



Relatório de levantamento na ação Fomento a Projetos de Implementação e Recuperação da Infra-Estrutura de Pesquisa das Instituições Públicas (CT-infra)

TC nº 028.369/2009-8 **Fiscalis nº:** 863/2009

Relator: Auditor André Luís de Carvalho

Modalidade: Levantamento

Ato originário: Despacho de 06/05/2009 do Auditor André Luís de Carvalho (TC 008.509/2009-3)

Objetivo: analisar a organização e a operacionalização da ação Fomento a Projetos de Implementação e Recuperação da Infra-Estrutura de Pesquisa das Instituições Públicas (CT-infra), do programa Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico, a fim de gerar agenda de fiscalizações a serem realizadas pelo TCU.

Atos de designação: Portaria de Fiscalização nº 1762, de 15 de maio de 2009.

Período de realização da fiscalização: planejamento de 15/05/2009 a 21/05/2009; execução de 02/06/2009 a 12/06/2009 e relatório de 24/06/2009 a 03/07/2009.

Composição da equipe nas fases de planejamento, execução e relatório:

<u>Analista</u>	<u>Matrícula</u>	<u>Lotação</u>
Giuliano Bressan Geraldo	6559-5	6ª SECEX
Manuelina Porto Nunes Navarro	7679-1	SEPROG
Mariana Priscila Maculan Sodré (coordenadora)	4036-3	SEPROG
Nicole Veiga Prata	6580-3	SEPLAN

Supervisor:

<u>Diretor</u>	<u>Matrícula</u>	<u>Lotação</u>
Glória Maria Merola da Costa Bastos	2690-5	SEPROG

Vinculação ministerial: Ministério da Ciência e Tecnologia

Vinculação no TCU: 6ª SECEX

Lista de siglas

ABDI	Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ANOP	Auditoria de Natureza Operacional
ANPEI	Associação Nacional de Pesquisa, Desenvolvimento e Engenharia das Empresas Inovadoras
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CGEE	Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CT&I	Ciência, Tecnologia e Inovação
EPP	Empresa de Pequeno Porte
FAP	Formulário de Apresentação de Proposta
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia
FOC	Fiscalização de Orientação Centralizada
FUNTEC	Fundo Tecnológico
FUNTEL	Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICT	Instituição Científica e Tecnológica
IDA	Institute for Defense Analyses.
IFES	Instituições Públicas Federais de Ensino Superior
INPA	Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDIC	Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior
ME	Microempresa
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
PACTI	Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PDTA	Programas de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário
PDTI	Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PD&I	Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação
PIB	Produto Interno Bruto
PINTEC	Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PPA	Plano Plurianual
PROTEC	Sociedade Brasileira Pró-Inovação Tecnológica
RITCU	Regimento Interno do Tribunal de Contas da União
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TJPL	Taxa de juros de longo prazo



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo
Levantamento na Ação Fomento a Projetos de Implementação e Recuperação da Infraestrutura
de Pesquisa das Instituições Públicas (CT-Infra)

SEPROG
Fls.

Lista de gráficos

GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO, VALORES LIQUIDADOS E RESERVA DE CONTINGÊNCIA DO FNDCT, NO PERÍODO DE 1999 A 2008.....	10
GRÁFICO 2: ORÇAMENTO DA AÇÃO FOMENTO A PROJETOS DE IMPLANTAÇÃO E RECUPERAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA DE PESQUISA DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS (CT-INFRA), DE 2004 A 2011.	11
GRÁFICO 3: EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO E VALORES LIQUIDADOS, NO PERÍODO DE 1999 A 2008 (CT-INFRA).....	12

Índice

1. INTRODUÇÃO	5
1.1 ANTECEDENTES	5
1.2 OBJETIVOS DO LEVANTAMENTO.....	5
1.3 METODOLOGIA.....	5
1.4 VISÃO GERAL.....	6
1.4.1 Situação da Inovação no Brasil.....	6
1.4.2 O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT e os Fundos Setoriais	8
1.4.3 CT-Infra.....	10
1.5 ORGANIZAÇÃO DO RELATÓRIO	12
2. EVENTOS DE RISCO IDENTIFICADOS NA AÇÃO FOMENTO A PROJETOS DE IMPLANTAÇÃO E RECUPERAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DE PESQUISA DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS (CT-INFRA) ... ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.	
2.1. DESCRIÇÃO DO PROCESSO “ELABORAR TERMO DE REFERÊNCIA” (DE PROJETOS SOB ENCOMENDA).....	ERRO!
INDICADOR NÃO DEFINIDO.	
a) Escolha de projetos dissociados dos objetivos do programa e da política de C&T, bem como direcionamento para projetos circunstanciais	14
b) Fuga ao processo licitatório e realização de despesas vedadas pela Portaria Interministerial CGU/MF/MP 127/08 (Possibilidade de ocorrência dos mesmos achados do Acórdão 2.731/2008 – Plenário)	17
2.2. DESCRIÇÃO DO PROCESSO “RECEBER PROJETOS”	17
a) Ausência de apresentação de demandas qualificadas nas chamadas públicas em razão de possível falta de estrutura administrativa e operacional das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES.....	18
b) Afastamento dos projetos elaborados pelas universidades das orientações estratégicas da política governamental de ciência e tecnologia.....	19
2.3. DESCRIÇÃO DO PROCESSO “SELECIONAR PROJETOS”	21
a) Seleção de propostas de qualidade inferior ou preço superior em relação a outras propostas.....	21
b) Distanciamento dos projetos apoiados no âmbito da ação em relação às necessidades do mercado local, nacional e internacional	22
c) Sobreposição de apoios financeiros	23
2.4. DESCRIÇÃO DO PROCESSO “REALIZAR ANÁLISE TÉCNICA”	24
a) Desvio de Finalidade/Objeto na execução do convênio e b) Celebração de convênios com despesas vedadas pela Portaria Interministerial CGU/MF/MP 127/08.....	24
b) Celebração de convênios com a existência de sobrepreço dos equipamentos a serem adquiridos e(ou) obras a serem executadas	25
c) Celebração de convênios com instituições inadimplentes.....	26
2.5. DESCRIÇÃO DO PROCESSO “ACOMPANHAR A EXECUÇÃO DOS CONVÊNIOS”	26
a) e b) Execução de objeto distinto do pactuado e Inexecução total ou parcial do objeto.....	27
c) Execução de despesas não previstas no plano de trabalho.....	29
2.6. DESCRIÇÃO DO PROCESSO “ANALISAR PRESTAÇÃO DE CONTAS”	30
a) Inexecução total ou parcial do objeto conveniado.....	30
b) Estímulo à inadimplência das entidades.....	31
3. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR.....	32
4. CONCLUSÃO	34
5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	36
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	37
APÊNDICES	40
Apêndice A – Análise Swot	
Apêndice B – Matriz de Riscos	
Apêndice C – Gerações da Inovação	
Apêndice D – Tabela de Convênios	
Apêndice E – Mapa de Processo	
Apêndice F – Sugestões de Fiscalização	

1. Introdução

1.1 Antecedentes

1. A presente fiscalização é decorrente de deliberação constante do Despacho de 06/05/2009 do Relator Auditor André Luís de Carvalho prolatado no TC nº 008.509/2009-3, tendo em vista o propósito do Tribunal de Contas da União (TCU) de realizar levantamento com fins de mapeamento de risco na ação Fomento a Projetos de Implantação e Recuperação da Infra-Estrutura de Pesquisa das Instituições Públicas (CT-Infra), componente do programa Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

1.2 Objetivos do levantamento

2. Este levantamento, elaborado com fundamento nos incisos I e II do art. 238 do RITCU, teve por finalidade analisar os riscos inerentes à concepção e à operacionalização da ação Fomento a Projetos de Implantação e Recuperação da Infra-Estrutura de Pesquisa das Instituições Públicas (CT-Infra), a fim de gerar agenda de fiscalizações a serem realizadas pelo TCU.

3. A ação é operacionalizada por meio da concessão de recursos financeiros, sob a forma de financiamento de projetos para implantação, recuperação e modernização da infra-estrutura de pesquisa nas instituições públicas de ensino superior. Essa forma de apoio governamental, pela sua complexidade, pode envolver riscos variados, na medida em que pressupõe a existência de uma estrutura de controle adequada para assegurar a transparência na aplicação dos recursos, a avaliação técnica dos projetos, bem como o acompanhamento dos resultados. Até o momento, não foram identificadas auditorias de natureza operacional realizadas pelo TCU que tenham contemplado essa ação.

4. Do ponto de vista da relevância, a ação contribui para financiar projetos para implantação, recuperação e modernização da infra-estrutura de pesquisa nas instituições públicas de ensino superior e de pesquisa, balizada pela identificação de focos estratégicos em Ciência e Tecnologia.

1.3 Metodologia

5. A metodologia utilizada neste Levantamento foi baseada no documento Levantamento de Eventos de Risco, e foram aplicadas as técnicas de Análise SWOT, Análise *Stakeholders*, Mapa de Processos e Matriz de Riscos.

6. A primeira fase do trabalho consistiu na coleta de informações preliminares com o intuito de conhecer a ação, identificando seus objetivos, forma de organização e funcionamento, responsáveis e suas respectivas atribuições. Foram utilizadas as seguintes fontes de informação: legislação que institui e regulamenta a ação; dissertações de mestrado e teses de doutorado; Acórdãos do TCU; pesquisa à Internet; artigos técnicos e estudos realizados pelo IPEA, CGEE, OECD, DG Enterprise and Industry e IDA; documentos obtidos junto aos órgãos visitados e notícias veiculadas na imprensa.

7. As informações coletadas permitiram a identificação de possíveis eventos de risco, *stakeholders* que deveriam ser entrevistados e processos de trabalho mais relevantes a serem mapeados.

8. A partir desse estudo preliminar, realizou-se diagnóstico, utilizando a Análise SWOT, bem como o mapeamento dos processos de trabalho para se compreender a operacionalização do Pró-Infra. Para isso, foram realizadas entrevistas com especialistas do IPEA, CGEE, ABDI e UNB, e com representantes do MCT, MDIC e Finep, órgãos diretamente envolvidos com a execução da ação. Os processos do Pró-Infra foram mapeados e validados com o auxílio da Finep, entidade responsável pela implementação do instrumento.

9. Com base no diagnóstico e no mapeamento dos processos de trabalho foi possível construir a matriz de riscos, que permite identificar os principais eventos de risco, suas causas e conseqüências, bem como possibilidades de fiscalização a partir desses riscos.

1.4 Visão geral

1.4.1 Situação da Inovação no Brasil

10. No final da década de 1990, com a massificação do uso de micro-computadores e, especialmente, com a difusão da Internet e demais Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), tornou-se prioritário na agenda política de todos os países a criação de mecanismos de inclusão em uma nova etapa civilizatória, que vem sendo conceituada como sendo uma sociedade do conhecimento. A inovação tecnológica que fomenta a transformação do conhecimento em produtos, processos e serviços torna-se cada vez mais importante para o desenvolvimento sócio-econômico dos países.

11. Entre 1999 e 2002, ocorreu importante inovação institucional na política pública de ciência e tecnologia do governo federal brasileiro com a criação de diversos fundos setoriais, vinculados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT.

12. Em 31 de março de 2004 foi lançada a **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE**, que consistiu em um plano de ação do Governo Federal com o objetivo de aumentar a eficiência da estrutura produtiva, a capacidade de inovação das empresas brasileiras e expandir as exportações. O lançamento da PITCE marca a retomada de políticas para o desenvolvimento competitivo da indústria brasileira, adotando como estratégia de enfrentamento da competição e de ampliação da inserção externa a inovação e o avanço científico-tecnológico.

13. Com a PITCE, ocorreu a edificação de um moderno marco legal, formado, entre outras, pela Lei de Inovação (Lei nº 10.973/2004) e pela Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005), com base no qual se criaram condições favoráveis à promoção da inovação no País.

14. A Lei da Inovação, regulamentada pelo Decreto nº 5563, de 11 de outubro de 2005, buscou atuar em três vertentes: constituição de ambiente propício às parcerias estratégicas entre as Instituições Científicas e Tecnológicas - ICT e empresas, estímulo à participação de ICT no processo de inovação e incentivo à inovação nas empresas. A Lei do Bem tornou mais flexível os incentivos fiscais criados pela Lei n.º 8.661/1993 e os adequou aos princípios emanados pela Lei de Inovação.

15. A partir de 2004 foi estabelecido o Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais, com o objetivo de integrar as ações dos diferentes fundos. O Comitê é formado pelos presidentes dos Comitês Gestores, pelos presidentes da Finep e do CNPq, sendo presidido pelo Ministro da Ciência e Tecnologia. Dentre as novas medidas implementadas, cabe salientar a implantação das Ações Transversais, definidas como programas estratégicos do MCT com ênfase na PITCE, que utilizam 50% dos recursos dos Fundos Setoriais.

16. A implantação dos fundos setoriais, assim como a aprovação da Lei de Inovação (Lei nº 10973/2004) e da Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005) representam um marco evolutivo na consolidação do Sistema Nacional de Inovação Brasileiro, contribuindo para o processo de irradiação de iniciativas públicas e privadas para a inovação no País.

17. Um Sistema Nacional de Inovação pode ser definido como o conjunto de instituições e organizações responsáveis pela criação e adoção de inovações em um determinado país. Nessa abordagem, as políticas nacionais passam a enfatizar as interações entre as instituições que participam do amplo processo de criação do conhecimento e da sua difusão e aplicação (OCDE, Manual de Oslo, 1996, p.7).

18. Conforme a Lei nº 10.973/2004, *inovação é a introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo ou social que resulte em novos produtos, processos ou serviços*. Assim, inovação tecnológica de produto ou processo compreende a introdução de produtos ou processos tecnologicamente novos e melhorias significativas em produtos e processos existentes. Considera-se que uma inovação tecnológica de produto ou processo tenha sido implementada se tiver sido introduzida no mercado (inovação de produto) ou utilizada no processo de produção (inovação de processo).
19. Em 12 de maio de 2008, foi lançada a **Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP**, que buscou aprofundar as diretrizes estabelecidas pela PITCE, ampliar sua abrangência e resgatar a capacidade do Estado de coordenar suas ações e seus instrumentos para alavancar o desenvolvimento.
20. A PDP já encontrou o Estado Brasileiro com vários instrumentos para fomentar o desenvolvimento, entretanto, constatou-se que eles precisavam ser coordenados em direção a objetivos comuns. Um dos aspectos centrais dessa política é, exatamente, a articulação e a coordenação entre as diferentes esferas de governo. A PDP também busca maior integração com iniciativas de governo já em curso, dado que esses programas, planos e ações são fundamentais para o sucesso da política industrial, compondo um esforço coordenado para o desenvolvimento do País. Nesse sentido, a PDP buscou se articular ao **Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação - PACTI**, do Ministério da Ciência e Tecnologia, o qual prevê uma vigorosa expansão dos investimentos públicos na infra-estrutura de C&T no Brasil.
21. O PACTI consiste de quatro prioridades estratégicas, quais sejam: a) expansão e consolidação do **Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I)**; b) promoção da inovação tecnológica nas empresas; c) pesquisa, desenvolvimento e inovação (P,D&I) em áreas estratégicas; e d) C,T&I para o desenvolvimento social.
22. O PACTI abrange toda a extensa gama de atividades de C,T&I no Brasil e prevê um vasto leque de instrumentos e iniciativas para incentivar e dar relevância à divulgação de C&T, à melhoria do ensino de ciências e às atividades para inclusão social com ênfase no desenvolvimento regional. O PACTI elege áreas estratégicas para P&D, tais como biotecnologia e nanotecnologia; tecnologias da informação e comunicação; saúde, biocombustíveis; energia elétrica e energias renováveis; petróleo, gás e carvão mineral; agronegócio; biodiversidade e recursos naturais; Amazônia e Semi-Árido; meteorologia e mudanças climáticas; programa espacial e nuclear; e defesa nacional e segurança pública.
23. A estratégia de diferenciação de produto via inovação tecnológica é a mais promissora para os empregados, para a empresa e para o País, uma vez que gera impactos sociais positivos, contribuindo para a geração de melhorias para a sociedade. As políticas que incentivam as firmas a inovar e diferenciar produtos, a exportar e a se internacionalizar, como no caso da PITCE e da PDP, provavelmente terão efeitos positivos para salários e geração de postos de trabalho de melhor qualidade.
24. Estudo realizado pelo IPEA revela que a inovação tecnológica e a diferenciação de produtos implicam em melhores salários e condições de trabalho. De acordo com (De Negri, 2007), a remuneração média mensal do pessoal ocupado nas firmas que inovam e diferenciam produtos é 35% superior que as firmas que não diferenciam e têm produtividade menor. O tempo de permanência médio do trabalhador também é maior nas firmas que inovam e diferenciam produtos, sendo de 54,09 meses, ao passo que, nas firmas que não diferenciam produtos, esse tempo é de 35,41 meses.
25. (De Negri, 2007) demonstra ainda que as firmas inovadoras garantem uma maior inserção do Brasil no comércio internacional. Essas firmas que inovam e se tornam exportadoras proporcionam maior geração de emprego. Conforme o estudo, as firmas exportadoras empregam, em média, seis vezes mais que as firmas não-exportadoras. Em média, o trabalhador das firmas exportadoras ganha em torno de 70% a mais que um trabalhador representativo das firmas não exportadoras. E o tempo médio de emprego nas exportadoras é de 57,5 meses, enquanto nas demais firmas é de 36,5 meses. O nível médio de escolaridade da força de trabalho nas empresas exportadoras é de 7,3 anos, enquanto nas demais é de 6,4

anos. Logo, o emprego no setor exportador é mais estável, o que favorece a acumulação de capital humano e reduz os custos de treinamento, atração e demissão de pessoal.

1.4.2 O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT e os Fundos Setoriais

26. O FNDCT foi criado pelo Decreto-Lei nº 719/1969, restabelecido pela Lei nº 8.172/1991, e alterado pela Lei 11.540/2007. Esse fundo tem o objetivo de financiar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico do País. É administrado por Conselho Diretor vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT, integrado por representantes do governo, do setor empresarial, da comunidade científica e tecnológica, e dos trabalhadores da área de ciência e tecnologia, sendo composto por dezesseis fundos setoriais¹. Representa o principal instrumento utilizado pelo MCT para apoiar o desenvolvimento tecnológico nacional e, constitui fonte estável de recursos para a implementação de políticas públicas pelo Ministério.

27. O FNDCT, embora reestabelecido em 1991, teve seu processo de implementação iniciado em 1997, com a publicação da Lei 9.478/1997, mais conhecida como Lei do Petróleo. Esta lei destinou parcela da participação estatal a título de royalties, pela produção e exploração de petróleo e de gás natural, ao financiamento de programas de amparo à pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo. Em atendimento à Lei do Petróleo, foi criado, em 1988, o Programa Nacional de Ciência e Tecnologia do Setor Petróleo e Gás Natural, conhecido por Fundo Setorial de Petróleo e Gás, ou ainda, CT-Petro, que se encarregaria da aplicação dos royalties concedidos.

28. A essa iniciativa outras vinculações de recursos então se seguiram, de modo que, ao final de 2000, a política de fundos setoriais estava instituída, com a criação de diversos fundos, vinculados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT.

29. Os Fundos Setoriais de Ciência e Tecnologia são instrumentos de financiamento de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação no País. Há 16 Fundos Setoriais, sendo 14 relativos a setores específicos e dois transversais. As receitas dos Fundos são oriundas de contribuições incidentes sobre o resultado da exploração de recursos naturais pertencentes à União, parcelas do Imposto sobre Produtos Industrializados de certos setores e de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) incidente sobre os valores que remuneram o uso ou aquisição de conhecimentos tecnológicos/transferência de tecnologia do exterior.

30. O modelo de gestão concebido para os Fundos Setoriais é baseado na existência de Comitês Gestores, um para cada fundo. Cada Comitê Gestor é presidido por representante do MCT e integrado por representantes dos ministérios afins, agências reguladoras, setores acadêmicos e empresariais, além das agências do MCT, a Finep e o CNPq. Os Comitês Gestores têm a prerrogativa legal de definir as diretrizes, ações e planos de investimentos dos fundos. Este modelo, ao mesmo tempo em que possibilita a participação de amplos setores da sociedade nas decisões sobre as aplicações dos recursos dos fundos, permite, ainda, a gestão compartilhada de planejamento, concepção, definição e acompanhamento das ações de C,T&I.

31. De acordo com informações contidas no sítio do Ministério da Ciência e Tecnologia, os Fundos têm como objetivo garantir a ampliação e a estabilidade do financiamento para a área de Ciência e Tecnologia e reduzir as desigualdades regionais por meio da destinação de, no mínimo, 30% dos recursos para projetos das regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, estimulando o desenvolvimento mais harmônico para o País, conforme dispõe o art. 16 da Lei 11.540/2007.

¹ CT-Aeronáutico; CT-Agronegócio; CT-Amazônia; CT-Aquaviário; CT-Biotecnologia; CT-Energ; CT-Espacial; CT-Hidro; CT-Info; CT-Infra; CT-Mineral; CT-Petro; CT-Saúde; CT-Transporte; CT-Verde-Amarelo e Funntel.

32. Com o advento da Lei 11.540/2007, o FNDCT passou a ser administrado por um conselho diretor vinculado ao MCT. O art. 6º dessa lei criou um Comitê de Coordenação, presidido pelo Secretário-Executivo do MCT, com a finalidade de promover a gestão operacional integrada dos Fundos Setoriais.

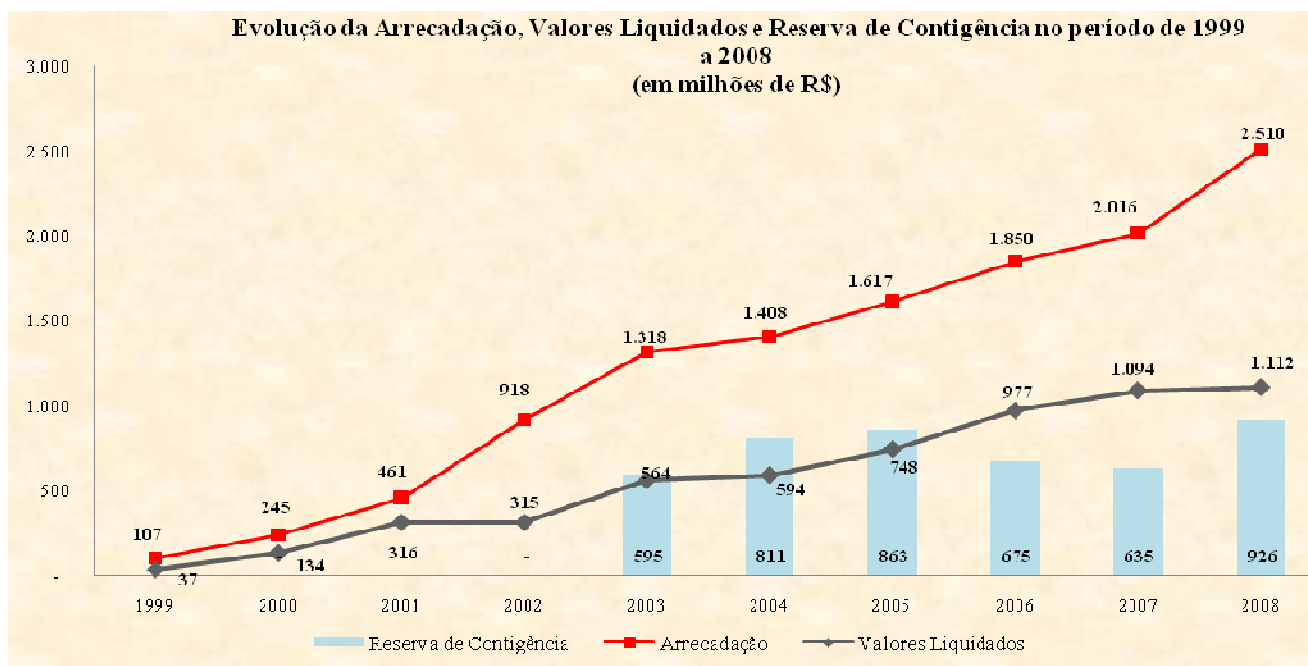
33. Embora os fundos setoriais ligados ao FNDCT sejam vinculados a áreas diversificadas e específicas, mantêm características comuns em relação a sua operacionalização, que, conforme disposições legais podem ser, resumidamente, apresentadas a seguir:

- O Conselho Diretor do FNDCT define as políticas, diretrizes e normas para utilização dos recursos do FNDCT nas modalidades previstas na Lei 11.540/2007;
- Os diversos fundos, por intermédio de seus comitês gestores, em consonância com as políticas, diretrizes, e normas do conselho diretor do FNDCT, estabelecem suas diretrizes gerais e específicas, seus planos de investimentos plurianuais e suas prioridades. É importante destacar a vinculação de receitas aos fundos setoriais, os recursos não podem ser transferidos e/ou remanejados entre os fundos, a exceção das ações transversais, previamente definidas, e devem ser aplicados para estimular a cadeia do conhecimento e o processo inovativo do setor no qual se originaram;
- A Finep, como Secretaria-Executiva e braço operacional do FNDCT, mediante remuneração de até 2% (dois por cento) dos recursos orçamentários atribuídos ao fundo, observado o limite fixado anualmente por ato do Conselho Diretor, disponibiliza os recursos dos fundos setoriais, em regra, para projetos que serão selecionados por meio de chamadas públicas;
- O acompanhamento e a prestação de contas dos projetos selecionados e apoiados também ficam a cargo da Financiadora.

34. Observa-se que, em agosto de 2009, foi promulgado o Decreto nº 6.938, que regulamentou a Lei nº 11.540/2007, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. É possível que esse marco regulamentar crie condições para que a gestão do FNDCT seja melhor estruturada e consequentemente para que os fundos setoriais de ciência e tecnologia também venham a se estruturar melhor.

35. O Gráfico 1 demonstra a evolução da arrecadação, os valores liquidados e a reserva de contingência do FNDCT, no período de 1999 a 2008.

Gráfico 1: Evolução da arrecadação, valores liquidados e reserva de contingência do FNDCT, no período de 1999 a 2008.



Fonte: Ministério da Ciência e Tecnologia².

1.4.3 CT-Infra

36. De acordo com o site do MCT, há 16 Fundos Setoriais, sendo 14 relativos a setores específicos e dois transversais. Destes, um é destinado a apoiar a melhoria da infra-estrutura de ICTs (CT-Infra), enquanto o outro é voltado à interação universidade-empresa (FVA – Fundo Verde-Amarelo).

37. O CT-Infra foi instituído pela Lei 10.197/2001 e regulamentado pelo Decreto 3.807/2001. Possui como objetivo o financiamento de projetos de implantação e recuperação de infra-estrutura de pesquisa nas instituições públicas de ensino superior e de pesquisa.

38. O Comitê Gestor do CT-Infra é composto por um representante do Ministério da Ciência e Tecnologia (presidente), um do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, um da Financiadora de Estudos e Projetos – Finep, dois do Ministério da Educação, um da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES; e dois representantes da comunidade científica.

39. Destaca-se entre as principais competências do Comitê Gestor, previstas no art. 6º, do Decreto 3.807/2001, a identificação e seleção das ações prioritárias para aplicação dos recursos, a elaboração da documentação de gestão do fundo, o acompanhamento e o desenvolvimento das ações apoiadas pelo CT-Infra, e avaliação periódica dos seus resultados.

40. O CT-Infra é um fundo transversal³ e suas receitas, que estão definidas no art. 3º-A, do Decreto-Lei 719/1969 com a redação dada pela Lei 10.197/2001, correspondem a 20% dos recursos destinados aos demais fundos setoriais.

41. O CT-Infra tornou-se uma ação orçamentária, inserida no PPA 2004/2007, sob a denominação Fomento a Projetos de Implantação e Recuperação da Infraestrutura de Pesquisa das Instituições Públicas,

² Disponível em <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/27646.html>. Acesso em 13 jul 2009.

³ O CT-Infra é um fundo transversal, pois não é relativo à um setor econômico específico.

sendo identificada pelo número 2095 e pertencendo ao Programa Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico, identificado sob o número 0461.

42. O objetivo do Programa 0461 é promover o desenvolvimento científico e tecnológico do País, mediante o fortalecimento da pesquisa e da infraestrutura técnico-científica existente e incremento da produtividade dos pesquisadores. O Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT é o órgão responsável pela execução desse programa.

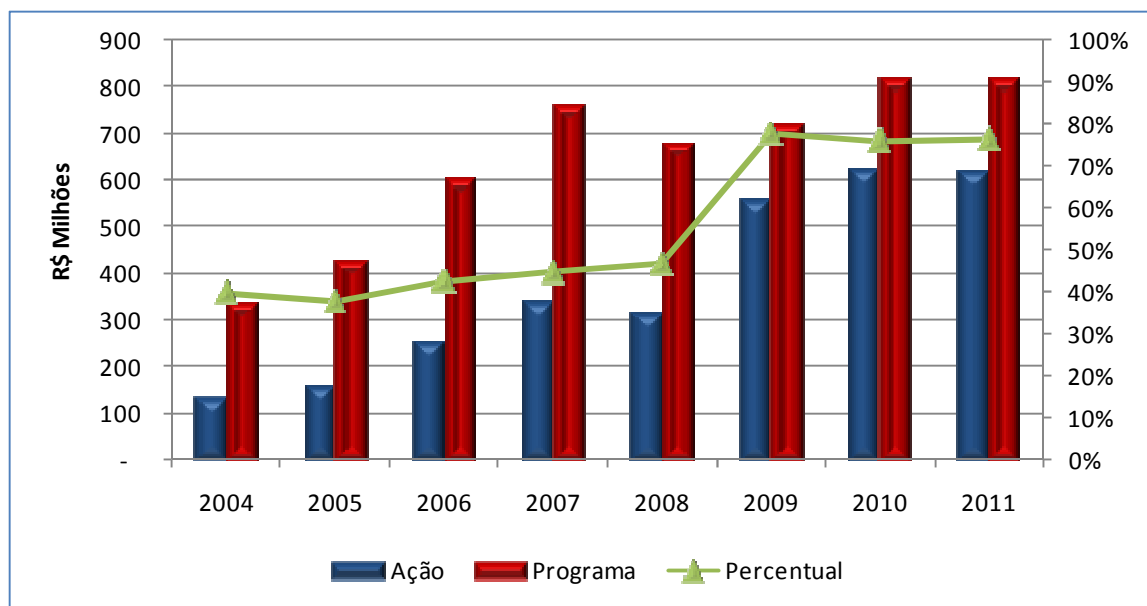
43. Com relação à ação 2095, sua finalidade é promover a melhoria da infraestrutura de pesquisa nas instituições públicas de ensino superior e de pesquisa. Sua forma de implementação ocorre de maneira descentralizada, através da chamada de projetos por editais, análise da demanda e repasse de recursos aos projetos de pesquisa selecionados.

44. A ação é operacionalizada pela Finep por meio de transferências voluntárias que se originam a partir de autorizações dadas pelo Comitê Gestor, por meio de termos de referências, sob duas modalidades, a saber: encomenda e chamada pública.

45. No PPA 2008/2011, o Programa Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico conta com 11 ações orçamentárias. Dessas, a que possui maior materialidade é o CT-Infra, que correspondeu a cerca de 50% dos recursos do Programa 0461. Pela programação do PPA 2008/2011, essa ação, em 2011, representará 76% dos recursos do programa no qual está inserida.

46. O Gráfico 2 apresenta a evolução orçamentária da ação Fomento a Projetos de Implantação e Recuperação da Infra-Estrutura de Pesquisa das Instituições Públicas (2095) no período de 2004 a 2011. Nota-se que o orçamento da ação tem aumentado paulatinamente nos últimos anos, apesar da sua participação no Programa como um todo ter sido variável. Sua previsão orçamentária no PPA 2008/2011 foi de R\$ 2,1 bilhões. Ressalta-se que a realização do presente levantamento de risco foi embasada principalmente na materialidade dessa ação e na inexistência de outros trabalhos realizados pelo Tribunal sobre o tema.

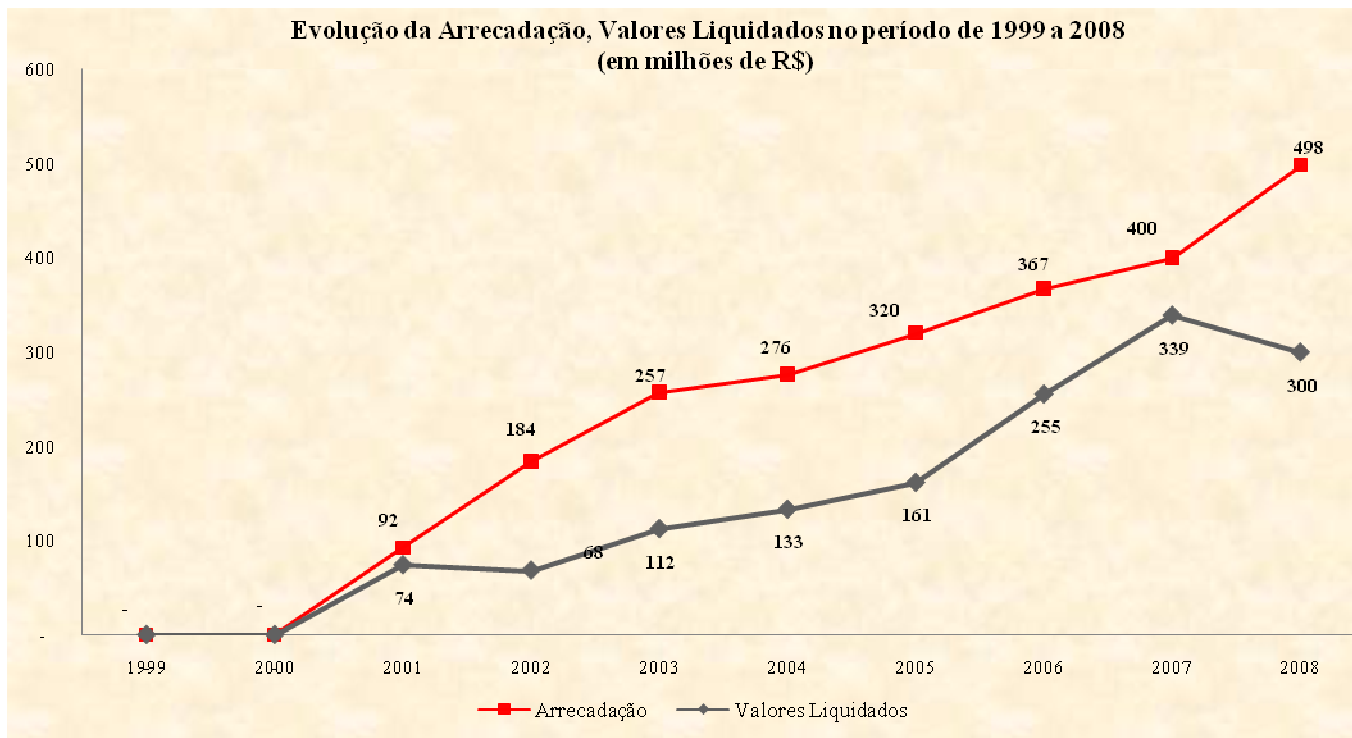
Gráfico 2: Orçamento da ação Fomento a Projetos de Implantação e Recuperação da Infra-Estrutura de Pesquisa das Instituições Públicas (CT-Infra), de 2004 a 2011.



Fonte: Sigplan, dados de 2004 a 2008 (LOA + créditos), e PPA 2008/2011, dados de 2009 a 2011 (previsão).

47. O Gráfico 3 ilustra a evolução da arrecadação, os valores liquidados e a reserva de contingência do CT-Infra, no período de 1999 a 2008. Note-se que no exercício de 2008, houve grande contingenciamento dos recursos do CT-Infra.

Gráfico 3: Evolução da arrecadação e valores liquidados, no período de 1999 a 2008 (CT-Infra)



Fonte: Ministério da Ciência e Tecnologia⁴.

1.5 Organização do Relatório

48. Em seguida à Introdução, que tratou da visão geral da inovação no Brasil, apresentando características gerais do FNDCT e CT-Infra, o capítulo 2 do Relatório apresenta análise dos riscos identificados nos principais processos mapeados na ação objeto desse levantamento: Fomento a Projetos de Implantação e Recuperação da Infra-Estrutura de Pesquisa das Instituições Públicas (CT-Infra). O capítulo 3 trata a análise dos comentários do gestor.

49. A conclusão e a proposta de encaminhamento, em que são apresentados os aspectos mais relevantes do levantamento e as propostas a serem submetidas ao Relator são apresentadas nos capítulos 4 e 5.

2. Eventos de risco identificados na ação Fomento a Projetos de Implantação e Recuperação da Infraestrutura de Pesquisa das Instituições Públicas (CT-Infra)

2.1 Descrição do Processo “Elaborar Termo de Referência” (de projetos sob encomenda)

50. O modelo adotado para a operacionalização do fundo CT-Infra, identificado no Mapa de Processos – Apêndice E, consiste na celebração de convênios, regida pelo Decreto 6.170/2007⁵ e pela Portaria Interministerial MCT-MF-MPOG 127/2008⁶. Os pactos são celebrados entre os seguintes atores:

⁴ Disponível em <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/27646.html>. Acesso em 13 jul 2009.

- (a) **concedente** (Finep);
- (b) **convenente** (órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta de qualquer esfera de governo, ou entidade privada sem fins lucrativos, qualificada como instituição de apoio, responsável pela execução gerencial e financeira do projeto);
- (c) **instituição interveniente** (órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta de qualquer esfera de governo, ou organização social vinculada aos ministérios, que participa do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio); e
- (d) **instituição interveniente executora** (Instituição Pública de Ensino Superior e/ou Pesquisa, e, para fins desta Chamada, Organizações Sociais (OS), qualificadas nos termos da Lei nº 9.637/1998, cujas atividades sejam dirigidas à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico).

51. As transferências voluntárias a serem realizadas pela Finep (concedente) originam-se em autorizações dadas pelo Comitê Gestor do CT-Infra, por meio de termos de referências, sob duas modalidades, a saber: encomenda e chamada pública.

52. A chamada pública tem por objetivo selecionar propostas para apoio financeiro à execução de projetos institucionais de implantação, modernização e recuperação de infraestrutura física de pesquisa nas Instituições Públicas de Ensino Superior e/ou de Pesquisa.

53. Em síntese, a seleção dos projetos é realizada em reunião plenária, após publicação do edital (que define as instituições elegíveis, as características das propostas a serem apresentadas e os critérios de seleção), por grupos constituídos por especialistas provenientes da academia.

54. Os projetos são apresentados pelas instituições elegíveis (Universidades Federais e Estaduais, Centros de Pesquisa, Organizações Sociais), de maneira que cada instituição pode apresentar uma proposta⁷ contendo dez projetos⁸.

55. Na avaliação de mérito das propostas, os grupos atribuem notas aos projetos e estes são classificados conforme pontuação obtida. Após a classificação, as propostas são enviadas para as áreas técnica e jurídica para a verificação de conformidade e posteriormente são encaminhadas para celebração dos convênios.

56. A modalidade encomenda apresenta características similares às contratações diretas realizadas pela Administração Pública. Não há seleção pública regida por edital e realizada pela Finep. De acordo com as entrevistas realizadas e os documentos analisados, o projeto sob a modalidade encomenda é apresentado diretamente ao Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais que emite o termo de referência, contendo as especificações do convenente, o valor e o projeto a ser apoiado, para autorização da celebração do convênio pela Finep.

57. As duas modalidades de operacionalização da ação estão representadas no Mapeamento de Processos constante no Apêndice E .

58. No período de 2006 a 2008 foram celebrados 525 convênios que totalizaram R\$973.027.352,179. Deste total, 424 convênios foram pactuados por intermédio da modalidade chamada pública, totalizando

⁵ Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.

⁶ Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.

⁷ Proposta: Conjunto com até dez projetos.

⁸ Projeto: Plano de trabalho que contém a discriminação das obras e(ou) equipamentos a serem adquiridos para promover a recuperação da infraestrutura de pesquisa da entidade.

R\$691.688.510,69, e 101 ajustes foram celebrados por meio da modalidade encomenda, perfazendo o total de R\$281.338.841,48.

59. A etapa “Elaborar termo de referência” da modalidade encomenda possui o objetivo de indicar os projetos para os quais serão alocados recursos referentes à recuperação da infraestrutura nacional de pesquisa pelo Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais e autorizar a Finep a celebrar convênios cujo objeto, conveniente e executor estão determinados no Termo de Referência.

60. Na Matriz de Risco (Apêndice B) foram identificados 3 eventos de risco relacionados a esse processo, quais sejam:

- a) Escolha de projetos dissociados dos objetivos do programa e da política de C&T, bem como direcionamento para projetos circunstanciais;
- b) Escolha de propostas não contempladas/classificadas na chamada pública realizada pela Finep;
- c) Descumprimento das normas de direito público e utilização de artifícios já considerados irregulares pelo TCU (Acórdão 2.731/2008 – Plenário).

a) *Escolha de projetos dissociados dos objetivos do programa e da política de C&T, bem como direcionamento para projetos circunstanciais*

61. Os documentos previstos no art. 6º, do Decreto 3.807/2001¹⁰ (regimento interno, diretrizes estratégicas, plano plurianual de investimento, documento básico, critérios de seleção e parâmetros de julgamento), a serem elaborados pelo Comitê Gestor, seriam norteadores das chamadas públicas e deveriam direcionar os editais das chamadas realizadas pela Finep.

62. Isto significa que necessidades específicas identificadas pelo Comitê, como, por exemplo, apoio a infraestrutura em áreas temáticas estratégicas, deveriam constar na documentação e serviriam de critérios de pontuação para seleção das propostas.

63. Embora a Finep tenha encaminhado documentação relativa aos normativos citados, em resposta aos itens “a”, “b” e “d” do Ofício 02/2009, verificou-se o não atendimento às disposições do decreto. Além disso, tais documentos, elaborados em 2001, estão desatualizados, conforme informado pela Coordenação da Assessoria dos Fundos Setoriais do Ministério da Ciência e Tecnologia em reunião realizada com a equipe de levantamento.

64. A ausência desses documentos também é citada em estudo intitulado “Relatório de Aderência dos Fundos Setoriais” realizado por equipe do Departamento de Política Científica e Tecnológica, do Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas, para o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE, por meio do qual foi avaliada a aderência dos projetos apoiados pelos fundos setoriais¹¹. Nesse trabalho, de 2006, também não se verificou a existência do conjunto de documentos que possibilitaria a avaliação de aderência dos projetos apoiados pelo CT-Infra.

65. Na ausência dessas diretrizes gerais e estratégicas, que deveriam balizar a elaboração do edital pela identificação de focos estratégicos em C&T, cabe à Finep o estabelecimento dos critérios de pontuação para seleção das propostas. De acordo com as entrevistas realizadas junto aos gestores da Finep, observou-se que o modelo adotado atualmente privilegia o planejamento institucional das entidades de pesquisa, em consonância com o princípio constitucional da autonomia universitária. Posto

⁹ Dados fornecidos pela Finep em decorrência do Ofício de Requisição 02/2009.

¹⁰ Regulamenta a Lei nº 10.197, de 14 de fevereiro de 2001, que acresce dispositivos ao Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, para dispor sobre o financiamento a projetos de implantação e recuperação de infra-estrutura de pesquisa nas instituições públicas de ensino superior e de pesquisa, e dá outras providências.

¹¹ Ver Quadro 1 – Demonstrativo da documentação disponível dos fundos setoriais localizado à f. 10 do Relatório de Aderência dos Fundos Setoriais

de outra forma, as entidades elaboram as propostas apresentadas e a Finep define os critérios de pontuação para a seleção. Não há diretrizes estratégicas do Comitê Gestor do CT-Infra para a Secretaria-Executiva do FNDCT (Finep) acerca do que se pretende implantar e quais as características desejadas dos projetos de infraestrutura a serem apoiados.

66. A principal causa para o evento de risco apontado é a reduzida atuação orientadora do Comitê Gestor do CT-Infra, implicando na insuficiência e(ou) desatualização dos documentos previstos no art. 6º, do Decreto 3.807/2001. Tal modelo poderá levar ao distanciamento do CT-Infra em relação ao objetivo da política governamental de C&T, ante a ausência de diretrizes gerais e estratégicas.

67. Por outro lado, a causa para a insuficiência ou desatualização dos documentos de referência do CT-Infra, pode residir na ausência de condições para que o MCT preste apoio técnico mais contundente, conforme prevista no art. 8º do Decreto 3.807/2001. Em visita realizada ao Ministério, constatou-se que a Secretaria Técnica de apoio ao CT-Infra possui apenas uma servidora lotada, o que se considera insuficiente diante da natureza das atribuições previstas na regulamentação dos fundos setoriais. Mas segundo comentários apresentados posteriormente pelo Ministério, outros setores também prestam apoio ao Comitê Gestor. Todavia, chama atenção o contraste entre a estrutura de apoio existente e o volume de recursos geridos pelo CT-Infra. Observa-se ainda que a eventual disponibilização de consultores contratados pelo MCT para formulação ou atualização dos documentos de diretrizes do fundo e elaboração de estudos evidencia que o Ministério não detém, em seu corpo técnico, profissionais com essa expertise.

68. No tocante à operacionalização da modalidade encomenda, conforme já abordado, pode ser realizada uma analogia com as contratações diretas realizadas pela Administração Pública, uma vez que os projetos desenvolvidos sob essa modalidade não estão sujeitos a seleção pública nem aos editais elaborados pela Finep. Por isso, a utilização dessa espécie de apoio deveria ser especial e restrita.

69. A ausência de diretrizes e critérios definidos de modo objetivo, pelo órgão competente, agrava o risco da utilização da modalidade encomenda. Ou seja, pode haver a escolha de projetos originados por demandas circunstanciais dissociadas dos objetivos do programa e da política de C&T. Além disso, esses projetos podem ser selecionados por autoridade diversa da competente, no caso o Comitê Gestor do CT-Infra¹².

70. Observa-se que a situação referente à seleção por autoridade diversa da competente foi constatada por meio do exame das últimas Atas de Reunião do CT-Infra (Atas XXVIII, XIX e XXX), nas quais não havia a definição de nenhum projeto específico a ser apoiado, somente áreas genéricas a serem contempladas. Logo, pode-se observar que a escolha dos projetos pode ser indevidamente realizada por outros agentes que não o Comitê Gestor do CT-Infra. Entende-se que os projetos a serem apoiados por meio da modalidade encomenda deveriam ser submetidos individualmente ao Comitê, contendo o título, o plano de trabalho, o objetivo do projeto, o valor a ser aportado, o conveniente e a justificativa de sua escolha, e, por fim, aprovados de modo expresso nas Atas de Reunião.

71. Pode-se citar também como agravamento para o risco apontado, a tendência de incremento de recursos destinados aos projetos apoiados sob a modalidade encomenda. De acordo com o Relatório de Aderência dos Fundos Setoriais¹³ e dados fornecidos pela Finep, em decorrência do item “g” do Ofício de Requisição 02/2009, o percentual de recursos para projetos sob encomenda no CT-Infra, saltou de 3,97%, no período de 2001 a 2005, para 28,91%, no período de 2006-2008. Considerando-se que a modalidade “encomenda” é exceção e deveria ser utilizada em casos especiais, a tendência observada pode representar um desvirtuamento dos objetivos do programa.

¹² Art. 6º, Inc. IV, Decreto 3.807/2001.

¹³ Ver Quadro 3.1.2 – Fundos setoriais: Ações na modalidade encomenda à f. 14 do Relatório de Aderência dos Fundos Setoriais

- 72.** Outra conseqüência indesejável é a possibilidade de desvio de finalidade na escolha de projetos apoiados sob a modalidade encomenda, em razão da possibilidade de serem firmados convênios para aquisição de infraestrutura para centros de pesquisa e(ou) universidades que não sejam para pesquisa científica.
- 73.** A Finep disponibilizou planilha contendo todos os convênios celebrados de 2006 a 2008 (item “g” do Ofício de Requisição 02/2009). Na relação dos pactos verificou-se a celebração do Convênio 01.07.0377.01 cujo conveniente é a Associação Amigos do Inpa, a instituição interveniente é o próprio Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia – Inpa (órgão do MCT) e o título do convênio é “Adequação da infra-estrutura de Rede de Computadores do Inpa (INPANet) para a tecnologia Gigabit Ethertnet e Segurança Patrimonial”.
- 74.** Observou-se que o título do projeto sugere a aquisição de infraestrutura para atividades administrativas e não infraestrutura de pesquisa e ensino, haja vista ser o Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia – Inpa órgão voltado à pesquisa das potencialidades da floresta amazônica e, não, por exemplo, um laboratório de computação científica. Ademais, a aquisição de estrutura de computadores para segurança patrimonial, a priori, não deveria ser realizada com recursos destinados a recuperação de infraestrutura de pesquisa. Logo, caso confirmado, estaria configurado o desvio de finalidade e a utilização dos recursos orçamentários e financeiros em projetos diversos dos objetivos do programa.
- 75.** O evento de risco identificado pode se concretizar nas seguintes circunstâncias:
- 76.** No primeiro caso, pode ocorrer que uma proposta¹⁴ e(ou) projeto¹⁵ não seja apresentado para participar da seleção pública promovida pela Finep, porém seja autorizada, por meio de encomenda, a celebração de convênio entre a Finep (concendente) e a instituição que solicitou o apoio.
- 77.** No segundo caso, considere-se a hipótese de determinada proposta e(ou) projeto desclassificado na chamada pública da Finep, por não possuir os requisitos relacionados ao mérito, ser submetido ao Comitê Gestor do CT-Infra ou à autoridade diversa¹⁶ deste Comitê e ter seu pleito autorizado, por intermédio de termo de referência na modalidade encomenda. Nessa circunstância, ainda que considerada inadequada pelo órgão executor da seleção pública, a proposta e(ou) projeto encaminhado à Finep seria apoiado e o convênio celebrado.
- 78.** Para esclarecer a terceira possibilidade de escolha de proposta não contemplada/classificada na chamada pública da Finep, utilizar-se-á a seguinte situação hipotética:
- 79.** O Projeto 1 da Instituição A obteve pontuação igual a 88 na avaliação do órgão colegiado da seleção pública da Finep;
- 80.** O Projeto 2 da instituição B obteve pontuação igual a 102 na avaliação do órgão colegiado da seleção pública da Finep;
- 81.** Os dois projetos não foram apoiados pela Finep, por intermédio da seleção pública, ante a restrição de recursos e a conseqüente alocação em outros projetos mais meritórios que obtiveram notas superiores aos dois projetos acima informados;
- 82.** O Projeto 1 da Instituição A foi submetido ao CT-Infra e teve seu pleito autorizado por intermédio da modalidade encomenda.

¹⁴ Proposta: Conjunto com até dez projetos.

¹⁵ Projeto: Plano de trabalho que contém a discriminação das obras e(ou) equipamentos a serem adquiridos para promover a recuperação da infraestrutura de pesquisa da entidade.

¹⁶ Possibilidade discutida no evento de risco Escolha de projetos dissociados dos objetivos do programa e da política de C&T, bem como direcionamento para projetos circunstanciais.

83. Observa-se que, na situação examinada, há possibilidade de apoio a projeto tecnicamente inferior, caso seja submetido e aprovado, sob a modalidade encomenda, pelo CT-Infra.

84. Assim, poderiam ser indicados projetos preteridos na chamada pública realizada pela Finep, em detrimento de propostas com maior mérito que a escolhida por encomenda; propostas rejeitadas na chamada por conterem deficiências de mérito e propostas não submetidas à seleção pública da Finep.

b) *Fuga ao processo licitatório e realização de despesas vedadas pela Portaria Interministerial CGU/MF/MP 127/08 (Possibilidade de ocorrência dos mesmos achados do Acórdão 2.731/2008 – Plenário)*

85. O risco foi identificado como tal, em razão de ser observado convênios celebrados pela Finep, sob a modalidade encomenda, com organizações não governamentais, a exemplo da Associação Amigos do Inpa; da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco; Fundação de Ciência, Aplicações e Tecnologia Espaciais; Fundação Valeparaibana de Ensino; Associação Técnico-Científica Ernesto Luiz de Oliveira Júnior, e órgãos do próprio Ministério da Ciência e Tecnologia como executores do ajustes firmados. Observa-se, que essas informações foram obtidas após solicitação realizada por meio do Ofício de Requisição 02/2009.

86. O possível descumprimento das normas de direito público como a Lei de Licitações e de Concurso Público pode estar ocorrendo em razão de os convênios listados no Apêndice D - Tabela de convênios entre Finep, órgãos públicos e ONGs (modalidade encomenda), possuírem partícipes equivalentes aos encontrados no relacionamento das instituições federais de ensino superior com suas fundações de apoio, em que os convênios são celebrados entre as universidades (executor), fundações de apoio (conveniente) e Finep (concedente). Nas avenças celebradas, no âmbito do CT-Infra, também foram observadas as figuras da Finep, como concedente, de uma organização não governamental, como conveniente, e de um órgão público, como executor.

87. Não é possível afirmar que a mesma forma de operacionalização utilizada entre as universidades e as fundações de apoio esteja ocorrendo entre organizações não governamentais e órgãos da administração direta. Contudo, constata-se a existência da figura do “executor” e de projetos cujos títulos permitem inferir que os beneficiários são os próprios órgãos públicos, a exemplo, de “Adequação da Infra-estrutura de Rede de Computadores do Inpa (Inpanet) para a Tecnologia Gigabit Ethertnet e Segurança Patrimonial” (Convênio 01.07.0377.01); “Consolidação da Infraestrutura Laboratorial do CETENE” (Convênio 01.08.0398.00); “Adequações da infra-estrutura laboratorial, climatização e implantação de sistemas e automação e controle do edifício-sede do CETENE” (Convênio 01.08.0436.00); entre outros, leva à necessidade de averiguação da legalidade dos procedimentos adotados na execução das avenças com essas características.

2.2 Descrição do Processo “Receber Projetos”

88. O processo “receber projetos” está inserido dentro do macroprocesso “selecionar projetos” como uma de suas etapas (Apêndice E). Esse processo consiste no recebimento dos projetos elaborados pelas Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs e entregues à FINEP para análise, aprovação e posterior celebração de convênios a serem executados com recursos do fundo setorial CT-Infra. Esses projetos são apresentados em resposta às chamadas públicas realizadas pela FINEP, por meio do lançamento de editais ou contratação direta de projetos (encomenda) e destinam-se à recuperação da infraestrutura de pesquisa das ICTs.

89. O Levantamento identificou a possibilidade de ocorrência de dois eventos de risco relativos ao processo “receber projetos”, os quais se referem a:

- a) Ausência de apresentação de demandas qualificadas nas chamadas públicas em função de possível falta de estrutura administrativa e operacional das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES;

- b) Afastamento dos projetos elaborados pelas universidades das orientações estratégicas da política governamental de ciência e tecnologia.

a) Ausência de apresentação de demandas qualificadas nas chamadas públicas em razão de possível falta de estrutura administrativa e operacional das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES

90. O risco de ausência de apresentação de demandas qualificadas nas chamadas públicas foi apontado, inicialmente, em entrevistas realizadas com gestores do Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT e da Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP e pode ser corroborado por matéria publicada pelo Jornal do Brasil, em 16 de maio de 2009, refletindo a preocupação de especialistas ligados à área de ciência e tecnologia de que o Brasil corre o risco de um “apagão científico”.

91. Essa ameaça, conforme apontado na matéria, tem origem nas mudanças que deverão ocorrer na atuação das fundações de apoio às universidades federais, decorrentes do Acórdão-TCU-Plenário nº 2731/2008, que impede as fundações de apoio de receber diretamente recursos para projetos, como vinha acontecendo. Essa mudança poderia provocar a escassez dos recursos para a investigação científica e aumentar a burocracia para a gestão das propostas, bem como retirar a agilidade necessária ao desenvolvimento dos projetos e atrasar o desenvolvimento tecnológico do País. O resultado, dizem os pesquisadores ouvidos pelo Jornal do Brasil, seria uma apatia no meio acadêmico, com cientistas trocando os laboratórios pelas salas de aula e a interrupção de pesquisas em vários campos. O presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Marco Antônio Raupp, afirma que a situação está difícil, pois os professores estão com receio de gerir projetos por causa da falta de segurança jurídica advinda das interpretações da lei das fundações.

92. A Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que resultou no Acórdão-TCU-Plenário nº 2731/2008 evidenciou um conjunto de achados, que, essencialmente, demonstraram:

a) que as fundações de apoio, em regra, não têm observado os procedimentos previstos na Lei nº 8.666/93, nas contratações por elas efetivadas em projetos desenvolvidos com esteio na Lei nº 8.958/1994;

b) que o pessoal contratado para os projetos, não integrantes dos quadros da instituição apoiada, tem sido muitas vezes deslocado para o exercício de atividades permanentes ou inerentes aos planos de cargos das IFES, configurando a terceirização irregular de serviços (burla à licitação) e a contratação indireta de pessoal (burla ao concurso público);

c) que são frágeis, quando não inexistentes, os mecanismos de transparência e de prestação de contas dos contratos/convênios firmados pelas IFES com suas fundações de apoio;

d) a debilidade do controle finalístico e de gestão das fundações de apoio pelas instituições apoiadas e a ausência de regras claras de relacionamento que possibilitem a efetividade deste controle;

e) que persiste a prática irregular de empenho de recursos para fundações de apoio, com dispensa de licitação, com o objetivo de assegurar a execução de recursos transferidos intempestivamente para as IFES ao final do exercício financeiro.

93. Em face dos achados da FOC, o Tribunal determinou aos Ministérios da Educação, do Planejamento Orçamento e Gestão e da Ciência e Tecnologia que:

Orientem todas as agências financiadoras, fundos e órgãos subordinados para que não efetuem contratos ou convênios de repasse de recursos financeiros, com objetivos de fomento à pesquisa científica ou tecnológica, diretamente para fundações de apoio a IFES, se destinados a projetos abrangidos pela Lei nº 8.958/1994, hipótese em que tais avenças devem ser feitas diretamente com as IFES (item 9.4.1 do Acórdão-TCU-Plenário nº 2731/2008).

94. As fundações de apoio foram criadas para cumprir o papel de estimular e acompanhar os projetos consorciados, com a vantagem de poderem se especializar na resolução de questões burocráticas, como a

preparação de contratos, o acompanhamento de desembolsos, deixando os escassos recursos humanos da universidade livres para se dedicarem às atividades substantivas da pesquisa.

95. O Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia dirigiu-se ao Tribunal, por meio do Aviso 30/MCT, de 4/3/2009, para solicitar um período transitório para implementação das medidas determinadas no Acórdão 2731/2008-Plenário, discorrendo sobre uma série de dificuldades a serem enfrentadas por instituições ligadas à Ciência e Tecnologia, caso tenham que dar imediato cumprimento à determinação do referido Acórdão. Entre as dificuldades citadas, o Ministro alegou:

As universidades não têm estrutura para gerir os recursos oriundos dos repasses. Impedir o repasse direito às fundações de apoio significa inviabilizar todo o recurso a ser repassado, uma vez que as universidades terão de passar por ampla reforma para recomposição dos seus quadros, tempo esse que inviabilizará inúmeros projetos e estagnar, ou pelo menos prejudicará o desenvolvimento científico do país (Acórdão-TCU-Plenário nº 2731/2008).

96. Diante do exposto, o Tribunal, por intermédio do Acórdão nº 510/2009-Plenário, concedeu o prazo de 360 dias para início do cumprimento do disposto no subitem 9.4.1 do Acórdão 2731/2008-Plenário.

97. Em razão da expertise desenvolvida pelas fundações de apoio na resolução das questões burocráticas, observa-se que as IFES não se organizaram, nem se estruturaram para executar diretamente os contratos/convênios firmados com outros órgãos e entidades da Administração Pública, sendo necessária a adaptação das universidades às novas regras decorrentes da decisão do TCU. Desse modo, apesar do prazo concedido pelo TCU se não adotadas as medidas necessárias pelas IFES para essa adequação, subsiste a probabilidade de concretização do “apagão científico”, mencionado pelo meio acadêmico, cujo principal efeito para o CT-Infra é o não aproveitamento dos recursos disponibilizados para o fundo, com o conseqüente prejuízo para a reestruturação da infraestrutura de pesquisa almejada por esse fundo setorial.

b) Afastamento dos projetos elaborados pelas universidades das orientações estratégicas da política governamental de ciência e tecnologia

98. No tocante ao risco de afastamento dos projetos elaborados pelas universidades das orientações estratégicas da política governamental de C&T, o mesmo foi verificado por ocasião da realização de entrevistas com os gestores do CT-Infra na Finep, segundo os quais os projetos apresentados em resposta à chamada pública são elaborados em consonância com o planejamento institucional de cada ICT.

99. O Memorando Pró-Infra/Finep 420/09 enviado em resposta ao Ofício nº 03/2009-TCU-Seprog, afirma:

A Finep, em suas chamadas públicas do programa Pró-Infra, condiciona a apresentação de sub-projetos vinculados ao planejamento estratégico da universidade. O Comitê Gestor e as reuniões dos representantes do Pró-Infra com o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), ratificaram essa estratégia de estimular o planejamento estratégico das universidades.

100. A Chamada Pública MCT/Finep/CT-Infra-Pró-Infra – 01/2008, por sua vez, afirma que:

A proposta deverá conter um diagnóstico institucional que identifique as vocações e competências da instituição executora (...). Com base nesse diagnóstico, deverão ser indicados os objetivos estratégicos pela instituição executora para suas atividades de C&T, identificando claramente as áreas de pesquisa que estão sendo priorizadas para receber os investimentos em infraestrutura solicitados e descrevendo os resultados e impactos que tais investimentos deverão acarretar para o desenvolvimento da pesquisa e da pós-graduação nessas áreas.

101. Diante do exposto, observa-se que a Finep, com o aval do Comitê Gestor, transfere para as universidades a responsabilidade para definição dessas áreas, sendo estas que, em última instância, acabam decidindo onde aplicar esses recursos.

102. A estratégia de implementação do programa orçamentário Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico, que conta com a Ação CT-Infra, estabelece que a seleção dos projetos a serem financiados, no âmbito de suas ações, deve estar balizada pela identificação de focos estratégicos em Ciência e Tecnologia e pelas orientações das políticas de governo.

103. O Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação – PACTI, do MCT, articula-se à Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP ao prever uma grande expansão dos investimentos públicos na infraestrutura de C&T no Brasil. Uma das prioridades estratégicas do PACTI consiste na expansão e consolidação do Sistema Nacional de C,T&I, através, entre outras, da ação de fomento à infraestrutura de pesquisa científica e tecnológica. Nesse contexto, está inserido o fundo setorial CT-Infra, como instrumento governamental de apoio à ciência, tecnologia e inovação, o qual visa promover a melhoria da infraestrutura de pesquisa nas instituições públicas de ensino superior.

104. O recebimento de projetos elaborados apenas com base nas necessidades e interesses particulares de cada instituição pleiteante de recursos do CT-Infra, apesar de valorizar o princípio constitucional da autonomia universitária, transfere para essas instituições a responsabilidade por definir em que áreas deverão ser alocados os recursos públicos, podendo haver incompatibilidade entre as áreas escolhidas e as diretrizes estratégicas da política de C&T. Assim, os recursos disponíveis podem ser destinados para projetos aderentes ao planejamento estratégico de determinada ICT, mas não aderentes à política governamental de C&T, ou seja, esse modelo de atuação pode gerar desvio de finalidade e não consecução dos objetivos da política.

105. O problema não está em fomentar o planejamento estratégico das universidades ou preconizar a aderência ao planejamento institucional. A questão é a ausência de identificação de lacunas em áreas estratégicas prioritárias e a ausência de criação de novas estruturas de C&T em apoio a segmentos econômicos estratégicos do país, conforme previsto na estratégia de utilização dos recursos do Fundo de Infraestrutura descrita no próprio Documento Básico do CT-Infra (fls. 64/71).

106. Além disso, o Documento Básico do CT-Infra também recomenda o balizamento pela identificação de focos estratégicos em C&T para a aplicação dos recursos, de maneira a permitir o apoio a projetos prioritários em setores importantes da economia.

107. Observa-se ainda que no documento síntese do PACTI 2007-2010, na linha de ação 3, “Infraestrutura e Fomento da Pesquisa Científica e Tecnológica”, um dos objetivos mais perseguidos seria uma vigorosa integração do sistema de C&T com o sistema empresarial. Por meio da ação Infraestrutura e Fomento da Pesquisa Científica e Tecnológica o PACTI preconiza a:

....dedicação de atenção especial ao fortalecimento e qualificação de institutos de pesquisa tecnológica de outros ministérios, dos estados e da iniciativa privada. Estes devem ser efetivamente integrados à política de forma articulada e complementar, com valorização de seu papel como fonte relevante de capacitação tecnológica e de prestação de serviços à empresas e à sociedade. Será estimulada a constituição de redes de pesquisa e assistência tecnológica em articulação com os objetivos da política e as necessidades de setores, regiões e categorias de empresas ou usuários (PACTI 2007-2010).

108. A adoção do planejamento estratégico das universidades como orientação para alocação dos recursos pode ser uma tentativa de suprir a insuficiência e/ou desatualização dos instrumentos previstos na legislação (Decreto 3.807/2001) para orientar as ações/operacionalização do CT-Infra, em decorrência da baixa atuação do Comitê Gestor desse fundo setorial. Entende-se que o Comitê, na qualidade de órgão diretivo do CT-Infra, deveria, através desses instrumentos, garantir a adequada implementação dessa ação mediante orientação de investimentos públicos para as áreas temáticas consideradas estratégicas em função do seu potencial de contribuição para o crescimento da economia, melhorias das condições de vida da população e desenvolvimento das regiões no contexto local e global.

109. A fim de mitigar o risco de descasamento dos projetos elaborados pelas ICTs das diretrizes estratégicas da política de C&T, foi identificado um mecanismo de controle que é a análise técnica dos

projetos realizada pela Finep. Ressalte-se, entretanto, que a ausência de documentos balizadores da operacionalização do CT-Infra, pode prejudicar também essa análise, que carece de uma orientação mais específica para garantir que o objetivo da política seja atingido.

2.3 Descrição do Processo “Selecionar Projetos”

110. O objetivo deste macroprocesso é selecionar as melhores propostas das Instituições Científicas e Tecnológicas – ICTs para recuperação da infraestrutura de pesquisa de acordo com o planejamento institucional das ICTs.

111. Esses projetos são selecionados, a partir da demanda espontânea dos pesquisadores e/ou grupos de pesquisa feita à Finep, por meio do lançamento de editais ou contratação direta de projetos (encomenda).

112. A estratégia de implementação do programa orçamentário Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico (0461), em que está contida a ação CT-Infra (2095), estabelece que a seleção dos projetos a serem financiados, no âmbito de suas ações, deve estar balizada pela identificação de focos estratégicos em Ciência e Tecnologia e pelas orientações das políticas de governo.

113. Observa-se que, na Matriz de Risco, foi identificada a possibilidade de ocorrência de três eventos de risco:

- a) Seleção de propostas de qualidade inferior ou preço superior em relação à outras propostas;
- b) Distanciamento dos projetos apoiados, no âmbito do programa, em relação às necessidades do mercado local, nacional e internacional;
- c) Sobreposição de apoios financeiros;

a) Seleção de propostas de qualidade inferior ou preço superior em relação a outras propostas

114. Entrevistas com os técnicos da Finep, indicam que o projeto básico ou pré-projeto relativo às obras, bem como o orçamento para aquisição de produtos nacionais, ou pró-forma, para aquisição de produtos importados não são exigidos logo na fase de análise de mérito das propostas, podendo ser entregues em momento anterior à liberação da primeira parcela dos recursos. Para a chamada pública de 2010, a equipe pretende eliminar o pré-projeto e exigir o projeto básico das obras já na primeira etapa do certame.

115. A Chamada Pública MCT/Finep/CT-Infra-Pró-Infra – 01/2008 afirma que “se na proposta estiver previsto o apoio com recursos da concedente à realização de obras ou benfeitorias no imóvel, impõe-se como condição prévia à liberação da primeira parcela ou da parcela única de recursos a apresentação de projeto básico (artigo 6º, IX, da Lei nº 8666/1993)”. O mesmo texto é apresentado no edital da Chamada Pública MCT/Finep/ CT-Infra – Novos Campi 02/2008.

116. O art. 6º da Lei nº 8666/1993, acerca do conceito de projeto básico, dispõe:

É conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

117. O projeto básico deverá conter o desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza. Assim, observa-se que a presença desse elemento já na fase de análise de mérito das propostas do CT-Infra é condição essencial para uma análise mais detalhada e completa dos consultores quanto à viabilidade técnica da obra, seu custo e sua execução, permitindo até uma melhor percepção dos benefícios que poderão dela advir.

118. Assim, há risco de seleção de propostas de qualidade inferior ou preço superior em relação a outras propostas, em razão da ausência de informações completas para subsidiar as análises de mérito a serem realizadas pelos consultores, face à inexigência da apresentação dos projetos básicos já na primeira etapa do certame.

b) *Distanciamento dos projetos apoiados no âmbito da ação em relação às necessidades do mercado local, nacional e internacional*

119. A possibilidade de ocorrer um distanciamento dos projetos apoiados, no âmbito da ação, em relação às necessidades do mercado local, nacional e internacional foi apontada inicialmente em entrevista realizada junto ao Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA. A principal crítica realizada em relação à aplicação dos recursos do fundo consistiria no fato de que os laboratórios apoiados estariam em sua maioria vinculados à pesquisa científica e tecnológica, mas não ao mundo dos negócios (mercado). Além disso, no Brasil, à articulação universidade/empresa seria muito difícil e os mecanismos existentes para isso seriam raros.

120. Duas matérias jornalísticas veiculadas, em 19/06/2009, também reforçam a possibilidade da ocorrência do risco identificado na matriz. Uma das matérias, publicada no jornal Valor informou que o Brasil aumentou em 56% o número de artigos em revistas acadêmicas de alto padrão e subiu duas posições no ranking dos países com maior volume de produção científica. No entanto, de acordo com o Presidente da Academia Brasileira de Ciências, Jacob Palis, entrevistado pelo jornal, *o Brasil pode colher frutos, caso alguns nós sejam desatados, como a maior interação entre a pesquisa acadêmica e o setor produtivo. ...Temos de avançar na transformação de conhecimento científico em tecnologia.*

121. A outra matéria, que foi publicada na Revista Época, intitulada “Seguimos para um Apagão Tecnológico”, apresenta entrevista realizada com o físico Roberto Nicolsky, Diretor-geral da Sociedade Brasileira Pró-Inovação Tecnológica (Protec) e ex-professor da UFRJ. De acordo com o físico, a política brasileira privilegia apenas as universidades e a falta de tecnologia na indústria mina nossa competitividade e poderá bloquear o crescimento do Brasil, o que poderá gerar um apagão tecnológico. O físico alega que os fundos setoriais recolhem das empresas, que foram privatizadas, uma percentagem a ser revertida em pesquisa, na indústria, correspondente a R\$ 3 bilhões anuais. No entanto, transfere anualmente para as empresas apenas R\$ 600 milhões. Segundo Nicolsky, não adianta investir só nas universidades: elas, no máximo, podem dar uma idéia para a indústria desenvolver uma tecnologia com base em um novo conhecimento. Mas, no geral, as idéias vindas da universidade estão fora da realidade porque a verdadeira demanda vem dos clientes, dos usuários dos produtos da indústria.

122. Segundo os Analistas do MDIC, as políticas públicas ainda são muito voltadas para a pesquisa nas universidades, entretanto nem sempre os estudos acadêmicos são aproveitados pelo mercado. Existem duas formas para sociedade produzir inovação. Uma é feita na direção da universidade produzindo conhecimentos para o mercado, sendo esta a forma predominante no Brasil. Na outra, o fluxo de inovação parte das empresas, a partir de análises mercadológicas, em direção às universidades, responsáveis por desenvolver pesquisas que atendam as necessidades do mercado. Deve haver um equilíbrio entre esses dois fluxos. Para compreender melhor essa afirmação, observa-se que o modelo de inovação preconizado pela consultoria privada Pro Inno Europe, contratada pelo governo sueco, apresenta três gerações para o fluxo de inovação. Na primeira geração, a inovação é resultado de um processo linear “technology-push” (impulsionado pela academia) ou “market pull” (orientado pelo mercado). Na segunda, a inovação é resultado de um sistema de parceria entre ciência, tecnologia e necessidades do mercado (integração push-pull). Na terceira geração, a inovação é resultado de um complexo sistema de redes nacionais, conforme extraído das transparências apresentadas pela agência (Apêndice C - Gerações da Inovação).

123. Segundo essa abordagem, o Brasil ainda se localizaria na primeira geração e a ênfase tenderia para o modelo “Technology-Push” (impulsionado pela academia) em que se privilegia o conhecimento gerado pela academia. Portanto, o processo ainda seria linear, em vez de interativo. Ou seja, ainda não haveria

uma integração entre os dois modelos de maneira a viabilizar um sistema de parceria entre ciência, tecnologia e necessidades do mercado, o que caracteriza um arranjo institucional mais evoluído, de segunda geração.

124. Estudo elaborado por Analistas do MDIC, baseado em dados da Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica (Pintec) realizada pelo IBGE em 2005, informa que das pequenas e micro empresas existentes no Brasil, apenas 0,7% das empresas industriais, 0% das empresas do setor de telecomunicações, 1,5% do ramo de informática e 20% da área de P&D contaram com apoio governamental para projetos de inovação em parceria com universidades e institutos de pesquisa.

125. Dados de 2004 apresentados no site do MCT, relativos aos investimentos do governo em pesquisa e desenvolvimento (P&D), revelam que do valor total financiado pelo Estado de R\$ 9,3 bilhões, R\$ 5,8 bilhões foram destinados para ensino superior, R\$ 51,2 milhões para empresas privadas e R\$ 16,8 milhões para empresas privadas sem fins lucrativos. Essa situação pode ser explicada, em parte, pelo fato de que a Lei nº 10.197/2001, art. 3º -A destinou 20% dos recursos do FNDCT exclusivamente para o CT-Infra.

126. A Exposição de Motivos Interministerial nº 00039/MCT/MP que fundamentou a criação da Lei de Inovações, de 2004, ressalta que:

Um dos principais desafios para o País seria acelerar a incorporação, pelo setor produtivo, do conhecimento científico e tecnológico desenvolvido pelas instituições de pesquisas. No entanto, a interação entre a academia e a empresa nem sempre ocorre com facilidade. Assim, para fortalecer a atividade inovadora nas empresas e considerando o custo elevado de investimentos em equipamentos destinados à pesquisa, o Projeto de Lei permitiu às instituições científicas e tecnológicas compartilharem seus laboratórios, equipamentos e instrumentos em suas próprias dependências ou colocá-los nas dependências de empresas privadas, mediante remuneração adequada e desde que tal permissão ou cessão não interfira diretamente com sua atividade fim nem com a mesma conflito. Em outras palavras, o Projeto permite que o setor público compartilhe investimentos vultosos com a iniciativa privada, em prol do desenvolvimento do País.

127. Portanto, seria importante reforçar o papel empreendedor das universidades, em que as instituições acadêmicas não estão só preocupadas em formar profissionais qualificados para o mercado, mas também em desempenhar um papel no Sistema de Inovação e no desenvolvimento econômico, tecnológico e social do país, por meio da criação de estruturas complexas dentro da universidade para abrigar empresas de base tecnológica, e que tem na cooperação com empresários e com os pesquisadores da universidade sua base operacional (Ipiranga e outros, 2008).

128. Apesar da intenção claramente expressa na legislação, o CT-Infra não possui mecanismos que incentivem a cooperação universidade-empresa. Por outro lado, a baixa atuação do seu Comitê Gestor, já mencionado em itens anteriores, tem resultado na ausência de diretrizes mais alinhadas com as políticas de governo, abrindo a possibilidade para o afastamento dos projetos financiados em relação às orientações para áreas temáticas consideradas estratégicas, em função do seu potencial de crescimento para a economia.

129. Se a situação descrita se mantiver, haverá dificuldades para a criação de ambientes propícios ao estabelecimento de parcerias universidade-empresa como, por exemplo, a disponibilização de equipamentos e infraestrutura das universidades para apoiar os esforços tecnológicos, inclusive mediante remuneração das empresas integrantes de arranjos produtivos locais.

c) Sobreposição de apoios financeiros

130. Esse risco refere-se à possibilidade de haver sobreposição de apoio financeiro da Finep para os mesmos projetos já financiados pela Finep ou por outras agências de fomento governamentais. Nas

planilhas encaminhadas pela Finep, no período de 2001 a 2008, foram financiados aproximadamente 1000 projetos, com recursos do CT-Infra, o que movimentou recursos em torno de R\$1,4 bilhões.

131. De acordo com entrevista realizada na Finep, para realizar a seleção dos projetos são disponibilizadas algumas informações por meio da Intranet para serem examinadas pelos consultores externos no momento da análise de mérito. No entanto, de acordo com a Finep não é possível assegurar que essas informações estejam sendo efetivamente consultadas.

132. A ausência de banco de dados completo e suficiente que contenha informações detalhadas acerca de todos os projetos financiados para subsidiar o processo de escolha pelos consultores *ad hoc*, pode ser um das possíveis causas para o risco apontado. Sobre esse tema, o MCT informou que está em andamento a organização de base de dados contendo todos os projetos financiados pelo Ministério.

133. No caso de ocorrerem sobreposições, haverá desperdício de recursos públicos e diminuição do número de projetos que poderiam ser financiados em função da alocação inadequada dos recursos disponíveis.

2.4 Descrição do processo “Realizar Análise Técnica”

134. O processo “Realizar Análise Técnica” do macroprocesso “Selecionar Projetos” tem por objetivo realizar avaliação da consistência do plano de trabalho com os objetivos do programa e da conformidade com a Portaria Interministerial CGU/MF/MP 127/08.

135. Na Matriz de Risco foram identificados quatro eventos relacionados a esse processo, quais sejam:

- a) Desvio de finalidade/objeto na execução do convênio;
- b) Celebração de convênios com despesas vedadas pela Portaria Interministerial CGU/MF/MP 127/08;
- c) Celebração de convênios com a existência de sobrepreço dos equipamentos a serem adquiridos e(ou) obras a serem executadas;
- d) Celebração de convênios com instituições inadimplentes.

a) Desvio de Finalidade/Objeto na execução do convênio e b) Celebração de convênios com despesas vedadas pela Portaria Interministerial CGU/MF/MP 127/08

136. A falta de descrição detalhada, objetiva e clara de modo a permitir a identificação exata do que se pretende realizar ou obter facilita a ocorrência de desvio de finalidade e(ou) objeto. Os planos de trabalho apresentados pelos convenientes devem ser completos, conforme disposto no art. 15 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 127/08, e caso sejam deficientes é na subetapa da análise técnica que as inconsistências devem ser detectadas e corrigidas, sob pena de incorrer-se na aplicação de recursos em objetos diversos dos pretendidos pelo CT-Infra.

137. Outro risco inerente que também deve ser corrigido, na análise técnica, está relacionado à celebração de pactos com despesas vedadas pelo art. 6º, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 127/08. Se por algum motivo subsistir previsão de recursos, nos planos de trabalhos, de despesas semelhantes as do art. 6º, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 127/08, elas deverão ser retiradas e não apoiadas pela Finep.

138. As vedações de despesas impostas pela Portaria Interministerial 127/08 estão listadas em seu artigo 39. Esses gastos não podem ser executados com recursos oriundos de convênios. Como exemplo, pode-se citar:

- Realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar;

- Pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por serviços de consultoria ou assistência técnica, salvo nas hipóteses previstas em leis específicas e na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- Realizar despesas com publicidade, salvo a de caráter educativo, informativo ou de orientação social, da qual não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal e desde que previstas no Plano de Trabalho.

139. Os riscos listados têm como causa provável a celebração do pacto com rubricas genéricas tais como *Despesas operacionais e administrativas de caráter indivisível*, fato constatado no exame do termo do Convênio de número Finep 01.06.0707.00.

140. Observou-se no convênio Finep n.º 01.06.0707.00 (celebrado entre a financiadora – concedente – a Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos – conveniente – e a Fundação Universidade de Brasília – executor) o valor de R\$120.904,05 a título de *despesas operacionais e administrativas de caráter indivisível*. Para tanto, foi utilizado como fundamento o art. 10, da Lei 10.973/2004¹⁷, regulamentada pelo art. 11 do Decreto 5.563/05¹⁸.

141. De acordo com o art. 10, da Lei 10.973/2004 e o art. 11 do Decreto 5.563/05, *verbis*:

Art. 10. Os acordos e contratos firmados entre as ICT, as instituições de apoio, agências de fomento e as entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa, cujo objeto seja compatível com a finalidade desta Lei, poderão prever recursos para cobertura de despesas operacionais e administrativas incorridas na execução destes acordos e contratos, observados os critérios do regulamento.

Art. 11. Os acordos, convênios e contratos firmados entre as ICT, as instituições de apoio, agências de fomento e as entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos voltadas para as atividades de pesquisa, cujo objeto seja compatível com os objetivos da Lei no 10.973, de 2004, poderão prever a destinação de até cinco por cento do valor total dos recursos financeiros destinados à execução do projeto, para cobertura de despesas operacionais e administrativas incorridas na execução destes acordos, convênios e contratos.

Parágrafo único. Poderão ser lançados à conta de despesa administrativa gastos indivisíveis, usuais e necessários à consecução do objetivo do acordo, convênio ou contrato, obedecendo sempre o limite definido no caput.

142. O risco identificado não está associado à previsão de tais despesas, haja vista a expressa previsão legal, o que se visualiza como evento de risco é a não discriminação do que exatamente seriam essas *Despesas operacionais e administrativas de caráter indivisível*. Entende-se que a execução dessas despesas para consecução do objetivo do acordo é possível, contudo os aludidos gastos devem estar discriminados, até para a verificação da compatibilidade com o objeto do convênio apoiado. Essa parece ser a interpretação que mais se coaduna com os dispositivos da Lei 10.973/2004, do Decreto 5.563/05 c/c a Lei 8.666/93, o Decreto 3.807/2001, e a Portaria Interministerial MPOG/MF/MCT 127/07.

b) Celebração de convênios com a existência de sobrepreço dos equipamentos a serem adquiridos e(ou) obras a serem executadas

143. Em relação a este evento de risco, cabe salientar que o parecer técnico é peça obrigatória do processo de celebração de convênio e subsidia a autoridade competente para a tomada de decisão e formalização do instrumento. A avaliação da viabilidade de um empreendimento ou execução de uma política pública, necessariamente, deve relacionar o benefício obtido com o custo envolvido. Não há como descartar este exame. Não basta descentralizar os recursos, é preciso, sobretudo, garantir a correta e

¹⁷ Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências.

¹⁸ Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, e dá outras providências.

exata alocação dos valores. A análise detalhada de custos dos objetos dos convênios é parte integrante do exame da viabilidade do empreendimento e, entre outros, tem por finalidade evitar sobrepreço e(ou) superfaturamento por parte do conveniente, bem como maximizar a gerência dos recursos financeiros destinados à ação e ao programa de governo.

144. Para atender o disposto no art. 35, §1º, da Lei 10.180/2001¹⁹ e evitar desperdícios de recursos, entende-se que os pareceres técnicos elaborados pela Finep são os instrumentos adequados para o controle e devem fazer referência aos custos do objeto pactuado, além de demonstrar a compatibilidade em relação aos preços praticados no mercado.

145. Na seleção de projetos pelos consultores *ad hoc*, não há como se avaliar, com o grau de detalhamento exigido, os custos apresentados pelos convenientes em suas propostas (seja pelo exíguo prazo das análises empreendidas, seja por não ser o objetivo deste processo) a despeito de ser o exame estritamente necessário. O risco de celebrar convênios com a existência de sobrepreço origina-se, exatamente, na ausência de detalhada e sistemática análise dos custos dos objetos a serem conveniados. A falta de procedimento e metodologia para avaliação quanto à plausibilidade dos valores propostos pelos convenientes pode ocasionar a celebração de avenças com preços superiores ao mercado.

c) Celebração de convênios com instituições inadimplentes

146. Este evento de risco consiste na celebração de convênios com instituições que pactuaram outros acordos com a Finep e não cumpriram suas obrigações conveniais.

147. Entende-se que antes de celebrar novo pacto a Finep deveria, por meio de seus instrumentos de controle, analisar a adimplência das instituições parceiras e não firmar novo acordo com instituição inadimplente, até o momento em que o vício fosse sanado.

148. A possível causa da celebração de convênios com instituições inadimplentes está relacionada à falta de acompanhamento e ausência da utilização de instrumentos adequados, a exemplo das Tomadas de Contas Especial, para obter o devido ressarcimento das entidades.

149. Embora identificada neste processo, a causa está relacionada aos processos “Acompanhar a execução física dos convênios” e “Analisar convênios concluídos” conforme “Mapa de Processos” no Apêndice E. Nesse processo caberia a identificação de entidades inadimplentes e a não celebração até a correção das pendências.

2.5 Descrição do processo “Acompanhar a Execução dos Convênios”

150. O processo “Acompanhar a execução física dos convênios” consiste em monitorar a execução dos convênios quanto à adequação do objeto executado em relação ao disposto no Plano de Trabalho.

151. O monitoramento, no âmbito da Finep, é operacionalizado por meio da análise de relatórios semestrais que são enviados pelos convenientes. Esses relatórios contêm informações sobre a execução física e financeira dos convênios e são analisados por setores distintos na Finep. Caso se perceba algum problema de atraso ou inexecução do que foi acordado, no momento da análise das informações, pode-se realizar visitas técnicas às universidades para a verificação dos problemas levantados, dependendo da

¹⁹ Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

disponibilidade dos servidores do Setor Técnico. O detalhamento das atividades referentes ao acompanhamento dos projetos encontra-se no Apêndice E deste relatório.

152. Vale destacar que, no âmbito do MCT, está sendo desenvolvido Sistema de Acompanhamento e Avaliação dos Fundos Setoriais. Por meio desse sistema foi disponibilizado recentemente portal na internet contendo a base de dados dos projetos financiados pelo FNDCT. Atualmente existem cerca de 13.000 projetos já cadastrados, mas ao todo são aproximadamente 18.000 projetos. Essa base, que está disponível na internet, classifica em 8 categorias os projetos existentes e disponibiliza um balanço geral do que foi e está sendo realizado.

153. Quanto ao levantamento dos resultados dos projetos, há um portal interno do MCT de avaliação dos fundos setoriais. Destaca-se que foram desenvolvidos formulários para iniciar uma avaliação de impacto. São 21 questionários dirigidos às sub-categorias de projeto, para serem respondidos pelos coordenadores de projetos, desde o início de 2002 até julho de 2008, com o objetivo de constatar resultados alcançados. Foi informado que talvez seja adotada uma amostra de 3000 projetos. Foi informado ainda que esses questionários já estariam concluídos e que possivelmente seriam disponibilizados em julho.

154. Por consulta a esse portal disponível no site do MTC evidencia que a base ainda se encontra em fase de estruturação. O portal disponibiliza informações dos projetos em execução e os já encerrados, como por exemplo, a chamada pública da qual foram originados, o fundo setorial, o período, o coordenador, os objetivos, os membros da ICT, as instituições participantes e informações financeiras como os desembolsos do valor contratado. Observa-se que não havia informações quanto ao percentual de execução física desses projetos. Portanto, apesar de louvável a iniciativa de se manter um sistema de avaliação de resultados, ainda não são produzidos relatórios gerenciais e nem são realizados cruzamentos de dados, tendo em vista que o sistema se encontra em fase de alimentação.

155. Foram identificados quatro riscos nessa etapa:

- a) Execução de objeto distinto do pactuado;
- b) Inexecução total ou parcial do objeto;
- c) Execução de despesas não previstas no plano de trabalho.

a) e b) Execução de objeto distinto do pactuado e Inexecução total ou parcial do objeto

156. Os dois primeiros riscos levantados, “Execução de objeto distinto do pactuado” e “Inexecução total ou parcial do objeto”, serão tratados conjuntamente por possuírem as mesmas características.

157. Todo o detalhamento do que será adquirido ou construído com recursos do CT-Infra deve estar presente no plano de trabalho, que será analisado antes da celebração do convênio entre a Finep e as Universidades. Assim, quando assinado o convênio, o plano de trabalho torna-se o principal documento, pois norteará a execução das atividades. É instrumento fundamental para o acompanhamento das atividades que serão desenvolvidas. À medida que as informações sobre a execução dos projetos é disponibilizada, cabe à Finep verificar se o que foi proposto está sendo realmente executado dentro do prazo estabelecido.

158. Nas entrevistas realizadas com os responsáveis pelo Pró-Infra pôde-se constatar que, apesar de existir o acompanhamento projeto a projeto, este não está sendo executado da forma mais adequada, pois o setor responsável não consegue analisar e visitar grande parte dos convênios vigentes. Segundo dados extraídos do item “g” do ofício de requisição nº 02/2009, de 2006 a 2008, foram aprovados 525 projetos, sendo 424 oriundos de chamadas públicas e 101 de “encomendas”. Aproximadamente dez funcionários são responsáveis pelo acompanhamento físico dos convênios vigentes e demais atribuições do setor,

incluindo atividades relacionadas ao processo de seleção e análises de propostas que, conforme pode ser verificado no mapeamento dessas atividades (Apêndice E), é complexo e de difícil operacionalização.

159. A partir dessas evidências, pode-se afirmar que o processo de acompanhamento é insuficiente ou inexistente, especialmente na época de elaboração e organização das atividades relacionadas à seleção e análise de propostas, contribuindo para o aumento da probabilidade de ocorrer a execução de objeto distinto do pactuado e/ou a inexecução total ou parcial do objeto. Se o acompanhamento fosse concomitante, alterações nos planos de trabalho poderiam ser verificadas e contornadas antes do final do prazo de conclusão, garantindo a entrega do que foi acordado no momento da celebração do convênio.

160. O acompanhamento insuficiente ou inexistente é reforçado pelo já mencionado estudo do CGEE que afirma que o ideal seria que cada programa possuísse um conjunto de avaliações prévias, concomitantes e a posteriori:

Atualmente, prepondera a avaliação ex ante, considerada pela maioria dos estudiosos no assunto, satisfatória e uma das seleções prévias mais rigorosas, deixando, entretanto, a desejar a avaliação concomitante e a posterior. Essas são efetuadas de modo eventual e assistemática sem o uso de um sistema de informações capaz de gerar feedback para aprimoramentos futuros ou metodologias básicas estruturadas deixando uma lacuna em relação ao Acompanhamento e Avaliação intermediária e a posteriori.

161. Outra causa para os riscos apontados foi levantada ao se analisar as etapas do processo de acompanhamento, e refere-se à análise dissociada das informações referentes à execução física/financeira dos convênios. Quando os relatórios semestrais dos projetos chegam à Finep, há um desmembramento das informações. As informações relativas à prestação de contas são enviadas para o Setor Financeiro e as informações relativas ao andamento da execução física do objeto vão para o Setor Técnico. Cada setor realiza sua análise e planeja as visitas técnicas de forma independente, sem muita interação. Há casos de retrabalho e visitas que poderiam ter sido feitas em conjunto, segundo informações obtidas pela equipe. A avaliação, portanto, depende da qualidade das informações enviadas pelas instituições, da experiência e dos conhecimentos de cada analista, que “percebe” ou fica sabendo por outros canais que algo de errado pode estar acontecendo em um determinado projeto.

162. Os impactos negativos produzidos pela análise dissociada dos relatórios técnicos e prestações de contas são agravados pela falta ou ineficiência de sistema de informações gerenciais capaz de interligar os dois setores, disponibilizando informações atualizadas sobre os trabalhos desenvolvidos por cada um deles e ampliando os canais de comunicação existentes. O sistema poderia minimizar ou evitar o retrabalho, contribuindo para uma gestão mais eficiente.

163. O afastamento entre as universidades e as fundações de apoio durante a execução do objeto conveniado é outra causa apontada para os riscos identificados.

164. Em entrevista realizada com a UNB, constatou-se que, em passado recente, a FINATEC, sua fundação de apoio, possuía liberdade para a execução dos convênios firmados pela Universidade, sem qualquer supervisão ou acompanhamento. Após desvios de recursos terem sido descobertos e amplamente noticiados nos meios de comunicação, a direção da instituição mudou de postura e passou a monitorar a execução de seus convênios.

165. Apesar da situação não mais persistir na UNB, existe a possibilidade de estar ocorrendo em outras universidades. Essa suposição pode ser reforçada pela afirmação dada pelo responsável pela implementação dos programas com recursos do CT-Infra, em entrevista realizada na Finep, que demonstrou preocupação em relação à adaptação das universidades às decisões do Acórdão-TCU-Plenário nº 2731/2008. O referido acórdão impede que as fundações de apoio recebam recursos públicos diretamente, obrigando, deste modo, que as universidades, a partir de 2010, executem diretamente os convênios firmados. A falta de *expertise* na condução de projetos por parte das universidades poderia ser minimizada se essas instituições já realizassem algum tipo de acompanhamento ou gestão compartilhada

das atividades desenvolvidas pelas fundações de apoio. Nesse caso, a troca de informações e conhecimentos, mesmo que de forma superficial, facilitaria a implementação da mudança provocada pelo Acórdão. Assim, a preocupação levantada pelo responsável do CT-Infra reforça a avaliação de possível ocorrência de afastamento entre as fundações de apoio e as universidades durante a execução dos convênios em outras instituições de ensino.

166. A falta de acompanhamento dos convênios pelas universidades pode aumentar a probabilidade de execução de objeto distinto do pactuado ou inexecução total ou parcial do objeto, pois as fundações ficam com liberdade para executar as despesas previstas nos planos de trabalho. Se as fundações não estiverem comprometidas com os objetivos e metas das universidades a que pertencem, o projeto pode ser alterado para atender a outros interesses e finalidades.

167. Se as universidades monitorassem de perto a execução dos convênios, o impacto causado pela falta de acompanhamento por parte da Finep poderia ser minimizado, já que haveria, pelo menos, uma esfera de controle. Cabe ressaltar que o acompanhamento realizado pelas universidades, não exime a Finep, o MCT e o Comitê Gestor do CT-Infra da responsabilidade de avaliação de resultados e impactos, apenas representa uma garantia a mais para a execução dos objetos pactuados.

168. Todo projeto apresentado ao CT-Infra precisa estar alinhado às diretrizes das universidades, que devem demonstrar as áreas de pesquisa priorizadas e os impactos esperados com a aplicação dos recursos recebidos. Assim, se ocorrer a inexecução total ou parcial dos convênios ou a execução de objeto distinto do pactuado, o planejamento institucional da universidade pode ser comprometido, já que as metas não serão alcançadas.

169. Além de prejudicar o alcance dos objetivos institucionais das universidades, os riscos relatados prejudicam o alcance dos objetivos do Pró-Infra, que visa recuperar a infraestrutura de pesquisa e desenvolvimento das instituições públicas de ensino brasileiras. Sem avaliação, não há como obter dados para afirmar se o programa está trazendo resultados, não há como identificar oportunidades de melhoria e apontar ações corretivas.

170. Por último, a ocorrência dos riscos relatados pode vir a gerar desvios de recursos públicos e dano ao erário, pois o que foi pactuado pode não ser realizado conforme o planejado.

c) Execução de despesas não previstas no plano de trabalho

171. Outro risco levantado refere-se à execução de despesas não previstas no plano de trabalho. A falta de um controle concomitante e eficiente dos convênios faz com que a Finep se distancie das instituições convenientes, ficando sem informações sobre os problemas enfrentados no momento da implantação dos projetos aprovados. As instituições, por sua vez, fornecem informações sobre o andamento dos trabalhos de seis em seis meses. Durante esse período, podem realizar pequenas ou grandes alterações em seus planos de trabalho, sem a necessária autorização da Finep.

172. A destinação de recursos pelo conveniente para despesas não previstas no plano de trabalho torna-se mais comum quando os mecanismos de controle falham. Assim, a falta de acompanhamento sistemático e, por consequência, de informações tempestivas contribui para a destinação de recursos para despesas diversas das presentes nos planos de trabalho. Cabe lembrar que esse documento não é estanque, e pode ser alterado durante a execução do convênio, desde que as alterações sejam negociadas e aprovadas junto à Finep.

173. As demais causas que contribuem para a ocorrência do risco foram descritas nos itens anteriores e referem-se à análise dissociada das informações referentes à execução físico-financeira dos convênios, a falta ou ineficiência de sistema de informações gerenciais e o afastamento das universidades em relação às fundações de apoio.

174. Como o plano de trabalho é o documento básico para a verificação do desenvolvimento do objeto, qualquer alteração substancial pode prejudicar o alcance dos objetivos iniciais. Assim, os mesmos efeitos relatados no risco anterior são passíveis de ocorrer.

2.6 Descrição do processo “Analisar Prestação de Contas”

175. O processo “Analisar prestação de contas” consiste em atestar a execução financeira dos objetos dos convênios e a adequação dos procedimentos às normas legais. O processo mapeado refere-se à prestação de contas final, ou seja, aquela que é enviada após o término do convênio. Porém, como mencionado no item anterior, semestralmente, as Universidades enviam à Finep prestações de contas parciais dos projetos em andamento, que também devem ser analisadas pelo Setor Financeiro. Há algumas etapas distintas para a realização dos dois processos de trabalho, sendo que se optou pelo mapeamento do mais complexo.

176. Ao receber as prestações de contas finais, o Setor Financeiro analisa os dados, verificando se os aspectos legais e o Plano de Trabalho foram respeitados e cumpridos. Caso necessite de alguma informação sobre a execução física do objeto, pode solicitar parecer ao Setor Técnico da Finep responsável pelo acompanhamento dos projetos. Após a análise dos documentos, é estabelecido cronograma de viagens às instituições para a verificação “in loco” dos produtos concluídos. Caso haja alguma irregularidade, é dado ao conveniente prazo para solucionar a questão pendente. Se o problema persistir, outras medidas são tomadas, inclusive a abertura de TCE. O detalhamento do processo pode ser visualizado no Apêndice E, deste documento.

177. A análise do processo mapeado, das entrevistas e da matriz SWOT revelou a existência de dois riscos:

- a) Inexecução total ou parcial do objeto conveniado, tratado quando do exame do processo anterior “acompanhar a execução do convênio”; e
- b) Estímulo à inadimplência das entidades.

a) Inexecução total ou parcial do objeto conveniado

178. O evento de risco fica caracterizado, na hipótese dos recursos serem totalmente gastos e comprovados na prestação de contas sem que haja a respectiva entrega do produto. Note-se que o plano de trabalho aprovado no momento da celebração do convênio é o documento balizador para comparar se o que foi entregue está de acordo com o proposto

179. Foram apontadas três causas para esse risco. A primeira refere-se à aprovação de prestação de contas com a existência de despesas vedadas e(ou) não previstas nos planos de trabalhos.

180. Qualquer alteração no plano de trabalho deve ser previamente negociada com a Finep. É o Setor Financeiro que aprova remanejamentos ou inclusões de recursos, a partir da análise de justificativas que comprovem que sem essas alterações não será possível alcançar os resultados pretendidos. Além de aprovar a viabilidade das despesas, cabe ao Setor Financeiro verificar se as mesmas são legais. Se esses procedimentos forem observados, ao final do convênio, o plano de trabalho estará de acordo com as atualizações sofridas durante sua execução.

181. Se a Finep não conseguir realizar tais procedimentos, aumentam as chances de ocorrerem gastos com despesas vedadas pela legislação e/ou não contidas nos planos de trabalho e suas atualizações, podendo distanciar o convênio de seu objetivo inicial, já que despesas essenciais para a conclusão do objeto podem ser subtraídas, substituídas e/ou eliminadas a critério do conveniente.

182. A segunda e a terceira causas, análise dissociada entre a execução física e financeira do objeto do convênio e falta de estrutura da Finep, serão tratadas em conjunto, pois possuem as mesmas características.

183. O Setor Financeiro é responsável pela análise de todos os convênios e contratos firmados entre a Finep e outras instituições públicas e privadas. Segundo entrevista realizada com o responsável pelo setor, existem atualmente cerca de 6000 prestações de contas a serem analisadas, e 17 funcionários para executar todo o trabalho. Apesar do setor possuir rotinas e procedimentos bem definidos, o número de servidores é pequeno frente ao volume de trabalho existente. A situação é agravada pela análise dissociada dos relatórios técnicos, que tratam da execução física do objeto, e das prestações de contas. Como já foi relatado anteriormente, esses documentos são analisados por setores distintos, aumentando a probabilidade de retrabalho e análises incompletas. Foi mencionado à equipe que, por diversas vezes, foram realizadas visitas técnicas desencontradas, pois os setores não se comunicam para criar uma agenda única de viagens, com o objetivo de levantar informações pertinentes para a execução dos trabalhos das duas unidades, que são altamente complementares.

184. A falta de estrutura da Finep e a análise dissociada entre a execução física e financeira contribuem para o distanciamento entre a Finep e as instituições convenentes, aumentando as chances de inexecução ou execução parcial dos convênios. A atuação mais eficiente inibiria ações irregulares, além de criar um ambiente propício para a troca de conhecimentos e informações, indispensáveis para melhor utilização dos recursos públicos, alcance dos objetivos pretendidos e recuperação da infraestrutura das universidades, contribuindo para melhoria do ensino e da pesquisa no Brasil.

b) Estímulo à inadimplência das entidades

185. O estímulo à inadimplência das entidades é o outro risco identificado no processo “Analisar prestações de contas”.

186. O risco possui várias causas que estão interligadas e contribuem para o já comentado distanciamento da Finep em relação às entidades convenentes. Se as instituições percebem que não há mecanismos de controle eficazes, aumenta a probabilidade de procedimentos legais e administrativos serem dispensados, pois se cria uma atmosfera de liberdade e ausência de punição.

187. Como foi dito anteriormente, a estrutura da Finep não é adequada para analisar todas as prestações de contas existentes. O número de funcionários é insuficiente frente ao volume de trabalho existente, provocando acúmulo de processos. O Setor Financeiro tem tomado algumas providências para diminuir o passivo existente, como a destinação de um grupo de servidores para ficar exclusivamente analisando prestações de contas mais antigas. Espera também receber novos servidores após a conclusão do concurso público que está em andamento. Com isso, pretende-se diminuir o estoque de prestações existente.

188. Sem a análise das prestações de contas, não há como verificar se os recursos recebidos foram realmente gastos no desenvolvimento do objeto pactuado.

189. Outra causa apontada para o risco refere-se à resistência da Finep em adotar os procedimentos para abertura da devida TCE. O responsável pelo Pró-Infra mencionou que a Finep evita ao máximo a abertura de TCE. A cultura da Casa é tentar estimular as Universidades a corrigirem as irregularidades, e, para isso, são dadas várias oportunidades. Esse procedimento não está errado, pois o próprio TCU, na IN nº 56/2007, determina que os procedimentos de tomada de contas especial só devem ser tomados após esgotamento das providências administrativas internas. O problema reside no fato de que nenhum dos setores da Finep quer assumir o ônus de ser responsável pela abertura e condução dos processos de TCE. Segundo o responsável, o processo é trabalhoso e lento, prejudicando o andamento das demais atividades desenvolvidas pela Casa.

190. A resistência em adotar os procedimentos para abertura da devida TCE nos casos previstos em lei contribui para aumentar a probabilidade de ocorrência de inadimplência das entidades. A TCE é um

mecanismo coercitivo, que obriga a devolução de recursos públicos que não foram corretamente utilizados. Ao ser utilizada, pode estimular a observância das leis e dos procedimentos. O estímulo a inadimplência das entidades, caso esteja realmente ocorrendo, causa prejuízos ao erário público, já que os recursos disponibilizados não são recuperados. Se os recursos não estão sendo aplicados para os devidos fins, os objetivos dos projetos e do próprio programa ficam comprometidos. É uma consequência que pode colocar em dúvida a credibilidade do programa.

3. Análise dos Comentários do Gestor

191. Com vistas a proporcionar o pronunciamento dos gestores acerca das constatações apuradas durante a realização do levantamento de risco, bem como sobre a adequação das recomendações e determinações propostas, versão preliminar do relatório de levantamento foi enviada ao Secretário Executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), por meio de diligência (Ofício nº 91, de 10/08/2009, fl.35) e ao Superintendente da Área Auditoria da Finep (Ofício nº 90, de 10/08/2009, fl.40). Em resposta, o Secretário Executivo do MCT encaminhou, em 31/08/2009, o Ofício nº 334/2009/SEXEC (fl.44) e o Presidente da Finep encaminhou o Ofício PRES/FINEP nº 009.917/09 (fl.41) que apresentam comentários sobre os pontos relevantes, recomendações e determinações propostas.

192. Na Nota Técnica da Secretaria-Executiva do MCT (fls. 45/47), foi ressaltado que, nas conclusões do relatório de levantamento referentes ao CT-Infra, destacam-se seis pontos problemáticos: documentos de diretriz do CT-Infra, sistema para avaliação de resultados, modalidade encomenda, gestão e estrutura de apoio ao Comitê Gestor, fundações de apoio e ONGS e despesas operacionais.

193. Assim, os gestores do MCT concordaram quanto à necessidade de atualização dos documentos de diretrizes do fundo e com a necessidade de maior detalhamento e identificação das despesas operacionais de cada projeto. No entanto, questionaram a referência realizada no Relatório quanto à ausência de apoio técnico prestado pelo ministério ao Comitê Gestor do CT-Infra e à desorganização do sistema de avaliação de resultados.

194. Em relação à gestão e estrutura de apoio ao Comitê Gestor do CT Infra, nota-se que a Secretaria Técnica com a qual conta o Comitê Gestor possui apenas uma servidora lotada. Segundo o Ministério, outros setores também prestam apoio ao Comitê Gestor. Entretanto, considerando a eventual contratação de consultores pelo MCT para formulação ou atualização dos documentos inerentes ao funcionamento do fundo, evidencia-se que o Ministério não possui em seu corpo técnico profissionais com a expertise necessária.

195. Os gestores da Finep, por sua vez, ressaltam que, na implementação de suas ações, seguem o Plano de Investimento Anual, cuja elaboração é coordenada pelo MCT e reflete o Plano de Ações de Ciência, Tecnologia e Inovação 2007-2010 – PACTI e as diretrizes do Conselho Diretor do FNDCT, do Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais e do Comitê Gestor do CT-Infra.

196. Destacamos que, por meio do Ofício de Requisição nº 02/2009, de 01/06/2009, foi solicitado à Finep, no item “a”, o Plano Plurianual de Investimentos do CT-Infra. No entanto, nem o Plano Plurianual de Investimentos do CT-Infra, nem o Plano Anual de Investimento, referenciado nos comentários dos gestores da Finep, foram entregues à equipe de auditoria ou encaminhados por meio de correio eletrônico.

197. Além disso, em visita à ASCOF/MCT e em consulta realizada pela internet ao fundo setorial CT-Infra, na página do MCT, foi apresentada informação de que os documentos legais do fundo previstos no art. 6º do Decreto nº 3.807/2001 não estavam disponíveis ou se apresentavam desatualizados.

198. Posteriormente, quando do início da análise dos comentários dos gestores, foi solicitado ao Controle Interno do MCT o Plano Anual de Investimentos do CT-Infra, mencionado pela Finep, de 2008 e 2009 e foram encaminhadas duas planilhas excel que corresponderiam aos planos anuais de 2008 e 2009 (fls. 59/63). Ressalta-se que a elaboração do Plano Plurianual de Investimentos é uma atribuição do

Comitê Gestor do CT-Infra prevista no art. 6º do Decreto nº 3.807/2001 e, de acordo com descrição contida no Documento Básico do CT-Infra de 2001(fl. 64/67):

A formulação do plano deverá considerar as perspectivas sobre as necessidades e prioridades de desenvolvimento dos diversos componentes de atuação do CT-INFRA, utilizando-se subsídios técnicos, apresentados por grupos consultivos, especialistas do setor produtivo, integrantes da comunidade acadêmica e de áreas técnicas ligadas direta ou indiretamente à atividade de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico.

199. Observa-se que a existência dos Planos de Investimento não supre a necessidade de atualização/elaboração dos documentos de diretrizes preconizados no art. 6º do Decreto nº 3.807/2001. Os documentos apresentados pela Finep: Manual Operativo e Documento Básico são do ano de 2001 e não atendem a todos os requisitos do Decreto. O Documento Básico (fls. 64/71), por exemplo, não contempla metas, indicadores, orçamentos e recursos, conforme previsto no inciso III, do art. 6º do Decreto nº 3.807/2001.

200. A apresentação de documentos desatualizados e incompletos, aliados a ausência de deliberação pelo Comitê Gestor do CT-Infra quanto à orientação do MCT para reformulação dos documentos de diretrizes, corrobora com a apreciação de que o Comitê Gestor do CT-Infra tem sido pouco atuante.

201. Quanto ao argumento de que houve equívoco no entendimento da equipe ao situar o programa no terceiro eixo estratégico, cabe esclarecer que são utilizadas expressões como “áreas temáticas estratégicas” e “focos estratégicos em C&T”, para fundamentar a possibilidade de risco de afastamento dos projetos elaborados pelas universidades das orientações estratégicas da política governamental de C&T. Isso porque, os projetos contemplados com recursos do CT-Infra baseiam-se essencialmente no planejamento estratégico das universidades, que pode, muitas vezes, se apresentar alheio ao enfoque estratégico de ciência e tecnologia nacional. Portanto, o problema não está em fomentar o planejamento estratégico das universidades ou preconizar a aderência ao planejamento das instituições federais de ensino superior. A questão é a ausência de identificação de lacunas em áreas estratégicas prioritárias e a ausência de criação de novas estruturas de C&T em apoio a segmentos econômicos estratégicos do país, conforme previsto, na estratégia de utilização dos recursos do Fundo de Infraestrutura, descrita no próprio Documento Básico do CT-Infra (fls. 64/67).

202. Além disso, o Documento Básico do CT-Infra também recomenda o balizamento pela identificação de focos estratégicos em C&T para a aplicação dos recursos, de maneira a permitir o apoio a projetos prioritários em setores importantes da economia.

203. Observa-se ainda que, no documento síntese do PACTI 2007-2010, na linha de ação 3, “Infraestrutura e Fomento da Pesquisa Científica e Tecnológica”, um dos objetivos mais perseguidos seria uma vigorosa integração do sistema de C&T com o sistema empresarial. Por meio da ação Infraestrutura e Fomento da Pesquisa Científica e Tecnológica o PACTI preconiza a:

....dedicação de atenção especial ao fortalecimento e qualificação de institutos de pesquisa tecnológica de outros ministérios, dos estados e da iniciativa privada. Estes devem ser efetivamente integrados à política de forma articulada e complementar, com valorização de seu papel como fonte relevante de capacitação tecnológica e de prestação de serviços à empresas e à sociedade. Será estimulada a constituição de redes de pesquisa e assistência tecnológica em articulação com os objetivos da política e as necessidades de setores, regiões e categorias de empresas ou usuários.

204. Em relação à encomenda, entendemos que essa modalidade deve ser utilizada de maneira criteriosa, e a definição do que apoiar deve ser do Comitê Gestor. No relatório de levantamento, ressaltamos a definição da escolha dos projetos e não a sua operacionalização que, de fato, estará a cargo da Finep, conforme alegado pelos gestores da financiadora. Portanto, não houve confusão das atribuições, pelo contrário, há delimitação do papel de cada um. Por óbvio, para definição de um projeto a autoridade ou colegiado responsável deve ter em mãos informação suficiente para decidir, conforme apontado no relatório, quando mencionado que o plano de trabalho apresentado ao Comitê Gestor deve ser completo e

o objeto preciso de modo a permitir entender exatamente o que se pretende obter. Portanto o relatório não fez confusão dos papéis e atribuições, pois, em nenhum momento, mencionamos que competiria ao Comitê Gestor do CT-Infra a análise dos projetos, como afirmado pelos gestores.

205. Portanto a determinação sugerida no item a.2, do capítulo Proposta de Encaminhamento, do relatório, não confunde atribuições e papéis, pois emprega os mesmos termos utilizados no Decreto nº 3.807/2001, art. 6º, inciso IV. Além disso, a própria Finep reforça a determinação quando propõe incorporar, aos termos de referência de encomendas aprovadas pelos fundos setoriais, a justificativa explícita e circunstanciada dos motivos que fundamentam a opção por apoiar a referida ação por meio de encomenda ao invés de chamada pública, para garantir a melhoria dos processos de operacionalização das encomendas.

206. No que tange às Fundações de Apoio, não nos referimos, no relatório, a esses tipos de convênios, mas sim aos realizados entre órgãos e ONGs. Os gestores mencionam, em seus comentários, os pactos entre fundações de apoio e universidades. Note-se que o prazo estabelecido por meio do Acórdão 2731/2008 – Plenário foi concedido para que esses arranjos venham a se adequar aos preceitos legais. Portanto, manteremos o risco apontado no relatório, tendo em vista a possibilidade de ocorrer irregularidades, nos procedimentos adotados, quando da execução de avenças com características semelhantes aos pactos questionados no âmbito do TC 008.848/2006-3.

207. É importante ressaltar que, ao se proceder à análise dos comentários agregados pelos gestores, foram localizados questionamentos e contestações às conclusões expressas no relatório preliminar de levantamento. No entanto foram efetuadas considerações que complementam e, até mesmo, reforçam as constatações apresentadas.

4. Conclusão

208. No que tange à ação governamental Fomento a Projetos de Implantação e Recuperação da Infra-Estrutura de Pesquisa das Instituições Públicas (CT-Infra), observa-se que uma das causas para possibilidade de ocorrência de vários eventos de riscos apontados na matriz refere-se à baixa atuação do Comitê Gestor do CT-Infra, o que implica na insuficiência e (ou) desatualização dos documentos de referência tais como regimento interno, diretrizes estratégicas, plano plurianual de investimento, documento básico, critérios de seleção e parâmetros de julgamento²⁰.

209. Tais documentos seriam norteadores das chamadas públicas e deveriam direcionar os editais realizados pela Finep. No entanto, na ausência deles, a alocação de recursos do CT-Infra fica totalmente a critério da Finep e das propostas das universidades, uma vez que os editais das chamadas públicas acabam servindo de balizadores das ações a serem implementadas.

210. A insuficiência de diretrizes que orientem a atuação do CT-Infra cria a possibilidade de distanciamento dos projetos das áreas temáticas consideradas estratégicas em função do potencial para o desenvolvimento econômico e social, previstas na Política de Desenvolvimento Produtivo e no Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação.

211. Tendo em vista a situação constatada nesse levantamento, considera-se oportuno propor determinação para que os documentos previstos no art. 6º, do Decreto nº 3.807/2001 sejam elaborados.

212. Por outro lado, a inexistência ou desatualização desses documentos de referência também está relacionada à falta de apoio, por parte do MCT, ao Comitê Gestor. O art. 8º do Decreto nº 3.807/2001 estabelece que o MCT deve prestar apoio técnico, administrativo e financeiro compatível com as

²⁰ Essa situação pode ser confirmada por meio de consulta à página do CT-Infra na internet, onde consta que, no momento, o fundo setorial não dispõe de documento básico nem diretrizes estratégicas.

atividades a serem desenvolvidas pelo Comitê Gestor, relativas à elaboração dos documentos previstos no Decreto nº 3.807/2001.

213. Em visita realizada ao MCT, constatou-se a ausência de estrutura adequada de apoio ao Comitê Gestor do CT-Infra. Há apenas uma secretária técnica encarregada de prestar esse apoio, o que se considera insuficiente diante da natureza das atribuições previstas em lei. Assim, também será proposta determinação ao Ministério com o propósito de estruturar adequadamente esses serviços.

214. Dos eventos de riscos em que caberiam providências imediatas, destaca-se o incremento no volume de recursos destinados à modalidade encomenda, de 3,97%, no período de 2001 a 2005, para 28,91%, no período de 2006 a 2008. O crescimento dessa modalidade de escolha direta de projetos, que deveria ser utilizada somente em casos especiais, pode ter como consequência maior possibilidade de ocorrência de desvio de finalidade na escolha de projetos, na medida em que não há mecanismos de controle automáticos como na seleção por meio de editais. Além disso, a inexistência de critérios objetivos dispostos nos documentos normativos eleva o grau de subjetividade na escolha dos projetos a serem executados nessa modalidade.

215. O aumento significativo dos recursos destinados à modalidade encomenda está associado a outros dois eventos de risco: a) a escolha de projetos dissociados dos objetivos da ação e da política de Ciência e Tecnologia, bem como o direcionamento para projetos circunstanciais; b) escolha de propostas não contempladas/classificadas na chamada pública realizada pela Finep.

216. Não obstante os riscos envolvidos na seleção das propostas pela modalidade encomenda, este instrumento de gestão tem previsão legal no âmbito do CT-Infra. Entretanto, julga-se necessário, já no presente levantamento, realizar proposta de determinação no sentido de que o Comitê Gestor delibere expressamente sobre a alocação de recursos para projetos contratados sob a modalidade encomenda, justificando a escolha e o valor dos projetos, de maneira a dar mais transparência e legitimidade à escolha.

217. Durante o levantamento, observou-se a existência de organizações não governamentais como convenentes, para intermediar convênios que poderiam ter sido celebrados diretamente com órgãos da Administração Direta. Essa situação sugere a possibilidade de que esteja sendo adotada a mesma forma de operação utilizada entre as universidades e as fundações de apoio. Observa-se que essa maneira de operar foi vedada pelo Tribunal de Contas por meio do Acórdão 2731/2008-Plenário, tendo em vista a possibilidade de fuga às normas de direito público como à Lei de Licitações e de Concurso Público.

218. Ainda com relação à celebração de convênios, observou-se o emprego de rubricas genéricas tais como “Despesas operacionais e administrativas de caráter indivisível”. Embora haja previsão legal para efetuar tais gastos, o risco identificado refere-se à ausência de discriminação detalhada dessas despesas. Entende-se ser necessária previsão de despesas dessa natureza, contudo os aludidos gastos devem estar discriminados, para a verificação da compatibilidade com o objeto do convênio apoiado.

219. Ainda em relação às despesas operacionais e administrativas de caráter indivisível, existe a possibilidade de que não esteja se respeitando o limite legal de 5% do valor total dos recursos financeiros destinados à execução dos projetos. Fato já constatado pelo Tribunal em relação a outro fundo setorial também gerido pela Finep (Acórdão 544/2008-Plenário).

220. O risco de desperdício de recursos públicos presente no pagamento dessas despesas operacionais e administrativas pode estar sendo agravado, nos convênios firmados entre as ICT, as instituições de apoio, a Finep e as entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos, dada a alta incidência, em convênios semelhantes nos quais há a intermediação de fundações de apoio, de utilização de recursos com o pagamento indevido de taxas de administração ou similares, de maneira embutida nas despesas operacionais e administrativas (Acórdão 2731/2008-Plenário).

221. Além disso, o acompanhamento insuficiente, a análise dissociada das informações referentes à execução físico-financeira dos convênios, a falta de sistema de informações gerenciais eficiente e o



distanciamento das universidades em relação às fundações de apoio, durante a execução do objeto conveniado, aumentam a probabilidade de que as despesas vedadas pela Portaria Interministerial 127/08 venham a ocorrer.

222. Por fim, tendo em vista que o presente levantamento cumpriu seu objetivo de identificar eventos de risco na ação Fomento a Projetos de Implantação e Recuperação da Infra-Estrutura de Pesquisa das Instituições Públicas (CT-Infra), foi encaminhada cópia do Relatório de Levantamento para a SEGECEX com o objetivo de subsidiar o planejamento das ações de fiscalização do TCU, conforme disposto no Apêndice I, nos termos da Resolução nº 185/2005.

5. Proposta de Encaminhamento

223. Diante do exposto submete-se aos autos à consideração superior com seguintes propostas:

- a) Determinar ao Comitê Gestor do CT-Infra que:
 - a.1) elabore ou atualize os documentos previstos no art. 6º do Decreto nº 3.807/2001 (item 2.1, a);
 - a.2) delibere expressamente sobre a alocação de recursos para projetos contratados sob a modalidade encomenda, justificando a escolha e o valor dos projetos, de maneira a dar mais transparência e legitimidade à escolha, com supedâneo no art. 6º, inciso IV do Decreto nº 3.807/2001 (item 2.1, a).
- b) Recomendar ao Comitê Gestor do CT-Infra que avalie a possibilidade de contemplar os princípios preconizados na Lei de Inovação (Lei nº 10.973/2004), quanto ao estímulo à construção de ambientes especializados e cooperativos de inovação (Capítulo II), com o objetivo de fomentar a criação de ambientes propícios à articulação universidade/empresa, no momento da elaboração dos documentos de referência do CT-Infra (Item 2.3, b).
- c) Determinar ao Ministério da Ciência e Tecnologia que intensifique o apoio técnico, administrativo e financeiro compatível com as atividades a serem desenvolvidas pelo Comitê Gestor do CT-Infra, relativas à elaboração ou atualização dos documentos previstos art. 6º do Decreto nº 3.807/2001, conforme preconizado no art. 8º do mesmo normativo (Item 2.1, a).
- d) Arquivar os autos, com fundamento no artigo 40, inciso V, da Resolução nº 191/2006.

Brasília/DF, em 19 de Outubro de 2009

Mariana Priscila Maculan Sodré
AUFC - Matrícula 4036-3 (coordenadora)

Giuliano Bressan Geraldo
AUFC - Matrícula 6559-5

Manuelina Porto Nunes Navarro
AUFC - Matrícula 7679-1

Nicole Veiga Prata
AUFC - Matrícula 6580-3

6. Referências Bibliográficas

BRASIL. **Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969.** Cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto nº 3807, de 26 de abril de 2001.** Regulamenta a Lei nº 10.197, de 14 de fevereiro de 2001, que acresce dispositivos ao Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, para dispor sobre o financiamento a projetos de implantação e recuperação de infra-estrutura de pesquisa nas instituições públicas de ensino superior e de pesquisa, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto nº 5.563, de 11 de outubro de 2005.** Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.** Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto nº 5.906, de 26 de Setembro de 2006.** Regulamenta o art. 4º da Lei nº 11.077, de 30 de dezembro de 2004, os arts. 4º, 9º, 11 e 16-A da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, e os arts. 8º e 11 da Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001, que dispõem sobre a capacitação e competitividade do setor de tecnologias da informação.

BRASIL. **Diretrizes da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior.** 2003.

BRASIL. **Fundo de Infra-Estrutura.Documento Básico.**2001.

BRASIL. **Lei nº 8172, de 18 de janeiro de 1991.** Restabelece o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

BRASIL. **Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 8958, de 20 de dezembro de 1994.** Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 10.197, de 14 de fevereiro de 2001.** Acresce dispositivos ao Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, para dispor sobre o financiamento a projetos de implantação e recuperação de infraestrutura de pesquisa nas instituições públicas de ensino superior e de pesquisa, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 10.332, de 19 de dezembro de 2001.** Institui mecanismo de financiamento para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Agronegócio, para o Programa de Fomento à Pesquisa em Saúde, para o Programa Biotecnologia e Recursos Genéticos – Genoma, para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Setor Aeronáutico e para o Programa de Inovação para Competitividade, e dá outras providências.



BRASIL. **Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001.** Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.** Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências.

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.

BRASIL. **Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005.** Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica; altera o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, o Decreto-Lei nº 2.287, de 23 de julho de 1986, as Leis nºs 4.502, de 30 de novembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.245, de 18 de outubro de 1991, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.311, de 24 de outubro de 1996, 9.317, de 5 de dezembro de 1996, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.336, de 19 de dezembro de 2001, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.485, de 3 de julho de 2002, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de 2004, 11.053, de 29 de dezembro de 2004, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 11.128, de 28 de junho de 2005, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei nº 8.661, de 2 de junho de 1993, e dispositivos das Leis nºs 8.668, de 25 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, e da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. (Lei do bem)

BRASIL. **Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007.** Dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT; altera o Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Plano de Ação Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional 2007-2010.** VI Seminário de Ciência e Tecnologia de Interesse da Defesa Nacional. Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Desenvolvimento tecnológico e inovação nas microempresas e empresas de pequeno porte.** Fatores de influência. Brasília, 2007.

BRASIL. **Portaria Interministerial MCT/MF/MPOG nº 127/2008.** Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2731/2008 - Plenário, TC 017.177/2008-2.** Fiscalização de Orientação Centralizada. Tema de maior significância "Educação". Avaliação do relacionamento das instituições federais de ensino superior com suas fundações de apoio. Relatório de consolidação. Diversas falhas. Determinações. Recomendações. Ministro-Relator: Aroldo Cedraz. 01 de dezembro de 2008.



BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 3081/2008 - Plenário**, TC 008.848/2006-3. Auditoria. Finep. FNDCT. Falhas na gestão contábil, orçamentária e financeira do FNDCT. Falta de estruturação do FNDCT. Edição da Lei nº 11.540/2007. Determinações. Comunicações. Relator: Auditor André Luís de Carvalho. 12 de dezembro de 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 544/2008 - Plenário**, TC 002.660/2007-8. Relatório de Auditoria de Natureza Operacional. Baixo grau de consistência na elaboração de políticas públicas para o setor de telecomunicações. Ausência de metas para a utilização dos recursos do fundo. Carência de controles de arrecadação. Irregularidades na elaboração e execução de convênios, contratos de repasses e congêneres. Determinações. Envio de cópias. Ministro-Relator: Raimundo Carreiro. 04 de abril de 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 510/2009 - Plenário**, TC 017.177/2008-2. Solicitação de concessão de prazo para início do cumprimento de determinação contida no acórdão 2731/2008 - Plenário, relativo à Fiscalização de Orientação Centralizada destinada a avaliar o relacionamento das instituições federais de ensino superior com suas fundações de apoio. Razoabilidade dos motivos apresentados. Atendimento. Ministro-Relator: Aroldo Cedraz. 31 de março de 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Metodologia de Análise de Risco – Roteiro de aplicação**. ADFIS/SEGECEX, Fevereiro/2003.

Capacitação tecnológica da população. Relator: Ariosto Holanda; organizadores: Ângelo Azevedo Queiroz [et al]. Brasília: Câmara dos Deputados – Coordenação de Publicações, 2007. 309 p.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Os novos instrumentos de apoio à inovação: uma avaliação inicial**. Brasília, 2009.

CORDER, Solange Maria. **Financiamento e incentivos ao sistema de ciência, tecnologia e inovação no Brasil**: quadro atual e perspectivas. 2004. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), São Paulo, 2004.

De Negri, João Alberto. **A influência da inovação tecnológica e inserção externa das empresas industriais brasileiras sobre emprego e salário**. Capacitação tecnológica da população. Relator: Ariosto Holanda; organizadores: Ângelo Azevedo Queiroz [et al]. Brasília: Câmara dos Deputados – Coordenação de Publicações, 2007.

Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. **Cartilha Informativa de Produtos e Serviços Bancários para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte**. Disponível em <www.mdic.gov.br.> Acesso em: 17 de julho de 2009.

GUIMARÃES, Eduardo Augusto. **Políticas de Inovação**: financiamentos e incentivos. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2006.

HIRATA, Newton. **Demandas empresariais em políticas de ciência, tecnologia e inovação no Brasil a partir dos anos 1990**. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

IPIRANGA, Ana Silvia; FREITAS, Ana Augusta e PAIVA, Thiago. **O Empreendedorismo Acadêmico na Cooperação Universidade – Empresa – Governo**. XXV Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica. Brasília: ANPAD, 2008.



MARANHÃO, Mauriti e MACIEIRA, Maria Elisa Bastos. **O processo nosso de cada dia: modelagem de processos de trabalho**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004. 141-193p.

MORAIS, J. M. **Uma avaliação de Programas de Apoio Financeiro à Inovação Tecnológica com Base nos Fundos Setoriais e na Lei de Inovação**. Brasília: IPEA, 2007 (Texto para Discussão nº 1.296). **Política de Incentivo à inovação Tecnológica no Brasil** – Brasília: IPEA, 2008.

MORAIS, José Mauro de. **Políticas de Apoio Financeiro à Inovação Tecnológica: Avaliação dos Programas MCT/Finep para Empresas de Pequeno Porte**. Brasília: IPEA, 2007.

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Manual de Oslo: Proposta de Diretrizes para Coleta e Interpretação de Dados sobre Inovação Tecnológica**. Tradução de Paulo Garchet. [s.l.]: 136p.

Políticas de Incentivo à Inovação Tecnológica no Brasil. Organizadores: João Alberto de Negri e Luis Cláudio Kubota. Brasília: IPEA, 2008.

Apêndices