015, que, conforme já dito, não pode ser considerado o planejamento estratégico do MCTI.

Importante também ressaltar que o MCTI, no Plano de Providências Permanente do Relatório nº 201306007, tem se manifestado nos últimos três exercícios na linha de que o processo de elaboração de um plano estratégico que seja consoante ao critério 2 do GesPública estaria em fase de diagnóstico.

No tocante à tratativa do MCTI junto à CGU para a elaboração do seu planejamento estratégico, inicialmente, cabe trazer à tona o fato de que a CGU no exercício de 2015 realizou de maneira exitosa seu próprio diagnóstico situacional e concluiu a elaboração do seu planejamento estratégico.

Em razão dessa exitosa experiência, a equipe de auditoria da CGU provocou o MCTI a buscar consultoria junto à equipe da Controladoria envolvida no referido projeto. De pronto, a CGU se dispôs a colaborar com o MCTI, realizando treinamento de um



grupo de servidores do MCTI e também estabelecendo um cronograma para as próximas etapas do projeto.

Assim, esta equipe de auditoria opina no sentido do prosseguimento do referido trabalho, em função da relevante necessidade do MCTI explicitar para si e para a sociedade sua missão, visão, valores, compromissos e outros elementos integrantes do plano estratégico e, posteriormente, os planos táticos e operacionais, acompanhados dos respectivos objetivos, metas e indicadores, para cada um destes planos.

Em função da ausência de planejamento estratégico, as análises das demais subquestões de auditoria restaram prejudicadas, pois todas elas derivam do pressuposto de existência do referido planejamento.

Sem a formalização da visão, missão e valores do MCTI, não há um norte necessário à elaboração dos planos táticos e operacionais até se chegar aos objetivos no nível das atividades da organização.

Ainda, em função desta lacuna, a organização pode adotar estratégias desalinhadas aos objetivos nos diversos níveis da organização, pois estes também não estão formalizados.

Sem a formalização dos objetivos, também não há como se mapear adequadamente quais seriam os riscos relacionados ao não atingimento daqueles objetivos.

Portanto, conclui-se que o MCTI não especifica quais são seus objetivos com clareza suficiente, pois não há um planejamento estratégico formalizado na organização e isto impossibilita a identificação e a avaliação dos riscos associados a tais objetivos.

Por fim, esta análise foi encaminhada à UPC para que esta pudesse se manifestar em relação às opiniões da equipe de auditoria. Em sua manifestação, em síntese, a UPC reforçou que a ENCTI possui um papel de orientação estratégica do MCTI e que o trabalho de elaboração do planejamento estratégico institucional foi iniciado em conjunto com esta Controladoria.

Entretanto, tal trabalho foi impactado em razão de dois fatos. O primeiro, a edição da Medida Provisória nº 726/2016 que alterou o cerne estrutural do MCTI, convertendo-o em Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), passando a acumular as atribuições pertencentes ao extinto Ministério das Comunicações. O segundo diz respeito à obrigação da nova pasta, MCTIC, apresentar novo Regimento Interno ao Ministério do Planejamento (art. 2º do Decreto nº 8.785, de 10 de junho de 2016).

Apesar disso, o MCTIC manteve o compromisso de retomar os trabalhos de elaboração do planejamento estratégico.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a SEXEC/MCTI elabore o planejamento estratégico do MCTI, contendo minimamente os elementos presentes no critério 2 do Guia Prático de Autoavaliação de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão



Recomendação 2: Que a SEXEC/MCTI, após a elaboração do planejamento estratégico do MCTI, desdobre-o nos respectivos planos táticos e operacionais

Recomendação 3: Que a SEXEC/MCTI, a partir dos objetivos estratégicos, táticos e operacionais formalizados nos respectivos planos, elabore a política de gerenciamento de riscos corporativos do MCTI

2.9 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Em que pese não constar nos itens do Anexo II da DN TCU n.º 147/2015, o Órgão de Controle Interno incluiu em seu escopo a avaliação dos Acórdãos do TCU para a SEXEC/MCTI, no exercício de 2015, em que houvesse determinação específica para atuação desta CGU, a fim de avaliar o seu atendimento.

A metodologia consistiu em consulta ao registro realizado por esta CGU dos Acórdãos recebidos com determinações a este Órgão e, ainda, no levantamento, no sítio eletrônico do TCU, de todos os Acórdãos expedidos para a SEXEC/MCTI.

Nos Acórdãos encontrados, não constam determinações expressas à CGU para acompanhamento de outras determinações à referida Unidade Prestadora de Contas.

2.10 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Nesta análise objetivou-se verificar a situação de atendimento das recomendações efetuadas pelo órgão de controle interno.

A metodologia se deu com base em consultas ao sistema Monitor8 e nas interlocuções no decorrer do exercício de 2015 entre a equipe da CGU e as equipes dos distintos setores do MCTI responsáveis pelo atendimento das recomendações.

No início do exercício de 2015, havia 158 recomendações direcionadas à Secretaria Executiva e às suas subunidades.

No final do referido exercício, o MCTI implementou medidas que deram atendimento a 53 recomendações, o que significou uma redução de 34% no total de recomendações.

Esta redução se deu em função da diretriz da Secretaria Executiva para que todas as unidades organizacionais do MCTI atendessem na maior medida possível as recomendações e determinações dos órgãos de controle. Fato este ratificado por esta equipe de auditoria, a qual foi solicitada a participar de diversas reuniões para tratar do atendimento das recomendações.

O bom resultado do MCTI no atendimento de recomendações do órgão de controle interno no exercício em questão não se deu apenas sob o prisma quantitativo mas também sob o aspecto qualitativo.

⁸ Sistema utilizado pela CGU para viabilizar o acompanhamento do atendimento às ações de controle, possibilitando atuação de forma ampla e abrangente, no âmbito dos resultados da ação governamental, além do conhecimento e acompanhamento das melhorias aplicadas e sua repercussão nos resultados das ações.



Por exemplo, no tocante aos controles internos da gestão das parcerias com as Organizações Sociais, formalizadas por meio dos Contratos de Gestão, o MCTI publicou a Portaria MCTI nº 1.123, de 11 de dezembro de 2015, que aprimorou tais controles nos seguintes aspectos:

- Demonstração objetiva da vinculação entre os produtos e serviços prestados pela Organização Social com os objetivos do Contrato de Gestão;
- Necessidade de os membros que compõem a Comissão que avalia o Contrato de Gestão não possuírem vínculo com a Organização avaliada;
- Aprimoramento da customização do plano de auditoria externa;
- Obrigatoriedade do Conselho de Administração de se pronunciar sobre a aprovação dos relatórios anuais do contrato de gestão e da prestação de contas da Organização Social se manifestar quanto à eficiência da gestão sob os aspectos de economicidade, da necessidade ou relevância das contratações e da vinculação destas aos objetivos, metas e ações dos contratos de gestão, com o subsídio de parecer conclusivo da auditoria externa;
- Obrigatoriedade de rotatividade do Auditor Independente - Pessoa Física ou Auditor Independente - Pessoa Jurídica;

Houve também aprimoramentos relevantes na gestão da Tecnologia da Informação, os quais foram analisados detalhadamente no item 2.7 deste Relatório.

2.11 Avaliação do CGU/PAD

Neste item, o trabalho de auditoria teve como objetivo verificar se, no exercício de 2015, o MCTI registrou tempestivamente as informações referentes aos procedimentos administrativos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD, de acordo com o que determina a Portaria CGU nº 1.043/2007, que estabelece o prazo máximo de trinta dias, da ocorrência do fato, para o registro no referido sistema.

Verificou-se, em consulta ao sistema CGU-PAD, a ocorrência de sete sindicâncias, um processo administrativo disciplinar regido pela Lei nº 8.112/90, e um procedimento administrativo para empregado público regido pela Lei nº 9.962/00. Estas informações são condizentes com os dados expostos no Relatório de Gestão – RG, exercício 2015, da Unidade Prestadora de Contas – UPC.

Contudo, salienta-se que se notou dois erros formais na numeração dos processos elencados no RG da UPC. O processo nº 01200.001819/2015-41 disposto no RG é, na verdade, o processo nº 01200.001819/2015-95. E o processo nº 01200.004993/2015-00 é, na verdade, o processo nº 01200.004993/2015-90.

À parte desta verificação, notou-se que, em todos os processos de sindicâncias e administrativos disciplinares, a unidade respeitou o prazo imposto pelo § 3º, do Art. 1º, da Portaria CGU nº 1.043/2007 para o registro da ocorrência do fato no sistema CGU-PAD, que é de trinta dias a contar do conhecimento do fato. O quadro a seguir detalha as datas.

Quadro 04 – Processos Administrativos Disciplinares instaurados em 2015



Nº Processo	Tipo de Procedimento	Data da ciência do fato	Data do registro do fato no CGU - PAD	Quantidade de dias
01200.001819/2015-95	Procedimento Administrativo para empregado público - Lei 9.962/00	26/05/2015	27/05/2015	1
01200.003500/2015-02	Processo Administrativo Disciplinar - Lei 8.112/90	18/08/2015	19/08/2015	1
01200.004993/2015-90	Sindicância	04/12/2015	04/12/2015	0
01200.001479/2015-01	Sindicância	15/05/2015	29/05/2015	14
01200.005127/2015-16	Sindicância	15/12/2015	21/12/2015	6
01200.005395/2015-38	Sindicância	15/12/2015	21/12/2015	6
01200.003509/2015-13	Sindicância	18/08/2015	19/08/2015	1
01200.003906/2015-87	Sindicância	23/09/2015	24/09/2015	1
01200.002174/2015-16	Sindicância	30/06/2015	10/07/2015	10

Fonte: sistema CGU – PAD

Desse modo, a equipe de auditoria registra que, neste item de avaliação, a atuação da unidade atende aos parâmetros estabelecidos pelo § 3º, do Art. 1º, da Portaria CGU nº 1.043/2007.

2. 12 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

Em razão dos achados de auditoria presentes na seção 2 – Resultados dos Trabalhos, a equipe de auditoria conclui que a ausência de um planejamento estratégico formalizado pela UPC implicou a ausência de sinergia dos projetos de TI em curso no MCTI, o desencontro das iniciativas causadas pela alta rotatividade da alta cúpula do



MCTI, no agir sem uma estratégia definida, no “faz-desfaz” que leva à utilização ineficiente dos escassos recursos públicos e um cenário onde os riscos frequentemente tornam-se realidade.

Tal opinião ampara-se, principalmente, no item 2.6 deste Relatório, que tratou da avaliação das compras e contratações, em que a equipe verificou que, em um projeto de TI específico, ao longo de quase dezoito meses, somente 19% do cronograma foram apropriados e quase 60% dos requisitos foram alterados ou abolidos, além de um crescimento de quase 40% no esforço previsto neste projeto.

Como forma de mitigar tais fragilidades, a equipe de auditoria consignou três recomendações estruturantes relacionadas à elaboração e formalização de todo um arcabouço de instrumentos de planejamento estratégico, tático e operacionais de todo o MCTI, os quais devem explicitar a visão, missão, objetivos e resultados que o MCTI pretende entregar à sociedade.

Nas outras análises realizadas pela equipe de auditoria, apesar de não haver recomendações e de não afetarem os resultados da unidade de forma tão drástica quanto à salientada no parágrafo anterior, a alta cúpula do MCTI deve visualizá-las como oportunidade para o aprimoramento contínuo da gestão.

Dentre as quais, destaca-se, na área de gestão de pessoas, a possibilidade de se estabelecer um limite mínimo de preenchimento dos cargos de perfil técnico (DAS 4 ou inferior) por ocupantes da carreira de CT&I, o que serviria como estímulo à capacitação do quadro de pessoal próprio para ocupação destes cargos e também à retenção de talentos.

Salienta-se que, em face do princípio do contraditório e em respeito ao item 6.2.5.2 do Anexo I da Portaria SEEXEC/CGU nº 500/2016, de 08 de março de 2016, a equipe de auditoria encaminhou à UPC a versão preliminar deste Relatório para manifestação e esta não vislumbrou a necessidade de apresentar outras informações além daquelas já contidas no preliminar.

Por fim, tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 20 de julho de 2016.

Nome: EDUARDO SODRE FARIAS
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: HUGO ANTONIO DE AZEVEDO LOUSA
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE



Assinatura:

Nome: JOAO RICARDO CARVALHO LIMA SANTOS

Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador Geral



1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Empenhos desbloqueados em desconformidade com as condições estabelecidas no Decreto nº 8.407/2015

Fato

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201600100, no período de 01/01/2015 a 31/12/2015, este órgão de controle interno realizou exames quanto a atos e fatos de gestão relativos ao desbloqueio de empenhos de Restos a Pagar Não Processados – RPNP inscritos até o final do exercício de 2014.

Conforme o Decreto nº 8.407/2015, coube a Secretaria do Tesouro Nacional – STN promover o bloqueio, em conta contábil específica do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, de RPNP dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal inscritos até o final do exercício de 2014.

Contudo, nos termos deste Decreto, as unidades gestoras responsáveis pela execução de despesas poderiam desbloqueá-los até a data de 31 de dezembro de 2015, desde que houvesse a referida execução, nos termos do § 4º, do art. 68, do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, qual seja:

§ 4º Considera-se como execução iniciada para efeito do inciso I do § 3º:

I - nos casos de aquisição de bens, a despesa verificada pela quantidade parcial entregue, atestada e aferida; e

II - nos casos de realização de serviços e obras, a despesa verificada pela realização parcial com a medição correspondente atestada e aferida.

O Decreto nº 8.407/2015 possibilitou, ainda, o desbloqueio de RPNP quando decorrentes de transferências efetuadas mediante convênios, contratos de repasse ou termos de parcerias que, assim, não deveriam atender as exigências de execução iniciada, definida na regra geral, desde que atendidas as seguintes condições:

I - os instrumentos prevejam condição suspensiva que possa ser cumprida pelos convenientes após 31 de dezembro de 2015; ou



II - os restos a pagar sejam referentes a obras ou serviços de pequeno valor, nos termos do parágrafo único do art. 18 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, ou sejam referentes à aquisição de máquinas e equipamentos.

Assim, de forma a atender o Tribunal de Contas da União (TCU) que, por meio do Aviso nº 01/216, de 18 de janeiro de 2016, solicitou a esta Controladoria-Geral da União (CGU) o estabelecimento procedimentos com a finalidade de certificar a adequação dos desbloqueios dos empenhos de RPNP dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal inscritos até o final do exercício de 2014, foram realizados trabalhos de auditoria com a finalidade de se obter evidências do atendimento das condições estabelecidas pelo Decreto nº 8.407/2015.

No âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, de 20 (vinte) empenhos selecionados na amostra, 3 (três) foram desbloqueados em desconformidade com as condições estabelecidas no Decreto nº 8.407/2015, conforme a tabela a seguir:

R\$ Mil

EMPENHO	RPNP Desbloqueados (Valor)	Qual a Fundamentação para o Desbloqueio?				A Documentação Apresentada dá Suporte ao Desbloqueio?
		Iniciada a execução da despesa?	Convênios, Contratos de Repasse ou Termos de Parceria			
			Condição Suspensiva Prevista?	Obras ou Serviços de pequeno Valor?	Aquisição de Máquinas e Equipamentos?	
2014NE801492	203,51	Sim	Não	Não	Não	Não
2014NE800661	92,45	Sim	Não	Não	Não	Não
2014NE800625	88,77	Sim	Não	Não	Não	Não

Fonte: CGU, 2016

Com base na documentação apresentada pela unidade auditada, em relação ao empenho 2014NE801492, a informação é de que o desbloqueio deste foi realizado em função da justificativa a seguir, *in verbis*, conforme Memorando nº GCO-003/2016, de 21/01/2016:

“O referido empenho se refere ao complemento de empenho relativo aos eventos 9 e 10, estimados para 10/2016 e 12/2016, respectivamente, conforme mensagem eletrônica datada de 21/01/2016, enviada pelo Coordenador da PMM, anexa.”

Quanto aos empenhos 2014NE800661 e 2014NE800625, informou-se que a demora da liquidação e pagamento deve-se a tramitação documental, comum nos processos de importação em razão do câmbio diário e disponibilidade orçamentária e financeira do Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas – CBPF para complementação da despesa.

Nesse sentido, avaliou-se que, com base nas informações encaminhadas, não houve suporte documental para o registro contábil do desbloqueio dos empenhos, uma



vez que não foi possível verificar se houve a subsunção dos fatos às hipóteses contidas nos Decretos nº 93.872/96 e 8.407/2015.

Ademais, houve o descumprimento do §1º do art. 2º do Decreto nº 8407/2015, pois a unidade auditada não demonstrou se o órgão setorial de planejamento, orçamento e administração (ou equivalente) do Ministério enviara pedido à SOF e STN para manutenção dos empenhos.



Anexo 1 - Relatório nº 201505715



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

Unidade Auditada: SECRETARIA-EXECUTIVA/MCT
Município - UF: Brasília - DF
Relatório nº: 201505715
UCI Executora: SFC/DS/CGCIT - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de
Ciência e Tecnologia

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Coordenador Geral,

A Estratégia Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação – ENCTI assinala, em seu prefácio, que um dos principais desafios ao qual o Brasil está sujeito, caso queira se transformar em um país efetivamente desenvolvido, com uma economia eficiente e competitiva, é preparar-se para a “sociedade do conhecimento”.

Os avanços presenciados nas últimas décadas nas diversas áreas do conhecimento científico, especialmente nas áreas de automação, microeletrônica e informatização comprovariam tal afirmação, segundo o documento do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI.

Nessa mesma linha, a publicação *New Sources of Growth: Knowledge-Based Capital* da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, afirma que uma das características inerentes do Capital Baseado em Conhecimento é a promoção do crescimento econômico.

Conforme a OCDE, o Capital Baseado em Conhecimento seria capaz de gerar ganhos de escala capazes de aumentar a produtividade das firmas:

“[...] can foster growth because the initial cost incurred in developing certain types of knowledge is not re-incurred when that knowledge is used again. This can lead to increasing returns to scale in production.”



Dessa maneira, acredita-se, que o progresso técnico penetrou transversalmente em diversos segmentos da estrutura produtiva dos países modernos, alterou seus padrões de organização e gerou um forte aumento da produtividade.

Assim, preparar-se para este novo modelo de sociedade, pautando seu desenvolvimento econômico e social na geração de conhecimento, trata-se, nas nações modernas, de uma diretriz estratégica, que implica combinar educação universal de qualidade, pesquisa científica, inovação e inclusão social.

Nessa esteira, o Plano Plurianual – PPA, instrumento de planejamento orçamentário de ordem constitucional, estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal (APF).

Diante desta competência, o Plano Mais Brasil – PPA 2012 a 2015 – elenca, em consonância com a visão de futuro do país estabelecida em sua Mensagem Presidencial, onze macrodesafios de governo a serem superados mediante a implementação e execução de políticas e programas públicos.

Entre as escolhas de governo que deverão orientar as políticas públicas relacionadas à Ciência, Tecnologia e Inovação, destaca-se o seguinte macrodesafio:

“Ciência, Tecnologia e Inovação: consolidar a ciência, tecnologia e inovação como eixo estruturante do desenvolvimento econômico brasileiro;”

Por sua vez, a ENCTI 2012 – 2015 explicitou que a consolidação de Ciência, Tecnologia e Inovação como eixo estruturante do desenvolvimento econômico brasileiro dar-se-ia pela superação dos seguintes desafios estratégicos:

1. redução da defasagem científica e tecnológica que ainda separa o Brasil das nações mais desenvolvidas;
2. expansão e consolidação da liderança brasileira na economia do conhecimento da Natureza;
3. ampliação das bases para a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento de uma economia de baixo carbono;
4. consolidação do novo padrão de inserção internacional do Brasil;
5. superação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais.

Desse modo, os esforços do governo federal vão desde o fomento à pesquisa científica e à concessão de bolsas para a formação de recursos humanos para C,T&I até a utilização de instrumentos direcionados ao estímulo para a maior produtividade em P&D por parte das empresas nacionais, além de mudanças institucionais implementadas ao longo dos últimos anos para incentivar o envolvimento do setor produtivo com as atividades de inovação.

Assim, neste contexto de crescente importância e protagonismo de políticas de ciência e tecnologia para o desenvolvimento econômico e social, inclusive em termos orçamentários, a Controladoria Geral da União – CGU realizou ação de controle visando avaliar a governança da política nacional de ciência, tecnologia e inovação.

A Governança aqui tratada é definida como os arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade, em consonância com o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União – TCU.

Este referencial teórico preconiza um modelo de avaliação da governança em políticas públicas composto por oito componentes, quais sejam: Institucionalização, Planos e Objetivos, Participação, Capacidade Organizacional e Recursos, Coordenação e Coerência,



Monitoramento e Avaliação, Gestão de Riscos e Controle Interno, e *Accountability*. O trabalho aqui desenvolvido se centrou predominantemente no componente “Monitoramento e Avaliação”.

Esta auditoria foi realizada junto à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP) e à Assessoria de Acompanhamento e Avaliação das Atividades Finalísticas da Secretaria-Executiva do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (ASCAV/SEXEC/MCTI), em Brasília/DF, no período compreendido entre 16 de dezembro de 2015 e 28 de fevereiro de 2016, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal. Informa-se ainda que não houve imposição de restrição aos trabalhos.

I – ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos foram realizados na Sede da Unidade Gestora em Brasília/DF, objetivando:

- a. avaliação do processo de estabelecimento dos indicadores do PPA 2012-2015 e da ENCTI 2012-2015;
- b. avaliação do processo de monitoramento e avaliação da política de concessão de bolsas com respeito ao alcance das metas atreladas aos indicadores do PPA 2012-2015 e da ENCTI 2012-2015, bem como quanto à superação dos desafios elencados nesta Estratégia Nacional.

II – RESULTADO DOS EXAMES

1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 Programação dos Objetivos e Metas

1.1.1 TAMANHO DO PROGRAMA/PROJETO

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Insuficiência em avaliações do desenho do portfólio de políticas de C,T&I e em avaliações dos seus resultados e dos seus impactos sobre os indicadores temáticos definidos no Programa 2021 do PPA 2012-2015 e sobre a superação dos desafios estratégicos da ENCTI 2012-2015

Fato

Pode-se extrair da publicação de 2015 - “Planejamento e Avaliação de Política Públicas” - do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), os seguintes trechos, que contextualizam a evolução do Planejamento governamental no Brasil:

“A Constituinte, ao trabalhar em ambiente de forte crise econômica e desequilíbrio das finanças públicas nacionais e sob pressão de reivindicações populares antes reprimidas, não consegue superar a concepção normativa e reducionista do planejamento governamental herdada dos militares e seus tecnocratas. Tal dificuldade é revelada não só pelo conteúdo dos artigos da Constituição Federal (Artigos



165, 166 e 167, principalmente) mas até mesmo pela localização do assunto na estrutura que organiza o texto constitucional. Os artigos referidos integram o Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II – Das Finanças Públicas, Seção II – Dos Orçamentos.”

[...]

3 A PRÁTICA: OS PPAs DOS ANOS 1990

3.1 O primeiro PPA

O planejamento governamental no Brasil ganha formalização e institucionalidade com o governo militar, embora pode-se citar que anteriormente a 1964 existiam planejamentos sem que houvessem estruturas técnico-administrativas responsáveis institucionalmente para sua realização”.

[...]

PPA será entendido como algo não muito diferente de um Orçamento Plurianual de Investimento (OPI). O OPI era uma determinação da Lei nº 4.320/64, mantida pela Constituição de 1967 (art. 63) e regulamentada pela Lei Complementar nº 3, de 07/12/67, que estipulava a elaboração de estimativas de investimentos para um prazo mínimo de três anos.”

Assim, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), adota os seguintes instrumentos para as atividades de planejamento e orçamento:

1. Plano plurianual (PPA), (Art. 165 §1º):

“A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.”

2. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), (art. 165 § 2º):

“A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.”

3. Lei Orçamentária Anual (LOA), (art. 165 § 5º):

“A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou



indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público”.

Encontra-se nos Pareceres emitidos para os exercícios de 2012 e 2013 da Avaliação da Execução do PPA 2012-2015 da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) a seguinte conceituação de PPA:

*“Avaliações do PPA 2012-2015 (exercícios de 2012 e 2013):
O Plano Plurianual foi criado na Constituição de 1988 como documento de referência sobre as aplicações financeiras de médio prazo dos governos federal e subnacionais, consolidado para toda a administração pública direta e indireta de cada ente da Federação. Atestam o caráter eminentemente orçamentário do PPA duas evidências do processo constituinte:*

Primeiro, o PPA foi criado na Seção II – Dos Orçamentos, constante do Capítulo II – Das Finanças Públicas. Não há que vinculá-lo, portanto, à concepção de planejamento em sentido amplo, mas ao conceito mais específico de consolidação de decisões alocativas estratégicas para as diversas áreas de governo.

À luz desse entendimento, é forçoso concluir que o conteúdo do PPA e seu processo de elaboração devem se fundamentar em planos de longo prazo e de mais amplo escopo, que o precedam e que forneçam as visões de diagnóstico, levantamento de necessidades e detalhamento das melhores estratégias de enfrentamento dos problemas – conteúdos esses que não cabem no escopo do PPA e que devem, antes, orientá-lo. É o caso de planos nacionais, regionais ou setoriais de longo prazo, a exemplo do Plano Nacional de Saneamento Básico, de abrangência vintenal, e do Plano Nacional de Educação, de abrangência decenal, os quais deverão orientar, portanto, as escolhas alocativas realizadas ao longo de vários PPAs”.

Portanto, pode-se inferir que, na visão da CMO, o PPA é uma ferramenta gerencial vinculada ao conceito de decisões alocativas estratégicas, não se confundindo com a concepção de planejamento em sentido amplo. Dessa forma, necessita-se do estabelecimento de planos setoriais, como instrumentos de planejamento.

Em consulta aos sítios eletrônicos do governo federal, pode-se verificar que existem diversos planos setoriais, tais como: Plano Nacional de Cultura; O Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal; Plano Nacional de Educação; Plano Nacional de Energia; dentre outros.

Os planos setoriais devem ser concebidos a partir de uma agenda de problemas específicos (como a de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica) e, portanto, orientando a elaboração dos PPAs posteriores para a superação de desafios estratégicos.

No âmbito do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, no período entre 2012 a 2015, utilizou-se como plano setorial a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI 2012-2015), a qual explicitava em seu corpo a necessidade de superação dos seguintes desafios estratégicos:

1. redução da defasagem científica e tecnológica que ainda separa o Brasil das nações mais desenvolvidas;



2. expansão e consolidação da liderança brasileira na economia do conhecimento da Natureza;
3. ampliação das bases para a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento de uma economia de baixo carbono;
4. consolidação do novo padrão de inserção internacional do Brasil;
5. superação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais.

As políticas [de C,T&I] a serem formuladas para superar esses desafios podem se basear em diferentes modelos de fomento à inovação. Tais modelos foram objetos de discussão no Seminário “Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas”, ocorrido no Ipea, em novembro de 2015, no qual foram apresentadas as três categorias listadas a seguir:

1. a primeira delas, mais linear, busca primeiramente o fortalecimento do sistema de pesquisa, do sistema de universidades, esperando que, eventualmente, esse investimento apresente reflexos positivos (externalidades) sobre o sistema produtivo, gerando inovações;
2. a segunda seria baseada em incentivos fiscais e deduções decorrentes da execução de atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico (P&D). Corroborando a opinião do Ipea, de que é uma tendência mundial, o estudo da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) - *Science, Technology and Industry Scoreboard 2015* apresenta indicador que permite observar que, entre os países que compõem a organização, mesmo diante dos efeitos decorrentes da crise de 2008, houve, na maior parte deles, uma taxa média anual de evolução de incentivos fiscais para P&D crescente;
3. a terceira categoria seria baseada na concessão de crédito e subvenções econômicas. Um exemplo seria a concessão de linhas de crédito a taxas especiais para projetos em áreas de P&D específicas como a Espacial; Observa-se que essas categorias geralmente são combinadas em proporções distintas, as quais variam de acordo com o contexto de cada país.

Paralelamente a essa estratégia setorial, O PPA 2012-2015 incorpora, em sua Mensagem Presidencial, onze macrodesafios, dentre os quais destaca-se: “3) *Ciência, Tecnologia e Inovação: consolidar a ciência, tecnologia e inovação como eixo estruturante do desenvolvimento econômico brasileiro*”. Este macrodesafio, por sua vez, tem os seguintes desafios: *Reduzir a defasagem tecnológica, por meio da ciência, tecnologia e inovação; Contribuir para a inserção internacional soberana do Brasil; Fomentar a economia verde e criativa; e Contribuir para a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais.*”. Cabe observar que, pelo modelo de Plano Plurianual proposto, é possível relacionar o macrodesafio destacado com quaisquer programas temáticos do PPA, desde que estes contribuam para sua efetiva superação. Ressalta-se que a ENCTI 2012-2015 (bem como seu Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação – PACTI 2007-2011) subsidia não apenas o Programa 2021, mas vários outros como o Programa 2056 (Política Espacial), o Programa 2059 (Política Nuclear) e o Programa 2018 (Biodiversidade).

Pode-se verificar nas LOAs de 2013 a 2015, uma crescente alocação de dotações no Objetivo 0497 do Programa 2021 (relacionado ao desenvolvimento de recursos humanos para ciência, tecnologia e inovação), a qual varia de 25% para 46% ao longo do intervalo, ou seja, um aumento de 88% na alocação de recursos nas Ações Orçamentárias vinculadas ao Objetivo 0497 no período analisado.



Assim, cabe questionar se as decisões alocativas expressas nas Leis Orçamentárias Anuais a partir do desenho dos programas propostos no PPA 2012-2015 estão sendo precedidas de avaliações técnicas quanto à composição do portfólio de C,T&I ou quanto ao impacto sobre desafios estratégicos das políticas receptoras desses recursos de modo a buscar a melhoria dos resultados entregues à sociedade.

Também se entende como pertinente questionar se, no caso da ausência dessas análises, como os riscos relacionados à ineficiência na alocação dos orçamentos anuais e à ineficácia na superação dos desafios presentes na ENCTI 2012-2015 e no PPA 2012-2015 estão sendo gerenciados.

Também se faz necessário observar que tais avaliações não são competência de um único órgão ou entidade governamental e sim de um arranjo de papéis atribuídos a diferentes atores públicos. Sendo assim, para que se alcance com sucesso um objetivo comum, é primordial a ação coordenada e conjunta desses distintos arranjos.

No caso da gestão do PPA 2012-2015, o Decreto nº 7.866, de 19 de dezembro de 2012, apresenta:

“Art. 2º Compete ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em articulação com os demais órgãos e entidades do Poder Executivo, coordenar os processos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA 2012-2015, e disponibilizar metodologia, orientação e apoio técnico para a sua gestão.

Art. 3º A gestão do PPA 2012-2015, além do disposto no Art. 13 da Lei nº 12.593, de 2012, observará os seguintes princípios: [...]

II - aproveitamento das estruturas de monitoramento e avaliação existentes, com foco na busca de informações complementares;

Art. 7º A avaliação do PPA 2012-2015 consiste na análise das políticas públicas e dos Programas com seus respectivos atributos, e fornece subsídios para eventuais ajustes em sua formulação e implementação”.

Entretanto, verifica-se no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, embora tenha sido publicado um guia para “monitoramento” do PPA, não há um documento similar voltado para a realização de avaliações do Plano Plurianual pelos órgãos e entidades do Poder Executivo, em desacordo com o Art. 2º acima transcrito. Não foram encontradas evidências relacionadas à elaboração de padrões metodológicos sobre a atividade definida no Art. 7º do Decreto nº 7.866/2012 citado. Entretanto, não se pode deixar de considerar as avaliações anuais do PPA realizadas pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP), as quais também constam no sítio eletrônico deste Órgão. Essas avaliações têm uma estrutura mínima comum decorrente do Art. 15 da Lei 12.593, de 18 de janeiro de 2012, a saber:

“Art. 15. O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional relatório anual de avaliação do Plano, que conterá:

I - avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados;

II - situação, por Programa, dos Indicadores, Objetivos e Metas;



III - execução financeira das Iniciativas”.

Convém observar que essa estrutura não exige necessariamente uma avaliação sobre a superação de macrodesafios, ou sobre os benefícios apresentados pelas políticas em relação aos indicadores de programa temático estabelecidos. Destaca-se a extensão deste modelo para abranger ainda, na Dimensão Estratégica do PPA, além da análise das variáveis econômicas, a proposição adicional de outros cinco eixos avaliativos:

1. Sistema de proteção social;
2. Infraestrutura;
3. Produção com sustentabilidade e inovação;
4. Inserção internacional; e
5. Estado, federalismo, planejamento e gestão.

Entretanto, corroborando a opinião contida no já mencionado Parecer da CMO, relativa à avaliação da execução do PPA nos exercícios de 2012 e 2013, a ausência de vínculo entre os macrodesafios e os programas temáticos torna maior a possibilidade de que objetivos (ou mesmo programas) tenham sido executados sem colaboração efetiva para a parte estratégica do PPA ou suportando uma alocação de recursos (desenho de portfólio) que não tenha contribuído para a alteração dos indicadores temáticos a eles relacionados.

Em entrevista realizada pela equipe de auditoria no dia 22 de dezembro de 2015, com a equipe de Gestão do Ciclo de Planejamento da SPI/MP, foi informado que a maior ênfase em monitoramento temático não tem sido um acaso e sim uma opção baseada na análise desse Ministério de que, no atual momento da Administração Pública Federal, esse processo agregaria maior valor do que o de avaliação. Essa afirmação torna-se mais clara ao considerar, mais uma vez, a publicação do Ipea “Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas”, a qual, em sua página 260, Item 4.2 – Monitoramento: condição para a avaliação traz a seguinte assertiva:

“Quem não monitora os problemas que deve resolver e o resultado das ações com as quais pretende enfrentá-los não sabe o que acontece por conta do seu agir e nem que mudanças provocou com a sua ação. Não sabe por onde anda, não consegue avaliar a eficiência e a eficácia de suas intervenções [...]”

Dessa forma, em um cenário de sistemas de monitoramento ainda em níveis de maturidade iniciais, dada a heterogeneidade de conhecimento e infraestrutura encontrada nas oficinas de elaboração do PPA 2012-2015, também relatados à equipe da CGU nesta mesma entrevista pela SPI/MP, optou-se pelo maior investimento na melhoria do macroprocesso de acompanhamento, deixando as avaliações mais específicas (como as de impacto) para os órgãos setoriais responsáveis pelos programas temáticos.

De fato, a opção da SPI/MP, ainda que possa ter ocasionado consequências ao longo do período sobre as análises temáticas que foram (ou poderiam ter sido) feitas por esses órgãos setoriais, está alinhada à proposta do PPA 2012-2015, presente no Art. 3º do Decreto nº 7.866 de aproveitar as estruturas de monitoramento e avaliação neles existentes. Essa diretriz permitiria o ganho de escala na execução desses processos.

Especificamente no caso das políticas de ciência, tecnologia e inovação, conforme mostra a Nota Técnica ASCAV/SEXEC nº 09, de 30 de dezembro de 2015, encaminhada à equipe de auditoria como resposta à Solicitação de Auditoria CGU nº 02, de 17 de dezembro de 2015, os arranjos do Quadro 01 estiveram operando sobre o monitoramento e a avaliação de C,T&I no período em análise.



Quadro 01 – Governança do Monitoramento e Avaliação de C,T&I entre 2012-2015

Estrutura de Governança	Competências	Referências
Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia	<i>III - efetuar avaliações relativas à execução da política nacional de Ciência e Tecnologia;</i>	Art. 1º da Lei 9.257/1996
Assessoria de Acompanhamento e Avaliação das Atividades Finalísticas (ASCAV)	<i>III - supervisionar e coordenar o acompanhamento e a avaliação dos resultados do plano plurianual do Ministério;</i>	Art. 7º do Anexo I do Decreto 5.886/2006
	<i>I – coordenar e subsidiar os trabalhos da Comissão Permanente de Monitoramento e Avaliação</i>	Art. 16 da Portaria MCTI nº 397/2012
Núcleo de Acompanhamento e Avaliação da Estratégia Nacional de C,T&I	<i>Em 2011, a gestão administrativa estabeleceu - para elaboração, acompanhamento e avaliação da ENCTI 2012-2015 -, um Núcleo de Acompanhamento e Avaliação da Estratégia Nacional de CT&I, constituído pela Assessoria do Gabinete da SEXEC sem a participação da ASCAV</i>	Item 2.4 da NT ASCAV/SEXEC nº 09/2015
Comissão Permanente de Monitoramento e Avaliação de C,T&I (CPMA)	<i>Art. 13. A Comissão Permanente de Monitoramento e Avaliação é o órgão colegiado responsável pela execução da Política de Monitoramento e Avaliação.</i>	Art. 13 da Portaria MCTI nº 397/2012

Fonte: consultas a normativos no site www.planalto.gov.br.

Além dos atores governamentais presentes no quadro anterior, a Portaria MCTI nº 397/2012 atribui ainda a cada Órgão e Entidade Vinculada na Comissão Permanente de Monitoramento e Avaliação de C,T&I a responsabilidade por subsidiar essa comissão nas demandas de avaliação relacionadas à sua própria unidade. Ou seja, o CNPq deveria auxiliar a realização de trabalhos específicos sobre a formação de recursos humanos em C,T&I; A AEB deveria auxiliar a realização de trabalhos específicos sobre o setor espacial e assim por diante. Ainda de acordo com o Art. 13 dessa Portaria, a CPMA teria a seguinte composição:

“§1º A Comissão será integrada por representantes da Secretaria-Executiva, das Secretarias, do Gabinete do Ministro, da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEM) e da Agência Espacial Brasileira (AEB)”.

De forma geral, a análise da Portaria MCTI nº 397/2012 traz avanço com a constituição de uma comissão setorial para tratar do assunto de monitoramento e avaliação, aproveitando – teoricamente – a sinergia entre suas diversas organizações e estruturas.

Contudo, análises documentais dos relatórios anuais de atividades do CPMA e das respostas encaminhadas à equipe de auditoria por meio da interação com a respectiva ASCAV esclareceram dois importantes fatos:

1. não houve ao longo do período de 2012 a 2015 avaliações adicionais relacionadas ao PPA além daquelas consolidadas nos relatórios anuais disponibilizados no sítio eletrônico da SPI/MP. Tomando como exemplo os relatórios anuais da Dimensão Estratégica relativos aos anos de 2012, 2013 e 2014 analisados pela equipe de auditoria, observa-se reiteradamente a menção de que o Programa Ciência sem Fronteiras (CsF) contribui para a inovação e a competitividade da economia brasileira. Contudo, diante de fatos como o desequilíbrio entre a concessão de



bolsas de graduação, mestrado e doutorado como o apresentado pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal ao final do ano de 2015, em trabalho específico sobre essa política, torna-se maior o questionamento sobre a eficiência e a eficácia do CsF;

2. em complemento, também foi informado à equipe de auditoria a inexistência de avaliações quanto à superação dos desafios estratégicos estabelecidos na ENCTI 2012-2015, implicando que um ciclo temporal da política pública de ciência, tecnologia e inovação foi finalizado sem que fosse apresentado ao menos um único trabalho voltado para a compreensão do quanto os problemas então formalizados no início de 2012 foram resolvidos ou não, levando, na nova ENCTI, à possibilidade de persistência em linhas de ação ineficazes ou da sistemática insistência e decisões alocativas ineficientes para o próximo período de tempo.

Destaca-se que, de acordo com o Relatório do Plano Anual de Monitoramento e Avaliação (PAMA) do exercício de 2014, a ASCAV/MCTI dispõe de uma biblioteca com mais de 180 avaliações que focam diferentes aspectos das políticas públicas de C,T&I no período compreendido entre 1999 e 2013. A existência dessa biblioteca seria de grande valor para o intervalo de tempo em análise (2012-2015), pois poderia servir como análises *ex-ante* das políticas realizadas. Entretanto, de acordo com múltiplas evidências levantadas pela equipe de auditoria, esse conjunto avaliativo subsidiou de forma bem limitada a elaboração do PPA 2012-2015 e a ENCTI 2012-2015.

Conforme explicitado no início da descrição dos fatos relacionados à ausência de avaliação de superação de desafios da ENCTI ou de decisões alocativas suportadas pelo desenho do PPA, os efeitos adversos dessa carência poderiam ser minimizados ou evitados a partir de uma gestão apropriada dos seus riscos. De acordo com o Anexo VI da Portaria GM-MP nº 220, de 25 de junho de 2014, tem-se:

“Art. 1º A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, órgão subordinado diretamente ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, tem por finalidade: [...]

II - estabelecer diretrizes e normas, coordenar, orientar e supervisionar a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual e a gestão de risco dos respectivos programas, e do planejamento territorial;”

Em entrevista, a equipe da SPI/MP da área de Gestão do Ciclo de Planejamento informou que embora não haja uma metodologia de gestão de riscos formalizada, ela ocorre por meio da monitoração dos programas. Contudo, a eficácia dessa técnica sobre os impactos negativos decorrentes da ausência de avaliações aqui descritas é questionável uma vez que:

1. o documento Orientações para Análise da Consistência do PPA (a partir da fase quantitativa do orçamento), o qual pode ser considerado a referência para resposta a riscos incidentes sobre ineficiência de decisões alocativas, não considera de forma explícita os indicadores temáticos, focando nas metas relacionadas a objetivos;
2. não existem indicadores para os macroprocessos, nem para os eixos avaliativos presentes nos relatórios anuais de avaliação do PPA, dificultando o monitoramento de problemas quanto à contribuição estratégica de programas temáticos.



Em complemento, a gestão de riscos realizada pelo MCTI também foi levantada, mas não foram encontradas evidências de que esse tipo específico de incertezas tenha sido gerenciado no período. Uma possível causa para esse fato é baixa maturidade em avaliação encontrada no Ministério relatada nos relatórios do PAMA, a qual, aliada ao processo de elaboração do PPA e da ENCTI desconsiderando as avaliações até então existentes, levou à aceitação implícita desses riscos.

As causas para a ausência descrita de avaliações são variadas e se relacionam em diferentes níveis de complexidade. Embora, nesta Ação de Controle, elas possam ser atribuídas ao MP (órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal pelo Art. 4º da Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001) e ao MCTI, há a possibilidade de que esses problemas ocorram em variadas intensidades por todo esse Sistema.

No âmbito do MP, todos os fatos até então descritos podem ser interpretados não como ausência de avaliação do PPA, mas como questionamentos quanto à suficiência delas. Observa-se que o Decreto nº 7.866/2012, ao contrário da Portaria MCTI nº 397/2012 e de vários outros trabalhos, como a já citada publicação do Ipea – “Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas”, associou diretamente avaliação à análise de atributos da política. Em especial, esta última obra coloca:

“3) A avaliação não se confunde com o ato ou processo de medir atributos de planos e programas, mas sim de verificar se eles realizam (e em quanto) os valores que anunciam explícita ou implicitamente”.

Dessa forma, o conceito de avaliação escolhido para o PPA 2012-2015 pode ser entendido como uma das causas dos fatos descritos. Entretanto, ainda que a definição aperfeiçoada sob o entendimento da equipe de auditoria, há de se considerar que o processo avaliativo proposto aproveita as estruturas de avaliação já existentes.

Nesse sentido, conforme identificado junto a múltiplas fontes de evidências, a ASCAV/MCTI teve problemas não apenas de ordem quantitativa e qualitativa de seus recursos humanos, mas também em função da rotatividade alta de sua chefia. A carência de recursos humanos dessa Assessoria no intervalo em análise foi uma causa para a qual contribuíram tanto o MCTI quanto o MP.

A necessidade de um melhor processo de desenvolvimento de requisitos relacionado às demandas de avaliação no âmbito do MCTI também parece clara pela análise dos relatórios do PAMA. Observa-se sistematicamente que um dos problemas enfrentados pela CPMA foi o a falta de aderência entre as eventuais demandas da alta direção e as atividades definidas nos planos anuais. Esse fato pode ter contribuído ainda para a limitação da expansão da cultura de avaliação nesse Ministério.

Outro fator relacionado à cultura de avaliação é o desenho dos programas e das políticas. O ciclo de 2012-2015 do MCTI permitiu que tanto seu PPA quanto sua ENCTI fossem construídos sem considerar, diretamente, resultados de seus bancos de avaliações.

Conforme já salientado, desconsiderar os efeitos sobre os indicadores temáticos na alocação de recursos, como a leitura do documento Orientações para Análise da Consistência do PPA (a partir da fase quantitativa do orçamento) permite concluir, contribui para a possibilidade de que programas sejam construídos a partir da simples concentração de ações orçamentárias em Objetivos Temáticos, fazendo não apenas com que o conceito original de “programa” (enfrentar um problema específico) seja perdido, mas também com que os recursos sejam distribuídos por vezes de forma tão intensa que torna inviável a realização econômica de alguns projetos.



Dessa forma, por meio de uma série de fatos relacionados à gestão do PPA 2012-2015 e à gestão da ENCTI 2012-2015, conclui-se que houve nesse período uma insuficiência de avaliações das políticas de C,T&I que impactam o conhecimento tanto sobre a eficiência das decisões alocativas tomadas que implicaram no desenho do portfólio de ações sob o Programa 2021, como também sobre a eficácia da superação dos desafios estratégicos estabelecidos na estratégia setorial do MCTI.

Causa

Inicialmente, um conjunto de seis causas preliminares foram propostas às equipes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) para que, conjuntamente com a equipe de auditoria, fossem desdobradas em suas causas subjacentes por ocasião da Busca Conjunta de Soluções, realizada na Controladoria-Geral da União, no dia 05 de abril de 2016.

Nessa oportunidade, a equipe de auditoria, por meio da aplicação da técnica dos cinco porquês, moderou os demais participantes da reunião obtendo as causas subjacentes presentes no quadro a seguir para a insuficiência avaliativa dos portfólios de C,T&I quanto sua alocação orçamentária, seus resultados e impactos:

Quadro 02: Causas identificadas para a insuficiência avaliativa

Causas Subjacentes	Causas Preliminares	Problema
baixa cultura de avaliação de resultados e impactos na Administração Pública Federal	Generalismo do conceito de avaliação escolhido para o PPA 2012-2015 permitindo a produção de trabalhos sem considerar os resultados e os impactos dos programas em curso	Insuficiência em avaliações do desenho do portfólio de políticas de C,T&I e em avaliações dos seus resultados e dos seus impactos sobre os indicadores temáticos definidos no Programa 2021 do PPA 2012-2015 e sobre a superação dos desafios estratégicos da ENCTI 2012-2015
Baixa transparência quanto aos critérios não técnicos motivadores para inclusão de metas no PPA e ações na LOA. SOF/MP	Possibilidade da proposição de metas no PPA e de ações na LOA sem apreciação prévia da contribuição desses elementos para os indicadores temáticos definidos nos respectivos programas	
Concorrência pela aquisição de recursos humanos no entre as diversas Secretarias e Unidades do MCTI	Carência quantitativa e qualitativa de recursos humanos na ASCAV/SEXEC/MCTI para a execução de qualidade das competências atribuídas pela Portaria MCTI nº 397, de 05 de junho de 2012	
Incompatibilidade entre as competências exigidas pela Portaria nº 397 e a disponibilidade de recursos humanos hoje presente na ASCAV/MCTI		
Rotatividade Ministerial implicando diminuição quantitativa e qualitativa das equipes da ASCAV/MCTI		
Dificuldade em compor a comissão permanente de monitoramento e avaliação diante do dilema de que componentes pertencentes a uma escala decisória mais elevada apresentam uma rotatividade mais alta, enquanto elementos mais técnicos, geralmente pertencentes a	Falta de aderência entre as demandas da Alta Direção do MCTI e as atividades realizadas pela Comissão Permanente de Monitoramento e Avaliação no período compreendido entre 2012-2015	



uma escala decisória mais baixa, apresentando uma rotatividade menor, na maior parte das vezes não tem autorização suficiente para decidir em definitivo sobre uma matéria.		
Desconhecimento da qualidade, da abrangência e dos objetivos das avaliações presentes no repositório do MCTI	Desconsideração das avaliações já catalogadas pela ASCAV/SEXEC/MCTI no processo decisório de alocação de recursos orçamentários	
Baixa transparência quanto aos critérios não técnicos motivadores para inclusão de metas no PPA e ações na LOA. SOF/MP		

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU

Manifestação da Unidade Examinada

No dia 09 de março de 2016, foi realizada na Controladoria-Geral da União, reunião com as equipes do MCTI e do Ipea para não apenas esclarecer dúvidas acerca da constatação em análise, mas também para identificar junto a esses atores suas análises iniciais sobre as considerações apresentadas pela equipe de auditoria. Embora convidada, a equipe da SPI/MP não pode participar.

Nesse evento, foi enfatizado por ambas as equipes a necessidade de prover o MCTI de uma melhor estruturação, não apenas em termos de pessoas, mas principalmente em termos de dados e processos de trabalho para alcançar melhores resultados em seu macroprocesso de avaliação. De forma geral, houve muito mais um debate acerca de possíveis caminhos para tratar os problemas relatados, do que sobre suas causas em si.

Em complemento à referida reunião, a equipe do MCTI encaminhou por e-mail no dia 16 de março de 2016, a seguinte manifestação:

“Os fatos verificados pela auditoria em muito reproduzem a realidade sobre a avaliação tanto no que concerne as responsabilidades do MP como também do que poderia ser realizado pelo próprio MCTI, da mesma maneira que aponta também para os problemas enfrentados para o bom desempenho das atividades de avaliação “[...]”

Este MCTI entende que seria oportuno a equipe de auditoria da CGU considerar que por ocasião dos processos de elaboração do PPA, LOA e ENCTI, os setores dos Ministérios, com seus servidores, tem uma participação que não pode ser desprezada e que sim, leva em conta, toda uma experiência acumulada por eles, inclusive quando os mesmos participam de fóruns de discussões, trabalhos, avaliações sobre temas, políticas, planos de suas áreas, e esta fundamentação é utilizado na elaboração do PPA e da ENCTI.

Entendemos que no caso, a avaliação (lato sensu e de impacto) está sendo utilizada como o único e talvez o mais importante instrumento



para direcionar toda a elaboração e desenvolvimento do trabalho de PPA, ENCTI e outros que por ventura sejam realizados. Aqui é importante ressaltar que nem sempre as Avaliações, como parece ser o foco da auditoria, são a de maior serventia para o calendário oferecido de elaboração, principalmente do PPA e da LOA, isto porque, na maioria das vezes avaliações mais robustas são mais demoradas e exigem sobretudo equipe altamente especializada, acesso a bases de dados confiáveis, definição clara do objeto a ser avaliado.

É importante também demonstrar que, não obstante as deficiências apontadas, pode-se verificar que as categorias apontadas no Seminário de Avaliação de Políticas Públicas ocorrido no IPEA, estão em sintonia com o desenho do Programa 2021, que se estrutura de maneira a atuar para a consolidação do Sistema Nacional de CT&I atuando fortemente na formação de recursos humanos, na melhoria da infraestrutura de pesquisa, no aperfeiçoamento do ambiente de inovação, para a inclusão social.

Os itens citados, apresentam rebatimento nos esforços realizados pelo MCTI quando na constituição de sua participação no Programa CT&I, lembrando que os Programas são de governo e não setoriais. Da mesma maneira, ao se observar a trajetória dos PPA anteriores até o atual, verifica-se a manutenção destas linhas de atuação do MCTI. Isto também pode ser detectado no PACTI 2007-2011 para a ENCTI 2012-2015, observando a finalidade para que cada documento foi criado e seu contexto.

Outro ponto importante, e que destacamos, é que o MCTI dispõe dos trabalhos realizados pelo CGEE, por ocasião da execução do Contrato de Gestão, que atua fortemente no setor de avaliações, sendo que nesta linha, isto significa dizer que a ASCAV, no caso, não precisa ser o locus no sentido de realizar avaliações e não teria esta condição pelo menos a curto prazo. Se considerarmos as avaliações realizadas, por exemplo, pelo CGEE, fica claro de que, não é fato a inexistência de avaliações adicionais que possam estar relacionadas às questões do PPA e da própria ENCTI.

Para exemplificar acima e até mesmo saindo da esfera do CGEE e retornando para os esforços de institucionalização da Política de Monitoramento e Avaliação e da Comissão de Monitoramento e Avaliação, ao longo do período, dentro do proposto e do realizado, tivemos o trabalho de levantamento e avaliação da infraestrutura de pesquisa no país. Trabalho que demonstra bem a complexidade das



análises e avaliações, que teve início há pelo menos três anos e ainda está sendo concluído.

Outro exemplo foi a necessidade apontada de avaliação da Lei do Bem, que após diversos levantamentos, reuniões, chegou-se a conclusão de que não cabia, pelo menos na oportunidade, a contratação de avaliação sobre o assunto dado que os trabalhos relacionados ao assunto existentes respondiam às questões postas pelo MCTI sobre a Lei. Houve também a contratação da Avaliação relacionada a Cooperação Internacional realizada pelo CNPq, que após um ano, foi cancelada visto que o desenvolvimento do trabalho não estava de acordo.

Na área espacial, várias reuniões e discussões foram realizadas sobre a proposta de Avaliação, quando se tornou claro que o mais importante para eles, não era uma avaliação strictu sensu do Programa ou da Política, e sim de entender os indicadores utilizados pelo Fultron e quais indicadores poderiam vir a ser utilizados pela Agência no sentido de aperfeiçoar suas atividades, planejamento e avaliar os avanços alcançados. Apesar de não ser uma Avaliação no sentido strictu, a terceira edição do trabalho “Percepção Pública da C&T no Brasil” também teve e tem reflexos quando da elaboração do PPA, principalmente nos Objetivos e Ações relacionadas à difusão, popularização e disseminação da C&T. Neste campo, também temos que diagnósticos e avaliações realizadas por outros setoriais ou instituições tem reflexo direto quando da elaboração do PPA, como é o caso do “Cidades Sustentáveis” e “Viver sem Limites” (Tecnologias Assistivas).

Ainda temos o impacto, feito anualmente, por exemplo, pela própria SECIS, da Semana Nacional de C&T, que consta dos relatórios de gestão. Tivemos ainda a contratação de avaliação das Redes do Sistema Sibratec, realizado junto ao Prodoc/Unesco e que o resultado foi levado em conta para o aperfeiçoamento do Programa e considerado na elaboração do PPA. Tivemos também avaliação relacionada ao monitoramento das aceleradoras das empresas start up no âmbito do Programa start up Brasil. Ainda no âmbito do Prodoc/Unesco, tivemos a contratação do relatório sobre a situação atual da pesquisa, desenvolvimento e inovação na área de hidrogênios e células a combustível no Brasil, setor elétrico nacional. Podemos ainda acrescentar os relatórios anuais a serem prestados pela Unidades de Pesquisas e Organizações Sociais que firmaram Contrato de Gestão com o MCTI e que são analisados pela SCUP se constituindo em importantes subsídios para a elaboração do PPA.



Enfim, a questão relacionada a avaliação e sua utilização para o processo de elaboração de programas, políticas, que tenham serventia para retroalimentar o sistema e no caso o posicionamento do MCTI na sua atuação, não é simples. Por outro lado, é fundamental para a melhoria da atuação governamental um maior e melhor uso do monitoramento e avaliação, bem como a utilização de bases confiáveis.

Neste sentido e diante do que foi bem observado pelos senhores auditores, o MCTI tem buscado institucionalizar a cultura de monitoramento e avaliação, prevendo na sua nova estrutura uma Coordenação com tal incumbência.

O MCTI irá rever sua Política de Monitoramento e Avaliação; o papel e composição da Comissão de Monitoramento e Avaliação; o Plano Anual de Monitoramento e Avaliação; buscar novas fontes de financiamento de avaliação; instituir banco de consultores de avaliação; e concretizar o banco de avaliações.

Reconhecemos que existe sim a necessidade de se criar uma identidade para o setor no âmbito do MCTI da condução do tema Avaliação. Ainda neste processo e considerando as observações realizadas pela CGU e outros atores do sistema, já está agendada reunião com a SPI/MP específica para tratar do assunto indicadores, já teve início o ciclo de Seminários MCTI -2016 que contará com apresentações sobre Avaliações realizadas, novo levantamento sobre demandas prioritárias de avaliação do MCTI. A transferência do Prodoc/Unesco para a SEXEC, no caso para a ASCAV, e o enfoque pretendido na elaboração do Prodoc, também, irão demonstrar a importância que o assunto vem adquirindo no MCTI.

Com relação à nova ENCTI, as discussões sobre indicadores, monitoramento e avaliação, também estão sendo consideradas e o documento final deverá deixar claro isto.

Entendemos, portanto, que diante das orientações e determinações emanadas da atual gestão do MCTI, iremos avançar no que se refere a monitoramento e avaliações estruturadas”.

Em complemento à manifestação do MCTI, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) encaminhou manifestação no dia 13 de abril de 2016 apresentando considerações acerca do trabalho realizado pela equipe de auditoria, particularmente quanto aos seguintes pontos:

1. entendimento do PPA como um consolidado de decisões alocativas;
2. entendimento de que o PPA adota a metodologia de elaboração de planos a partir de uma agenda de problemas;



3. entendimento de que planos setoriais, estruturados a partir de uma agenda de problemas, orientariam PPAs posteriores;
4. falta de compreensão entre o relacionamento de macrodesafios com vínculos temáticos;
5. falta de compreensão sobre a gestão de risco do PPA;
6. utilização inadequada do documento “Orientações para Análise da Consistência do PPA” ao concluir que indicadores temáticos não foram considerados na alocação de recursos, uma vez que esse documento não se relacionaria com a elaboração das Leis Orçamentárias Anuais.

Em torno desses itens, o MP elaborou uma manifestação a qual em virtude de sua extensão está replicada na íntegra no Anexo I deste relatório.

Análise do Controle Interno

As análises a serem realizadas podem ser divididas em dois grandes grupos: análise da manifestação do MCTI e análise da manifestação do MP. Embora tais manifestações tenham como origem a mesma constatação, apresentam diferentes perspectivas de órgãos que necessitam atuar em coordenação para aumentar a efetividade do aspecto avaliado pela equipe de auditoria. Dessa forma, primeiramente, apresentar-se-á uma reflexão crítica sobre os argumentos oriundos dos gestores de ciência, tecnologia e inovação, para, em seguida, apresentar a opinião dos auditores sobre a argumentação dos gestores do MP.

Análise da Manifestação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

A manifestação encaminhada pelo MCTI apresenta ponderações importantes para a definição das respectivas causas e recomendações associadas. A primeira dessas reflexões diz respeito à possível superestimação do papel das avaliações no contexto do MCTI e da possibilidade de que outras fontes de informação, como a experiência de seus especialistas, possam substituir nos processos de elaboração do PPA, da LOA e da ENCTI as avaliações de resultados e impactos foco da discussão.

Sobre o assunto, a equipe de auditoria considera importante a existência desses especialistas no âmbito do MCTI. De fato, levando-se em conta o cronograma curto, da grandeza de alguns meses, para a elaboração de um PPA ou de uma LOA, torna-se mais arriscado, em termos de escopo, custo e qualidade, a realização de um projeto de avaliação de resultados e impacto de políticas públicas dentro desse intervalo, visando subsidiar a tomada de decisão. Nesse cenário, esses profissionais poderiam fornecer uma resposta mais tempestiva. Contudo, não se pode dizer que forneceriam uma informação mais confiável.

É extensa a literatura que trata de prós e contras de diferentes desenhos de avaliações de políticas públicas. A opção por se basear, exclusivamente, na opinião de especialistas, principalmente devido à subjetividade inserida, traz conclusões tecnicamente mais frágeis do que as opções oriundas da aplicação de desenhos com maior grau de objetividade, enfraquecendo o processo decisório, o que, no caso do MCTI, significa um conjunto de decisões envolvendo bilhões de reais. Embora a questão do calendário exíguo seja relevante e tenha de ser tratada, há de se considerar que, segundo a manifestação do gestor, as linhas de ação do MCTI se mantêm dos PPA anteriores até o atual, o que, considerando o desenho de planos plurianuais baseados em programas desde 2000, implica em dezesseis anos para a produção de avaliações de resultados e impactos das principais políticas de CT&I.



Há de se salientar que a tomada de decisão multicritério também não é novidade na literatura de Administração. Há relatos de experiências bem sucedidas que variam de grupos de pesquisa em países como a Coréia do Sul, a qual utiliza essa metodologia para a seleção de projetos de investimento, utilizando como critérios fatores como contribuição econômica, política e territorial, dentre outros. Contudo, não foi identificada pela equipe de auditoria nenhuma metodologia desse tipo sistematicamente adotada pelo Ministério para apoiar a tomada de decisão na escolha de suas ações programáticas.

Outro ponto que merece atenção é o destaque dado ao gestor em sua manifestação quanto ao papel do CGEE em sua estrutura de avaliação. Cabe neste ponto enfatizar que se a equipe de auditoria não aprofundou a análise quanto ao papel dessa Organização Social no sistema de avaliação de CT&I, deve-se, em grande parte, ao fato de a Portaria nº 397, de 05 de junho de 2012, ao regulamentar a Política de Monitoramento e Avaliação desse Ministério, não trazer a esse Centro nenhum papel especial. Entretanto, conforme debatido na reunião de Apresentação dos Fatos, mais importante do que quem irá executar a avaliação é o MCTI ter desenvolvido uma capacidade mínima necessária para demandar, acompanhar e validar os trabalhos avaliativos que sejam encomendados junto a terceiros.

Quanto à exemplificação apresentada pelo gestor da opção pela não realização de avaliação na área espacial, visando a realização de um trabalho alternativo voltado para o entendimento dos indicadores utilizados pela *Futron Corporation* para a elaboração de seu Índice de Competitividade Espacial, o qual consta como indicador temático no PPA 2012-2015 para o Programa 2056 (Política Espacial), entende-se que tal situação é derivada da baixa explicitação dos componentes das teorias dos programas mais significativos de C,T&I, como os seus resultados e os seus impactos. Ressalta-se que a transparência social dos elementos de um Programa - problemas, causas, recursos, ações, público-alvo, resultados, impactos - tende a fomentar uma discussão mais ampla, aproveitando a contribuição de atores além dos limites do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação e até mesmo da Administração Pública.

Um último ponto a ser analisado é a afirmação do MCTI de busca da institucionalização da cultura de monitoramento e avaliação. A equipe de auditoria entende que essa iniciativa somente terá eficácia após a compreensão das causas que levaram a formalização da Política de Monitoramento e Avaliação de CT&I, por meio da Portaria nº 397, a não alcançar os efeitos desejados sobre a cultura do Ministério após quatro anos de vigência, sendo os dois últimos com a Comissão Permanente de Monitoramento e Avaliação inoperantes. Dessa forma, até que a discussão sobre as causas preliminarmente identificadas seja aprofundada, torna-se inviável concluir pela eficácia das medidas listadas pelo gestor, como a simples revisão da atual Política de Monitoramento e Avaliação e de outras medidas correlatas.

Análise da Manifestação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) manifestou-se sobre o fato constatado argumentando, inicialmente, que as análises emitidas teriam sido prejudicadas por terem partido de premissas diferentes daquelas utilizadas para a elaboração do PPA 2012-2015.

Em seguida, apresenta sucessivamente quais seriam essas afirmações ou raciocínios, percorrendo sobre o motivo da inadequação de cada um deles. Entre os possíveis equívocos atribuídos pelo gestor à equipe de auditoria estão:



1. entendimento do PPA como um consolidado de decisões alocativas;
2. entendimento de que o PPA adota a metodologia de elaboração de planos a partir de uma agenda de problemas;
3. entendimento de que planos setoriais, estruturados a partir de uma agenda de problemas, orientariam PPA's posteriores;
4. falta de compreensão entre o relacionamento de macrodesafios com vínculos temáticos;
5. falta de compreensão sobre a gestão de risco do PPA;
6. utilização inadequada do documento "Orientações para Análise da Consistência do PPA" ao concluir que indicadores temáticos não foram considerados na alocação de recursos, uma vez que esse documento não se relacionaria com a elaboração das Leis Orçamentárias Anuais.

Primeiramente, antes de iniciar uma análise detalhada das argumentações apresentadas pelo MP, é importante salientar que, de acordo com o art. 74, inciso II, da Constituição Federal de 1988 – CF/88, cabe ao sistema de controle interno não apenas a comprovação da legalidade de atos de gestão, mas também a avaliação da sua eficiência, a qual, pelo art. 7º, do inciso III, do Decreto nº 3.591, de 06 de setembro de 2000, se destina a subsidiar preferencialmente a gestão pública, incluindo os aspectos de formulação e planejamento de suas políticas.

Essa contextualização se faz necessária ao analisar observação inicial do MP de que a auditoria deveria utilizar um conjunto de cinco elementos normativos em seus trabalhos, a saber: Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012; Decreto nº 7.866, de 19 de dezembro de 2012; Portaria MP nº 16, de 31 de janeiro de 2013; Mensagem Presidencial que encaminhou o PPA e a publicação Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015.

De fato, a equipe da CGU concorda com a argumentação do gestor e, por esse motivo, ao longo de suas avaliações, considerou esse material para a elaboração de sua opinião. Uma evidência disso é que o relatório apresentado aos gestores do MP, apesar de apresentar apenas duas constatações, faz três citações diretas à Lei nº 12.593 e quatro citações da mesma espécie ao Decreto nº 7.866.

Além desses referenciais, outros, também do MP, subsidiaram a equipe de auditoria, como o próprio PPA 2012-2015, o Guia de Monitoramento 2012-2015 e as Orientações para Análise de Consistência do PPA. Entretanto, segundo constatado, esses referenciais não aprofundam orientações sobre o desenvolvimento de avaliações de resultado ou impacto, sejam elas *ex-ante* ou *ex-post*, dos programas a cargo dos órgãos setoriais, como o Programa 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação. Esse fato leva à conclusão de que, para a identificação das oportunidades de melhoria que possam ser aproveitadas pelos gestores em seus trabalhos futuros, é necessária a consideração de critérios e boas práticas além daqueles considerados pelos gestores.

Frisa-se que o comportamento adotado pela equipe de auditoria de avaliar a eficiência do macroprocesso de avaliação de resultados e impactos realizado pelo MCTI e pelo MP em sentido lato, partindo não apenas dos referenciais emitidos por esses órgãos, mas também por boas práticas internacionalmente reconhecidas ou por opiniões de especialistas, não se desvia do caput do art. 37 da CF/88. Isto porque a análise de documentos e a confirmação externa de informações são técnicas de auditoria formalizadas na Instrução Normativa SFC nº 01, de 06 de abril de 2001, e também porque, de acordo com referenciais internacionais como o do *The Institute of Internal Auditors (The IIA)*, é dever dos auditores avaliar os critérios existentes, como os apresentados pelo MP, quanto à sua adequação, sendo uma boa prática nessa situação o desenvolvimento junto aos clientes da auditoria de novos padrões.



E, de fato, o trabalho apresentado empreendeu uma discussão a partir dos referenciais propostos pelos gestores do MP, buscando a compreensão das causas que impediram um maior desenvolvimento da discussão acerca da avaliação de resultados e de impactos do PPA 2012-2015 no que diz respeito ao Programa 2021. De nenhuma forma, houve a imposição unilateral de um padrão externo aos trabalhos do MP e do MCTI, mas sim a ampliação do debate junto a essas partes interessadas com opiniões e materiais de fontes que permitam a elaboração de uma avaliação baseada em evidências suficientes, adequadas e pertinentes nos termos da referida IN SFC nº 01.

Talvez essa complementaridade de visões acerca do mesmo assunto tenha levado à manifestação em análise a consignar que “[...] As ideias apresentadas pelo relatório podem, em ocasiões apropriadas, fundamentar um bom debate acadêmico [...]”. Cabe frisar, no entanto, que o apoio deste relatório em trabalhos anteriores da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) não podem ser confundidos com academicismos, pois a utilização de trabalhos de especialistas externos é atividade prevista em orientações de instituições internacionais de auditoria como o *The IIA*.

A recomendação dessas boas práticas é de que seja avaliada a competência, a independência e a objetividade de provedores externos de opinião antes da utilização de seus trabalhos. Quanto à competência, ressalta-se a de acompanhamento e fiscalização orçamentária, bem como a de exame e a de emissão de pareceres sobre planos e programas nacionais atribuídos à CMO pelo art. 166, § 1º, inciso II, da CF/88. Quanto ao Ipea, ressalta-se o art. 3º, inciso II, do Decreto nº 7.142, o qual atribuiu a essa fundação pública a competência de “[...] analisar e diagnosticar os problemas estruturais e conjunturais da economia e da sociedade brasileira”. Quanto à independência e à objetividade, a equipe de auditoria não identificou ao longo dos trabalhos realizados relacionamentos entre esses órgãos e os clientes da auditoria que pudessem levar às opiniões aproveitadas no âmbito deste relatório a serem classificadas como parciais ou tendenciosas.

Posto essas considerações, segue, de acordo com a sequência acima enunciada, a análise da equipe de auditoria quanto aos eventuais equívocos atribuídos a ela pela gestão do MP:

1. entendimento do PPA como um consolidado de decisões alocativas:
 - a. a equipe de auditoria alinha-se à conclusão lógica, baseada na literalidade constitucional enunciada pela CMO, de que o PPA está vinculado ao processo das decisões alocativas estratégicas do processo orçamentário brasileiro. Ressalta-se que, estar vinculado a esse processo, como, por exemplo, propondo os programas governamentais durante o período dos próximos quatro anos, é diferente de afirmar que esse documento é um simples consolidador dessas decisões, o que não foi feito no âmbito do relatório.
2. entendimento de que o PPA adota a metodologia de elaboração de planos a partir de uma agenda de problemas; e
3. entendimento de que planos setoriais estruturados a partir de uma agenda de problemas, orientariam PPAs posteriores:
 - a. o entendimento de que seria boa prática um PPA ser subsidiado por planos setoriais de mais longo prazo foi encontrado em diversas fontes:
 - i. foi encontrado na opinião da CMO transcrita no âmbito da constatação;



- ii. foi registrado em entrevista realizada com servidor(a) do Departamento de Planejamento e Avaliação da SPI/MP, o(a) qual informou que, desde o PPA 2004-2007, é realizado o trabalho de, a partir de fontes como o plano de governo do candidato presidencial eleito e os planos setoriais em vigor, se construir uma interpretação estratégica para os planos plurianuais;
 - iii. conforme registrado no relatório da equipe de auditoria, o próprio PPA 2012-2015 utiliza Desafios Estratégicos da ENCTI 2012-2015 na construção dos objetivos que compõe seu macrodesafio *Ciência, Tecnologia e Inovação*.
- b. Superada a discussão sobre o relacionamento entre PPA e planos setoriais, resta a discussão entre planos setoriais e agendas de problemas. A equipe de auditoria reconhece o papel do MP na Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, como órgão central do sistema de planejamento, responsável pela sua supervisão técnica e orientação normativa. Apesar de aceitar a argumentação do gestor de que há uma variedade metodológica para a concepção dos planos, as seguintes observações necessitam ser realizadas:
- i. independente das metodologias de definição dos planos setoriais adotados, deve ser viabilizada transparência ao cidadão, pois isso é um dado geral significativo para o acompanhamento da efetividade de um programa que realize aquela política, sendo sua divulgação em local de fácil acesso exigida nos termos do art. 8º, inciso V, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;
 - ii. além disso, a equipe de auditoria diverge do posicionamento da SPI/MP, de que não deve questionar a metodologia empregada na elaboração de um plano setorial, uma vez que ela possa se revelar uma inovação positiva. Não somente o sistema de controle interno tem obrigação constitucional de questioná-lo, como também, o MP, em decorrência do art. 4º, § 3º, da Lei nº 10.180, tem obrigação de exercer orientação normativa e supervisão técnica. No caso da ENCTI 2012-2015 do MCTI, não foi identificado no processo de elaboração dessa estratégia o uso de normas específicas ou de revisão do MP.
 - iii. embora a equipe de auditoria reconheça a possibilidade de que inovações metodológicas possam ser implantadas no processo de desenvolvimento de políticas setoriais, ao mesmo tempo reconhece que, devido à heterogeneidade entre as equipes de planejamento setoriais, como informado por servidor(a) do Departamento de Planejamento e Avaliação da SPI/MP em entrevista, há riscos de formulação a serem gerenciados pela equipe temática.
 - iv. A gestão deficiente destes riscos e o uso desses planos setoriais como subsídios para o PPA levará à propagação dessas incertezas para o plano plurianual, em que a responsabilidade pelo seu gerenciamento é da SPI/MP, conforme art 1º, inciso II, do Regimento Interno dessa Secretaria - Anexo VI da Portaria GM-MP nº 220, de 25 de junho de 2014.
 - v. Dessa forma, cresce a importância da orientação e difusão de boas práticas sobre o assunto junto aos demais Ministérios, o que também



não foi identificado pela equipe de auditoria nem no material coletado no sítio eletrônico do MP, nem na entrevista junto à equipe da SPI/MP.

4. falta de compreensão entre o relacionamento de macrodesafios com vínculos temáticos:

- a. Em entrevista, o(a) servidor(a) do Departamento de Planejamento e Avaliação da SPI/MP ratificou o posicionamento da ausência de vínculos formais entre macrodesafios e programas temáticos. Entretanto, o posicionamento do MP, não impede que a equipe de auditoria, no caso em análise referente ao Programa 2021 do PPA 2012-2015, se alinhe à opinião da CMO, ao concluir, depois das evidências levantadas junto ao MCTI e discutidas com participação de colaboradores do MP, em reunião de busca conjunta de soluções realizada no dia 05 de abril de 2016, que a mensuração da contribuição estratégica do Programa 2021 fica prejudicada.
- b. ainda que se considere a revisão da dimensão estratégica feita pela SPI/MP em seis eixos - macroeconomia, proteção social, infraestrutura, produção, inserção internacional e Estado – a equipe de auditoria não identificou no referencial indicado, no sítio eletrônico do MP, ou na entrevista referenciada, uma forma de objetivamente avaliar a contribuição de um Programa para esses eixos. Em particular, essas diferentes dimensões não exibem um modelo lógico que permitam um acompanhamento independente das ações, atores, marcos, resultados e impactos almejados para o sucesso da perspectiva estratégica considerada.
- c. finalizando este tópico específico, a equipe de auditoria constatou a dificuldade de, no âmbito do PPA 2012-2015, ser realizada a mensuração estratégica do Programa 2021, caso concreto que corrobora opinião já emitida pelo Ipea na publicação “Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas”, em que afirma:

“[...] tal como em todos os outros PPAs, os macrodesafios, ou macroproblemas, não foram detalhadamente abertos em seus elementos constitutivos,

de forma a tornar possível conceber programação de ações de diversos tipos e naturezas que – em composição adequada e número necessário e suficiente, com a intensidade, a localização e a oportunidade requeridas – pudessem enfrentar os aspectos negativos da realidade que fazem necessário estabelecer os desafios ou declarar os problemas”.

5. falta de compreensão sobre gestão de risco do PPA:

- a. quanto a gestão de riscos no âmbito do plano plurianual, o gestor afirma ser *descabida a hipótese de existência de um órgão central capaz de gerir essa tarefa*, e questiona o entendimento da equipe de auditoria sobre o caso concreto em questão.
 - i. de uma forma objetiva, de acordo com a ABNT NBR ISO 31000:2009 – Gestão de Riscos – Princípios e Diretrizes, a efetividade desse processo está relacionada à observância de onze princípios. A entrevista junto à SPI/MP, o referencial indicado por essa Secretaria e



os demais documentos coletados mostram que no processo de elaboração do PPA:

1. a gestão de riscos não é parte integrante do processo de elaboração do PPA;
 2. não há abordagem explícita dos riscos;
 3. não há uma abordagem sistemática e estruturada dos riscos;
 4. o caráter *ad-hoc* de realização no âmbito dos ministérios temáticos e a falta de definição desse processo no MP não permite concluir que é realizada sob medida;
 5. por motivos análogos ao subitem 3, também não se pode concluir sobre sua transparência ou sobre sua inclusão.
- b. embora a equipe de auditoria avalie como custoso, em termos da quantidade de homens-hora a ser aplicado pela SPI/MP para fazer a gestão de riscos de todo o PPA, o MP poderia realizar a gestão de riscos do plano plurianual aproveitando as estruturas de gerenciamento de riscos já existentes nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, em analogia com o já disposto no art. 3º, inciso II, Decreto nº 7.866, aumentando a oportunidade de obter escala na execução desse processo. Além disso, poderia ainda adaptar suas competências regimentais para melhor refletir o papel dessa Secretaria nessa gestão de riscos.
6. utilização inadequada do documento “Orientações para Análise da Consistência do PPA” para concluir que indicadores temáticos não foram considerados na alocação de recursos, uma vez que esse documento não se relacionaria com a elaboração das Leis Orçamentárias Anuais:
- a. como observado pelo gestor, o plano plurianual não é um consolidado de decisões alocativas, mas um referencial que as norteia. O guia em discussão tem como função promover uma validação quantitativa do portfólio de programas propostos no PPA a partir de limites e projeções preparados pela SOF/MP e pela SPI/MP. Sobre a análise da consistência em si, o citado documento coloca:

“Finalizada a alocação dos valores por parte dos órgãos, inicia-se a fase de análise de consistência entre os principais atributos do Plano (objetivos, metas e iniciativas) e a realidade orçamentária. As novas informações advindas da fase quantitativa poderão exigir revisão das metas e das iniciativas anteriormente definidas na fase qualitativa, além de propiciar uma análise do valor global dos programas.

Em termos gerais, a proposta quantitativa deverá refletir a devida alocação dos recursos que irá auxiliar a consecução dos objetivos e das metas estabelecidas no Plano, mantendo a coerência com o Orçamento e com a estimativa plurianual. Dessa forma, é fundamental que as informações finais do PPA, em especial as metas:

- representem uma alocação realista com foco nas Agendas Prioritárias do Governo, como o Plano Brasil Sem Miséria - BSM e o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC;
- estejam em consonância com o volume de recursos financeiros alocados ;



• *garantam a consistência do valor do programa entre o ano orçamentário e os três anos subsequentes.*”

- b. conclui-se, portanto, que o documento foi utilizado para melhor adaptar o PPA ao processo orçamentário, o que é uma boa prática. O que foi criticado pela equipe de auditoria é que essa análise de consistência não considera de forma direta o potencial de contribuição a resultados ou impactos do programa, pois beneficia processos alocativos que não estejam relacionados à mudança da realidade trazida pelos programas, monitorada por alguns de seus indicadores temáticos, no caso do Programa 2021. O seguinte trecho do guia em discussão reafirma essa conclusão:

“Nesses termos, a análise de consistência deve partir de uma visão sistêmica do programa, com atenção especial para:

- 1. as metas;*
- 2. os projetos individualizados como iniciativas no Plano;*
- 3. o valor global do programa”.*

- c. poder-se-ia argumentar sobre uma eventual inviabilidade da realização de avaliações *ex-ante* do custo-benefício das decisões alocativas suportadas pelo PPA na forma de suas metas e de seus projetos. No caso de projetos de curta duração como a de elaboração de um PPA, o qual abrange alguns meses, realizar estudos sobre todas as proposições setoriais tende à impossibilidade. Contudo, a experiência internacional em países como Coréia do Sul, Chile e Inglaterra mostra que a manutenção de banco de projetos já avaliados quanto aos seus potenciais benefícios traz agilidade ao seu processo de aprovação, conforme relatório de 2009 do Banco Mundial sobre a Gestão do Investimento Público Brasileiro, elaborado à pedido do MP.

Essas análises corroboram as causas subjacentes acima identificadas e apresentadas pela equipe de auditoria como determinantes para o problema da insuficiência avaliativa em discussão. A seguir, um conjunto de recomendações dirigidas para os gestores do MP e do MCTI, visando tratar os problemas mais críticos encontrados, é descrito.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a autoridade designada pelo Ministro de Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações nos termos do art. 40 da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, aperfeiçoe a estrutura de controle interno do Ministério para garantir que cada política presente na estratégia setorial vigente e cada objetivo presente no plano plurianual em vigor cujo órgão responsável seja o MCTIC (ou o antigo Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação ou o antigo Ministério das Comunicações) tenham seus respectivos resultados e impactos almejados divulgados à sociedade, juntamente com seus indicadores correspondentes, conforme embasam tanto o art. 8º, § 1º, inciso IV desta Lei, como também o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, em seu art. 7º, § 3º, inciso II, observando ainda os requisitos de disponibilização da Lei de Acesso à Informação presentes em seu art. 8º, § 3º, incisos II e III.



Recomendação 2: Que a autoridade designada pelo Ministro de Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações nos termos do art. 40 da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, garanta que as bases de dados não pertencentes ao MCTIC necessárias ao cálculo dos indicadores de resultado e impacto das políticas presentes na estratégia setorial desse Ministério e dos objetivos presentes no plano plurianual cuja responsabilidade também seja de responsabilidade dessa Pasta Ministerial sejam solicitadas para disponibilização como dados abertos pelas suas instituições proprietárias, conforme art. 6º do Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016.

Recomendação 3: Que a autoridade designada pelo Ministro de Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações nos termos do art. 40 da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, garanta que as bases de dados pertencentes ao MCTIC necessárias ao cálculo dos indicadores de resultado e impacto das políticas presentes na estratégia setorial desse Ministério e dos objetivos presentes no plano plurianual cuja responsabilidade também seja de responsabilidade dessa Pasta Ministerial sejam disponibilizadas como dados abertos, viabilizando o objetivo constante do art. 1º, inciso VI, do Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016.

Recomendação 4: Que o Secretário-Executivo do Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, em decorrência da competência a ele atribuída no caput do art. 39 e no art. 4º, incisos II e IV, do Anexo I do Decreto nº 5.886, de 06 de setembro de 2006, que aperfeiçoe a estrutura de controle interno do MCTIC para garantir que seja viabilizada a participação popular na consolidação da proposta orçamentária preparada pelo Ministério para ser encaminhada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, permitindo a transparência dos critérios de alocação dos recursos orçamentários entre objetivos presentes no plano plurianual em vigor, conforme demanda o art. 5º, do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, observando o uso da rede mundial de computadores (internet) em decorrência do art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011

Recomendação 5: Que o Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos, em decorrência da competência atribuída pelo art. 31, inciso II do Anexo VI da Portaria GM-MP nº 220, de 25 de junho de 2014, aperfeiçoe a estrutura de controle interno da SPI/MP para garantir aos órgãos do Sistema de Planejamento estabelecido pela Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, a orientação periódica e atualizada quanto às boas práticas metodológicas a serem adotadas em avaliações de resultados e de impactos de programas e políticas públicas, bem como quanto à identificação das organizações referências nesses trabalhos, provendo transparência dessas orientações na rede mundial de computadores (internet), em decorrência do art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Recomendação 6: Que a autoridade designada pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão nos termos do art. 40 da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, aperfeiçoe a estrutura de controle interno do Ministério para garantir que as avaliações dos objetivos de cada programa temático presentes nos planos plurianuais submetidas pelos gestores ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) serão disponibilizadas como dados abertos junto com os demais dados relacionados a esses planos, conforme registra o art. 9º, § 1º, do Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016 e as competências a ela atribuídas no art. 5º, § 4º, incisos II e III do mesmo Normativo.

Recomendação 7: Que o Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos, em decorrência da competência atribuída pelo art. 31, inciso II do Anexo VI da Portaria GM-MP



nº 220, de 25 de junho de 2014, garante que a SPI/MP realize a coordenação dos demais órgãos do Sistema de Planejamento Federal organizado no Capítulo II da Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, identificando as carências técnicas dessas organizações para a realização de avaliações de resultados e impactos de suas políticas e programas e apresentando esse resultado ao Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais - CMAP, instituído pela Portaria Interministerial nº 102, de 07 de abril de 2016, para subsidiar os trabalhos relacionados à competência do art. 1º, § 1º, inciso V desse Normativo.

Recomendação 8: Que o Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos, em decorrência da competência atribuída pelo art. 31, inciso II do Anexo VI da Portaria GM-MP nº 220, de 25 de junho de 2014, garanta que a SPI/MP orientará normativamente os órgãos do Sistema de Planejamento Federal estruturado no Capítulo II da Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, estabelecendo os critérios mínimos de qualidade a serem observados em avaliações de resultado e impacto realizadas externamente aos órgãos executores dos programas e políticas públicas e provendo transparência dessas orientações na rede mundial de computadores (internet), em decorrência do art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Fragilidades no processo de avaliação dos indicadores temáticos utilizados no PPA 2012-2015 e na ENCTI 2012-2015

Fato

Conforme o guia *Indicadores – Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública*, publicado em setembro de 2012 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

“[...] a medição sistemática de aspectos da realidade que se deseja alterar é fundamental para uma adequada gestão, e os indicadores são uma ferramenta que podem contribuir para a realização de monitoramento e avaliação eficazes”.

De fato, essa afirmação ratifica a opção de desenho do processo de monitoramento do PPA 2012-2015, definido na Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, ao incorporar o conceito de indicador da seguinte forma:

“Art. 6º O Programa Temático é composto por Objetivos, Indicadores, Valor Global e Valor de Referência. [...]”

§ 2º O Indicador é uma referência que permite identificar e aferir, periodicamente, aspectos relacionados a um Programa, auxiliando o seu monitoramento e avaliação”.

Por sua vez, a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) referente ao período de 2012-2015, ao definir seu processo de acompanhamento também recorreu ao conceito de indicadores nos termos a seguir:

“A ENCTI identifica um conjunto de indicadores cujo acompanhamento e avaliação permitirão diagnosticar a



implementação das ações propostas para o alcance dos objetivos estabelecidos. Os principais indicadores referentes à inovação e à formação e capacitação de recursos humanos foram escolhidos para a mensuração do avanço da C,T&I no País”.

Nesse contexto, definiu-se como objeto de avaliação pela equipe de auditoria o processo de estabelecimento dos indicadores do PPA 2012 – 2015 e da ENCTI 2012- 2015, uma vez que essas medidas constituem uma das principais entradas do processo de monitoramento de programas e estratégias setoriais. Observa-se no quadro a seguir os indicadores estratégicos que compõem tanto o Programa 2021 do referido PPA, quanto a referida ENCTI.

Quadro 03: Indicadores estratégicos do Programa 2021 do PPA 2012-2015 e da ENCTI 2012-2015

Programa 2021 - PPA 2012 2015	ENCTI 2012 -2015
Dispêndio nacional em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB);	Dispêndio nacional em P&D em relação ao PIB;
Dispêndio empresarial em pesquisa e desenvolvimento (P&D) em relação ao produto interno bruto (PIB);	Dispêndio empresarial em P&D em relação ao PIB;
Dispêndio nacional em ciência e tecnologia (C&T) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB);	Dispêndio governamental em P&D em relação ao PIB;
Investimentos privados anuais em pesquisa e desenvolvimento no setor industrial de tecnologia da Informação;	Dispêndio governamental federal em P&D em relação ao PIB;
Participação do setor empresarial nos dispêndios nacionais em pesquisa e desenvolvimento (P&D);	
Número de cursos de doutorado;	Número de bolsas de doutorado concedidas pelo CNPq;
Número de cursos de mestrado;	Número de bolsas de mestrado concedidas pelo CNPq;
Número de técnicos e pesquisadores ocupados em atividades de P&D nas empresas brasileiras;	Número de técnicos e pesquisadores ocupados em P&D nas empresas;
Número de empresas (exceto instituições governamentais de P&D) que realizam atividades contínuas de P&D;	Número de empresas que fazem P&D contínuo;
Recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) investidos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.	Percentual de concluintes de cursos de graduação nas engenharias em relação ao total de graduados em todas as áreas;
Pedidos de patentes depositados no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) por residentes no país;	Percentual de trabalhadores na indústria com ensino médio completo;
Participação do Brasil em relação ao total mundial em número de artigos publicados em periódicos indexados pela Thomson/ISI;	Percentual de trabalhadores na indústria com ensino superior completo;



Programa 2021 - PPA 2012 2015	ENCTI 2012 -2015
Número de artigos brasileiros publicados em periódicos científicos indexados pela Thompson/ISI;	Número de pós-graduados ocupados nas empresas industriais;
Concessão de patentes a residentes no país pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI);	Número de bolsas CNPq de todas as modalidades;
	Percentual de empresas inovadoras que utilizam ao menos um dos diferentes instrumentos de apoio governamental à inovação nas empresas;
	Taxa de inovação das empresas;

Fonte: Consulta a ENCTI 2012-2015.

Observa-se, que, apesar de o PPA 2012 – 2015 e a ENCTI 2012-2015 tratarem basicamente dos mesmos desafios estratégicos, os indicadores não são os mesmos, em que pese guardarem semelhança. Por exemplo, há indicador no PPA (ausente na ENCTI) que trata de periódicos ou artigos brasileiros indexados pela Thompson/ISI; já o Dispendio Governamental Federal em P&D seria exemplo de indicador que consta na ENCTI, mas se encontra ausente no citado PPA

Nas informações prestadas à equipe de auditoria, foi identificado que os dois conjuntos de indicadores foram desenvolvidos de forma independente: enquanto um dos grupos foi elaborado em decorrência da interação entre a ASCAV/MCTI e a SPI/MP no processo de elaboração do PPA 2012-2015, o outro conjunto foi elaborado por um Núcleo de Acompanhamento e Avaliação da Estratégia Nacional de C,T&I exclusivamente reunido para o planejamento da ENCTI 2012-2015, do qual essa Assessoria fora representada, de forma limitada, pela sua antiga chefe. Essa falta de comunicação entre os dois projetos ajuda a explicar, pelo menos em parte, algumas similaridades e desalinhamentos dos produtos do Quadro anterior.

O referido guia metodológico de indicadores do MP estabelece como propriedades essenciais para qualquer indicador de Programa, independente da fase do ciclo de gestão em que se encontra o Programa, as seguintes:

“Validade: capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir e modificar. Um indicador deve ser significativo ao que está sendo medido e manter essa significância ao longo do tempo;

Confiabilidade: indicadores devem ter origem em fontes confiáveis, que utilizem metodologias reconhecidas e transparentes de coleta, processamento e divulgação;•

Simplicidade: indicadores devem ser de fácil obtenção, construção, manutenção, comunicação e entendimento pelo público em geral, interno ou externo”.

Ademais, o Guia Metodológico do MP conceitua indicadores de gestão do fluxo de implementação de Programas como:

“Insumo (input indicators): são indicadores ex-ante facto que têm relação direta com os recursos a serem alocados, ou seja, com a disponibilidade dos recursos humanos, materiais, financeiros e outros a serem utilizados pelas ações de governo;



Processo (throughput indicators): são medidas in curso ou intermediárias que traduzem o esforço empreendido na obtenção dos resultados, ou seja, medem o nível de utilização dos insumos alocados como;

Produto (output indicators): medem o alcance das metas físicas. São medidas ex-post facto que expressam as entregas de produtos ou serviços ao público-alvo do Programa;

Resultado (outcome indicators): essas medidas expressam, direta ou indiretamente, os benefícios no público-alvo decorrentes das ações empreendidas no contexto do Programa e têm particular importância no contexto de gestão pública orientada a resultados;

Impacto (impact indicators): possuem natureza abrangente e multidimensional, têm relação com a sociedade como um todo e medem os efeitos das estratégias governamentais de médio e longo prazos. Na maioria dos casos estão associados aos objetivos setoriais e de governo”.

Ainda de acordo com o referido guia metodológico de indicadores do MP tem-se:

“O gestor público deve ter em mente que o que se pretende com a utilização de indicadores de desempenho não é produzir números, mas aferir resultados ou aspectos da política que subsidiem decisões, ampliando a capacidade do Estado de entregar produtos e serviços à sociedade”.

Dessa forma, pode-se concluir que os indicadores presentes no PPA e na ENCTI, por se tratarem de documentos que vislumbram objetivos de médio prazo para o país, devem ter maior enfoque na mensuração de resultados e impactos, medindo, assim, os efeitos das ações de governo de forma abrangente e multidimensional.

Assim, depurando os indicadores presentes no PPA e na ENCTI, verifica-se a presença de indicadores consistentes com a dimensão alocativa dos planos, como:

“Dispêndio nacional em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB); Dispêndio nacional em P&D em relação ao PIB; Dispêndio empresarial em pesquisa e desenvolvimento (P&D) em relação ao produto interno bruto (PIB); Dispêndio empresarial em P&D em relação ao PIB; Dispêndio nacional em ciência e tecnologia (C&T) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB); Dispêndio governamental em P&D em relação ao PIB; Dispêndio governamental federal em P&D em relação ao PIB;”

No entanto, os planos também trazem consigo indicadores como “Número de bolsas de doutorado concedidas pelo CNPq; Número de bolsas de mestrado concedidas pelo CNPq; Número de bolsas CNPq de todas as modalidades; Número de cursos de doutorado; Número de cursos de mestrado.”

Pela categorização acima colocada, oriunda do guia metodológico do MP, é possível concluir que estes últimos indicadores medem, o alcance de metas físicas, as entregas de produtos e serviços ao público alvo, ao invés da alteração da realidade social mediante a ação governamental. Tratar-se-iam de indicadores mais adequados à mensuração do desempenho de ações orçamentárias.



Assim, diante de tal constatação, questionou-se ao MCTI acerca das análises realizadas pelo órgão sobre os indicadores presentes no PPA 2012 – 2015 e na ENCTI 2012 – 2015, quanto às dimensões de:

- a. qualidade (especificidade, mensurabilidade, capacidade de alcance, relevância e existência de data para alcance da meta associada);
- b. momento (indicadores de insumo, processo, produto, resultado ou impacto);
- c. utilidade (capacidade do emprego do indicador para a tomada de decisões).

Por meio do Ofício nº 30/2016/SEXEC/MCTI, o MCTI informou que:

“[...] não realizou análises referentes aos indicadores presentes no PPA 2012-2015 e na ENCTI 2012-2015, abordando as dimensões citadas, pois os indicadores utilizados pelo MCTI seguem as orientações do Manual de Frascati, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), reconhecido instrumento internacional que estabelece a metodologia e os parâmetros para elaboração e apuração de indicadores na área de CT&I”.

Em que pese a argumentação de que os indicadores são estabelecidos conforme normas internacionais consagradas, este fato, por si só, não isenta o MCTI de realizar avaliações regulares destes instrumentos, sobretudo considerando a organização da Assessoria de Acompanhamento e Avaliação das Atividades Finalísticas - ASCAV, que conta, especificamente, com uma Coordenação - Geral de Indicadores.

Cumprе salientar que a Portaria nº 397, de 5 de junho de 2012, que institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e dispõe sobre a gestão dos Programas constantes do Plano Plurianual 2012-2015, estabelece como uma das atividades de monitoramento a definição, produção e análise de indicadores de políticas, programas e ações de Ciência, Tecnologia & Inovação.

A ausência de avaliações dos indicadores utilizados no PPA e na ENCTI é evidenciada no Plano Anual de Monitoramento e Avaliação – PAMA 2014, no qual consta que, *em 2014, não houve revisão de indicadores do PPA. Entretanto, a CGPG auxiliou a Secretaria de Planejamento e Investimento (SPI) do Ministério do Planejamento na apuração dos indicadores de Programas do MCTI. Cabe salientar que a responsabilidade de apuração desses indicadores é da própria SPI, que conta com a colaboração do MCTI, através da CGIN/ASCAV.*

No entanto o PAMA 2014 indica que, de forma paralela aos indicadores de Monitoramento sobre Políticas, Programas e Ações do MCTI, a Assessoria de Acompanhamento e Avaliação – ASCAV/MCTI produziu uma série de dados e estatísticas relacionadas com o setor de Ciência, Tecnologia e Inovação, sendo que, em 2014, todos os indicadores de dispêndios em C&T foram atualizados com valores até 2012. Estes indicadores estariam disponíveis no sítio eletrônico do Ministério.

Em consulta ao sítio eletrônico www.mcti.gov.br/indicadores, verifica-se que, de fato, o MCTI dispõe de um amplo leque de indicadores, muitos dos quais capazes de mensurar aspectos relevantes de C, T & I e capazes de contribuir com a tomada de decisões da alta cúpula administrativa. Contudo, em sua maior parte, a série histórica encerra-se no exercício de 2013.

Em entrevista realizada junto ao responsável pela Coordenação-Geral de Indicadores da ASCAV/MCTI, alegou-se que os dados que compõem estes indicadores são provenientes



de diferentes fontes, as quais não os encaminham ao mesmo tempo, ou mesmo não são produzidos, como os que são diretamente dependentes de dados oriundos da Pesquisa de Inovação – PINTEC, realizada pelo IBGE, cuja última edição foi em 2011.

Ressalta-se que esta dificuldade na obtenção de dados é compartilhada pela titular da ASCAV no exercício de 2012, que, em entrevista realizada por esta equipe de auditoria, argumenta, por exemplo, que não seria possível verificar quais seriam os beneficiários finais de bolsas concedidas pelo CNPq no sistema SIAFI, ou, ainda, a dificuldade de disponibilização, por parte do Ministério da Fazenda, de dados de renúncia fiscal provenientes de programas do MCTI.

Estas dificuldades relatadas ameaçam duas das características essenciais dos indicadores definidas pelo MP. Quais sejam: a simplicidade, uma vez que indicadores devem ser de fácil obtenção; e a confiabilidade, dado que indicadores devem ter origem em fontes confiáveis.

Verifica-se, portanto, que, em função da ausência de avaliações sistemáticas, o MCTI incorre no risco de manter indicadores que não são úteis ao processo de tomada de decisão, indicadores que são de difícil obtenção de dados, ou mesmo indicadores cujo escopo esteja destinado a uma dimensão de técnica, incapaz de aferir a contribuição que determinado programa de governo agrega à superação dos macrodesafios estratégicos definidos pela agenda governamental.

Causa

Inicialmente, um conjunto de duas causas preliminares foram propostas às equipes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) para que, conjuntamente com a equipe de auditoria, fossem desdobradas em suas causas subjacentes por ocasião da Busca Conjunta de Soluções realizada na Controladoria-Geral da União no dia 05 de abril de 2016.

Nessa oportunidade, a equipe de auditoria por meio da aplicação da técnica dos cinco porquês moderou os demais participantes dessa reunião obtendo as causas subjacentes presentes no quadro a seguir para a insuficiência avaliativa dos portfólios de C,T&I quanto sua alocação orçamentária, seus resultados e impactos:

Quadro 04: causas identificadas para as fragilidades no processo de avaliação de indicadores

Causas Subjacentes	Causas Preliminares	Problema
Priorização do monitoramento de programas temáticos, por parte do MP, ao invés de sua avaliação	Insuficiência na avaliação realizada previamente à adoção dos indicadores da ENCTI e do PPA quanto a sua utilidade, qualidade, momento (insumo, processo, produto, resultado ou impacto).	Fragilidades no processo de avaliação dos indicadores temáticos utilizados no PPA 2012-2015 e na ENCTI 2012-2015.
Necessidade de consolidar as avaliações de indicadores em um fórum com múltiplos atores		
Capacitação técnica insuficiente para realizar avaliações de indicadores		
Determinadas bases de dados não são estruturadas para consolidar indicadores	Dificuldade no acesso aos dados utilizados para o cálculo dos indicadores de políticas de C,T&I.	



Alocação orçamentária não permite que a unidade realize pesquisas de campo e enquetes		
Unidades que produzem bases de dados necessárias ao cálculo de indicadores apresentam estágio incipiente de transparência ativa no que diz respeito ao fornecimento dessas informações.		

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU

Manifestação da Unidade Examinada

Como exposto na Constatação anterior, no dia 09 de março de 2016 foi realizada, na Controladoria-Geral da União, reunião com as equipes do MCTI e do Ipea para apresentar os fatos consignados neste relatório.

Em complemento à referida reunião, em relação à Constatação que possui como objeto as fragilidades no processo de avaliação dos indicadores temáticos utilizados no PPA 2012-2015 e na ENCTI 2012-2015, a equipe do MCTI se manifestou, por e-mail encaminhado no dia 16 de março de 2016, no seguinte sentido:

“Neste item, o Relatório define ‘como objeto de avaliação pela equipe de auditoria o processo de estabelecimento dos indicadores do PPA 2012-2015 e da ENCTI 2012-2015’ e, ao comparar os indicadores do PPA com os da ENCTI, afirma que ‘apesar de o PPA 2012-2015 e a ENCTI 2012-2015 tratarem basicamente dos mesmos desafios estratégicos, os indicadores não são os mesmos, em que pese guardarem semelhança.’

O Relatório segue identificando ‘que os dois conjuntos de indicadores foram desenvolvidos de forma independente’ e que a ‘falta de comunicação entre os dois projetos ajuda a explicar, pelo menos em parte, algumas similaridades e desalinhamentos’ entre os indicadores dos dois documentos.

Em que pese a concordância com a falta de maior interação citada, cabe aqui uma discussão se os indicadores definidos para o Programa 2021 são totalmente aplicáveis à ENCTI, tendo em vista que a Estratégia pode envolver o esforço realizado por vários Programas do PPA e, conseqüentemente, outros atores de Órgãos e Instituições que compõem o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.

Mais adiante o Relatório de Auditoria conclui ‘que os indicadores presentes no PPA e na ENCTI, por se tratarem de documentos que vislumbram objetivos de médio prazo para o país, devem ter maior enfoque na mensuração de resultados e impactos, medindo, assim, os efeitos das ações de governo de forma abrangente e multidimensional.’

O MCTI reconhece a necessidade de se focar na mensuração de resultados e impactos das ações de governo, entretanto verifica-se que está em curso um processo de melhoria nos indicadores de



programas, desde o PPA 2000-2003. Além do acompanhamento dos Órgãos de Controle, a própria SPI/MPOG tem dedicado mais atenção à questão, com a publicação de Guias Metodológicos e a realização de Oficinas específicas para tratar do tema.

Compartilhamos o fato de que há dificuldade na escolha dos indicadores mais adequados, uma vez que nem sempre é possível utilizar os indicadores ideais, optando-se, neste caso, pelos indicadores possíveis, levando-se em consideração os critérios de validade, confiabilidade e simplicidade.

Além disso, a própria SPI/MPOG tem um papel importante, não apenas apontando o não atendimento às dimensões de qualidade, momento e utilidade, mas acima de tudo permitindo a revisão dos indicadores no decorrer do Plano.”

A SPI/MP se manifestou quanto aos fatos aqui expostos, por meio de mensagem eletrônica de e-mail encaminhada na data de 13 de abril de 2016, no sentido de que:

[...] o relatório cita o guia “Indicadores – Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública” (publicado pelo MP em setembro de 2012) de forma equivocada. Segundo o relatório, o guia estabeleceria como propriedades essenciais para um indicador as seguintes: validade, confiabilidade e simplicidade. No entanto, como pode ser verificado na p. 18 do guia, este considera como propriedades essenciais a utilidade, a validade, a confiabilidade e a disponibilidade. A simplicidade, por sua vez, é considerada propriedade complementar.

[...]o relatório identifica uma série de indicadores do Programa 2021 e também da ENCTI como sendo “indicadores consistentes com a dimensão alocativa” (ou seja, de insumo, segundo a classificação por gestão do fluxo de implementação). Essa identificação é discutível, especialmente no caso de indicadores de dispêndio empresarial em P&D. O aumento do dispêndio por parte das empresas é um dos objetivos da política de CT&I, sendo esses indicadores melhor classificados como sendo de resultado

[...]o relatório versa sobre o questionamento ao MCTI acerca de análises de indicadores quanto a três dimensões. A primeira delas, “qualidade (especificidade, mensurabilidade, capacidade de alcance, relevância e existência de data para alcance da meta associada)” não parece ter como base teórica o guia “Indicadores” do MP, a única bibliografia sobre indicadores citada no relatório. Seria adequado citar que bibliografia foi utilizada nesse caso.

[...] depois de relatar dificuldades encontradas pelo MCTI na apuração de alguns indicadores, levando a atrasos na sua publicação, o relatório afirma que essas dificuldades “ameaçam duas das características essenciais dos indicadores”, a simplicidade e a confiabilidade. Como já comentamos acima, a simplicidade não é considerada propriedade essencial segundo o guia “Indicadores”.



Quanto à confiabilidade, não consideramos que o atraso na publicação afete, por si só, a esta propriedade do indicador.

Análise do Controle Interno

Quanto ao relacionamento dos indicadores estabelecidos na Estratégia Nacional com o Programa 2021, o MCTI argumenta que a ENCTI seria um instrumento mais amplo. Assim, seus indicadores estariam, em tese, a aferir aspectos além dos resultados esperados do Programa 2021. Trata-se de uma discussão válida, a qual a CGU não poderia se manifestar de maneira diferente. Contudo, salienta-se que esta é uma conclusão que deve emergir de um contexto de discussão conjunta, quando da concepção desses instrumentos de planejamento das políticas de C,T &I, fato que não ocorreu em relação ao PPA 2012 – 2015 e à ENCTI 2012-2015.

Ademais, o MCTI argumenta que está em curso um processo de melhoria dos indicadores de programas, que data do PPA de 2000 – 2013; que, atualmente, são utilizados “indicadores possíveis”; e que a SPI/MP também detém importante competência neste processo, uma vez que seria a parte responsável por propiciar a revisão de indicadores de Programa do PPA.

A CGU avalia que, de fato, a SPI/MP atua como órgão central no processo de elaboração e revisão de indicadores de Programa do PPA, e que, em conjunto, deve atuar com o MCTI de modo a propiciar indicadores com níveis mínimos de qualidade que meçam adequadamente os programas temáticos sob sua responsabilidade.

Todavia, a manifestação do gestor não se aprofunda quanto aos problemas de qualidade encontrados nos indicadores da ENCTI, documento que o MCTI detém competência e maior discricionariedade para estabelecer padrões mínimos de monitoramento e avaliação, ainda que sob a supervisão técnica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de acordo com art. 4º, § 3º, da Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001.

Por sua vez, a SPI/MP manifestou-se no sentido de que a propriedade simplicidade dos indicadores descrita neste Relatório, tratar-se-ia, na verdade, de propriedade complementar e não essencial, conforme o guia Indicadores – Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública (2012). Informação que, de fato, procede, em que pese o guia Indicadores de Programa – Guia Metodológico (2010), do mesmo MP, tê-la conceituado como essencial.

Todavia, a parte da discussão quanto à categorização da propriedade simplicidade, esta equipe de auditoria a considera como relevante e indispensável, dada a avaliação particularizada de indicadores de C,T&I, que, sem dúvida, são de interesse da população em geral, que detém o direito de receber esta informação de fácil entendimento, bem como o dever do Estado de respeitar o princípio constitucional da Eficiência, que, no que tange aos indicadores, demanda que a Administração Pública os faça de maneira que seja de fácil obtenção, construção e manutenção.

Em relação à manifestação da SPI/MP de que o prisma de avaliação qualidade (especificidade, mensurabilidade, capacidade de alcance, relevância e existência de data para alcance da meta associada) *não parece ter como base teórica o guia “Indicadores” do MP*, a equipe de auditoria esclarece que o questionamento desta dimensão se baseou em elementos que, na matriz de planejamento deste trabalho, foram consideradas relevantes. Ressalta-se que não se tratava de um rol taxativo. Pelo contrário, exemplificativo da dimensão avaliada, que poderia ser expandido, conforme avaliações realizadas pela Unidade. Contudo, o que se verificou foi a insuficiência de avaliações dos indicadores de programa do PPA, situação que



faz inócua a discussão se a dimensão avaliativa é ou não amparada em guias metodológicos do MP.

Assim, destacamos, por fim, que somente por meio de avaliações periódicas seria possível a implantação de um ciclo de melhoria contínua dos “indicadores possíveis” do MCTI, visando aproximá-los da situação identificada pelos gestores como ideal.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a SEXEC/MCTI produza, em conjunto com a SPI/MP análise referente aos indicadores dos Programas Temáticos a cargo do MCTI no PPA 2016 - 2020 e dos indicadores presentes na ENCTI 2016 - 2020 que contenha, no mínimo: diagnóstico da dimensão que se pretende aferir; conjunto de bases necessárias para o cálculo dos indicadores, indicando os respectivos responsáveis pela sua produção e as datas previstas para a coleta a serem realizadas pelo MCTI; periodicidade de apuração do resultado do indicador - especificando datas em que serão divulgados estes resultados; identificação de possíveis vulnerabilidades que possam afetar a produção e análise dos indicadores dos Programas Temáticos a cargo do MCTI no PPA 2016 - 2020 e dos indicadores presentes na ENCTI 2012 - 2016; e, por fim, análise crítica destes indicadores.

Recomendação 2: Que a autoridade designada pelo Ministro de Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações nos termos do art. 40 da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, garanta ampla publicidade à análise dos indicadores dos Programas Temáticos a cargo do MCTI no PPA 2016 - 2020 e dos indicadores presentes na ENCTI 2016 - 2020, disponibilizando-a em seu portal eletrônico, em área que seja concernente à consulta de indicadores por parte do público geral, conforme estabelece o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, em seu art. 7º, § 3º, inciso II.

Recomendação 3: Que o Secretário-Executivo do Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, em decorrência da competência a ele atribuída no caput do art. 39 e no art. 4º, incisos II e IV, do Anexo I do Decreto nº 5.886, de 06 de setembro de 2006, aperfeiçoe a estrutura de controle interno do MCTIC de modo a garantir que seja viabilizada a participação popular na construção e consolidação dos indicadores dos planos plurianuais e estratégias de Ciência, Tecnologia e Inovação, permitindo a transparência dos critérios adotados, conforme demanda o art. 48, Parágrafo único, inciso I da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

III – CONCLUSÃO

O Tribunal de Contas da União – TCU conceitua a governança de políticas públicas como os arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade.

Com base neste conceito, a equipe de auditoria aprofundou a análise relativa a governança da política de Ciência, Tecnologia e Inovação – C,T&I no período de 2012 a 2015 no que diz respeito ao monitoramento e avaliação, especialmente no que concerne à efetividade da estratégia setorial de C,T&I, a Estratégia Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação (ENCTI) 2012-2015, e do principal Programa Temático da área presente no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, o Programa 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação.



No período de vigência desses instrumentos analisado pela equipe de auditoria, houve um dispêndio em C,T&I superior a R\$ 16 bilhões, motivando não apenas questionamentos sobre como possíveis resultados e impactos dessas políticas estariam sendo monitoradas e avaliadas pelo sistema de ciência, tecnologia e inovação mas também acerca de como essa quantidade de recursos estaria sendo alocada de forma a maximizar as chances da sociedade, destinatária final dessas ações, alcançar os objetivos finais estabelecidos, tanto no âmbito da ENCTI quanto no âmbito do PPA.

Como resultados, identificou-se que, ao longo do período em análise, houve uma insuficiência avaliativa no âmbito do MCTI em identificar se suas políticas públicas estariam de fato atingindo os objetivos estabelecidos na ENCTI 2012-2015 ou contribuindo para as dimensões críticas do Programa 2021 do PPA 2012-2021.

Além disso, os critérios utilizados para alocação dos recursos orçamentários nos objetivos desse Programa não puderam ser mapeados diante das avaliações apresentadas pelo MCTI, evidenciando a necessidade de maior transparência quanto aos mecanismos de decisão envolvidos. Ademais, problemas na formulação dos indicadores de resultados e impactos também foram identificados.

Diante desses fatos, no intuito de sanar as falhas identificadas, a CGU amparou suas recomendações na seguinte tríade: Participação popular, dados abertos e responsabilização. Espera-se, assim, que haja: o aumento da participação popular nos ciclos de planejamento do PPA e das leis orçamentárias; a utilização de dados abertos de modo a proporcionar ao MCTI ganho de escala na produção de avaliações sobre suas políticas públicas ao mesmo tempo em que provê transparência à sociedade; atribuição de responsabilidade aos gestores de C,T&I pelo desenho de seus programas e suas respectivas avaliações, permitindo um acompanhamento pleno por todos aqueles interessados em fazê-lo.

Além de todo o exposto, em face dos exames realizados, somos da opinião de que futuros trabalhos devem verificar, o quanto antes, se os problemas identificados persistem no PPA 2016-2019 e na ENCTI 2016-2019. Além disso, sugere-se avaliar a conveniência de que a abordagem de análise da avaliação setorial empregada neste trabalho seja estendida para outras coordenações finalísticas da CGU de forma a verificar se os problemas identificados no âmbito da ASCAV/SEXEC/MCTI e da sua Comissão Permanente de Monitoramento e Avaliação são específicos da área de Ciência, Tecnologia e Inovação ou se são sistemáticos e comuns aos demais órgãos setoriais do Sistema de Planejamento Federal exigindo uma ação conjunta e coordenada para alcance de melhoria efetiva.

Brasília/DF, 04 de julho de 2016.

