v7.n11.2026

REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

EXECUÇÃO, ELEGIBILIDADE E PROVA: O EPISÓDIO DAS GLOSAS EM PROJETOS DE PD&I DA LEI DE INFORMÁTICA (2016–2019)

EXECUTION, ELIGIBILITY AND EVIDENCE: THE DISALLOWANCE EPISODE IN R&D&I PROJECTS UNDER THE BRAZILIAN INFORMATICS LAW (2016–2019)

EJECUCIÓN, ELEGIBILIDAD Y PRUEBA: EL EPISODIO DE DESESTIMACIONES EN PROYECTOS DE I+D+I DE LA LEY DE INFORMÁTICA BRASILEÑA (2016–2019)

Daniela Medeiros Cedro[1], Charles Ysaacc da Silva Rodrigues[2]

e7119445
https://doi.org/10.47820/recima21.v7i11.9445

PUBLICADO: 11/2026

RESUMO

Este artigo analisa o episódio das glosas em investimentos em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) apoiados pela Lei de Informática entre 2016 e 2019, quando o então Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) examinou prestações de contas acumuladas de exercícios anteriores. Trata-se de pesquisa documental qualitativa, baseada em legislação, exposições de motivos, decisões do Tribunal de Contas da União, relatórios da Controladoria-Geral da União e documentos do debate legislativo e da Organização Mundial do Comércio. A análise distingue três planos (execução, elegibilidade e prova) e quatro dimensões (técnica, financeira, documental e de governança). Os resultados mostram que o episódio decorreu da análise em massa, a partir de 2016, de um passivo de relatórios acumulado desde a década anterior e já apontado pelos órgãos de controle, segundo metodologia definida após a realização dos investimentos. Os fundamentos documentados das glosas concentram-se nos planos da elegibilidade e da prova, e as cifras associadas ao episódio medem grandezas distintas, como renúncia fiscal, investimentos declarados e débitos preliminares. A resposta institucional combinou regularização financeira e mudanças procedimentais, sem redefinir os critérios de elegibilidade nem validar retrospectivamente os investimentos questionados. Conclui-se que a demonstração dos investimentos em PD&I deve ser tratada como atividade contínua de gestão ao longo do ciclo de vida dos projetos e do arranjo entre empresas e ICTs, sem afastar a responsabilidade estatal pela clareza dos critérios e pela análise tempestiva.

PALAVRAS-CHAVE: Glosa. Lei de Informática. Prestação de contas. Pesquisa e desenvolvimento. Análise documental.

ABSTRACT

This article analyzes the episode of disallowances of Research, Development and Innovation (R&D&I) investments supported by the Brazilian Informatics Law between 2016 and 2019, when the then Ministry of Science, Technology, Innovations and Communications (MCTIC) reviewed accumulated reports from previous fiscal years. It is a qualitative documentary study based on legislation, explanatory memoranda, decisions of the Federal Court of Accounts, reports of the Office of the Comptroller General, and documents from the legislative debate and the World Trade Organization.

[1] Universidade Internacional Ibero-Americana. Mestre em Engenharia de Teleinformática pela Universidade Federal do Ceará, doutoranda em Projetos e gestora de projetos de PD&I (Brasil).
[2] Universidad de Guanajuato. Doutor em Psicologia e Relações Interculturais e professor pesquisador (México).

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

The analysis distinguishes three planes (execution, eligibility and evidence) and four dimensions (technical, financial, documentary and governance). The results show that the episode stemmed from the mass review, starting in 2016, of a backlog of reports accumulated since the previous decade and already identified by oversight bodies, under a methodology defined after the investments had been made. The documented grounds for disallowance concentrate on the eligibility and evidence planes, and the figures associated with the episode measure distinct magnitudes, such as tax expenditure, declared investments and preliminary debts. The institutional response combined financial regularization and procedural changes, without redefining eligibility criteria or retrospectively validating the questioned investments. It is concluded that the demonstration of R&D&I investments should be treated as a continuous management activity throughout the project life cycle and the company–research institution arrangement, without removing the State's responsibility for clear criteria and timely review.

KEYWORDS: *Disallowance. Informatics Law. Accountability. Research and development. Documentary analysis.*

RESUMEN

Este artículo analiza las desestimaciones de inversiones en Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i) apoyadas por la Ley de Informática brasileña entre 2016 y 2019, cuando el entonces Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovaciones y Comunicaciones (MCTIC) examinó rendiciones de cuentas acumuladas de ejercicios anteriores. Se trata de una investigación documental cualitativa basada en legislación, exposiciones de motivos, decisiones del Tribunal de Cuentas de la Unión, informes de la Contraloría General de la Unión y documentos del debate legislativo y de la Organización Mundial del Comercio. El análisis distingue tres planos (ejecución, elegibilidad y prueba) y cuatro dimensiones (técnica, financiera, documental y de gobernanza). Los resultados muestran que el episodio derivó del análisis masivo, desde 2016, de un pasivo de informes acumulado desde la década anterior y ya señalado por los órganos de control, según una metodología definida tras la realización de las inversiones. Los fundamentos documentados se concentran en los planos de la elegibilidad y de la prueba, y las cifras asociadas al episodio miden magnitudes distintas, como renuncia fiscal, inversiones declaradas y débitos preliminares. La respuesta institucional combinó regularización financiera y cambios procedimentales, sin redefinir los criterios de elegibilidad ni validar retrospectivamente las inversiones cuestionadas. Se concluye que demostrar las inversiones en I+D+i debe ser una actividad continua de gestión, a lo largo de los proyectos y de la relación entre empresas e instituciones de investigación, sin eximir al Estado de la responsabilidad por criterios claros y análisis oportunos.

PALABRAS CLAVE: *Desestimación de gastos. Ley de Informática. Rendición de cuentas. Investigación y desarrollo. Análisis documental.*

INTRODUÇÃO

A Lei nº 8.248/1991 vincula incentivos à capacitação tecnológica e à competitividade do setor de tecnologias da informação e comunicação à realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Essa vinculação institui uma obrigação de demonstração: além de aplicar recursos, a empresa beneficiária deve comprovar o atendimento das condições legais. A execução por Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) acrescenta uma

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

interface organizacional entre quem realiza as atividades e quem responde pela obrigação perante o poder público (BRASIL, 1991a).

Entre 2016 e 2019, essa obrigação ganhou centralidade, quando o então Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) intensificou a análise de prestações de contas acumuladas. A exposição de motivos da Medida Provisória (MP) nº 810/2017 registra um passivo de relatórios relativos aos exercícios de 2004 a 2015 e informa glosas da ordem de 60% dos valores investidos por empresas situadas fora da área de abrangência da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) (BRASIL, 2017). O recorte de 2016 a 2019 corresponde ao período de análise e de resposta institucional; não significa que os investimentos questionados tenham sido executados apenas nesses anos.

A resposta normativa foi rápida. A Lei nº 13.674/2018 estabeleceu condições para o tratamento dos débitos e reforçou a participação da auditoria independente na verificação dos investimentos, e a Lei nº 13.969/2019 alterou o mecanismo de incentivo para crédito financeiro (BRASIL, 2018; BRASIL, 2019). A reformulação ocorreu também no contexto da contestação de programas brasileiros de incentivo, entre eles o da Lei de Informática, na Organização Mundial do Comércio (OMC) (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2017, 2018). Essas mudanças são marcos do contexto regulatório; sua sucessão temporal não autoriza atribuir toda a reformulação da política exclusivamente às glosas.

O episódio expõe um problema que vai além do caso brasileiro: a relação entre atividade executada, enquadramento normativo e prova apresentada. Um dispêndio efetivamente realizado pode não satisfazer as condições do incentivo; uma atividade potencialmente elegível pode ser descrita ou comprovada de maneira insuficiente. Distinguir essas situações é condição para compreender por que investimentos são glosados e o que as organizações podem fazer a respeito. Apesar de sua magnitude, o episódio foi abordado apenas de forma tangencial na literatura acadêmica. Scholze (2016) analisou o acúmulo de relatórios sem exame e de valores glosados e propôs o reinvestimento desses valores antes das respostas normativas que se seguiram; Matos (2024) e Honório (2024) mencionam as glosas e o passivo de relatórios ao tratar da evolução do regime e do controle da renúncia fiscal. No levantamento realizado, não foram localizados estudos que analisem o episódio em seu desenvolvimento, da MP nº 810/2017 à Lei nº 13.969/2019, com base em fontes primárias.

O problema de pesquisa é assim formulado: como se constituiu o episódio de glosas em projetos de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) da Lei de Informática entre 2016 e 2019, como o Estado respondeu a ele e o que ele revela sobre a demonstração de atividades e dispêndios de PD&I?

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

O objetivo geral é analisar, a partir de fontes documentais oficiais, a constituição do episódio de glosas da Lei de Informática entre 2016 e 2019, a resposta institucional a ele e suas implicações para a demonstração de investimentos em PD&I. Os objetivos específicos são: (a) reconstruir a cronologia do episódio, do passivo de relatórios à reformulação do regime; (b) caracterizar os motivos de glosa registrados nas fontes oficiais; (c) analisar os instrumentos da resposta institucional; e (d) discutir o que o episódio revela sobre a distinção entre execução técnica, elegibilidade normativa e suficiência da prova.

A justificativa é dupla. No plano teórico, o estudo contribui para o tratamento analítico, baseado em fontes primárias, de um episódio pouco examinado pela literatura acadêmica, considerando os limites do levantamento realizado, distinguindo grandezas e categorias que costumam ser confundidas. No plano aplicado, contribui para que empresas beneficiárias e ICTs compreendam o risco regulatório como problema de produção de prova ao longo do projeto, e não apenas no momento do reporte. O estudo dialoga ainda com uma agenda de pesquisa voltada às organizações do Norte e do Nordeste vinculadas ao regime nacional da Lei de Informática; essa pertinência regional não implica pressupor menor maturidade dessas organizações nem incorporar o regime da Zona Franca de Manaus.

Este artigo integra pesquisa de doutorado que inclui também uma revisão sistemática da literatura, pré-registrada, sobre fatores de risco na prestação de contas de projetos de PD&I. Os dois estudos são independentes: este artigo não apresenta resultados daquela revisão. Além desta introdução, o texto apresenta o referencial teórico (seção 1), a metodologia (seção 2), os resultados e a discussão (seção 3) e as considerações finais (seção 4).

1. REFERENCIAL TEÓRICO

1.1. Elegibilidade e demonstração dos investimentos

A prestação de contas no regime incentivado precisa demonstrar a correspondência entre os recursos aplicados e as atividades admitidas pela legislação. A Lei nº 8.248/1991 estabelece o vínculo entre benefício e investimento; a Lei nº 13.674/2018 acrescenta mecanismos de verificação e de tratamento de obrigações não atendidas. O Relatório Demonstrativo Anual (RDA) integra essa relação, mas seu preenchimento é apenas a forma de apresentação de informações produzidas no curso da execução (BRASIL, 1991a; BRASIL, 2018).

Neste artigo, glosa designa o não reconhecimento, total ou parcial, de atividades ou dispêndios declarados para cumprir a obrigação de investimento. O termo não é utilizado como

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

sinônimo automático de fraude, inexistência da atividade ou irregularidade financeira. A natureza do questionamento depende da fundamentação do ato de análise e da possibilidade de esclarecimento, complementação ou contestação prevista no regime aplicável.

Para organizar a análise, distinguem-se três planos. O primeiro corresponde à realização da atividade e do pagamento. O segundo se refere à elegibilidade do objeto, do período e do dispêndio no regime normativo aplicável. O terceiro envolve a suficiência e a coerência das evidências. Essa distinção é analítica: os planos podem se sobrepor, mas não devem ser confundidos no diagnóstico de um parecer. Ela encontra correspondência na leitura de Scholze (2016), para quem a glosa pode decorrer da ausência de regras claras de análise dos relatórios, da deficiência de comprovação ou da não consideração das atividades como pesquisa e desenvolvimento.

Também é necessário separar o caráter inovador de uma solução para a organização de seu enquadramento como atividade incentivável. A inovação abrange produtos e processos novos ou significativamente melhorados que tenham sido disponibilizados ou colocados em uso, conceito que não se confunde com toda atividade de pesquisa e desenvolvimento (OECD; EUROSTAT, 2018). Na aplicação ao regime brasileiro, essa referência conceitual deve ser confrontada com a legislação e os critérios administrativos vigentes em cada período, e não usada isoladamente para decidir a elegibilidade.

1.2. Gestão de projetos sob incerteza e produção de evidências

A complexidade dos projetos pode decorrer da estrutura de participantes, da incerteza, da dinâmica, do ritmo e de componentes sociopolíticos. A revisão de Geraldi, Maylor e Williams (2011) sistematiza essas dimensões. No contexto de PD&I, elas ajudam a explicar por que mudanças de percurso e dependência de conhecimento especializado exigem mecanismos de acompanhamento capazes de registrar as decisões e seu fundamento.

Catto e Maccari (2021) discutem a gestão de projetos de inovação como campo que articula diferentes disciplinas e atores. A transposição dessa perspectiva para a prestação de contas sugere examinar não apenas a entrega final, mas também as atividades e decisões que a produziram.

A flexibilidade gerencial pode coexistir com disciplina documental. A alteração de uma solução, por exemplo, exige preservar o problema investigado, a justificativa da mudança, sua aprovação e as consequências para os recursos. Registros de experimentos sem êxito também podem contribuir para demonstrar o trabalho realizado, desde que relacionados ao objetivo do

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

projeto e às condições de elegibilidade. O insucesso técnico, por si só, não permite concluir que todas as despesas sejam elegíveis ou inelegíveis.

A rastreabilidade é entendida como a possibilidade de reconstruir a relação entre requisito, atividade, responsável, período, dispêndio e evidência. Ela não depende apenas da quantidade de documentos armazenados: documentos numerosos, mas desconectados do projeto, podem ter pouca utilidade probatória. O desafio gerencial consiste em registrar informação pertinente no momento de sua produção e manter identificadores que permitam sua recuperação e conferência.

1.3. Governança e prestação de contas

A governança define o ambiente institucional em que decisões de projeto são tomadas, estabelece responsabilidades e articula objetivos organizacionais. Musawir, Abd-Karim e Mohd-Danuri (2020) destacam a necessidade de adequar orientações de governança aos contextos dos projetos. Para projetos incentivados, isso implica examinar como se distribuem as atribuições da empresa beneficiária, da ICT executora, da gestão técnica, das áreas de controle e da auditoria.

A *accountability* amplia a análise para a relação de prestação e avaliação das contas. Fan (2025) sistematiza a literatura sobre organizações públicas e indica diferentes bases intelectuais e caminhos de pesquisa. Esse referencial é mobilizado aqui para discutir a relação entre informação, responsabilidade e avaliação.

No arranjo empresa–ICT, a distribuição de tarefas pode gerar descontinuidade informacional: quem conhece o experimento pode não conhecer a classificação financeira, enquanto quem registra a despesa pode não identificar sua finalidade técnica. Uma governança orientada à demonstração precisa estabelecer o responsável pela produção, validação e guarda da evidência, bem como o procedimento para resolver divergências antes do reporte.

O risco regulatório é definido operacionalmente como a possibilidade de não reconhecimento de atividades ou investimentos em razão de incompatibilidade com exigências normativas ou de insuficiência de sua demonstração. Essa definição admite fatores internos e externos: falhas de execução e registro, ambiguidades de interpretação, mudanças normativas e demora na avaliação. Não pressupõe que o não reconhecimento decorra sempre de mudança de critério ou de comportamento inadequado da organização.

Para a leitura dos documentos, adotam-se quatro dimensões analíticas, sem funcionarem como categorias fechadas: a técnica, que examina a caracterização das atividades e sua relação com o objetivo do projeto; a financeira, que observa identificação, mensuração,

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

período e alocação dos dispêndios; a documental, que focaliza suficiência, consistência e rastreabilidade da prova; e a de governança, que considera responsabilidades, decisões e coordenação entre atores. Um mesmo questionamento pode envolver mais de uma dimensão.

2. METODOLOGIA

Trata-se de pesquisa qualitativa, de natureza documental e de caráter descritivo e analítico. O objeto é o episódio de glosas em projetos de PD&I da Lei de Informática no período de 2016 a 2019, entendido como o intervalo em que se concentraram a análise acumulada das prestações de contas e a resposta institucional a ela.

A opção pela pesquisa documental decorre da ausência de estudos acadêmicos sobre o episódio. Levantamento realizado em 8 de outubro de 2026 no Google Acadêmico, na SciELO, na Spell e na BDTD, com as expressões "glosa" e "Lei de Informática", "Medida Provisória 810", "Lei 13.674" e "Lei de Informática" e "prestação de contas", identificou apenas abordagens tangenciais do tema (SCHOLZE, 2016; MATOS, 2024; HONÓRIO, 2024) e nenhum trabalho que analisasse o episódio com base em fontes primárias. Por se restringir a quatro bases e a quatro expressões de busca, o levantamento não esgota a produção sobre o tema. O *corpus* é composto, assim, por fontes primárias públicas, em seis categorias: (a) legislação e exposições de motivos; (b) atos infralegais e orientações do ministério responsável; (c) relatórios oficiais sobre os resultados e a gestão da política; (d) decisões e relatórios de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU); (e) documentos da Organização Mundial do Comércio sobre a disputa relativa aos incentivos brasileiros; e (f) matérias da imprensa geral e especializada. As cinco primeiras categorias sustentam as afirmações sobre fatos, datas e valores. As matérias jornalísticas são fonte complementar sobre a repercussão pública do episódio e as estimativas que circularam à época, e não fundamentam, isoladamente, afirmações factuais. O núcleo do *corpus* corresponde aos documentos do período de 2016 a 2019. Documentos anteriores e posteriores, como a auditoria operacional de 2014 e as decisões de monitoramento, foram usados para situar o episódio, sem fundamentar isoladamente conclusões sobre ele. De cada decisão foi utilizado o inteiro teor, e não notícias ou resumos.

A seleção dos documentos obedeceu a quatro critérios: (i) autoria institucional identificável ou registro em canal oficial de acesso público; (ii) relação direta com a análise das prestações de contas da Lei de Informática, com as glosas ou com as respostas normativas e institucionais a elas, incluídos seus antecedentes e desdobramentos imediatos; (iii) disponibilidade do inteiro teor; e (iv) contribuição para ao menos um dos objetivos específicos.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

Foram excluídos documentos sem autoria identificável, versões resumidas ou noticiosas de decisões cujo inteiro teor estava disponível e documentos relativos a regimes distintos, como o da Zona Franca de Manaus, salvo quando utilizados expressamente para comparação. A localização combinou consultas aos portais oficiais da Presidência da República, do TCU, do ministério responsável, do Congresso Nacional e da OMC com o rastreamento das referências cruzadas entre os próprios documentos e das fontes citadas nos estudos acadêmicos identificados no levantamento. O Quadro 1 apresenta o corpus resultante.

Quadro 1. Corpus documental da análise

Nº	Documento	Órgão	Data	Categoria
D1	Exposição de Motivos Interministerial nº 6/2017 (MP nº 810/2017)	MDIC/MCTIC/MF	24/11/2017	Legislação e exposição de motivos
D2	Lei nº 13.674/2018	Presidência da República	11/06/2018	Legislação
D3	Lei nº 13.969/2019	Presidência da República	26/12/2019	Legislação
D4	Relatórios do Painel e do Órgão de Apelação (WT/DS472, WT/DS497)	OMC	2017–2018	Documentos internacionais
D5	Acórdão nº 458/2014-Plenário (auditoria operacional, TC 013.747/2013-4)	TCU	26/02/2014	Controle externo
D6	Acórdão nº 1.905/2014-Plenário (levantamento, TC 015.436/2013-6)	TCU	16/07/2014	Controle externo
D7	Acórdão nº 729/2018-Plenário (monitoramento, TC 001.278/2017-7)	TCU	04/04/2018	Controle externo
D8	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201600633 (Sepin, exercício 2015)	CGU	31/08/2016	Controle interno
D9	Apresentações nas audiências públicas da comissão mista da MP nº 810/2017: MCTIC (2), associação do setor (1) e empresa beneficiária (1)	Congresso Nacional	20 e 21/03/2018	Debate legislativo
D10	Relatórios de Resultados da Lei de Informática, anos-base 2016 a 2019	MCTI/SEMPI	2021–2023 (versões consultadas)	Relatórios oficiais (contexto)
D11	Matéria "Lei de Informática será alterada por MP…" (AQUINO, 2017)	Telesíntese	2017	Imprensa (fonte complementar)

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

Nº	Documento	Órgão	Data	Categoria
D12	Matéria "Lei de Informática destrava até R$ 5 bilhões…" (OLIVEIRA, 2018)	Folha de S.Paulo	jul. 2018	Imprensa (fonte complementar)

Fonte: elaborado pela autora (2026).
Siglas: CGU – Controladoria-Geral da União; MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações; MCTIC – Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; MDIC – Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; MF – Ministério da Fazenda; OMC – Organização Mundial do Comércio; SEMPI – Secretaria de Empreendedorismo e Inovação; TCU – Tribunal de Contas da União.

Os documentos foram avaliados quanto à autenticidade, à credibilidade, à representatividade e ao significado, conforme Scott (1990). A análise seguiu três etapas: leitura integral e organização cronológica dos eventos; identificação, em cada documento, dos motivos de glosa e dos instrumentos de resposta, classificados nos três planos e nas quatro dimensões descritos no referencial teórico, com abertura para categorias emergentes; e confronto entre documentos. Afirmações factuais, especialmente datas e valores, foram confrontadas entre documentos sempre que possível, com identificação do universo e do denominador de cada cifra; quando provenientes de fonte única, são atribuídas expressamente ao documento de origem.

A autora atua profissionalmente no campo investigado, o que constitui vantagem, pela familiaridade com o regime normativo, e risco, pela possibilidade de leitura orientada por pressuposições da prática. Como medidas de mitigação, restringiu-se o *corpus* a documentos públicos, sem uso de informações obtidas em razão do vínculo profissional, e registrou-se a página ou o trecho de cada documento que sustenta as afirmações apresentadas.

Uso de inteligência artificial. Utilizou-se a ferramenta Claude (Anthropic), modelo Claude Opus 5.5, como apoio na estruturação e na redação do manuscrito, na localização e na extração de trechos dos documentos reunidos pela autora, na indicação de fontes complementares e na tradução do título, do resumo e das palavras-chave. Todos os trechos e dados foram conferidos pela autora nos documentos originais, e as decisões sobre a composição do *corpus*, a interpretação das fontes e as conclusões couberam à autora.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1. Antecedentes: o passivo de relatórios e o ciclo de controle

O episódio de 2016 a 2019 tem antecedentes documentados pelo controle externo. Em auditoria operacional concluída em 2014, o Tribunal de Contas da União constatou que a Secretaria de Política de Informática (Sepin) havia analisado conclusivamente cerca de metade

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

dos 975 relatórios recebidos entre 2006 e 2008 e apenas um quarto dos relatórios recebidos entre 2009 e 2011, com passivo informado de 1.526 relatórios referentes a 2006–2011 e tendência de crescimento. O Tribunal associou o problema ao descompasso entre a missão da unidade e sua força de trabalho, que também limitava a realização de inspeções (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014a, p. 25–27).

No mesmo ano, levantamento sobre políticas industriais baseadas em renúncia tributária condicionada registrou o estoque elevado e antigo de relatórios pendentes de análise conclusiva e de débitos de aplicação insuficiente não recolhidos (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014b, p. 7). O mesmo documento descreve um traço central do regime: era comum que projetos fossem glosados depois de realizados, por não serem reconhecidos como pesquisa e desenvolvimento, sem que as empresas dispusessem de procedimento de consulta prévia sobre o enquadramento. Na Zona Franca de Manaus, ao contrário, a anuência prévia ao projeto impedia glosas posteriores por esse motivo (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014b, p. 31).

A Controladoria-Geral da União (CGU) registrou que, em 2013, o estoque havia chegado a 1.900 relatórios, referentes a 2006–2012, associados a cerca de R$ 14,8 bilhões em renúncia do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o equivalente a 82% da renúncia concedida no âmbito da lei entre 2008 e 2012. Para eliminá-lo, o ministério firmou em 2014 termo de execução descentralizada com o Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer, que contratou sua fundação de apoio para analisar os relatórios, e aprovou em 2015 uma metodologia específica de análise. Até a auditoria, haviam sido emitidos 364 pareceres, cerca de 19% do estoque. A CGU apontou ainda que dez empresas concentravam mais de 70% do valor dos benefícios de IPI correspondente aos relatórios pendentes que não haviam sido usados na validação da metodologia (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016, p. 20, 31-34, 39).

3.2. O boom das glosas

O episódio corresponde à análise em massa desse estoque. Segundo o monitoramento realizado pelo TCU, o ministério analisava 105 relatórios em 2013, 251 em 2014 e 259 em 2015, quando chegavam mais de 500 novos relatórios por ano; o estoque passou de 1.897 em 2014 para 2.153 em 2015 e 2.432 em 2016. Com a adoção da nova metodologia, 1.111 relatórios foram analisados em 2016, aumento de 328% em relação ao ano anterior, e outros 1.147 até junho de 2017. O estoque caiu para 1.857 relatórios no início de 2017, com previsão de 698 ao fim daquele ano e de eliminação até o fim de 2018 (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018). O universo envolvido era de aproximadamente 500 empresas beneficiárias por ano: 511

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

entregaram o relatório do ano-base 2016 e 479 o do ano-base 2019 (MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES, 2021, 2023).

Em poucos anos, portanto, foram analisados relatórios relativos a cerca de uma década de investimentos, segundo uma metodologia elaborada depois que esses investimentos haviam sido realizados e declarados. É nesse descompasso temporal que se concentra o episódio: as glosas incidiram sobre atividades executadas sob critérios cuja aplicação as empresas só conheceram no momento da análise.

O diagnóstico apresentado pelo próprio ministério ao Congresso Nacional, em 2018, confirma a dimensão do passivo. Em 2016, havia 3.801 relatórios referentes a 2006–2014, abrangendo 20.424 projetos e R$ 8,4 bilhões em PD&I declarado; desses, apenas 1.494 relatórios, com 3.123 projetos e R$ 0,41 bilhão, haviam sido analisados, restando 2.307 relatórios e R$ 8 bilhões por analisar, além de cerca de 600 novos relatórios do ano-base 2015. O ministério atribuiu o quadro à insuficiência de equipe e a procedimentos "caso a caso" e "pouco padronizados", mencionando ainda recomendações não atendidas dos órgãos de controle, gestores julgados em processos de controle e um inquérito instaurado no Ministério Público Federal (GONTIJO, 2018).

A outra face do episódio aparece no relato de uma empresa beneficiária na mesma comissão. Segundo a empresa, a análise exigiu a reescrita, em poucos meses, de nove anos de relatórios (2006 a 2014), referentes a quase 500 projetos executados com diferentes instituições, em paralelo à apresentação do relatório anual corrente; cerca de 30% de seus pesquisadores foram dedicados a essa tarefa, e foram contratadas duas consultorias e um escritório de advocacia (CONGRESSO NACIONAL, 2018). O relato, que expressa a posição de uma das partes, ilustra o plano da prova: anos depois da execução, a demonstração de projetos já concluídos precisou ser reconstruída. Entre os avanços esperados da medida provisória, a mesma apresentação lista a aprovação prévia dos projetos de inovação, justamente o mecanismo cuja ausência o TCU havia apontado em 2014.

A exposição de motivos da MP nº 810/2017 reconhece restrições estruturais do ministério para a análise e fornece evidência do diagnóstico governamental que fundamentou a medida, mas não uma distribuição completa das causas de cada glosa; no trecho em que informa glosas da ordem de 60% dos valores investidos fora da área de abrangência da SUFRAMA, tampouco detalha o denominador por ano-base (BRASIL, 2017, itens 7 e 10).

O controle externo já havia descrito o impacto dessas glosas tardias: pareceres que exigiam valores relativos a anos muito anteriores, com multa de 12% e atualização monetária, podiam alcançar cifras milionárias, a serem pagas em poucos dias, com efeitos sobre o caixa

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

das empresas (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014b). Scholze (2016) descreve a situação da empresa glosada como um triplo gravame: ela realizou o investimento, precisou provisionar o mesmo valor diante do risco de glosa e deixou de realizar lucro sobre o valor provisionado.

As cifras associadas ao episódio medem grandezas distintas e devem ser interpretadas conforme sua natureza e seu estágio de apuração. Os R$ 14,8 bilhões apontados pela CGU correspondem à renúncia fiscal associada aos relatórios pendentes de análise, e não ao valor glosado (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016, p. 20, 31). Os R$ 8,4 bilhões apresentados pelo ministério correspondem aos investimentos em PD&I declarados nos relatórios de 2006 a 2014 (GONTIJO, 2018). Já o TCU apresenta R$ 9,238 bilhões como valores que deveriam ser investidos em PD&I entre 2007 e 2015, mas, no item 210 do mesmo relatório, menciona mais de R$ 9 bilhões como débitos de aplicação insuficiente. Essa diferença de classificação impede tratar a cifra, sem esclarecimentos adicionais, como medida inequívoca dos investimentos ou das glosas (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018, p. 31). A CGU, por sua vez, discrimina débitos decorrentes de glosas nos primeiros 364 pareceres, no montante de aproximadamente R$ 139 milhões nominais e R$ 249,4 milhões atualizados, registrando o esclarecimento da Sepin de que esses valores resultavam de análises preliminares e não terminativas, sujeitas a recurso administrativo (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016, p. 32, 40). A exposição de motivos da MP nº 810/2017 informa glosas da ordem de 60% dos valores investidos pelas empresas fora da área de abrangência da SUFRAMA (BRASIL, 2017, item 7), enquanto a imprensa divulgou estimativas de até R$ 5 bilhões (AQUINO, 2017; OLIVEIRA, 2018). Renúncia fiscal, investimentos declarados, obrigações de investimento, débitos preliminarmente apurados e estimativas de débito potencial constituem, portanto, grandezas distintas, cuja interpretação exige considerar tanto a base de cálculo quanto o estágio administrativo de apuração.

Os registros documentais permitem distinguir fundamentos das glosas e condições institucionais de sua apuração, cuja classificação nos três planos e nas quatro dimensões constitui uma interpretação analítica deste estudo. No plano da elegibilidade, o TCU registra glosas de projetos executados que não foram reconhecidos como PD&I nos termos da legislação, fundamento situado na dimensão técnica, e ressalta que o enquadramento do projeto não assegurava, por si só, a aceitação de seus dispêndios, distinção que alcança a dimensão financeira (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014b, p. 31). No plano da prova, a CGU registra o esclarecimento da Sepin de que empresas notificadas poderiam apresentar, em recurso, informações ou dados considerados insuficientes, evidenciando a dimensão documental das controvérsias, sem discriminar sua participação no total glosado (CONTROLADORIA-GERAL

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

DA UNIÃO, 2016, p. 40). No plano da execução, os registros de aplicação insuficiente em PD&I expressam o descumprimento apurado da obrigação financeira, mas não permitem concluir, isoladamente, que as atividades não tenham ocorrido, pois a insuficiência reconhecida também pode decorrer da desqualificação técnica ou da insuficiência de demonstração dos dispêndios (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014b, p. 29, 31). Na dimensão de governança, estão documentados o atraso das análises, as limitações de pessoal, a ausência de consulta prévia de enquadramento na Sepin e as deficiências na priorização dos relatórios; esses elementos caracterizam o contexto institucional da apuração, sem constituírem, por si mesmos, motivos específicos de glosa (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014a, p. 25–27; 2014b, p. 31; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016, p. 34). Assim, as fontes sustentam a existência dessas situações, enquanto sua articulação entre execução, elegibilidade e prova, nas dimensões técnica, financeira, documental e de governança, corresponde à leitura proposta pelo estudo; os registros examinados não permitem quantificar cada motivo nem atribuir todas as glosas a falhas documentais, à não execução dos projetos ou à aplicação retroativa de critérios.

3.3. A resposta institucional: da MP nº 810/2017 à Lei nº 13.674/2018

O próprio ministério reconheceu, no curso do monitoramento do TCU, que a formalização de acordos de reinvestimento dos valores glosados dependia de alteração das Leis nº 8.248/1991 e nº 8.387/1991 (BRASIL, 1991a, 1991b; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018, p. 28, item 184). A possibilidade de reinvestimento já havia sido discutida por Scholze (2016, p. 230), que propôs a celebração de acordo substitutivo para direcionar os valores glosados a atividades de PD&I e inovação. A MP nº 810/2017, posteriormente convertida na Lei nº 13.674/2018, integrou essa resposta institucional ao prever mecanismos de reinvestimento e introduzir a auditoria independente na prestação de contas. Nos arts. 3º e 4º, a lei contemplou débitos referentes a anos-base até o exercício encerrado em 31 de dezembro de 2016, com prazo de aplicação de até 48 meses e compromisso mínimo de investimento de 20% do débito a cada 12 meses. A adesão também envolvia, nos termos legais, renúncia ao direito em que se fundava eventual ação judicial e desistência de recurso administrativo relativo aos débitos abrangidos pelo plano (BRASIL, 2018).

Durante a tramitação da medida provisória, o Secretário de Política de Informática apresentou à comissão mista os instrumentos propostos: o acompanhamento da prestação de contas por auditoria independente, com foco “na fiscalização e não no papel”; a elevação, de R$ 15 milhões para R$ 30 milhões, do limite de faturamento apresentado como referência para o relatório simplificado; e o plano de reinvestimento dos débitos até o ano-base 2016, com

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

acréscimo de 12%, atualização pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), prazo de até 48 meses e destinação regulamentada dos recursos (LOPES, 2018, slides 3, 5–6). A associação representativa do setor destacou, entre os resultados esperados, a possibilidade de parcelamento ou reinvestimento dos débitos oriundos de glosas ou de insuficiência de investimentos, a redução da insegurança jurídica e a diminuição do passivo de relatórios acumulado no ministério entre 2004 e 2015 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA ELÉTRICA E ELETRÔNICA, 2018, slides 2–3, 5).

A resposta normativa instituiu, assim, uma via condicionada de regularização dos débitos e modificou os mecanismos de acompanhamento das obrigações. Sua adoção, contudo, não demonstra, por si só, que as glosas anteriores fossem indevidas ou que todos os investimentos questionados estivessem em conformidade com a legislação. Tampouco os objetivos anunciados pelos atores envolvidos comprovam a efetiva redução do passivo ou da insegurança jurídica, resultados cuja avaliação exige evidências posteriores à implementação das medidas.

Sob a perspectiva analítica adotada neste estudo, os instrumentos respondem a problemas distintos e revelam diferentes pressupostos sobre o episódio. O reinvestimento e o parcelamento atuam sobre a regularização do débito e as condições de seu cumprimento, reconhecendo a necessidade de alternativas à cobrança imediata, sem esclarecer, por si mesmos, se a insuficiência apurada decorreu de não execução, inelegibilidade ou deficiência de comprovação. A auditoria independente e o relatório simplificado, por sua vez, incidem sobre a produção, a apresentação e a verificação das informações, sendo compatíveis com um diagnóstico de limitações de capacidade administrativa e de dificuldades no processamento das prestações de contas. Sua adoção, contudo, não comprova que essas limitações tenham sido a causa de todas as glosas. Considerados especificamente, esses instrumentos não redefinem, por si sós, os critérios materiais de elegibilidade das atividades e dos dispêndios, nem tornam elegível um investimento anteriormente rejeitado; eventuais alterações desses critérios dependem de disposições normativas próprias. Essa distinção permite compreender a resposta institucional como uma combinação de medidas de regularização financeira e aperfeiçoamento procedimental, sem confundi-la com o reconhecimento generalizado da validade dos investimentos questionados.

3.4. A reformulação do regime: a Lei nº 13.969/2019 e a disputa na OMC

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

Em paralelo, programas brasileiros de incentivo fiscal, entre eles o da Lei de Informática, foram questionados na Organização Mundial do Comércio (OMC) pela União Europeia e pelo Japão, nos contenciosos DS472 e DS497. Os relatórios do Painel foram circulados em 30 de agosto de 2017, e os do Órgão de Apelação, em 13 de dezembro de 2018. Em 11 de janeiro de 2019, o Órgão de Solução de Controvérsias adotou os relatórios do Órgão de Apelação e os do Painel, conforme modificados pela instância de apelação (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2017, 2018, 2020). A Lei nº 13.969/2019 alterou o mecanismo de incentivo para crédito financeiro (BRASIL, 2019). Em comunicação de 16 de janeiro de 2020, circulada pela OMC no dia seguinte, o Brasil informou que a edição dessa lei havia colocado os programas de Informática e de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (PADIS) em conformidade com suas obrigações perante a organização, dentro do prazo acordado, declarando cumpridas as recomendações e decisões relativas à controvérsia. Essa comunicação registra a posição brasileira sobre o cumprimento das decisões, não constituindo, por si só, uma nova decisão da OMC sobre a compatibilidade das medidas adotadas (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2020, p. 1).

O contencioso na OMC examinou a compatibilidade dos incentivos brasileiros com as regras multilaterais de comércio, abrangendo questões de discriminação tributária, subsídios e exigências de conteúdo local, sem ter por objeto o julgamento das prestações de contas individuais ou das glosas de investimentos em PD&I. Na comissão mista, o representante do ministério registrou expressamente que a questão da OMC não estava sendo tratada na MP nº 810/2017 (GONTIJO, 2018, slide 3), enquanto a associação representativa do setor sustentou que as alterações propostas estavam em harmonia com o relatório do Painel (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA ELÉTRICA E ELETRÔNICA, 2018, slide 4). Essas manifestações situam os dois processos em uma mesma conjuntura de revisão da política, mas não demonstram uma relação causal entre eles. O contencioso internacional contribui, portanto, para compreender o contexto da reformulação do regime de incentivos, sem constituir, por si só, explicação para as glosas ou evidência sobre a regularidade dos investimentos questionados.

A transição para o crédito financeiro modificou a forma de concessão e de cálculo do incentivo, vinculando seu valor aos dispêndios efetivamente aplicados em PD&I, observados os parâmetros e limites legais. No regime da Lei nº 8.248/1991, esses investimentos passaram, assim, a integrar diretamente a apuração do crédito, além de constituírem obrigação das empresas beneficiárias. A mudança, contudo, preservou a exigência de demonstração das atividades e dos resultados, mediante relatórios e pareceres de auditoria independente, nas hipóteses previstas, bem como as consequências da não apresentação ou da não aprovação

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

dos demonstrativos (BRASIL, 2019, arts. 3º, 9º e 12). Na perspectiva deste estudo, permanece, portanto, a necessidade de distinguir execução, elegibilidade e prova: realizar o investimento não assegura seu reconhecimento como dispêndio elegível, e declará-lo não substitui sua adequada comprovação. A nova modalidade de incentivo não elimina, por si só, as controvérsias sobre o enquadramento e a demonstração dos investimentos, tornando sua consistência também relevante para a apuração e a utilização do crédito financeiro.

3.5. O que o episódio revela: execução, elegibilidade e prova

Nos documentos examinados, os fundamentos explicitados para as glosas situam-se sobretudo nos planos da elegibilidade e da prova: de um lado, o não reconhecimento de atividades executadas como PD&I; de outro, a insuficiência de informações para demonstrar os investimentos declarados. Essa concentração diz respeito ao conteúdo dos registros disponíveis, não à distribuição quantitativa das causas, que as fontes não permitem estabelecer. O TCU descreve projetos glosados após sua realização por não enquadramento na legislação, enquanto a CGU registra a possibilidade de complementação, em recurso, das informações consideradas insuficientes nas análises preliminares (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014b, p. 31; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016, p. 40).

A resposta institucional combinou instrumentos voltados à regularização financeira e ao processamento das prestações de contas. O parcelamento e o reinvestimento ofereceram alternativas para o cumprimento dos débitos, enquanto a auditoria independente e a simplificação dos relatórios buscaram modificar as condições de apresentação e verificação das informações (LOPES, 2018, slides 3, 5–6; BRASIL, 2018). Analiticamente, essa combinação expressa o reconhecimento de dificuldades tanto na absorção financeira das cobranças quanto na capacidade institucional de acompanhamento. Como discutido na seção 3.3, essa combinação não equivale à validação retrospectiva dos investimentos questionados.

Para a gestão dos projetos, o episódio evidencia a importância de produzir e organizar a prova ao longo de todo o ciclo de vida, em vez de concentrar sua construção no momento da prestação de contas. No planejamento, isso implica explicitar os objetivos de PD&I, as incertezas técnicas, as atividades previstas e a relação entre os dispêndios e o trabalho proposto. Durante a execução, requer registrar decisões, alterações de escopo, atividades realizadas, resultados intermediários e documentos financeiros, preservando a correspondência entre o que foi executado, o que foi declarado e o que pode ser demonstrado. No encerramento, demanda consolidar essa cadeia de evidências e assegurar sua recuperação durante os períodos aplicáveis de guarda e análise. Trata-se de uma implicação gerencial extraída dos achados,

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

especialmente dos riscos associados à análise tardia e à disponibilidade da documentação, e não de um procedimento integralmente prescrito pelas fontes examinadas (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016, p. 33, 40).

No arranjo empresa–ICT, essa perspectiva exige coordenação entre quem executa as atividades, quem registra os dispêndios e quem responde pela obrigação perante o poder público. A distribuição contratual de tarefas não garante, por si só, que as informações técnicas e financeiras sejam completas, coerentes e acessíveis às partes. Como implicação analítica, convênios e rotinas de acompanhamento devem definir responsabilidades pela produção, revisão, entrega e guarda das evidências, bem como pelo atendimento a diligências e pela documentação de mudanças. As dimensões técnica, financeira e documental precisam, assim, ser articuladas pela governança da relação: a narrativa técnica deve sustentar o enquadramento das atividades; os registros financeiros devem permitir identificar os dispêndios; e os documentos devem estabelecer a ligação verificável entre ambos.

O episódio revela, desse modo, que a demonstração dos investimentos em PD&I constitui uma atividade contínua de gestão, cuja qualidade depende tanto das práticas das empresas e das ICTs quanto da clareza dos critérios e da tempestividade da atuação estatal. Uma documentação consistente não torna elegível uma atividade que não atende à legislação, mas reduz o risco de que uma atividade elegível deixe de ser reconhecida por insuficiência de prova. Preservar essa distinção permite compreender as glosas sem equipará-las automaticamente à não execução dos projetos e sem presumir que sua realização material seja suficiente para demonstrar o cumprimento das obrigações.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou o episódio das glosas em investimentos em PD&I apoiados pela Lei de Informática, entre 2016 e 2019, considerando seus antecedentes, as controvérsias sobre o reconhecimento dos investimentos e as respostas institucionais e normativas. Em resposta ao problema investigado, a análise indica que o episódio resultou da convergência entre um passivo prolongado de prestações de contas, limitações na capacidade administrativa de análise e a intensificação do exame de investimentos realizados em exercícios anteriores. As controvérsias documentadas envolveram tanto o enquadramento das atividades como PD&I quanto a suficiência das informações apresentadas para demonstrar os dispêndios. A glosa, portanto, não pode ser interpretada automaticamente como evidência de não execução do projeto, assim como

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

sua conclusão material não comprova, isoladamente, a elegibilidade de todos os gastos declarados.

Quanto aos objetivos específicos, a pesquisa reconstituiu os antecedentes da análise acumulada dos relatórios, identificou fundamentos e controvérsias registrados nas fontes e examinou as medidas adotadas em resposta ao episódio. A reconstrução documental mostrou que as deficiências de acompanhamento já haviam sido apontadas pelos órgãos de controle antes de 2016. A análise das cifras evidenciou a necessidade de distinguir renúncia fiscal, investimentos declarados, obrigações de investimento e débitos apurados, considerando também o caráter preliminar ou definitivo das decisões. O exame da resposta institucional, por sua vez, permitiu diferenciar os instrumentos de regularização financeira, como o parcelamento e o reinvestimento, das mudanças nos procedimentos de prestação de contas e da reformulação do incentivo em decorrência do contencioso internacional.

A principal contribuição analítica consiste na distinção entre execução, elegibilidade e prova, articulada às dimensões técnica, financeira, documental e de governança. Essa abordagem permite compreender que a realização das atividades, seu enquadramento normativo e sua demonstração constituem questões relacionadas, mas não equivalentes. No plano prático, o estudo contribui para situar a prestação de contas como responsabilidade integrada ao ciclo de vida do projeto e ao arranjo empresa–ICT, com produção contínua de evidências e definição de responsabilidades por sua revisão, disponibilização e guarda. Essa perspectiva não afasta a responsabilidade estatal pela clareza dos critérios e pela análise tempestiva das informações.

Os resultados devem ser considerados à luz das limitações da pesquisa. O corpus restringiu-se a documentos públicos e não incluiu acesso aos pareceres individuais de glosa, aos respectivos processos de recurso ou à integralidade das evidências apresentadas pelas empresas e ICTs. Essa restrição impede quantificar a participação de cada motivo no total glosado, verificar a adequação de cada decisão ou estabelecer o montante definitivamente mantido após as contestações. Além disso, manifestações empresariais e governamentais expressam as posições dos atores envolvidos, enquanto relatórios de controle possuem objetivos e recortes próprios. A documentação disponível sustenta a reconstrução do episódio e a identificação das controvérsias, mas não autoriza afirmar que todos os projetos eram regulares, que todas as glosas eram procedentes ou que a resposta normativa solucionou integralmente os problemas identificados.

Como agenda de pesquisa, propõe-se aprofundar a análise por meio do acesso a pareceres e decisões de recurso, observados os requisitos de confidencialidade, e de estudos

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

com empresas, ICTs, auditores e agentes públicos. Esses trabalhos poderão examinar a relação entre motivos de glosa, características dos projetos, práticas de documentação e resultados das contestações, além de avaliar os efeitos dos instrumentos de regularização e das mudanças no regime de incentivo. A revisão sistemática da literatura em curso deverá complementar a base documental, identificando abordagens, práticas e lacunas relativas à gestão e à prestação de contas de projetos de PD&I. A articulação dessas evidências poderá subsidiar o desenvolvimento futuro de um framework de gestão que integre requisitos normativos, acompanhamento técnico-financeiro, produção de evidências e governança da relação empresa–ICT. Sua utilidade e sua capacidade de reduzir falhas de demonstração deverão ser submetidas à avaliação empírica, sem pressupor antecipadamente sua eficácia na redução de glosas.

Conclui-se que a compreensão do episódio exige preservar a distinção entre o investimento realizado, o investimento elegível e o investimento adequadamente demonstrado. Mais do que uma etapa posterior à execução, a prestação de contas integra a própria gestão dos projetos e depende da coordenação entre os atores que produzem, registram e avaliam as evidências. Fortalecer essa coordenação, conjuntamente com critérios claros e análises tempestivas, constitui uma orientação central extraída do estudo para o aperfeiçoamento da gestão dos investimentos em PD&I.

REFERÊNCIAS

AQUINO, M. Lei de Informática será alterada por MP e irá resolver a dívida de R$ 5 bi com novos investimentos. **Telesíntese**, 2017. Disponível em: https://telesintese.com.br/lei-de-informatica-sera-alterada-por-mp-e-ira-resolver-divida-de-r-5bi-com-novos-investimentos/. Acesso em: 8 out. 2026.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA ELÉTRICA E ELETRÔNICA. **MP 810/2017 – Lei de Informática**. Apresentação na audiência pública da Comissão Mista da Medida Provisória nº 810, de 2017. Brasília, DF, 20 mar. 2018. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2149/audiencias. Acesso em: 8 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991**. Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8248.htm. Acesso em: 16 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991**. Brasília, DF: Presidência da República, 1991b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8387.htm. Acesso em: 16 ago. 2026.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 00006/2017 MDIC MCTIC MF**, de 24 de novembro de 2017. Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/exm/exm-mp-810-17.pdf. Acesso em: 8 out. 2026.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

BRASIL. **Lei nº 13.674, de 11 de junho de 2018**. Altera as Leis nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, e nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13674.htm. Acesso em: 8 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.969, de 26 de dezembro de 2019**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13969.htm. Acesso em: 16 ago. 2026.

CATTO, S. L.; MACCARI, E. A. Innovation projects management: a systematic literature review. **Revista de Administração da UFSM**, v. 14, n. 4, p. 848-863, 2021. DOI: 10.5902/1983465962712.

CONGRESSO NACIONAL. Comissão Mista da Medida Provisória nº 810, de 2017. **Apresentação de empresa beneficiária da Lei de Informática na 4ª reunião (audiência pública)**. Brasília, DF, 20 mar. 2018. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2149/audiencias. Acesso em: 8 out. 2026.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (Brasil). **Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201600633**: Secretaria de Política de Informática, exercício 2015. Brasília, DF: CGU, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acesso-a-informacao/prestacao-de-contas/2016/2-relatorio-de-auditoria-2016.pdf. Acesso em: 8 out. 2026.

FAN, Y. Accountability in public organization: a systematic literature review and future research agenda. **Public Organization Review**, v. 25, p. 295-310, 2025. DOI: 10.1007/s11115-024-00792-y.

GERALDI, J.; MAYLOR, H.; WILLIAMS, T. Now, let's make it really complex (complicated): a systematic review of the complexities of projects. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 31, n. 9, p. 966-990, 2011. DOI: 10.1108/01443571111165848.

GONTIJO, J. G. S. **Lei de Informática**: diagnóstico pré-MP e Organização Mundial do Comércio. Apresentação na audiência pública da Comissão Mista da Medida Provisória nº 810, de 2017. Brasília, DF: MCTIC, 21 mar. 2018. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/fc23772f-0119-4add-8856-0c47c4517dc7. Acesso em: 8 out. 2026.

HONÓRIO, D. K. S. **Renúncia fiscal como instrumento de política pública**: impacto orçamentário, efetividade e controle dos incentivos fiscais à Ciência, Tecnologia e Inovação. 2024. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2024.

LOPES, T. C. **MPV 810**. Apresentação na audiência pública da Comissão Mista da Medida Provisória nº 810, de 2017. Brasília, DF: MCTIC/Secretaria de Política de Informática, 20 mar. 2018. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/7805143d-f818-4221-8869-a0a78868fc4e. Acesso em: 8 out. 2026.

MATOS, F. O. **Concessão de benefícios fiscais para a indústria em três décadas de Lei de Informática**: do IPI ao crédito financeiro. 2024. Dissertação (Mestrado em Inovação Tecnológica e Propriedade Intelectual) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2024. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/80125. Acesso em: 8 out. 2026.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES (Brasil). **Relatório de Resultados da Lei de Informática**: ano-base 2016, versão 2. Brasília, DF: MCTI/SEMPI, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/lei-de-

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

tics/arquivos_lei_tics_resultados/relatorios_estatisticos/relatorioestatistico2016.pdf. Acesso em: 8 out. 2026.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES (Brasil). **Relatório de Resultados da Lei de Informática**: ano-base 2019, versão 3. Brasília, DF: MCTI/SEMPI, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/lei-de-tics/RelatrioEstatistico2019verso33.pdf. Acesso em: 8 out. 2026.

MUSAWIR, A. U.; ABD-KARIM, S. B.; MOHD-DANURI, M. S. Project governance and its role in enabling organizational strategy implementation: a systematic literature review. **International Journal of Project Management**, v. 38, n. 1, p. 1-16, 2020. DOI: 10.1016/j.ijproman.2019.09.007.

OECD; EUROSTAT. **Oslo Manual 2018**: guidelines for collecting, reporting and using data on innovation. 4. ed. Paris: OECD Publishing, 2018. DOI: 10.1787/9789264304604-en.

OLIVEIRA, F. Lei de Informática destrava até R$ 5 bilhões para pesquisas. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, jul. 2018. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/07/lei-de-informatica-destrava-ate-r-5-bilhoes-para-pesquisas.shtml. Acesso em: 8 out. 2026.

SCHOLZE, S. H. C. **Pesquisa, desenvolvimento e inovação em tecnologias da informação e comunicação**: Lei de Informática e incentivos fiscais à luz das novas teorias regulatórias. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SCOTT, J. **A matter of record**: documentary sources in social research. Cambridge: Polity Press, 1990.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Acórdão nº 458/2014 – Plenário**. Auditoria operacional na Sepin/MCTI e na SDP/MDIC. Processo TC 013.747/2013-4. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Brasília, DF, 26 fev. 2014a. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1302273/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 16 ago. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Acórdão nº 1.905/2014 – Plenário**. Relatório de levantamento. Processo TC 015.436/2013-6. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, DF, 16 jul. 2014b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1312356/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 16 ago. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Acórdão nº 729/2018 – Plenário**. Monitoramento do Acórdão nº 458/2014-Plenário. Processo TC 001.278/2017-7. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Brasília, DF, 4 abr. 2018. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2285436/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 16 ago. 2026.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **WTO issues panel reports on Brazilian tax measures and other charges**. Geneva: WTO, 2017. Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/472_497r_e.htm. Acesso em: 16 ago. 2026.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Brazil – Certain measures concerning taxation and charges**: reports of the Appellate Body. WT/DS472/AB/R, WT/DS497/AB/R. Geneva: WTO, 2018. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/472_497abr_e.pdf. Acesso em: 16 ago. 2026.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Brazil – Certain measures concerning taxation and charges**: status report regarding implementation of the DSB recommendations and rulings by Brazil. WT/DS472/16/Add.2. Geneva: WTO, 2020. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc2.aspx?filename=q%3a%2fWT%2fDS%2f472-16A2.pdf&Open=True. Acesso em: 16 ago. 2026.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.