AUDITORIA OPERACIONAL NA TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE SUBMARINOS (PROSUB) E DO PROJETO H-XBR

A auditoria foi resultado de avaliações anteriores do Tribunal que indicavam ser a transferência de tecnologia o principal ativo buscado no Programa de Submarinos da Marinha (Prosub) e no Projeto H-XBR, de desenvolvimento e produção de helicópteros para as Forças Armadas, conduzido pela Força Aérea.

A execução do Projeto H-XBR e do Prosub alinhou-se à vontade política de priorizar uma estratégia de contratação que atendesse às necessidades de suprimento das Forças Armadas e, ao mesmo tempo, aproveitasse as possibilidades decorrentes dos acordos de cooperação celebrados entre o Brasil e a França para inserir a defesa nacional em uma trajetória de desenvolvimento tecnológico e industrial autônomo, conforme diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa.

O Prosub objetiva o desenvolvimento da capacidade doméstica de projetar e de construir submarinos, inclusive de propulsão núcleo-elétrica. Ele alinha-se às metas consignadas no Programa Nuclear da Marinha (PNM) iniciado em 1978, que também inclui o domínio do ciclo completo do combustível físsil. Além da construção de quatro submarinos convencionais (R$ 10,54 bilhões) e um nuclear (R$ 8,91 bilhões), o Programa prevê a implantação de um estaleiro e uma base naval (R$ 7.88 bilhões) destinados, respectivamente, à construção e à operação desses ativos.

Submarino Tikuna (S-34)
©Foto Marinha do Brasil

EC 725
©Foto SIRPA AIR

O Projeto H-XBR destina-se ao desenvolvimento e à produção, no Brasil, de 50 helicópteros de médio porte e emprego geral para os três Comandos Militares e para a Presidência da República. O empreendimento envolve transferência de conhecimento para a produção local da aeronave, além da ampliação da capacidade de produção da Helibras em Itajubá/MG. O projeto foi estimado em R$ 5,11 bilhões, com prazo de execução de 2008 a 2017.

Objetivo da auditoria

Elaborar diagnóstico sobre a aderência dos processos de transferência de tecnologia à Estratégia Nacional de Defesa (END). Nesse sentido, buscou-se conhecer e avaliar as fases de concepção, de estruturação e de formalização do Prosub e do H-XBR, bem como avaliar, quanto à eficácia e à efetividade, as estruturas e os mecanismos de controle estabelecidos para os processos de Transferência de Tecnologia (ToT) no âmbito de ambos empreendimentos.

Principais achados do TCU

O TCU observou que as circunstâncias em que foram implementados o Prosub e o H-XBR não permitiram aos órgãos envolvidos dispor de condições apropriadas de prazo, acesso a informações e de preparação técnica para a negociação dos contratos e para a avaliação dos riscos e oportunidades dos investimentos.

A concepção dos projetos restou prejudicada pela imposição de prazos exíguos para o esforço analítico prévio das vulnerabilidades e oportunidades associadas aos investimentos. Na fase de estruturação, previamente à formalização dos contratos, não se logrou: definir precisamente as metas e obrigações das partes; elaborar a análise da viabilidade econômica e financeira dos empreendimentos; estimar o custo de manutenção e da atualização dos meios durante sua vida útil. Os contratos não regulam os direitos de propriedade, tendo transferido a negociação para as contratadas principais e suas

fornecedoras, potencializando o conflito de interesses. O controle dos empreendimentos foi prejudicado pela ausência de critérios objetivos que permitam aferir a transferência de tecnologia, elemento crítico para atendimento dos seus objetivos.

Nada obstante, verificou-se que, conceitualmente, ambos os empreendimentos são aderentes às premissas da END, em especial à diretriz 22 da norma, que preconiza a necessidade de capacitar a indústria nacional para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis à Defesa. Observou-se que a capacitação da indústria doméstica prossegue e que medidas têm sido adotadas para monitorar e garantir a transferência do conhecimento nos dois projetos. Há iniciativas do Ministério da Defesa para garantir o acompanhamento dos projetos de defesa de forma integrada, incluindo as transações de compensação envolvidas nos investimentos.

Deliberações do TCU

O TCU recomendou ao Ministério da Defesa que sistematizasse o processo de avaliação e de aprovação dos investimentos que envolvam transferência de tecnologia, sem prejuízo do estabelecimento de regras específicas por parte dos Comandos Militares, devendo a sistematização, pelo menos, refletir o nível de maturidade tecnológica do comando militar que desenvolverá o empreendimento, bem como o da Base Industrial de Defesa Nacional (BID) que poderá ser beneficiada mediante acordos de transferência de tecnologia.

Recomendou também ao Ministério que avaliasse, em articulação com a Casa Civil e com a Secretaria de Assuntos Estratégicos, a necessidade de promover avanços no marco regulatório das aquisições do setor de Defesa, a fim de conferir maior segurança jurídica aos contratos celebrados pelos Comandos Militares e permitir desenhos contratuais mais adequados à complexidade das relações entre fornecedores, beneficiários de transações de offset, governo e outros intervenientes.

Ao Comando da Marinha, responsável pelo Prosub, foi exarada, entre outras, recomendação para que estabelecesse indicadores para mensurar a evolução dos processos de transferência de tecnologia e para que avaliasse, de forma objetiva, os benefícios de se onerar a aquisição/desenvolvimento de equipamentos sob o pretexto de capacitação da indústria nacional ou da própria Força.

O Tribunal recomendou ao Comando da Aeronáutica que interviesse nos projetos de cooperação industrial para que as indústrias selecionadas detivessem os direitos de propriedade intelectual referentes às tecnologias absorvidas e que formalizasse critérios para reconhecimento dos créditos relativos aos projetos de cooperação industrial.

O Tribunal determinou aos Comandos da Marinha e da Aeronáutica que mantivessem controle de todos os custos relacionados aos projetos, incorporando a estes, entre outros, os valores pagos a título de juros e de taxa de compromisso relacionados às operações de crédito contratadas para financiá-los, a fim de se obter a verdadeira dimensão dos recursos públicos empregados em cada projeto.

Benefícios esperados

O cumprimento das determinações e das recomendações contribuirá para melhoria da gestão do Prosub e do H-XBR, bem assim, dos demais programas e projetos conduzidos pelas Forças Armadas. Além de concorrer para o atingimento de objetivos previstos na Estratégia Nacional de Defesa, o aprimoramento dos processos de aquisição e de desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa concorrerá para a absorção de novas tecnologias, o desenvolvimento da indústria local e o fortalecimento das Forças Armadas.

Acórdão

Acórdão: 2952/2013-Plenário
Data da Sessão: 30/10/2013
Relator: Ministro Raimundo Carreiro
TC: 005.910/2011-0