

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

**Unidade Auditada: SECRET. DE DESENV. TECNOLÓGICO E INOVACAO**

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201600613

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 201600613, 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 Desenvolvimento Tecnológico e Inovação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – SETEC/MCTI.

### 1. Introdução

O presente relatório trata da auditoria anual de contas, referente ao exercício de 2015, realizada pela Controladoria-Geral da União na SETEC/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 da 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; vi) gestão de pessoas e vii) 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 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.

No que se refere aos demais itens, foi avaliada a atuação da Secretaria na gestão das renúncias tributárias decorrentes da Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005), que dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica.

No exercício de 2015, 1.206 empresas apresentaram o formulário de prestação de contas no âmbito da Lei do Bem, com investimentos declarados no valor de R\$ 9.25 bilhões. Desse total, após análise pela equipe da SETEC/MCTI, 977 empresas foram aprovadas, com investimento de R\$ 6.74 bilhões e renúncia de R\$ 1.58 bilhões.

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

Finalmente, cabe destacar que os responsáveis pela gestão dos recursos da SETEC/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**

### **2.1 Avaliação da Conformidade das Peças**

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



(UPC) em seu relatório referente ao exercício de 2015, a fim de verificar se todas as peças requeridas foram devidamente consideradas.

De uma forma geral, a elaboração do Relatório de Gestão da SETEC/MCTI atendeu aos normativos do TCU, bem como às orientações do sistema e-Contas. Entretanto, verificamos algumas inconsistências, conforme relatado a seguir.

Quanto à conformidade das peças do Relatório de Gestão, primeiramente verificou-se que a Unidade não incluiu o Anexo Especial sobre Gestão de Políticas de Renúncias de Receitas (AGRE). Verificou-se ainda algumas impropriedades formais, como erros de digitação de valores e numeração inconsistente.

Ao ser questionada, a SETEC/MCTI retificou as impropriedades encontradas e atualizou o arquivo constante no sistema e-Contas, incluindo também o AGRE.

Após análise do AGRE, esta equipe de auditoria encontrou desconformidades, como ausência de comentários sobre o tempo médio das análises dos formulários FORMP&D e considerações sobre as principais razões de recusa de projetos de PD&I.

Sobre o assunto, a SETEC/MCTI encaminhou esclarecimentos que foram relatados na Informação 1.1.1.1.

Em relação ao item 6, que trata sobre governança, foram observadas disposições superficiais sobre aspectos de governança, apesar de haver fluxos relativos a apuração de ilícitos administrativos e controles internos no âmbito da SETEC/MCTI. A Unidade assim se manifestou:

*“A SETEC/MCTI não possui em sua estrutura conselho de administração, conselho fiscal, comitê de auditoria, unidade de auditoria interna ou de controle interno, comitês de apoio a governança (de gestão de TI, de gestão de pessoas etc), sistema de correição etc. Na estrutura do MCTI (Decreto no 5.886, de 06.09.2006), estas atribuições estão sob a responsabilidade da Secretaria Executiva: a Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e a Coordenação-Geral de Recursos Humanos, ambas na estrutura da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA), e a Assessoria de Controle Interno (ACI).*

*A SETEC/MCTI não faz apuração de ilícitos nem conduz processos administrativos disciplinares. Estes processos são realizados pela SPOA/SEXEC e CONJUR/MCTI. Com relação a gestão de riscos e controles internos, o que existe na SETEC/MCTI, no âmbito do Capítulo III da Lei do Bem, são procedimentos operacionais (checklist), criados para corrigir os riscos anteriormente identificados pelo TCU e aprovado, e não se trata, necessariamente de uma ação de Governança”.*



Diante das colocações apresentadas, a equipe considera pertinente que os gestores realizem consulta ao Referencial Básico de Governança (o documento pode ser baixado no seguinte endereço eletrônico: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>), para um maior aprofundamento do conhecimento dos processos concernentes à implantação de um sistema eficiente de governança e controles internos.

Ainda em relação ao Relatório de Gestão, a equipe de auditoria considerou insatisfatório o tratamento dado ao item 8.1.1.1, “Contratação de consultores para projetos de cooperação técnica com organismos internacionais”. A Unidade complementou as informações com as disposições a seguir:

*“Na estrutura do MCTI existe uma unidade gestora (UG) que executa os contratos de cooperação técnica. A UG fica na Assessoria de Acompanhamento e Avaliação das Atividades Finalísticas (ASCAV), subordinada à Secretaria Executiva. Cabe à UG a gestão do contrato - recebimento dos Termos de Referências, verificação prévia dos TRs, lançamento de editais, contratação, execução das despesas e prestação de contas.*

*A SETEC/MCTI atua no processo de escolha dos consultores, por meio de análise curricular e entrevistas, seguindo sugestão da UG de critérios de análise curricular e roteiro de entrevistas. Após esta etapa a Secretaria encaminha ficha de avaliação para a UG contratar o consultor selecionado. Outra função é a verificação dos produtos apresentados pelos consultores. A Secretaria recebe os produtos, aprova ou recusa, elabora Nota Técnica e envia para a UG”.*

As justificativas apresentadas foram consideradas suficientes.

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; (iii) erro no preenchimento do período em que o substituto exerceu o cargo de dirigente máximo. Ressalta-se que essas informações foram retificadas pela SETEC/MCTI no sistema e-Contas.

## 2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão



A presente análise atende ao item 2, do Anexo II, da DN/TCU nº 147/2015, que dispõe a respeito da avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto aos resultados alcançados pela SETEC/MCTI no âmbito da Lei do Bem.

A Lei nº 11.196/2005, também conhecida como a Lei do Bem, trata, dentre outros assuntos, dos incentivos à inovação tecnológica. Esses incentivos foram criados para estimular investimentos privados em pesquisa e desenvolvimento, tanto na concepção de novos produtos, como no processo de fabricação e agregação de novas funcionalidades ou características ao produto ou processo.

O objetivo estratégico definido para a Lei do Bem é atingir o patamar de R\$ 20 bilhões anuais de investimento em Pesquisa e Desenvolvimento – P & D até 2016, com renúncia na ordem de R\$ 3,2 bilhões, conforme o relatório de gestão anual da SETEC/MCTI. Esse valor é verificado anualmente a partir de informações prestadas pelas empresas mediante formulário eletrônico.

Para acompanhar o desempenho da Lei do Bem, a SETEC/MCTI projetou metas para o período de 2009 a 2015, conforme a tabela a seguir:

Tabela 1 - Investimento em P&D no âmbito da Lei do Bem

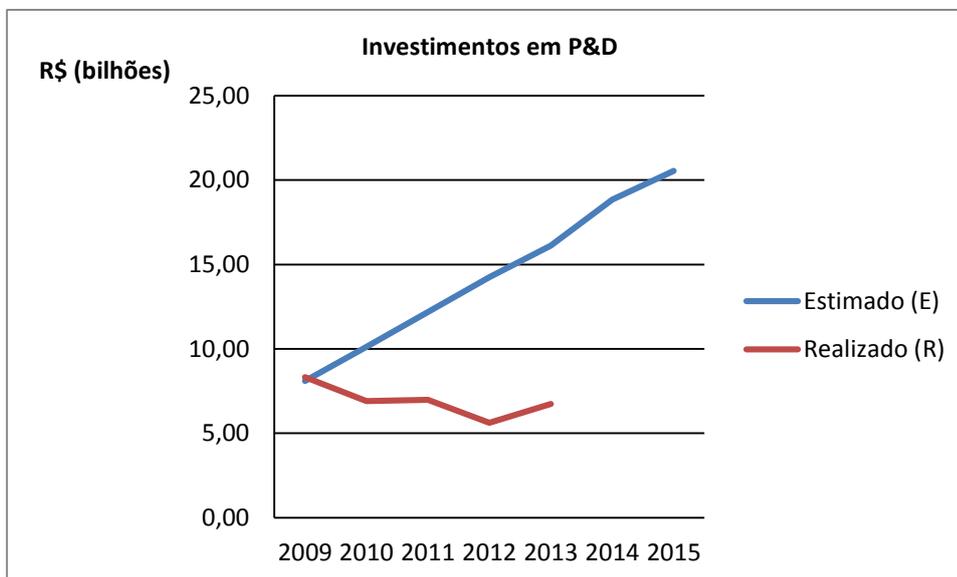
Ano Base	Investimento em P&D (R\$ milhões)		Percentual de execução
	Estimado (E)	Realizado (R)	
2009	8.100	8.331	103%
2010	10.130	6.914	68%
2011	12.185	6.983	57%
2012	14.240	5.615	39%
2013	16.123	6.740	41%
2014	18.835	-	
2015	20.548	-	

Fonte: Relatório de Gestão SETEC/MCTI/2015

Vale destacar que os formulários enviados pelas empresas em 2015 são relativos a investimentos realizados em 2013 e declarados à Receita Federal em 2014. Assim, referem-se ao ano-base de 2013.

Gráfico 1 – Comparativo entre Investimentos em P&D estimado e realizado





Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Da análise da tabela, observa-se que os resultados alcançados, com exceção do exercício de 2009, estão distantes das metas estimadas. Verifica-se que, a partir de 2010, os investimentos em P&D ficaram estagnados, resultando inclusive em um decréscimo ocorrido a partir do ano base 2012.

No que diz respeito às renúncias concedidas, as metas estimadas e realizadas foram as seguintes:

Tabela 2 – Renúncia Fiscal no âmbito da Lei do bem

Ano Base	Renúncia Fiscal (R\$ milhões)		Percentual de execução
	Estimado	Realizado	
2009	1.500	1.383	92%
2010	1.850	1.790	96%
2011	1.980	1.144	57%
2012	2.060	1.107	54%
2013	2.380	1.583	66%
2014	2.943	-	-

Fonte: Relatório de Gestão SETEC/MCTI/2015

Depreende-se da tabela que as metas alcançadas no período de 2009 a 2013 ficaram na média em 73% do estimado. Ao confrontar com a média dos investimentos realizados no mesmo período, que foi de 62%, verificamos que o volume de renúncias concedidas foi maior que o volume de investimentos realizados.

Em relação ao número de empresas contempladas, as metas foram as seguintes:

Tabela 3 – Número de Empresas no âmbito da Lei do bem

Ano Base	Nº de Empresas		Percentual de desempenho
	Estimado	Realizado	
2009	580	542	93%



2010	650	670	103%
2011	770	787	102%
2012	890	820	92%
2013	1000	977	97%
2014	1100	-	-

Fonte: Relatório de Gestão SETEC/MCTI/2015

Observa-se que as metas relativas ao número de empresas geralmente foram alcançadas, tendo uma média de desempenho de 97% no período.

Da análise conjunta desses resultados, depreende-se que, apesar do número de empresas ter aumentado, o volume de recursos investidos em P&D não aumentou na mesma proporção.

Como o volume de investimentos durante o período esteve na média em 62% das metas estipuladas, é possível que as metas estejam superestimadas, tendo em vista que mesmo com o aumento do número de empresas, inclusive atingindo as metas estipuladas, os investimentos realizados ficaram aquém das metas.

Conforme informado pela SETEC/MCTI em seu Relatório de Gestão, apesar do crescimento contínuo de empresas participantes da Lei do Bem, identifica-se que as empresas vinham paulatinamente reduzindo seus investimentos em P&D, embora, no Ano-Base 2013, tenha-se registrado uma recuperação da ordem de 20% no valor total de investimentos. Tal constatação significa dizer que os efeitos colaterais dos últimos anos gerados pelo próprio cenário macroeconômico já não vêm desestimulando ou inibindo com tanta severidade novos investimentos em atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica.

Nesse contexto, considerando que as metas foram estimadas em um período anterior a recessão econômica no País, no qual os investimentos superavam as metas estimadas (vide ano 2009); considerando que os dados de investimentos em P&D realizados pelas empresas em 2014 e 2015 ainda não estão disponíveis; e considerando que o mercado no último ano-base apurado (2013) recuperou 20 % do investimento em relação ao ano-base anterior (2012), sugere-se que essas metas sejam reavaliadas, levando-se em consideração o cenário macroeconômico atual. Sugerimos também que a SETEC/MCTI realize uma avaliação fundamentada quanto aos motivos que estão levando a tamanho descasamento no atingimento das metas relativas ao número de empresas beneficiadas, valor de renúncia tributária realizado e valor realizado do investimento em P&D.

Sobre o assunto, a SETEC/MCTI informou que as metas propostas precisam ser revisadas, uma vez que o cenário macroeconômico encontra-se em fase de mudanças.

### 2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ



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

A presente análise tem o objetivo de aferir se os indicadores apresentados pela SETEC/MCTI no âmbito da Lei do Bem atendem aos requisitos de completude, utilidade, comparabilidade e confiabilidade.

Preliminarmente, cabe destacar a descrição dos atributos a serem analisados:

a) completude: capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a unidade pretende medir;

b) utilidade: capacidade para retroalimentar o processo de tomada de decisão gerencial;

c) comparabilidade: capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas; e,

d) confiabilidade: confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador.

Nesse contexto, foram selecionados para análise três indicadores expostos no item 4.14 *Indicadores da gestão de renúncias de receitas*, do Relatório de Gestão da SETEC/MCTI, exercício 2015, relacionados à Lei do Bem. O quadro a seguir os descreve:

Quadro 1 – Indicadores da gestão de renúncias de receitas

Denominação sintética	Descrição
Participação do nº de empresas ao ano	Número de empresas beneficiadas pela Lei do Bem ao ano.
Investimento em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação	Volume de recursos investido em P, D & I ao ano.
Renúncia fiscal	Volume de renúncia fiscal concedida ao ano.

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Para esses indicadores, foram definidas as seguintes metas nos últimos anos:

Tabela 4 – Metas estabelecidas para os indicadores da gestão de renúncias de receitas

Ano Base	Nº de Empresas		Investimento em P&D (R\$ milhões)		Renúncia Fiscal (R\$ milhões)	
	Estimado	Realizado	Estimado	Realizado	Estimado	Realizado
2011	770	787	12.185	6.983	1.980	1.144
2012	890	820	14.240	5.615	2.060	1.107
2013	1000	977	16.123	6.740	2.380	1.583

Fonte: Relatório de Gestão 2015



Cabe ressaltar que o objetivo estratégico definido para a Lei do Bem é atingir o patamar de R\$ 20 bilhões de investimento em P&D até 2016, com renúncia na ordem de R\$ 3,2 bilhões e deverá ser verificado, anualmente, pelas informações prestadas pelas empresas por meio do formulário de prestação de contas anual.

Nesse sentido, a Unidade acompanha, anualmente, por meio dos indicadores citados, o número de empresas habilitadas, o valor investido em P & D e o valor concedido em renúncias. Sendo assim, verificou-se que os indicadores atendem ao atributo de completude, pois são capazes de representar as variáveis consideradas relevantes pela Secretaria.

Além disso, a partir das séries históricas, é possível medir a evolução desses dados ao longo do tempo. Dessa forma, resta configurado o atendimento ao atributo de comparabilidade.

No que diz respeito ao atributo da utilidade, observa-se que as metas definidas para esses indicadores nos resultados estimados servem como parâmetro para aferir o desempenho das renúncias concedidas durante cada exercício, o que possibilita a adoção de medidas corretivas com vistas a intensificar as ações de divulgação da Lei do Bem, como a participação em seminários, workshops e outras modalidades de eventos, com vistas a elevar os investimentos em P&D anualmente.

Em relação à confiabilidade, a Unidade informou que as fontes de dados utilizadas para apuração dos valores realizados no exercício são as informações prestadas pelas empresas por meio do formulário de prestação de contas anual. Informou também que a Lei do Bem atribuiu às empresas a responsabilidade de serem os únicos fiéis depositários das informações prestadas e que a documentação deverá ser mantida pela pessoa jurídica à disposição da fiscalização da Secretaria da Receita Federal durante o prazo prescricional.

Sobre o assunto, cabe destacar que, apesar das empresas terem a responsabilidade de manter a informação disponível para uma eventual fiscalização por parte da Receita Federal durante o prazo prescricional, como a fonte de dados é unicamente declaratória, entende-se que o atributo da confiabilidade está fragilizado, uma vez que não existe uma rotina de confirmação pela SETEC/MCTI da fidedignidade desses dados.

Finalmente, observa-se uma correlação entre esses indicadores, uma vez que o aumento do volume de renúncias concedidas é acompanhado por um maior investimento e por um maior número de empresas habilitadas, o que permite uma visão sistêmica do desempenho anual da política da Lei do Bem.

## **2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas**

Esta análise atende ao item 4, do Anexo II, da DN/TCU 147/2015, e dispõe sobre a avaliação da gestão de pessoas da SETEC/MCTI, especialmente sobre a equipe responsável pela gestão da Lei do Bem, conforme escopo previamente acertado com o Tribunal de Contas da União.



Para esta análise, foram apreciados os seguintes aspectos:

- a) quantitativo de pessoal para gestão da Lei do Bem;
- b) capacitação dos servidores;
- c) existência de um código de ética ou de conduta para os servidores responsáveis pela concessão das renúncias;
- d) mecanismos de controle que detectem possíveis conflitos de interesses quando da análise dos processos;
- e) identificação e desenvolvimento de potenciais líderes; e,
- f) alinhamento da política de gestão de pessoas com o planejamento estratégico da Unidade.

No âmbito da SETEC/MCTI, a Coordenação de Incentivos ao Desenvolvimento Tecnológico – COID é a unidade responsável por acompanhar e avaliar as empresas que se beneficiam dos incentivos fiscais referentes ao Capítulo III da Lei do Bem.

Essa Coordenação possui apenas quatro servidores para análise das informações prestadas pelas empresas por meio do formulário de prestação de contas anual. Conforme informado pela Unidade, o número de servidores não é suficiente para atender a demanda. Informou ainda que haverá o desligamento de dois servidores da equipe em 2016.

Nesse contexto, a COID realizou levantamento da necessidade de servidores e solicitou ao Secretário da SETEC/MCTI o recrutamento de no mínimo 4 tecnologistas/analistas para repor a redução de colaboradores que ocorrerá no curto prazo.

A SETEC/MCTI, por sua vez, já havia encaminhado memorando à Secretaria Executiva do MCTI ressaltando a defasagem de servidores e solicitando a recomposição da força de trabalho.

Nesse contexto, esta equipe de auditoria entende que a recomposição da força de trabalho da COID deve ser prioridade, uma vez que a falta de servidores, associada a alta demanda de trabalho, poderá comprometer a qualidade e a tempestividade das análises dos formulários de prestação de contas.

Quanto à capacitação, constatou-se que não há no momento uma política ou um programa de capacitação para os servidores responsáveis pela gestão de renúncias tributárias, mas que a Unidade tem adotado medidas para implementar tal controle.

No que diz respeito à existência de um código de ética e de mecanismos de controle a fim de evitar conflitos de interesse, a Unidade esclareceu que não há um código de ética específico para os servidores que analisam as renúncias, citando apenas o Código de Ética da Administração Pública Federal (Decreto nº 1171/1994). Informou ainda que não existem mecanismos de controle específicos para os servidores envolvidos com o Capítulo III da Lei do Bem.

Em relação à identificação e desenvolvimento de potenciais líderes, a SETEC/MCTI esclareceu que não existe um programa específico para isso na Secretaria.

Por fim, cabe destacar que a Unidade não possui planejamento estratégico específico para as renúncias tributárias, tampouco uma política de gestão de pessoas instituída. Das interações realizadas, observa-se que, em relação à análise das renúncias



tributárias, a Unidade possui uma gestão de pessoas incipiente, com várias providências em andamento ou ainda a serem adotadas.

Dessa forma, ante os fatos expostos nesta análise, sugerimos a SETEC/MCTI que faça um levantamento da força de trabalho existente na Secretaria com vistas a realocação de alguns servidores dessa Secretaria na COID, uma vez que além da defasagem de servidores existente, a Coordenação vai perder mais servidores no curto prazo. Outro ponto que merece especial atenção é a política de capacitação da Unidade, tendo em vista que esta ainda não possui um programa de capacitação específico para os servidores responsáveis pela gestão das renúncias tributárias.

## **2.5 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias**

O Decreto 5.798/06, regulamentou o capítulo III da Lei nº 11.196/05, conhecida como Lei do Bem, que criou incentivos fiscais para estimular investimentos privados em pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

Para usufruir desses benefícios fiscais, não é necessária habilitação das empresas ou aprovação prévia dos projetos de pesquisa e desenvolvimento. As empresas devem informar na declaração de imposto de renda da pessoa jurídica os dispêndios em pesquisa e desenvolvimento realizadas no período de apuração.

Conforme o citado decreto, após usufruir dos benefícios fiscais, essas empresas ficam obrigadas a prestar ao MCTI, por meio do formulário eletrônico disponível na internet (FORMP&D), informações sobre seus programas de pesquisa e desenvolvimento de inovação tecnológica até 31 de julho do ano subsequente ao usufruto do benefício.

No âmbito do MCTI, a SETEC/MCTI é responsável por acompanhar e avaliar as informações prestadas pelas empresas que se beneficiam dos incentivos fiscais referentes à Lei do Bem. A Secretaria deverá emitir parecer circunstanciado acerca das informações prestadas no FORMP&D e remeter à Secretaria da Receita Federal as informações relativas aos incentivos fiscais declarados pelas empresas, nos termos da Portaria MCTI nº 715/14.

Ressalta-se que, para elaboração do parecer, o MCTI utiliza auxílio técnico de comitês formados por profissionais de notório saber nas áreas das atividades econômicas das empresas beneficiadas pela Lei do Bem. Esses comitês emitem diagnósticos opinativos que subsidiam os pareceres emitidos pelo MCTI.

Considerando que o escopo de auditoria da SETEC/MCTI relativo ao exercício de 2015 focaria na avaliação da gestão das renúncias tributárias no âmbito da Lei do Bem; considerando ainda que essa avaliação engloba a adequação dos controles internos para a gestão dessas renúncias, a presente análise se dispõe a atender os itens 10 e 11, do Anexo II, da DN/TCU nº 147/2015. Assim, durante o planejamento da auditoria, a equipe se propôs a responder duas questões de auditoria, quais sejam:

- a) qual a situação da gestão dos formulários FormP&D para análise?
- b) os instrumentos de transparência utilizados pela SETEC/MCTI referentes à Lei do Bem são adequados e suficientes?



Em relação à primeira questão de auditoria, cabe destacar que a SETEC/MCTI, a partir de recomendações realizadas pelo Tribunal de Contas da União durante auditoria realizada no exercício de 2013, promoveu uma série de melhorias no processo de análise dos formulários de concessão de renúncias de receitas (FORMP&D) no âmbito da Lei do Bem.

Tais melhorias resultaram na edição das Portarias MCTI nº 715/14 e nº 788/14, que estabeleceu procedimento de análise dos formulários FORMP&D e instituiu Comitês de Auxílio Técnico para auxiliar o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação em atividade de natureza consultiva relacionadas à política de fomento à inovação tecnológica, respectivamente.

Além dos normativos citados, a Unidade instituiu fluxograma do processo de recebimento, processamento e análise das informações enviadas pelas empresas, bem como adotou procedimentos operacionais, tais como o *checklist* elaborado para o controle das renúncias tributárias, manual de entrega de documentação para a Receita Federal e manual de análise e construção de parecer.

No exercício de 2015, 1.206 empresas preencheram o FORMP&D, com investimentos declarados no valor de R\$ 9.25 bilhões. Desse total, após análise pela equipe da SETEC/MCTI, 977 empresas foram aprovadas, com investimento de R\$ 6.74 bilhões e renúncia de R\$ 1.58 bilhões.

Cumprе assinalar que não há estoque de prestação de contas pendentes de análise pela SETEC/MCTI, ou seja, todos os formulários preenchidos e enviados dentro do prazo (31 de julho) estabelecido pelo Decreto nº 5798/06 foram apreciados.

Quanto à segunda pergunta, que versa sobre os instrumentos de transparência utilizados pela SETEC/MCTI no âmbito da Lei do Bem, verificou-se que a Unidade emite anualmente o Relatório de Utilização dos Incentivos Fiscais, que é divulgado no sítio eletrônico do MCTI. A estrutura do relatório apresenta os resultados consolidados referentes à distribuição de empresas por setores, ao número de empresas participantes da Lei do Bem por Unidade da Federação, aos registros dos investimentos realizados em P&D (custeio e capital) por Região, à geração de renúncia fiscal, bem como dados sobre o comportamento dos investimentos realizados em P&D numa série histórica dos últimos cinco anos e outras informações a respeito dos investimentos em P&D em relação ao PIB Brasil.

Cabe destacar que o relatório também apresenta as inconsistências mais comumente encontradas pela equipe técnica do Ministério nas análises dos formulários enviados, bem como na composição de gastos declarados pelas empresas. Assim, observa-se que, ao dar publicidade às inconsistências encontradas, o Ministério possibilita que as empresas interessadas aperfeiçoem as informações encaminhadas pelas prestações de contas, com vistas a corrigir as inconsistências encontradas e permitir que usufruam dos incentivos fiscais de acordo com as exigências do Capítulo III da Lei do Bem. Esta equipe de auditoria entende que esta é uma boa prática adotada pela SETEC/MCTI.

Além disso, o sítio do MCTI na internet disponibiliza um conjunto de informações sobre os incentivos fiscais da Lei do Bem, que inclui, dentre outros, perguntas frequentes



(FAQ), link de acesso ao formulário P&D, as portarias que estabelecem os procedimentos de análise e divulgação dos resultados da Lei do Bem, a relação das empresas contempladas em cada exercício e todos os relatórios anuais emitidos.

Nesse sentido, ressalta-se que a disponibilização das informações acerca das renúncias concedidas, bem como sobre o desempenho e os resultados da política da Lei do Bem, não só para as empresas interessadas, como também para a sociedade civil, fortalece a transparência e permite o controle social. Dessa forma, esta equipe de auditoria entende que os instrumentos de transparência utilizados pela SETEC/MCTI estão adequados.

## **2.6 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 SETEC/MCTI, que contivessem determinação específica ao controle interno 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 deste Órgão de Controle.

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

A SETEC/MCTI atendeu a todas as recomendações deste Órgão de Controle Interno, não havendo recomendações pendentes de atendimento.

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

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 Desenvolvimento Tecnológico e Inovação –SETEC 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 e 2014 não realizou despesas com empresas contempladas com desoneração da folha de pagamento e que no exercício de 2015 foram realizadas despesas com contratação de passagem aérea de empresa credenciada.



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

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

## **3. Conclusão**

O escopo de auditoria da SETEC/MCTI relativo ao exercício 2015 teve como foco a avaliação da gestão das renúncias tributárias no âmbito da Lei nº 11.196/2005 (Lei do Bem). Nesse contexto, foram avaliados, dentre outros aspectos, a evolução dos resultados alcançados pela Secretaria no âmbito da Lei do Bem, os instrumentos utilizados para aferir seu desempenho, a situação da gestão dos formulários de prestação de contas, bem como os instrumentos de transparência utilizados pela Unidade.

De uma forma geral, verificou-se que nos últimos anos a SETEC/MCTI promoveu uma série de melhorias no processo de análise dos formulários de concessão de renúncias tributárias, bem como disponibiliza em transparência ativa um conjunto de informações sobre os incentivos fiscais da Lei do Bem.

Cumprir assinalar que não há estoque de prestação de prestação de contas pendentes de análise pela SETEC/MCTI, ou seja, todos os formulários preenchidos e enviados dentro do prazo estabelecido pelo Decreto nº 5798/06 foram apreciados.

Destaca-se ainda que a Unidade atendeu a todas as recomendações deste Órgão de Controle Interno, portanto, não há recomendações pendentes de atendimento.

Não obstante os avanços obtidos pela SETEC, cabe ressaltar que a Unidade foi alertada sobre algumas fragilidades, dentre as quais se destaca a necessidade de recomposição da sua força de trabalho, tendo em vista a defasagem de servidores existentes na Coordenação responsável pela gestão das renúncias tributárias (muito embora reconheçamos que tal atividade foge à gerência da UPC), sobre a necessidade de melhorias no preenchimento do Relatório de Gestão, para atender plenamente os requisitos exigidos pelo TCU, bem como sobre a necessidade de reavaliação das metas relativas aos resultados da Lei do Bem, considerando as mudanças ocorridas no cenário macroeconômico recente.



Diante do exposto, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 26 de agosto de 2016.

**Nome:** ALVARO CEZAR BRAGANCA

**Cargo:**

**Assinatura:**

**Nome:** FABIO ALEXANDRE FRAGA AVILA

**Cargo:**

**Assinatura:**

**Nome:** HEROLD AHRENS

**Cargo:**

**Assinatura:**

**Nome:** LUANA FAGUNDES

**Cargo:**

**Assinatura:**

Relatório supervisionado e aprovado por:

---

Coordenador Geral





## 1 CONTROLES DA GESTÃO

### 1.1 CONTROLES INTERNOS

#### 1.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

##### 1.1.1.1 INFORMAÇÃO

###### Avaliação da conformidade das peças.

###### Fato

Após análise do conteúdo do Anexo Especial sobre Gestão de Políticas de Renúncias de Receitas (AGRE), foram detectadas algumas inconsistências, informadas à SETEC/MCTI na Reunião Conjunta de Busca de Soluções e apontadas parcialmente em ponto específico deste Relatório. Por meio de mensagem eletrônica, a SETEC se manifestou da seguinte forma:

***“Análise da Evolução Temporal dos Indicadores da Tabela em comparação com as Previsões (Metas)***

*A análise da evolução temporal dos indicadores da tabela em comparação com as previsões das metas demonstra uma defasagem, principalmente no que se refere aos valores totais reais dos investimentos realizados em relação aos investimentos projetados (previstos) em PD&I durante o período ora analisado (2010 a 2012).*

*Neste período, constatou-se que o número de empresas participantes do Capítulo III da Lei do Bem aumentou, mas as informações registradas em PD&I sofreram redução. Provavelmente, tal fato tenha sido decorrente dos efeitos colaterais gerados pelo próprio cenário macroeconômico desfavorável que, até certo ponto, desestimulou ou inibiu novos investimentos em atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica.*

*Apesar deste cenário é importante ressaltar que o crescimento contínuo do número de adesão das empresas em participar da referida Lei demonstra, por parte das empresas, um grau de confiança e de reconhecimento de que investir em PD&I seja uma das alternativas para que as empresas nacionais possam se tornar eficientes e competitivas para enfrentar a acirrada competição internacional decorrente da globalização do mercado.*

*A equipe técnica da CGIT/SETEC entende que as metas propostas precisam ser revisadas uma vez que o cenário macroeconômico encontra-se em fase de mudanças.*

***Remuneração dos colaboradores envolvidos no Capítulo III da Lei do Bem***

*Em período de 2010-2012 existiam apenas 3 servidores envolvidos no sistema operacional do Capítulo III da Lei do Bem, sendo o Coordenador-*



*Geral de Inovação Tecnológica, Reinaldo Fernandes Danna, o Coordenador de Incentivos ao Desenvolvimento Tecnológico, Carlos Alberto Lima Neri, e a Analista de C&T, Caroline Viriato Memória. O somatório aproximado da remuneração bruta mensal destes três servidores era R\$ 51.106,00 (cinquenta e um mil, cento e seis mil reais).*

*Além destes servidores, existiam 2 funcionários de apoio técnico com salário mensal na faixa de R\$ 1.300,00 (um mil e trezentos reais) cada.*

*Os demais membros citados foram agregados à equipe a partir de 2013.*

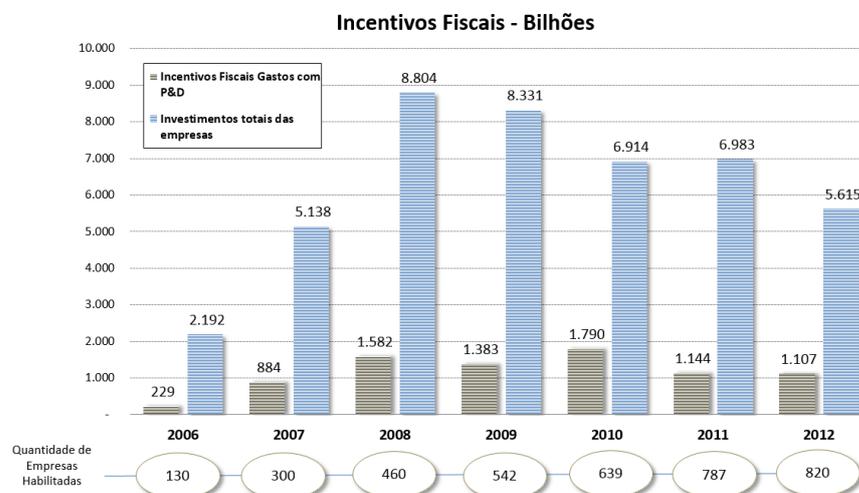
**Tabela 2 – Valores Renunciados e Contrapartida do Benefício Fiscal (t-4 – t-7)**

**R\$ bilhões**

Ano-base	Número de empresas beneficiadas	Volume da renúncia de receitas (Tributos dispensados)	Contrapartida (Investimento em PD&I)
2006	130	0,229	2.192
2007	300	0,884	5.138
2008	460	1.582	8.804
2009	542	1.790	8.311
2010	670	1.790	8.911
2011	787	1.441	6.983
2012	820	1.108	5.616
<b>TOTAIS</b>	<b>3.709</b>	<b>8.824</b>	<b>45.955</b>

*Fonte: CGIT/SETEC/MCTIC*

**Gráfico - Valores Renunciados e Contrapartida do Benefício Fiscal**



### **Comentários aplicáveis aos itens “b” e “c” da pag. 13 do modelo AGRE**

As concessões dos incentivos fiscais no âmbito do Capítulo III da Lei do Bem ocorrem sob a forma de “adesão das empresas”. Para tanto, as empresas precisam preencher os seguintes pré-requisitos básicos:

- ✓ operar em regime de lucro real no Ano – Básico pretendido
- ✓ tenham plena convicção de que realizaram atividades de PD&I.

Tais condições têm rebatimento tanto para a questão da entrada como para a saída do Capítulo III da Lei do Bem.

Outro fator que concorre diretamente na não entrada (adesão) da empresa diz respeito ao elevado grau de desconhecimento da existência da Lei do Bem e inexistência de gestão tecnológica numa boa parte das empresas.

Quanto ao aspecto do padrão das empresas pode-se afirmar que quase 100% das empresas beneficiárias são do porte de “grandes empresas”.

Os setores de Mecânica e Transportes, Eletroeletrônica, Química, Alimentos e de Software são os que mais tem investido em PD&I e, por consequência, gerado maior demanda pelos incentivos fiscais da Lei do Bem.

### **Tabela Cumulativa de Benefícios Fiscais da Lei do Bem com Outros Regimes**

A Tabela não foi preenchida devido aos seguintes motivos:

- 1) Não temos clareza de quais seriam os “outros regimes” a serem considerados;
- 2) Por consequência, não temos informações precisas dos “outros regimes”.

Estamos envidando esforços para que no próximo preenchimento do AGRE tenhamos todas as informações pertinentes.

Definimos como “outros regimes” os incentivos concedidos:

- ✓ Lei nº 2.826/2003, com as alterações introduzidas pelas Lei Nº. 2.879, de 31 de março de 2004, Lei nº 2.927/04, de 17 de novembro de 2004 e Lei Nº. 3.022, de 28 de dezembro de 2005 - SUFRAMA,
- ✓ Lei nº 8.248/1991 – Lei de Informática,
- ✓ Lei nº 12.715/2012 – Programa INOVAR-AUTO
- ✓ Lei nº 9.940/1997 e Lei nº 9.826/1999 - INCENTIVOS REGIONAIS.

Item f) quantidade de patentes e de registro de cultivares gerados a partir dos benefícios fiscais da Lei do Bem, conforme declarado pelas empresas beneficiadas, em relação ao último exercício cujos dados dos FormP&D já estejam consolidados.



No formulário FormP&D consta apenas o número de patentes solicitadas e não as geradas. A equipe técnica irá providenciar as informações no próximo AGRE.

Item g) número de pessoas jurídicas dedicadas exclusivamente à pesquisa e desenvolvimento tecnológico e que fizeram uso dos benefícios da Lei do Bem, em relação ao último exercício cujos dados dos FormP&D já estejam consolidados.

O indicador constante no FormP&D refere-se a pesquisador pessoa física e não pessoa jurídica. Para aprimorar as informações, a equipe técnica está analisando a possibilidade de inclusão de novo item para obter estas informações das empresas.

h) número e perfil das ICTs contratadas por pessoas jurídicas beneficiadas pela Lei do Bem, em relação ao último exercício cujos dados dos FormP&D já estejam consolidados.

Em 2012 – 6.479 ICTs. Instituições Públicas ou Privadas sem fins lucrativos. Universidades, Institutos de Pesquisas, Associações, etc.

#### **Avaliação de Benefícios Fiscais por meio dos FormP&D – Tabela 8 do AGRE**

Ano-base*	Formulários apresentados	Formulários apresentados com análise técnica concluída**	Formulários cuja análise foi objeto de recurso administrativo	Formulários com análise técnica de recurso concluída			
				Qtde. (A)	Qtde. (B)	% (B/A)	Qtde. (C)
2010	875	875	100%				
2011	962	962	100%				
2012	1042	1042	100%				
<b>TOTAIS</b>	<b>2879</b>	<b>2879</b>	<b>100%</b>				

\* t – 1 = exercício imediatamente anterior ao de referência do relatório de gestão, e assim sucessivamente. Ao preencher a tabela definitiva, substituir os códigos pelos exercícios (2014, por exemplo).

A COID/SETEC dispõe destas informações, mas é preciso um levantamento individual das empresas. Na época do preenchimento do AGRE não existia ainda um acompanhamento informatizado dos recursos administrativos, criados pela portaria

\*\* Informar, em nota, quantos não foram analisados no mérito por motivos excepcionais (não utilização de benefício, solicitação de exclusão por parte da empresa beneficiária etc.).

**Ano Base 2010** - 210 empresas (não relacionadas no Anexo I), por apresentarem informações imprecisas e/ou incompatíveis ao atendimento dos dispositivos da Lei nº 11.196/05, acrescidas de 15 empresas que apresentaram resultados fiscais negativos e 11 empresas excluídas a



*pedido das interessadas e que explicitaram no formulário o pleito de incentivos fiscais, também foram encaminhadas à Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB, por meio de relação à parte.*

***Ano Base 2011** - 157 empresas (não relacionadas no Anexo IV), por apresentarem informações imprecisas e/ou incompatíveis ao atendimento dos dispositivos da Lei nº 11.196/05, acrescidas de 30 empresas que apresentaram resultados fiscais negativos e 8 empresas excluídas, sendo 5 a pedido das interessadas e 3 por terem entregue os formulários fora do prazo legal.*

***Ano Base 2012-** 218 empresas (não relacionadas no Anexo IV), por apresentarem informações imprecisas ou incompatíveis ao atendimento dos dispositivos da Lei nº 11.196/05, acrescidas de 34 empresas que apresentaram resultados fiscais negativos e, mais 03 empresas excluídas.*

#### ***Discorrer sobre o tempo médio utilizado para análise dos formulários apresentados no último ano-base e demandas de recursos administrativos***

*As empresas têm o prazo limite de 31 de julho do ano subsequente para apresentarem os seus FormP&D à COID/SETEC/MCTIC. No caso específico do ano-base 2012, a equipe recebeu as informações até 31 de julho de 2013 e apresentou o Relatório Anual de Consolidação em dezembro 2013. Ou seja, o processo de análise e elaboração de relatório foi concluído em 5 (cinco) meses.*

*Os pedidos de reconsideração do ano-base de 2012 só foram recebidos em 2014, após a disponibilização do Relatório Anual no site do MCTIC. Do total da demanda enviada, 34 foram reenquadradas e comunicadas oficialmente à Receita Federal. Para indicar o número preciso de pedidos de reconsideração é necessário um levantamento por empresa porque à época não havia este indicador no sistema operacional do Capítulo III da Lei do Bem.*

#### ***Discorrer sobre o índice de projetos e valores relativos aos projetos de PD&I recusados, bem como os casos de objeto de recurso.***

*No ano base de 2012, foram recusadas 218 empresas por apresentarem informações imprecisas e/ou incompatíveis ao atendimento dos dispositivos da Lei nº 11.196/05. Adicionalmente, 34 apresentaram resultados fiscais negativos e 3 pediram exclusão. No total, 255 empresas foram recusadas.*

*Para saber os valores relativos é necessário um levantamento por empresa porque à época não havia este indicador no sistema operacional do Capítulo III da Lei do Bem.*

#### ***Principais problemas que levam a glosa dos projetos***

*A empresa não caracteriza o risco tecnológico envolvido no projeto;*

*As atividades realizadas muitas vezes envolvem automatizações de rotinas já existentes na empresa;*



*No descritivo do projeto a empresa não destaca o elemento tecnologicamente novo e/ou inovador;*

*Não evidencia se existe aplicação de conhecimento ou técnica de uma nova fórmula;*

*Não descreve quais os avanços científicos e/ou tecnológicos embutidos em cada projeto;*

*Não apresenta a metodologia utilizada no P&D e nem quais as barreiras tecnológicas foram superadas;*

*A empresa descreve projeto de engenharia e modernização do parque industrial enquadrando como projeto de pesquisa;*

*Máquinas e equipamentos modernos são adquiridos para linha de produção da empresa e não para capacitação laboratorial e de uso exclusivo para P&D, dentre outras questões.*

*Para reduzir a incidência das impropriedades por parte das empresas, anualmente a equipe técnica do MCTIC vem introduzindo e/ou aperfeiçoando o conteúdo do FORMP&D para torná-lo mais amigável às empresas e, ao mesmo tempo, melhorar o entendimento da aplicabilidade dos incentivos fiscais da Lei do Bem. A COID/SETEC está criando um Guia de Diretrizes da Lei do Bem, cujo objetivo maior é de reduzir justamente a ocorrência de tais impropriedades.*

#### ***Regionalização dos Investimentos em PD&I – Tabela 10***

*O total de projetos no ano base 2012 foi da ordem de 12.000, cuja distribuição por tipo e região requer implantar no sistema um sofisticado modelo para identificar e quantificar tais indicadores. No momento, não temos como preencher as tabelas em questão. Contudo, faremos o possível para viabilizar esta pendência.*

*Embora persistam dúvidas quanto ao entendimento do que seria próprio e contratado. Na verdade, quando a empresa contrata instituições de ciência, tecnologia e inovações, micro e pequenas empresas e consultores independentes, os valores pagos pelos serviços prestados são próprios. Com efeito, as despesas de tais serviços estão diluídas nos projetos. Ou seja, não temos como identificar por projeto; só temos valores totais para cada modalidade de serviços prestados e por tipo de projeto.”*

A equipe de auditoria considera que a SETEC/MCTI esclareceu todos os itens levantados, seja pela prestação das informações, seja pelos esclarecimentos apresentados sobre a impossibilidade de coleta dos dados solicitados.

Cabe destacar que o exercício de 2015 é o primeiro em que o preenchimento de tal Anexo é obrigatório.

