

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

## **Unidade Auditada: Secretaria-Executiva - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior**

Exercício: 2016

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201700376

UCI Executora: SFC/DE/CGIT - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Indústria, Comércio Exterior, Serviços e Turismo

---

## **Análise Gerencial**

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201700376, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela SECRETARIA-EXECUTIVA/MDIC consolidando as informações sobre programas e fundos geridos por unidades de sua estrutura.

### **1. Introdução**

Os trabalhos foram realizados no período de 23/03/2017 a 30/06/2017, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício em exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Análise Gerencial, que contempla o subitem Resultados dos Trabalhos, que registra a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas.

### **2. Resultados dos trabalhos**



O Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (Mdic) deve estabelecer as políticas de desenvolvimento da indústria, do comércio e dos serviços; propriedade intelectual e transferência de tecnologia; metrologia, normalização e qualidade industrial; políticas de comércio exterior e de apoio à microempresa, à empresa de pequeno porte e ao artesanato.

Em virtude das mudanças ocorridas na Administração Pública Federal, durante o exercício de 2016, o Mdic sofreu diversas alterações em sua estrutura regimental, podendo citar a recepção da Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa e a Secretaria de Aquicultura e Pesca.

Observa-se, desse modo, que as modificações ocorridas em 2016 impactaram na necessidade do Mdic em promover o robustecimento dos mecanismos de planejamento, monitoramento e controle de riscos, bem como da segurança de informação, a fim de garantir o bom funcionamento das atividades do Ministério.

Nesse cenário, o escopo da presente Auditoria Anual de Contas tem como foco as seguintes questões estratégicas:

- a) o Programa Inovar-Auto, a cargo da Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade Industrial, no que se refere ao acompanhamento das providências recomendadas em trabalhos e à avaliação da efetividade e dos impactos do programa Inovar-Auto;
- b) gestão de Tecnologia de Informação do Ministério, no que tange à Avaliação da gestão de contratos, os ajustes celebrados com as empresas Sigma e Módulo; e acompanhamento das providências recomendadas em trabalhos anteriores;
- c) a avaliação do contrato de gestão celebrado entre MDIC e ABDI, inclusive quanto à execução, repactuação e papel da Agência na política industrial;
- d) o acompanhamento da implementação do Portal Único de Comércio Exterior, verificando os possíveis gargalos, como, por exemplo, a insuficiência de recursos humanos e orçamentários.

Além dos pontos acima, a serem detalhados na seção de Achados de Auditoria, também foram realizadas averiguações acerca dos seguintes assuntos, cujos resultados serão exibidos, unicamente, na presente seção:

1. Conformidade de peças do processo;
2. Cumprimento de deliberações do Tribunal de Contas da União (TCU);
3. Cumprimento das recomendações da CGU.
4. Gestão de pessoas, por meio da avaliação das trilhas de pessoal e adequação das informações no sistema CGU-PAD;
5. Gestão de transferências voluntárias, através da análise da movimentação de estoque de convênios pendentes de finalização.

## **2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão**

### **A - Avaliação do Inovar-Auto**

A fim de averiguar a realização e suficiência da avaliação da efetividade e dos impactos do programa Inovar-Auto, foi analisada a atuação do Grupo de Acompanhamento, que



tem o objetivo de definir os critérios para monitoramento dos impactos do Inovar-Auto em termos de produção, emprego, investimento, inovação, preço e agregação de valor.

Nesse contexto, constatou-se a intempestividade das providências voltadas a viabilizar a análise de impacto do Programa Inovar-Auto, uma vez que o Grupo de Acompanhamento instituído em 2012 se reuniu pela primeira vez em 09 de junho de 2017, passando assim a atuar somente após mais de quatro anos de sua existência.

Revela-se, assim, especial preocupação quanto a tal situação, considerando a conclusão do ciclo anterior e a perspectiva de um novo ciclo de Política Automotiva Brasileira calcada em mecanismos semelhantes de indução baseados em desonerações tributárias.

Já, em relação aos controles de cumprimento dos compromissos previstos no âmbito do programa Inovar-Auto, anteriormente diagnosticados como pendentes pela CGU, detectou-se que não foram completamente instituídos, dado que a implementação depende de uma série de etapas a serem cumpridas.

A SDCI estabeleceu cronograma inicial para a consecução de tais etapas, que vem sofrendo alterações nas ações e nos prazos no decorrer do acompanhamento.

Entretanto, a Secretaria vem, por ora, demonstrando evolução e superação de etapas, implementando de forma relativamente tempestiva a última versão do cronograma (4ª versão), que continuará a ser alvo de acompanhamento, de forma a contribuir para o aprimoramento do processo.

Foi procedida, também, análise dos dispêndios em engenharia, Tecnologia Industrial Básica e capacitação de fornecedores realizados em 2012 e 2013, no âmbito do Programa.

As providências prévias para a realização das auditorias independentes, como regulamentação e credenciamento dos agentes, avançam apesar das redefinições de prazo, sinalizando, conforme cronograma, que, ao final do ano, terão sido realizadas as auditorias referentes ao período entre 2012 e 2015. A realização de tais auditorias busca superar a avaliação documental formal e as limitações de alcance das visitas técnicas anuais<sup>1</sup> realizadas no âmbito da SDCI, atestando, in loco, e de forma fundamentada, importantes compromissos assumidos.

A Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade Industrial (SDCI) implementou controles sobre as cotas de importações beneficiadas com redução de alíquota de IPI, realizou análise retroativa dos anos anteriores à tal implementação, concluiu as apurações dos casos levantados por esta CGU e deu conhecimento à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

Ademais, a SDCI apurou que três empresas atingiram a meta intermediária de eficiência energética, fazendo, assim, jus ao benefício adicional de 1% de redução nas alíquotas de IPI, não cabendo às demais qualquer tipo de penalidade, considerando que apenas a meta básica, a ser apurada a partir de 1º de outubro de 2017, ensejará aplicação de multa por descumprimento.

---

<sup>1</sup> Abordadas no o Relatório de Auditoria CGU 201503383.



## **B - Avaliação do Contrato de Gestão da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)**

A análise do contrato de gestão celebrado entre o Mdic e a ABDI objetivou avaliar se o instrumento garante que a Agência atinja o fim de apoiar o Ministério na implantação das políticas industriais. Com esse fito, foram verificadas a pactuação de metas alinhadas aos objetivos contratados, a existência de controles implantados para acompanhamento da execução dessas metas, bem como os aspectos financeiros do contrato. Nessa mesma esteira, avaliou-se o novo posicionamento estratégico da ABDI em relação à política industrial nacional.

De posse dos documentos analisados, observou-se que um dos principais instrumentos do contrato de gestão é o Programa de Trabalho Anual, que é composto de três documentos: Plano de Ação Anual, que contém os programas e projetos a serem executados; o Orçamento-programa e o cronograma de Desembolsos; além do Quadro de Metas e Indicadores. Dessa forma, foi possível verificar a previsão de metas associadas aos programas e projetos anualmente pactuados. Entretanto, para o exercício 2016, foram realizadas diversas alterações no planejamento de exercício já no mês de setembro, impactando no resultado alcançado no período. Diante de tal fato, evidenciou-se a necessidade de maior alinhamento entre a ABDI e o Mdic, ainda no planejamento das atividades, a fim de se evitar grandes mudanças na revisão, quando as atividades planejadas já estão em execução.

Além dos instrumentos de planejamento supracitados, a ABDI encaminha o Relatório Semestral de Acompanhamento e o Relatório de Gestão, que consolida os resultados obtidos no ano. Esses relatórios são avaliados pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação (CAA), instituída pela Secretaria-Executiva do Ministério. Quanto às atividades de acompanhamento executadas, foi apresentado um conjunto de Notas Técnicas consignando os resultados das avaliações executadas e as recomendações consideradas necessárias. Conclui-se, adotando como base os relatórios apresentados, que o acompanhamento é executado. Porém, dada a série de atrasos detectados, não há constância na atuação do CAA no que tange ao calendário de monitoramento estabelecido<sup>2</sup>.

De acordo com a avaliação realizada em 2016, os limites de gastos previstos em contrato foram respeitados e a execução orçamentária anual foi eficiente.

Por fim, quanto ao posicionamento estratégico da ABDI, foi proposta reorientação no perfil da Agência que *“deveria se voltar menos à elaboração de estudos (de “inteligência industrial”) e progressivamente mais ao atendimento às empresas e demais clientes da Agência. Ou seja, utilizar os estudos cada vez mais como um meio, e menos como um fim em si mesmo”*. Não obstante a importância dos serviços de atendimento às empresas, alerta-se para a importância das atividades de avaliação e produção de informações de inteligência que caracterizaram a ação da ABDI no âmbito do Plano Brasil Maior, por exemplo. Corrobora esse entendimento a contratação de

---

<sup>2</sup> Quanto a esse ponto, o ministério pondera que o exercício 2016 foi atípico, dadas as várias mudanças implementadas na gestão da ABDI e no Governo Federal como um todo.



consultores externos pelo Ministério para execução de atividades de avaliação e produção de informações acerca de diferentes programas ligados à indústria. Outro risco levantado nesse âmbito é o de sobreposição de atividades da ABDI com outras instituições prestadoras de apoio a empresas, a exemplo do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

Conclui-se, portanto, que é necessário maior alinhamento entre a ABDI e o Mdic no planejamento das atividades a serem executadas no escopo do contrato de gestão, ainda mais no contexto atual de reorientação estratégica das atividades da Agência.

### **C - Avaliação da implementação do Portal Único de Comércio Exterior**

A presente avaliação teve como objetivo avaliar a gestão da implantação do Portal Único, sobretudo por meio do acompanhamento do cronograma pactuado e averiguação dos recursos humanos e orçamentários disponibilizados à implementação do projeto.

Com base nos exames realizados, conclui-se que a Secretaria de Comércio Exterior (Secex) tem envidado esforços no acompanhamento da implementação do Portal, especialmente com orientações técnicas para integração dos intervenientes no processo, bem como tem apresentado sugestões de aprimoramento e correções de eventuais falhas e inconsistências do sistema. Verificou-se também que aquela Secretaria tem realizado reuniões e eventos de divulgação dos projetos que integram o Portal.

Da análise do desenvolvimento do projeto, observou-se que o cronograma inicial foi revisto e a nova previsão da conclusão total do projeto aponta para o 2º semestre de 2018, ou seja, com atraso de 1 (um) ano, uma vez que a implantação completa estava prevista para o 2º semestre de 2017. Entretanto, o projeto tem avançado e recentemente foi concluído o Novo Modelo de Processo de Exportações. Registre-se, por oportuno, que as entregas internas dos projetos: Plataforma, Harmonização de Dados e Cadastro de Atributos, segundo a Secex, foram concluídas e são imprescindíveis para o desenvolvimento e implantação dos produtos finais que integram o Portal.

Quanto a eventuais restrições à implementação, a limitação de recursos humanos e financeiros para atendimento do programa não foi determinante para o atraso verificado no calendário de implantação do Portal Único de Comércio Exterior, conforme informado pela Secex. Destaca-se que a Unidade informou que não houve problema ocasionado pela diminuição dos valores disponíveis na ação orçamentária 153V (Desenvolvimento do Portal Único de Comércio Exterior), pois o montante inscrito em Restos a Pagar tem sido adequado à capacidade de entrega da equipe do projeto. Entretanto, conforme ressaltado pela Secretaria, caso não haja a disponibilização de valores adicionais àqueles inscritos em Restos a Pagar, o cumprimento do cronograma do Programa Portal Único de Comércio Exterior poderá ser afetado, em função da impossibilidade de custear o desenvolvimento das próximas entregas.

O Programa Portal Único de Comércio Exterior tem sido priorizado no âmbito do Mdic. Verifica-se que aquela Pasta tem feito os ajustes necessários, bem como adotado medidas corretivas com vistas à conclusão das etapas restantes para sua implementação total, que constitui umas das mais importantes iniciativas do governo federal para revisão, desburocratização e modernização dos processos governamentais relacionados ao comércio exterior.



## 2.2 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

Desde o exercício de 2013, o objetivo das auditorias neste tema vem sendo a governança, com foco na evolução dos controles internos de planejamento das aquisições de soluções de TI, de segurança da informação e das comunicações e da capacitação dos recursos humanos. Devido ao alto grau de terceirização no desenvolvimento e sustentação de sistemas informatizados, constatamos nas auditorias anteriores que foram realizadas contratações sem o adequado planejamento que resultaram na ociosidade de recursos de hardware e software que permanecem até hoje.

Destaca-se que na avaliação da gestão de 2015, verificou-se o aprimoramento na fiscalização da execução dos contratos. Na atual auditoria de gestão de 2016, constata-se também o aprimoramento no processo de planejamento das contratações de bens e serviços. Testes feitos nas três licitações de maior materialidade homologadas em 2016 evidenciaram a aderência dos respectivos termos de referência às disposições da Instrução Normativa nº 04/SLTI/2014, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que rege aquelas contratações.

Ainda na gestão de 2016, verificou-se o efetivo funcionamento do Comitê de Gestão Digital (CGD), composto de dois comitês executivos para assessorá-lo, o de Tecnologia da Informação e Comunicações e o de Segurança da Informação. O Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicações (PDTIC) foi revisto e aprovado pelo CGD.

Quanto à capacitação de pessoal, o assunto foi pauta da reunião dos coordenadores de TI para a elaboração do PDTIC 2017-2019, quando foram avaliadas as necessidades anuais de capacitação e incluídas no Plano Anual de Capacitação do MDIC.

A implantação de metodologias de gerenciamento de projetos e de gerenciamento de serviços, com início previsto em 2016, foi adiada para 2017 e será executada, segundo o Mdic, por empresas especializadas contratadas no presente exercício.

Por fim, em 2016, foram aprovadas as normas de segurança complementares para dar exequibilidade à Política de Segurança das Informações e Comunicações (Posic), através do Comitê de Gestão Digital. Foi designado, também pelo Comitê, o Gestor de Segurança Institucional. Todavia, a efetividade da gestão da segurança institucional está em alto risco devido à ausência de estruturação da Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes de Redes (Etir), sobretudo pela falta de pessoal especializado para desempenho das atividades. A atuação da Etir tem papel corretivo e preventivo, e, ambos estão em risco porque, embora prometida para o final de 2017, segundo o Mdic, não existem recursos humanos para sua constituição e funcionamento.

Em resumo, a governança de TI, pelos resultados de 2016, apresentou evolução e tem perspectiva de assim continuar pelas ações iniciadas naquele exercício com previsão de resultados em 2017, com exceção da gestão da segurança institucional, em razão dos obstáculos enfrentados para a estruturação da Etir. O assunto, desse modo, tem que ser incluído na pauta prioritária da Secretaria Executiva.



### **2.3 Avaliação da Conformidade das Peças**

Em consonância às determinações oriundas da Instrução Normativa nº 63, 1º de setembro de 2010, das Decisões Normativas TCU nº 154, de 19 de outubro de 2016, e nº 156, de 30 de novembro de 2016, e da Portaria nº 59, de 17 de janeiro de 2017, foi verificada a conformidade das peças que devem compor o processo de Prestação de Contas Anual da Secretaria-Executiva do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. O Relatório de Gestão e Rol de Responsáveis, relativo ao exercício de 2016, foram disponibilizados via Sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União. Verificou-se que no rol de responsáveis está faltando o e-mail pessoal de um dirigente do órgão, em desconformidade com o artigo 11 da IN 63/2010 do TCU.

A Secretaria-Executiva do Mdic disponibilizou o Relatório de Gestão, exercício 2016, no Sistema e-contas do TCU. Ao ser analisado o respectivo relatório, foi constatado que o conteúdo apresentado contém algumas informações que não estão em conformidade com as exigências da Corte de Contas. As impropriedades são relacionadas a seguir:

a) ausência de preenchimento da Seção 1, item Apresentação: as principais dificuldades encontradas pela unidade prestadora da conta (UPC) para a realização dos objetivos no exercício. Cabe destacar que as dificuldades foram apresentadas em outras seções do corpo do relatório;

b) Seção 7, item 7.2 Sistemática de apuração de custos no âmbito da unidade: não foi apresentada a sistemática de apuração de custos durante o exercício financeiro. A Unidade ponderou que a situação está ocorrendo em virtude da falta de implantação do Órgão Setorial de Custos, conforme orientação das Portarias nº 157/STN-2011 e 716/STN-2011;

Dessa forma, o Relatório de Gestão elaborado pelo Gestor da unidade, referente ao exercício de 2016, não apresentou alguns conteúdos exigidos pelos normativos do TCU que disciplinam o processo de prestação de contas anual..

### **2.4 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU**

Verificou-se que não houve, no ano de 2016, Acórdão exarado pelo TCU com determinação à CGU para acompanhamento de recomendação ao MDIC.

### **2.5 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU**

Com base nas análises realizadas sobre as informações encaminhadas à CGU, quanto à atualização da situação das recomendações, chegou-se ao seguinte resultado: Das 67 recomendações monitoradas, concluímos que 25 recomendações foram atendidas e 42



necessitam de acompanhamento por parte da Auditoria no decorrer do exercício e/ou quando da realização de ação de controle na Unidade<sup>3</sup>

Destaca-se, ainda, que 5 recomendações deixaram de ser monitoradas por terem sido canceladas ou consolidadas com outras recomendações, além da transferência de uma recomendação para acompanhamento de providências juntamente ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicação (MCTIC)<sup>4</sup>. Assim, obtém-se o seguinte quadro:

*Quadro 02: Recomendações CGU*

Unidades/Situação-Recomendações	Atendida	Cancelada	Consolidada	Monitorando
SECRETARIA DE COMÉRCIO E SERVIÇOS	1	-	-	-
SECRETARIA DE COMÉRCIO EXTERIOR	5	1	-	10
SECRETARIA DE INOVAÇÃO	2	-	-	-
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO E COMPETITIVIDADE INDUSTRIAL	7	-	-	6
SECRETARIA-EXECUTIVA	10	2	2	26
<b>Total Geral</b>	25	3	2	42

Fonte: Sistema Monitor, por meio de extração realizada no dia 09 de junho de 2017.

(\*) Essas recomendações não estão inclusas nas 67 monitoradas.

Destacamos que as recomendações referentes à tecnologia e segurança da informação, assim como aquelas que versam acerca da implantação dos mecanismos de controle no programa Inovar-Auto são abordadas com detalhamento em seções específicas deste Relatório.

## 2.6 Avaliação da Gestão de Pessoas

A partir da coleta de evidências por dados registrados em sistemas do Governo Federal (cruzamento de informações contidas nas bases de dados da Previdência Social e do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE), foi realizado levantamento de situações de inconsistências cadastrais e/ou de pagamentos que se revelaram incompatíveis com o ordenamento legal, cujos resultados foram consignados no Sistema de Trilhas de Auditoria de Pessoal.

No âmbito do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, em relação à verificação da conformidade dos pagamentos de pessoal, as análises foram realizadas ao longo do exercício de 2016. Assim, com base nos dados extraídos do Sistema de Trilhas

<sup>3</sup> Destaca-se, nesse âmbito, o conjunto de 6 recomendações que dependem de ações específicas de controle da CGU para verificação de atendimento: 31923, 81054, 81056, 58154 e 58160.

<sup>4</sup> Recomendação referente ao programa Inovar-Auto, cuja justificativa de transferência é apresentada em ponto específico deste Relatório.





de Auditoria de Pessoal, acerca do período de 01/01/2016 a 30/06/2016<sup>5</sup>, conclui-se que todas as ocorrências identificadas foram saneadas.

## **2.7 Avaliação do CGU/PAD**

Segundo informações do Mdic e consulta realizada no Sistema CGU-PAD foram instaurados 8 processos administrativos disciplinares em 2016 e 4 processos abertos em exercícios anteriores foram finalizados no exercício.

Todos os processos instaurados foram cadastrados no Sistema CGU-PAD, conforme estabelece a Portaria nº 1.043/CGU-PR, de 24 de julho de 2007.

Ressalte-se que, para o ano de 2017, há previsão de incremento significativo no número de ações correcionais tendo em vista a incorporação da Secretaria de Pesca e Aquicultura à estrutura do MDIC.

## **2.8 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS**

A avaliação das transferências concedidas realizada no escopo desta auditoria baseou-se em dois pilares:

1. Análise de consistência entre as informações constantes em processos de convênios e aquelas disponibilizadas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv).
2. Análise do estoque de prestações de contas pendentes.

Para análise da conformidade das documentações, foram selecionados 3 convênios, baseados em uma amostra não probabilística. Além da materialidade, foram selecionados processos em diferentes situações, a fim de diversificar o perfil da amostra, de modo que foi necessário buscar transferências em anos anteriores ao exercício de 2016<sup>6</sup>.

Como resultado da análise, não foram encontradas inconsistências entre os dados registrados nos processos e as informações apuradas no Siconv.

No que tange à movimentação do estoque, foi utilizada como base de informação uma extração de dados no Painel de Indicadores Siconv<sup>7</sup> realizada no dia 16 de maio de 2017. Por meio dessa ferramenta, foi possível verificar os quantitativos de convênios com data limite de prestação de contas vencida, por ano, e cruzar essa informação com a

---

<sup>5</sup> As trilhas referentes ao segundo semestre de 2016, até esta data, não foram disponibilizadas.

<sup>6</sup> Não foram firmados convênios no âmbito do Mdic em 2015.

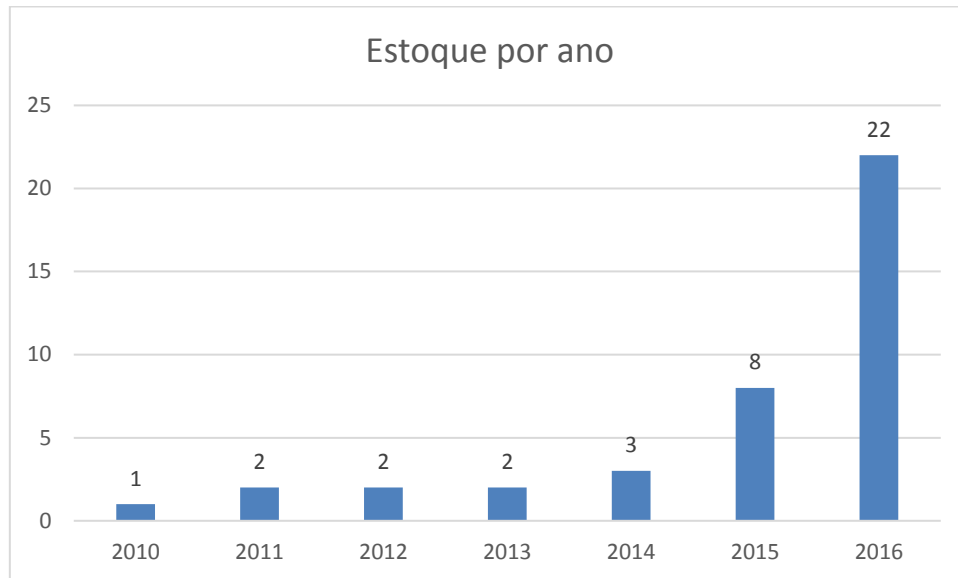
<sup>7</sup> Disponível no endereço <http://paineis.planejamento.gov.br>.



atual situação dos convênios<sup>8</sup>, e verificou-se que somente 21% das prestações de contas apresentadas, em 2016, foram analisadas e aprovadas.

Nota-se, desse modo, que, no exercício 2016, houve um incremento do passivo de convênios, uma vez que 79% (22 dos 28 convênios detectados) com data limite de prestação de contas para o ano de 2016 não foram finalizados. O gráfico abaixo apresenta a distribuição de prestações de contas apresentadas desde 2010 a 2016, ainda não analisadas:

Quadro 04: Histórico de estoque de convênios Mdic



Fonte: Painel de Indicadores Siconv, em pesquisa realizada no dia 16 de maio de 2017.

Como o painel consultado informa a situação atual dos convênios, era esperado que o estoque dos anos anteriores fosse mais baixo, dadas as ações adotadas para resolução das pendências<sup>9</sup>. No entanto, destaca-se o fato de ainda haver estoque, ainda que baixo, para exercícios anteriores a 2015.

Outro aspecto que sobressai quanto ao histórico é o fato de 85% das prestações pendentes se referirem à construção de barracões, demonstrando ser essa uma área sensível a ser priorizada pela gestão.

Cabe destacar que, até 30 de novembro de 2016, conforme estabelecia Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, o prazo para análise da prestação de contas era de noventa dias. Com o advento da Portaria Interministerial nº 424, de 30

<sup>8</sup> Nas apurações, foram consideradas as situações Prestação de Contas Aprovada, Prestação de Contas Aprovada com Ressalva e Prestação de Contas Rejeitadas para representar os convênios finalizados. Para os convênios pendentes (em estoque), foram consideradas as situações: Aguardando Prestação de Contas, Prestação de Contas em Análise, Prestação de Contas em Complementação e Prestação de Contas Enviadas para Análise. Foram desconsiderados os convênios inadimplentes, anulados e cancelados.

<sup>9</sup> Os quantitativos de processos pendentes de análise já foram objetos de Auditoria Anual de Contas nos exercícios 2014 (201503568), 2013 (201405776), 2012 (201306223) e 2010 (201108661).



de dezembro de 2016, o prazo foi dilatado para um ano<sup>10</sup>, exibindo a inconformidade do passivo detectado, tanto com o normativo vigente no exercício 2016 como o atual.

Nesse contexto, entende-se que, quanto maior o período para analisar prestação, mais custoso se torna o processo pela dificuldade de reconstituir e/ou levantar informações porventura necessárias à aprovação do convênio.

Acerca do tema, o Relatório de Gestão do Mdic esclarece, quanto aos convênios vigentes no decorrer do exercício 2016 que, além do acompanhamento realizado por meio de documentos inseridos no Portal de Convênios, foram realizadas vistorias in loco em todos os convênios referentes à construção de barracão industrial, a fim de acompanhar a execução do projeto.

Não obstante as ações informadas pelo Ministério, conclui-se ser necessário envidar esforços de modo a conter o aumento do estoque de prestações de contas não finalizadas, dado que, em 2016, 79% dos convênios com data de prestação vencida não tiveram sua análise concluída. Destaca-se, ainda, o prazo estabelecido na Portaria Interministerial nº 424, que deve ser considerado na priorização das ações a serem adotadas.

Destaca-se que o tema vem sendo acompanhado pela CGU por meio de recomendação já emitida.<sup>11</sup>

## **2. 9 Ocorrências com dano ou prejuízo**

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

## **3. Conclusão**

Dos resultados do trabalho, consubstanciados por meio de testes e pelas informações prestadas pelos gestores e constantes do Relatório de Gestão da Secretaria Executiva, destaca-se a avaliação de processos e programas estratégicos para o Mdic, como o programa Inovar-Auto, a governança de TI, inclusive no que toca à segurança da informação, o contrato de gestão do Ministério com a ABDI, além o Portal Único de Comércio Exterior. Além desses, foram verificados temas relativos à gestão administrativa, tais como gestão de pessoal, acompanhamento da implementação das recomendações CGU/TCU e gestão do estoque de convênios.

No que se refere ao programa Inovar-Auto, foi diagnosticada intempestividade da avaliação dos impactos do programa, sobretudo pela não efetivação do Grupo de

---

<sup>10</sup> Art. 64. A autoridade competente do concedente ou a mandatária terá o prazo de um ano, contado da data do recebimento, para analisar a prestação de contas do instrumento, com fundamento no parecer técnico expedido pelas áreas competentes.

<sup>11</sup> Por meio do Relatório de Auditoria 201203763.



Acompanhamento. Já, em relação aos controles de cumprimento dos compromissos previstos no âmbito do programa anteriormente diagnosticados como pendentes pela CGU, detectou-se que não foram completamente instituídos, dado que a implementação depende de uma série de etapas a serem cumpridas. Destacamos, nesse contexto, que o Mdic vem demonstrando evolução e superação de etapas, atualizando e implementando o cronograma de atividades.

No que tange à governança de TI, pelos resultados de 2016, restou evidenciada evolução no atendimento das recomendações e perspectiva positiva para o exercício 2017, com exceção da gestão da segurança institucional, em razão dos obstáculos enfrentados para a efetivação da Equipes de Tratamento de Incidentes de Segurança em Rede (Etir).

Em relação à governança do contrato de gestão do Mdic com a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), foram encontradas evidências acerca da execução do monitoramento dos objetivos pactuados, entretanto, observou-se a necessidade de maior alinhamento entre o Ministério e a Agência no planejamento das atividades, principalmente na atual perspectiva de mudança do perfil estratégico da ABDI, que passará a ter um viés mais executivo, de atendimento a empresas, do que produção de relatórios de análise.

No escopo da análise de desenvolvimento do Portal Único de Comércio Exterior, verificou-se que o cronograma inicial foi revisto e a nova previsão da conclusão total do projeto aponta para o 2º semestre de 2018, ou seja, com adiamento de 1 (um) ano, uma vez que a implantação completa estava prevista para o 2º semestre de 2017. Não obstante, o projeto apresenta avanços em sua implementação, a exemplo da conclusão e lançamento do Novo Modelo de Processo de Exportações.

Dentre os demais temas abordados, destaca-se a necessidade de priorização da gestão para diminuir o passivo de convênios pendentes de avaliação, levando o prazo normativo estabelecido para priorização das atividades.

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.

---

## **Achados da Auditoria - nº 201700376**

### **1 CONTROLES DA GESTÃO**

#### **1.1 CONTROLES INTERNOS**

##### **1.1.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos**

###### **1.1.1.1 INFORMAÇÃO**

### **Alterações Institucionais do MDIC em 2016**



## Fato

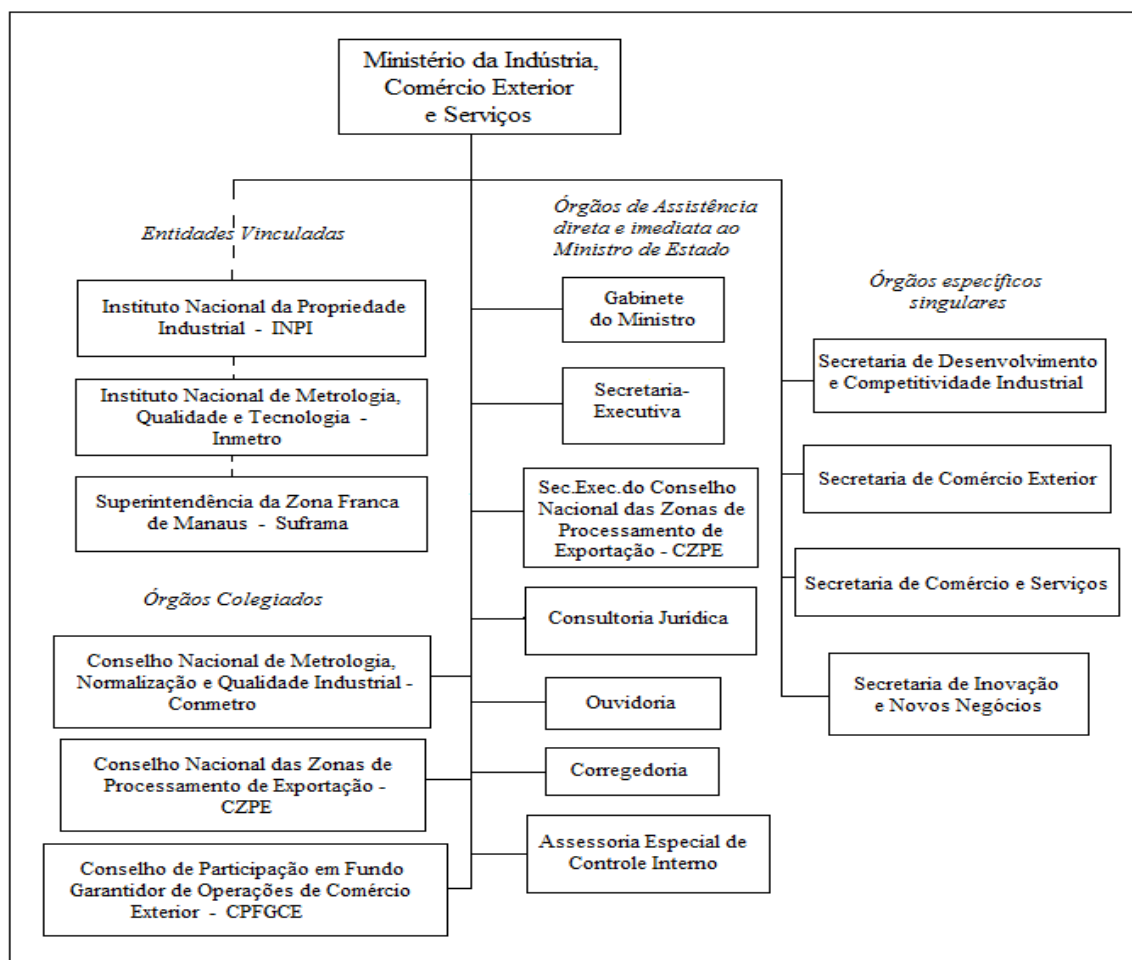
### Contexto Institucional

O Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (Mdic) deve estabelecer as políticas de desenvolvimento da indústria, do comércio e dos serviços; propriedade intelectual e transferência de tecnologia; metrologia, normalização e qualidade industrial; políticas de comércio exterior e de apoio à microempresa, à empresa de pequeno porte e ao artesanato. Convém destacar que, pela Medida Provisória nº 782, de 31 de maio de 2017, foi acrescentada às competências do Ministério atividades relacionadas à aquicultura e pesca.

O Mdic, por meio da Medida Provisória nº 782, artigo 44, teve sua estrutura básica reformulada, de modo a comportar a seguinte estrutura: Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial; Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação; Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca; Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa; Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior; e até cinco Secretarias.

O Ministério apresenta a Estrutura Regimental composta por órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado, órgãos específicos singulares, órgãos colegiados e entidades vinculadas. No exercício de 2016, conforme Decreto nº 8.917, de 29 de novembro de 2016, a estrutura do Mdic era a seguinte:

Quadro 01: Estrutura Regimental Mdic



Fonte: Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do Mdic – exercício 2016



Consoante o observado, o Mdic apresenta em sua estrutura organizacional diversas Secretarias finalísticas, cujas atividades são descritas a seguir:

- A Secretaria-Executiva (SE) realiza a supervisão e coordenação das atividades das demais Secretarias que integram a estrutura do Ministério, bem como das entidades vinculadas; coordena os estudos relacionados a anteprojetos de lei, medidas provisórias, decretos e outros atos normativos; coordena as atividades relacionadas a crédito à exportação, vinculadas ao Ministério; além de outras atividades legais.
- Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade Industrial (SDCI) tem como competência: formular e propor a implementação, o monitoramento e a avaliação da política industrial brasileira e articular-se com órgãos, entidades e instituições públicas e privadas; formular, propor e coordenar políticas públicas, programas, projetos e ações para a elevação da competitividade industrial e o desenvolvimento industrial; articular-se com órgãos e entidades públicas e instituições privadas, bem como promover ações as ações que fomentem a produtividade empresarial;
- Secretaria de Comércio Exterior (Secex) deve formular propostas de políticas e programas de comércio exterior e estabelecer normas a sua implementação; propor medidas de políticas fiscal e cambial, de financiamento, de recuperação de créditos à exportação, de seguro, de transportes e fretes e de promoção comercial; planejar, orientar e supervisionar a execução políticas e programas de operacionalização de comércio exterior e estabelecer as normas necessárias à sua implementação; dentre outras competências;
- Secretaria de Comércio e Serviços (SCS) possui as atribuições de formular, coordenar, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas que contribuam para o desenvolvimento do setor de comércio e serviços; coordenar, acompanhar e avaliar as ações e os programas que afetem a competitividade dos setores de comércio e serviços; formular propostas de políticas e programas de comércio exterior de serviços e estabelecer normas e medidas necessárias à sua implementação.
- À Secretaria de Inovação e Novos Negócios (SIN) compete elaborar políticas e programas para geração e difusão da inovação no setor produtivo; coordenar a formulação das propostas de inovação da política industrial nacional; formular e implementar ações que promovam o empreendedorismo inovador e o ambiente de capital de risco e propor políticas e programas para a formação de talentos e a qualificação de recursos humanos baseados nas necessidades atuais e futuras do setor produtivo.
- Secretaria-Executiva do Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE) tem como objetivo prestar apoio técnico e administrativo ao CZPE; propor ao CZPE os parâmetros básicos para a avaliação técnica de projetos industriais; emitir parecer conclusivo sobre as propostas de criação de Zonas de Processamento de Exportação (ZPE) e os projetos de instalação de empresas em ZPE, além de outras atividades regimentais.



Em virtude das mudanças ocorridas na Administração Pública Federal, durante o exercício de 2016, o Mdic sofreu diversas alterações em sua estrutura regimental.

O Decreto nº 4.584, de 05 de fevereiro de 2003, que instituiu o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil – Apex-Brasil, foi alterado em seu art. 7º, pelo Decreto nº 8.788, de 21 de junho de 2016, que delegou ao Ministro de Estado das Relações Exteriores a supervisão da gestão da Apex-Brasil. Dessa forma, a Apex-Brasil, que estava sob a supervisão do Mdic, deixou de estar subordinada ao Ministério.

A Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, que converteu, em lei, a Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, também acarretou mudanças nas atribuições do Mdic. O art. 7º, parágrafo único, inc. IV, transferiu o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e, além disso, deslocou a Secretaria Executiva da Câmara de Comércio Exterior (Camex) para a estrutura do Ministério das Relações Exteriores<sup>12</sup>.

O Decreto nº 8.807, de 12 de julho de 2016, alterou a presidência do Conselho de deliberação da Câmara de Comércio Exterior<sup>13</sup> (Camex), que tinha como presidente o Ministro do Mdic, transferindo-a para Presidência da República. O Decreto nº 9.029, de 10 de abril de 2017, por sua vez, transfere a presidência da Camex para o Chefe da Casa Civil da Presidência da República. O referido Decreto, em seu art. 7º, também transferiu a Secretaria-Executiva do Programa Bem Mais Simples do Mdic para a Secretaria de Governo da Presidência da República. Ressalta-se, contudo, que, com o advento da Medida Provisória nº 782/2017, a Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior- (Camex) voltou a integrar a estrutura do Mdic.

Por último, destaca-se que a Secretaria de Aquicultura e Pesca, o Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca e a Secretaria Especial de Micro e Pequena Empresa foram transferidos para o Ministério em observância ao Decreto nº 9.004, de 13 de março de 2017.

### 1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

#### **Intempestividade das providências voltadas a viabilizar a análise de impacto do Programa Inovar-Auto**

##### **Fato**

O Art. 33 do Decreto nº 7.819, de 03 de outubro de 2012, instituiu Grupo de Acompanhamento composto de representantes dos Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Ciência, Tecnologia e Inovação,

---

<sup>12</sup> Na mesma direção, o art. 4º do Decreto nº 8.823, de 28 de julho de 2016, remanejou os cargos em comissão componentes da Secretaria Executiva da Camex do Mdic para o Ministério de Relações Exteriores.

<sup>13</sup> A CAMEX terá como órgão de deliberação superior e final um Conselho de Ministros, composto pelos seguintes Ministros de Estado: I - Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que o presidirá; II - da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; III - das Relações Exteriores; IV - da Fazenda; V - dos Transportes, Portos e Aviação Civil; VI - da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; VII - do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e IX - Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República.



designados por ato conjunto, com o objetivo de definir os critérios para monitoramento dos impactos deste Decreto em termos de produção, emprego, investimento, inovação, preço e agregação de valor.

No entanto, somente a partir da publicação da Portaria Interministerial MDIC/MF/MCTIC nº 326, de 19 de dezembro de 2016, foram designados os representantes de cada Ministério que compõem o referido Grupo de Acompanhamento. Ressalta-se que o Mdic informou que *“não obstante o Grupo estar devidamente constituído, até o presente momento não foi realizada nenhuma reunião formal dos membros, inclusive alguns dos membros designados estão agora trabalhando em outros órgãos, ou em áreas não correlatas ao assunto. Contudo, representantes dos Ministérios compreendidos no Grupo de Acompanhamento, bem como representantes de outros órgãos do Governo Federal têm se reunido para as discussões que dizem respeito à construção do próximo ciclo da política automotiva, nas quais os resultados alcançados pelo Inovar-Auto e seus impactos são abordados”*. (grifo nosso)

Por outro lado, o Mdic informou também que, no ano de 2016, foi feita uma avaliação do Programa por consultor da UNESCO contratado pelo Ministério, que está sendo utilizada como subsídio para a construção do próximo ciclo da política automotiva.

Em síntese, as conclusões alcançadas pela avaliação: *“(a) quase 30% em dispêndios adicionais em atividades de pesquisa e desenvolvimento entre 2013 e 2015; (b) aumento de quase R\$ 200 milhões nos dispêndios para desenvolvimento de novos produtos ou processos; (c) aumento de R\$ 1,5 bilhão entre 2013 e 2015 nos dispêndios em atividades de engenharia, tecnologia industrial básica e desenvolvimento de fornecedores; (d) experimentou-se, em meio a uma forte crise, recuperação das compras de insumos e materiais estratégicos e ferramentaria entre 2015 e 2016; (e) sintonia e sincronização com as políticas aplicadas em outros países”*.

A contratação da consultoria realizada, em 27 de junho de 2016, pela Unesco, no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica Internacional com o Mdic, número 914BRZ2019, teve por finalidade a *“elaboração de estudo sobre os impactos do Programa Inovar-Auto na indústria automotiva nacional, identificando áreas de concentração, esforços e foco estratégico para um novo ciclo de política para o setor”*, para a qual foram definidos cinco produtos:

- Produto 1 – Analisar o impacto do Programa Inovar-Auto em pesquisa e desenvolvimento;
- Produto 2 – Analisar o impacto do Programa Inovar-Auto em engenharia e desenvolvimento de fornecedores;
- Produto 3 – Analisar o impacto do Programa Inovar-Auto na área de compras locais de insumos estratégicos e ferramentaria;
- Produto 4 – Realizar levantamento de experiências internacionais (provenientes de órgãos governamentais, institutos de pesquisa, associações e organizações internacionais) em temas da indústria automotiva;



- Produto 5 – Realizar comparação dos estudos efetuados nos demais produtos e fazer propostas ao Programa Inovar-Auto.

O produto final foi entregue em 15 de dezembro de 2016 e teve seu aceite formalizado em 19 de dezembro de 2016.

Verifica-se, portanto, que a Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade Industrial (SDCI) buscou, em certa medida, e antes da publicação da Portaria Interministerial nº 326, suprir e substituir a definida e necessária avaliação dos impactos e da efetividade do Programa baseada no mecanismo interministerial regulamentado no Decreto nº 7819/12, pela avaliação individualizada produzida pela consultoria, contratada e entregue antes da mencionada Portaria Interministerial de designação dos membros do Grupo de Acompanhamento.

Há que se ressaltar, entretanto, que, apesar de endereçada a avaliar o impacto de aspectos do Programa Inovar-Auto, de ter apresentado conclusão positiva em relação ao incremento dos dispêndios incentivados pelo Inovar-Auto e de ter apresentado análises e recomendações certamente necessárias e úteis a um novo ciclo do programa, houve, segundo o autor, “*graves deficiências que estabelecem limites rigorosos para o alcance deste trabalho*”<sup>14</sup>, que impediram a realização de avaliação de impacto tradicional e que transformaram boa parte das considerações sobre o impacto em possibilidades e “palpites”.

Entre as dificuldades abundantemente citadas pelo consultor, podemos citar como exemplos os seguintes trechos extraídos dos três produtos destinados a apresentar os impactos do Programa:

*“Um nexó de causalidade entre o Inovar-Auto e os resultados do programa não pode ser estabelecido porque não há informações sobre o comportamento das empresas antes da execução do programa e porque as empresas participam voluntariamente”*.<sup>15</sup>

*“Esta avaliação preliminar do impacto tem várias deficiências que reduzem o alcance e o âmbito da análise. A principal fraqueza é a disponibilidade de dados. Os únicos dados disponíveis sobre as compras de materiais estratégicos e de ferramentas foram coletados sistematicamente desde janeiro de 2015. Não se tem informações disponíveis sobre as compras antes da execução do Programa Inovar-Auto e nenhuma informação foi coletada sistematicamente sobre os dois primeiros anos do programa (2013 e 2014)”*.<sup>16</sup>

*“ O programa precisa de uma avaliação de impacto mais rigorosa, uma avaliação que use as técnicas mais utilizadas para estimar os impactos e os benefícios das políticas públicas. Para tal esforço, as empresas e os fornecedores devem comprometer-se a apresentar informações anualmente sobre variáveis e processos críticos que podem ser usados em exercícios estatísticos ou econométricos e que produzem uma melhor descrição da forma como os benefícios do programa se acumulam, como são usados pelas empresas*

---

<sup>14</sup> Página 47, Produto 2.

<sup>15</sup> Página 7 do Produto 2.

<sup>16</sup> Página 46, Produto 3



*e como o comportamento e as expectativas mudam por causa da existência das políticas industriais. Uma melhor política demanda uma avaliação mais rigorosa, o que é uma tarefa que deve ser compartilhada entre o governo, as empresas e os representantes do setor”.*<sup>17</sup>

E, de fato, não se encontram, nos produtos apresentados, comparações que demonstrem e permitam concluir o impacto gerado pelo programa sobre as variáveis elencadas no Decreto nº 7.819/2012: produção, emprego, investimento, inovação, preço e agregação de valor, salvo o aumento dos investimentos em função dos dispêndios específicos.

Em 19 de dezembro de 2016, paralelamente ao contexto de tais resultados limitados e das recomendações oriundas da Consultoria, a SDCI, por meio da Portaria Interministerial MDIC/MF/MCTIC nº 326, além de designar os membros do Grupo de Acompanhamento, estabeleceu que, para alcance do objetivo de definição dos critérios para monitoramento dos impactos do Programa, o mencionado Grupo deverá (Art. 2º):

*§1º, “I - propor estratégia de avaliação de impacto do Programa;*

*II - elaborar estrutura analítica do Programa frente aos acordos internacionais dos quais o País é signatário;*

*III - elaborar Termo de Referência que contenha os aspectos conceituais relevantes atinentes à política industrial dirigida ao setor automotivo e ao Programa; e*

*IV - elaborar e propor diretrizes gerais e critérios de ação conjunta governamental para a promoção da eficiência e da competitividade do setor automotivo, respeitando as especificidades de atuação dos órgãos governamentais e estimulando a parceria, a sinergia e a complementaridade de ações;*

*§2º A avaliação de impacto de que trata o caput deve identificar o efeito causal do Programa sobre os resultados esperados, por meio de metodologia que permita a comparação entre o resultado observado e aquele estimado na ausência do Programa.*

*§3º Os resultados da avaliação de impacto deverão ser combinados com informações sobre os custos do Programa e os resultados esperados e a avaliação do impacto sobre a concorrência e a alocação de recursos produtivos.”*

Não obstante o reconhecimento do avanço que representa o detalhamento da atuação do Grupo de Acompanhamento, vislumbra-se sério atraso e possível comprometimento desta atuação, com risco de intempestividade das avaliações de impacto que venham a ser produzidas, impossibilitando a oportuna realimentação do processo de formulação do arcabouço normativo do novo Ciclo de Política Automotiva, previsto para iniciar em 2018, uma vez que o Programa Inovar-Auto terá aplicação somente até 31 de dezembro de 2017. Além do mais, diante das constatações da consultoria quanto à falta de dados

---

<sup>17</sup> Página 70, Produto 2.



necessários a uma avaliação de impacto, indaga-se a efetiva viabilidade de consecução das metas estabelecidas nos parágrafos §2º e §3º.

Na realidade, em se tratando do monitoramento e do Grupo de Acompanhamento, pressupõe-se concomitância entre a execução e a ação analítica. Era de se esperar, portanto, que tivesse ocorrido, já em momento imediatamente subsequente à regulamentação do Programa Inovar-Auto, promovida pelo Decreto nº 7819, de 3 de outubro de 2012, o estabelecimento das diretrizes, dos critérios e da estratégia voltada a sistematizar e articular a produção e o registro de informações, pré-requisitos das iniciativas visando o monitoramento do impacto.

Era também de se esperar, já nos anos iniciais do primeiro ciclo da Política Automotiva, a promoção dos devidos estudos e das iniciativas voltadas ao acompanhamento do impacto da Política, o que teria, ainda, gerado oportunidade para diagnóstico e correção das fragilidades ora identificadas e que hoje, ao final do ciclo, podem inviabilizar uma avaliação de impacto consistente. No entanto, constatou-se o transcurso de 4 anos entre a instituição do Grupo de Acompanhamento e a designação de seus membros responsáveis pela definição dos fundamentos estratégicos e metodológicos do monitoramento de impacto do Programa.

Ressalta-se que as discussões com os representantes do setor automotivo estão em andamento e a finalização da proposta da nova Política Automotiva é apontada para 04 de julho de 2017 de acordo com os cronogramas divulgados.

Apesar do novo ciclo da Política Automotiva, já anunciado pelo Mdic, chamado de Rota 2030, pretender redirecionamento de foco do mercado interno para o mercado global e uma maior integração competitiva, as apresentações e avaliações oficiais presenciadas até o momento apontam para a manutenção ou mesmo ampliação dos mecanismos de incentivo fiscal.

Com esta perspectiva, a avaliação de impacto da Política Automotiva, já necessária e prevista em norma para o primeiro ciclo, contando então com adequado e suficiente conjunto e fluxo de dados e com metodologia clara de confrontação entre o custo e o benefício, torna-se premente condição para lançamento do segundo e novo ciclo.

Não é por demais mencionar que a sociedade brasileira enfrenta os reflexos de uma grave crise fiscal e que alocações do gênero, entendidas como “*gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais*”<sup>18</sup>, sofrem contestações contundentes quanto à sua oportunidade e validade.

Oportuno, também, considerar a existência de disputa aberta por alegado descumprimento de acordos no âmbito da Organização Mundial do Comércio – OMC, em função de políticas brasileiras de renúncia fiscal com requisitos de conteúdo local, dentre elas o Inovar-Auto, com notícias que informam que o País perdeu em 1ª instância<sup>19</sup>. E a perspectiva, segundo o consultor aqui mencionado, é que “*algumas das*

---

<sup>18</sup> Conceito de Gastos Tributários segundo a RFB, em Demonstrativo de Gastos Tributários – PLOA 2017.

<sup>19</sup> <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,politica-industrial-brasileira-e-condenada-na-omc,10000087734>



*políticas brasileiras podem ser questionadas internacionalmente no futuro, como é feito atualmente(...)na medida em que mais tecnologias sejam necessárias para as indústrias(...)*”.

Cabe ressaltar, ainda, que tais mecanismos de incentivo por meio de desonerações fiscais acabam por ampliar o número de órgãos e pastas a serem envolvidas na concepção, no acompanhamento e na avaliação das políticas, em especial e obrigatoriamente, o Ministério da Fazenda e, conseqüentemente, a Receita Federal do Brasil. Tal ampliação acarreta, assim, dificuldade de coordenação, iniciativa e tempestividade que já foram objeto de relatos e constatações desta CGU. Implicam, ademais, na submissão a alegações de sigilo que impõem limites ou mesmo impedem a atuação do Controle Interno quando este avança na requisição de informações e na verificação do cumprimento das obrigações e condicionantes pelas empresas em assuntos de ordem tributária.<sup>20</sup>

As renúncias tributárias são, portanto, mecanismos de implementação de políticas públicas cujos benefícios precisam estar claramente expostos e dimensionados frente aos custos e riscos envolvidos.

Entende-se, conclusivamente, ser inescapável se valer de tempestiva e frequente avaliação de impacto que ampare e permita ao Estado identificar os efeitos de suas ações e opções, programas e políticas, assim como o possibilite manter ou alterar rumos, se assim for o caso, voltando-se para trajetórias virtuosas de desenvolvimento econômico e social.

## **Causa**

Intempestiva orientação, produzida pela Portaria Interministerial MDIC/MF/MCTIC nº 326, de 19 de dezembro de 2016, e ausência de adequada sistematização do processo de avaliação de impacto da Política.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

A Unidade discordou da conclusão alcançada pela CGU. Para efeito de fundamentação, trouxe elementos conceituais relacionados a Sistema de Avaliação e Monitoramento, Avaliação de Programas e Políticas Públicas, avaliação diagnóstica, de implementação, de desenho, dos resultados e do impacto do Programa, com alguns trechos e suas citações adiante destacados:

*“[...] monitoramento constitui um processo sistemático e contínuo de acompanhamento de uma política, programa ou projeto, baseado em um conjunto restrito, significativo e periódico de informações, que permite uma rápida avaliação situacional e uma identificação de fragilidades na execução, com o objetivo de subsidiar a intervenção oportuna e a correção tempestiva para o atingimento de seus resultados e impactos.”[...]*

---

<sup>20</sup> Esclarece-se que as alegações de sigilo mencionadas são as que incidem sobre assuntos de ordem tributária, a cargo da RFB, e que não houve qualquer restrição imposta diretamente pela SDCI, que também se vê afetada por tais restrições de informações úteis aos seus controles.



*Nesse sentido, monitoramento e avaliação são processos analíticos organicamente articulados, que se complementam no tempo. Os indicadores de monitoramento – resumidos em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento – podem apontar sinais de normalidade em pontos críticos do desenho operacional de programas, orientando a tomada de decisões cabíveis de correção, ou mesmo a investigação adicional das causas da persistência do problema identificado (JANNUZZI, 2014[2])[...]*

*Sistemas efetivos de monitoramento partem do desenho do programa, selecionando indicadores-chave com os dados gerados na operação e atividades do próprio programa. Os indicadores de monitoramento permitem antecipar, ainda que com imperfeições, as tendências e os desvios indesejáveis na execução dos programas [...]*

*A avaliação de impacto procura identificar os efeitos produzidos sobre uma população-alvo de um programa, verificar se as atividades previstas foram executadas, e se os resultados finais esperados foram alcançados. O foco desse tipo de estudo é detectar mudanças nas condições de um grupo-alvo, como resultado de um programa e em que medida as mudanças ocorreram na direção esperada, com o objetivo de identificar os efeitos líquidos de uma intervenção.”*

Enumerou providências acordadas junto ao TCU e junto a esta CGU, envolvendo, dentre outros, a manualização do Programa, seus normativos e Sistemas informatizados.

Ademais, descreveu o painel de indicadores sob monitoramento, com suas respectivas metas.

Esclareceu também que a consultoria contratada visou avaliar resultados imediatos e promover análise comparativa do desenho do Programa, observando que as limitações a partir dela expostas implicam a rediscussão das premissas e fundamentos da avaliação de programas:

*“Reconhecidos e, na medida do possível, sanados os desafios da execução, os esforços devem se voltar à avaliação dos resultados e impactos do programa, quando é necessária uma investigação mais exaustiva sobre os componentes da intervenção, abordando seus objetivos, seu desenho, arranjos operacionais, impactos mais abrangentes, e a capacidade de inovação e redesenho frente ao contexto dinâmico em que o Programas foi operado. [...]*

*Quanto à avaliação de resultados, constituída, em geral, por resultados imediatos – os resultados de médio prazo e resultados de longo prazo recaem no escopo da avaliação de impacto -, conforme informado anteriormente por este MDIC, foi realizada no ano de 2016, por consultor da UNESCO. O foco foi nos resultados imediatos e no desenho do Programa, em uma análise comparativa com outros Programas no mundo, como ressaltado pela CGU”.*

Informou, ainda, acerca de definições e entendimentos alcançados na primeira reunião do Grupo de Acompanhamento ocorrida em 09 de junho último. Afirmou o entendimento da Unidade de que, em função das avaliações até então existentes, portanto sem a avaliação dos impactos do Programa, há com elas o arcabouço necessário e suficiente para o novo Programa, qual seria o momento mais adequado de realização da mencionada avaliação, bem como a perspectiva na qual o novo ciclo da Política está inserida. Conclui, então, ressaltando o uso do qualificativo “*intempestividade*” para a avaliação de impacto:



*“De maneira que, neste ponto retorna-se à conclusão da CGU sobre a intempestividade da avaliação de impacto[...]Para reiterar que, as considerações acerca da concomitância entre a execução e a ação analítica, esta resta demonstrada no presente texto, e o mesmo no que se refere à avaliação de impacto em um contexto mais amplo, cuja definição do momento de realização (timing), cabe ao gestor do Programa. Contudo, estudos demonstram que deve ser realizada após o término da fase ou do Programa dando tempo para que a intervenção gere o impacto a ser estudado.  
[...]*

*Destaque-se que a Rota 2030 buscará estabelecer uma visão de longo prazo, com regras claras, previsibilidade e faseamento das mudanças, elementos necessários para dar segurança aos investimentos e possibilitar continuidade na trajetória de incremento de competitividade sistêmica buscada pelo Governo e pela indústria.*

*[...] do ponto de vista do Programa em tela, as avaliações foram e vêm sendo realizadas tempestivamente. Aprofundamentos e aperfeiçoamentos sempre são possíveis, contudo, é impossível avaliar impactos além dos imediatos (resultados), sem possibilitar que a política pública gere esse impacto a ser medido – timing de avaliação”.*

### **Análise do Controle Interno**

A Unidade discordou da intempestividade afirmada e invocou elementos conceituais ao defender que o “*momento da realização (timing)*” da avaliação de impacto “*cabe ao gestor do Programa*” e que “*estudos demonstram que deve ser realizada após o término da fase ou do Programa, dando tempo para que a intervenção gere o impacto a ser estudado*”.

Importante reforçar, entretanto, que o pressuposto essencial, objeto e ponto de partida da conclusão alcançada por esta CGU é o preceito normativo. Portanto, para analisar o posicionamento da Unidade, vale resgatá-lo e mantê-lo como referencial<sup>21</sup>:

*“Art. 33. Fica instituído Grupo de Acompanhamento composto de representantes dos Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Ciência, Tecnologia e Inovação, designados por ato conjunto, com o objetivo de definir os critérios para monitoramento dos impactos deste Decreto em termos de produção, emprego, investimento, inovação, preço e agregação de valor” (grifo nosso).*

Verifica-se que o preceito normativo aponta literalmente para a realização de “*monitoramento dos impactos*”, implicando assim, em função da utilização do termo “*monitoramento*”, a ideia de acompanhamento, ou seja, ação paralela à execução, periódica, visando aferir os impactos. Em momento, portanto, diferente do argumentado na Manifestação da Unidade.

Não é por demais mencionar que o Programa tem duração plurianual, prevista para mais de cinco anos, com habilitações renovadas a cada período de 12 meses, regulamentado em 03 de outubro de 2012 e com duração estabelecida até 31 de dezembro de 2017.

Identifica-se no preceito normativo também a preocupação e a iniciativa proativa de instituir Grupo de Acompanhamento, de definir sua composição, seu objetivo

---

<sup>21</sup> Art. 33 do Decreto nº 7.819, de 03 de outubro de 2012



primordial e de estabelecer os aspectos que a análise de impacto minimamente deveria abordar.

E nesse sentido, como já mencionado nos fatos, era de se esperar que as providências adotadas por meio da Portaria Interministerial MDIC/MF/MCTIC nº 326, de 19 de dezembro de 2016, já tivessem sido adotadas. De fato, que o Grupo de Acompanhamento já houvesse sido nomeado, se reunido e apresentado produtos norteadores, garantindo maior eficácia para o art. 33 do Decreto.

Por outro lado, entende-se que as considerações conceituais ora trazidas na manifestação, que recomendam uma avaliação *ex-post* (meses ou anos após a conclusão do projeto), já deveriam ter sido consideradas na construção do arcabouço normativo, o que evitaria a discussão sobre o conteúdo da expressão “monitoramento dos impactos”.

Não obstante, destaca-se que a primeira reunião do Grupo só veio a ocorrer em 09 de junho de 2017, ou seja, um período superior a quatro anos após sua instituição. Nessa ocasião, estabeleceu-se que *“a avaliação de impacto de médio e longo prazo do Programa será ex-post, conforme definido na literatura sobre o tema”*, mas questionou-se, em relação às providências colocadas sob sua responsabilidade por meio da Portaria MF-MDIC-MCTIC nº 326, *“se haveria efetiva viabilidade de consecução das metas estabelecidas”*. Em desdobramento concluiu-se *“que dificilmente isso será alcançado sem grandes limitações, contudo, isso não deve obstaculizar que se tente chegar às respostas para os questionamentos propostos”*.

Diante do exposto, já se identifica intempestividade na atuação e no consequente diagnóstico apresentado.

Porém, não apenas este fator fundamenta o entendimento de que houve intempestividade nas ações e providências voltadas à análise de impacto do Programa Inovar-Auto nos termos previstos no regulamento. Como também já exposto no fato, em meados do ano de 2016, houve a contratação de consultor cujos produtos foram entregues ao longo do segundo semestre do mencionado ano, com último produto entregue em dezembro.

Consta, no Termo de Referência da mencionada contratação, a demanda e caracterização do produto a ser entregue pelo consultor como sendo análises e estudo de impacto, sob a justificativa de que *“o programa Inovar-Auto tem seu primeiro ciclo com previsão de encerramento em 2017. É importante avaliar os resultados desse primeiro ciclo para propor eventuais ajustes e adaptações para o novo ciclo da política para a o setor automotivo”*.

As ressalvas e conclusões alcançadas pela consultoria contratada apontam para a não sistematização necessária a uma análise de impacto com base metodológica convencional e suficiente, ressaltando, repetidamente, a indisponibilidade de dados antes e mesmo após o início do Programa, recomendando, inclusive, que fossem definidos *“mecanismos que permitam uma maior participação e colaboração das empresas numa avaliação de impacto mais rigorosa do programa”*.

Verifica-se, portanto, que providências prévias e necessárias são esperadas diante da necessidade e da determinação normativa de realização de análise de impacto, tendo como exemplo claro a normatização, a coleta e sistematização suficiente de dados, providências estas não verificadas.

Nesse sentido, identifica-se, novamente, e na melhor das hipóteses, intempestividade na adequada sistematização do processo avaliativo, que acabou por culminar com a ocorrência de “graves deficiências” que estabeleceram “limites rigorosos para o alcance” do trabalho endereçado a produzir uma primeira abordagem a respeito do impacto da política.

Assim, diante do iminente ciclo da Política<sup>22</sup> que se pretende iniciar; diante dos elementos conceituais e teóricos apresentados pela Unidade; diante dos questionamentos, ponderações, necessidade de rediscussão e objeções à avaliação de impacto, também trazidas na manifestação da Unidade, em especial as citadas a seguir:

- *“se as limitações da avaliação de impacto devem impedir sua realização e se devemos esperar o contexto ideal para fazer avaliação de programa, ou, mesmo com todas as limitações, deve-se buscar fazer avaliação de impacto”.*
- *“destaca-se que as três principais objeções à avaliação de impacto de políticas públicas, seja de curto ou de médio e longo prazo, é a dificuldade de mensuração e de divulgação dos resultados, e a própria inutilidade efetiva da avaliação de impacto, face às limitações impostas (OLIVEIRA e MARTINS, 2003). Essas objeções contêm implicações imediatas nos processos de prestação de contas e de gestão, e expõe a necessidade de serem rediscutidas as premissas e fundamentos orientadores da avaliação de Programas.”*
- *“é impossível avaliar impactos além dos imediatos (resultados), sem possibilitar que a política pública gere esse impacto a ser medido – timing de avaliação.”*

Além disso, diante do reconhecimento da importância da avaliação de impacto, já manifestada por ambas as partes e da compartilhada percepção de que o atual momento fiscal não pode paralisar a ação pública, o que implica, por conseguinte, ampliação da preocupação e da necessidade de demonstração dos resultados e impactos das políticas de longo prazo, postas em manutenção<sup>23</sup>, frente às opções e limitações de recursos existentes, apresenta-se a recomendação exposta em campo próprio, objetivando que os problemas detectados não se repitam na definição do novo ciclo da política automotiva.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Realizar estudos, discussões e a sistematização da avaliação de impacto do Programa Inovar-Auto: a) Considerar e incluir definições, limitações e horizonte temporal da avaliação, resultantes desse processo de sistematização, na regulamentação e orientação do novo ciclo da política automotiva; e b) dar público e transparente conhecimento do resultado das avaliações de impacto realizadas e de eventual conclusão da inviabilidade ou da existência de limitações intransponíveis às suas realizações, tanto em relação ao novo ciclo quanto ao ciclo anterior.

### **1.1.1.3 INFORMAÇÃO**

#### **Acompanhamento da avaliação de cumprimento dos compromissos do programa Inovar-Auto**

<sup>22</sup> Intitulado Novo Ciclo da Política Automotiva e a Rota 2030 - Mobilidade e Logística

<sup>23</sup> Políticas de fomento de longo prazo, executadas em renovados ciclos de regulamentação.





## Fato

A partir de avaliação anterior sobre o atendimento dos compromissos assumidos pelas empresas e pactuados junto ao Mdic, o Relatório de Auditoria CGU 201503383, encaminhado em 08/10/2015, constatou “Ausência de verificação completa do atendimento dos compromissos pactuados com as empresas habilitadas no regime Inovar-Auto”.

A situação encontrada, à época, revelou a não implantação de controles adicionais às informações auto declaratórias advindas das empresas habilitadas no regime, para as seguintes contrapartidas e limites, com exceção dos dispêndios em insumos estratégicos e ferramentaria:

- a) Depósitos no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT;
- b) Dispêndios em Pesquisa e Desenvolvimento;
- c) Dispêndios em Engenharia, TIB (Tecnologia Industrial Básica) e Capacitação de Fornecedores;
- d) Cotas de importação de veículos com benefício tributário;
- e) Realização mínima de etapas fabris.

Na ocasião, recomendou-se “instituir os mecanismos adicionais necessários para a verificação completa do atendimento dos compromissos pactuados com as empresas habilitadas, estabelecendo cronograma de implementação dos mecanismos de verificação dos compromissos, conforme exigência do parágrafo único do art. 19 do Decreto nº. 7.819/2012”.

Posteriormente, especificamente em relação aos depósitos no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), o Relatório de Auditoria CGU 201505890 apontou a existência de divergências entre o somatório dos valores informados pelo Mdic, correspondentes aos depósitos efetuados entre 2013 e 2015 pelas empresas habilitadas, e o saldo da Conta do Fundo, informado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTI), estando o último maior. Recomendou-se, para tanto, a adoção de “*mecanismos de controle, conjuntamente com o MCTI e o Ministério da Fazenda (MF), de modo a possibilitar que o Comitê Gestor promova a correta conferência entre os valores dos depósitos no FNDCT informados pelas empresas ao MDIC e os valores efetivamente depositados no FNDCT*”.

Em relação à observância às cotas de importação de veículos com benefício fiscal, o mesmo Relatório de Auditoria CGU 201505890 constatou a ausência de rotina de validação dos quantitativos de importações informados por empresas habilitadas e volumes de importações pelas empresas, superiores aos limites definidos<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Somente foram verificadas as cotas de importação beneficiadas com redução de IPI, a partir da extração de registros do Sistema Siscomex por meio do acesso à ferramenta DW-Siscomex, fornecido pelo MDIC. Não obstante, mencionada ferramenta não extrai os fundamentos legais das reduções de alíquota concedidas, teoricamente registradas no Siscomex, fator que gerou imprecisões nos levantamentos e a necessidade de apuração conclusivas pela SDCI, após consultas e demonstrações pelas empresas



Recomendou-se “Concluir a apuração já iniciada, no prazo máximo de 30 dias, sobre a concessão de benefícios do IPI no Regime Inovar-Auto, adotando as providências de sua alçada e aplicando as penalidades previstas, nos casos de confirmação da inobservância aos limites de importação autorizados, em harmonia e colaboração com as apurações de ordem tributária e penalidades impostas pela RFB e, ainda, “Implementar rotinas e procedimentos de acompanhamento dos limites quantitativos incidentes sobre as importações beneficiadas com incentivos fiscais”.

Partindo-se de tal histórico, a verificação da situação atual dos controles de atendimento dos compromissos indicou avanços.

Em relação à implementação de rotina de acompanhamento das cotas de importação<sup>25</sup>, a unidade informou ter implementado sistemática de cotejamento a partir de dados recebidos pelas empresas, relativos ao ano de 2016, tendo apresentado quadros demonstrativos dos cotejamentos e análises referentes aos três primeiros trimestres e previsão de término do cotejamento referente ao quarto trimestre em maio de 2017, evidenciando, assim, a implementação de rotina nos moldes do recomendado.

Igualmente, apresentou quadro demonstrativo das análises correspondentes aos anos de 2012 a 2015 para todas as empresas habilitadas, não identificando descumprimento das cotas. Vale ressaltar que foram apresentadas duas versões do quadro demonstrativo em função da inclusão de coluna adicional explicativa, solicitada por esta CGU. Entretanto, entre as duas versões, foram verificadas divergências não explicadas em relação ao total de veículos importados por duas empresas<sup>26</sup>.

Quanto à finalização da apuração iniciada, a SDCI diligenciou as 5 empresas apontadas para esclarecimento das inconsistências observadas, analisou as informações e as eventuais retificações promovidas nas Declarações de Importação (DI), reavaliou o cotejamento entre cotas versus importações realizadas e concluiu que não houve ocorrência de importação superior à cota autorizada, tendo encaminhado o resultado da apuração à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) para a análise e providências de sua alçada, considerando as alterações de DI e reenquadramentos dos benefícios tributários efetuados em parte dos casos. Concluiu, também, que boa parte das divergências decorreu de reduções de IPI amparadas por outras bases legais.

Assim, diante dos exames, evidências e informações recebidas, entende-se que a Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade Industrial (SDCI) implementou controles sobre as cotas de importações beneficiadas com redução de alíquota de IPI. Não obstante, não é possível concluir ainda sobre a consistência plena ou suficiente de tais controles. Além das divergências e imprecisões nos levantamentos já mencionadas e ocorridas em diversos momentos de confrontação de resultados, sabe-se que a rotina implementada envolve extração de dados por meio do DW-iComex<sup>27</sup>, com posteriores

---

habilitadas. Importante ainda ressaltar a impossibilidade de se verificar as cotas de importação incidentes sobre o crédito presumido, uma vez que não identificáveis a partir da ferramenta disponibilizada.

<sup>25</sup> Cotas de importação de veículos com redução de alíquota de IPI tendo como fundamento o Artigo 22 do Decreto 7819/2012.

<sup>26</sup> Essa divergência não foi avaliada neste trabalho, no entanto, pode constar do escopo de auditoria futura.

<sup>27</sup> Sistema de consulta a informações consolidadas e customização de relatórios a partir de dados do Siscomex.



tratamento e filtragem manuais, procedimentos que elevam o risco de erros nos resultados preliminares e que, por vezes, exigem desdobramentos em diligências junto às empresas e análises individualizadas de campos textuais das declarações de importação, impactando a otimização de recursos certamente escassos (tempo, pessoal técnico, etc.)<sup>28</sup>.

Em relação à conciliação entre os valores informados pelas empresas como depositados no FNDCT e o saldo da conta do Fundo, a SDCI reforçou que não tem ingerência sobre as atividades do Comitê Gestor do FNDCT, instituído pela Portaria MCTI nº 5, de 20 de janeiro de 2015, e que, portanto, encontra-se impossibilitada de adotar mecanismos de controle que permitam o acompanhamento e conferência dos depósitos no fundo. Considerada pertinente a manifestação, esta CGU dará continuidade ao acompanhamento deste ponto de controle juntamente ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC).

Em relação aos controles incidentes sobre os demais compromissos, as últimas manifestações do Gestor inseridas no Sistema Monitor<sup>29</sup>, em 14 de fevereiro e 25 de maio de 2017, informaram a decisão de se criar comitês de análises Técnicas (CAT) para avaliação dos memoriais de dispêndios de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e de Engenharia, pelo MCTIC e MDIC, agora respectiva e separadamente, e apresentou novos cronogramas para as portarias ministeriais e interministeriais de regulamentação e para as demais etapas de implementação dos CAT e das auditorias de 3ª parte (que incidirão inclusive sobre a verificação da realização mínima de etapas fabris).

Importante ressaltar que já foram apresentadas quatro versões de cronograma, corroborando o diagnóstico anterior de dificuldade de articulação para consecução das etapas e prazos, com, até então, insuficiente prioridade das pastas responsáveis para a publicação da legislação complementar necessária à concretização dos mecanismos adicionais de controle. Entretanto, a SDCI vem, por ora, implementando de forma relativamente tempestiva a última versão do cronograma, que continuará a ser alvo de acompanhamento.

### Eficiência Energética

Além dos controles supracitados, que já foram objetos de análise da CGU, verificaram-se, também, os procedimentos adotados em relação às metas de eficiência energética consignadas no âmbito do Inovar-Auto.

---

<sup>28</sup> Entende-se que parte das dificuldades decorre da necessidade de adequação do rol de campos de informações extraídas por meio do DW-Siscomex, que precisa conter, por exemplo, o campo parametrizado de registro da base legal do benefício de redução de IPI.

<sup>29</sup> Sistema de acompanhamento de recomendações da CGU, acessado e alimentado também pelas unidades auditadas.



O Decreto nº 7.819, de 3 de outubro de 2012, prevê metas de eficiência em três diferentes níveis de exigência<sup>30</sup>, segundo as quais os veículos devem apresentar consumo energético (CE) igual ou inferior ao definido, até determinadas datas.

A primeira, denominado Meta Básica (CE1), de caráter obrigatório e compromissada por ocasião da habilitação, está sujeita à multa em caso de descumprimento até 1º de outubro de 2017<sup>31</sup>.

As demais, denominadas Meta Intermediária (CE3) e Meta Desafio (CE2), proporcionam benefícios adicionais de 1 e 2% de redução nas alíquotas de IPI, respectivamente, caso alcançadas até 1º de outubro de 2016 ou até 1º de outubro de 2017, e mantidas até 2020, submetidas a medições anuais, porém não sujeitas a penalidades em caso de não atingimento.

Identificou-se, portanto, a necessidade de verificação do consumo energético alcançado pelas empresas habilitadas até o primeiro limite definido, 1º de outubro de 2016.

A esse respeito, o Mdic informou que foi publicado Despacho do Secretário da SDCI no Diário Oficial da União, de 29 de dezembro de 2016, tornando pública a relação das empresas que atingiram a meta CE3, prevista no item 4 do Anexo II do Decreto nº 7.819, de 2012, que garante às empresas benefício de redução de 1% do IPI.

O mencionado Despacho divulgou que, das metas de consumo energético de que tratam os itens 3 (CE2) e 4(CE3) do Anexo II do Decreto 7.819, três empresas atingiram a meta CE3 até 1º de outubro de 2016.

#### Considerações Finais

Em síntese final, os controles de cumprimento dos compromissos previstos no âmbito do Programa Inovar-Auto, anteriormente diagnosticados como pendentes pela CGU, não foram completamente instituídos, dado que a implementação depende de uma série de etapas a serem cumpridas.

A SDCI estabeleceu cronograma inicial para a consecução de tais etapas, que vem sofrendo alterações nas ações e nos prazos no decorrer do acompanhamento.

Entretanto, a Secretaria vem, por ora, demonstrando evolução e superação de etapas, implementando de forma relativamente tempestiva a última versão do cronograma, que continuará a ser alvo de acompanhamento, de forma a contribuir para o aprimoramento do processo.

#### 1.1.1.4 INFORMAÇÃO

##### **Governança do Contrato de Gestão ABDI: Planejamento e Acompanhamento**

##### **Fato**

---

<sup>30</sup> CE1, CE2 e CE3

<sup>31</sup> Conforme Art.32 do Decreto 7.819/12 as empresas habilitadas que apresentem consumo energético maior que a meta estabelecida para eficiência energética ficam sujeitas a multa com valor variável conforme faixas definidas de extrapolação do consumo.



A Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) foi criada pelo governo federal através da Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004, com o intuito principal de promover a execução da política industrial, atuando com elo entre o setor público e privado, além de disponibilizar informações técnicas, creditícias, entre outras, que contribuam para o desenvolvimento industrial brasileiro<sup>32</sup>.

A Agência foi instituída sob o instituto de Serviço Social Autônomo, consistindo em pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e utilidade pública. Por receber recursos públicos, a ABDI se submete ao controle da Administração Pública, de modo que seu regime jurídico predominantemente privado é parcialmente derogado por regras de direito público. Para tanto, é firmado entre a ABDI e o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (Mdic) um Contrato de Gestão<sup>33</sup> sob os seguintes fundamentos definidos pelo Decreto nº 5.352, de 24 de janeiro de 2005:

*“Art. 11. O contrato de gestão, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade, conterá, sem prejuízo de outras especificações, os seguintes elementos:*

*I - indicação dos objetivos da ABDI e especificação do programa de trabalho, com seus respectivos planos de ação anuais;*

*II - a estipulação das metas a serem atingidas, os respectivos prazos de execução e indicadores de desempenho;*

*III - a previsão expressa de critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados;*

*IV - demonstrativo de compatibilidade dos planos de ação anuais com o orçamento-programa e com o cronograma de desembolso, por fonte;*

*V - especificação de critérios objetivos para avaliação da aplicação dos recursos repassados à ABDI;*

*VI - responsabilidades dos signatários em relação ao cumprimento dos objetivos e metas definidos, inclusive no provimento de meios necessários à consecução dos resultados propostos;*

*VII - condições para sua revisão e renovação; e*

*VIII - vigência.”*

Nota-se, portanto, que o controle público exercido sobre a ABDI se baseia no atingimento das metas pactuadas, proporcionando maior autonomia de gerenciamento à Agência. Assim, mostra-se de grande importância avaliar os pressupostos e ações adotados pelo Mdic tanto na pactuação das metas como no acompanhamento das medidas adotadas pela ABDI para consecução do programa planejado.

#### Principais Instrumentos de Governança

De acordo com o contrato de gestão vigente, a atuação da ABDI será orientada por seu Planejamento Estratégico Plurianual, em consonância com Planejamento Estratégico do

<sup>32</sup> Conforme estabelece inciso IV, art. 9 da Lei 11.080, de 30 de dezembro de 2004.

<sup>33</sup> Instado a apresentar os contratos assinados entre o Mdic a Abdi, o contrato mais antigo apresentado pelo Ministério data do ano de 2007.



Mdic, com a política de desenvolvimento industrial do Governo Federal e um conjunto de objetivos afetos consignados no contrato<sup>34</sup>.

Nesse contexto, destaca-se como principal instrumento de planejamento, o Programa de Trabalho Anual, que contém o conjunto de metas indicadores de desempenho e de resultado e a sua sistemática de avaliação. O Programa é composto pelo Plano de Ação Anual (que contém os programas e projetos a serem executados pela ABDI), pelo Orçamento Programa e Cronograma de Desembolso e pelo Quadro de Metas e Indicadores de Desempenho e de Resultado. O Programa é apresentado até 30 de novembro do ano anterior ao que se referir, para análise, aprovação e publicação até 31 de dezembro do mesmo ano.

O Mdic, por intermédio de sua Secretaria-Executiva, é responsável pela fiscalização da execução do Contrato, cabendo-lhe, ainda, a supervisão, o acompanhamento e a avaliação do desempenho do ABDI com base nos relatórios anuais aprovados por seu Conselho Administrativo<sup>35</sup>. Para desempenhar tal atividade, a Secretaria constituiu a Comissão de Acompanhamento e Avaliação (CAA)<sup>36</sup>, que reunir-se-á, no mínimo, semestralmente<sup>37</sup>, para avaliar os resultados alcançados em face das metas e indicadores de desempenho e propor a renegociação das metas, indicadores e limites fixados, caso necessário.

Anualmente, até 31 de janeiro de cada ano, a ABDI apresenta ao Ministério relatório circunstanciado sobre a execução do contrato de gestão no exercício anterior, contendo, minimamente, a prestação de contas dos recursos aplicados no exercício anterior, a avaliação geral do contrato de gestão e do desempenho da ABDI em relação às metas e indicadores estabelecidos no Programa de Trabalho Anual, além de análises gerenciais cabíveis.

Por sua vez, o Mdic tem até o dia 15 de março de cada exercício para analisar o relatório e emitir parecer sobre o cumprimento do respectivo contrato. Em análise de Relatórios e Notas Técnicas referentes a exercícios anteriores, uma série de atrasos foram detectados, demonstrando não haver constância na atuação do CAA no que tange ao calendário de monitoramento estabelecido. O ministério pondera, em relação ao exercício 2016, que as diversas mudanças realizadas na gestão da ABDI, e no Governo Federal como um todo, repercutiram negativamente nos mecanismos de monitoramento do contrato. O Ministério ponderou ainda que se tratou de ano atípico, quando a Agência passou por grande renovação de pessoal, que teve que passar por curva de aprendizagem quanto à governança com o MDIC.

---

<sup>34</sup> Conforme consta do Parágrafo primeiro, Cláusula segunda do Contrato de gestão 2014 -2017.

<sup>35</sup> O Conselho Deliberativo da ABDI é composto por quinze membros, divididos entre representantes do Poder Executivo e de entidades privadas, conforme define Art. 5º do Decreto nº 5.352, de 24 de janeiro de 2005.

<sup>36</sup> A CAA é composta, além do seu Presidente, por um representante da Secretaria de Inovação e Novos Negócios (SIN/Mdic), Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA/Mdic), Subsecretaria de Informação e Gestão (SIGE/Mdic), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da ABDI.

<sup>37</sup> Quanto a esse ponto, destaca-se que foi apresentado relatório de acompanhamento semestral referente ao exercício de 2016.



Ademais, até o dia 31 de março do ano seguinte ao término do exercício financeiro, a Diretoria-Executiva da ABDI remete ao Tribunal de Contas da União (TCU) a prestação de contas anual aprovada pelo Conselho Deliberativo, acompanhada de manifestação do Conselho Fiscal. Tais regras estão consignadas não somente no Contrato de Gestão, mas também são registradas, em diferentes graus de detalhamento, na Lei nº 11.080 e no Decreto nº 5.352, conferindo maior previsibilidade e robustez ao processo de acompanhamento e avaliação ao definir os principais marcos, atores e instrumentos envolvidos.

Cabe destacar, que, em caso de não alcance das metas pactuadas, a ABDI ficará impedida de receber repasses de recursos voluntários do Ministério no ano subsequente e os dirigentes e administradores que derem causa ao descumprimento dos objetivos avançados, bem como a eventuais falhas cometidas serão responsabilizados nas esferas penal, civil e administrativa na forma da legislação aplicável. Quanto a esse tema, o Mdic afirma que nunca foi necessário adotar essas medidas, visto que, desde 2009, a ABDI tem alcançado as metas estabelecidas, restando silente, no entanto, em relação aos anos anteriores<sup>38</sup>. Ainda nesse diapasão, o Ministério esclarece que, não obstante o cumprimento do programa estabelecido, a Comissão de Avaliação e Acompanhamento pode fazer recomendações de melhoria que considerar pertinentes.

Nas próximas seções, os instrumentos supracitados serão analisados, levando em consideração o exercício de 2016 e as principais mudanças sugeridas pelo Mdic para o ano de 2017.

#### Planejamento 2016 – Metas e Indicadores

Em maio de 2016, foi realizada proposta de revisão do Programa do exercício por meio da Nota Técnica nº 02/SE/SIGE/MDIC/2016, que veio a ser aprovada pela Portaria Mdic nº 242, de 29 de setembro de 2016. Segundo a Nota, a proposta de revisão decorreu da análise de que as metas e indicadores constantes do planejamento inicial não refletiam o esforço e a relevância do trabalho executado pela Agência. Em grande parte, essa mudança decorre da reorientação estratégica da Agência proposta pelo Mdic, que *“deveria se voltar menos à elaboração de estudos (de “inteligência industrial”) e progressivamente mais ao atendimento às empresas e demais clientes da Agência. Ou seja, utilizar os estudos cada vez mais como um meio, e menos como um fim em si mesmo”*.

Além dessa mudança no direcionamento das atividades, no que tange ao conjunto de indicadores, foi estabelecido que o conteúdo mínimo deveria envolver objetivos, indicadores e metas relacionados, ao menos, à cobertura e qualidade dos serviços; satisfação dos clientes; adequação de processos de trabalho, racionalização de dispêndios, sobretudo quanto ao custeio administrativo; arrecadação proveniente de receitas próprias, além de critérios, fórmulas e consequências a serem considerados na validação. Dessa forma, o Quadro de Metas foi dividido em dois grupos: indicadores financeiros e indicadores não financeiros.

---

<sup>38</sup> O Contrato de Gestão mais antigo apresentado vigeu entre os anos de 2007 e 2009 e já previa a mesma sanção em caso de descumprimento das finalidades e metas pactuadas.



Quanto às alterações propostas, destaca-se o fato de alteração tão profunda no Programa ter sido proposta já no meado do exercício em evidência, tendo sua aprovação sido efetivada apenas em setembro. A própria Nota Técnica em comento pondera, quanto ao tema, que a *“revisão do Programa em meados do ano apresenta constrangimentos relativos a projetos que já estão em andamento, com respectivos recursos financeiros e humanos já alocados”*.

Ainda nesse diapasão, chama atenção o realinhamento estratégico das atividades da Agência. Não obstante a importância dos serviços de atendimento às empresas, alerta-se para o risco de esvaziamento das atividades de avaliação e produção de informações de inteligência que caracterizaram a ação da ABDI no âmbito do Plano Brasil Maior, por exemplo.

Quanto a esse tema, o ministério afirma que é *“Importante salientar que o chamado “realignamento estratégico” da Agência jamais pretendeu passar por alguma redução nas atividades de avaliação e produção de inteligência. Pelo contrário, buscou reforçar tais atividades ao estabelecer como diretriz que tais estudos e inteligência pudessem ser produzidos com o intuito final de propor a instituição ou aperfeiçoamento de políticas públicas”*. Dessa forma, tal mudança *“objetiva encontrar formas de canalizar os conteúdos ali abordados para o público-alvo da instituição e em benefício das políticas públicas”*. A equipe de auditoria concorda com a iniciativa de conferir maior aplicabilidade aos estudos realizados. No entanto, diante do contexto atual de mudanças, considera prudente manter o alerta realizado.

Chama atenção, também, o risco de sobreposição nas atividades de atendimento a serem executadas pela ABDI e aquelas desempenhadas pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), de modo que os objetos de apoio devem levar em consideração esse risco.

Outro fator relevante, nesse contexto, é o fato de inexistir uma política industrial, em nível macro estratégico, vigente após o Plano Brasil Maior<sup>39</sup>. Uma das principais iniciativas em vigor é o Programa Brasil Mais Produtivo, que objetiva aumentar a produtividade de pequenas e médias indústrias por meio da oferta de consultorias<sup>40</sup>. O programa é coordenado pelo Mdic e realizado pela ABDI, pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex)<sup>41</sup>. Aqui, da mesma forma, nota-se a importância da definição dos papéis a serem executados, confirmando o risco de sobreposição destacado anteriormente.

Ainda no que toca à alteração do papel estratégico da Agência, destaca-se que, nos últimos anos, o Ministério tem contratado consultores externos para exercerem atividades de análise que, em princípio, poderiam constar do plano de ação da ABDI. A título de exemplo, é possível destacar as contratações:

---

<sup>39</sup> Desde a criação da Agência foram implementadas três políticas industriais macro estratégicas: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, vigente entre 2004 e 2008 (Pitce); a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), vigente entre 2008 e 2010; além do supramencionado Plano Brasil Maior (PBM), que foi implementada no período de 2011 a 2014.

<sup>40</sup> O projeto Brasil Mais Produtivo foi incluído no Programa de Trabalho da ABDI do exercício 2017.

<sup>41</sup> Conforme informações disponibilizadas no site <http://www.brasilmaisprodutivo.gov.br/home.aspx>.





1. SC00434/2016: Elaboração de estudo sobre os impactos do Programa Inovar-Auto na indústria automotiva nacional, identificando áreas de concentração, esforços e foco estratégico para um novo ciclo de política para o setor, no valor de R\$ 122.500,00<sup>42</sup>;
2. SC00398/2016: Elaboração de projeto para aumento da competitividade e adensamento da cadeia de autopeças do país, no valor de R\$ 122.500,00<sup>43</sup>;
3. SCO0393/2016: Contratação de consultor para construir base de dados, simulações estatísticas e econométricas em temas estratégicos para as indústrias de equipamento e transporte, no valor de R\$ 122.500,00<sup>53</sup>.

Essas contratações demonstram que a demanda por atividades de análise é permanente, inclusive quanto a programas de alto impacto, como é o caso do Inovar-Auto e, dessa forma, devem ser objeto de análise na discussão do planejamento das atividades da Agência nos próximos exercícios.

Quanto a esse ponto, o ministério pondera que o plano de trabalho pactuado não contempla a totalidade das demandas de análise e, dessa forma, faz-se necessário utilizar medidas alternativas. Não obstante a discricionariedade apontada, mantém-se a necessidade de avaliação anual do papel a ser desempenhado pela ABDI no contexto das avaliações de políticas públicas, de modo que o apontamento feito se mostra pertinente.

Ainda segundo o Mdic, reconhece-se que a Agência tem dificuldade em definir o seu negócio e seu clientes, dificultando o estabelecimento de indicadores abrangentes e representantes do *core business* da instituição. Desse modo, entende-se ser necessário maior alinhamento entre os atores ainda na construção do planejamento, a fim de evitar que mudanças tão substanciais sejam necessárias. Nessa mesma esteira, a Comissão de Acompanhamento e Avaliação emitiu, no dia 24 de janeiro de 2017, a seguinte recomendação em reunião de avaliação semestral: *“para a construção de um contrato de gestão calibrado, passível de cumprimento e que seja efetivo às demandas da política pública industrial, recomenda-se a ampla discussão sobre as metas para o próximo contrato, tanto pelo ente supervisor, quanto pela agência contratada. Recomenda-se que a discussão perpassasse as unidades finalísticas de ambas entidades, que são respectivamente as demandantes e executoras do que será acordado”*.

Somada à mudança do programa de trabalho, a ABDI destaca que o ano de 2016 foi atípico, tanto em termos políticos quanto econômicos. Ademais, com o advento de uma nova gestão, foi iniciado um processo de reposicionamento da instituição baseado em três grandes eixos:

1. Redução de custos a partir do redesenho de processos e do redimensionamento em 20% do número de empregados com reavaliação do atual Plano de Cargos e Salários;
2. Redesenho do portfólio de projetos, concentrando o foco no apoio à inovação;

---

<sup>42</sup> Vide extrato de contrato publicado no Diário Oficial da União do dia 14 de julho de 2016, Seção 3, página 103.

<sup>43</sup> Vide extrato de contrato publicado no Diário Oficial da União do dia 05 de julho de 2016, Seção 3, página 101.



3. Reorganização do organograma interno, com ênfase na redefinição de responsabilidades e redesenho das equipes.

Com base nos resultados alcançados, foi possível calcular o Índice Geral de Desempenho Físico da Agência (IGDF), previsto no Contrato de Gestão vigente. O IGDF é calculado considerando a média da proporção de cumprimento de cada produto vinculado a sua respectiva meta. O resultado obtido pela Agência foi de 78,57% ou, aproximadamente, 7,86.

De acordo com o Contrato de Gestão, um IGDF entre 50% e 79,9% indica alcance parcial das metas compromissadas<sup>44</sup>. Destaca-se que, segundo o Mdic, a ABDI tem obtido IGDF acima de 87,5% desde 2009. Apesar do atingimento das metas, é possível observar queda no índice em relação a exercícios anteriores, que pode ser explicada pela conjuntura adversa do exercício de 2016 somada às mudanças significativas feitas sobre o planejamento já no meio do exercício.

Para o ano de 2017, foram consideradas as novas diretrizes emanadas pelo Mdic quanto ao direcionamento da ABDI. No entanto, a elaboração e aprovação do Programa de Trabalho não contou com a participação da equipe técnica de forma mais ativa, indo de encontro à recomendação emitida pela CAA na avaliação do exercício de 2016.

#### Planejamento 2016 - Aspectos Orçamentários

Outra importante peça componente do Programa de Trabalho Anual é a programação orçamentária da Agência para o ano. Salieta-se, nesse âmbito, que diversos parâmetros e limites adotados no planejamento se baseiam em dispositivos previstos em lei ou no próprio contrato de gestão.

De posse do portfólio de ações a serem executadas e das projeções de receitas, levando em consideração as estimativas de redução da atividade econômica, o quadro orçamentário de 2016 foi seguinte:

*Quadro 10 – Receitas estimadas para o exercício 2016* Fonte: Programa de Trabalho Anual 2016.

<b>Receitas</b>	<b>Orçadas</b>	<b>Realizadas</b>	<b>%</b>
<b>Receitas Próprias</b>	<b>91.167.000,00</b>	<b>97.192.481,36</b>	<b>106,61%</b>
Receitas de Contribuição Social	68.877.000,00	68.156.561,53	98,95%
Receitas de Transferências Intergovernamentais (MDIC)	1.500.000,00	-	-
Receitas de Aplicações Financeiras ABDI	2.500.000,00	3.871.776,56	154,87%
Saldo do Exercício Anterior ABDI	18.290.000,00	18.367.956,07	100,43%
Saldo do Exercício Anterior de Transferências Interg.	-	6.000.000,00	-
Outras Receitas	-	796.187,20	-
<b>Receitas Operação Convênios</b>	<b>16.833.000,00</b>	<b>18.098.240,90</b>	<b>107,52%</b>
Receitas de Transferências Convênios	6.880.000,00	9.525.295,98	138,45%
Receitas de Aplicações Financeiras Convênios	500.000,00	957.789,98	191,56%

<sup>44</sup> IGDF igual ou abaixo de 49,9% indica não atingimento das metas, resultando nas sanções previstas em contrato. Já um índice igual ou superior a 80% implica num alcance total das metas pactuadas.



Saldo do Exercício Anterior Convênios	9.453.000,00	7.615.154,94	80,56%
<b>Receita Total</b>	<b>108.000.000,00</b>	<b>115.290.722,26</b>	<b>106,75%</b>
<b>Despesas</b>	<b>Orçadas</b>	<b>Realizadas</b>	<b>%</b>
<b>Programas de Ações Administrativas</b>	<b>24.135.000,00</b>	<b>21.482.967,81</b>	<b>86,80%</b>
Pessoal e Encargos	16.420.000,00	15.254.316,55	92,90%
Despesas com Viagens	100.000,00	31.417,03	31,42%
Despesas com Outros Serviços e Materiais	6.275.000,00	5.679.589,23	90,51%
Investimento	1.955.000,00	517.645,00	26,48%
<b>Programa de Promoção da Política Industrial</b>	<b>73.110.000,00</b>	<b>42.729.852,33</b>	<b>58,45%</b>
Pessoal e Encargos	24.135.000,00	20.208.932,38	83,73%
Pessoal e Encargos - Convênios	1.045.000,00	775.476,65	74,21%
Despesas com Viagens	3.290.000,00	1.870.834,71	56,86%
Despesas com Viagens - Convênios	3.170.000,00	379.410,00	11,97%
Despesas com Outros Serviços e Materiais	22.852.000,00	16.063.361,88	70,29%
Despesas com Outros Serviços e Materiais - Convênios	12.618.000,00	3.431.836,71	27,20%
Despesas com Outros Serviços e Materiais - Mdic	6.000.000,00	-	0,00%
<b>Despesa Total</b>	<b>97.860.000,00</b>	<b>64.212.820,14</b>	<b>65,62%</b>
<b>Reserva de Contingência</b>	<b>10.140.000,00</b>	-	<b>0,00%</b>
<b>Total</b>	<b>108.000.000,00</b>	<b>64.212.820,14</b>	<b>59,46%</b>

Fonte: Elaboração CGU, com base no Relatório de Gestão do exercício 2016.

A principal fonte de receitas da Agência são as Contribuições Sociais, proporcionais a 2% do adicional de contribuição<sup>45</sup> a que se referem o art. 8º da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, referente ao atendimento da execução das políticas de apoio às micro e pequenas empresas, de promoção de exportações e de desenvolvimento industrial.

Outra fonte que merece destaque é a referente às Receitas de Transferências Intergovernamentais, que consiste em transferência de recursos do Orçamento Geral da União (OGU). Em consulta ao Painel do Orçamento Federal, foi possível observar que essa dotação foi relacionada à ação 211W – Apoio Operacional ao Sistema de Gestão da Política Industrial pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI. De acordo com Relatório de Monitoramento da Gestão de 2016, a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) informou que o repasse foi efetuado por meio de Convênios firmados entre a Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade Industrial (SDCI) e a ABDI.

É possível observar, também, que as despesas são organizadas em três grandes grupos: despesas administrativas, finalísticas e as reservas de contingências e provisões.

Conforme demonstrado no quadro acima, a realização de receitas foi de 106,75%, sobretudo pelos resultados acima da expectativa para as aplicações financeiras, as

<sup>45</sup> Referente ao adicional às alíquotas das contribuições sociais relativas ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), o Serviço Social da Indústria (SESI) e o Serviço Social do Comércio (SESC).



provenientes das transferências de convênios e do saldo de exercícios anteriores. Por outro lado, a execução orçamentária alcançou 65,62%, principalmente pela queda do investimento (execução de 26,48% do orçado) e despesas com convênios.

Segundo o Contrato de Gestão, a ABDI deve aplicar, no mínimo, 50% de sua Receita Corrente Líquida (RCL)<sup>46</sup>, excetuadas as despesas de custeio (pessoal e manutenção), em programas, projetos e ações finalísticas. No planejamento feito, 100% está sendo destinado ao Programa de Promoção da Indústria (PPI), respeitando os ditames contratados.

Outra restrição prevista em contrato diz respeito ao percentual gasto com pessoal (remuneração, encargos e vantagens de qualquer natureza). Atualmente, o limite máximo é 60%<sup>47</sup> da RCL, excetuando-se as despesas decorrentes de convênios e de outros instrumentos de repasse de recursos. Na programação de 2016, o total previsto foi de R\$ 41.600.000,00, dos quais R\$ 16.420.000,00 são referentes a despesas da área administrativa, enquanto R\$ 25.180.000,00 são destinados a cobrir custos de pessoal de projetos finalísticos. Desse total, foram subtraídos R\$ 1.045.000,00 referentes a Despesas de Pessoal com Convênios. Desse modo, o total restante de R\$ 40.555.000,00 correspondeu a 58,8% dos R\$ 68.887.000,00 das Receitas de Contribuições (RCL), dentro do limite de 60%.

Ainda nessa esteira, de acordo com o Contrato de Gestão, a ABDI tem total autonomia para contratação de pessoal sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, de modo que o percentual máximo previsto se apresenta como um limite a essa prerrogativa. Além do mais, a Agência possui carreira e tabela salarial definidas, que podem ser acessadas na seção de transparência do portal da agência<sup>48</sup>.

Destaca-se que, apesar das mudanças implementadas nos indicadores e metas, a programação orçamentária não foi alterada<sup>49</sup>, levando ao entendimento de que não há uma associação direta entre o Quadro de Metas e o Orçamento.

Quanto à execução efetiva das despesas, o Contrato de Gestão vigente apresenta um índice de desempenho financeiro, com o intuito de medir a eficiência da gestão no ano em análise. O Índice Geral de Eficiência na Aplicação do Recursos (IGEAR) ou Índice de Eficiência na Aplicação dos Recursos no Exercício (IEARE) é calculado com base na seguinte fórmula:

$$\text{IGEAR(IEARE)} = [\text{IGDF} / \% \text{Recursos Aplicados}]$$

Assim, para um IGDF de 7,86 e uma execução de recursos de 65,5%:

$$\text{IGEAR(IEARE)} = [7,86/0,6552] = 11,97.$$

<sup>46</sup> A receita corrente líquida se refere ao total das Receitas de Contribuições (adicional de contribuição a que se referem os parágrafos 3o e 4o, do art. 8º, da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990), sem considerar no cálculo os recursos provenientes de convênios ou outros repasses e transferências de recursos para ABDI.

<sup>47</sup> Até 2013, o percentual máximo era de 55%.

<sup>48</sup> No endereço: <http://www.abdi.com.br/paginas/transparencia.aspx>

<sup>49</sup> Nota Informativa nº 04/CGOF/SPOA/SE.



De acordo com a definição, um resultado acima 10 indica que os recursos foram aplicados de modo altamente eficiente. Em relação a esse tópico, o CAA pondera que esse índice poderá ser aperfeiçoado no novo contrato, uma vez que ele provoca distorções, já que, no modelo atual, quanto menor o gasto, melhor o resultado obtido.

Desse modo, conforme observado, o acompanhamento do Mdic sobre o Contrato de Gestão da ABDI apresenta parâmetros definidos quanto aos prazos, atores e artefatos envolvidos, agregando mais objetividade ao processo. Por outro lado, detectou-se um baixo alinhamento entre os setores técnicos do Mdic e da Agência, gerando grandes mudanças no planejamento do exercício 2016 e impactando na consecução das metas.

Nesse mesmo âmbito, cabe destacar a mudança proposta no direcionamento estratégico da ABDI, que passará a ter um perfil mais executor, de apoio à indústria, em detrimento da realização de análises e estudos. Entendemos que a realização de análises e estudos de impacto das políticas industriais propostas pelo Mdic também são estratégicas para o bom funcionamento do Ministério, de modo que deve ser evitado o esvaziamento desse tipo de atividade nos Programas de Trabalho Anuais dos próximos anos, considerando sempre a necessidade de se evitar sobreposição de esforços com outros entes como o Sebrae, por exemplo.

Outro fator relevante encontrado diz respeito às contratações realizadas, pelo MDIC, para análise de políticas públicas e produção de informações por meio de consultores externos, que, em primeira instância, poderiam constar do Programa de Trabalho da Agência, o que evitaria uma sobreposição de atividades e o dispêndio de recursos orçamentários.

Ademais, relativamente ao exercício de 2016, a Comissão de Avaliação e Acompanhamento do ministério aprovou o Relatório Anual de Gestão, uma vez que ele *“atendeu o objetivo de informar sobre a execução das metas e indicadores constantes no Programa de Trabalho 2016”*, emitindo recomendações, sobretudo quanto à necessidade de maior integração entre as instituições ainda na definição da programação anual.

Assim, com base nas informações apresentadas e nas análises realizadas no escopo desta auditoria, conclui-se que, para o pleno atendimento do contrato de gestão e atingimento do papel da ABDI, enquanto entidade de apoio ao Mdic na execução da política industrial do governo federal, é necessário existir um maior alinhamento entre as instituições na programação das atividades, que deve se basear na estratégia federal definida para a indústria.

### **1.1.1.5 INFORMAÇÃO**

#### **Estágio atual de implantação do Portal Único de Comércio Exterior**

##### **Fato**

O Programa Portal Único de Comércio Exterior tem como objetivo a reformulação dos processos de importação, exportação e trânsito aduaneiro. Com essa reformulação,



busca estabelecer processos mais eficientes, harmonizados e integrados entre todos os intervenientes públicos e privados no comércio exterior.

Segundo a Secretaria de Comércio Exterior (Secex), o Programa Portal Único de Comércio Exterior está alinhado com as melhores práticas e compromissos internacionais e constitui umas das mais importantes iniciativas do governo federal para revisão, desburocratização e modernização dos processos governamentais relacionados ao comércio exterior.

Quanto ao desenvolvimento das soluções de tecnologia que estão compondo o Portal Único e à adesão dos atores públicos e privados do comércio exterior brasileiro, a Secex destaca que a implantação do Portal Único tem ocorrido de forma gradual e progressiva. Essa escolha decorre não só do tamanho e da complexidade do escopo do Programa, mas também do fato que essa estratégia permite a adaptação gradativa de todos os atores envolvidos. Dessa forma, o portal tem coexistido com sistemas legados durante a migração das operações para os novos processos de importação e exportação, garantindo continuidade e conferindo segurança aos operadores de comércio exterior.

A base legal para a criação do Portal Único de Comércio Exterior foi o Decreto nº 660, de 25 de setembro de 1992, que instituiu o Sistema Integrado de Comércio Exterior – Siscomex. O referido normativo indicou os 20 (vinte) órgãos e entidades da administração federal que atuam em cooperação com a Comissão Gestora do Siscomex no desenvolvimento e na implementação do citado Programa, sem prejuízo da participação de outros órgãos e entidades que manifestem intenção de participar do mencionado Sistema.

De acordo com informações constantes do sítio do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (Mdic), o Programa Portal Único de Comércio Exterior está baseado em três pilares: a) Integração dos intervenientes; b) Redesenho dos processos; e c) Tecnologia da informação.

A integração entre os atores do comércio exterior baseia-se na cooperação entre os intervenientes de governo e do setor privado para o planejamento e desenvolvimento do Programa Portal Único de Comércio Exterior.

O redesenho dos processos de comércio exterior representa o mapeamento de todos os processos e exigências de dados e documentos existentes com vistas à diminuição dos gargalos e remodelagem dos mesmos.

Quanto à Tecnologia da Informação, muitos dos sistemas existentes passarão por soluções de integração, de modo a permitir que determinado dado já presente em um sistema seja compartilhado com os demais que dele necessitem. A entrada de dados para usuários externos também deverá ser unificada, seguindo o conceito de *single window* (portal único).

Para medir o impacto da implantação de um *Single Window*, janela única, para operacionalização do comércio exterior brasileiro, o doutor em economia, professor e coordenador do Centro do Comércio Global e Investimento da Fundação Getúlio Vargas (FGV) Lucas Ferraz realizou, em 2014, estudo denominado “O Impacto da Facilitação de Comércio sobre a Economia Brasileira e a Indústria de Transformação”.



Partindo-se das metas de redução nos tempos para importação e exportação estabelecidas no âmbito do Programa Portal Único, projeta-se, nesse estudo, que a corrente de comércio do País seria positivamente impactada em cerca de 6 a 7% a cada ano, dando ensejo a um aumento de 1,52% (US\$ 23,8 bi) no PIB brasileiro no 1º ano subsequente a implantação completa do novo sistema, podendo esse incremento, após 14 anos de implantação, ser de até 2,52% (US\$ 74,9 bi) anuais.

Uma ferramenta de referência para avaliar as possíveis melhorias trazidas pela implantação do Portal Único de Comércio Exterior é por meio do Projeto *Doing Business*, do Banco Mundial, que apresenta índices, permitindo, assim, a comparação da qualidade das regulamentações de negócios de diversos países. Um dos pontos analisados é o desempenho dos países no comércio entre fronteiras. Segundo o *Doing Business*, no ano de 2014, uma exportação de bem containerizado no Brasil levava, em média, 13 dias para ser concluída. Uma importação do mesmo tipo de produto demandava 17 dias. Por sua vez, os custos médios para se cumprir com exigências (sem contar tributos) para a exportação de um contêiner a partir do Brasil custava, em média, de 2.215 dólares. Na importação, esses custos chegavam a 2.275 dólares. Esses números fizeram com que o Brasil figurasse na 124ª posição na classificação de melhores países para se realizar operações de comércio exterior do *Doing Business*.

Segundo a Secex, no relatório *Doing Business 2017*, apesar de o Brasil ter caído 2 posições na classificação global, em seu indicador de “Comércio entre Fronteiras” houve melhora de uma posição. Essa melhora foi atribuída diretamente ao Portal Único de Comércio Exterior, e, mais especificamente, a seu módulo Anexação Eletrônica de Documentos, considerado pelo *Doing Business* como a única reforma implementada no Brasil no último ano capaz de melhorar o ambiente de negócios. O módulo, lançado em dezembro de 2014, possibilitou, até maio de 2016, a eliminação da utilização de papel em 99% dos processos (controles administrativo e aduaneiro) governamentais de comércio exterior, não só reduzindo os custos de apresentação de documentos para o setor privado, mas também aumentando a velocidade de recepção e análise desses documentos pelos órgãos governamentais.

Com relação aos mecanismos de divulgação para a sociedade e para os intervenientes públicos e privados do comércio exterior brasileiro, o Ministério, em 2015 e 2016, adotou várias medidas, podendo citar a realização de 46 eventos de divulgação de cunho geral e com detalhamento do Novo Processo de Exportações

#### Aspectos Operacionais e Cronograma De Implementação

Com base nas informações prestadas pela Secex, elaborou-se quadro abaixo, com o cenário atual e com demonstrativo do acompanhamento do Cronograma de Implantação do Portal de Comércio Exterior:

*Quadro 12 – Atualização do planejamento das entregas do Portal*

<b>Detalhamento</b>	<b>Planejamento</b>	<b>Realizado/nova estimativa</b>
<b>Anexação Eletrônica de Documentos</b>		
Entrada em produção	2º sem/2014	Realizado em 14/12/2014.
Inclusão de novos processos e novos órgãos no Anexação	1º sem/2016	Inclusão de 99% dos processos realizada até



Eletrônica de Documentos.		Maió/2016.
<b>Catálogos de Produtos</b>		
Entrada em produção	2º sem/2015	2º sem/2018
<b>Cadastro de Interwenientes</b>		
Entrada em produção do novo processo automatizado de habilitação em comércio exterior.	2º sem/2015	2º sem/2017
Entrada em Produção do cadastro de dados básicos comuns e registros específicos	1º sem/2016	2º sem/2018
<b>Novo Processo de Exportações</b>		
Conclusão do novo modelo de processo de exportação	1º sem/2015	Nov/2015
Proposição de alteração dos Atos Normativos	2º sem/2015	Publicação 23/03/2017
Entrada em produção das novas soluções de TI de exportação	2º sem/2016	Realizado em 23/03/2017
<b>Novo Processo de Importações</b>		
Início do Projeto	1º sem/2015	1º sem/2015
Conclusão do novo modelo de processo de importação	1º sem/2016	1º sem/2017
Proposição de alteração dos Atos Normativos	2º sem/2016	2º sem/2017
Entrada em produção das novas soluções de TI de importação	2º sem/2017	1º sem/2018
<b>Implantação Completa do Portal Único de Comércio Exterior</b>		
Implantação Total	2º sem/2017	2º sem/2018

Fonte: Informações prestadas pela Secex/MDIC, em 10/04/2016, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201700376/03.

Conforme o quadro acima, o processo de Anexação Eletrônica de Documentos, teve seu lançamento efetivado em 15 de dezembro de 2014 <sup>50</sup>. Quanto à inclusão de novos processos e novos órgãos, foi realizada a inclusão de 99% até o mês de maio/2016.

Ressalta-se que quanto ao Catálogo de Produtos, segundo a Secex, seu desenvolvimento foi, à época, despriorizado. Isso ocorreu, pois avaliou-se que tal ferramenta teria menor relevância para operacionalização das exportações, cujo desenvolvimento do novo processo estava em curso

No que tange ao cadastro de intervenientes e o cadastro de dados básicos comuns e registros específicos, os prazos estimados para a implementação são o 2º semestre de 2017 e o 2º semestre de 2018, respectivamente. Segundo a Secex, os trabalhos de desenvolvimento e homologação dessas ferramentas foram negativamente afetados pela mobilização dos servidores da Receita Federal do Brasil, durante o ano de 2016

Quanto ao Novo Processo de Exportações, a conclusão do novo modelo de processo de exportação foi realizada em novembro de 2015. A proposta foi finalizada em meados de 2015 e, no mês de outubro, passou por uma consulta ao setor privado. O novo modelo foi revisto à luz do resultado da consulta e finalizado em novembro.

A conclusão do novo modelo de processo de importação estava prevista para o 1º semestre/2016. A nova estimativa aponta para realização no 1º semestre/2017. O

<sup>50</sup> Conforme notícia disponível em

<https://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2014/dezembro/governo-lanca-novas-funcionalidades-do-portal-unico-de-comercio-exterior>, acessada no dia 31 de maio de 2017.





mapeamento da situação atual das importações brasileiras e dos gargalos das importações, realizado com todos os órgãos intervenientes na importação, foi finalizado em março de 2016, com a produção de um relatório. A esse se seguiu o início da classificação e análise dos gargalos das importações, para a identificação de suas causas raízes, a serem solucionadas com o novo processo. Segundo a Secex, essa identificação também foi apresentada aos órgãos, refinada em um trabalho conjunto. E, a partir de março do presente ano, iniciou-se o processo concepção da proposta de novo processo de importação, ora em construção.

Em síntese, a implantação completa do Portal de Comércio Exterior estava prevista para o 2º semestre de 2017. Entretanto, a nova previsão informada pela Secex é para o 2º semestre/2018. O Mdic informou que esta nova previsão se deve aos atrasos ocorridos em seus projetos. A Secex salientou que as entregas acima listadas são as realizadas para o público externo. Entregas internas dos projetos, Plataforma, Harmonização de Dados e Cadastro de Atributos foram realizadas e são imprescindíveis para o desenvolvimento e implantação dos produtos finais.

Sobre eventuais restrições de recursos humanos necessários ao atendimento do calendário de implantação, o Mdic respondeu que, apesar de recursos humanos serem limitados, até agora não houve impacto no atendimento do calendário em função do tamanho da equipe do Programa Portal Único de Comércio Exterior, devido ao empenho e comprometimento de todos.

Ademais, quanto aos mecanismos de retroalimentação de informações dos órgãos usuários em relação ao funcionamento do sistema, sobretudo quanto à detecção de erros, a Secex informou que o reporte de erros e sugestões, tanto no Ambiente de Validação, quanto nos módulos do Portal que já estão em operação, são encaminhados à Secretaria, via abertura de incidentes junto ao Serpro e o acionamento da Coordenação Geral de Informação e Desenvolvimento do Siscomex do Departamento de Operações de Comércio Exterior (CGIS/DECEX), ou feitos aos técnicos nas reuniões e nos eventos realizados.

Nota-se, portanto, que com exceção do Projeto Anexação Eletrônica de Documentos, as demais entregas não cumpriram o calendário previamente pactuado, de modo que o Portal, inicialmente previsto para ser entregue no final desse exercício, somente será finalizado no segundo semestre de 2018 - segundo atual planejamento -, totalizando um ano de atraso. Esse adiamento das entregas teve efeitos sobre o calendário de pagamentos, de modo que o financiamento do projeto, na parte concernente ao Mdic, é dependente de Restos a Pagar, conforme será discutido doravante.

A Secex reconhece que houve a necessidade de reprogramação de alguns dos prazos inicialmente previstos para o Portal. Ressaltou, também, que as entregas internas de projetos foram realizadas, em sua maior parte, dentro dos prazos programados.

#### Aspectos Orçamentários do Projeto



Inicialmente, o desenvolvimento do Programa Portal Único de Comércio Exterior foi estimado em R\$ 115.000.000,00, sendo 65.000.000,00 a cargo do Mdic<sup>51</sup>. Em apuração realizada no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), no dia 31 de maio de 2015, verificou-se que, até o momento, foram pagos R\$ 3.049.527,00 referentes à supracitada ação 153V, referente ao desenvolvimento do Portal Único, somados os pagamentos realizados pelo Mdic e pelo Ministério da Fazenda. Nota-se, portanto, o impacto do atraso apresentado na execução do projeto, vide as alterações apresentadas em seu planejamento, na execução financeira do desenvolvimento do Portal. Ademais, segundo a Secretaria de Comércio Exterior (Secex), o orçamento do programa é compartilhado entre a Receita Federal do Brasil (RFB) e a Secretaria de Comércio Exterior (Secex) na proporção de 50% para cada órgão.

Sobre o questionamento desta Pasta acerca dos critérios adotados para divisão dos pagamentos entre a Secex e a RFB, a Secex informou que, periodicamente, há reuniões entre os dois órgãos com o objetivo de, entre outras deliberações, apresentar os dispêndios realizados por cada uma dessas instituições com o referido programa. Esses encontros ocorrem no âmbito do Comitê Executivo do Programa Portal Único de Comércio Exterior e tem como um dos objetivos a definição de quais produtos serão custeados por cada ente. A definição do montante a ser gasto por cada entidade no exercício seguinte é calculada a partir do investimento efetivamente realizado no período anterior, de forma a garantir a equidade de gastos com o supradito programa. Quanto a esse ponto, destaca-se que, em consulta ao Siop, ação 153V - Desenvolvimento do Portal Único de Comércio Exterior, foi apurado o total de R\$ 2.957.441,00 pagos pelo Mdic (R\$ 211.778,00 em 2015 e R\$ 2.745.663 em 2016) e apenas R\$ 92.086 pagos pelo Ministério da Fazenda em 2016, evidenciando que, na prática, tal proporção informada não foi atingida.

Segundo a Secex: *“No que concerne a aspectos orçamentários, convém informar que, segundo dados da Receita Federal do Brasil, apresentadas no âmbito do Comissão Gestora do SISCOSEX, aquela Secretaria havia empenhado R\$ 6.876.066,33 para o desenvolvimento de sistemas, dos quais foram executados R\$ 4.005.973,46. Destarte, ao considerar esses montantes em comparação com os dados extraídos do SIOF, a que a Apresentação de Fatos faz referência, concluímos que a Secex realizou pagamentos em valor inferior à Receita Federal do Brasil e não o contrário. Esse desequilíbrio deverá ser mitigado, ainda em 2017, com o pagamento total da 1ª Release do Novo Processo de Exportações pelo MDIC ao SERPRO”*. Até o fechamento deste relatório, a Secex não apresentou dados que detalhassem os gastos afirmados acima.

Ainda segundo a Secex, no que tange à ação 153V, até o momento, não houve problemas relacionados à diminuição dos valores disponíveis na referida ação, pois o montante inscrito em Restos a Pagar tem sido adequado à capacidade de entrega da equipe do projeto. Atualmente estão inscritos em Restos a Pagar o valor de R\$ 13.346.836,05 (referente ao exercício de 2015) e R\$ 8.854.336,63 (exercício de 2016), conforme as Notas de Empenho listadas no quadro a seguir:

---

<sup>51</sup> Em consulta ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo (Siop), verificou-se que a previsão inicial de valores para a RFB é de R\$ 50 milhões. Salientamos, no entanto, que o escopo da auditoria se deteve à análise dos aspectos orçamentários referentes ao Mdic,



Nº Empenho	Tipo	Valor	Vencimento Decreto <sup>52</sup>
2015NE800788	Restos a Liquidar por Empenho	R\$ 13.346.836,05	jun/17
2015NE800788	Restos Não Processados Inscritos a Liquidar	R\$ 13.346.836,05	
2016NE801380	Restos Não Processados a Liquidar Inscritos	R\$ 584,63	jun/18
2016NE801381	Restos Não Processados a Liquidar Inscritos	R\$ 1.882.046,00	jun/18
2016NE801383	Restos Não Processados a Liquidar Inscritos	R\$ 2.650.814,00	jun/18
2016NE801383	Restos Não Processados a Liquidar Inscritos	R\$ 864.200,00	jun/18
2016NE801386	Restos Não Processados a Liquidar Inscritos	R\$ 3.456.692,00	jun/18

Fonte: Elaboração CGU, com base em cruzamento de informações do Mdic com o Siafi.

A Secex ressaltou que, caso não haja a disponibilização de valores adicionais àqueles inscritos em Restos a Pagar, haverá impacto incontornável no cronograma do projeto em função da impossibilidade de custear o desenvolvimento das próximas entregas do aludido programa.

Atualmente, R\$ 22.201.172,68 estão inscritos em Restos a Pagar Não Processados, representando, aproximadamente, 34,1% do orçamento total previsto (R\$ 65 mi), o que demonstra a criticidade na utilização desses recursos, uma vez que eles têm prazo de utilização.

Ademais, questionada sobre os procedimentos que estão sendo adotados para evitar a perda dos créditos vinculados ao empenho NE2015NE800788, a Secex informou que os valores inscritos em Restos a Pagar referentes à aludida Nota de Empenho estão sendo utilizados para o pagamento de produtos que serão entregues ainda no segundo semestre do corrente ano. Informou, ainda, que: *“a fim de garantir a disponibilidade dos recursos orçamentários para remunerar os serviços realizados pela prestadora de serviços, o montante previsto naquela Nota de Empenho será reinscrito em Restos a Pagar”*.

De acordo com o Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, os empenhos não processados têm prazo de 18 (dezoito) meses para sua utilização, de acordo com o §2º do art. 68 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986: *“Os restos a pagar inscritos na condição de não processados e não liquidados posteriormente terão validade até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, ressalvado o disposto no § 3º”*.

Entretanto, o mencionado Decreto prevê no artigo 68, § 3º, que: *“Permanecem válidos, após a data estabelecida no § 2º, os restos a pagar não processados que”: I - refiram-se às despesas executadas diretamente pelos órgãos e entidades da União ou mediante transferência ou descentralização aos Estados, Distrito Federal e Municípios, com execução iniciada até a data prevista no § 2º; (Incluído pelo Decreto nº 7.654, de 2011).*

De acordo com a Secretaria, os recursos do mencionado Empenho estão previstos para utilização nos produtos: Anexação de Documentos; Plataforma; Gerenciamento de

<sup>52</sup> De acordo com o Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, os restos a pagar inscritos na condição de não processados e não liquidados posteriormente terão validade até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, ressalvados os casos previstos.



Risco Administrativo; Declaração Única de Exportação (DU-E); Tratamento Administrativo; Controle de Carga e Trânsito; Licenças, Permissões, Certificados e Outros Documentos - LPCO. Segundo a Secretaria, a previsão para conclusão de grande parte dos citados produtos, no cronograma atualizado, é o segundo semestre de 2017. Assim, uma eventual restrição ao uso desses recursos orçamentários, pelo esgotamento dos prazos para utilização de restos a pagar não processados e não liquidados, no caso de serviços eventualmente ainda não iniciados, poderia ocasionar prejuízo à continuidade do projeto do Portal Único de Comércio Exterior.

Em complemento às informações prestadas anteriormente, a Secex ressaltou que as demandas vinculadas aos valores inscritos em Restos a Pagar em 2015 fazem parte do rol das aludidas exceções previstas no mencionado Decreto, bem como que essas demandas se referem a produtos entregues por meio de várias entregas, sendo que a primeira fase se encontra atualmente em homologação, com previsão de conclusão das demais etapas ainda neste ano. Segundo a Secex, isso significa que essas demandas se tratam de despesas de execução iniciada, mas com realização parcial. Reforçou, ainda, que as fases contempladas nas referidas demandas serão entregues em sua totalidade no segundo semestre deste ano, o que resultará na liquidação dos valores inscritos em restos a pagar, assim como a finalização da demanda.

Conclui-se, dessa forma, que, apesar dos atrasos verificados na execução do cronograma inicial do Programa, a Pasta tem feito os ajustes necessários, bem como adotado medidas corretivas com vistas à conclusão das etapas restantes para implementação total do Portal Único de Comércio Exterior. Como exemplo dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do MDIC, cita-se a conclusão do Novo Processo de Exportação do Portal Único, lançado em 23 de março de 2017, que visa aumentar a competitividade dos produtos brasileiros no exterior, bem como simplifica os trâmites com a eliminação de documentos e etapas, a fim de reduzir as exigências governamentais nos processos de exportação.

## **1.2 Composição do Relatório de Auditoria**

### **1.2.1 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação**

#### **1.2.1.1 INFORMAÇÃO**

##### **Acompanhamento da evolução da governança da área de Tecnologia da Informação no Mdic**

###### **Fato**

Nos últimos exercícios, o tema principal dos trabalhos de auditoria na avaliação da gestão da Tecnologia da Informação – TI vem sendo o tema governança, justamente por servir de base ao bom funcionamento dos diversos processos concernentes à área, cuja eficiência e eficácia são de importância estratégica para o Ministério. Com base nessas averiguações, foram emitidas diversas recomendações afetas ao tema, que serviram de base ao presente acompanhamento. Dessa forma, serão abordados os avanços e dificuldades, porventura alcançados no exercício de 2016, acerca da Gestão Estratégica,



Gestão de Contratos, Gerenciamento de Projetos e Serviços, Capacitação de Pessoal, Segurança da Informação, Apurações de Responsabilidade e *Business Intelligence*.

#### A - Gestão Estratégica dos Contratos de TI

O Comitê de Governança Digital – CGD foi instituído pela Portaria nº 156, de 31 de maio de 2016, numa reorganização do antigo Comitê de Tecnologia da Informação, passando a contar com dois comitês executivos para assessorá-lo: o Comitê de Tecnologia da Informação e Comunicações – CTIC e o Comitê de Segurança da Informação e Comunicações - CSIC. Seu regimento interno foi aprovado pela Portaria CGD nº 1, de 18 de agosto de 2016. O CTIC reuniu-se pelo menos duas vezes em setembro e o CSIC uma vez. O CGD aprovou pela Portaria CGD nº 6, em 23 de dezembro de 2016, o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicações. Aprovou, ainda, pela Portaria nº 4, de 23 de dezembro de 2016, a Política de Segurança da Informação e Comunicações, e, quatro normas complementares em 26 de dezembro.

Conclui-se, pelas atividades evidenciadas no segundo semestre de 2016, que o Comitê de Governança Digital se encontra em efetivo funcionamento.

#### B - Avaliação da Fase de Planejamento das contratações realizadas em 2016

O planejamento das contratações de TI está em conformidade com as disposições da IN-04/SLTI/2014.

Para conclusão acima, destaca-se que a equipe de auditoria elaborou matriz de risco e qualificou o risco da fase de planejamento da contratação como muito alto. O pressuposto da avaliação do risco foi o fato do documento ser elaborado na última etapa do planejamento da contratação antes do edital de licitação, e ser parte integrante deste. Eventuais deficiências incorridas nas etapas anteriores, da elaboração do documento oficial de demanda e do estudo técnico preliminar, poderiam ser sanadas até aquela etapa. Os controles administrativos do processo foram considerados de nível “razoavelmente institucionalizados”.

Assim, tendo como pressuposto a matriz de risco elaborada pela equipe de auditoria, com o objetivo de firmar opinião sobre a aquisição de soluções de Tecnologia da Informação - TI foi feita verificação da conformidade dos ajustes firmados em 2016 em relação a Instrução Normativa IN-04/SLTI/2014. Ressalta-se que a aderência à instrução normativa na fase de execução dos contratos poderá ser objeto de testes substantivos em futuros trabalhos, visto que os contratos das licitações examinadas não tiveram execução no exercício de 2016 por terem sido firmados ao final do ano.

As licitações selecionadas para exame foram as de maior valor homologado, em ordem decrescente, e que, no conjunto, representavam 90,26% do total de licitações homologadas no exercício:

*Quadro 06 – Licitações examinadas na auditoria*

<i>Licitação</i>	<i>Contrato</i>	<i>Valor R\$</i>	<i>Fornecedor</i>
<i>18/2016</i>	<i>26/2016</i>	<i>2.644.616,00</i>	<i>BASIS</i>
<i>23/2016</i>	<i>31/2016</i>	<i>1.204.096,00</i>	<i>SERVIX</i>



22/2016	29/2016	1.185.000,00	ISH
---------	---------	--------------	-----

Foram executados 53 testes de conformidade em cada um dos três processos licitatórios por meio de uma lista de verificação desenvolvida a partir de quesitos da IN-04/SLTI/2014 para as fases de planejamento da contratação e a etapa de início da execução.

Os testes aplicados permitem concluir que o processo de aquisição de soluções de TI está em conformidade com as disposições da Instrução Normativa nº 04/SLTI/2014 nas etapas consideradas.

Verificou-se que todos os formulários e demais documentos dessa fase do processo estão padronizados, o que leva à conclusão que a Administração, com pequeno esforço adicional, poderá consolidar a prática na forma de procedimentos, que aumentem a segurança na condução de futuras licitações, diminuindo o risco residual e elevando o padrão dos controles administrativos para o nível satisfatório ou forte. Assim, o órgão estaria atendendo aos cinco princípios de ambiente de controle do Coso<sup>53</sup>, a saber:

1. Por meio da transparência e da impessoalidade, seu compromisso com a integridade e a ética.
2. Por meio da supervisão do Comitê de Gestão Digital, o desenvolvimento e o desempenho dos controles internos de TI.
3. Por meio de procedimentos e níveis de autoridade, decisão e prestação de contas, a sistematização da gestão de TI.
4. Reforçaria o compromisso da Administração com suporte e desenvolvimento do corpo gerencial de TI.
5. Estabeleceria o compromisso dos colaboradores de TI com os controles internos para a consecução dos objetivos estratégicos e metas do órgão.

Nos exames da gestão de 2015 já tinha sido verificada a evolução dos procedimentos de execução e gestão contratual. Associando-se tais resultados com os testes atuais realizados nas contratações, pode-se concluir que a gestão de contratos atingiu um nível satisfatório, carecendo da formalização de seus procedimentos e artefatos de planejamento e execução, o que poderá ser alcançado com pequeno esforço adicional da Administração.

#### C- Andamento da implementação das providências na gestão de Contratos de TI analisados anteriormente pela CGU

##### Contrato Sigma Dataserv

O processo administrativo disciplinar nº 52003.000639/2014-72 foi julgado e arquivado em 17 de dezembro de 2016 porque a autoridade julgadora acatou a recomendação da comissão, que não encontrou nenhum fato que pudesse ser enquadrado como infração

<sup>53</sup>São eles: 1) compromisso com a integridade e os valores éticos; 2) supervisão independente do Conselho de Administração; 3) estrutura, linhas de reporte, autoridade e responsabilidade; 4) atrair, reter e manter pessoas competentes; 5) indivíduos são responsáveis pelo controle interno.



administrativa e que pudesse justificar o indiciamento de qualquer servidor envolvido na contratação e execução do Contrato 52/2009.

#### Contrato Módulo Security Solutions

Foi aberta sindicância investigativa pela Portaria nº 48-SEI, de 20 de fevereiro de 2017, para concluir os trabalhos em trinta dias a partir da publicação, efetivada em 1º de março de 2017.

Até esta data, o processo 52286.100007/2017-21 está em fase de instrução. Em 30 de março de 2017, a Portaria nº 354 prorrogou o prazo de apuração até 3 de maio de 2017.

#### Demais apurações

Foi finalizada a contagem detalhada dos sistemas DECOM e Planejamento Estratégico e o resultado encaminhado para a manifestação do fornecedor e ajustes no faturamento.

A gestão das demais apurações passou para a jurisdição da Corregedoria do órgão, com o assessoramento técnico de servidores da Coordenação Geral de Tecnologia da Informação - CGTI nos processos administrativos disciplinares.

#### D - Gerenciamento de Projetos e Serviços

O desenvolvimento e a implantação dessas duas metodologias foram interrompidos em 2016, tendo-se optado pela contratação de empresas especializadas para a execução do projeto. Essa contratação, estima-se, provocou um adiamento de aproximadamente um ano na efetivação dos projetos, em comparação ao cronograma anteriormente estabelecido para o desenvolvimento com recursos internos à CGTI. Recomenda-se o acompanhamento constante e eficaz dos contratos para evitar novos atrasos nos cronogramas ou a interrupção dos serviços experimentada anteriormente, quando da condução do projeto com recursos humanos próprios.

#### E- Capacitação de Pessoal

A avaliação das necessidades de capacitação do pessoal de TI foi feita pelos seus coordenadores durante a avaliação anual do cumprimento do PDTIC. O resultado foi incorporado ao Plano Anual de Capacitação do MDIC, configurando-se como boa prática a ser mantida de forma continuada.

#### F- Projeto *Business Intelligence* - BI

Com fins de implantação de BI, uma prova de conceito foi encerrada com êxito junto à Subsecretaria de Informações e Gestão Estratégica - SIGE/SE. Outra prova de conceito junto ao Departamento de Estatísticas e Apoio à Exportação - DEAEX/SECEX ainda está em andamento. Todavia, informou o gestor que o projeto está suspenso, sem data prevista de reativação.

#### G - Segurança da Informação

A estrutura organizacional para a gestão de segurança da informação começou a ser consolidada com a aprovação, pelo Comitê de Governança Digital, da Política de Segurança da Informação e Comunicações – POSIC revisada, assim como pela



publicação das primeiras quatro normas complementares para a sua operacionalização. Ainda, em 23 de dezembro de 2016, pela Portaria nº 5, foi designado o Gestor de Segurança da Informação e Comunicações. Contudo, permaneceu pendente a constituição da Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes em Redes Computacionais (Etir), pelas razões registradas na constatação 1.1.2.2, o que deixa em risco a efetividade de todas as medidas anteriormente adotadas.

#### H- Síntese sobre a Gestão de TI na Unidade

Assim, com base nas informações apresentadas em relação ao exercício 2016, é possível afirmar que houve evolução na adoção das medidas recomendadas, bem como perspectiva de continuidade das melhorias, tendo em vista as ações iniciadas naquele exercício com previsão de resultados em 2017. No entanto, apresenta-se como exceção a esse diagnóstico a gestão da segurança da informação institucional, em razão dos obstáculos enfrentados para a constituição da ETIR. Adverte-se, dessa forma, que esse assunto deve ser incluído na pauta prioritária da Secretaria-Executiva do Ministério.

### **1.2.1.2 CONSTATAÇÃO**

#### **Vulnerabilidade da segurança da informação em decorrência da não estruturação da Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes em Redes Computacionais (ETIR)**

##### **Fato**

A rede de informações informatizadas encontra-se vulnerável, num patamar não gerenciável, segundo o gestor, em razão dos seguintes fatores e fragilidades relacionados à constituição da Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes em Redes Computacionais (ETIR):

1. Não há recursos humanos disponíveis para a estruturação e composição da equipe.
2. Não há gerente de segurança dedicado para organizar, administrar e controlar a atuação proativa da ETIR para prevenir a ocorrência de sinistros na rede informatizada.
3. O gerente atualmente designado acumula funções que podem conflitar entre si na definição de prioridades.
4. Não existe disponível servidor qualificado para assumir a gerência de segurança com dedicação exclusiva.
5. A migração adicional de 32 sistemas e portais adicionais em razão de reforma administrativa, originados da Secretaria de Aquicultura e Pesca, Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa e da Secretaria Executiva da CAMEX, aumenta a quantidade de riscos a gerenciar.

Configura-se extremamente crítica a Segurança da Informação e das Comunicações, sendo recomendável que a Secretaria Executiva providencie o remanejamento ou a contratação de pessoal e capacitação continuada para que a ETIR possa se tornar plenamente operacional no menor espaço de tempo possível.





A necessidade de implantação da ETIR vem sendo apontada pela auditoria da CGU desde a gestão 2014 da Secretaria Executiva.

Na auditoria anual de contas de 2015 acerca do exercício de 2014, foi registrado que, a despeito de existir uma política de segurança no Mdic, faltavam normas operacionais, um plano diretor de segurança e a Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes em Redes Computacionais.

Na avaliação da gestão de 2015, foi verificado que a implantação daquelas medidas tinha sido adiada para 2016.

Na avaliação da gestão de 2016, verifica-se que foram implantadas todas as medidas de segurança, exceto a ETIR.

Sobre 2017, o gestor da área evidenciou, por meio de cópia da ata da 1ª reunião da Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes em Redes Computacionais (ETIR), realizada em 10 de maio de 2017, o início da ação de estruturação da equipe, porém ainda sem designação formal.

Dessa forma, destaca-se a importância de que a Secretaria Executiva estabeleça como agenda prioritária o equacionamento dos problemas que estão impedindo a implantação da Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes de Rede, e, conseqüentemente, pondo em risco todas as informações armazenadas e que trafegam na infraestrutura de redes computacionais do Ministério.

## **Causa**

A falta de planejamento e priorização anterior para estruturar a ETIR, conforme preconizado na Norma Complementar nº 05/IN01/DSIC/GSIPR, de 14 de agosto de 2009, do Gabinete de Segurança Institucional do Departamento de Segurança da Informação e Comunicações da Presidência da República, associada às restrições orçamentárias atuais, compõem a causa da vulnerabilidade apontada.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em sua manifestação ante o fato apresentado, o gestor da área evidenciou, por meio de cópia da ata da 1ª reunião da Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes em Redes Computacionais (ETIR), realizada em 10 de maio de 2017, a efetiva atuação da equipe a partir de 2017, a despeito de todas as limitações e preocupações registradas no documento e da não designação formal dos integrantes da equipe.

Por meio de nota informativa, de nº 1/2017-SEI-CGTI/SPOA/SE, em 14 de junho de 2017, encaminhada juntamente com a ata como anexo do Ofício nº 205/2017-SEI-SE, de mesma data, o gestor confirmou a persistência das quatro fragilidades estruturais registradas anteriormente por ele próprio na Nota Técnica nº 2/2017-SEI-CGTI/SPOA/SE, de 2 de maio de 2017.

O gestor anunciou, também, estar em andamento a contratação de um Centro de Operações de Segurança, para a qual solicitou prioridade, bem como, ter solicitado, à



Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, a reestruturação da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação – CGTI com a criação de uma nova coordenação ou assessoria dedicada à Gestão da Segurança da Informação e Comunicações.

### **Análise do Controle Interno**

A ata da 1ª reunião da ETIR evidencia que a equipe começou a efetivamente atuar, mesmo que precariamente, a partir de 2017. Quanto a sua atuação com as deficiências atuais de estrutura, compete ao gestor da área gerenciar os riscos residuais. Se a Secretaria Executiva der prioridade à implantação das providências solicitadas pelo gestor da área de TI, ainda em 2017, e à designação dos membros indicados para compor a ETIR, conforme a ata da 1ª reunião, a segurança da informação e comunicações atingirá um patamar gerenciável.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Reiteramos a recomendação emitida no Relatório de Auditoria 201503568: Adote as providências necessárias para instituir e implementar a Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes de Segurança da Informação (ETIR) do Órgão, conforme estabelece o art. 5º, V, da IN GSI n.º1/2008, considerando a existência de modelo aprovado e pago.



# Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

**Certificado:** 201700376

**Unidade Auditada:** Secretaria Executiva - Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços

**Ministério Supervisor:** Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços

**Município (UF):** Brasília – DF

**Exercício:** 2016

1. Foram examinados os atos de gestão praticados durante o ano de 2016 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. Foram registradas as seguintes constatações relevantes para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexos de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Intempestividade das providências voltadas a viabilizar a análise de impacto do Programa Inovar-Auto (item 1.1.1.1.);

- Vulnerabilidade da segurança da informação em decorrência da não estruturação da Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes em Redes Computacionais -ETIR (item 1.2.1.2).

4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.

5. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade**.

Brasília (DF), 22 de agosto de 2017.



# Parecer de Dirigente do Controle Interno



Secretaria Federal de Controle Interno

**Parecer:** 201700376

**Unidade Auditada:** SECRETARIA EXECUTIVA- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA e COMÉRCIO EXTERIOR

**Ministério Supervisor:** MINISTERIO DA IND, COMERCIO EXTERIOR E SERVIÇOS

**Município/UF:** Brasília (DF)

**Exercício:** 2016

**Autoridade Supervisora:** MARCOS ANTÔNIO PEREIRA

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2016 do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

No escopo do trabalho de Auditoria, foram selecionados processos e fluxos considerados estratégicos para a Unidade, dentre os quais se destacam a análise do Contrato de Gestão celebrado entre o Ministério e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial- ABDI, o acompanhamento da implementação do Portal Único de Comércio Exterior, o processo de gestão da Tecnologia da Informação do Ministério e a implementação de atividades de controle para aferir o cumprimento dos compromissos das empresas habilitadas no Programa Inovar-Auto, bem como a avaliação da efetividade e dos impactos do citado programa.

Destaca-se que em virtude das mudanças ocorridas na Administração Pública Federal, durante o exercício de 2016, o Mdic sofreu diversas alterações em sua estrutura regimental, destacando-se a recepção da Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa e a Secretaria de Aquicultura e Pesca. Nesse novo contexto institucional, as modificações ocorridas em 2016 requerem um maior nível de exigência do Mdic em promover o robustecimento dos mecanismos de planejamento, monitoramento e controle de riscos, podendo citar a necessidade, detectada pela equipe de auditoria, de o Ministério promover um alinhamento ainda maior no âmbito do Contrato de Gestão com a ABDI, desde as fases de elaboração dos Programas de Trabalho Anual.



Em relação ao processo de acompanhamento do Portal de Comércio Exterior, uma das mais importantes iniciativas do governo federal para desburocratização do comércio exterior, verificou-se que o cronograma inicial foi revisto e a nova previsão da conclusão total do projeto aponta para o 2º semestre de 2018, ou seja, com atraso de um ano, uma vez que a implantação completa estava prevista para o 2º semestre de 2017. Entretanto, o projeto tem avançado e recentemente foi concluído o Novo Modelo de Processo de Exportações.

No que tange à gestão da tecnologia de informação do Ministério, verificou-se o aprimoramento no processo de planejamento das contratações de bens e serviços e o efetivo funcionamento de parte dos mecanismos de governança, podendo citar a atuação do Comitê de Gestão Digital. No entanto, a equipe de auditoria identificou o alto risco da segurança institucional da unidade, tendo em vista à ausência de estruturação da Equipe de Tratamento e Resposta Incidentes de Redes (Etir).

Em relação à implementação de mecanismos de controle para aferir o cumprimento dos compromissos das empresas habilitadas no Programa Inovar-Auto, apesar de não terem sido completamente instituídos, a equipe de auditoria detectou que o Ministério apresentou avanços, como a regulamentação das auditorias independentes que tem como objetivo a verificação de importantes compromissos assumidos. Não obstante, constatou-se a intempestividade das providências voltadas a viabilizar a análise dos impactos e da efetividade do Programa, uma vez que o Grupo de Acompanhamento, que tem o objetivo de definir os critérios para monitoramento dos impactos econômicos do Inovar-Auto, instituído em 2012, se reuniu somente a partir de junho de 2017.

Destaca-se o diagnóstico de consultor, contratado pelo próprio Ministério, que apontou a ausência de sistematização suficiente de dados para a realização de uma análise com base metodológica convencional. Tal diagnóstico, à luz da perspectiva de implementação de uma nova política automotiva baseada em mecanismos semelhantes de concessão de desonerações tributárias, mas em uma conjuntura de restrição fiscal muito mais grave, torna premente o desenvolvimento de uma capacidade adequada de avaliação de políticas de incentivos setoriais, tendo sido emitida recomendação nesse sentido para a Unidade.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria, pela REGULARIDADE.



Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 31 de agosto de 2017.

