

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SECRETARIA DE POLITICA DE INFORMATICA

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201600633

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

Análise Gerencial

Coordenador Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201600633, e consoante ao estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria de Políticas de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – SEPIN/MCTI.

1. Introdução

O presente relatório trata da auditoria anual de contas, referente ao exercício de 2015, realizada pela Controladoria-Geral da União na SEPIN/MCTI, conforme Anexo I da Decisão Normativa nº 147/2015 do Tribunal de Contas da União – TCU.

Em busca de maior efetividade dos trabalhos a serem realizados por este órgão de controle interno, o escopo da auditoria foi definido conjuntamente com o TCU, em reunião realizada em 10 de dezembro de 2015, a partir dos itens de referência estabelecidos no Anexo II da normativo supracitado.

Como resultado dessa reunião, ficou definido que seriam avaliados os seguintes itens: i) conformidade das peças; ii) resultados quantitativos e qualitativos da gestão; iii) indicadores instituídos; iv) gestão das renúncias tributárias; v) qualidade e suficiência dos controles internos administrativos; e vi) atendimento ao Acórdão TCU nº 1.212/2014-Plenário.



Em relação à conformidade das peças, foram analisados o relatório de gestão da unidade prestadora de contas referente ao exercício 2015 e o rol de responsáveis, apresentado pela unidade em atendimento ao art. 2º da Lei nº 8.443/1992.

Quanto aos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, foi analisada a ação orçamentária 20UT – Promoção da Pesquisa, do Desenvolvimento e da Inovação em Tecnologias Digitais, Componentes e Dispositivos Eletrônicos, que recebeu uma dotação de aproximadamente R\$ 3,20 milhões na Lei Orçamentária Anual de 2015.

No que se refere aos indicadores, foram avaliados aqueles relacionados à Lei de Informática (Lei nº 8.248/1991), que dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação. Em 2015, a SEPIN/MCTI estimou que foram concedidas renúncias tributárias da ordem de R\$ 5,00 bilhões no âmbito da Lei de Informática. Em contrapartida, estima-se que as empresas beneficiadas investiram cerca de R\$ 1,20 bilhão em pesquisa e desenvolvimento.

Em relação à gestão das renúncias tributárias, o objeto da avaliação foi a atuação da SEPIN/MCTI na gestão das renúncias tributárias decorrentes da Lei de Informática, especialmente em relação às providências adotadas para sanar os problemas identificados no Relatório de Auditoria CGU nº 201316992. Cabe ainda destacar que, segundo a Secretaria, além das 1.787 portarias de concessão do benefício fiscal vigentes, foram protocolados mais 262 novos pedidos em 2015.

Quanto à qualidade e suficiência dos controles internos administrativos, foi avaliada a atuação da Secretaria na gestão das renúncias tributárias decorrentes do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores – PADIS e do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a Televisão Digital – PATVD, ambos instituídos pela Lei nº 11.484/2007.

Cabe destacar que a SEPIN/MCTI não divulgou, no Relatório de Gestão da SEPIN/MCTI referente ao exercício 2015, as estimativas das renúncias tributárias concedidas no âmbito do PADIS e do PATVD sob o argumento de que esses valores não são significativos quando comparados aos valores decorrentes da Lei de Informática.

No que se refere ao atendimento do Acórdão TCU nº 1.212/2014 – Plenário, foi verificada a atuação da unidade na revisão dos contratos de prestação de serviços firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento decorrente da Lei nº 12.546/2011.

Constam ainda, no presente relatório, informações sobre a gestão de pessoas realizada pela Secretaria, bem como sobre o monitoramento das recomendações elaboradas pela CGU em trabalhos anteriores, especialmente no âmbito da Lei de Informática.

Finalmente, cabe destacar que os responsáveis pela gestão dos recursos da SEPIN/MCTI terão as contas relativas ao exercício 2015 julgadas pela TCU, conforme os parâmetros estabelecidos na Decisão Normativa nº 147/2015 da referida corte de contas.



Os parâmetros adotados nesse julgamento pressupõem que a boa gestão de recursos públicos não se restringe apenas à conformidade dos procedimentos adotados com a lei, mas, também, à eficácia, eficiência e efetividade das ações.

A seguir, são apresentados os resultados dos trabalhos de auditoria realizados, bem como as conclusões obtidas para subsidiar o julgamento, pelo TCU, das contas apresentadas pela unidade.

2. Resultados dos trabalhos

Em relação à gestão da Lei de Informática realizada pela SEPIN/MCTI, objeto do Achado de Auditoria nº 1.1.1.1 do presente relatório, cabe destacar, preliminarmente, que o assunto já foi objeto do Relatório CGU nº 201203610, publicado em 2012.

Os trabalhos de auditoria evidenciaram fragilidades relevantes na gestão da Lei de Informática realizada pela Secretaria, especialmente aquelas relacionadas ao tratamento do estoque de relatórios demonstrativos pendentes de análise.

Por meio desses relatórios, as empresas beneficiadas pela Lei de Informática prestam contas dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento realizados em contrapartida aos incentivos fiscais recebidos.

Cabe destacar, principalmente, o fato de que os relatórios demonstrativos das empresas que usufruíram dos maiores benefícios da Lei de Informática não foram avaliados, apesar de terem sido encaminhados para análise, conforme relatado no item 1.1.1.1 do presente relatório.

Tal fato ocorreu devido à ausência de critérios de priorização devidamente formalizados no momento em que os relatórios foram encaminhados para análise. Apesar desses critérios terem sido formalizados pelo MCTI em maio de 2016, mediante a publicação da Portaria MCTI nº 390, há um possível risco de decadência do crédito tributário devido a intempestividade dessa priorização.

Esse possível risco torna-se bastante crítico quando levamos em consideração a materialidade do incentivo que essas 10 empresas receberam, cujo montante é superior a R\$ 10 bilhões e representam mais de 70% do estoque (vide tabela 5 do item 1.1.1.1).

Também deve ser mencionado que os relatórios dessas 10 empresas não foram utilizados no processo de validação da metodologia de análise desenvolvida para eliminar o estoque de relatórios da Secretaria, contratada a um custo superior a R\$ 17 milhões.



2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

A Constituição Federal estabelece a competência do Tribunal de Contas da União - TCU para julgar as contas dos administradores e dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Esse julgamento será realizado mediante a constituição de um processo de contas que deverá conter, dentre outros documentos, o Relatório de Gestão.

O Relatório de Gestão, segundo a Instrução Normativa TCU nº 63/2010, consiste em documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, organizado para permitir a visão sistêmica do desempenho e da conformidade da gestão dos responsáveis por uma ou mais unidades jurisdicionadas ao Tribunal, durante um exercício financeiro.

A partir do exame do Relatório de Gestão da SEPIN, realizado em atendimento ao item 1 do Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 147/2015, verificou-se que a Secretaria incluiu no sistema e-Contas todas as peças do referido relatório.

Entretanto, cabe destacar que foram identificadas algumas inconsistências, especialmente em relação aos conteúdos exigidos pelos normativos que regem o processo de contas previsto na Instrução Normativa TCU nº 63/2010. Essas inconsistências, relacionadas nos parágrafos a seguir, foram tratadas junto ao gestor federal cujas manifestações foram integralmente transcritas no presente relatório.

Em relação à "**Execução física e financeira das ações da Lei Orçamentária Anual de responsabilidade da Unidade**" (item 2.2.1, págs. 31 e 32), verificou-se que a unidade não realizou a análise situacional da execução da ação 20UT. Sobre o assunto, a unidade prestadora de contas, em 28 de junho de 2016, por meio do Ofício SEPIN nº 513/2016, manifestou-se da seguinte maneira:

“Análise da execução da Ação 20UT

Em 2015 a SEPIN consolidou sua atuação como estimuladora do desenvolvimento da Indústria Brasileira de Software e Serviços de TI por meio da expansão de programas voltados ao empreendedorismo de base tecnológica (StartUP Brasil) de abrangência nacional, com 183 empresas apoiadas em todas as regiões do País e capacitação profissional de jovens (Brasil Mais TI). Apoio ao projeto "Seminários Nacionais da Manufatura Avançada no Brasil - Brasília, São Paulo, Recife e Porto Alegre", executado mediante Termo de Execução Descentralizada (TED) via CNPq, com o objetivo de fomentar as discussões em âmbito nacional sobre a manufatura avançada no Brasil. E apoio ao projeto XIV Simpósio Brasileiro da Qualidade do Software - SBQS 2015 executado mediante TED via Universidade Federal do Amazonas - UFAM, com o objetivo de compartilhar as pesquisas brasileiras na área de Qualidade de Software e estimular o desenvolvimento da Engenharia de Software na região Norte do Brasil. Algumas ações não puderam



ser realizadas por insuficiência de recursos financeiros, como a realização de novo edital do Programa StartUP Brasil para o apoio a 100 novas empresas de base tecnológica na área de TI.

Execução Física Total Realizada = 4 PROJETOS.

Execução das metas:

A meta física inicial da Ação 20UT era a execução de 9 (nove) projetos apoiados. Após o contingenciamento orçamentário foi feita a revisão da Meta e ela foi Reprogramada para 6 (seis) projetos.

Durante a execução física da Ação 20UT foram apoiados 4 (quatro) projetos, aproximadamente 67% da meta física reprogramada.

A Execução Orçamentária que inicialmente era de R\$3.195.706,00 (três milhões, cento e noventa e cinco mil, setecentos e seis reais), após o contingenciamento orçamentário, o orçamento disponível da SEPIN passou para R\$ 2.845.706,00 (Dois milhões oitocentos e quarenta e cinco mil, setecentos e seis reais). Sendo que foram Comprometidos (Empenhados) 2.061.950J30 (Dois milhões sessenta e um mil, novecentos e cinquenta reais e trinta centavos).

Ao Final do Exercício de 2015 o Financeiro Total disponibilizado na ação 20UT foi de R\$ 2.108.881 ,00 (dois milhões, cento e oito mil, oitocentos e oitenta e um reais), sendo executado apenas R\$ 1.340.000,00 (um milhão, trezentos e quarenta mil reais), aproximadamente 63,5% do valor disponível, distribuídos da seguinte forma:

<i>Ação 20UT</i>			
<i>Plano Orçamentário</i>	<i>Disponível (R\$)</i>	<i>Executado (R\$)</i>	<i>Saldo (R\$)</i>
<i>PO0001</i>	<i>250.224,00</i>	<i>191.343,00</i>	<i>58.881,00</i>
<i>PO0002</i>	<i>516.185,00</i>	<i>516.185,00</i>	<i>0,00</i>
<i>PO0003</i>	<i>942.472,00</i>	<i>632.472,00</i>	<i>310.000,00</i>
<i>PO0053 – Emenda Parlamentar</i>	<i>400.000,00</i>	<i>0,00</i>	<i>400.000,00</i>
<i>TOTAL</i>	<i>2.108.881,00</i>	<i>1.340.000,00</i>	<i>768.881,00</i>

No Ano de 2015 a SEPIN solicitou o cancelamento de dotação originalmente consignada a ação 20UT devido a necessidade de acréscimo orçamentário a Ação 212H - Pesquisa e Desenvolvimento nas Organizações Sociais (OS), PO 05 - Operação e Desenvolvimento da Internet na Associação Rede



Nacional de Ensino e Pesquisa - RNP - OS. A SEPIN tinha o interesse em inserir uma ação ao contrato de Gestão da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa - RNP, de acordo com o Art. 15 da Portaria MCTI no 96711 1 , alterada pela Portaria MCTI no 7771201 2.

Fatores intervenientes:

O contingenciamento foi um dos fatores intervenientes, para a baixa execução física da ação 20UT, neste sentido, é importante destacar que o contingenciamento em nível Federal é realizado por Pasta Ministerial (Órgão) e, internamente no MCTI é realizada a distribuição para as unidades setoriais, a distribuição e definição dos limites é realizada diretamente pela Secretária-Executiva (SEXECIMCTI) que realiza a distribuição para suas unidades setoriais por meio do sistema SIAFI.

Outro fator interveniente foi a retirada de apoio/recursos, previstos como fonte o FNDCT, a exemplo do Projeto Startup Brasil, que não obteve o aporte de recursos esperado, o que colaborou para redefinição da distribuição financeira dos projetos e o consequente impacto na execução física das metas da Ação 20UT.

Restos a Pagar

As razões para inscrição do Valor de R\$ 1.300.000,00, da dotação de 201 5, da Ação 20UT em Restos a Pagar foi, principalmente por se tratar de recursos executados através de Termos de Parcerias, efetivados através do Portal dos Convênios SICONV, tendo a efetivação das assinaturas dos Termos Aditivos ocorrido somente no final do mês de Dezembro/2015, inviabilizando a sua liquidação e pagamento dentro do exercício corrente. Entretanto ressalta-se que os pagamentos desses restos a Pagar inscritos em 2015, foram quitados no início do ano de 201 6 (Janeiro/2016), logo após a disponibilização dos recursos financeiros.

Ações Prioritárias na LDO

A SEPIN não teve Ações Prioritárias sob sua responsabilidade definidas na LDO”.

Em relação ao quadro "**Restos a Pagar Inscritos em Exercícios Anteriores**" (item 2.2.4, pág. 32), verificou-se que não foi realizada análise crítica sobre os R\$ 64.070,00 de restos a pagar não-processados em 31/12/2015. Sobre o assunto, por meio do já citado Ofício nº 513/2016, a SEPIN assim se manifestou:



“O valor de R\$ 64.070,30 (sessenta e quatro mil, cento e setenta reais e trinta centavos), trata-se de recursos comprometidos por meio de Termos de Execução Descentralizada (TED), conforme demonstrativo abaixo: AÇÃO 20UT – 2015 – EXERCÍCIOS ANTERIORES (Valores em R\$)

UG EXECUTORA		Restos a Pagar Não Proc. Em 1/1/15	Restos a Pagar Não Processos – Valor Liquidado	RP – Não Processados em 31/12/15	Processo MCTI
153115	UFRJ	44.070,30	0,00	44.070,30	01200.003931/14-80
153125	NCE/UFRJ	6.880,00	6.880,00	0,00	--
364102	CNPq	450.000,00	450.000,00	0,00	--
		559.607,00	559.607,00	0,00	--
		1.001.393,00	981.393,00	20.000,00	01200.001424/14-10
TOTAL		2.061.950,30	1.997.880,00	64.070,30	

Importante destacar que o valor de R\$ 64.070,00, trata-se de RP Processados cuja execução se deu por meio de TEDs que foram firmados no exercício de 2014. Destaca-se que na execução do TED, o efetivo pagamento e liberação do financeiro se dá após a liquidação da despesa por parte do órgão receptor de recursos”.

Além disso, também foi verificada a ausência de uma **análise crítica sobre a execução das despesas**. Ao ser questionada sobre o assunto, a SEPIN se manifestou da seguinte forma:

“Em geral a análise contábil e ajustes das contas contábeis da UG 240116 (Secretaria de Política de Informática) são realizados pela Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças (UG 240102), ficando a cargo dessa área a disponibilização de informações quanto ao acompanhamento da execução por modalidade de aplicação e por grupo de elemento de despesa”.

Preliminarmente, cabe esclarecer que a análise crítica sobre a execução da despesa exigida pelo Tribunal refere-se, principalmente, a: (i) concentração de contratações via dispensa ou inexigibilidade de licitação; (ii) contingenciamento provocado por limitações de empenho e movimentação financeira; (iii) alterações significativas ocorridas nos montantes de despesas por modalidade, grupo de despesa ou elemento de despesa; e (iv) demais eventos positivos ou negativos sobre a execução orçamentária.

Portanto, considerando os conteúdos supracitados, entende-se que a ausência de informações contábeis não prejudica completamente a análise crítica requerida pelo Tribunal. Além disso, a despeito das análises e ajustes contábeis serem realizados por unidade gestora diversa, cabe a SEPIN envidar esforços para obter tais informações. Também foi ainda observada a ausência do quadro **“Aplicação de Recursos da**



Renúncia de Receita pela própria UPC” (item 4.13), conforme preconizado na orientação presente no sistema e-Contas do TCU. A SEPIN se manifestou conforme trecho transcrito abaixo:

*“O quadro ‘Aplicação de Recursos da Renúncia de Receita pela própria UPC’ não foi apresentado no Relatório de Gestão pois, conforme a orientação presente no sistema e-Contas do TCU, a UPC deveria contemplar os **programas orçamentários** que recebem, além de recursos orçamentários, recursos oriundos de contrapartida da renúncia de receita tributária. Essa situação não se enquadra na aplicação dos recursos geridos pela SEPIN.*

Nos casos dos programas executados com recursos da contrapartida da renúncia de receita tributária (Programa Prioritários em Informática – PPI), não recebem recursos de programas orçamentários previstos na LOA.

A Tabela 16 (A) do Anexo Especial sobre Gestão de Políticas de Renúncias de Receitas – AGRE apresenta os Programas e Projetos Prioritários (PPIs) vigentes, entidade executora e valores da contrapartida da renúncia de receita tributária aplicados, para os anos de 2011 a 2015”.

A equipe de auditoria observou ainda a ausência de **Declaração de Situação de Beneficiários de Renúncia Fiscal**. Tendo em vista o envio posterior da documentação por meio de mensagem eletrônica, considera-se sanada a impropriedade.

Por fim, quanto à ausência de informações sobre o sistema de governança da SEPIN, foi encaminhada a seguinte manifestação:

“A Secretaria de Política de Informática - SEPIN em sua estrutura organizacional é dirigida por um Secretário, por um Diretor de Departamento, por três Coordenadores-Gerais, por quatro Chefias de Divisão e Serviço de Apoio Administrativo, cujos cargos são providos na forma da legislação pertinente.

A Portaria MCT nº 756/2006 aprova o Regimento Interno da SEPIN, estabelecendo a Organização Administrativa, definindo as Competências das Unidades Institucionais e as Atribuições de seus Dirigentes”.

Considerando que a estrutura de governança da SEPIN encontra-se em desenvolvimento, recomenda-se que a Secretaria consulte o Referencial Básico de Governança, publicado pelo TCU (disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>), com o objetivo de obter uma orientação inicial e iniciar o processo de adequação da unidade.



Finalmente, quanto ao **rol de responsáveis**, peça complementar do processo de contas cujo conteúdo está previsto no Art. 11 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010, foram identificadas as seguintes impropriedades de natureza formal: (i) ausência da indicação dos atos de nomeação e exoneração dos dirigentes; (ii) ausência do endereço residencial de um dos dirigentes. Tais informações foram devidamente prestadas, em 27 de abril de 2016, por meio do Ofício nº 261/2016/GAB-SEPIN. O item (ii) foi incluído no sistema e-Contas pela equipe de auditoria em 03 de julho de 2016.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A ação orçamentária “20UT – Estímulo a Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação em Tecnologias da Informação e da Comunicação” trata: (i) do apoio às atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação para o setor de tecnologias da informação e comunicação (TIC) e conteúdos digitais; (ii) da promoção do desenvolvimento de bens e serviços de TIC, componentes semicondutores, displays e outros dispositivos para aplicações avançadas em áreas estratégicas; (iii) da implantação do Centro de Desenvolvimento para Conteúdos Digitais; e (iv) da realização de eventos que visem divulgar e discutir a indústria brasileira de tecnologias da informação e comunicação, componentes semicondutores e microeletrônica, software e serviços correlatos.

Na Lei Orçamentária Anual referente ao exercício 2015 foi consignada para a ação 20UT uma dotação de R\$ 3.195.706,00. Esse valor representa cerca de 59% do valor total consignado para o objetivo 0486 - Promover a Pesquisa, o Desenvolvimento e a Inovação em TIC e Microeletrônica, do Programa 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação.

Analisando-se a execução orçamentária dessa ação em 2015, verificou-se que houve liquidação de R\$ 7.800,00 e inscrição em restos a pagar não processados de R\$2.061.950. Além disso, verificou-se que os três planos orçamentários (PO) presentes em sua composição foram utilizados para manutenção do Programa *Start Up* Brasil.

Assim, diante do exposto, em atendimento ao item 2, do Anexo II, da Decisão Normativa TCU nº 147/2015, a presente avaliação buscou responder as seguintes questões formuladas pela equipe auditoria:

- (i) Quais as causas da baixa execução orçamentária e financeira da ação 20UT em 2015?
- (ii) Qual o relacionamento entre o estímulo à indústria de software realizado no âmbito do objetivo 0486 e as respectivas metas estabelecidas no PPA?

Em relação à primeira questão de auditoria, comparando-se a execução orçamentária de 2015 com os anos anteriores, verificou-se que houve um decréscimo nos valores empenhados em relação a dotação. Também foi possível identificar uma redução nos valores pagos em relação aos líquidos, conforme a tabela a seguir.



Tabela 1: Execução da ação orçamentária 20UT nos 3 últimos exercícios.

Ano	Dotação (A)	Empenho (B)	% de Empenho (B/A)	Liquidação (C)	% de Liquidação (C/B)
2013	R\$ 2.495.706	R\$ 2.256.977	90,43%	R\$ 466.477	20,67%
2014	R\$ 2.995.706	R\$ 2.370.098	79,12%	R\$ 2.020.147	85,23%
2015	R\$ 2.845.706	R\$ 1.307.800	45,96%	R\$ 7.800	0,596%

Fonte: elaborado a partir de consulta ao sistema Siafi Gerencial e Tesouro Gerencial realizadas em 25/07/2016.

Preliminarmente, cabe esclarecer que, segundo o Art. 58 da Lei 4.320/1964, empenho de despesa é o “ato emanado de autoridade competente, que cria para o estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Além disso, o Art. 63 do mesmo normativo estabelece que a liquidação da despesa “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.”

Além disso, cabe destacar que, no âmbito da SEPIN, a competência para praticar atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos recursos, inclusive ordenar despesas e demais atos necessários ao desenvolvimento de suas atividades, observadas a legislação, normas e regulamentos pertinentes, é do seu próprio Secretário, conforme delegação realizada por meio da Portaria MCTI nº 1.059, de 14 de outubro de 2013.

Assim, a partir dessa delegação de competência, entende-se que a mudança do Secretário da SEPIN, ocorrida em 2015, contribuiu para redução na execução orçamentária observada, especialmente quanto ao percentual de empenhos realizados. Esse entendimento foi corroborado por informações coletadas pela equipe de auditoria por meio de entrevistas com os gestores responsáveis pela Secretaria.

Ainda, considerando que empenho, liquidação e pagamento são, nessa ordem, os estágios da despesa pública e que, conforme o Art. 60, da Lei 4.320/1964, é vedada realização de despesa sem prévio empenho, a redução no percentual de empenhos realizados apontada pela tabela anterior certamente influenciou os estágios seguintes, ou seja, liquidação e pagamento.

Nesse sentido, verificou-se que houve liquidação de apenas R\$ 7.800,00 durante o exercício 2015, valor equivalente a 0,596% do montante de empenhos realizados. Esse quantitativo é relativamente baixo se comparado ao exercício anterior, cuja execução correspondeu a 85,23% dos empenhos.

Quanto à segunda questão de auditoria, que trata da utilização dos recursos da Ação 20UT para custear as despesas realizadas no âmbito do *Start-Up* Brasil cabe esclarecer que o termo *Startup* se refere às empresas nascentes de base tecnológica. Essas



empresas cumprem com a função de continuamente revitalizar o mercado, porém precisam de um ambiente propício para que se desenvolvam e tenham sucesso.

O *Start Up* Brasil é uma iniciativa do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) com gestão da Associação para Promoção da Excelência do Software Brasileiro (Softex), em parceria com empresas aceleradoras, para apoiar as *startups*.

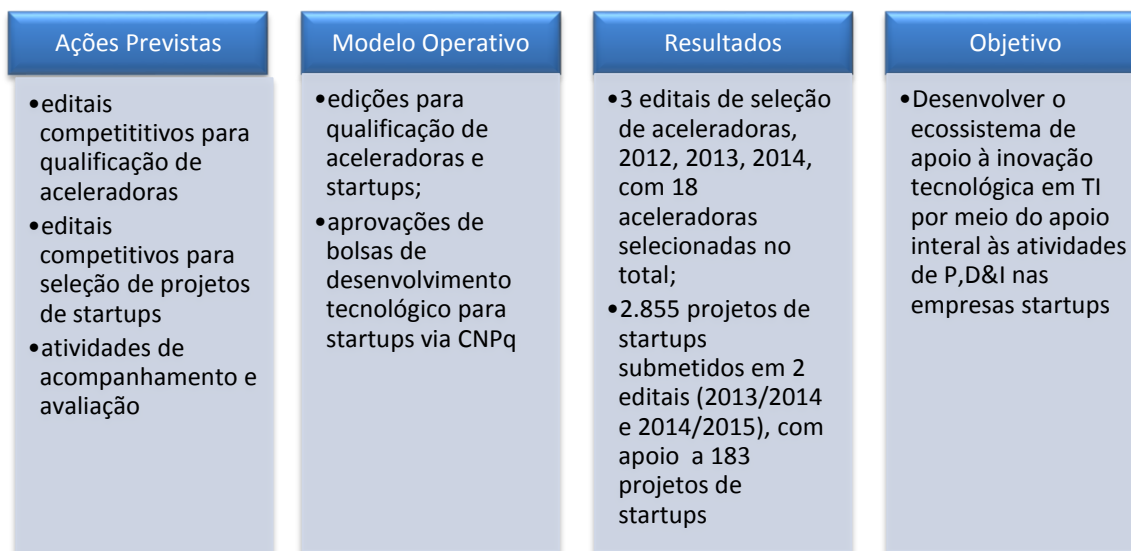
Essas empresas aceleradoras são responsáveis por difundir a cultura empreendedoras nas *startups*, bem como contribuir para sua inserção em outros países. Além disso, as aceleradoras devem realizar, em cada *startup*, um aporte de capital, também conhecido como capital semente (*seed money*), cujo valor mínimo é de R\$ 20 mil, sob a forma de doação, empréstimo ou participação acionária.

O programa funciona por meio de edições com duração de um ano. Em cada edição são lançadas duas chamadas, uma para qualificar e habilitar as empresas aceleradoras, e outra para a seleção das *startups*.

Cabe destacar que o *Start Up* Brasil integra o Programa Estratégico de Software e Serviços de Tecnologia da Informação (TI Maior), que por sua vez é uma das ações da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI).

Além disso, explicitamos a teoria do programa por meio do modelo lógico do *Start Up* Brasil e apresentamos seus objetivos estratégicos: (i) fomentar a Inovação e o Empreendedorismo, posicionando o Brasil como um player global no desenvolvimento e oferta de produtos e serviços de alto valor agregado; (ii) posicionar o Brasil como Hub de Inovação na América Latina.

Figura 01 – Modelo lógico do Programa *Start Up* Brasil.



Fonte: encaminhado à equipe de auditoria pelo MCTIC.



A avaliação da qualidade do modelo em si não constituiu escopo da presente auditoria. A simples apresentação da estrutura presente nessa figura, a qual pode ser disponibilizada para a sociedade realizar um acompanhamento mais amplo da efetividade do Programa em questão, é uma boa prática a ser destacada por esta equipe de auditoria.

Em uma breve análise do modelo apresentado, identifica-se que não há relacionamento direto entre o Programa *Start Up* Brasil e as metas estabelecidas no âmbito do Objetivo 0486, a seguir relacionadas:

1. Apoiar a implantação de 2 laboratórios-fábrica na área de semicondutores orgânicos e componentes avançados;
2. Constituir, no país, 4 Design Houses (DHs) nacionais, com pelo menos 500 projetistas no total;
3. Desenvolver e fortalecer competências e habilidades para o setor de TIC em pelo menos 35.000 profissionais.

Essa opinião, inicialmente, ratificada em entrevistas realizadas junto à equipe do MCTIC, foi posteriormente contestada em manifestação desse Ministério que assim se posicionou:

“[...] Em relação ao PPA 2012-2015, o Programa contribui para a Meta3 - "Desenvolver e fortalecer competências e habilidades para o setor de TI". Portanto, não houve a necessidade de enviar memorandos para a Secretaria Executiva solicitando a alteração das metas previstas”.

Além de se posicionar contrariamente ao que propôs em seu modelo lógico e em suas entrevistas, a afirmação de existência de relacionamento acima não se sustenta porque o MCTI anualmente informa o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre a situação de realização dessas metas. E mais uma vez, em consulta ao SIOP, os relatórios de avaliação do PPA 2012-2015 mostram que o programa diretamente responsável por essa meta foi o Brasil Mais TI, não o *Start Up* Brasil, como mostra a seguinte manifestação referente ao ano de 2015:

“O Programa Brasil Mais TI integra o Plano Estratégico de Software e Serviços de Tecnologia da Informação (TI Maior). Com a cooperação entre o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e o Ministério da Educação (MEC), o programa oferta, para jovens e outros interessados, trilhas de formação em competências fundamentais na área de tecnologia da informação em um ambiente de "e-learning" massivo. Já no primeiro ano foram alcançados a meta de 10.000 profissionais. Em 2014 houve ampliação dos cursos oferecidos, com destaque para a inclusão do curso de inglês, inclusão de novas ferramentas como o teste de perfil, simulador de padrão de vida, um game e o banco de vagas e currículos, além da ampliação de parcerias com empresas do setor de TI. Atualmente o Brasil Mais TI tem 194 mil estudantes cadastrados na plataforma e mais de 378 mil cursos em andamento.”



Dessa forma, a equipe de auditoria conclui, com razoável garantia, pela ausência de relacionamento direto entre o Programa *Start Up* Brasil e as metas do Objetivo 0486 do PPA 2012-2015. Mas, resta o questionamento sobre a razão pela qual, no exercício de 2015, os PO da Ação 20UT foram utilizados por esse Programa e não por outros que tivessem relacionamento direto com as metas estabelecidas no plano plurianual em questão.

Verificou-se ainda, em consulta ao Sistema de Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), que a Ação 20UT, não apenas no exercício de 2015 foi utilizada para manter o Programa *Start Up* Brasil, mas também nos demais exercícios conforme dados contidos na tabela abaixo. Sobre ela, é importante esclarecer, primeiramente, que o gestor discorda da equipe de auditoria quanto à afirmação de que houve aporte em 2013. Entretanto, apesar de ter manifestado essa opinião, não trouxe evidências que comprovassem que a informação registrada pelo próprio MCTI no SIOP está incorreta.

Tabela 2: Aporte de recursos orçamentários para o Programa Start Up Brasil a partir da Ação 20UT nos últimos três exercícios

Ano	PO	Aporte Empenhado (R\$)	Total Identificado (R\$)	%Ação Empenhada
2013	0001	450.000,00	450.000,00	20
2014	0001	450.000,00	2.370.098,00	88
	0002	80.000,00		
	0003	1.570.549,00		
2015	0001	191.343,00	1.307.800,00	100
	0002	516.185,00		
	0003	600.272,00		

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Ainda sobre essa tabela, em entrevista realizada junto à SEPIN, foi inicialmente apresentada à equipe de auditoria a versão de que não haveria utilização sistêmica dos recursos dessa Ação e que o ocorrido no exercício de 2015 – direcionamento dos PO para o Programa *Start Up* Brasil – teria sido decorrência de uma situação causada pela insistência em não executar o orçamento do exercício até que a substituição do Secretário da SEPIN (que veio ocorrer apenas no último trimestre daquele ano) ocorresse.

Contudo, esse nexo de causalidade também não se sustenta. Embora se possa admitir a contribuição desse fato, a utilização de cerca de 90% da Ação em 2014 para o *Start Up* na ausência dessas condições, permite verificar que há outros fatores incidentes sobre a SEPIN que a pressionam a executar esse orçamento para o Programa.

Sem ignorar outros fatores, identifica-se pelo planejamento estratégico da SEPIN apresentado à equipe de auditoria em 2013 e na sua atualização, apresentado na presente ação de controle, que o Programa *Start Up* Brasil é estratégico para essa Secretaria, uma vez que ele ajuda a aferir o desempenho do objetivo estratégico de “*Fortalecer a implementação de políticas públicas para o setor de TIC*” relacionado à Governança Estratégica em tecnologia da informação e comunicações planejada por essa Secretaria. Deixar de executar esse Programa, seria deixar de buscar parte de sua estratégia. E para isso, seria necessário orçamento.



Os mesmos relatórios de avaliação do PPA 2012-2015 que evidenciaram a ausência de relacionamento direto entre o Programa *Start Up* Brasil e as metas do Objetivo 0486 mostram que, ao longo desse período, o MCTI tratou de apresentar repetidamente a evolução do Programa em análise (e também do CERTICS – analogamente mantido pela Ação 4185, de acordo com dados do SIOP) na análise situacional desse Objetivo. A realidade é que não há neste elemento do PPA um conjunto de metas estabelecidas que reflitam os diferentes desafios enfrentados pela SEPIN durante o período considerado.

Duas das três metas apresentadas estão diretamente relacionadas a iniciativas da área de microeletrônica dessa Secretaria. A outra se refere à formação de recursos humanos. Os demais desafios enfrentados por essa UPC no período ficaram sem a possibilidade de serem relacionados diretamente a uma das metas estabelecidas. Quanto a isso, a equipe de auditoria questionou os gestores em diversas ocasiões sobre a atualização do PPA 2012-2015 para melhor refletir os desafios e, por conseguinte, as metas da SEPIN. No âmbito do MCTI, a competência junto ao Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, pelo Decreto nº 5.886, 6 de setembro de 2006, é da Secretaria Executiva (SEXEC). Inicialmente, em mais de uma entrevista realizada não se identificou o processo de atualização dessas metas junto à SEXEC. Por fim, conforme acima transcrito, foi informado não haver necessidade de alterar as metas devido a um suposto relacionamento entre o Programa *Start Up* Brasil e a Meta nº 3 do Objetivo 0486.

Devido à falta de sustentação dessa última argumentação, caberia à SEXEC ter identificado esses problemas no desenho do Objetivo 0486, até porque a execução orçamentária da forma como foi feita contraria a previsão constitucional presente no art. 165, § 7º da CF/88 de que o orçamento deve ser compatibilizado com o plano plurianual. Verifica-se que, qualitativamente, neste caso isso não ocorreu.

Sobre o assunto, a SEPIN novamente ressaltou que o Programa Start-up Brasil, ao apoiar a gestão e execução de atividades de P&D no âmbito de startups necessariamente ligadas à TICs, que envolve atividades de mentoria, cursos, palestras e o desenvolvimento, teste e aprimoramento de protótipos, contribui para o desenvolvimento e fortalecimento de competências e habilidades para o setor, mais especificamente com a Meta 03 (Desenvolver e fortalecer competências e habilidades para o setor de TIC em pelo menos 35.000 profissionais).

Nesse contexto, com vistas a destacar o papel estratégico do Programa Start-UP, bem como esclarecer a vinculação desse Programa ao Objetivo 0486, este foi incluído no PPA 2016-2019, conforme a Meta 0432 – Apoiar projetos e empresas nascentes de tecnologias digitais.

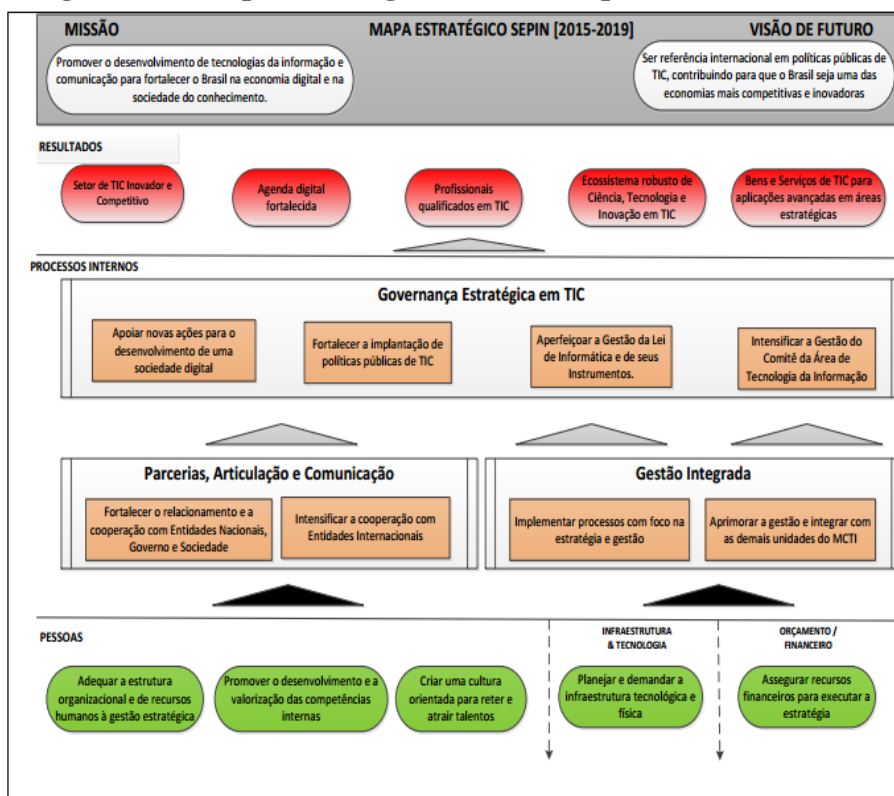


2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

O processo de formulação do planejamento estratégico da SEPIN foi realizado em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP entre fevereiro de 2014 e abril de 2015.

Um dos resultados desse processo foi a elaboração de um relatório que condensa o planejamento estratégico da Secretaria para o período compreendido entre 2015 e 2019. No documento, constam uma análise de ambiente, utilizando a metodologia SWOT¹, bem como o mapa estratégico da Secretaria, apresentado na figura a seguir.

Figura 01 – Mapa Estratégico da SEPIN: período 2015 a 2019.



Fonte: Planejamento Estratégico da Secretaria de Política de Informática do MCTI para 2015-2019 (disponível em: http://www.mct.gov.br/upd_blob/0237/237985.pdf)

Além disso, constam no referido documento a missão, a visão e os valores da SEPIN, bem como seus objetivos estratégicos, indicadores e as respectivas metas. Esses indicadores serão objeto da presente avaliação, realizada em atendimento ao item 3, do Anexo II, da Decisão Normativa TCU nº 147/2015.

Os indicadores selecionados para análise são aqueles relacionados ao objetivo estratégico “tornar o setor de tecnologia da informação e comunicação inovador e competitivo”. Esse objetivo almeja ampliar o atendimento da demanda interna por bens inovadores, desenvolvidos no Brasil, e potencializar as exportações e o surgimento de marcas nacionais globais.

¹ O termo SWOT é uma sigla oriunda do idioma [inglês](#), e é um [acrônimo](#) de Forças (Strengths), Fraquezas (Weaknesses), Oportunidades (Opportunities) e Ameaças (Threats). A Análise SWOT é um sistema simples, creditado a [Albert Humphrey](#), para posicionar ou verificar a posição estratégica da empresa no ambiente em questão.



Quadro 01 – Indicadores do Objetivo Estratégico: “Tornar o setor de tecnologia da informação e comunicação inovador e competitivo”.

Indicador	Forma de Cálculo	Meta
Crescimento de bens com tecnologia nacional	Percentual do faturamento de bens com tecnologia nacional sobre o faturamento das empresas habilitadas à Lei de Informática (LI).	Crescimento de 15 %/ano.
Investimentos em projetos de P&D no âmbito da LI	Percentual de investimento em P&D sobre o faturamento das empresas habilitadas pela LI.	Crescimento de 2,0%/ano, com uma base R\$ 1,50 bilhão (2015).
Exportações de bens de TIC com tecnologia nacional	Evolução das exportações dos bens com tecnologia nacional.	Expansão do montante com exportações, de US\$ 30 milhões (2015) para US\$ 40 milhões.

Fonte: Planejamento Estratégico da Secretaria de Política de Informática do MCTI para 2015-2019 (disponível em: http://www.mct.gov.br/upd_blob/0237/237985.pdf)

A análise desses indicadores foi realizada com o objetivo de responder à seguinte questão de auditoria: **os indicadores estratégicos da dimensão resultado estabelecidos pela SEPIN atendem ao critério da completude?**

A completude refere-se à capacidade de representar, com maior proximidade possível, a situação que a Unidade pretende medir. Assim, considerando que esses indicadores medem, respectivamente, o aumento do faturamento de bens incentivados pela Lei de Informática, o crescimento do investimento em P&D pelas empresas habilitadas e a evolução das exportações de bens com tecnologia nacional, entende-se que o alcance do objetivo estratégico está sendo monitorado.

Além desses indicadores estratégicos, também foram selecionados para análise os indicadores relacionados às dimensões financeira e de pessoal do mapa estratégico da SEPIN referente ao período 2016-2019. A análise buscou responder a seguinte questão de auditoria: **os indicadores das dimensões financeira e de pessoal estabelecidos pela SEPIN atendem aos critérios de utilidade e confiabilidade?**

A utilidade diz respeito à capacidade do indicador para retroalimentar o processo de tomada de decisão gerencial, já a confiabilidade trata da fonte dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reprodutível por outros agentes, internos ou externos à unidade.

Em relação à utilidade, verificou-se que o indicador que trata da dimensão de pessoal subsidia a alocação de servidores nas atividades desempenhadas pela SEPIN, bem como a demanda por novos servidores. Após a elaboração do planejamento estratégico, a Secretaria estimou que seriam necessários 191 servidores para o desempenho de suas atividades e estabeleceu como meta para 2015 alcançar 30% desse quantitativo. Nesse sentido, observa-se que o indicador é útil, pois reflete a defasagem na força de trabalho.



Atualmente, a SEPIN possui 49 servidores (26% do quantitativo ideal estimado pela Secretaria). Conforme informado pela Unidade, durante o exercício de 2015, foi solicitado à Secretaria Executiva do MCTI o reforço em sua força de trabalho.

No que se refere à confiabilidade do indicador relativo à dimensão de pessoal, verificou-se que o cálculo do indicador é realizado a partir de dados obtidos pela própria Secretaria, sem auxílio de terceiros, a exemplo do levantamento da necessidade de pessoal realizado pela unidade. Isso favorece a fidedignidade desses dados e possibilita que a metodologia de coleta seja realizada de forma transparente e reaplicável por outros agentes. Sendo assim, entende-se que esse indicador é confiável.

Quanto à dimensão financeira, verificou-se que há dois indicadores: (i) um para os recursos destinados à gestão, decorrentes da dotação consignada na Lei Orçamentária Anual; (ii) outro para os recursos extraorçamentários destinados a investimentos em P&D, aportados pelas empresas beneficiárias, em contrapartida à renúncia tributária.

Em relação à confiabilidade desse indicador, deve ser ponderado que os recursos destinados aos investimentos em P&D ficam sob a custódia da Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação – FACTI, uma entidade privada sem fins lucrativos, conforme o ajustado no Convênio PPI 01.0001.00/2007, celebrado entre a entidade e o MCTI. Logo, a obtenção dos dados necessários ao cálculo do indicador depende de terceiros. Tal fato não compromete a fidedignidade dos dados, desde que os extratos bancários permaneçam disponíveis.

Neste ponto, cabe destacar que a equipe de auditoria solicitou os extratos dessa conta corrente específica utilizada pela FACTI para gerir esses recursos extraorçamentários e verificou-se que o saldo era de R\$ 83.863.536,20, o mesmo informado no Relatório de Gestão da SEPIN referente ao exercício 2015, conforme Informação 1.1.1.2 do presente relatório.

Quanto à utilidade, verificou-se que o indicador referente à dimensão financeira fornece ao gestor informações sobre o montante de recursos disponível para a execução da estratégia da SEPIN. O acompanhamento dos montantes disponíveis ao longo do tempo é útil na tomada de decisões gerenciais, pois pode subsidiar um contingenciamento de despesas, caso o indicador aponte uma tendência de decréscimo; ou a celebração de um novo compromisso financeiro, caso contrário.

Finalmente, devido à ausência de metas estabelecidas para a dimensão de infraestrutura e tecnologia do mapa estratégico, a seguinte questão de auditoria foi formulada: **por qual motivo não foram definidas metas para o objetivo estratégico “planejar e demandar a infraestrutura tecnológica e física da SEPIN”?**

Em resposta, a Secretaria informou que esse objetivo não parte do planejamento porque sua infraestrutura, tecnológica ou física, é definida de forma conjunta com as demais unidades do MCTI.



2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

Sobre a gestão de pessoas da SEPIN no exercício 2015, analisou-se a força de trabalho relacionada a gestão das renúncias tributárias, mais especificamente aquelas relacionadas à Lei de Informática.

Verificou-se que os servidores envolvidos nos procedimentos relativos à Lei de Informática, de um modo geral, estão divididos em duas equipes: uma responsável pela análise da concessão das renúncias tributárias e outra responsável pela análise das respectivas prestações de contas.

A primeira equipe é responsável pela análise das concessões de renúncias tributárias, bem como pelas inspeções técnicas para analisar o Processo Produtivo Básico das Empresas (PPB). Nela estão alocados dois analistas e quatro assistentes de C&T e um gestor do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O tempo de atividade de cada servidor na equipe varia de três a sete anos.

A equipe de auditoria verificou que foram realizadas 31 fiscalizações nos Processos Produtivos Básicos de 29 empresas diferentes, cujas renúncias de receitas somam um total de R\$ 1.175.709.598,66 (um bilhão, cento e setenta e cinco milhões, setecentos e nove mil reais, quinhentos e noventa e oito reais e sessenta e seis centavos).

A segunda equipe é responsável pela análise dos Relatórios Demonstrativos de Aplicações (RDA), instrumento pelo qual as empresas beneficiadas pela Lei de Informática prestam contas dos investimentos realizados em P&D. Os servidores dessa equipe, composta por três analistas de C&T e três assistentes de C&T, possuem um tempo de atividade que varia de três a seis anos.

A força de trabalho da equipe responsável pela análise dos RDA não tem se mostrado suficiente. Corroborar esse entendimento o termo de execução descentralizada firmado entre o MCTI e o Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer – CTI para análise do passivo de 1.900 RDA pendentes de análise.

Essa deficiência no quantitativo do quadro de pessoal da SEPIN já foi objeto de constatação no Relatório de Auditoria nº 201316992 (Constatação 1.2.1.5, o qual traz considerações sobre tal deficiência, com citações a Acórdãos do TCU que versam sobre o assunto (3398-50/2012-P e 1.549/2007-P). No referido Relatório, entre outras considerações, a equipe de auditoria ressalta que o atraso na análise dos RDA compromete o alcance dos objetivos estratégicos da Unidade. Conforme informações prestadas pela própria SEPIN, seria necessário um quantitativo de noventa servidores para atender a demanda da Secretaria.



A Unidade apresenta, segundo o Relatório de Gestão do exercício 2015, quarenta e nove servidores, evidenciando a carência de recursos humanos do setor. Em se tratando das análises das renúncias, foram emitidas cinco recomendações no Relatório de Auditoria mencionado no parágrafo anterior, as quais atualmente encontram-se com prazo de atendimento prorrogado para 30/06/2016. Tais recomendações dizem respeito à realização de um estudo sobre as deficiências qualitativas e quantitativas de pessoal na Unidade e uma possível gestão junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para o recebimento de Analistas de Tecnologia da Informação (ATI) e junto ao Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior para o recebimento de Analistas de Comércio Exterior (ACE). Ressalte-se que essas recomendações, expedidas em 2013, já foram objeto de reiteração por parte do órgão de controle interno.

Para eliminar ou mitigar o grande passivo de RDA a serem analisados, a SEPIN firmou Termo de Execução Descentralizada com o Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer – CTI. Segundo a SEPIN, essa solução, cujo mérito não foi objeto de análise, foi adotada em virtude do quantitativo insuficiente de pessoal e a alta rotatividade da equipe responsável pela análise.

De positivo, pode-se apontar como boa prática a segregação de funções promovida pelo gestor ao dividir as equipes, de modo que os servidores responsáveis pela análise das concessões não sejam também os que analisam as prestações de contas, o que elimina a possibilidade de um conflito de interesses.

2.5 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

A renúncia tributária também é conhecida como gasto tributário, que pode ser definido como o dispositivo da legislação tributária que: (a) reduz o montante recolhido do tributo; (b) beneficia apenas uma parcela dos contribuintes; (c) corresponde a desvios em relação à estrutura básica do tributo; e ou (d) visa objetivos que poderiam ser alcançados por meio de gastos públicos diretos.²

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

Para usufruir do benefício, essas empresas devem apresentar o pleito para habilitação ao MCTI, conforme o Art. 22 do Decreto 5.906/2006, que regulamenta a Lei de Informática. No âmbito do MCTI, compete à SEPIN analisar e dar parecer às propostas de concessão de incentivos fiscais a projetos do setor de informática e automação, conforme o inciso VI, Art. 18, do Decreto 5.886/2006, que aprova a estrutura regimental do Ministério.

² PELLEGRINI, J. A. Gastos Tributários: conceitos experiência internacional e o caso do Brasil. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Outubro /2014 (Texto para Discussão nº 159). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 14 Out. 2014.



Uma vez habilitadas, as empresas beneficiárias devem apresentar ao MCTI, anualmente, o Relatório Demonstrativo Anual – RDA do cumprimento das obrigações estabelecidas pelo Decreto nº 5.906/2006. A análise desse relatório, que contém informações descritivas dos investimentos em P&D realizados em contrapartida ao benefício usufruído, também compete à SEPIN.

Sendo assim, verifica-se que a atuação da Secretaria na gestão das renúncias tributárias decorrentes da Lei de Informática ocorre, essencialmente, em dois momentos: (i) na concessão do benefício (isenção ou redução do IPI); (ii) no acompanhamento do cumprimento da contrapartida (investimentos em P&D).

A presente análise, que avalia a atuação da SEPIN na gestão das renúncias tributárias decorrentes da Lei de Informática nesses dois momentos, buscou responder as seguintes questões de auditoria:

- 1) A análise dos RDA sob a metodologia desenhada conjuntamente pela SEPIN e pelo CTI Renato Archer evidencia atividades de controle que tratam de forma satisfatória os problemas identificados no Relatório de Auditoria CGU nº 201316992?
- 2) As atividades de controle foram desenhadas considerando o risco de fraude no fornecimento de informações à SEPIN?
- 3) As atividades de controle demandadas pela SEPIN ao Centro de Tecnologia da Informação (CTI) Renato Archer tratam de forma satisfatória o risco de decadência tributária decorrente do estoque de RDA da Secretaria?

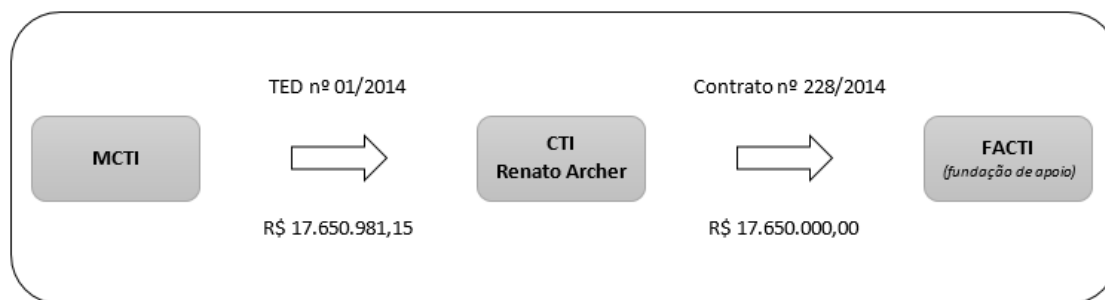
Em relação à primeira questão de auditoria, abordamos o problema do estoque de RDA pendentes de análise pela SEPIN, que também foi objeto de constatação do Relatório de Auditoria CGU nº 201203610. Em 2013, esse estoque correspondia a 1.900 relatórios cujo montante era de aproximadamente R\$ 14,8 bilhões (valores não atualizados), valor equivalente a 82% do total de renúncias tributárias de IPI concedidas no âmbito da Lei de Informática entre 2008 e 2012.

Para sanar esse passivo de relatórios pendentes de análise, o MCTI, em 14 de março de 2014, firmou o termo de execução descentralizada (TED) nº 01/2014 com o Centro de Tecnologia de Informação (CTI) Renato Archer, unidade de pesquisa integrante da estrutura do próprio MCTI, com vigência inicial até 31 de maio de 2016. O valor do termo é de R\$ 17.650.981,15 e o objeto é a “avaliação de 1900 Relatórios Demonstrativos Anuais (RDAs) da Lei de Informática – Lei nº 8.248/91 (LI)”.

Para cumprir o referido TED, o CTI Renato Archer celebrou, em 12/09/2014, mediante dispensa de licitação, o contrato nº 228/2014 com a Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação (FACTI), uma entidade sem fins lucrativos qualificada como organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), no valor de R\$ 17.650.000,00, conforme figura a seguir.



Figura 2 – Diagrama da Contratação da FACTI



Fonte: elaborado a partir do contrato 228/2014 e do termo de execução descentralizada 01/2014.

Comparando-se os instrumentos firmados, observa-se que todos os produtos que compunham o objeto do TED nº 01/2014 foram inteiramente repassados à FACTI por meio do contrato nº 228/2014. Assim, a competência de apreciar os relatórios demonstrativos atribuída ao MCTI pelo § 6º, Art. 33, do Decreto 5.906/2006 vem sendo desempenhada pela FACTI, uma entidade privada sem fins lucrativos.

A partir da documentação encaminhada a equipe de auditoria, verificou-se que o CTI Renato Archer, a partir das análises de RDA realizadas pela FACTI, elaborou e encaminhou ao Secretário de Políticas de Informática 364 (trezentos e sessenta e quatro) pareceres técnicos. Considerando que cada parecer se refere a um único RDA, esse quantitativo representa cerca de 19% do estoque de relatórios pendentes de análise referentes ao período compreendido entre 2008 e 2012.

No que tange à execução financeira do contrato nº 228/2014, verificou-se foram pagos à FACTI, aproximadamente, R\$ 10,5 milhões. Esse valor representa aproximadamente 60% do valor firmado, conforme detalhado na tabela a seguir.

Tabela 3 - Execução Financeira do Contrato nº 228/2014

	Valor Firmado <i>(em reais)</i>	Valor Descentralizado <i>(em reais)</i>	Valor Empenhado <i>(em reais)</i>	Valor Liquidado <i>(em reais)</i>	Inscrição em RP Não Processados <i>(em reais)</i>	Valor Pago <i>(em reais)</i>
2014	17,651 milhões	4,800 milhões	5,025 milhões	5,025 milhões	4,290 milhões	0,495 milhões
2015	-	5,070 milhões	5,070 milhões	3,014 milhões	2,190 milhões	6,955 milhões
2016		1,010 milhão	1,010 milhão	1,010 milhão	-	3,104 milhão
Total	17,651 milhões	10,880 milhões	10,880 milhões	9,049 milhões	6,480 milhões	10,554 milhões

Fonte: consulta ao sistema SIAFI (acesso em 13/06/2016).

Considerando que o CTI Renato Archer concluiu sua primeira análise de RDA em 15 de março de 2016, mediante o Parecer Técnico MCTI/CTI/01/2016, seria prematuro afirmar que o problema do estoque de relatórios pendentes foi tratado de forma satisfatória. Faz-se necessário analisar o desempenho do Centro durante um período maior para tecer tal conclusão.



Entretanto, mesmo sem subsídios para emitir opinião sobre a adequação das providências adotadas pela SEPIN, foi possível identificar, durante os trabalhos de auditoria, alguns riscos inerentes ao desenho da solução adotada pela Secretaria.

Um desses riscos decorre do fato de que as avaliações de RDA são realizadas por bolsistas ou especialistas contratados pela FACTI, entidade privada sem fins lucrativos. Isso aumenta o risco de “captura” dos avaliadores em relação ao desenho anterior da política, no qual as avaliações eram realizadas por servidores do MCTI. A expressão “captura” consolidou-se na doutrina relacionada à regulação dos serviços públicos, conforme ensina Marçal Justen Filho³:

“A doutrina cunhou a expressão “captura” para indicar a situação em que a agência se transforma em via de proteção e benefício para os setores empresariais regulados. A captura configura quando a agência perde a condição de autoridade comprometida com a realização do interesse coletivo e passa a produzir atos destinados a legitimar a realização do interesse egoísticos de um, alguns ou todos os segmentos empresariais regulados. A captura da agência se configura, então, como mais uma faceta do fenômeno de distorção de finalidades dos setores burocráticos estatais.”

Logo, guardadas as devidas proporções, é bastante razoável considerar o risco de captura no âmbito da Lei de Informática, principalmente se considerarmos que a materialidade das renúncias tributárias de determinadas empresas podem ser superiores a R\$ 2 bilhões, conforme tabela apresentada na Constatação 1.1.1.1.

Outro risco identificado decorre da gestão, pela FACTI, dos recursos destinados aos Programas e Projetos de Interesse Nacional na Área de Informática e Automação (PPI), realizados em contrapartida às renúncias tributárias concedidas às empresas beneficiárias da Lei de Informática. O montante desses recursos, que ultrapassa R\$ 83 milhões, fica sob a custódia da FACTI, depositado em conta bancária específica, sem transitar pela Conta Única da União.

Assim, quando o MCTI, por meio do convênio de cooperação nº 01.0001.00/2007, repassou a gestão desses recursos para a FACTI, houve um aumento do risco de desvio de finalidade. Diversos fatores contribuem para esse aumento, dentre os quais destacamos: (i) mesmo sem finalidade lucrativa, a FACTI é uma entidade privada; (ii) a materialidade dos recursos; e (iii) por não constarem no orçamento da União, a gestão desses recursos não é divulgada pelos instrumentos de transparência pública (por exemplo, o Portal da Transparência), o que dificulta o controle social.

Além da identificação desses riscos, pode-se avaliar a atuação da SEPIN em relação a outros problemas apontados pelo Relatório de Auditoria CGU nº 201316992, tais como a utilização de informações prestadas pelas empresas sem a validação adequada e o risco de decadência do crédito tributário.

³ JUSTEN FILHO, M. O direito das agências reguladoras independentes. São Paulo: Dialética, 2002. P.369-370.



Quanto à segunda questão de auditoria, que trata do risco de fraude no fornecimento de informações à SEPIN pelas empresas beneficiadas pela Lei de Informática, avaliamos a atuação da Secretaria para verificar a fidedignidade dessas informações. O assunto já foi objeto de constatação do Relatório de Auditoria CGU nº 201316992, no qual constam quatro recomendações, elaboradas para sanar as desconformidades apontadas e contribuir para a melhoria da gestão da política de renúncia tributária no âmbito da Secretaria.

Destaca-se que o relatório citado foi encaminhado ao Secretário de Política de Informática em 18 de fevereiro de 2014 por meio do Ofício 4118/2014/DICIT/DI/SFC/CGU-PR. Desde o encaminhamento do relatório, não houve manifestação específica da SEPIN sobre as providências adotadas para o atendimento dessas recomendações. O assunto foi tratado no presente relatório por meio da análise do cumprimento das recomendações da CGU.

A despeito da ausência de manifestação específica sobre as providências adotadas para atender as recomendações, verificou-se que o MCTI firmou termo de cooperação técnica com o Ministério do Trabalho e Emprego para acesso à base de dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED). O acesso aos dados do CAGED, segundo o gestor responsável, possibilitará a verificação das informações prestadas pelas empresas, especialmente aquelas relativas às contratações de cientistas e pesquisadores, realizadas em contrapartida às renúncias tributárias concedidas.

Cabe ainda mencionar que o MCTI, com o objetivo de verificar as informações relativas ao faturamento dos produtos incentivados, iniciou as tratativas junto à Receita Federal para obtenção de acesso, mediante acordo de cooperação técnica, aos dados da Declaração do Imposto de Renda das empresas que solicitam isenção no âmbito da Lei de Informática.

Ainda quanto à verificação das informações prestadas pelas empresas beneficiárias, cabe destacar que o MCTI realiza fiscalizações do Processo Produtivo Básico (PPB) dos produtos a serem incentivados, no momento da concessão do benefício. Em 2015, foram realizadas 31 fiscalizações sobre o PPB de 199 produtos, distribuídos em 29 empresas. Essas empresas representam cerca de 4,65% das empresas beneficiadas por renúncias tributárias decorrente da Lei de Informática em 2014.

A SEPIN não fiscaliza as empresas beneficiárias para verificar as informações apresentadas na prestação de contas relativas aos incentivos concedidos, que são realizadas por meio dos Relatórios Demonstrativos Anuais (RDA). Isso porque, segundo informações prestadas pela própria Secretaria, a fiscalização de produtos incentivados não está compreendida nas atividades de inspeção técnica decorrentes da análise de RDA.

Além disso, também foram realizadas inspeções em 12 projetos, distribuídos em 08 entidades, que receberam investimentos em P&D decorrentes da Lei de Informática. O montante do valor repassado a esses projetos é de R\$ 3.068.029,50, que equivale a aproximadamente 0,06% das renúncias tributárias concedidas no âmbito da Lei de Informática em 2014.

Finalmente, para responder à terceira questão de auditoria, verificou-se que apesar da celebração do termo de execução descentralizada com o CTI Renato Archer, o risco de decadência dos créditos tributários decorrentes da Lei de Informática não foi tratado adequadamente.



Corroborando esse entendimento, o fato de que, em 2015, os relatórios foram encaminhados para análise sem o respaldo de critérios de priorização devidamente formalizados. Sendo assim, a análise dos relatórios de maior materialidade não foi priorizada pela SEPIN de modo a mitigar o risco de decadência do crédito tributário, conforme evidenciado na Constatação 1.1.1.1 do presente relatório.

Além disso, cabe mencionar que, em 2013 a Secretaria já havia sido alertada pela CGU sobre o risco do acúmulo de RDA de alta materialidade (vide Relatório de Auditoria CGU nº 201316992). Destaca-se que o Plano de Providência Permanente da unidade contém recomendação específica para avaliação desse risco e que a SEPIN não encaminhou qualquer manifestação, conforme a análise do cumprimento das recomendações da CGU do presente relatório.

Sobre os fatos apresentados, cabe ainda ressaltar que as limitações de hora-homem da equipe de auditoria não permitiram o aprofundamento das análises relacionadas ao custo benefício da forma escolhida de interação entre a SEPIN e o CTI/FACTI para o processamento dos RDA. Assim, torna-se importante registrar que o presente trabalho se abstém de emitir opinião sobre a economicidade desse relacionamento que foi estabelecido a partir do TED nº 01/2014, deixando essa avaliação para trabalhos futuros.

2.6 Avaliação da Desoneração da Folha de Pagamentos

Objetivava-se verificar se a unidade gestora adotou providências visando o atendimento do Acórdão TCU nº 1.212/2014 – Plenário, qual seja, a revisão dos contratos de prestação de serviços ainda vigentes, firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, propiciada pelo art. 7º da Lei 12.546/2011 e pelo art. 2º do Decreto 7.828/2012, mediante alteração das planilhas de custo, atentando para os efeitos retroativos às datas de início da desoneração, mencionadas na legislação;

Sobre o assunto, cabe informar que a Unidade gestora executora da Secretaria de Política de Informática - SEPIN foi criada por meio da Portaria SPOA/MCTI nº 171, de 12/09/2013, ou seja, em data posterior ao disposto no art. 7º da Lei 12.546/2011, e que nos exercícios de 2013, 2014 e 2015 não realizou despesas com empresas contempladas com desoneração da folha de pagamento.

2.7 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (PADIS) e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV Digital (PATVD) foram instituídos por meio da Lei nº 11.484/2007. Esses programas abrangem um conjunto de incentivos fiscais federais estabelecidos com o objetivo de atrair ou ampliar os investimentos nas áreas de semicondutores e mostradores de informação (displays), bem como equipamentos transmissores de sinais por radiofrequência para televisão digital.



Os incentivos fiscais consistem na desoneração de determinados impostos e contribuições federais incidentes sobre a produção e comercialização desses equipamentos. Em 2015, a Receita Federal do Brasil estimou de que foram concedidas, no âmbito do PADIS e PATVD, renúncias tributárias da ordem de R\$ 50 milhões⁴.

Em contrapartida aos incentivos recebidos, as empresas beneficiadas devem realizar, anualmente, investimentos mínimos em atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D). Compete ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC), juntamente com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), aprovar os projetos relativos a esses investimentos, conforme o Art. 5º e 16, da Lei nº 11.484/2007 e alterações.

Cabe destacar que a gestão dessas renúncias tributárias é responsabilidade da Secretaria da Receita Federal do Brasil, órgão integrante da estrutura do Ministério da Fazenda. Além disso, a habilitação das empresas, condição necessária ao usufruto dos incentivos e benefícios, também é competência da Receita Federal, assim como a respectiva suspensão ou cancelamento em caso de descumprimento das obrigações decorrentes dos incentivos recebidos.

Logo, a atuação do MCTIC, no âmbito da Lei de Informática, restringe-se à gestão dos investimentos em P&D realizados pelas empresas em contrapartida incentivos fiscais recebidos. Sendo assim, a competência para analisar os relatórios demonstrativos do cumprimento das obrigações relacionadas à contrapartida, prevista nos Art. 7 e 18 da Lei nº 11.484/2007, será exercida pela SEPIN. No caso de descumprimento dessas obrigações, cabe à Secretaria informar à Receita Federal, conforme previsto nos Art. 10 e 21 do normativo supracitado.

Esses relatórios demonstrativos contém um extenso conjunto de informações protegidas por sigilo empresarial cuja violação está tipificada na Lei 11.101/2005. Sendo assim, há uma limitação da amplitude do controle social que poderia ser realizado sobre esses instrumentos de fomento.

Diante dessa limitação e da materialidade dos recursos extraorçamentários envolvidos, cresce a importância de que o controle exercido no âmbito da SEPIN seja suficiente para garantir que o funcionamento adequado dos citados programas. Para alcançar esse objetivo, a Secretaria deve certificar-se de que suas beneficiárias estão apresentando adequadamente as contrapartidas necessárias para usufruto das renúncias fiscais.

⁴ RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Demonstrativo de Gastos Tributários. PLOA 2015. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/demonstrativos-dos-gastos-tributarios-dgt>. Acesso em 23/08/2016.



Assim, utilizando como referencial as publicações “*Controle Interno – Estrutura Integrada*”⁵ e “*Guidance for Smaller Public Companies Reporting on Internal Control over Financial Reporting*”⁶, a equipe de auditoria avaliou duas questões: a primeira com foco em identificar se políticas e procedimentos para apoiar a verificação dos investimentos em P&D, exigidos pelo PADIS e pelo PATVD, estão estabelecidos nessa Secretaria, e a segunda voltada em compreender como a atribuição de responsabilidades por esses controles está estruturada.

Inicialmente, cabe tecer considerações preliminares sobre o porte da Coordenação-Geral de Microeletrônica (CGME), órgão responsável pela gestão do PADIS e do PATVD no âmbito da SEPIN. Trata-se de uma coordenação com apenas seis colaboradores, dos quais apenas três avaliam relatórios demonstrativos, sendo que dois analisam os relatórios e o outro se dedica à revisão.

Quanto à **primeira questão de auditoria**, entrevistas realizadas junto à equipe da CGME indicaram que, apesar do conhecimento no âmbito dessa Coordenação das políticas e dos procedimentos de controle a serem aplicados em suas análises, não há documentação, nem formalização destes últimos.

Além disso, a entrevista realizada indicou que não há detalhamento metodológico para inspeções e auditorias realizadas para certificação das informações apresentadas pelas empresas à SEPIN quando os investimentos em P&D são realizados na modalidade “extra-convênio”, caracterizada como aquela que não envolve centros ou institutos de pesquisa credenciados pelo Comitê da Área de Tecnologia da Informação (CATI) ou pelo Comitê de Atividades de Pesquisa e Desenvolvimento na Amazônia (CAPDA).

Sobre a ausência de formalização das políticas e procedimentos, a CGME esclarece, por meio da Nota Técnica nº 21.074/2016/SEI-MCTIC, que a Lei nº 11.484/2007, os Decreto nº 6.233 e 6.234, ambos de 11 de outubro de 2007, bem como os outros normativos que compõem o marco legal da política são suficientes para a realização das análises dos projetos e dos relatórios demonstrativos dada a abrangência dos programas e número reduzido de empresas beneficiadas.

Além disso, a CGME informou que, visando melhorar os procedimentos, estabelecer critérios, metodologias e transparência, manuais de procedimentos para fiscalizações, análise de projetos e de contrapartida estão em processo de elaboração.

⁵ COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. "Internal Control—Integrated Framework." (1992).

⁶ COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. "Guidance for smaller public companies reporting on internal control over financial reporting." *Executive Summary Guidance* (2006).



Para finalizar a análise da **primeira questão de auditoria**, cabe mencionar que o citado “*Guidance for Smaller Public Companies Reporting on Internal Control over Financial Reporting*” admite a possibilidade de informalidade em pequenas organizações, sob certas circunstâncias. Uma dessas é a ausência de ter de comprovar junto a uma terceira parte a adequação de seus atos. No entanto, essa condição está presente na SEPIN, a qual anualmente tem de prestar contas à sociedade. Diante disso, torna-se importante que controles mais relevantes possam ter seu funcionamento auditável por meio de documentação apropriada. Finaliza essa discussão a Instrução Normativa SFC/MF nº 01, de 06 de abril de 2001, a qual coloca como princípio para controles internos administrativos como o discutido:

“V. instruções devidamente formalizadas - para atingir um grau de segurança adequado é indispensável que as ações, procedimentos e instruções sejam disciplinados e formalizados através de instrumentos eficazes e específicos; ou seja, claros e objetivos e emitidos por autoridade competente”.

A resposta da **segunda questão de auditoria**, referente à atribuição de responsabilidade pelo controle de apuração das contrapartidas do PADIS e do PATVD, acompanha a primeira quanto à questão da ausência de formalização.

A distribuição de responsabilidades entre os três colaboradores ocorre de forma não documental, porém repetível: o Coordenador-Geral atua na revisão dos trabalhos e os dois outros analistas na avaliação dos RD.

Sendo assim, a despeito da ausência de formalização na atribuição das responsabilidades, a análise documental dos processos de renúncia referentes aos anos de 2014 e 2015 evidenciou que há rastreabilidade das decisões e análises realizadas. Sendo assim, conclui-se que não há fragilidade relevante quanto à atual forma de atribuição de papéis no âmbito do PADIS e do PATVD.

Finalmente, cabe destacar, como um ponto positivo da gestão realizada pela CGME, a inclusão da demanda por informatização dos processos relacionados ao PADIS e ao PATVD no Plano Diretor de Tecnologia da Informação do MCTI referente ao período 2016-2019. Essa iniciativa torna-se essencial para a adequada gestão desses programas à medida que ocorrer um aumento no número de empresas beneficiadas.

2.8 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Buscou-se, por meio de consulta ao sítio do Tribunal de Contas da União, identificar acórdãos dirigidos à SEPIN, que contivessem determinação específica à CGU para acompanhamento.

A pesquisa, que abrangeu acórdãos emitidos nos anos de 2013, 2014 e 2015, não retornou acórdão com determinação específica de acompanhamento por parte desta CGU.



2.9 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Objetivou-se verificar se a Secretaria de Política de Informática – SEPIN mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU.

Considerando o Período de 01/01/2015 até 31/03/2016, verificou-se a existência de 51 recomendações efetuadas à SEPIN cujo situação no sistema Monitor era “Em análise CGU”.

Dessas 51 recomendações, observou-se que a SEPIN solicitou prorrogação de prazo de atendimento de 43 recomendações para 30/06/2016 sem, contudo, explicitar as razões para o não atendimento no prazo estipulado e sem esclarecer a necessidade do lapso temporal solicitado para o atendimento das recomendações.

Em relação às recomendações cadastradas no sistema Monitor, utilizado pela CGU para acompanhamento das providências adotadas pelo gestor federal, sob nº 137561, 137563, 137565 e 137566 consta, em 22/02/2016, a manifestação transcrita a seguir, sem, contudo anexar documentos que dessem suporte ao entendimento firmado.

"Firmou-se entendimento de que os RDAs enquadram-se no Art. 22 da LAI, não sendo, portanto, classificáveis. Ademais, por se tratar de informações de propriedade das empresas, e não do MCTI, tais dados não podem ser objeto de divulgação. Apesar do sigilo, não há impedimento para a divulgação de dados consolidados. Anualmente é publicado pelo MCTI um documento com as informações consolidadas, tais como o total de obrigações, projetos, profissionais de P&D, convênios, entre outros. Os relatórios estatísticos anuais são publicados no sítio do MCTI: <http://sigplani.mct.gov.br>"

Ainda em relação às recomendações cadastradas no sistema Monitor sob nº 137561, 137563, 137565 e 137566, verificou-se que o último posicionamento do gestor foi pela "solicitação de prorrogação de prazo". Contudo, em sua manifestação, o gestor não informou o prazo solicitado de prorrogação.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201600633/004, de 19/04/2016, solicitou-se à SEPIN esclarecer os fatos apontados, bem como informar, de forma sucinta, as recomendações que tenham provocado maior impacto na gestão da unidade, bem como a quantidade de recomendações recebidas comparativamente à quantidade atendida pela Unidade no exercício de 2015; bem como informar as formas de que dispõe para o efetivo acompanhamento das recomendações do OCI, tais como designação de área específica, sistema informatizado, estrutura de controles.

Em virtude da ausência de manifestação da SEPIN, reiterou-se o atendimento por meio da Solicitação de Auditoria nº 201600633/009, de 11/05/2016.

Ante as inconsistências verificadas nos registros efetuados pela SEPIN no sistema Monitor, conforme o anteriormente relatado, e ante a ausência de manifestação a SEPIN para os fatos constatados, entendeu-se que a SEPIN não mantinha rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações efetuadas pela CGU e, nos termos do item 6.2.3 da Norma de Execução aprovada pela Portaria CGU/SE nº 500/2016 encaminhou-se, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201600633/016, o registro elaborado pela equipe de auditoria para fins de manifestação específica por parte da UPC.



Por meio do Ofício nº 549/2016/GAB-SEPIN, de 25/07/2016, encaminhou o Memorando nº 327/2016 – GAB/SEPIN e informou que:

“2. Ressaltamos, para concluir, que em função do processo de reestruturação ministerial iniciado em maio deste ano, ocorreram alterações no comando da SEPIN e se encontram em curso mudanças em sua organização interna, com vistas a dar maior efetividade às ações sob sua competência. A nova equipe responsável pelo tema na Secretaria continuará na busca pelo aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e fiscalização da Lei de Informática, em consonância com as recomendações dos órgãos de controle.”

Transcreve-se, a seguir, o conteúdo do Memorando nº 327/2016 – GAB/SEPIN:

“Faço referência à Solicitação de Auditoria -- 016/201600633, de 02/06/2016, para propor a V.Sa. o encaminhamento das manifestações desta SEPIN quanto aos pontos apontados na Constatação 1.1.1.1 (Ausência de rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU), nos seguintes termos:

1 - Quanto às 51 (cinquenta e uma) recomendações cadastradas no Sistema Monitor informamos que a SEPINC está dando início à atualização do Sistema Monitor com suas manifestações para atender as referidas recomendações.

2 - Quanto às recomendações que tenham provocado maior impacto na gestão da Unidade, informamos:

- a) IDs 34848 e 34849, pois a SEPINC tomou a iniciativa de desenvolver, aprovar e divulgar o Manual de Procedimentos, que tem por objetivos disponibilizar aos técnicos, gestores e interessados, orientações básicas quanto aos procedimentos internos adotados pela SEPIN para a execução descentralizada de seus programas e ações.*
- b) IDs 137571 e 137572, pois justificaram a contratação do CTI-Renato Archer para apoiar a SEPIN no tratamento do legado relacionado aos RDAs pendentes, reduzindo os impactos negativos sobre os objetivos estratégicos, processos e atividades da SEPINC e o risco de acúmulo de RDAs.”*

Em sua manifestação, a SEPIN informa que está passando por reestruturação, que está dando início à atualização das manifestações no sistema Monitor e informou as recomendações que tiveram maior impacto na gestão da unidade.

A SEPIN não informou as formas de que dispõe para o efetivo acompanhamento das recomendações do OCI, tais como designação de área específica, sistema informatizado, estrutura de controles.

Da manifestação encaminhada, não restou evidenciada que a SEPIN dispõem de sistemática de acompanhamento das recomendações do órgão de controle interno.

2. 10 Ocorrências com dano ou prejuízo

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



3. Conclusão

Diante do exposto, conclui-se que a gestão realizada pela SEPIN/MCTI, no âmbito da Lei de Informática, apresenta fragilidades relevantes que podem afetar os resultados e objetivos da política pública de forma significativa. Reforçam tal entendimento: (i) a ausência de manifestação, durante o exercício 2015, a respeito das recomendações que integram o Plano de Providências Permanente da unidade; (ii) a ausência de priorização da análise dos relatórios demonstrativos anuais das empresas que receberam os maiores incentivos fiscais; (iii) a validação da metodologia de análise desenvolvida junto ao CTI Renato Archer para eliminar o estoque de relatórios demonstrativos anuais sem utilizar no processo os relatórios das empresas que receberam os maiores incentivos.

Brasília/DF.

Nome: ALVARO CEZAR BRAGANCA
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: FABIO ALEXANDRE FRAGA AVILA
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: HEROLD AHRENS
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: LUANA FAGUNDES
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: RODRIGO NUNES PECLAT
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador Geral



1 GESTÃO FINANCEIRA

1.1 ANÁLISE DA EXECUÇÃO

1.1.1 ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Gestão Inadequada do Estoque de Relatórios Demonstrativos Anuais.

Fato

As empresas que investem em atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) em tecnologias da informação podem pleitear isenção ou redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para bens de informática e automação, nos termos do Decreto nº 5.906/2006, que regulamenta a Lei de Informática (Lei nº 8.248/1991 e alterações).

As empresas beneficiadas devem encaminhar ao MCTI, até 31 de julho, os relatórios demonstrativos do cumprimento das obrigações decorrentes da Lei de Informática, relativos ao ano anterior. Esses relatórios demonstrativos anuais (RDA), que incluem informações descritivas das atividades de P&D realizadas em contrapartida aos benefícios usufruídos, serão apreciados pelo MCTI, que comunicará os resultados de sua análise técnica às respectivas empresas e à Secretaria da Receita Federal.

O Relatório de Auditoria CGU nº 201316992 apontou que a SEPIN apresentava, em 2013, um passivo de 1.900 RDA pendentes de análise, referentes ao período compreendido entre 2006 e 2012, cujo montante correspondia, naquela época, a 82% do montante de renúncias tributárias de IPI concedidas, valor equivalente R\$ 14,8 bilhões aproximadamente.

Para sanar esse passivo de relatórios pendentes de análise, o MCTI, em 14 de março de 2014, firmou o termo de execução descentralizada (TED) nº 01/2014 com o Centro de Tecnologia de Informação (CTI) Renato Archer, unidade de pesquisa integrante da estrutura do próprio MCTI, com vigência até 31 de maio de 2016. O valor do termo é de R\$ 17.650.981,15 e o objeto é a “avaliação de 1.900 Relatórios Demonstrativos Anuais (RDA) da Lei de Informática – Lei nº 8.248/91 (LI)”.

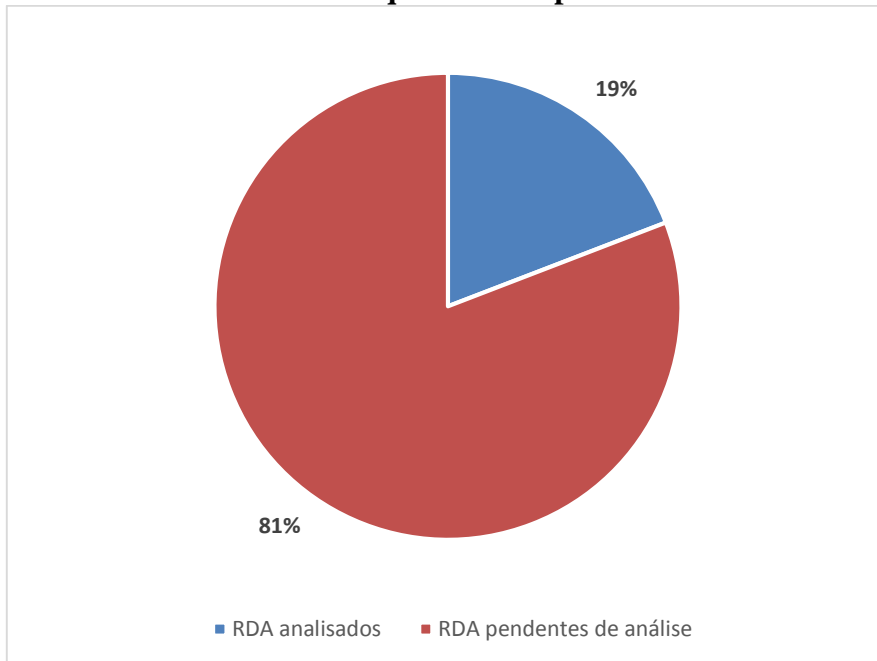
Para cumprir o TED nº 01/2014, o CTI Renato Archer, em 12 de setembro de 2014, celebrou com a Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação (FACTI), mediante dispensa de licitação, o Contrato nº 228/2014 no valor de R\$ 17.650.000,00. A FACTI, entidade privada sem fins lucrativos, qualificada como organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), atua prioritariamente na qualidade de fundação de apoio do CTI Renato Archer.

Posteriormente, o MCTI: (i) estabeleceu as diretrizes e procedimentos a serem observados na análise dos RDA (Portarias MCTI nº 863 e 1.324/2014); (ii) criou grupos para gestão, supervisão e operação do projeto (Portaria MCTI nº 1.325/2014); (iii) estabeleceu o fluxo de controle dos documentos entre a SEPIN e o CTI Renato Archer (Portaria MCTI/SEPIN nº 26/2014); e (iv) aprovou a metodologia específica para análise dos RDA em agosto de 2015.



Verificou-se, conforme a documentação encaminhada à equipe de auditoria, que o CTI Renato Archer encaminhou ao Secretário de Políticas de Informática 364 pareceres elaborados a partir da análise dos RDA realizada pela FACTI. Esse quantitativo representa cerca de 19% do estoque de 1.900 RDA referentes ao período compreendido entre 2006 e 2012, apontado pelo Relatório de Auditoria CGU nº 201316992, conforme o “Gráfico I”. Cada parecer trata da renúncia tributária de uma única empresa em determinado ano-base.

Gráfico I – Análise do Estoque de RDA pelo CTI Renato Archer



Fonte: Elaborado a partir dos pareceres técnicos elaborados pelo CTI Renato Archer encaminhados ao MCTI.

A análise desses pareceres apontou um débito de investimentos em P&D de aproximadamente R\$ 139 milhões (valores não atualizados) decorrentes da glosa de dispêndios, conforme previsão do Art. 35 do Decreto nº 5.906/2006. O valor atualizado desses recursos equivale a cerca de R\$ 250 milhões, distribuídos conforme a tabela a seguir.

Tabela I – Débitos de Investimentos em P&D decorrentes dos RDA analisados

Ano-Base	Empresas	Débito Nominal	Débito Atualizado
2006	17	R\$ 11, 651 milhões	R\$ 25,580 milhões
2007	25	R\$ 14, 449 milhões	R\$ 29,936 milhões
2008	55	R\$ 26,153 milhões	R\$ 50,610 milhões
2009	66	R\$ 20,021 milhões	R\$ 36,261 milhões
2010	68	R\$ 24,098 milhões	R\$ 40,989 milhões
2011	69	R\$ 25,314 milhões	R\$ 40,387 milhões
2012	64	R\$ 17,316 milhões	R\$ 25,581 milhões
Total	364	R\$ 139,004 milhões	R\$ 249,355 milhões

Fonte: Elaborado a partir dos pareceres técnicos elaborados pelo CTI Renato Archer encaminhados ao MCTI.



Cabe destacar que, conforme o § 11, do Art. 25, do Decreto nº 5.906/2006, a documentação técnica e contábil relativa aos dispêndios em atividades de P&D realizados pelas empresas beneficiadas e as instituições de ensino e pesquisa (ex: recursos humanos, livros e periódicos técnicos, treinamentos, viagens, serviços técnicos, etc.) deverá ser mantida pelo prazo mínimo de **cinco anos**, a contar da data de entrega do RDA.

Logo, caso a empresa beneficiada entenda que não possui obrigatoriedade de manter a documentação dos investimentos em P&D após o prazo supracitado, a análise técnica a ser realizada pelo MCTI, prevista no § 6º, Art. 33, do Decreto nº 5.906/2006, poderá ser prejudicada. Isso porque a indisponibilidade dessa documentação pode inviabilizar uma eventual contestação, pelo MCTI ou pela Receita Federal, dos resultados decorrentes da apreciação dos relatórios demonstrativos pelo MCTI.

Sobre o assunto, a SEPIN informou, em 01 de julho de 2016, por meio do Ofício nº 522/2016/GAB-SEPIN, que o risco de decadência dos créditos tributários relativos à Lei de Informática, bem como o risco relacionado à expiração da obrigação da guarda da documentação comprobatória da contrapartida pelas empresas beneficiadas seria mitigado com a aplicação da metodologia desenvolvida pelo CTI – Renato Archer. Além disso, a Secretaria informou que manteve o esforço de análise e inspeções técnicas, priorizando, sempre que possível, a análise dos relatórios mais antigos e daqueles que se aproximavam do prazo estabelecido no § 11, do Art. 25, do Decreto nº 5.906/2006.

Apesar das informações prestadas pela SEPIN, entendemos que as providências adotadas pela Secretaria não mitigam os riscos inerentes aos relatórios que compõem o estoque. Isso porque verificou-se que, dos 364 pareceres encaminhados pelo CTI Renato Archer e pagos, 231 foram elaborados com base em processos cujos RDA foram apresentados pelas beneficiárias há mais de cinco anos, portanto em prazo que poderia ensejar interpretação, por parte destas empresas, que não estariam mais obrigadas a manter a documentação técnica e contábil respectiva. Tais pareceres representam cerca de 19% do quantitativo de RDA que compõem o estoque identificado pela CGU e corresponde, em valores atualizados, a aproximadamente R\$ 183,38 milhões em débitos de investimentos em P&D.

Verificou-se ainda que, a despeito da CGU recomendar, por meio do Relatório de Auditoria CGU nº 201316992, que a SEPIN avalie o risco de acúmulo dos RDA de alta materialidade, as empresas que usufruíram dos maiores benefícios da Lei de Informática não foram objeto de avaliação pela SEPIN ou pelo CTI – Renato Archer, de acordo com os pareceres encaminhados à equipe de auditoria. Conforme o referido relatório de auditoria, no estoque de RDA pendentes de análise há 10 empresas usufruíram cerca de R\$ 10,49 bilhões. Esse valor equivale a mais de 70% do usufruto de IPI do passivo pendente de análise, conforme demonstrado na tabela a seguir.



Tabela II – Maiores usufrutos da Lei de Informática entre 2006 e 2012

CNPJ	Usufruto de IPI	Percentual
00.280.273/0002-18	R\$ 2.260,42 milhões	15,27%
01.166.372/0001-55	R\$ 2.213,14 milhões	14,95%
72.381.189/0001-10	R\$ 1.445,55 milhões	9,77%
01.472.720/0001-12	R\$ 1.298,99 milhões	8,78%
81.243.735/0001-48	R\$ 1.049,38 milhões	7,09%
74.404.229/0001-28	R\$ 843,02 milhões	5,70%
54.526.082/0001-31	R\$ 364,53 milhões	2,46%
54.428.040/0001-68	R\$ 343,83 milhões	2,32%
33.067.745/0001-27	R\$ 337,23 milhões	2,28%
04.794.016/0001-74	R\$ 333,27 milhões	2,25%
Total	R\$ 10.489,38 milhões	70,87%

Fonte: elaborado a partir dos papéis de trabalho do Relatório de Auditoria CGU nº 201316992.

Cumprir ressaltar que, durante o exercício de 2015, a SEPIN não dispunha de critérios formalizados que estabelecessem prioridades para análise dos RDA referentes à Lei de Informática. Somente em 11 de maio de 2016 a Secretaria Executiva do MCTI editou a Portaria nº 390, que estabeleceu critérios de prioridade para a análise dos RDA referentes à Lei de Informática. Segundo a portaria, serão analisados prioritariamente os relatórios que: (i) contenham indícios de crimes contra a ordem tributária; (ii) sejam objeto de demandas da Receita Federal do Brasil; (iii) excederam o prazo de análise de cinco anos; (iv) apresentem renúncia fiscal de maior materialidade; (v) sejam objeto de demandas dos órgãos de controle governamental; e (vi) tenham sido apresentados há mais de dois anos.

O estabelecimento de critérios de priorização da análise dos RDA é fundamental, dentre outros motivos, para mitigar o risco de contratação (e o respectivo pagamento) de análises referentes a créditos tributários que, eventualmente, tenham decaído ou cuja recuperação esteja inviabilizada pela indisponibilidade da documentação técnica ou contábil.

Diante do exposto, considerando: (i) que a análise dos relatórios de maior materialidade não foi priorizada pela SEPIN; (ii) que, durante o exercício 2015, os relatórios foram selecionados para análise sem o respaldo de critérios de priorização devidamente formalizados; (iii) o possível risco de decadência do crédito tributário decorrente da inércia da Secretaria para analisar os relatórios; e (iv) o risco da baixa efetividade de contestar os investimentos em P&D constantes nesses relatórios devido à indisponibilidade da documentação técnica e contábil; entende-se que a gestão do estoque desses relatórios foi inadequada.

Causa

Considerando que a CGU, desde 2013, já havia recomendado à SEPIN, por meio do Relatório nº 201316992, a priorização da análise dos RDA de maior materialidade, entende-se que, dentre outros fatores, a ausência de priorização da análise desses relatórios é a causa principal da presente constatação.



Cabe destacar que, conforme relatado no item 2.9 presente trabalho, não houve manifestação da SEPIN sobre a recomendação supracitada, tampouco sobre a demais recomendações que compõem o Plano de Providências Permanente da unidade.

A despeito das providências adotadas pela Secretaria para desenvolvimento de um projeto de processamento dos dados dos RDA junto ao CTI Renato Archer, não parece razoável que nenhum dos relatórios de maior materialidade tenha sido analisado desde 2013 até a presente data.

A insuficiência de recursos humanos na Secretaria, que conta com seis colaboradores atualmente, também foi apontada como causa dos problemas registrados, inclusive em auditorias anteriores. Contudo, também não parece razoável que a alocação de ao menos de um deles, tenha sido impossibilitada durante todo o período em questão.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 550/2016/GAB-SEPIN, de 25/07/2016, a SEPIN encaminhou o Memorando nº 328/2016 – GAB/SEPIN e informou que:

“2. Ressaltamos, para concluir, que em função do processo de reestruturação ministerial iniciado em maio deste ano, ocorreram alterações no comando da SEPIN e se encontram em curso mudanças em sua organização interna, com vistas a dar maior efetividade às ações sob sua competência. A nova equipe responsável pelo tema na Secretaria continuará na busca pelo aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e fiscalização da Lei de Informática, em consonância com as recomendações dos órgãos de controle.

3. Estamos à disposição de Vossa Senhoria para esclarecimentos adicionais que se façam necessários.”

Transcreve, a seguir, o conteúdo do Memorando nº 328/2016 – GAB/SEPIN.

“Faço referência à Solicitação de Auditoria - 022/201600633, de 12/07/2016, para propor encaminhar as manifestações desta SEPIN quanto aos pontos apontados na Constatação da CGU, nos seguintes termos:

A CGU aponta um conjunto de fatos sobre os quais apresentaremos nossa manifestação.

*1. Com relação à **Tabela - Débitos de Investimentos em P&D decorrentes dos RDA analisados**, informamos que os Pareceres emitidos pelo CTI constituem uma primeira análise, e se referem unicamente ao acompanhamento das obrigações de aplicação em P&D, e não ao acompanhamento da renúncia tributária em si (atividade essa desempenhada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil). Desse modo, as constatações do CTI estão sujeitas a alterações em função de eventuais Contestações dirigidas pelas interessadas à SEPIN. Portanto, não podemos considerar, ainda, como apurados, os débitos de P&D das empresas nesta fase. O volume de Pareceres (364) representa o primeiro lote analisado pelo CTI, cuja a notificação às empresas ocorreu em maio deste ano.*

2. No que se refere à discussão sobre o período de guarda da documentação, deve-se esclarecer que o risco de eventual decisão empresarial de



descarte dos documentos técnicos e contábeis, antes da decisão final do MCTIC sobre o cumprimento da obrigação de P&D, recai exclusivamente sobre as empresas beneficiárias. Tais documentos, técnicos e contábeis, são utilizados para a constatação da veracidade das informações prestadas pela empresa, quando de inspeções técnicas ou auditorias, conforme o disposto no art. 35a do Decreto n.º 5.906/2006, ou, ainda, como documentação de defesa das próprias empresas para fornecer esclarecimentos no caso de eventual contestação de glosas relativas às análises do MCTIC. As análises das obrigações de investimento em P&D são feitas a partir das informações prestadas em campos específicos, e se completas, não geram necessidade de documentos técnicos e contábeis. É importante ressaltar que as empresas devem prestar as informações solicitadas nestes campos de forma adequada, conforme roteiro disponível em nosso sítio eletrônico e Manual de Preenchimento.

3. Entendemos que a questão de prescrição/decadência tributária prevista no Código Tributário Nacional-CTN, é de responsabilidade da Secretaria da Receita Federal. Portanto, qualquer definição de prazo compete à PGFN. Adicionalmente, é nosso entendimento que os débitos oriundos das obrigações de investimento em P&D são de outra natureza.

4. O Termo de Execução Descentralizada-TED firmado com o CTI teve como objetivo de agilizar a análise do passivo, a fim de concluir a avaliação dos RDAs e deixar uma Metodologia para aplicação pela própria SEPIN. Desta forma, a estruturação dos critérios dentro de um ambiente automatizado de suporte às análises, sem dúvida nos permitirá ter mais eficiência nos processos para que possamos ter resposta dentro dos prazos desejados. Entendemos que esta Constatação não pode ser feita de forma estática, referindo-se aos 364 RDAs e neste momento inicial, mas deve ser realizada de maneira dinâmica, acompanhando o fluxo de todo o projeto AvaIRDA;

5. Outro ponto colocado na Constatação da CGU refere-se às análises dos RDAs de maior materialidade. Deve-se destacar que já houve recomendação de prioridade para tais RDAs a partir da publicação da Portaria MCTI n.º 390, de 11.05.2016. Entretanto, optou-se por analisar, inicialmente, os RDAs de menor materialidade de modo a validar a metodologia, corrigir eventuais inconsistências e permitir o treinamento e capacitação da equipe com essa nova sistemática. Assim, a opção teve por objetivo minimizar o risco de problemas na avaliação dos RDAs de maior materialidade, que, naturalmente, são também os de maior complexidade,

6. Tanto por motivos de entrada de novos analistas (MCTIC) ou de um novo Sistema e Metodologia, é quase obrigatório que todo processo inicial começasse com os RDAs que representassem menor risco de análise e fossem o início de treinamento, conhecimento e competência para análise dos RDAs maiores e mais complexos. Entendemos que uma vez terminado o projeto AvaIRDA, com as análises ocorrendo em paralelo (SEPIN e CTI) teremos todo o legado de RDAs analisados;

7. Por fim, diante do exposto e em relação aos itens i), ii), iii) e iv) em seu último parágrafo, apresentamos as seguintes considerações:

a) Em face da estrutura implantada no CTI, inclusive em RH, no cronograma recebido do CTI para análise dos RDAs foi levada em



consideração a materialidade, com o repasse dos RDAs das empresas de maior obrigação de investimento em P&D para análise.

b) A Portaria MCTI ne 390, de 11 de maio de 2016, estabeleceu os critérios de prioridade para a análise dos Relatórios Demonstrativos Anuais - RDAs. Ademais, mesmo antes da edição da Portaria, ainda em 2015, a SEPIN já havia encaminhado ao CTI para análise os RDAs de maior materialidade;

c) Com relação ao eventual risco de decadência do crédito tributário prevista no Código Tributário Nacional-CTN, é de responsabilidade da Secretaria da Receita Federal. Portanto, qualquer acompanhamento de prazo compete à PGFN.

d) Esclarecemos que a análise dos RDAs se baseia no correto preenchimento, por parte das empresas, das informações constantes (é uma obrigação) no Sistema Sigplani, e que nas contestações apresentadas pelas empresas, até o momento, os documentos técnicos e contábeis sempre foram apresentados, mesmo decorridos mais de 5 anos, uma vez que o ônus da contestação de eventual glosa é das empresas.

Face ao exposto, é entendimento desta Assessoria Técnica que estão em andamento várias iniciativas para a melhoria da gestão do estoque de RDAs.

Estamos à disposição de Vossa Senhoria para esclarecimentos adicionais que se façam necessários.”

Em complemento, por meio do Ofício nº 31.630/2016/SEI-MCTIC, de 19/08/2016, a SEPIN encaminhou a Nota Técnica nº 20.958/2016/SEI-MCTIC contendo as seguintes informações:

[...]

“3. Por meio do Ofício nº 550/2016/GABSEPIN, de 25/07/2016, foi encaminhado o Memorando nº 328/2016, manifestando quanto à Constatação apresentada pela CGU em sua SA 022/201600633, que foi transcrita neste Relatório de Auditoria Anual de Contas. Estamos ratificando e complementando as informações prestadas:

3.1. No ano de 2015, em 09.04.2015, foi encaminhado, conforme os regramentos, ao CTI a relação de RDAs para análise, a saber: em 2006 foram 61 RDAs que totalizam investimentos de 76,75% do ano base; em 2007, 76 RDAs, 77,76%; em 2008, 115, 94,13%; e em 2009, 136, 93,18%.

3.2. As primeiras análises não são terminativas, cabendo contestação a autoridade que emitiu o parecer, e eventualmente recurso a autoridade superior, neste caso o Ministro. Na Contestação a empresa tem a oportunidade de apresentar as informações e dados que foram considerados insuficientes ou faltantes.

3.3. O objetivo estabelecido pela SEPIN ao atribuir 1.900 RDAs, que inclui os de maior materialidade/complexidade, ao CTI, foi permitir que



pudéssemos em paralelo realizar as análises dos outros RDAs complementares de cada ano base.

Desta forma a SEPIN planejou terminar em conjunto com o CTI às análises, eliminando o legado e os RDAs atualmente apresentados.

4. Em relação às novas considerações feitas pela equipe de Auditoria na página 37, Análise de Controle Interno, a SEPIN tem os seguintes pontos a acrescentar:

4.1. O encaminhamento pela SEPIN ao CTI de RDAs não foi somente os de maior

materialidade/complexidade, mas estes estão incluídos, e ratificamos esta decisão pela estrutura construída, número de analistas, gestores e a plataforma de suporte às análises que permite prever uma eficiência maior que estivessem alocados à SEPIN.

4.2. Há uma diferença muito grande de estrutura implantada no CTI e a da SEPIN. Em 2015, havia na DIPD/CGTE, um Chefe de Divisão, 3 (três) analistas de nível superior e 3 (três) assistentes técnicos, enquanto no CTI são 11 analistas.

4.3. A contratação do serviço especializado do CTI RA visava, desde seu início, resolver o acúmulo de RDAs na SEPIN. A constatação da falta de estrutura adequada de pessoal e de sistemas já havia sido apontada em anos anteriores, inclusive em auditorias do TCU. O Relatório TC 013.747/20134, item 156, cita: “(...) Percebe-se, portanto, o desbalanceamento entre a missão da SEPIN e sua força de trabalho, o que tem sido relatado há anos pela Secretaria”.

4.4. A proposta de construir um Sistema de captação de informações denominado Sigplani, implantado em 2007 para o ano base de 2006 em diante, foi no sentido de simplificar as análises uma vez que já estava caracterizado nos anos anteriores uma imensa quantidade de documentos de pouca relevância para análise e que demandavam tempo elevado dedicado ao seu tratamento. Ressalta-se que quando das fiscalizações e quando necessário durante a análise, são solicitados os documentos comprobatórios relacionados ao que foi apresentado.

4.5. O caput do Artigo 35A, do Decreto 5.906/2006, faculta ao MCTI “solicitar, a qualquer tempo, a apresentação de informações sobre as atividades realizadas”. Essas são as informações solicitadas para as contestações aos pareceres técnicos, quando necessário

5. Finalmente, no objetivo apresentado pela CGU em uma busca conjunta de solução definitiva, dentro de um processo em andamento com um TED a ser cumprido, a SEPIN coloca os seguintes pontos:



5.1. No âmbito da Portaria nº 390, de 11 de maio de 2016, o Secretário SEPIN/MCTIC encaminhou Ofício ao CTI determinando a prioridade nas análises dos RDAs;

5.2. Conforme entendimentos em nossa última reunião, a SEPIN analisará a viabilidade jurídica de envio de Ofício às empresas cuja prestação de contas ainda não terminou no prazo de cinco anos que a mesmas deverão continuar com a guarda dos documentos comprobatórios, técnicos e contábeis, para encaminhamento à SEPIN/MCTI quando necessário. ”

Análise do Controle Interno

Em relação aos **RDA analisados**, a SEPIN informou, por meio do Ofício nº 31.630/2016/SEI-MCTIC, que os 388 relatórios encaminhados, em 09/04/2015, ao CTI Renato Archer para análise representam uma parcela representativa dos investimentos em P&D, conforme tabela a seguir.

Tabela III – RDA encaminhados ao CTI Renato Archer em 09/04/2016.

Ano Base	Quantidade de RDA	Representatividade em relação ao valor total dos Investimentos em P&D realizados no Ano Base
2006	61	76,75%
2007	76	77,76%
2008	115	94,13%
2009	136	93,18%

Fonte: elaborado a partir da Nota Técnica nº 20.958/2016/SEI-MCTIC, encaminhada pelo Ofício nº 31.630/2016/SEI-MCTIC.

A despeito da representatividade informada em relação ao valor total dos investimentos em P&D realizados no ano base, os relatórios das empresas que usufruíram dos incentivos fiscais de maior representatividade (vide tabela II) não foram analisados pelo CTI Renato Archer.

Sobre o assunto, cabe destacar que a análise dos RDA de maior materialidade pelo CTI Renato Archer seria fundamental para a validação do bom funcionamento da solução de processamento decorrente do TED nº 01/2014, baseada principalmente em sistemas computacionais. Para tornar a solução funcional, bastaria utilizar relatórios representativos, sem a necessidade de selecionar todo o conjunto dos relatórios de maior complexidade.

Cabe ainda mencionar que, apesar da Secretaria ter realizado análises de relatórios paralelamente ao CTI Renato Archer, conforme informações prestadas na Nota Técnica nº 20.958/2016/SEI-MCTIC, os relatórios supracitados não foram analisados devido à falta de estrutura adequada de pessoal e de sistemas. O gestor destaca que essa carência de estrutura já havia sido apontada anteriormente, inclusive por auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (vide TC nº 013.747/2013-4).



Sendo assim, a SEPIN encaminhou os relatórios de maior materialidade e complexidade ao CTI Renato Archer devido a sua maior eficiência em relação à Secretaria decorrente dos seguintes aspectos apontados pela Secretaria na Nota Técnica nº 20.958/2016/SEI-MCTIC: (i) estrutura construída; (ii) número de analistas; (iii) gestores; e (iv) plataforma de suporte.

Ainda sobre os **RDA analisados ou não**, destacamos de forma positiva a iniciativa, adotada em agosto de 2016, pelo atual de Secretário de Políticas de Informática, que determinou ao CTI Renato Archer a priorização da análise dos relatórios conforme os critérios estabelecidos na Portaria MCTI nº 390/2016.

Quanto ao **débito de investimentos em P&D** decorrentes dos RDA analisados, a SEPIN esclareceu que esse valor decorre de uma análise preliminar e não terminativa. Conforme informações constantes da Nota Técnica nº 20.958/2016/SEI-MCTIC, as empresas cujos investimentos em P&D foram glosados, que foram notificadas em maio de 2016, poderão apresentar as informações ou dados considerados insuficientes, mediante recurso administrativo.

No que se refere ao possível **risco de decadência do crédito tributário**, a Secretaria manifestou entendimento, por meio do Memorando nº 328/2016 – GAB/SEPIN, de que *“o risco de eventual decisão empresarial de descarte dos documentos técnicos e contábeis, antes da decisão final do MCTIC sobre o cumprimento da obrigação de P&D, recai exclusivamente sobre as empresas beneficiárias”*.

Contudo, a equipe de auditoria entende que não é razoável que esse ônus recaia sobre empresa beneficiária quando, após excedido o prazo obrigatório mínimo estabelecido pela legislação, a Administração não houver concluído a análise nem notificado a empresa. Isso porque a guarda dessa documentação pode envolver custos de gestão e o armazenamento.

Ainda sobre o risco de decadência do crédito tributário, a Secretaria manifestou, por meio do mesmo expediente, o entendimento de que *“a questão de prescrição/decadência tributária prevista no Código Tributário Nacional-CTN, é de responsabilidade da Secretaria da Receita Federal”*.

Sobre o assunto, cabe destacar que, conforme previsão do Art. 36 do Decreto nº 5.906/2006, que regulamenta a Lei de Informática, no caso de inadimplemento das obrigações de aplicação em P&D, o ressarcimento do imposto dispensado, atualizado e acrescido das multas pecuniárias aplicáveis, pressupõe a comunicação da não-aprovação dos relatórios demonstrativos à Secretaria da Receita Federal.

A SEPIN, manifestou ainda, por meio da Nota Técnica nº 20.958/2016/SEI-MCTIC, o entendimento de que o caput do Art. 35-A do Decreto 5.906/2006 faculta ao MCTIC *“solicitar, a qualquer tempo, a apresentação de informações sobre as atividades realizadas”*, mesmo quando excedido o prazo estabelecido no § 11, Art. 25, do mesmo decreto.



A despeito dessa divergência de entendimentos, foi acordado, durante reunião entre a CGU e a SEPIN, realizada em 11/08/2016, com o objetivo de discutir e buscar soluções para os fatos apontados pela equipe de auditoria, que a Secretaria buscará assessoria jurídica com vistas a resguardar o Erário e respaldar as decisões tomadas pelo gestor federal no âmbito da Lei de Informática.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a SEPIN obtenha assistência da Consultoria Jurídica do MCTIC a respeito do prazo de decadência dos créditos tributários decorrentes da Lei de Informática, com o objetivo de subsidiar e respaldar suas decisões de priorização da análise dos relatórios demonstrativos anuais, de modo a anteder o disposto na Portaria MCTI nº 390, de 11/05/2016.

Recomendação 2: Que a SEPIN priorize a análise dos relatórios demonstrativos anuais de maior materialidade, conforme o disposto na Portaria MCTI nº 390, 11/05/2016, de modo mitigar o risco de decadência do crédito tributário decorrente do descumprimento da obrigação de investir em pesquisa e desenvolvimento, conforme o Art. 36 do Decreto 5.906/2006.

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Arrecadação e uso de recursos aportados em favor dos Programas e Projetos Prioritários - PPI.

Fato

A SEPIN informou, em seu relatório de gestão, que a arrecadação em favor dos Programas e Projetos Prioritários – PPIs, acumulava, no final de 2015, saldo no montante de R\$ 83.863.536,20.

O valor informado pela SEPIN confere com os saldos existentes na conta-corrente e em aplicações financeiras, conforme extratos bancários disponibilizados à equipe de auditoria.

Os débitos efetuados em conta-corrente, desconsiderando os referentes a taxas bancárias e os referentes a aplicações financeiras, totalizaram R\$ 15.177.757,89, sendo R\$ 15.000.000,00 referente a cheque compensado em abril/2015 e R\$ 177.757,89 referentes a duas transferências em favor da FACTI, ocorridas em abril e junho de 2015.

O montante de R\$ 15.000.000,00 corresponde ao projeto aprovado em favor da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa – RNP e o montante de R\$ 177.757,89 foram referentes a ressarcimento de despesas efetuadas pela FACTI na execução de atividades no âmbito do convênio PPI 01.0001.00/2007, conforme o informado pela SEPIN no Ofício nº 513/20016-GAB/SEPIN, de 28/06/2016, transcrito a seguir:

- 1) Transferência de R\$ 121.947,28, em 10/06/2015, autorizada pelo Ofício nº 335/2014 – GAB/SEPIN, de 23/07/2014 – Referente às prestações de contas do período de 01/03/2013 à 31/12/2013; e



- 2) Transferência de R\$ 55.810,67, em 25/03/2015, autorizada pelo Ofício nº 111/2015 – GAB/SEPIN, de 20/03/2015 – Referente às prestações de contas do período de 01/06/2014 à 30/11/2014.

Sobre a ressarcimento de despesas efetuadas pela FACTI no âmbito do Convênio PPI 01.0001.00/2007, o Tribunal de Contas da União, no item 9.2 do Acórdão nº 837/2015 – Plenário, determinou ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação que em relação ao Convênio PPI 01.0001.00/2007, deverão ser detalhadas as atribuições da Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação (Facti), bem como os custos efetivamente incorridos nas atividades associadas, para fins de sua remuneração.

Em consulta ao Relatório de Gestão da SEPIN referente ao exercício de 2015 não se localizou informação acerca das providências adotadas pela SEPIN em relação ao no item 9.2 do Acórdão nº 837/2015 – Plenário.

