

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de Auditoria Operacional realizada na Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação (Sepin/MCTI) e na Secretaria de Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (SDP/MDIC), no período de 20/5/2013 a 9/8/2013, tendo por objetivo examinar os instrumentos postos à disposição dos gestores da Lei de Informática – Lei nº 8.248/1991, com vistas a propiciar a avaliação da política pública implementada por intermédio desses órgãos.

2. O escopo da auditoria em apreço consistiu em “*examinar os instrumentos à disposição dos gestores da Lei de Informática para a avaliação dessa política pública*”, de modo que, em suma, buscou-se avaliar as condições que os gestores têm para avaliarem os resultados da política pública desenvolvida por intermédio da Lei de Informática, bem como os respectivos processos de gestão, monitoramento e avaliação utilizados pelos Ministérios que a implementam.

3. Nesse ponto, sobreleva mencionar o fato de que a Lei de Informática (LI) consiste na política pública que se encontra há mais tempo vigorando para o setor de Tecnologia de Informação e Comunicação, bem assim que ela veio em substituição à antiga Política Nacional de Informática (reserva de mercado), imperante na década de 1980.

4. A despeito de estar calcada em renúncia fiscal anual em torno de R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais), segundo informado, a política pública engendrada pela Lei de Informática apresentou algumas falhas em todas as etapas de seu ciclo, apresentando vicissitudes nas etapas de planejamento e formulação, bem como nas fases de monitoramento e avaliação.

5. Nesse cenário, as questões de auditoria foram formuladas dentro de um contexto em que se visualizou, essencialmente, o seguinte:

- a) a gestão da política pública no âmbito do MCTI e do MDIC;
- b) o processo de avaliação e monitoramento de gestão da Lei de Informática; e
- c) os resultados da política pública e de outras políticas públicas relacionadas com a área de TIC.

6. Demais disso, com a previsão para vigorar até 2019, e verificado o já longo interregno de sua implantação, advindo com a Lei nº 8.248, no ano de 1991, a oportunidade mostrou-se bastante profícua e conveniente para a divulgação deste trabalho, visando oferecer contribuições para a evolução de uma política pública orientada à indústria de bens de informática.

7. O tema foi colocado em profundidade no relatório de auditoria operacional, bem como nos anexos em que se rememoram os demais trabalhos realizados no TCU a respeito de matérias conexas, de sorte que, por tal razão, e já adiantando meu integral acolhimento à forma pertinente com que a matéria foi trazida à lume, bem como às proposições formuladas pela equipe de auditoria, passo a tecer considerações apenas sobre os aspectos de maior relevância do trabalho em apreço.

8. Dentre os objetivos essencialmente colimados pela Lei de Informática, podem-se destacar os seguintes:

- a) estímulo aos investimentos em P&D pelo setor produtivo, notadamente a cooperação universidade-empresa e/ou centros de P&D-empresa;
- b) incentivo à criação de empregos qualificados em setor intensivo em conhecimento;
- c) contribuição para o adensamento da cadeia produtiva da indústria nacional em TIC; e
- d) promoção do desenvolvimento desse segmento industrial com o crescente atendimento da demanda interna por bens de TIC.

9. Regulamentada pelo Decreto nº 5.906/2006 (com a redação dada pelo Decreto nº 7.010/2009), a Lei de Informática beneficia produtos elencados no Anexo I do aludido diploma regulamentador, mediante renúncia fiscal concedida a empresas produtoras que atendam ao Processo Produtivo Básico estabelecido (PPB) e que invistam recursos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D).

10. Os PPB são estabelecidos conjuntamente pelo MDIC e pelo MCTI, por ato conjunto, visando definir um conjunto de operações fabris mínimas que possam caracterizar a efetiva industrialização de um produto.
11. Já os investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) possuem um espectro de amplitude bem mais amplo, abrangendo, inclusive, a capacitação de recursos humanos de vários tipos, e com uma destinação igualmente variada, consoante definido pelos termos do art. 24 do Decreto nº 5.906/2006, conforme indicado no relatório de auditoria em apreço.
12. A definição de indicadores para o monitoramento de uma política pública em execução é curial para a sua avaliação, de molde a que se permita analisar se as metas estabelecidas para os indicadores propostos foram, efetivamente, atingidas.
13. Conforme restou demonstrado pela equipe de auditoria, a gestão da Lei de Informática cabe, prioritariamente, ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (Sepin/MCTI), bem como ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (SDP/MDIC) e ao Ministério da Fazenda.
14. É de remarcar que o papel deste último órgão está afeto, precipuamente, à classificação tributária do produto fabricado pela empresa interessada e ao deferimento da habilitação de uma empresa na concessão do benefício fiscal.
15. Dessa forma, a atividade concessora concentra-se no Sepin (MDIC), a quem, dentre outras atribuições, compete analisar e declarar o descumprimento de quaisquer dispositivos relativos à aplicação em P&D, por intermédio da avaliação dos Relatórios Demonstrativos Anuais (RDA), nos quais se comprova a aplicação efetiva em P&D.
16. Por seu turno, a Secretaria de Desenvolvimento da Produção (MCTI) concentra a sua atuação no estabelecimento e na fiscalização dos Processos Produtivos Básicos, em conjunto com a Sepin, tudo em conformidade aos ditames da Lei nº 8.248/1991, segundo minudenciado no relatório de auditoria.
17. A empresa beneficiária que preencha os requisitos para habilitar-se deverá encaminhar anualmente, ao Poder Executivo, os demonstrativos do cumprimento das obrigações assumidas nos RDA, com os respectivos resultados alcançados, conforme prescreve o § 9º, do art. 11, da Lei nº 8.248/1991.
18. Bem se sabe, todavia, que trabalho de auditoria já realizado anteriormente por este Tribunal (TC 013.237/2005-0) identificou irregularidades na renúncia de receitas atinentes à Lei de Informática (itens 89 e segs. do relatório de auditoria operacional), resultando em determinação para que a Sepin promovesse a concessão de benefícios exclusivamente a empresas adimplentes com a LI e, também, para que atuasse em conjunto com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, no sentido de fiscalizar as renúncias de receitas previstas na referida lei.
19. Nessa esteira, impõe-se destacar que, no âmbito da gestão da política pública ora enfocada, os trabalhos de auditoria revelaram ineficiências que remanescem na operacionalização dos instrumentos correspondentes, estabelecidos pela Lei de Informática, como necessários à concessão do incentivo, tanto no âmbito do MCTI, como no do MDIC.
20. Notadamente, desconformidades, tais como a concessão indevida de novos benefícios a empresas em situação irregular perante a LI e a intempestividade na suspensão ou no cancelamento de benefícios de empresas com irregularidades, mostraram-se recorrentes.
21. Apesar da determinação já expedida à Sepin, por força do Acórdão 2.343/2012-TCU-Plenário, visando ao aprimoramento dos controles internos quanto ao adimplemento de todos os requisitos impostos pela legislação às beneficiárias de isenção/redução do imposto, o Tribunal concluiu que a gestão do MCTI é deficiente quanto à análise e fiscalização das renúncias e das aplicações decorrentes da LI, destacando-se que tal determinação será objeto de oportuno monitoramento pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), haja vista ainda se verificarem oportunidades para melhorias no sistema,

notadamente com o aprimoramento do intercâmbio das informações determinado pelo mencionado acórdão.

22. Outro aspecto destacado pela equipe de auditoria assenta-se no demasiado tempo médio de tramitação e aprovação dos processos de concessão de PPB, que ainda persiste.

23. A despeito dos comentários preliminares da Sepin ao relatório, calcados essencialmente na carência de pessoal técnico capaz de executar o serviço, merece destaque a louvável iniciativa da criação da figura da habilitação provisória, salientando que tal habilitação, ao que se pretende, irá se operar via processo normativo, mediante alteração do Decreto nº 5.960/2006, e se encontra em fase final de análise na Casa Civil da Presidência da República.

24. A prosperar a adoção de tal mecanismo – já aprovado pelos três ministérios envolvidos, estar-se-ia implementando instrumento para produtos nos quais se verifique aderência ao PPB, de forma que a empresa em situação de regularidade, e que venha a preencher alguns requisitos básicos, obtenha a sua habilitação provisória para fruição do benefício fiscal, durante o processo de análise, ao tempo em que, findo o processo, e não vindo a ser concedida a habilitação definitiva, o valor provisionado será recolhido como tributo devido, sobre este incidindo a multa correspondente.

25. Esta medida soma-se à mencionada “*plataforma de processamento de pleitos Cairu*” (item 117 do relatório de auditoria), que consiste em processo automatizado de recepção, tramitação e homologação de pleitos de habilitação em regimes tributários especiais, em formato eletrônico e com assinatura digital, ora em fase de desenvolvimento no MDIC.

26. É de se reconhecer o avanço nestas medidas, porém o segmento enfocado demanda ações mais ágeis e uma gestão de processos célere que permita mitigar a perda de oportunidades de estímulo à produção de determinados produtos e a empresas que solicitem a concessão do benefício, para qual se preordenou toda a política pública engendrada pela Lei de Informática.

27. A velocidade dos avanços tecnológicos, como bem asseverou a equipe de auditoria, impõe: “*um curto ciclo tecnológico a muitos produtos. Isso exige agilidade no estabelecimento de PPBs para novos produtos e para novos modelos de produtos com PPB já definido*”.

28. Tal variável, segundo apontado, traz como implicação não apenas a restrição no ciclo de vida dos produtos, advinda com o atraso nos prazos para concessão de benefícios, mas também a opção pelo produto importado, resultando em maior custo ao consumidor ou mesmo em sua privação de acesso à tecnologia, conforme o caso.

29. Exemplificou-se tal aspecto com o caso do **tablet** da Apple, lançado no mercado em abril de 2010, mas que, apenas em 31/5/2011 foi publicada a Portaria Interministerial MDIC/MCT 126, estabelecendo o PPB do **tablet** PC, destacando-se daí que, a despeito das justificativas consignadas pela Sepin, o atraso tecnológico imposto ao mercado nacional foi inexorável, sob os prismas acima referidos.

30. Feitas essas considerações, que entendo oportunas acerca dos aspectos suscitados quanto à situação de ineficiência nos processos de concessão do benefício, reputo adequadas as medidas sugeridas pela equipe de auditoria nos itens 143/145 (e consolidadas ao final do relatório) como forma de otimizar a relação entre o tempo de concessão dos benefícios e a fruição dos benefícios durante o ciclo de vida do produto, de forma a incentivar as empresas a aderirem à política pública e terem mais produtos incentivados.

31. Conforme já asseverado precedentemente, a redução no tempo de estabelecimento e concessão do PPB de um produto e a celeridade na verificação de sua conformidade fiscal resultarão, de forma inexorável, na evolução de todo o ciclo de gestão da política pública ora em apreciação.

32. Outros dois aspectos igualmente intrínsecos à gestão da política pública da Lei de Informática, por parte do MDIC e do MCTI, dizem respeito à ineficiência no processo de análise de RDA (Relatórios de Demonstrativos Anuais) e deficiências no suporte tecnológico de gestão da Lei de Informática.

33. Com relação ao primeiro ponto, os diversos trabalhos já realizados precedentemente pelas equipes técnicas deste Tribunal vêm demonstrando que a ineficiência no processo de análise dos RDA

compromete as etapas de monitoramento do ciclo da política pública em tela, na medida em que, como regra, os órgãos não dispõem de uma visão geral sobre as informações que constam dos aludidos Relatórios.

34. Isso implica dizer que não se dispõe de uma base de dados fidedigna na qual constem as aplicações em P&D realizadas pelas empresas beneficiadas pela LI, ao longo dos anos, salientando-se aí que o Sigplani (Sistema de Gestão da Lei de Informática) consiste em: *“um sistema isolado e diferenciado para cada ano do exercício, ou seja, há uma base de dados específica para cada ano e com estrutura diferenciada dos demais anos”*, no dizer da equipe de auditoria.

35. Esta circunstância, em especial, resultou: na intempestividade da análise das atividades de P&D; na falta de visão agregada dos indicadores da LI; na imprecisão dos valores dos indicadores declarados; no alto e crescente volume de estoque de RDA; e na existência de P&D que pouco agrega ou não atende aos fins da Lei de Informática.

36. Como se pode entrever, há uma relação intrínseca entre este problema e as deficiências de suporte tecnológico à Lei de Informática, também mencionado como problema de gestão política dos ministérios envolvidos.

37. Conquanto entenda a pertinência da recomendação endereçada à Sepin (item 190 do relatório de auditoria e consolidada na proposta final de encaminhamento), no sentido de aperfeiçoar os RDA, de sorte a racionalizar a atuação da secretaria para torná-la mais efetiva e eficaz, reputo que a questão prenda-se a nuances tecnológicas que demandem a *“automatização das etapas dos processos e a avaliação qualitativa das atividades de P&D”*, tal como lançado pela própria equipe de auditores.

38. Bem se vê que a mera adoção de processos de racionalização administrativa, em tal caso, em muito pouco irá colaborar com a solução do problema detectado, se não forem adotadas medidas pragmáticas, em nível de sistema – tecnológico, portanto, – de sorte a possibilitar a gestão de banco de dados imprescindíveis, tais como aqueles alimentados no Sigplani.

39. Ainda que os aspectos concernentes à tempestividade e à qualidade das avaliações das atividades de P&D possam ser aperfeiçoados pela via da racionalização administrativa, acredito que o incremento no suporte tecnológico, em tal caso, faz-se de necessidade mais premente.

40. Consigno essa ressalva, e neste ponto já adentro a questão da deficiência de suporte tecnológico à Lei de Informática, diante da constatação aposta pela equipe de auditores, no sentido de que: *“um dos principais problemas do Sigplani, como um Sistema de Gestão de uma política pública, é a falta de visão gerencial das informações que refletem a operação da política, no caso a Lei de Informática.”*

41. A Secretaria de Desenvolvimento da Produção do MCTI corroborou tal assertiva, aduzindo que:

“Sistema atual de Análise de Pleitos (SigPlani) não é o mais adequado. Foi desenvolvido no MCTI e vem apresentando problemas constantes. Porém, há previsão de um novo sistema a ser implementado pelo MCTI (Plataforma Aquarius) ainda neste ano.”

42. Conforme noticiado no relatório de auditoria, as funcionalidades previstas na estrutura da Plataforma Aquarius constituirão valioso instrumento de governança, gestão e controle das políticas públicas geridas pelo MCTI.

43. Embora não tenha nenhum módulo implementado com relação à Lei de Informática, o Aquarius tem previsão para integrar a concessão de incentivos da LI, o processo de automação do RDA e a inclusão e exclusão de modelos.

44. Portanto, mostra-se pertinente a recomendação formulada quanto a este aspecto, no sentido de que o MCTI implante este sistema, ou outro similar, visando à automatização dos processos da Lei de Informática.

45. Vale ainda mencionar a necessidade do fortalecimento da relação entre a Sepin e a Secretaria de Receita Federal do Brasil, com vistas ao aprimoramento da gestão da renúncia de receitas

que advém da Lei de Informática, mas, por se tratar de matéria já deliberada pelo TCU, abstém-se, nesta oportunidade, de formular qualquer recomendação, tal como sugerido pela instância técnica.

46. Foram abordados, de igual sorte, aspectos concernentes ao monitoramento e à avaliação da Lei de Informática, por parte do MCTI, e que repercutem, sobretudo, nas conclusões hauridas ao final deste trabalho.

47. No geral, foi detectado um quadro de monitoramento “*pobre, deficiente ou subjetivo*”, resultante em **risco** de comprometimento e ineficiência da política pública em foco.

48. A adoção de metodologias e o planejamento para aprimorar as etapas de monitoramento e de avaliação mostram-se necessários, de fato, ao alinhamento entre os objetivos pretendidos, as ações e os indicadores da política pública, bem como o seu aperfeiçoamento e aprimoramento, além da melhoria nas condições de avaliação de seus resultados e do comprometimento dos gestores com estes resultados.

49. Há aspectos pontuais, no entanto, a serem destacados, por sua relevância.

50. Como se sabe, a Lei de Informática, dentre os seus objetivos, visa estimular os investimentos em P&D, nestes inserindo-se, no extenso rol de atividades previsto no Decreto nº 5.906/2006, as possibilidades de convênios com institutos de pesquisas e universidades e a existência de empregos qualificados em setor intensivo em conhecimento.

51. Os indicadores utilizados para aferição do atendimento aos objetivos estabelecidos considera a aplicabilidade aos tipos de projetos executados ou às áreas industriais aplicadas, classificando-se os projetos como: próprios das empresas; conveniados com instituições ou universidades das regiões da Sudam, Sudene ou Centro-Oeste; e conveniados com instituições ou universidades das demais regiões.

52. A forte concentração das atividades de P&D em desenvolvimento de **software** para projetos conveniados **gera inequívoco conflito de interesse** com institutos ou universidades. E tal descompasso se revela no interesse econômico das empresas conveniadas em obter retorno para os seus investimentos, o que vai na contramão do interesse da pesquisa, desiderato finalístico buscado pelo ente acadêmico.

53. Tal paradoxo se constitui em uma das constatações mais importantes deste trabalho, na medida em que vale o alerta consignado pela equipe de auditoria, em sua conclusão (item 412), no sentido de que: “*é necessário evitar que se tornem [os institutos] meras extensões de departamentos de engenharia de empresas beneficiadas.*” E, ainda neste ponto, ressaltou-se a falha contida na Lei de Informática em estimular o relacionamento empresa-universidade, uma vez que a opção por convênios com a academia é predominante, sobretudo quando há imposição de quantitativos mínimos legais, como é o caso das instituições públicas abrangidas pela Sudam, Sudene e Centro-Oeste.

54. Dentre o rol de recomendações formuladas a este respeito – todas bem oportunas, destaco a que propõe ao Comitê da Área de Tecnologia da Informação (Cati) a adoção de: “*estrutura de governança mínima a ser adotada pelos institutos de pesquisa para garantir a sua independência, impedindo que possam ser alocados exclusivamente a uma empresa ou a um grupo de empresas, evitando-se o risco de se tornarem mera extensão de seus departamentos de engenharia*”.

55. Tal medida, em particular, teria o condão de coibir o efeito indesejável decorrente da relação empresa-instituto de pesquisa, por força da Lei de Informática, conforme anteriormente exposto.

56. Demais disso, foram apontadas falhas de avaliação do Processo Produtivo Básico (PPB), observando-se – como já visto – que a Lei de Informática teve efeitos limitados, em sua série histórica, para aumentar a competitividade do setor beneficiado, mantendo baixos níveis de exportação e um crescente **déficit** comercial.

57. A produção brasileira, embora expressiva, destinou-se essencialmente ao mercado doméstico, utilizando-se de peças e componentes importados, caracterizando a indústria como meramente montadora, ao tempo em que não se verifica diferenciação de tratamento para empresas

que executam as etapas mais nobres da cadeia de produção daquelas cujo traço mais comum consiste na baixa agregação de valor.

58. Em conclusão, a auditoria operacional que trago à consideração de Vossas Excelências, e de cujo teor permiti-me extrair os pontos que me pareceram de maior relevância em trabalho deste jaez, e ainda ressaltando matérias que já se constituíram em objeto de deliberação deste Tribunal, em outros processos conexos, abordou de forma clara e concisa aspectos de suma relevância acerca do objeto auditado

59. Foram propostas recomendações aos órgãos gestores da política pública implantada pela Lei de Informática (Lei nº 8.428/1991) – Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação (Sepin) e Secretaria do Desenvolvimento da Produção (SDP) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – com vistas à adoção de um conjunto de medidas tendentes a solucionar, ou ao menos mitigar, as falhas/impropriedades detectadas no trabalho ora apreciado.

60. Sem embargo de haver acolhido em sua integralidade o encaminhamento proposto pela equipe de auditoria, conforme já ressaltai, **gostaria de destacar pela sua relevância e pertinência**, dentre as recomendações endereçadas à Sepin, as providências voltadas, essencialmente: ao aperfeiçoamento do processo de análise dos RDA; ao aprimoramento do conjunto de indicadores para monitoramento dos dispêndios com P&D da Lei de Informática; ao envio de proposta ao Comitê da Área de Tecnologia da Informação (Cati) de estrutura de governança mínima a ser adotada pelos institutos de pesquisa para garantir a sua independência, com vistas a evitar o risco de tornarem-se extensão dos departamentos de engenharia de empresas ou grupos de empresas a que estejam porventura alocados.

61. De mais a mais, ainda no âmbito da secretaria, merece realce, pelas razões explicitadas nesta Proposta de Deliberação (v. 33 e 34 supra), a recomendação concernente à necessidade de divulgação de informações públicas sobre as empresas e os convênios celebrados, notadamente quanto a: quantidade e valores dos convênios; renúncias fiscais concedidas e outras informações sobre uso de recursos, *“a exemplo de P&D e de produção industrial”*.

62. Igualmente importantes e oportunas as recomendações formuladas conjuntamente para a Sepin e para a SDP, no sentido de:

a) aprimorarem o processo de concessão dos benefícios da Lei de Informática, visando a torná-lo mais ágil (item 427.1 do relatório);

b) elaborarem estudos sobre a possibilidade de incluir como indicador o valor de transformação industrial (VTI) ou outro que represente o **valor agregado da indústria nacional**, procurando tratar de forma diferenciada as empresas que executam as etapas mais nobres da cadeia de valor dos bens incentivados (item 427.5);

c) elaborarem estudos sobre a possibilidade de incluir como indicador os resultados da balança comercial dos produtos incentivados, de modo a acompanhar o desempenho da indústria (item 427.6)

d) elaborarem estudos sobre a possibilidade de os benefícios concedidos serem uma função objetiva da agregação de valor apresentada pelas empresas para seus produtos (item 427.7).

e) definirem, sempre que possível, metas para os indicadores estabelecidos (item 427.10).

63. Por todas essas luzes, sem a pretensão de me delongar mais, concluo as minhas ponderações acerca do presente relatório de auditoria operacional, cujo teor acolho, como minhas razões de decidir, e aproveito o ensejo para registrar aqui os meus sinceros elogios a todos os auditores envolvidos no bem elaborado trabalho de fiscalização que ora submeto a Vossas Excelências.

Ante todo o exposto, proponho que o Tribunal adote o acórdão que ora apresento a este Plenário.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 26 de fevereiro de 2014.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator