

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 015.089/2023-1

Natureza: Relatório de Levantamento

Unidade: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial; Agência Nacional de Telecomunicações; Banco do Brasil S.A.; Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Caixa Econômica Federal; Casa Civil da Presidência da República; Centro de Controle Interno da Aeronáutica; Centro de Controle Interno da Marinha; Centro de Controle Interno do Exército; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; Financiadora de Estudos e Projetos; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério da Defesa; Ministério da Educação; Ministério da Fazenda; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério das Comunicações; Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Ministério do Planejamento e Orçamento; Superintendência da Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCENTIVO AO SETOR DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO. FRAGILIDADES NOS OBJETIVOS DAS POLÍTICAS. AUSÊNCIA DE INDICADORES DE DESEMPENHO. LACUNAS NA GESTÃO DE RISCOS. FALHAS DE TRANSPARÊNCIA. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de levantamento sobre as políticas públicas atinentes ao setor de Tecnologia da Informação e Comunicação.

2. Reproduzo, a seguir, com ajustes de forma, o relatório de fiscalização produzido pela Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), cujas conclusões contaram com a anuência das instâncias diretivas da unidade (peças 277-279):

“I. Apresentação

1. *Trata-se de fiscalização, na modalidade Levantamento, com o objetivo de mapear as políticas públicas de incentivo ao setor de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC). O presente relatório está organizado em cinco capítulos. Os dois primeiros são de apresentação e de introdução, onde neste último estão registradas a visão geral do objeto, os objetivos e a metodologia utilizada na fiscalização.*

2. *No Capítulo III estão consignadas as políticas públicas de incentivos do setor de TIC identificadas a partir do levantamento, os indícios de fragilidades presentes nessas políticas públicas e a designação daquelas que demandariam concentração de esforços da Unidade de Auditoria Especializada em*

Tecnologia da Informação (AudTI) em trabalhos posteriores. Em seguida, o Capítulo IV traz a conclusão do trabalho e o Capítulo V registra a proposta de encaminhamento.

3. Por fim, os Apêndices A, B, C registram o detalhamento dos resultados obtidos no levantamento, mais especificamente um panorama das políticas, estratégias, iniciativas e ações públicas de incentivo ao setor de TIC identificadas no levantamento. No Apêndice A, consta uma descrição das políticas identificadas; no Apêndice B, alguns resultados obtidos na pesquisa por compras governamentais de TIC específicas; no Apêndice C, um comparativo entre as políticas considerando critérios referentes a objetivos, governança, riscos, monitoramento, avaliação e transparência; no Apêndice D sugestões de objetos para próximas ações de controle; no Apêndice E, uma lista das políticas identificadas; no Apêndice F, uma consolidação das fiscalizações executadas anteriormente pelo TCU nessas políticas; no Apêndice G, a discriminação dos critérios e forma de atribuição da pontuação para elaboração do ranqueamento; e, por fim, no Apêndice H, uma tabela sobre a transparência da destinação dos recursos públicos e beneficiários das políticas.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

4. Em cumprimento ao Acórdão 986/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, realizou-se levantamento na Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), na Casa Civil da Presidência da República, na Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), no Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), no Ministério da Fazenda, no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), no Ministério das Comunicações (MCOM), no Banco do Brasil S.A (BB), no Banco do Nordeste do Brasil S.A (BNB), na Caixa Econômica Federal, na Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no Comando do Exército, no Comando da Marinha, no Comando da Aeronáutica, no Ministério da Defesa (MD), no Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), no Ministério da Educação, no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), no Ministério do Planejamento e na Receita Federal do Brasil, no período compreendido entre 1º/6/2023 e 3/11/2023.

5. A razão que motivou este levantamento foi a ausência de mapa atualizado das políticas públicas de incentivos ao setor de TIC, tendo em vista que o último trabalho mais abrangente realizado sobre o tema ocorreu há cerca de dez anos (Acórdão 1.999/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman).

II.2. Visão geral do objeto

6. O objeto do presente levantamento é o conjunto das políticas públicas de incentivo ao setor de TIC. As políticas públicas mapeadas se destinam a incentivar um dos setores mais relevantes da economia, pois pode ser considerado de base para outros setores.

7. Inicialmente, cumpre detalhar o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI), que consiste na interação de todas as instituições, processos e instrumentos necessários para a promoção da inovação por meio do desenvolvimento científico e tecnológico.

8. O SNCTI é composto por um conjunto amplo de atores com papéis diversos, alguns com níveis de atuação mais abrangentes, outros com funções mais restritas no funcionamento do Sistema. No arcabouço proposto na Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI 2016-2022) (peça 265, p. 12), esses atores são qualificados em três grupos: atores políticos, agências de fomento e operadores de ciência, tecnologia e inovação (CT&I), conforme pode ser visto na figura abaixo.



Figura 1 - Principais atores do SNCTI (peça 265, p. 12)

9. De acordo com o sítio Política Nacional de Inovação (ibrazil.mctic.gov.br, acesso em 23/11/2023), cabe aos atores políticos a definição de diretrizes estratégicas que nortearão as iniciativas do Sistema. Estes atores têm seu poder decisório decorrente tanto da democracia representativa (Poder Executivo – por meio de Ministérios, Agências Reguladoras, Secretarias Estaduais e Municipais, e Legislativo – por meio do Congresso Nacional e Assembleias Estaduais), como das escolhas realizadas pela Sociedade em âmbito setorial (como a Sociedade Brasileira para progresso da Ciência - SPBC, a Confederação Nacional da Indústria - CNI, e Centrais Sindicais).

10. No caso das agências de fomento, compete o domínio dos instrumentos que viabilizarão as decisões tomadas pelos atores políticos através da realização de pesquisas e da elaboração de programas, por meio de financiamento de capital a projetos de infraestrutura, profissionais liberais, micro e pequenas empresas e centros de pesquisa, com o intuito de fomentar, por exemplo, a criação e expansão de negócios e as atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I).

11. Já aos operadores do Sistema, compete a execução das atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) planejadas. Estes englobam: Universidades, Institutos de Pesquisa do MCTIC, Institutos Federais e Estaduais de CT&I, Institutos Nacionais de C&T (INCT), Instituições de C&T (ICT), Incubadoras de Empresas, Parques Tecnológicos, e Empresas Inovadoras.

12. Pode-se perceber que o SNCTI é composto por um conjunto amplo de atores, com papéis e interesses diversos. A falta de articulação entre esses atores pode dificultar a implementação de políticas e ações conjuntas, bem como a geração de sinergias entre os diferentes esforços de inovação.

13. Outro desafio para o desenvolvimento científico e tecnológico é o custo. A falta de recursos financeiros pode limitar a capacidade do SNCTI de realizar pesquisas e desenvolvimento, de formar e capacitar recursos humanos e de apoiar a inovação brasileira.

14. A apresentação desse sistema nesse tópico mostrou-se relevante pelo fato de existir uma sobreposição de políticas de incentivo ao setor de TIC com as políticas de inovação, pois o levantamento efetuado evidenciou que boa parte das políticas que apoiam o desenvolvimento do setor de TIC no Brasil utilizam o incentivo ao desenvolvimento de PD&I como uma condicionante para a obtenção do benefício, seja ele de forma subsidiada ou creditícia (Capítulo - III). Nesse contexto, os atores aqui descritos são os mesmos responsáveis pelo desenvolvimento do setor de TIC no país.

15. No que se refere ao conceito de política pública, optou-se, neste trabalho, por adaptar a definição de política pública contida no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU publicado em 2020. Assim, política pública é o conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais, que visam tratar problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos.

16. Dentro desse contexto, são consideradas políticas públicas não apenas aquelas explícitas em atos normativos, como por exemplo as constantes dos programas e planos governamentais (plurianuais, nacionais, setoriais, regionais, organizacionais), mas, também, outras ações concretas e diretrizes emanadas de atores políticos/governamentais, mesmo que não regulamentadas em ato normativo, que orientam a ação estatal e da sociedade quanto ao tratamento de problemas públicos.

17. Em termos totais, os possíveis beneficiários das políticas públicas de TIC a serem tratadas no presente trabalho representam 6,6% do PIB Brasileiro de 2022, conforme divulgado pela Brasscom - Associação das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação e de Tecnologias Digitais.

18. *A título de exemplo de política pública de TIC, a Lei de Informática (Lei 8.248/1991) teve subsídio tributário da ordem de **R\$ 7 bilhões** apenas em 2021 e de **R\$ 55,5 bilhões** no período de dez anos, entre 2012 e 2021.*
19. *A fim de delimitar o objeto do presente trabalho, entende-se como bens e serviços de TIC com base no art. 16-A da Lei 8.248/1991 c/c Anexo II da Instrução Normativa 94/2022 da Secretaria de Governo Digital do então Ministério da Economia (IN - SGD/ME 94/2022):*
- 19.1. *componentes eletrônicos a semicondutor, optoeletrônicos, bem como os respectivos insumos de natureza eletrônica;*
- 19.2. *máquinas, equipamentos e dispositivos baseados em técnica digital, com funções de coleta, tratamento, estruturação, armazenamento, comutação, transmissão, recuperação ou apresentação da informação, seus respectivos insumos eletrônicos, partes, peças e suporte físico para operação;*
- 19.3. *programas para computadores, máquinas, equipamentos e dispositivos de tratamento da informação e respectiva documentação técnica associada (**software**); e*
- 19.4. *serviços técnicos associados aos bens e serviços descritos nos itens acima.*
20. *Nesse contexto, a título de exemplo, citam-se categorias, não exaustivas, de TIC que se adequam à definição:*
- 20.1. *materiais e equipamentos de TIC;*
- 20.2. *desenvolvimento, sustentação e hospedagem de sistemas;*
- 20.3. *suporte e atendimento a usuário de TIC;*
- 20.4. *infraestrutura de TIC;*
- 20.5. *comunicação de dados;*
- 20.6. ***software** e aplicativos;*
- 20.7. *impressão e digitalização;*
- 20.8. *consultoria em TIC;*
- 20.9. *computação em nuvem;*
- 20.10. ***internet** das coisas - IoT;*
- 20.11. *segurança da informação; e*
- 20.12. *análise de dados, aprendizado de máquina e inteligência artificial.*
21. *Além do mapeamento das políticas públicas, esse trabalho também buscou avaliar a estrutura dessas políticas em termos de: i) objetivos, metas e público-alvo; ii) governança; iii) política de riscos; iv) monitoramento v) avaliação; e vi) transparência, por meio de comparativo efetuado após a aplicação de questionário aos órgãos gestores ou executores dessas políticas.*
- II.2.1. *Fiscalizações anteriores conexas ao tema do presente levantamento*
22. *Lista com as fiscalizações anteriores realizadas pelo TCU que tem conexão com a temática consta do Apêndice G, deste relatório.*
- II.3. Objetivo da fiscalização
23. *A presente auditoria teve por objetivo mapear as políticas públicas de incentivo ao setor de TIC, considerando fundamentação legal, objetivos, instrumentos de monitoramento e avaliação disponíveis, transparência dos resultados e auditabilidade.*
24. *Buscou-se, ainda, avaliar a estrutura da política tomando como base os seguintes referenciais: i) Referencial de Controle de Políticas Públicas - TCU; ii) Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas - TCU; iii) Avaliação de Políticas Públicas Ex Ante - Poder Executivo Federal e iv) Avaliação de Políticas Públicas Ex Post - Poder Executivo Federal.*
25. *Dessa forma, a partir do objetivo do trabalho, a equipe de fiscalização realizou pesquisas na **internet**, utilizou o chatbot ChatTCU, solicitou informações aos órgãos e entidades fiscalizados, dentre outros, conforme detalhado na metodologia utilizada no presente trabalho.*
- II.4. Metodologia utilizada
26. *Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011), com observância ao Roteiro de Levantamento estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 5, de 12 de abril de 2021) e consistiu, em resumo, principalmente, na aplicação de questionários a alguns órgãos da APF acerca de políticas públicas de incentivo ao setor de TIC.*
27. *O detalhamento da metodologia utilizada na condução deste levantamento consta do Apêndice D.*

II.5. Limitações inerentes à fiscalização

28. No âmbito do corrente processo, não foram identificadas limitações inerentes à atividade fiscalizatória do Tribunal de Contas da União.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

29. De acordo com a Portaria-TCU 222/2003, nos levantamentos a que se refere o art. 238 do Regimento Interno não há que ser quantificado o VRF, já que visam apenas à obtenção de uma visão geral da entidade/órgão auditado e não aprofundam a análise em nenhuma área específica.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

30. Para solucionar a falta de transparência dada aos recursos, em 57,10% das políticas consultadas, com ausência de divulgação dos beneficiários em 57,10% delas, e dos valores recebidos, em 71,40% dessas políticas públicas, a unidade técnica autuará processos de representação para apurar as desconformidades em relação à transparência dos resultados e gastos das políticas públicas fiscalizadas, nos termos dispostos nos artigos 48 e 49 da Lei Complementar 101/2000.

31. Espera-se que a solução desse problema gere aumento da transparência dada aos recursos, aos beneficiários e aos valores recebidos das políticas públicas consultadas pelos órgãos gestores dessas políticas.

III. Resultados obtidos no levantamento de políticas públicas de incentivos ao setor de TIC

32. Após a realização do levantamento, verificou-se que, no Brasil, coexistem diversas políticas e programas de apoio ao setor de tecnologia da informação e comunicação, tais como incentivos fiscais, fontes de financiamento específicas, diferentes planos e estratégias, coordenados pelo MCTI, bem como políticas/fundos mais abrangentes, mas que também atendem ao setor de TICs, indicando que as políticas, ações ou iniciativas públicas identificadas compõem um cenário heterogêneo de incentivo ao setor de TIC.

33. Essas políticas, embora distintas, são bastante convergentes, existindo, inclusive, alinhamento e até coincidência entre os temas abordados por elas. Nesse contexto, a transversalidade desses temas gera uma necessidade de cooperação e coordenação entre diferentes instâncias governamentais, indicando um cenário de complexidade e uma interconexão entre as políticas voltadas para o setor de TICs no Brasil.

III.1. Síntese das políticas identificadas

34. Após pesquisa na **internet**, consulta aos órgãos e aplicação de questionário aos gestores e/ou executores das políticas, foram identificadas quinze políticas, ações, estratégias ou iniciativas públicas que incentivam o desenvolvimento do setor de TIC no Brasil, as quais estão listadas no Apêndice F e detalhadas no Apêndice A. São elas:

34.1. Funttel: fundo setorial criado com o objetivo de estimular o processo de inovação tecnológica, incentivar a capacitação de recursos humanos, fomentar a geração de empregos e promover o acesso de pequenas e médias empresas a recursos de capital, de forma a aumentar a competitividade da indústria brasileira de telecomunicações;

34.2. Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT): instrumento financeiro de apoio a projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) em diversas áreas do conhecimento, que visa promover o avanço científico e tecnológico, a inovação, o desenvolvimento econômico e a melhoria da qualidade de vida da população brasileira. É um dos principais instrumentos de fomento à pesquisa e inovação no país;

34.3. Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (Padis): programa que visa fomentar a implantação e a manutenção no país de pessoas jurídicas que exerçam as atividades de concepção, desenvolvimento, projeto e fabricação de dispositivos semicondutores, displays e sistemas fotovoltaicos com o intuito de aumentar a competitividade da indústria brasileira, gerar empregos qualificados, reduzir a dependência tecnológica externa e contribuir para o desenvolvimento sustentável do país;

34.4. Lei de TICs (Lei de Informática): a política que visa incentivar a pesquisa e o desenvolvimento (P&D) na área de tecnologia da informação e comunicação (TIC) por meio de incentivos fiscais para empresas que investem em P&D, incentivando a produção nacional, a inovação tecnológica, a geração de empregos e a competitividade das empresas do setor;

34.5. Lei de TICs (Lei de Informática – Suframa): lei que busca incentivar a pesquisa e o desenvolvimento (P&D), dentre outras áreas, na área de tecnologia da informação e comunicação (TIC) por meio de incentivos fiscais para empresas que investem em P&D na Zona Franca de Manaus (ZFM);

34.6. Lei do Bem: política visa promover a realização de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) no ambiente empresarial, incentivando as empresas a investirem em inovação tecnológica e

desenvolvimento de novos produtos, processos ou serviços, internamente, ou por meio da contratação de ICTs;

34.7. Projetos Prioritários em infraestrutura no Setor de Telecomunicações: estratégia para impulsionar o desenvolvimento e a modernização da infraestrutura de telecomunicações no Brasil por meio de criação de um mercado privado voltado para o financiamento de longo prazo das empresas desse setor, por meio da incidência reduzida de Imposto de Renda (IR) sobre os rendimentos financeiros auferidos por pessoas físicas e jurídicas que adquirirem certificados de recebíveis imobiliários, cotas de emissão de fundo de investimento em direitos creditórios e debêntures emitidas por sociedades de propósito específico com o intuito de financiar projetos de investimento em infraestrutura considerados como prioritários na forma regulamentada pelo Poder Executivo Federal;

34.8. Estratégia Brasileira para Transformação Digital (E-Digital): estratégia que visa à harmonização das iniciativas do Poder Executivo federal ligadas ao ambiente digital, com o objetivo de aproveitar o potencial das tecnologias digitais para promover o desenvolvimento econômico e social sustentável e inclusivo, com inovação, aumento de competitividade, de produtividade e dos níveis de emprego e renda no país;

34.9. Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (Ebia): estratégia que visa nortear as ações do Estado brasileiro em prol do fortalecimento da pesquisa, desenvolvimento e inovações de soluções em inteligência artificial, bem como seu uso consciente, ético para um futuro melhor. Além disso, visa garantir a inovação no ambiente produtivo e social na área de inteligência artificial, capaz de enfrentar os desafios associados ao desenvolvimento do país;

34.10. Plano Nacional de Internet das Coisas: plano que visa melhorar a qualidade de vida das pessoas e promover ganhos de eficiência nos serviços, por meio da implementação de soluções de IoT, além de promover a capacitação profissional relacionada ao desenvolvimento de aplicações de IoT e a geração de empregos na economia digital e incrementar a produtividade e fomentar a competitividade das empresas brasileiras desenvolvedoras de IoT, por meio da promoção de um ecossistema de inovação neste setor;

34.11. Política Nacional de Inovação c/c Estratégia Nacional de Inovação: política que visa orientar, coordenar e articular as estratégias, os programas e as ações de fomento à inovação no setor produtivo, para estimular o aumento da produtividade e da competitividade das empresas e demais instituições que gerem inovação no país;

34.12. Programa Nacional de Apoio aos Ambientes Inovadores (PNI): programa que visa fomentar o surgimento e a consolidação de ecossistemas de inovação e de mecanismos de geração de empreendimentos inovadores no país, responsáveis pela criação, atração, aceleração e pelo desenvolvimento de empreendimentos inovadores em todo o território nacional;

34.13. Marco Legal das Startups: política que visa estimular o empreendedorismo e a inovação, com a criação, o crescimento e a consolidação de startups, que são empresas inovadoras com alto potencial de crescimento. Isso é feito por meio de uma série de medidas, que incluem a simplificação de processos burocráticos, a facilitação do acesso a capital, a promoção de parcerias entre startups e o setor público e a proteção de investidores;

34.14. Programa de Inovação Educação Conectada: programa que visa apoiar a universalização do acesso à **internet** em alta velocidade e fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais na educação básica. O público-alvo do Programa de Inovação Educação Conectada são as escolas, os professores e os alunos que se beneficiam da integração da tecnologia ao processo de ensino e aprendizagem.

34.15. Expansão do 5G: a expansão do 5G visa garantir que a população brasileira tenha acesso a essa nova tecnologia, que oferece benefícios significativos para a qualidade de vida, a economia e a sociedade. O 5G oferece velocidades de transmissão de dados muito superiores às das tecnologias anteriores, o que abre novas possibilidades para aplicações como realidade virtual, realidade aumentada, inteligência artificial e **internet** das coisas.

35. Além disso, com exceção do programa Expansão do 5G, as políticas identificadas foram agregadas nas categorias a seguir, de acordo com a similaridade de suas características, conforme os critérios dispostos no § 8, do Apêndice A: a) Fundos e renúncia fiscal; b) Iniciativas Estratégicas; e c) Financiamento direto por editais, chamamento público, cadastramento e repasse. O intuito dessa categorização, conforme mencionado no § 8, do Apêndice A, seria possibilitar análises entre as categorias e aferição dos possíveis impactos dessas semelhanças no resultado obtido do questionário.

36. Identificou-se, também, que a maioria das políticas levantadas que incentivam o setor de TIC o fazem por meio do incentivo direto à PD&I, atingindo o setor de TIC indiretamente, ou, de modo contrário, por meio de incentivo direto a um ramo de TIC, que acaba por repercutir em inovação.

37. Por fim, apresenta-se na Tabela 1 os valores decorrentes da execução de algumas dessas políticas no ano de 2022, de modo a se evidenciar aquelas com as maiores materialidades:

Tabela 1: Políticas ordenadas por materialidade

	2023 (em R\$)	Percentual
Lei de TICs (Lei de Informática)	7.300.000.000,00	48,07%
FNDCT – (CT-Info)	5.496.646.831,66	36,20%
Lei do Bem 2022	1.357.420.000,00	8,94%
Funttel	314.956.664,73	2,07%
Lei de TICs (Lei de Informática – Zona Franca)	308.718.700,00	2,03%
Programa de Inovação Educação Conectada	265.976.890,00	1,75%
Padis 2022	141.700.000,00	0,93%
Total de recursos disponibilizados:	15.185.419.086,39	100,00%

Fonte: Apêndice A

38. Nessa tabela, observa-se que a Lei de TICs (Lei de Informática), o FNDCT – CT-Info, e a Lei do Bem se destacam em grande proporção em relação às demais políticas ao apresentarem as maiores materialidades, principalmente a Lei de TICs (Lei de Informática), que representa aproximadamente 50% de todos os recursos disponibilizados para fomentar o setor de TIC no Brasil, seguida do FNDCT – (CT-Info) com 36,2% e da Lei do Bem, que representa 8,94%.

III.2. Fragilidades nas políticas identificadas

39. Conforme destacado no §30, outro objetivo que a realização da pesquisa por questionário possuía era obter informações sobre as políticas ou ações públicas de incentivo ao setor de TIC detectadas com o intuito de possibilitar a identificação de possíveis fragilidades existentes em relação aos seguintes temas: objetivos, governança, riscos, monitoramento, avaliação e transparência.

40. Nesse contexto, os principais resultados obtidos em razão desse questionário serão apresentados a seguir. Informações mais detalhadas podem ser consultadas no Apêndice C.

Objetivos

41. Constatou-se a presença de objetivos definidos para todas as políticas consultadas no âmbito deste levantamento e, em relação às características desses objetivos, foram pesquisados se seriam: específicos, apropriados, realistas e/ou mensuráveis., conforme Tabela 2.

42. **Tabela 2: Características presentes nos objetivos definidos na política pública**

são específicos	13,3%
são apropriados	86,7%
são realistas	6,7%
são mensuráveis	26,7%

Fonte: questionário aplicado aos órgãos (peça 266)

43. Dessa análise (peça 266, p. 5), verificou-se que, das quinze iniciativas e políticas públicas identificadas, embora todas possuam objetivos definidos a serem alcançados, 73,3% seriam incapazes de expressar em que medida eles devem ser alcançados em determinado intervalo de tempo, considerando que não possuem objetivos mensuráveis.

44. Nesse contexto, diante dos percentuais apresentados na Tabela 2, observa-se que, embora as políticas e ações identificadas possuam objetivos definidos a serem alcançados, esses objetivos, em sua maioria, parecem ser mais gerais e abstratos, não expressando claramente o que deve ser alcançado, tendo em vista que não apresentam relação de período e custos necessários para que os objetivos sejam atingidos, além de parecerem não possuir características que propiciem a aferição dos resultados alcançados quantitativamente, de modo a permitirem a realização de avaliação e feedback em momentos oportunos, considerando que não são mensuráveis.

45. Também buscou-se conhecer as características mensuráveis associadas a esses objetivos. Por essa razão questionou-se sobre a existência de metas e prazos relativos a esses objetivos, conforme pode ser visualizado na Tabela 3.

Tabela 3: Características mensuráveis presentes nesses objetivos

<i>possuem somente metas estipuladas a serem alcançadas</i>	6,7%
<i>possuem somente prazo determinado expressando o período esperado para seu alcance</i>	13,3%
<i>objetivos possuem tanto metas quanto prazos estipulados a serem alcançados</i>	6,7%
<i>não mensuráveis</i>	73,3%

Fonte: questionário aplicado aos órgãos (peça 266)

46. A discrepância identificada na tabela acima evidencia a incipiência da maioria dos objetivos descritos, pois, embora estejam alinhados com os objetivos gerais ou estratégicos das políticas nos documentos normativos, a falta de características mensuráveis associadas a metas e prazos, por exemplo, torna-os mais parecidos com diretrizes a serem seguidas. Além disso, a ausência de elementos mensuráveis pode dificultar a avaliação do progresso na consecução desses objetivos e impedir a verificação da sua realização em prazos razoáveis.

47. Foi objeto de questionamento também a existência de definição de público-alvo nas políticas ou ações públicas identificadas e o resultado obtido pode ser considerado positivo, tendo em vista que todas as políticas possuem o público-alvo definido e que em 73,3% esse público-alvo está bem delimitado e caracterizado (peça 266, p. 13).

48. Outro quesito que foi objeto de análise acerca das políticas, ações ou iniciativas públicas identificadas diz respeito à existência de indicadores alinhados aos objetivos presentes nessas políticas, tendo em vista o papel crucial que a presença desses indicadores possui para possibilitar a avaliação do progresso e no alcance dos resultados desejados, ao servir como guias para avaliar se os objetivos estão sendo atingidos de maneira eficaz, por meio de medidas mensuráveis que refletem o desempenho e o impacto das políticas implementadas.

49. Nesse contexto, observa-se, consoante Tabela 4, que 33,3% das políticas identificadas não possuem indicadores alinhados aos objetivos definidos.

Tabela 4: Indicadores para os objetivos gerais das políticas e ações públicas

<i>Políticas não possuem indicadores</i>	33,3%
<i>Políticas possuem indicadores, mas há objetivos dessas políticas que não possuem indicadores</i>	40%
<i>Políticas possuem indicadores e todos os objetivos dessas políticas possuem pelo menos um indicador associado</i>	26,7%

Fonte: questionário aplicado aos órgãos (peça 266)

50. Da análise da tabela acima, também é possível inferir que 73,3% das políticas identificadas possuem objetivos sem indicadores, os quais serão impossíveis de demonstrar a efetividade da política pública em si, pois, sem indicadores, torna-se inviável o acompanhamento da evolução dos seus resultados.

Governança

51. Em relação à governança, o cenário identificado pode ser considerado positivo, considerando que 86,7% das políticas teriam uma definição clara e formal das competências das principais partes interessadas, conforme Tabela 5.

Tabela 5: Definição clara e formal das competências das principais partes e mecanismos de supervisão

	<i>Competências das principais partes interessadas</i>	<i>Mecanismos de supervisão</i>
<i>Não</i>	13,3%	26,7%
<i>Sim</i>	86,7%	73,3%

Fonte: questionário aplicado aos órgãos (peça 266)

52. Em que pese o resultado positivo identificado em relação aos mecanismos de supervisão, deve-se ter atenção aos 26,7% negativos, pois a ausência de definição clara desses mecanismos pode criar uma lacuna entre a norma editada e a sua execução, de modo que não será possível a realização de avaliação de efetividade dessas políticas pelos órgãos gestores, tendo em vista que esses órgãos poderão não ter respaldo normativo para obter as informações necessárias para realizar o acompanhamento da execução, e, talvez, a depender da formatação da política, não consigam sequer identificar os detentores dessas informações.

Riscos

53. Quanto à política de gestão de riscos dessas políticas e ações públicas, os resultados aferidos estão aquém dos apresentados neste relatório até o momento.

Tabela 6: Existência de política de gestão de riscos e de integração do processo de gestão de riscos à implementação das políticas públicas

	Existência de política de gestão de riscos	Integração do processo de gestão de riscos à implementação das políticas
Não	53,3%	86,7%
Sim	46,7%	13,3%

Fonte: questionário aplicado aos órgãos (peça 266)

54. Primeiramente, observa-se que 53,3% das políticas ou ações públicas identificadas não possuem políticas de gestão de riscos aprovadas.

55. Além disso, na tabela acima, o alto percentual de políticas públicas que não definiram diretrizes para integração do processo de gestão de riscos aos processos de trabalho de implementação dessas políticas permite inferir que, embora uma política de gestão de riscos possa ter sido elaborada, elas não consideraram, em sua maioria, os riscos relativos à implementação de uma política pública em si.

Monitoramento

56. Em relação ao monitoramento nos últimos cinco anos nas políticas identificadas, o resultado obtido no questionário pode ser visualizado na tabela a seguir:

Tabela 7: Aspectos referentes aos monitoramentos identificados pelo questionário

	Ocorrência de monitoramento	Procedimentos de monitoramento estabelecidos formalmente	Designação formal dos responsáveis pelo monitoramento	Indicadores de desempenho
Não	26,7%	33,3%	20%	80%
Sim	73,3%	66,7%	80%	20%

Fonte: questionário aplicado aos órgãos (peça 266)

57. Observa-se que mais de 70% das políticas identificadas foram monitoradas nos últimos cinco anos, o que pode ser considerado um resultado positivo, tendo em vista a importância da realização de monitoramentos periódicos para se aferir os resultados obtidos e, conseqüentemente, o atingimento de metas e objetivos.

58. Também foram identificados resultados positivos em relação aos procedimentos de monitoramento estabelecidos formalmente nas políticas identificadas e em relação à designação formal dos responsáveis pelo monitoramento, com definição dos papéis e responsabilidades, conforme se depreende da análise da Tabela 7.

59. No entanto, deve-se destacar, apesar desse resultado positivo, que esse tipo de resultado seria esperado, tendo em vista que a descrição de procedimentos de monitoramento e a definição de papéis e responsabilidades são algumas características essenciais que devem estar presentes nos normativos jurídicos para caracterização e descrição de uma política pública, conforme enuncia o 'Referencial para avaliação de governança em políticas públicas' do TCU (peça 275, p. 46).

60. O 'Guia de avaliação de políticas públicas: análise **ex ante**' também se manifesta de modo similar, conforme trecho transcrito a seguir (peça 276, p. 126):

Parte significativa das definições sobre a gestão e a governança devem vir previamente institucionalizadas, ou seja, inscritas nos próprios normativos dos programas. Leis, decretos, portarias e instruções normativas estabelecem os órgãos responsáveis pelas decisões, os parceiros na gestão, os fundos de financiamento a serem provisionados, os mecanismos de controle e participação social, as rotinas de monitoramento, os mecanismos de transparência etc.

61. Nesse sentido, os resultados negativos acabam por merecer atenção, pois a ausência de características consideradas inerentes à definição do monitoramento de uma política pode impedir, não somente a realização do monitoramento dessas políticas, mas, em última instância, a aferição dos resultados que essa política está gerando e a correção da trajetória traçada por elas, caso necessário.

62. Considerando a importância de um sistema de monitoramento baseado em indicadores dos mais diversos tipos como os de: a) de natureza econômico-financeira, social, ambiental; ii) de gestão do fluxo de implementação (insumo, processo, produto, resultado e impacto); e iii) de avaliação de desempenho (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade) etc (peça 276, p. 163), outro aspecto que também foi verificado diz respeito à existência de indicadores de desempenho para a realização dos monitoramentos.

63. Segundo o 'Guia de avaliação de políticas públicas: análise **ex ante**' (peça 276, p. 103):

Os indicadores de eficiência dizem em que medida os recursos utilizados para gerar um produto estão sendo otimizados ou desperdiçados, seja por falha nos insumos seja nos processos. Os indicadores de eficácia demonstram se os produtos foram entregues no prazo fixado. Os de efetividade, por sua vez, são os que dizem se os resultados mais importantes da política estão acontecendo, e em que prazo.

64. Esses indicadores, geralmente, estão diretamente relacionados à implementação da política pública, pois, para sua mensuração, utilizam insumos obtidos durante essa implementação, sendo capazes de indicar o estágio em que se encontra a implementação, por meio do grau de alcance das metas (eficácia), indicar o nível de utilização dos recursos nas atividades para geração de produtos (eficiência), além de permitirem, no caso dos indicadores de efetividade, identificar a relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram a atuação institucional.

65. Dessa forma, observa-se que esses indicadores acabam por se relacionar com os indicadores relativos aos objetivos, previstos durante o desenho da política (**ex-ante**), mencionados no § 59, pois possibilitam avaliar se os resultados efetivos condizem com o objetivo previsto (resultado esperado e meta proposta) no desenho original da política, para a solução do problema diagnosticado.

66. Assim, da análise da Tabela 7, constata-se um resultado bem negativo referente à presença de indicadores de desempenho para o monitoramento nas políticas públicas consultadas, tendo em vista que um percentual alto das políticas ou ações públicas identificadas, ou seja 80%, não tinham indicadores de desempenho para o monitoramento.

67. No entanto, esse resultado contrasta com o resultado exposto na Tabela 4, que trata da existência de indicadores vinculados aos objetivos das políticas públicas, pois, enquanto havia 33,3% de objetivos sem nenhum indicador definido, nesse caso, 80% das políticas identificadas não possuíam indicadores de desempenho para o monitoramento. Entretanto, os indicadores vinculados aos objetivos possuem algumas distinções frente aos indicadores de desempenho que podem ter relação com a divergência entre os resultados obtidos.

68. Por exemplo, conforme pontuado nos §§ 71-74, os indicadores relativos aos objetivos são estabelecidos, durante o desenho da política, para permitir a mensuração do progresso em direção aos resultados desejados ou metas gerais de uma política ou programa, refletindo as aspirações e intenções da política, enquanto os indicadores de desempenho tratam-se de métricas específicas utilizadas para avaliar a eficácia, a eficiência, a efetividade, a economicidade etc. durante implementação da política, fornecendo dados concretos sobre o desempenho real em comparação com as metas estabelecidas, que podem ser usados para avaliar o desempenho em diferentes estágios da implementação da política.

69. Destaca-se, também, que o 'Guia de avaliação de políticas públicas: análise **ex ante**' (peça 276, p. 80) menciona sobre a relação entre esses dois tipos de indicadores por meio do confronto entre o previsto e o realizado no âmbito da política, no trecho transcrito a seguir:

*Após a implantação da política pública, esses parâmetros iniciais podem ser comparados com os resultados efetivos e as metas alcançadas, no âmbito de avaliações **ex post**. Essa relação entre o previsto e o realizado promove uma ligação entre o desenho e a implantação da política, e a sua avaliação final (**ex post**) do cumprimento dos objetivos esperados, baseado nas metas iniciais. Esse confronto entre o*

previsto e o realizado serviria não somente para observar a eficácia, a efetividade e a eficiência da ação pública, mas, também, para redesenhar ou redefinir os parâmetros do desenho político original, em torno de seus elementos característicos originais (atores, objetivos, público-alvo e instrumentos).

70. Diante do que foi exposto, observa-se que os indicadores de desempenho têm proximidade com a implementação das políticas públicas e demandariam, para realizar a mensuração dos indicadores, dados a serem obtidos junto aos órgãos de execução. Assim, percebe-se, primeiramente, que o resultado obtido reflete uma divisão entre o planejamento e a execução das políticas ou ações identificadas.

71. Em segundo lugar, esse resultado também pode indicar que o percentual identificado em relação aos monitoramentos efetuados, consoante Tabela 7, tem relação com indicadores relacionados aos objetivos, ou seja, em sua maioria, os monitoramentos efetuados podem ter considerado esses indicadores e não indicadores de desempenho, o que pode indicar que os processos de execução em si podem não estar sendo monitorados em sua maioria, e, sim, os objetivos estratégicos, isto é, aqueles objetivos mais gerais definidos.

72. O resultado obtido, portanto, corrobora com uma possível desvinculação entre o planejamento da política, efetuado pelos grandes atores, gestores etc., e a implementação das políticas, pois, por vezes, é realizada por outros atores, como a Finep, o BNDES, a ABDI dentre outros, conforme ilustrado nos §§ 16-23. Nesse contexto, essa desvinculação pode estar ocasionando uma falta de articulação entre esses órgãos e culminando com uma ausência de monitoramento da execução dessas políticas pelos órgãos, que responderam ao questionário.

Avaliação

73. A avaliação também foi tema do questionário aplicado e contou com questionamentos similares àqueles efetuados no tema de monitoramento. Os resultados obtidos constam na Tabela 8.

Tabela 8: Aspectos referentes à avaliação identificados pelo questionário

	Procedimentos de avaliação e designação formal dos responsáveis pela avaliação	Existência de cronograma	Processo que permite o aperfeiçoamento das políticas	Ocorrência de avaliação
Não	33,3%	53,3%	66,7%	46,7%
Sim	66,7%	46,7%	33,3%	53,3%

Fonte: questionário aplicado aos órgãos (peça 266)

74. No que diz respeito à existência de cronograma para a realização de avaliações dessas políticas e ações públicas observou-se que o resultado obtido é mais negativo do que o aferido em relação à existência de procedimentos de avaliação e responsáveis designados definidos e estabelecidos formalmente.

75. Nessa mesma tabela, também foi possível verificar que, como 66,7% das políticas identificadas não possuem um processo instituído que permita o aperfeiçoamento das políticas a partir de uma avaliação efetuada, caso essas políticas não venham produzindo os resultados esperados e não estejam gerando o impacto aguardado no público-alvo, minimizam-se as chances de elas serem ajustadas com base em alguma avaliação efetuada.

76. Quando se analisa esses resultados em conjunto, observando-se, por exemplo, que mais de 50% das políticas identificadas não possuem sequer cronograma estabelecido de avaliação, percebe-se a evidente fragilidade relacionada a avaliações dessas políticas, pois mais da metade não possuem cronograma de avaliação estabelecido, ou seja, não são avaliadas de forma periódica e, além disso, um número ainda maior (66,7%) não possui sequer um processo instituído que permita um aperfeiçoamento da política, caso alguma avaliação seja realizada.

77. Nesse contexto, é possível inferir que uma quantidade considerável das políticas identificadas do setor de TIC continua vigente até hoje sem ter realizado uma avaliação dos resultados alcançados e sem verificar se eles são satisfatórios e se têm produzido os efeitos desejados. Com isso, a ausência desse tipo de estudo pode estar culminando em desperdício de recursos públicos, não somente em decorrência das diversas etapas dos processos de implementação, mas também pela falta de conhecimento da efetividade da política.

78. Também se verificou, na Tabela 8, a ocorrência de avaliações nas políticas identificadas do setor de TIC nos últimos cinco anos e o resultado obtido está um pouco abaixo daquele obtido em relação à

ocorrência de monitoramentos nos últimos cinco anos, constante da Tabela 7, pois, em todas as políticas identificadas, constatou-se que 46,7% não sofreram nenhum processo avaliativo nos últimos cinco anos, o que representa um percentual 20% superior àquele identificado no monitoramento, que era de 26,7%.

Transparência

79. Em relação à transparência, observa-se, na Tabela 9, que pode ser considerado um ponto positivo em prol da transparência o alto percentual de políticas ou ações identificadas do setor de TIC que possuem página oficial na **internet**.

Tabela 9: Aspectos referentes à transparência identificados pelo questionário

	Existência de página oficial na internet	Publicação de decisões tomadas	Mecanismos de comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e resultados	Transparência sobre as fontes de custeio
Não	20%	13,3%	33,3%	46,7%
Sim	80%	86,7%	66,7%	53,3%

Fonte: questionário aplicado aos órgãos (peça 266)

80. Por outro lado, em que pese o alto percentual de páginas existentes na **internet** e da publicação das decisões tomadas, observa-se uma queda do 'percentual de transparência', quando se avalia a existência de mecanismos de comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e resultados, tendo em vista que esse percentual cai para 66,7%, demonstrando que a transparência ativa apresenta certa deficiência.

81. Como mecanismos de comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e resultados, podem ser destacadas: a divulgação voluntária, principalmente, em páginas da **internet**, dos principais resultados da política, de dados de receita e despesa e de quem são os beneficiários dos recursos etc; a realização de consulta pública, ou qualquer outro ato que fortaleça a participação social e o acesso público à informação das políticas públicas.

82. Quando se observa o nível de transparência em relação às fontes de custeio, da Tabela 9, verifica-se mais uma queda nesse percentual, pois aumenta para 46,7% a quantidade de políticas que não promovem a transparência adequada dessa informação.

83. Essa redução gradativa dos percentuais relativos à transparência pode representar que, embora as políticas, em sua maioria, possuam página na **internet**, elas ainda precisam evoluir em termos de transparência ativa, principalmente, na divulgação das atividades e resultados obtidos e das fontes de custeio, em consonância ao disposto nos artigos 48 e 49 da Lei Complementar 101/2000, no §3º, do inciso IV, do art. 198, do Código Tributário Nacional (CTN), e nos incisos I e II do art. 3º c/c o art. 8º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI).

84. Para finalizar, em relação à transparência dada à destinação dos recursos e beneficiários dessas políticas, após pesquisa na **internet** e busca a diversos sítios eletrônicos, identificou-se o nível de transparência evidenciado na Tabela 10.

Tabela 10: Transparência dos destinatários

Nível de transparência	Transparência da destinação dos recursos	Divulgação dos beneficiários	Divulgação dos valores recebidos
<i>Total</i>	7,10%	21,40%	7,10%
<i>Parcial</i>	35,70%	21,40%	21,40%
<i>Inexistente</i>	57,10%	57,10%	71,40%

Fonte: Apêndice I

85. Nessa tabela, observa-se que o resultado levantado em relação à transparência dada à destinação dos recursos e beneficiários dessas políticas pode ser considerado negativo, tendo em vista que apenas 7,1% das políticas do setor de TIC tem dado transparência total à destinação de seus recursos, adotando como prática a divulgação, tanto dos beneficiários dessas políticas, quanto dos valores recebidos ou renunciados, enquanto 57,1% não possuem informação alguma divulgada sobre a destinação desses recursos, tampouco dos beneficiários e valores recebidos ou renunciados, nem indicam site em que essa informação poderia ser obtida.

86. Além disso, constata-se resultado similar em relação à ocorrência de divulgação de somente beneficiários da política, tendo em vista que tal ação não ocorre em 57,1% das políticas. Por fim, quando se observa a divulgação dos valores destinados aos beneficiários dessas políticas, verifica-se resultado mais negativo, pois 71,40% dessas políticas não disponibilizam acesso aos valores recebidos ou renunciados. De fato, pode até estar sendo divulgada uma lista dos beneficiários dessas políticas, mas não os valores por eles recebidos, o que dificulta o controle social sobre os gastos do governo e os resultados que têm sido gerados.

87. Considerando os resultados muito abaixo do esperado em relação à transparência dos resultados e dos gastos dessas políticas públicas, serão abertos processos de representação para apurar essas desconformidades que, além de trazerem maior opacidade aos gastos públicos, impactam o controle social de políticas relevantes do setor de TIC.

88. Ressalta-se, todavia, que não será aberta representação em relação à Lei do Bem, tendo em vista que a AudGovernança abrangerá essa temática em auditoria ser realizada no âmbito do TC 007.627/2024-6.

III.3. Compras governamentais como fator de indução do desenvolvimento de TIC

89. Outro aspecto que também mereceu destaque neste levantamento, por também incentivar o desenvolvimento do setor de TIC, ainda que de modo implícito, são as compras governamentais nessa área.

90. Sob esse aspecto, foi possível verificar seu alto potencial de incentivo, principalmente, quando se constata que o valor a ser contratado pelos órgãos federais, constantes do Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações – PGC, para o ano de 2023, com materiais, bens e serviços de TIC, estava estimado em mais de 15 bilhões de reais (Apêndice B, Tabela 25).

91. Além disso, também foi possível constatar que, com exceção da categoria ‘Materiais e Equipamentos de TIC’, que se trata da aquisição de itens, as três outras categorias que se destacam pelos maiores montantes estimados tratam-se de serviços a serem contratados, mais especificamente a ‘Hospedagem de Sistemas’, com cerca de cinco bilhões de reais estimados (15,4%), e os serviços de ‘Infraestrutura de TIC’ e ‘Desenvolvimento e Sustentação de Sistemas’, estimados em aproximadamente dois bilhões de reais cada (12,7%), conforme Tabela 26 do Apêndice B.

92. Nesse contexto, considerando o alto vulto estimado de contratações de TIC e o cenário de possíveis fragilidades nos processos de contratações de serviços de TIC, evidenciado pelos Acórdãos 2.569/2018 e 1.508/2020, ambos do Plenário do TCU e de relatoria dos Ministros Aroldo Cedraz e André de Carvalho, respectivamente, em que pese a possibilidade do setor de TIC se desenvolver em virtude dessas compras governamentais, constatou-se ser necessário ter atenção nos processos e fiscalizações para evitar a ocorrência de prejuízo ao erário, em decorrência de contratações com vícios, impropriedades ou irregularidades, razão pela qual se buscou por possíveis indícios de fragilidades relacionadas ao processo de compras públicas de TIC, realizado por órgãos e entidades da APF.

93. Dessa forma, foram consultados o MGI, os Comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, o Ministério da Defesa e o CNPq, e os resultados obtidos estão discriminados na sequência.

94. Primeiramente, o MGI informou que atualmente há iniciativas de monitoramento realizadas pelo órgão central do Sisp sob diferentes óticas, descritas a seguir e detalhadas nos §§8-23, no Apêndice B:

a) análise e autorização por Colegiados de Contratações de Grande Vulto (acima de 20 milhões de reais);

b) monitoramento semanal das Contratações de Grande Vulto (acima de 20 milhões de reais);

c) levantamento anual das intenções de contratações pelo Sistema PGC;

d) acompanhamento da quantidade de processos que utilizam os Modelos de Contratações de TIC publicados;

e) monitoramento anual das contratações de **softwares** previstos nos Catálogos de Soluções de TIC;

f) levantamentos e pesquisa ad hoc aos pregões realizados; e

g) levantamento de informações junto aos órgãos do Sisp e definição de índice de Maturidade em Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação - iGOVSISP.

95. Com base nessas informações, observou-se que, apesar da existência de diversos monitoramentos sendo realizados nas compras relacionadas à TIC pela SGD/MGI, eles não englobam as contratações de TIC realizadas por dispensa, conforme se depreende da Instrução Normativa SGD/MGI 6, de 2023, alínea 'd', das 'Exceções' e que essa ausência de monitoramento pode contribuir para que não sejam identificados problemas graves na condução do processo de compras, como um possível direcionamento inapropriado a determinada empresa, uma contratação com irregularidades ou ainda uma contratação de TIC de grande vulto com superfaturamento.

96. Nesse contexto, considerando o rito facilitado relativo ao processo de contratação por dispensa, somado à possibilidade de alta materialidade em contratações relacionadas à TIC e à possibilidade de contratações por dispensa realizadas pelas Forças Armadas e Ministério da Defesa com base no inciso VI, do artigo 75, da Lei 14.133/2021, em consonância com os incisos II e III do art. 1º do Decreto 2.295/1997, entendeu-se ser necessário o questionamento a esses órgãos sobre as possíveis compras realizadas com base no citado dispositivo.

97. O inciso VI do artigo 75 da Lei 14.133/2021 dispõe nos seguintes termos:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

VI - para contratação que possa acarretar comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos pelo Ministro de Estado da Defesa, mediante demanda dos comandos das Forças Armadas ou dos demais ministérios;

98. Abaixo, segue a transcrição dos incisos II e III, do art. 1º, do Decreto 2.295/1997:

Art. 1º Ficam dispensadas de licitação as compras e contratações de obras ou serviços quando a revelação de sua localização, necessidade, característica de seu objeto, especificação ou quantidade coloque em risco objetivos da segurança nacional, e forem relativas a: (Redação dada pelo Decreto nº 10.631, de 2021)

(...)

II - contratação de serviços técnicos especializados na área de projetos, pesquisas e desenvolvimento científico e tecnológico;

III - aquisição de equipamentos e contratação de serviços técnicos especializados para as áreas de:

a) inteligência;

b) segurança da informação;

c) segurança cibernética;

d) segurança das comunicações; e

e) defesa cibernética;

99. Das respostas recebidas, somente o Comando da Aeronáutica identificou itens contratados por dispensa, seguindo o inciso VI do artigo 75 da Lei 14.133/2021, nos anos de 2022 e 2023. Por esse motivo, de modo a se obter maiores informações sobre contratações desse tipo sendo realizadas pelas Forças Armadas e Ministério da Defesa, realizou-se uma pesquisa no Sistema de Monitoramento Integrado para o Controle de Aquisições – Monica, por contratações realizadas por dispensa, em anos anteriores, que utilizassem tal dispositivo.

100. Entretanto, considerando que o sistema ainda não foi atualizado para a nova lei de licitações (Lei 14.133/2021) e só contém dados disponíveis até o ano de 2021, para se realizar tal busca, houve a necessidade de se identificar na Lei 8.666/1993, aquele dispositivo que mais se assemelhava ao constante no inciso VI do artigo 75 da Lei 14.133/2021, tal dispositivo foi transcrito a seguir:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

IX - quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional;

101. A redação do Decreto 2.295/1997, art. 1º, que regulamenta esse dispositivo, antes da alteração dada pelo Decreto 10.631/2021, segue transcrita a seguir:

Art. 1º. Ficam dispensadas de licitação as compras e contratações de obras ou serviços quando a revelação de sua localização, necessidade, característica do seu objeto, especificação ou quantidade coloque em risco objetivos da segurança nacional, e forem relativas à:

I - aquisição de recursos bélicos navais, terrestres e aeroespaciais;

II - contratação de serviços técnicos especializados na área de projetos, pesquisas e desenvolvimento científico e tecnológico;

III - aquisição de equipamentos e contratação de serviços técnicos especializados para a área de inteligência.

102. Nesse contexto, após a busca no Sistema Monica, foram identificadas contratações efetuadas por dispensa com base no inciso IX do art. 24 da Lei 8.666/1993, no período de 2012 a 2021, nos montantes dispostos na Tabela 11.

Tabela 11: Valor total de dispensa, com fundamento no inciso IX, do art. 24, da Lei 8.666/1993

Ano	Quantidades de dispensas	Valor total dispensa (R\$)	%
2021	5	58.447.790,51	4,80%
2020	24	129.895.493,26	10,60%
2019	7	2.664.322,50	0,20%
2018	25	44.799.310,50	3,70%
2017	15	R\$ 103.430.592,44	8,40%
2016	30	R\$ 48.647.464,40	4,00%
2015	15	R\$ 31.663.817,47	2,60%
2014	14	R\$ 162.545.911,93	13,30%
2013	5	R\$ 34.812.167,23	2,80%
2012	9	R\$ 609.207.796,18	49,70%
Total	149	R\$ 1.226.114.666,42	100,00%

Fonte: Extração de dados do Sistema Monica, em 6/2/2024 (peça 273)

103. Por essa tabela, observa-se que os gastos por dispensa nesse quesito são distintos no decorrer dos anos, variando de 2,6 milhões, em 2019, até 609 milhões, em 2012, e totalizam aproximadamente 1,2 bilhões em 10 anos, de 2012 a 2021.

104. Desse total, foi possível extrair as contratações realizadas pelos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e pelo Ministério da Defesa, com base nesse dispositivo, que constam da Tabela 12 a seguir:

Tabela 12: Valor total dispensa, com fundamento no inciso IX, do art. 24, da Lei 8.666/1993, por órgãos.

Ano	Comando da Marinha	Comando do Exército	Comando da Aeronáutica	Ministério da Defesa	Total	% dos Comandos e Ministério da Defesa em relação a total de dispensa
2021			R\$ 48.964.424,73		R\$ 48.964.424,73	84%
2020		R\$ 490.000,00	R\$ 100.346.577,28		R\$ 100.836.577,28	78%

2019	R\$ 9.922,50		R\$ 2.039.000,00		R\$ 2.048.922,50	77%
2018		R\$ 130.354,00	R\$ 2.264.669,25	R\$ 431.293,42	R\$ 2.826.316,67	5%
2017		R\$ 1.859.991,28		R\$ 1.149.789,64	R\$ 3.009.780,92	2%
2016		R\$ 372.094,68	R\$ 395.960,00	R\$ 214.503,36	R\$ 982.558,04	2%
2015		R\$ 364.339,60	R\$ 22.378.852,23	R\$ 261.867,80	R\$ 23.005.059,63	72%
2014		R\$ 192.518,92	R\$ 21.504.175,67		R\$ 21.696.694,59	13%
2013			R\$ 352.248,66		R\$ 352.248,66	1%
2012			R\$ 509.063.518,02		R\$ 509.063.518,02	84%
Total	R\$ 9.922,50	R\$ 3.409.298,48	R\$ 707.309.425,84	R\$ 2.057.454,22	R\$ 712.786.101,04	58,00%

Fonte: Extração de dados do Sistema Monica, em 6/2/2024 (peça 273)

105. Dessa tabela, é possível perceber que, dentre os Comandos e o Ministério da Defesa, o Comando da Aeronáutica se destaca por ser responsável por quase todo o montante gasto no decorrer dos anos com base no dispositivo citado, mais precisamente, 99,2% do gasto desses órgãos.

106. Além disso, quando se compara o valor gasto por eles com o total das dispensas constantes da Tabela 12, constata-se que, nos anos mais recentes, esses órgãos são responsáveis por grande parte das contratações que utilizaram esse dispositivo de dispensa, no caso, 84%, em 2021, 78%, em 2020, e 77% em 2019.

107. Ainda foi possível identificar o montante gasto especificamente com TIC, pelos Comandos e pelo Ministério da Defesa, individualmente, utilizando esse dispositivo, conforme pode ser visualizado na Tabela 13.

Tabela 13: Valor da dispensa com TIC, por órgão, com fundamento no inciso IX, do art. 24, da Lei 8.666/1993

	Comando da Marinha			Comando do Exército			Comando da Aeronáutica			Ministério da Defesa		
	Total (R\$)	TIC (R\$)	% TIC	Total (R\$)	TIC (R\$)	% TIC	Total (R\$)	TIC (R\$)	% TIC	Total (R\$)	TIC (R\$)	% TIC
2021							48.964.424,73	48.964.424,73	100%			
2020				490.000,00	490.000,00	100%	100.346.577,28	100.346.577,28	100%			
2019	9.922,50	9.922,50	100%				2.039.000,00	2.039.000,00	100%			
2018				130.354,00	130.354,00	100%	2.264.669,365,07	365,07	16%	431.293,42	431.293,42	100%

				00	00	%	25	0,00		42	42	%
2017				1.859.99 1,28	1.859.99 1,28	100 %			0%	1.149.78 9,64	1.149.78 9,64	100 %
2016				372.094, 68	372.094, 68	100 %	395.96 0,00	368.00 0,00	93%	214.503, 36	214.503, 36	100 %
2015				364.339, 60	364.339, 60	100 %	22.378.85 2,23			261.867, 80	261.867, 80	100 %
2014				192.518, 92	192.518, 92	100 %	21.504.17 5,67	21.504.17 5,67	100 %			
2013							352.248,6 6	352.248,6 6	100 %			
2012							509.063.5 18,02	193.489.3 11,47	38 %			
Total	9.922, 50	9.922, 50	100 %	3.409.29 8,48	3.409.29 8,48	100 %	707.309.42 5,84	367.428.80 7,81	52%	2.057.45 4,22	2.057.45 4,22	100 %

Fonte: Extração de dados do Sistema Monica, em 6/2/2024 (peça 273)

108. Conforme se depreende da Tabela 13, observa-se que todas as compras realizadas pelo Comando da Marinha e do Exército e pelo Ministério da Defesa, com base no inciso IX, do art. 24, da Lei 8.666/1993, do período de 2012 a 2021, foram de TIC, enquanto que, no caso do Comaer, os gastos com TIC, de cerca de 367 milhões, representam 52% das dispensas fundamentadas no citado dispositivo.

109. Considerando a relevância do Comaer, em relação aos gastos efetuados, apresenta-se a seguir o detalhamento dos valores da dispensa por ano desse órgão.

Tabela 14: Valor da dispensa com TIC do Comaer, com fundamento no inciso IX, do art. 24, da Lei 8.666/1993

Comando da Aeronáutica			
Ano	Quantidade de dispensas	TIC (R\$)	% TIC
2021	3	48.964.424,73	13,3%
2020	11	100.346.577,28	27,3%
2019	3	2.039.000,00	0,6%
2018	2	365.070,00	0,1%
2017			0,0%
2016	1	368.000,00	0,1%
2015			0,0%
2014	3	21.504.175,67	5,9%
2013	1	352.248,66	0,1%
2012	2	193.489.311,47	52,7%
Total	26	367.428.807,81	100,0%

Fonte: Extração de dados do Sistema Monica, em 6/2/2024 (peça 273)

110. Destaca-se que a análise da tabela demonstra que os anos em que os gastos efetuados pelo Comaer foram mais expressivos foram 2021, 2020 e 2012, considerando que essas compras totalizaram, respectivamente, aproximadamente, 48 milhões (13,3%), 100 milhões (27,3%) e 193 milhões (52,7%).

111. Além disso, com base na Tabela 30 do Apêndice B, em relação às compras realizadas com fundamento no inciso IX, do art. 24, da Lei 8.666/1993, pelos Comandos e pelo Ministério da Defesa, é possível constatar que o gasto por dispensa em TIC apresentou grande vulto, no período avaliado, com média de aproximadamente 37 milhões por ano, variando de dois milhões a 193 milhões, a depender do ano.

112. Observa-se também, quando se compara a Tabela 14 com a Tabela 13, que dentre as compras de TIC realizadas, o Comaer é responsável pela totalidade dos maiores gastos efetuados pelos Comandos e

Ministério da Defesa no decorrer dos anos, mais especificamente, em 2012, 2020 e 2021, tendo realizado, em 2021, três dispensas que totalizaram 48 milhões, em 2020, onze dispensas totalizando 100 milhões, e, em 2012, duas dispensas que totalizaram 193 milhões.

113. Além disso, constatou-se que o Comaer também realizou dispensas recentes com base no citado dispositivo, mais especificamente, onze dispensas que totalizaram aproximadamente 45 milhões em 2022, e oito, que, em meados de 2023, já totalizavam cerca de 24 milhões, conforme Tabela 15.

Tabela 15: Valores gastos pela Aeronáutica via dispensa de licitação e amparados pelos incisos II e III, do art. 1º, do Decreto 2.295/1997, informados pelo Comaer

Item	Órgão	Contratações	2022	2023
1	Departamento de Controle do Espaço Aéreo	Suporte de infraestrutura de TIC	0	439.106,11
2	Comissão de Implantação do Sist. de Controle do Espaço Aéreo	Manutenção corretiva/adaptativa e sustentação de softwares	952.415,82	0
3		Serviços técnicos profissionais de TIC	2.192.769,97	5.115,57
4		Manutenção Evolutiva de Software	15.932.969,12	5.680.575,09
5		Serviços técnicos profissionais de TIC	13.359.832,54	7.101.175,04
6		Melhoria, manutenção e suporte de equipamentos de TIC	776.556,61	3.512.866,48
7		Serviços técnicos profissionais de TIC	1.084.000,00	460.557,55
8		Serviços técnicos profissionais de TIC	6.350.204,58	203.735,26
9		Suporte de infraestrutura de TIC - telecomunicações	3.869.998,43	7.349.041,14
10		Centro de Inteligência da Aeronáutica	Serviços técnicos profissionais de TIC	300.000,00
11	Serviços de TIC - PJ de caráter secreto ou reservado		119.550,00	0,00
Total			44.938.297,07	24.752.172,24

Fonte: Nota de Esclarecimento DTI/Comaer (peça 234)

114. Nesse contexto, observa-se que, em que pese o Comaer tenha efetuado gastos elevados em dispensa no dispositivo supracitado, verificou-se que este Tribunal já está atuando nesse tipo de contratação por meio da AudContratações, que realiza o acompanhamento de aquisições logísticas, em razão do disposto no item 9.3.1 do Acórdão 1.515/2011-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, e por meio da AudTI, no acompanhamento das aquisições de bens e serviços na área de TIC.

115. Esses acompanhamentos abrangem também as contratações diretas em sua análise, demonstrando que a avaliação das dispensas é um processo de análise já consolidado neste Tribunal, que está sendo realizado periodicamente, pela AudContratações, com base em metodologia constante, no âmbito do TC 010.480/2013-7, e com os resultados obtidos divulgados nos Acórdãos, do Plenário do TCU, 1.091/2019, 794/2020, 912/2021, 2.209/2022 e, mais recentemente, no Acórdão 726/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Vital do Rêgo, e pela AudTI, nos Acórdãos, do Plenário do TCU, 915/2020, 1756/2021, 823/2022 e, o mais recente, 2.185/2023, de relatoria do Ministro Marco Bemquerer.

116. No entanto, esses acompanhamentos são realizados, principalmente, por meio de consultas diretas a bases de dados do Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, o que dificulta o acesso a informação. Por esse motivo, entende-se pertinente a atualização do Sistema Monica com os dados da Nova Lei de Licitações, de modo a possibilitar um acesso aos dados atualizados dessas dispensas por meio de uma interface mais amigável, de forma mais fácil e rápida.

117. Outra questão que também foi objeto de análise em relação às compras governamentais de TIC foram aquelas compras decorrentes de pregões que possuem características especiais, como aqueles direcionados a bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País, fundamentadas no §7º, do art. 26º, da Lei 14.133/2021, transcrito a seguir:

Art. 26. No processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para:

(...)

§ 7º Nas contratações destinadas à implantação, à manutenção e ao aperfeiçoamento dos sistemas de tecnologia de informação e comunicação considerados estratégicos em ato do Poder Executivo federal, a licitação poderá ser restrita a bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País produzidos de acordo com o processo produtivo básico de que trata a Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001.

118. As contratações de soluções inovadoras, com base no § 1º, do art. 13 da Lei Complementar 182/2021, mencionado nos §§ 103-111 do Apêndice A, também são outras que merecem atenção:

Art. 13. A administração pública poderá contratar pessoas físicas ou jurídicas, isoladamente ou em consórcio, para o teste de soluções inovadoras por elas desenvolvidas ou a ser desenvolvidas, com ou sem risco tecnológico, por meio de licitação na modalidade especial regida por esta Lei Complementar.

§ 1º A delimitação do escopo da licitação poderá restringir-se à indicação do problema a ser resolvido e dos resultados esperados pela administração pública, incluídos os desafios tecnológicos a serem superados, dispensada a descrição de eventual solução técnica previamente mapeada e suas especificações técnicas, e caberá aos licitantes propor diferentes meios para a resolução do problema.

119. Essas contratações supracitadas se mostram relevantes por carecerem de realização de monitoramentos e fiscalizações, pois essa ausência de análises direcionadas a esses dispositivos impossibilitam a consolidação de informações sobre a quantidade de compras, com essas características, sendo realizadas pelos órgãos, bem como os valores dispendidos nelas, de modo que dificulta a identificação de possíveis indícios de fragilidades que possam indicar a necessidade de maior aprofundamento em uma ou outra fiscalização.

120. Nesse contexto, observou-se que os órgãos consultados nessa auditoria não realizavam tal acompanhamento (peças 196, 226, 234 e 250), que o MGI também não realizava esse tipo de análise nos processos de monitoramento citados no §103 e que o TCU também não disponibiliza informações com foco nesses dispositivos em sistemas internos como o Monica e o Painel Alice.

121. Dessa forma, para determinados tipos de contratações de TIC (ex.: as que são realizadas por dispensa para atender necessidades de segurança nacional; aquelas em que se estabelece margem de preferência para determinados licitantes; ou aquelas para contratação de empresa para teste de solução inovadora, com ou sem desafio tecnológico) percebe-se a necessidade de se buscar acesso a esses dados para que se possa verificar a existência ou não indícios de fragilidades que demonstrem a necessidade de fiscalizações. Essa busca por essas informações pode ser realizada por meio de análise de dados constantes das bases às quais o Painel Alice tem acesso.

III.4. Objetos para possíveis ações de controle

122. Por fim, um dos objetivos dessa fiscalização consistia em identificar aquelas políticas públicas que demandariam maior atenção, em razão dos indícios de fragilidades encontrados a partir do levantamento efetuado, de modo a serem possíveis objetos de futuras ações de controle por parte do TCU.

123. Para tanto, buscou-se realizar uma espécie de ranqueamento entre as políticas, com base em fragilidades identificadas no questionário, em fiscalizações já realizadas nessas políticas e em sua materialidade, de modo a apresentar aquelas políticas que demandariam análises mais específicas e aprofundadas no futuro próximo.

124. Nesse sentido, primeiramente, realizou-se uma pesquisa sobre as fiscalizações realizadas no TCU nas políticas identificadas e o resultado obtido consta do Apêndice G. Após essa pesquisa, com o intuito de definir critérios que auxiliassem na identificação daquelas políticas que teriam a maior necessidade de serem auditadas, identificou-se o ano da última fiscalização realizada naquela política e a quantidade de fiscalizações que foram realizadas. O resultado obtido consta na Tabela 62 do Apêndice E (Políticas auditadas pelo TCU – Tempo x quantidade de auditorias).

125. A materialidade, ou seja, a quantidade de recursos públicos dispendidos em cada política, também foi objeto de análise. Entretanto, em razão das características de algumas políticas, que não possuíam os valores consolidados de fácil acesso, só foi possível obter, durante o período de execução da fiscalização, o valor dos recursos disponibilizados das políticas dispostas na Tabela 63 do Apêndice E (Políticas ordenadas por maior materialidade).

126. No entanto, como nem sempre aquele objeto com maior materialidade é aquele que possui os maiores problemas ou que gera mais retorno positivo ou negativo sobre algum segmento, buscou-se também explorar outros pontos que complementassem a avaliação efetuada.

127. Diante disso, utilizaram-se as respostas obtidas com o questionário aplicado aos órgãos de modo a identificar possíveis fragilidades dessas políticas em relação a algumas questões constantes nas temáticas: objetivos, transparência, avaliação, monitoramento e riscos, as quais indicariam indícios de vulnerabilidades que poderiam estar ocorrendo na condução dessas políticas. A consolidação dos resultados obtidos consta da Tabela 64 do Apêndice E (Pontuação obtida pelas políticas após soma das respostas negativas).

128. Assim, de posse de todas essas informações, realizou-se a uniformização dos três critérios já apresentados anteriormente nas Tabelas Tabela 62, Tabela 63 e Tabela 64 do Apêndice E, de modo a consolidá-los em uma única tabela que permitiria verificar a influência deles em todas as políticas.

129. Nesse contexto, após transformação dos resultados em pontuações segundo os critérios descritos no Apêndice H, observa-se que as cinco políticas que obtiveram os piores resultados, apresentando, portanto, indicativo de fragilidades em relação a objetivos, transparência, avaliação, monitoramento e riscos foram: o Marco legal das Start-ups, o FNDCT, o Programa de Inovação Educação Conectada, o PNI e o Plano Nacional de IoT, conforme se depreende da pontuação constante na Tabela 16.

Tabela 16: Políticas com maiores fragilidades nos temas do questionário

	Pontuação
Marco Legal das Startups	14
FNDCT – (CT-Info)	13
Programa de Inovação Educação Conectada	12
PNI	12
Plano Nacional de Iot	10

Fonte: Apêndice H

130. O resultado aferido por meio das fragilidades identificadas no questionário, constante da Tabela 16, é bastante similar àquele obtido quando se analisou as fiscalizações realizadas pelo TCU para compor parcialmente a pontuação do ranqueamento, constante da Tabela 62, do Apêndice E (Políticas auditadas pelo TCU – Tempo x quantidade de auditorias), pois, dentre as cinco primeiras políticas dessa tabela, com exceção daquelas que foram excluídas, conforme disposto nos §§ 4 e 5 do Apêndice E, constam quatro em ambas as tabelas, o Marco Legal das Start-ups, o PNI, Plano Nacional de IoT e o Programa de Inovação Educação Conectada, sendo que apenas o FNDCT não constava na Tabela 62 do Apêndice E, pois nela a política existente era o Padis.

131. Logo, esse é mais um indício de que essas políticas podem merecer mais atenção por parte do Tribunal, tendo em vista que houve pouca atuação nelas, ou nenhuma, por parte do TCU e porque também parecem não estar recebendo atenção suficiente dos órgãos por elas responsáveis ou por meio da sociedade, considerando os resultados obtidos em monitoramento, avaliação, riscos e transparência, evidenciados no capítulo III.2.

132. Além disso, outra análise realizada, após a aplicação dos critérios descritos no Apêndice H, considerou apenas aquelas políticas com a materialidade identificada constantes da Tabela 63 do Apêndice E, e nesse caso aquelas que demandariam atenção especial seriam, na sequência: o FNDCT, o Programa de Inovação Educação Conectada, Padis, Lei do Bem e Lei de TICs (Lei de Informática – Zona Franca), conforme Tabela 17.

Tabela 17: Políticas com materialidade identificada e maiores fragilidades

	Pontuação
FNDCT – (CT-Info)	13

<i>Programa de Inovação Educação Conectada</i>	12
<i>PADIS</i>	9
<i>Lei do Bem</i>	8
<i>Lei de TICs (Lei de Informática – Suframa)</i>	7

Fonte: Apêndice H

133. Nessa análise desconsiderou-se a Lei de TICs (Lei de Informática), embora seja a de maior materialidade, por ser aquela com mais trabalhos efetuados no TCU, oito ao todo, tendo sido o último realizado em 2020, conforme pode ser visualizado na Tabela 62 do Apêndice E.

134. Por fim, finaliza-se mencionando que, em que pese a classificação positiva da E-digital no ranqueamento da Tabela 65 do Apêndice E, considerando a sua amplitude, em razão do seu objetivo de consolidar todas as políticas que contribuam para a transformação digital e da quantidade de trabalhos do TCU que contemplaram essa política, ela também poderia figurar dentre as políticas que poderiam ser objeto de controle futuro, mas talvez com trabalhos que aprofundasse na implementação de partes específicas da política (eixos temáticos), realizando a junção entre estratégia e a execução das políticas por ela consolidadas.

IV. Conclusão

135. Após a realização do levantamento das políticas públicas de incentivo ao setor de TIC, conclui-se que o cenário brasileiro para o desenvolvimento do setor de TIC é marcado pela coexistência de diversas políticas, programas e iniciativas que buscam impulsionar a inovação, a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico. Essas ações, embora distintas, revelam uma convergência de objetivos, refletindo a necessidade de cooperação e coordenação entre diferentes instâncias governamentais para enfrentar os desafios desse setor em constante evolução. (§§ 41-42)

136. A identificação das quinze políticas, estratégias e iniciativas públicas, detalhadas no Apêndice A, destaca a diversidade de abordagens, desde fundos setoriais até estratégias específicas para inteligência artificial, **internet** das coisas, dentre outras. A análise dessas políticas revela a sobreposição de temas e a complexidade do ecossistema, exigindo a participação ativa de diversos órgãos no planejamento e implementação. (§§ 43-47)

137. Além disso, com base nos resultados obtidos do questionário aplicado, também foi possível extrair algumas conclusões relevantes sobre as políticas e ações públicas identificadas. Em primeiro lugar, a análise dos objetivos delineia um cenário em que, embora as políticas tenham metas definidas, a falta de especificidade, mensurabilidade e realismo compromete a efetividade da avaliação e do monitoramento. A maioria dos objetivos parece ser mais geral e abstrata, o que dificulta a aferição dos resultados alcançados. (§§ 48-53)

138. A ausência de características mensuráveis, como metas e prazos bem definidos, destaca uma lacuna significativa na formulação dessas políticas. A discrepância entre políticas com objetivos mensuráveis e aquelas sem metas e prazos associados indica a necessidade de aprimoramento na definição de indicadores tangíveis para avaliação de desempenho. (§§ 54-55)

139. A definição do público-alvo nas políticas é identificada como um ponto positivo, refletindo a clareza na delimitação e caracterização desse público. No entanto, a presença de indicadores alinhados aos objetivos revela uma lacuna, pois, embora 66,7% das políticas possuam indicadores associados aos objetivos, em 40% das políticas de TIC identificadas há objetivos que não possuem indicadores associados. Isso compromete a capacidade de avaliação eficaz do progresso e impacto dessas políticas no setor de TIC. (§§ 56-59)

140. No âmbito da governança, embora a maioria das políticas apresente uma definição clara das competências das partes interessadas, a falta de mecanismos de supervisão em 26,7% das políticas sugere a possibilidade de lacunas na execução e avaliação dessas ações. A gestão de riscos também é um ponto crítico, com mais da metade das políticas carecendo de políticas de gestão de riscos aprovadas. (§§ 60-64)

141. No que diz respeito ao monitoramento, embora mais de 70% das políticas tenham sido monitoradas nos últimos cinco anos, a falta de indicadores de desempenho para esse monitoramento em 80% das políticas é preocupante, pois indica que o monitoramento possa ter relação apenas com os indicadores atrelados aos objetivos, geralmente, elaborados durante o desenho da política e de caráter mais geral, sem mensurar, os resultados que de fato estão ocorrendo durante a implementação da política. A

descrição formal de procedimentos e a designação de responsáveis pelo monitoramento são positivas, mas a ausência de indicadores específicos compromete a eficácia desses processos. (§§ 65-81)

142. A avaliação das políticas também apresenta desafios, com mais da metade delas não possuindo cronograma estabelecido para avaliação e 66,7% carecendo de um processo formal para aperfeiçoamento com base em avaliações realizadas, o que indica que uma quantidade considerável das políticas identificadas nunca teve uma avaliação dos resultados realizada, de modo que não tem sido verificado se os resultados têm sido alcançados, se são satisfatórios e têm produzido os efeitos desejados. Isso sugere uma lacuna significativa na capacidade de ajustar as políticas com base nos resultados obtidos o que pode estar culminando em desperdício de recursos públicos pela falta de conhecimento da efetividade da política. (§§ 82-87)

143. Finalmente, a transparência, embora existente em certa medida, enfrenta desafios na comunicação aberta e transparente das atividades e resultados. A divulgação das fontes de custeio também é uma área em que melhorias são necessárias e o resultado da transparência dos destinatários pode ser considerado bem negativo, tendo em vista que apenas 7,1% das políticas possuem essas informações divulgadas em sua totalidade, enquanto 71,40% dessas políticas não disponibilizam acesso aos valores destinados aos beneficiários. (§§ 88-97).

144. Já a análise das compras governamentais no setor de TIC revelou um alto potencial de incentivo ao desenvolvimento dessa área, com estimativas de contratação pelos órgãos federais superando os 15 bilhões de reais em 2023. Contudo, a investigação também destacou a necessidade de cautela devido às possíveis fragilidades nos processos de contratações, evidenciadas por decisões anteriores do TCU. O risco de prejuízos ao erário devido a contratações com vícios, impropriedades ou irregularidades ressalta a importância de atenção e fiscalizações rigorosas. (§§ 98-103).

145. Diante das informações apresentadas, destaca-se a lacuna identificada nos monitoramentos realizados pela SGD/MGISP nas compras relacionadas à TIC, especialmente no que diz respeito às contratações por dispensa, conforme previsto na Instrução Normativa - SGD/MGI 6/2023. A análise das dispensas efetuadas com base no inciso IX do artigo 24 da Lei 8.666/1993 revela uma considerável variação nos gastos ao longo dos anos, totalizando cerca de 1,2 bilhão de reais de 2012 a 2021. Notavelmente, o Comaer se destaca como o principal responsável por essas despesas, representando 99,2% do total dos órgãos. A pesquisa no Sistema Monica revelou que, embora o sistema não esteja atualizado para a Lei 14.133/2021, as compras efetuadas sob o inciso IX do artigo 24 da Lei 8.666/1993, principalmente no setor de TIC, são expressivas e poderiam merecer uma atenção cuidadosa para prevenir possíveis irregularidades. Assim, a conclusão ressalta a necessidade de atualização do Sistema Monica para facilitar o acesso e monitoramento desses dados sob a nova legislação de licitações (§§ 104-122).

146. Por fim, por meio da fiscalização, também foi possível identificar cinco políticas com maior probabilidade de possuírem fragilidades que demandem ações de controle, as quais foram o Marco Legal das Start-ups, o FNDCT, o Programa de Inovação Educação Conectada, o PNI e o Plano Nacional de IoT (§§ 131-140).

147. Adicionalmente, ao considerar as políticas com materialidade identificada, o FNDCT, Programa de Inovação Educação Conectada, Padis, Lei do Bem e Lei de TICs emergiram como prioritárias para intervenções mais específicas. Destaca-se, no entanto, que a E-digital, apesar de seu ranqueamento positivo, também poderia ser alvo uma abordagem mais aprofundada, concentrando-se na implementação de partes específicas para garantir uma transformação digital eficaz (§§ 141-143).

V. Proposta de encaminhamento

148. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

148.1. encaminhar cópia deste relatório e do acórdão decorrente desta fiscalização, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem:

148.1.1. ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação;

148.1.2. ao Ministério das Comunicações;

148.1.3. ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços;

148.1.4. ao Ministério da Educação;

148.1.5. à Superintendência da Zona Franca de Manaus.

148.2. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de fiscalização, na modalidade Levantamento, com o objetivo de mapear as políticas públicas de incentivo ao setor de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), considerando aspectos como a fundamentação legal, os objetivos e a transparência dos resultados, e, com isso, obter um conhecimento amplo sobre essas políticas, de forma a subsidiar futuras ações de controle.

2. A fiscalização envolveu as seguintes unidades jurisdicionadas: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), Casa Civil da Presidência da República, Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), Ministério da Fazenda, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), Ministério das Comunicações (MCOM), Banco do Brasil S.A (BB), Banco do Nordeste do Brasil S.A (BNB), Caixa Econômica Federal (CEF), Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Comando do Exército, Comando da Marinha, Comando da Aeronáutica, Ministério da Defesa (MD), Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), Ministério da Educação, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Ministério do Planejamento e Receita Federal do Brasil.

3. A Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) identificou quinze planos, estratégias ou programas associados ao desenvolvimento do setor de TIC no Brasil, as quais foram categorizadas conforme o mecanismo de financiamento (recursos orçamentários ou renúncia fiscal), destacando-se a Lei 13.969/2019 (Lei de TICs), o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e a Lei 11.196/2005 (Lei do Bem).

4. Ressaltou-se que a atuação governamental para o desenvolvimento do setor de TIC no Brasil é marcada pela coexistência de diversas políticas, programas e iniciativas com foco na inovação, na pesquisa e no desenvolvimento tecnológico, sendo que a maioria delas “o fazem por meio do incentivo direto à PD&I, atingindo o setor de TIC indiretamente, ou, de modo contrário, por meio de incentivo direto a um ramo de TIC, que acaba por repercutir em inovação” (peça 277, p. 11).

5. Em termos de materialidade, o total de recursos alocados nessas políticas públicas é de cerca de R\$ 15 bilhões, dos quais mais da metade se dá por meio de renúncias fiscais.

6. Além do mapeamento das políticas públicas de TIC, o levantamento também analisou os seguintes aspectos afetos ao objeto: i) objetivos, metas e público-alvo; ii) governança; iii) política de riscos; iv) monitoramento; v) avaliação; e vi) transparência.

7. Verificaram-se fragilidades nos objetivos dessas ações em virtude do seu caráter abstrato e da ausência de características mensuráveis, como metas e prazos. Assim, nas quinze iniciativas e políticas públicas mapeadas, 73,3% dos objetivos não estão definidos adequadamente. Além disso, destacou-se a falta de indicadores de desempenho para o monitoramento e a avaliação de resultados em 80% das políticas analisadas.

8. No que diz respeito ao monitoramento, embora mais de 70% das políticas tenham sido monitoradas nos últimos cinco anos, a falta de indicadores de desempenho para esse monitoramento em 80% das políticas é preocupante, pois indica que o monitoramento possa ter relação apenas com os indicadores atrelados aos objetivos, geralmente, elaborados durante o desenho da política e de caráter mais geral, sem mensurar os resultados que, de fato, estão ocorrendo durante a implementação da política.

9. No que se refere à estrutura de governança, foram apontadas lacunas na gestão de riscos e na transparência, especialmente, quanto aos beneficiários e aos valores recebidos. Sobre esse ponto, cabe reproduzir síntese do diagnóstico da AudTI (peça 277, p. 18):

*“observa-se que o resultado levantado em relação à transparência dada à destinação dos recursos e beneficiários dessas políticas pode ser considerado negativo, tendo em vista que **apenas 7,1% das políticas do setor de TIC tem dado transparência total à destinação de seus recursos**, adotando como prática a divulgação, tanto dos beneficiários dessas políticas, quanto dos valores recebidos ou renunciados, enquanto **57,1% não possuem informação alguma divulgada sobre a destinação desses recursos, tampouco dos beneficiários e valores recebidos ou renunciados**, nem indicam site em que essa informação poderia ser obtida.*

*(...) Por fim, quando se observa a divulgação dos valores destinados aos beneficiários dessas políticas, verifica-se resultado mais negativo, pois **71,40% dessas políticas não disponibilizam acesso aos valores recebidos ou renunciados**. De fato, pode até estar sendo divulgada uma lista dos beneficiários dessas políticas, mas não os valores por eles recebidos, o que **dificulta o controle social sobre os gastos do governo e os resultados que têm sido gerados.**” (grifei)*

10. Com relação à essa grave deficiência de transparência, a unidade especializada informa a autuação de processos de representação para apurar, de modo mais aprofundado, as desconformidades identificadas.

11. De fato, cabe ao TCU induzir a transparência na gestão de recursos públicos, não apenas em atenção às imposições constitucionais e legais nessa seara, mas também para que seja possível a avaliação do desempenho dessas políticas públicas.

12. Importa mencionar que a Lei Complementar 187/2021 promoveu alteração no Código Tributário Nacional (Decreto-Lei 5.172/1966) para permitir a divulgação de informações atinentes a “incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica”. Com isso, não há mais que se falar em sigilo fiscal quanto aos beneficiários de incentivos fiscais, no caso de pessoas jurídicas.

13. Assim, superado o obstáculo à ampla transparência sobre os benefícios fiscais, cabe aos órgãos gestores e à Receita Federal do Brasil adotarem todas as medidas necessárias para permitir o acesso público às informações sobre as referidas políticas públicas.

14. Outro mecanismo de apoio público analisado foram as compras governamentais na área de TIC. Segundo a AudTI, em 2023, os órgãos federais tinham estimativa de contratar mais de R\$ 15 bilhões de reais em materiais, bens e serviços de TIC, o que demonstra significativo potencial de intervenção do Estado para o fomento à inovação por meio das compras públicas.

15. A análise das aquisições realizadas por dispensa revelou a ausência de monitoramento abrangente dessas contratações, especialmente quando fundamentadas no inciso VI do art. 75 da Lei 14.133/2021 – “para contratação que possa acarretar comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos pelo Ministro de Estado da Defesa, mediante demanda dos comandos das Forças Armadas ou dos demais ministérios”. Além disso, apontou-se a necessidade de atenção aos pregões com características especiais, como os que envolvem tecnologia desenvolvida no país e contratações de soluções inovadoras.

16. No que se refere a futuras ações de controle, a unidade especializada apontou algumas políticas como de maior risco ou materialidade, com deficiências em objetivos, transparência, avaliação e monitoramento. Indicou, nesse contexto, a necessidade de maior atenção do Tribunal de Contas da União sobre: Marco Legal das *Startups*, FNDCT, Programa de Inovação Educação Conectada, Programa Nacional de Apoio aos Ambientes Inovadores, Plano Nacional de IoT, Programa

de Inovação Educação Conectada, Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (Padis), Lei do Bem e Lei de TICs.

17. Ao final, a AudTI propõe encaminhar cópia do relatório de fiscalização aos órgãos interessados e arquivar os autos, uma vez que seu objetivo foi alcançado.

18. Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado

TCU, Sala das Sessões, em 10 de julho de 2024.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1365/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.089/2023-1
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Levantamento de Auditoria
3. Interessados: não há
4. Unidades: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial; Agência Nacional de Telecomunicações; Banco do Brasil S.A.; Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Caixa Econômica Federal; Casa Civil da Presidência da República; Centro de Controle Interno da Aeronáutica; Centro de Controle Interno da Marinha; Centro de Controle Interno do Exército; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; Financiadora de Estudos e Projetos; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério da Defesa; Ministério da Educação; Ministério da Fazenda; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério das Comunicações; Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Ministério do Planejamento e Orçamento; Superintendência da Zona Franca de Manaus
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este levantamento com o objetivo de mapear as políticas públicas de incentivo ao setor de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), considerando aspectos como a fundamentação legal, os objetivos e a transparência dos resultados, e, com isso, obter um conhecimento amplo sobre o tema, de forma a subsidiar futuras ações de controle.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, e 169, inciso V, e 238 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. comunicar esta decisão, inclusive o inteiro teor do relatório da fiscalização (peça 277), aos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação, das Comunicações, do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e da Educação e à Superintendência da Zona Franca de Manaus;

9.2. arquivar estes autos.

10. Ata nº 28/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/7/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1365-28/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral