



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**

MARISTELLA BARROS FERREIRA DE FREITAS

**“TRIBUNAIS DE CONTAS: PARCEIROS OU OBSTANTES NO PROCESSO
BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO, TECNOLÓGICO E DE
INOVAÇÃO?”**

CAMPINAS

2013



NÚMERO: 297/2013

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**

MARISTELLA BARROS FERREIRA DE FREITAS

**“TRIBUNAIS DE CONTAS: PARCEIROS OU OBSTANTES NO PROCESSO
BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO, TECNOLÓGICO E DE
INOVAÇÃO?”**

ORIENTADOR: PROF. DR. RUI HENRIQUE PEREIRA LEITE DE ALBUQUERQUE

**TESE DE DOUTORADO APRESENTADA AO
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS DA UNICAMP
PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE DOUTORA
EM POLÍTICA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA.**

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA
TESE DEFENDIDA PELA ALUNA MARISTELLA BARROS
FERREIRA DE FREITAS E ORIENTADA PELO PROF. DR
RUI HENRIQUE PEREIRA LEITE DE ALBUQUERQUE**

CAMPINAS

2013

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Geociências
Cássia Raquel da Silva - CRB 8/5752

F884t Freitas, Maristella Barros Ferreira de, 1955-
Tribunais de contas : parceiros ou obstáculos no processo brasileiro de desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação? / Maristella Barros Ferreira de Freitas. – Campinas, SP : [s.n.], 2013.

Orientador: Rui Henrique Pereira Leite de Albuquerque.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências.

1. Tribunais de contas. 2. Tribunais de contas da administração pública. 3. Auditoria administrativa. 4. Ciência e tecnologia. 5. Inovação. I. Albuquerque, Rui Henrique Pereira Leite de, 1949-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Geociências. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Courts of audit : Partners or despite of the brazilian process of scientific technology development and innovation?

Palavras-chave em inglês:

Audit courts

Courts of accounts of government

Management audit

Science and technology

Innovation

Área de concentração: Política Científica e Tecnológica

Titulação: Doutora em Política Científica e Tecnológica

Banca examinadora:

Rui Henrique Pereira Leite de Albuquerque [Orientador]

Antonio Marcio Buianain

Renato Hyuda de Luna Pedrosa

Eduardo Pannunzio

Fátima Sandra Marques Hollanda

Data de defesa: 16-08-2013

Programa de Pós-Graduação: Política Científica e Tecnológica



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM
POLÍTICA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

AUTORA: Maristella Barros Ferreira de Freitas

"TRIBUNAIS DE CONTAS: PARCEIROS OU OBSTANTES NO PROCESSO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO TECNOLÓGICO E DE INOVAÇÃO?"

ORIENTADOR: Prof. Dr. Rui Henrique Pereira Leite de Albuquerque

Aprovada em: 16/ 08 / 2013

EXAMINADORES:

Prof. Dr. Rui Henrique Pereira Leite de Albuquerque _____ Presidente

Prof. Dr. Renato Hyuda de Luna Pedrosa _____

Dr. Eduardo Pannunzio _____

Dra. Fátima Sandra Marques Hollanda _____

Prof. Dr. Antonio Marcio Buainain _____

Campinas, 16 de agosto de 2013

DEDICATÓRIA

**AOS MEUS QUERIDOS, GLADSTONE, VITÓRIA,
FERNANDA, DANIEL, IGOR E ÀS QUE CHEGARAM
DEPOIS, GABRIELA E MARIANA, TESTEMUNHAS E
CÚMPLICES DA MINHA EMPREITADA: VOCES SÃO
O MEU ALICERCE NA VIDA.**

**AOS MEUS PAIS, MARIA BÁRBARA E JOSÉ, CUJO
AMOR E SÁBIAS PALAVRAS ME PROPORCIONARAM A
CONFIANÇA NECESSÁRIA PARA SEGUIR EM FRENTE
SEMPRE.**

AGRADECIMENTOS

Final de jornada é sempre assim. Um turbilhão de sentimentos invade e, sem pedir licença, toma conta da gente. Alívio, alegria, orgulho, cansaço, são algumas das sensações deste momento e, como em toda tarefa cumprida, vem a necessidade de agradecer e reconhecer que não se chega a lugar algum sozinha.

Sou muito grata ao meu orientador, Prof. Dr. Rui Albuquerque que, com sua serenidade e admirável conhecimento, soube nos momentos precisos me mostrar o melhor caminho. Foi um grande privilégio receber as suas preciosas orientações.

Aos membros da banca de qualificação, Prof. Dr. Renato Pedrosa e Dr. Eduardo Pannunzio, agradeço pelos apontamentos tão positivos e pelas valiosas contribuições.

Valdirene Pinotti, falar da sua competência à frente da SPG e do carinho tão necessário nessa travessia, não é redundância; é um reconhecimento sincero. Obrigada sempre.

Gladstone, marido e companheiro dessa jornada. A maneira carinhosa com que sempre se preocupou em me trazer algum novo material sobre o tema foi fundamental para a consolidação deste trabalho. Foram muitas as contribuições e eu recebi cada uma delas como se fosse um bouquet de flores. Fica sempre um pouco de perfume.....

Família, a do berço, a que gerei e a que ganhei depois: obrigada por entender as minhas ausências, a minha angústia e as vezes em que tiver de dizer “não” aos programas de final de semana.

Amigas de fé e de longa jornada, Loide, Valesca e Mônica: na descontração das nossas conversas, surgiram ideias valiosíssimas para a pesquisa. O meu agradecimento especial a cada uma de vocês.

Ao meu Deus, graças por ter-me dado tanto!

À medida que restrições e proibições se multiplicam no Império, o povo fica cada vez mais pobre...Quando o povo é sujeito a governação excessiva, o país descamba na confusão. Quanto mais leis e regulamentos existam, maior o número de prevaricadores e ladrões... Se o Governo é intrusivo e detalhista haverá constante infração da lei... Deve-se governar uma grande nação como se cozinha um pequeno peixe. Sem exagero.

Lao-Tse, 560 a.C.



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
RESUMO

Tese de Doutorado

Maristella Barros Ferreira de Freitas

Desde a construção do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia entre as décadas de 1960 a 80, o Estado brasileiro tem buscado o seu fortalecimento a partir da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação – PNCT&I. Integrando o Sistema Nacional de Inovação – SNI, o Poder Público busca cumprir o seu papel enfatizado na Constituição de 1988 (artigo 218), formulando leis e regulamentos, articulando os atores envolvidos ao financiar a pesquisa e o desenvolvimento científico e tecnológico, e mantendo a infraestrutura de ensino, pesquisa e prestação de serviços tecnológicos. Nesse cenário, um novo ator ficou em evidência nas manifestações externalizadas no meio acadêmico e organizacional: os Tribunais de Contas, cujas atuações tem provocado preocupações das mais diversas naturezas no ambiente de CT&I brasileiro. Essa perspectiva leva a concluir que essas Entidades Fiscalizadoras Superiores - EFS, como parte do Poder Público, também integram o SNI, na medida em que o controle externo por elas exercido afeta o ambiente da Ciência, Tecnologia e Inovação – CT&I no Brasil. Em decorrência, surgiu a necessidade de investigar o assunto, tendo como objetivo principal conhecer de que maneira ocorre a influência dessa atuação na área de CT&I, se positivamente (como parceiros) ou negativamente (como um obstáculo). Para isso, considerou-se relevante obter as visões de cada uma das partes dessa relação: de um lado, os Tribunais de Contas, na posição de controlador (dominante) e de outro os gestores de recurso público em CT&I, na posição de controlado (dominados). As ferramentas metodológicas utilizadas para esse propósito, além de revisão bibliográfica necessária à construção do referencial teórico, foram levantamento das decisões proferidas por algumas EFS de outros países para se conhecer a experiência internacional sobre o assunto, intensa pesquisa nas decisões oriundas dos Tribunais de Contas do Brasil selecionados na amostra (Tribunal de Contas da união– TCU e 02 Tribunais de Contas do Estado– TCE), aplicação de entrevistas diretas e as manifestações de alguns gestores públicos externalizadas em eventos, ou nas declarações em matéria jornalística veiculada na mídia. O resultado foi a percepção de uma tensão no ambiente de gestão pública de CT&I que contribui para um ambiente desfavorável à inovação local e afeta o processo científico e tecnológico do país, situação essa acentuada pelas imperfeições do arcabouço legal que norteia essa atividade no país. Um aspecto importante responsável por essa tensão é o instrumento utilizado pelos Tribunais de Contas para fiscalizar a gestão de CTI: auditoria de conformidade. Por isso, com a intenção de contribuir para uma mudança no papel daquelas EFS na área de CT&I, esta tese propõe, ao final, além da necessária revisão dos marcos regulatórios que regem essa atividade, a adoção, pelos Tribunais de Contas brasileiros, da auditoria operacional (ou auditoria de desempenho como é conhecida em outros países) como norma padrão de fiscalização da gestão de recurso público nos projetos/atividade de CT&I.

Palavras chave: Tribunais de Contas, Entidades Fiscalizadoras Superiores, GAO, NAO, Cour des Comptes, Corte dei Conti, auditoria operacional, CT&I.



UNIVERSITY OF CAMPINAS
INSTITUTE OF GEOSCIENCE

**COURTS OF AUDIT : PARTNERS OR DESPITE OF THE BRAZILIAN PROCESS OF
SCIENTIFIC TECHNOLOGY DEVELOPMENT AND INNOVATION?**

ABSTRACT

PhD Thesis

Maristella Barros Ferreira de Freitas

Since the construction of the National System of Science and technology between the decades of 1960 to 80, the Brazilian State has searched for your strength beginning in the National Policies of Science, Technology and Innovation- NPST&I. Integrating the National System of Innovation- NSI, the Public Force accomplishes your duty emphasizing in the Constitution of 1988(article 218), formulating laws and regulations, articulating the actors involved to support the research and the scientific development and technological, and maintaining the infra-structure of instruction, research and technological services. In this scenery, a new actor was in evidence in the externalized manifestations in the academic area and organizational: the Courts of Audit witch the acts have provoked worries of different natures in the ST&I Brazilian environment. This perspective makes us think of a conclusion that these Supreme Audit Institutions – SAI, as part of the Public Force, also integrate the SNI, in the average that the external control by the realized affects the Science environment, Technology and Innovation- ST&I in Brazil. Due to this, appeared the necessity of investigating the subject, having the most important goal, understand in what way occurs the influence of this act in the area of ST&I, if positively (as partners) or negatively (as an obstacle). For this, it was considered relevant have the visions of each of the parts of this relation: in one side, the Brazilian Court of Audit, in the controller position (dominator) and the other the managers of public resource in ST&I, in the position of controlled (dominated). The method tools used for this purpose, aside of necessary bibliographic revision for the construction of the reference theory, were the survey of decisions pronounced by some SAI of other countries to understand the international experience of the subject, an intensive research in the decisions derived of the Brazilians Courts of Audit, selected in the sample (Federal Court of Audit - TCU and 02 Courts of Audit of the State- TCE), application of the direct interviews and the manifestations of some public managers externalized in events, or in declarations of news articles related to the press. The result was the perception of a tension in the public management environment of ST&I that contributes for a negative environment for the local innovation and affects the scientific process and technological of the country, situation pronounced by the imperfections of legal framework that guides this activity in the country. An important and responsible aspect for this tension is the instrument used by the Brazilian Court of Audit that monitories the management of STI: audit of conformity. That's why, with the intention to contribute for a change in the role of those SAI in the area of STI, this thesis has a proposal, in the end, besides of the revision regulatory marks that rule this activity, the adoption, by the Brazilians Courts of Audit, the operational audit (or performance auditing as it is known in other countries) as standard rule to investigate the conduction of public resource in the projects/ activities of ST&I.

Key Words: Courts of Audit, Supreme Audit Institutions, GAO, NAO, Cour des Comptes, Corte dei Conti, Performance Auditing, ST&I, innovation.

SUMÁRIO

ASSUNTO	PÁG.
INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO 1	
SISTEMA NACIONAL DE INOVAÇÃO – O PODER PÚBLICO COMO PARTE INTEGRANTE DO SNI	15
1.1 Breve revisão de literatura	16
1.2 Políticas públicas brasileiras de P&D – Principais mecanismos de fomento	27
1.3 Poder de compra do Estado e Encomenda pública	41
1.4 Agentes implementadores de políticas públicas no SNI - Atuação das Agências de Fomento	50
1.4.1. FINEP	51
1.4.1.1 Financiamento Não Reembolsável: Subvenção Econômica	54
1.4.1.2 Financiamento Reembolsável	56
Pró- Inovação e INOVA BRASIL	58
Programa Juro Zero	59
1.4.2 CNPq	62
1.4.3 Instituição Científica e Tecnológica – Os Institutos Federais de Pesquisa	64
1.4.4 Organizações Sociais	66
1.4.5 FAPESP	69
1.4.6 FAPEMAT	72
1.5 Conclusão do Capítulo	76
CAPÍTULO 2	
O PAPEL DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE DE CONTAS NA ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DO ESTADO	81
2.1 Estado: funções e organização política	81
2.2 A percepção das Entidades Fiscalizadoras como mecanismo de atuação do Estado – A necessidade do controle dos gastos públicos	83

2.3 - Tipos de Órgãos de Controle: Interno e Externo	89
2.4 Entidades de Fiscalização Superiores de alguns Países: constituição e forma de atuação	94
2.4.1 – EFS do Sistema de Auditor-Geral	100
2.4.1.1 National Audit Office – NAO (Inglaterra)	100
2.4.1.2 General Accounting Office – GAO (Estados Unidos)	106
2.4.2 - EFS do Sistema de Tribunal de Contas	112
2.4.2.1 Cour des Comptes (França)	112
2.4.2.2 Corte dei Conti (Itália)	120
2.5 Entidade de Fiscalização Superior no contexto brasileiro	125
2.5.1 – Tribunais de Contas do Brasil: Gênese	125
2.5.2 – Natureza político-administrativa	127
2.5.3 – Competência, Funções e Formas de Atuação	131
2.6 Conclusão do Capítulo	140
CAPÍTULO 3	
AS COMPLEXAS RELAÇÕES ENTRE TRIBUNAIS DE CONTAS E AS ENTIDADES PÚBLICAS DE CT&I NO BRASIL: UMA ANÁLISE CRÍTICA	143
3.1 Tribunais de Contas como parte integrante do Sistema Brasileiro de Inovação	144
3.2 A visão dos Tribunais de Contas – Revisão das Decisões	147
3.2.1 TCU	150
TCU x CNPq	151
TCU x MCT	153
TCU x FINEP	156
TCU x IFES e ICT'S	160
TCU x INSTITUTOS FEDERAIS DE PESQUISA	172
TCU x ORGANIZAÇÕES SOCIAIS	182
3.2.2 TCE/SP	188
3.2.3 TCE/MT	191
3.3 A visão dos gestores públicos	199
3.3.1 Procedimentos metodológicos	199
3.3.2 Análise das manifestações dos gestores públicos de CT&I	203
3.4 Conclusão do Capítulo	214

CAPÍTULO 4

REVISÃO E IDENTIFICAÇÃO DE IMPRECISSÕES E FALHAS NO MARCO REGULATÓRIO – IDENTIFICANDO OS GARGALOS 219

4.1 Mudanças Institucionais e crescimento econômico na visão de Douglass North	220
4.2 Lei n. 10.973/2004 – Lei de inovação	225
4.3 Lei n. 11.196/2005 – Lei do Bem	230
4.4 Lei n. 8666/93 – Lei de licitação	234
4.5 Conclusão do Capítulo	237

CAPÍTULO 5

A CONTRIBUIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA O ESFORÇO NACIONAL DE CAPACITAÇÃO PARA A CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO: UMA PROPOSTA DE MUDANÇA DE PARADIGMA 239

5.1 Mudanças do marco regulatório e a vantagem comparativa do Estado no uso da força – O progresso tem pressa	240
5.1.1 Arranjos institucionais e a reforma do Estado: a mudança necessária	243
5.1.2 Gestão de CT&I e a descentralização administrativa sob a ótica do Plano da Reforma do Estado	246
5.1.3 Marco Regulatório da gestão de CT&I no panorama internacional - Ampliando horizontes	253
5.1.4 Gestão pública de CT&I no Brasil e as perspectivas de mudanças no arcabouço legal vigente	257
5.2 Tribunais de Contas e o novo enfoque da fiscalização gestão pública de CT&I.	267
5.2.1 Qualidade de Governança do Brasil: Identificando o modelo de controle necessário	268
5.2.2 Tribunais de Contas e limites de atuação - Uma análise crítica sob o enfoque de Ativismo Judicial	274
5.2.3 Tribunais de Contas e o modelo de fiscalização– Novas tendências de <i>oversight</i>	277
5.2.4 Auditoria de Desempenho para gestão pública de CT&I - Rompendo paradigmas	281

CONSIDERAÇÕES FINAIS	291
BIBLIOGRAFIA	297

LISTA DE TABELAS

TABELAS	PÁG
Tabela 1.1 - Operações realizadas pela FINEP em 2007/2010	53
Tabela 1.2: Evolução da Captação de Recursos da FINEP 2007-2012 – R\$ Milhões	57
Tabela 1.3 - FINEP – Operações de Financiamentos Reembolsáveis contratadas 2005 a 2008	61
Tabela 1.4 - FAPESP – Evolução da Receita – Período 2001 a 2011	70
Tabela 5.1 - Gastos dos FFRDC, por fonte de recurso, no ranking do total de gastos em P&D (bilhões de dólares)	256

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS	PÁG
Quadro 1 – Evolução histórica das políticas voltadas ao progresso da pesquisa científica e tecnológica	30
Quadro 2 - Criação dos Fundos Setoriais	36
Quadro 3 - Compras Públicas nos Países da União Europeia – Percentual do PIB (2002)	48
Quadro 4 – Programa INOVA BRASIL - Condições de Financiamento/Taxa de Participação (vigente a partir de 10/6/2012)	60
Quadro 5 – Investimentos CNPq em 2009	63
Quadro 6 - Linhas de Fomento da FAPESP	71
Quadro 7 - Demonstrativo da relação entre o limite máximo da transferência obrigatória do Governo do Estado de Mato Grosso à FAPEMAT e a transferência efetiva. Exercício base: 2009	74
Quadro 8 - Demonstrativo da relação entre o limite máximo da transferência obrigatória do Governo do Estado de Mato Grosso à FAPEMAT e a transferência efetiva. Exercício base: 2010	75
Quadro 9 - Demonstrativo da relação entre o limite máximo da transferência obrigatória do Governo do Estado de Mato Grosso à FAPEMAT e a transferência efetiva. Exercício base: 2011	75
Quadro 10 – Competências do Controle Interno e Controle Externo	92
Quadro 11 — Sistemas de controle externo: diferenças e semelhanças entre si	96
Quadro 12 – Características de diferentes EFS em países diversos	99
Quadro 13 - Resumo de Relatório de Auditoria realizada pelo GAO	110
Quadro 14 – Evolução das competências constitucionais do TCU a partir da sua criação	128
Quadro 15 - Resumo das principais características da NAO, GAO, Cour des Comptes, Corte Dei Conti e Tribunal de Contas da União	140
Quadro 16 - Glosa e penalidades aplicadas pelo TCU a Bolsistas do CNPq	152

Quadro 17 – Síntese das respostas obtidas dos gestores públicos de CT&I durante entrevista	205
Quadro 18 – Comparações entre os dispositivos contidos na Lei n. 10.973/2004 e no Projeto de Lei 2177/2011	260
Quadro 19 – Rank de alguns países avaliados sob o critério “Controle de Corrupção”, pelo WGI - Worldwide Governance Indicators	271
Quadro 20 - Principais tipos de auditoria de desempenho por país da OCDE	285

GRÁFICOS	PÁG
Gráfico 1 - Indicadores de Governança Mundial (Worldwide Governance Indicators-WGI) para o Brasil – Anos Bases 2011, 2006, 2002	269
Gráfico 2 - Indicadores de Governança Mundial (Worldwide Governance Indicators-WGI) para os USA – Anos Bases 2011, 2006, 2002	270
Gráfico 3 - Controle de Corrupção - Indicadores de Governança Mundial (Worldwide Governance Indicators-WGI) para Países da América do Sul – Ano Base 2011	272

FIGURAS

Figura 1 – Sistema Brasileiro de Inovação – Interação dos Atores	23
Figura 2 - Fluxo comparativo dos controles da esfera pública e da esfera privada	88
Figura 3 – Estrutura Organizacional do GAO	108
Figura 4 - Processo de Auditoria de Desempenho	286

APÊNDICES

APÊNDICE A - Levantamento de decisões dos Tribunais de Contas relativas à auditoria	311
nas gestões de CT&I	
1.1 Tribunal de Contas da União	311
1.2 Tribunal de Contas do Estado de São Paulo	353
1.3 Tribunal de Contas de Mato Grosso	358
APÊNDICE B - Modelo de Entrevistas aplicadas aos gestores Públicos de CT&I	361

LISTA DE ABREVIATURAS

ABDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ARRA	American Recovery and Reinvestment Act
AsRNP	Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIS	Department for Business, Innovation and Skills
BNDES.	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CFR	Code of Federal Regulations
CGEE	Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CNCTI	Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
CNPEM/ABTLuS	Centro Nacional de Pesquisas em Energia e Materiais/ Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron
CNPq	Conselho Nacional de Pesquisa
CNRS	Centro Nacional de Pesquisa Científica da França
COPPE	Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia
C&T	Ciência e Tecnologia
CT&I	Ciência, Tecnologia e Inovação
CT-Petro	Fundo setorial do petróleo e gás natural
DIUS	Department for Innovation, Universities & Skills
EFS	Entidades de Fiscalização Superiores
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica
EPE	Empresa de Propósito Específico
ENCTI	Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia Inovação
FAPEMAT	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Mato Grosso
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador

FFRDC	Federally Funded Research and Development Center
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FND	Fundo Nacional de Desenvolvimento
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
GAO	General Accounting Office
IBGE	do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICT	Instituições Científicas e Tecnológicas
IDSMM	Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INPA	Instituto Nacional de Matemática Pura Aplicada
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPP	Innovation Procurement Plan
MCTI	Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação
MC	Ministério das Comunicações
MS	Ministério da Saúde
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MCidades	Ministério das Cidades
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MPOG	Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão
NAO	National Audit Office
NSF	National Science Foundation
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PBDCT	Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
PCI	Programa de Capacitação Institucional
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PD&I	Pesquisa Desenvolvimento e Inovação
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PINTEC	Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica

PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PCT&I	Política de Ciência Tecnologia e Inovação
PMEs	Pequenas e Médias Empresas
PNCT&I	Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento –
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEPIN	Secretaria de Política de Informática
SETEC	Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação
SNCTI	Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
SBI	Sistema Brasileiro de Inovação
SNI	Sistema Nacional de Inovação
TCE/MT	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
TCE/SP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCU	Tribunal de Contas da União
TIB	Tecnologia Industrial Básica
WGI	Worldwide Governance Indicators

INTRODUÇÃO

O esforço internacional para o aumento da capacidade científica e tecnológica tem sido empreendido em diversos países, mais precisamente após a segunda guerra mundial.

No Brasil, essa preocupação manifestou-se de forma mais intensa a partir de 1967, traduzida em algumas políticas explícitas de C&T, tal como o I Plano Nacional de Desenvolvimento – PND - para o período 1972 a 1974 que teve como meta a aceleração do desenvolvimento científico e tecnológico e resultou na elaboração do I Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – PBDCT - para os anos 1973 e 1974 (aprovado pelo Decreto n. 72.527, de 25 de Julho de 1973).

Ambos tiveram como justificativa a necessidade de aumento do poder competitivo da indústria nacional, a partir do progresso tecnológico que, por sua vez, teve consequências profundas sobre o desenvolvimento industrial e o comércio internacional; seguiram-se após, o II (1975/1977) e III (1980/1985) PBDCT's, todos eles sempre vinculados ao Plano Nacional de Desenvolvimento vigente no País.

Portanto, pode-se dizer que a construção do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia no Brasil se deu durante as décadas de 1960 a 80 e ele foi fortalecido a partir das ações emanadas do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) e da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), voltadas para o apoio financeiro do desenvolvimento da ciência e da tecnologia.

Mais recentemente, a Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB (Brasil, 1988) tratou do assunto traçando diretrizes de cunho desenvolvimentista para o setor científico e tecnológico, como se percebe da leitura dos seus artigos 218 e 219:

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o **desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas**.

§ 1º - A **pesquisa científica básica** receberá **tratamento prioritário** do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências.

§ 2º - A **pesquisa tecnológica** voltar-se-á preponderantemente para a **solução dos problemas brasileiros** e para o **desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional**.

§ 3º - O Estado apoiará a **formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia**, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.

§ 4º - A **lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País**, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.

§ 5º - É facultado aos Estados e ao Distrito Federal **vincular** parcela de sua receita orçamentária a **entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica**.

Art. 219. O **mercado interno integra o patrimônio nacional** e será incentivado de modo a **viabilizar** o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a **autonomia tecnológica do País**, nos termos de lei federal. *(destacou-se)*.

Nesses termos, é correto afirmar que promover ciência e tecnologia no Brasil, mais do que simplesmente uma previsão legal, trata-se de uma obrigação do Estado, com o fito de garantir o desenvolvimento nacional, um dos objetivos do País estabelecido no inciso II do art. 3º da nossa Constituição.

Da leitura daqueles dispositivos constitucionais pode-se também verificar que, para o desempenho dessa missão, o poder público deve apoiar-se em 4 pilares:

- Tratamento prioritário à pesquisa científica básica;
- Apoio à formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia;
- Estímulo às empresas que invistam em pesquisa e criação de tecnologia;
- Incentivo ao mercado interno visando a autonomia tecnológica do País.

Voltado para esse propósito, o Governo Federal vem elaborando uma Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (PNCT&I) que, ao longo dos anos, descreveu uma trajetória permeada de altos e baixos na estrutura da gestão de ciência, tecnologia e inovação (CT&I).

A atual PNCT&I criada no governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva prevê, para sua implementação, a disponibilização de recursos no orçamento do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), nele incluídos os do FNDCT/Fundos Setoriais e do CNPq. A responsabilidade pela aplicação dos recursos é da administração central daquele Ministério, juntamente com as entidades a ele vinculadas, unidades de pesquisa, bem como das suas agências de fomento (CNPq e FINEP).

Além do FNDCT, a PNCT&I conta ainda com recursos provenientes de ações articuladas entre o MCT e outros Ministérios – Ministério das Comunicações (MC), Ministério da Saúde (MS), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério das Cidades (MCidades), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e outras instituições, como a Caixa Econômica Federal.

Os Estados, por sua vez, utilizando-se da faculdade prevista no § 5º do art. 218 da CRFB, anteriormente transcrito, de vincular parcela da receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica, como parte do Plano de Desenvolvimento Regional de cada um, fizeram inserir nas suas Constituições respectivas, uma seção especialmente tratando da ciência e tecnologia, principalmente da forma como deve ocorrer o desenvolvimento científico e tecnológico e da fonte de financiamento local para isso, esta geralmente fixada num percentual sobre a receita proveniente de impostos, deduzidas as transferências aos municípios.

Dessa maneira, a implementação da PNCT&I, seja pela União ou pelos Estados, depende dessas fontes financeiras, que nada mais são do que recursos públicos e, como tais, a sua utilização está sujeita à prestação de contas para a sociedade e, especialmente, à verificação, por parte dos órgãos de controle interno e externo, da observância aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, por força dos artigos 70, 71 e 75 da CRFB.

O exercício do controle interno na esfera federal é responsabilidade da Controladoria Geral da União; nos Estados e Municípios, das Controladorias Internas respectivas.

O controle externo, por sua vez, constitui atribuição do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais, na esfera federal, estadual e municipal, respectivamente, competência que é sempre exercida com o auxílio dos Tribunais de Contas: da União, dos Estados e dos Conselhos de Contas Municipais, quando houver.

Essa forma compartilhada de exercício de controle externo está estabelecida nos artigos 70 e 71 da CF, os quais discriminam as competências do Tribunal de Contas da União - TCU, dentre elas a de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Na esfera estadual, as Constituições respectivas cuidaram em fazer constar dispositivos que tratam de forma idêntica o exercício do controle externo, com as adaptações necessárias.

Assim que, por se tratar de recursos públicos, a gestão de CT&I também está sujeita ao crivo dos Tribunais de Contas, mais precisamente, ao julgamento da regularidade da aplicação de seus recursos, o que significa dizer que a sua decisão pode resultar em penalidades aos seus gestores da mais diversa ordem.

Por outro lado, os diversos incentivos e o tratamento prioritário garantidos pela Lei maior do País e legislações infraconstitucionais revestem-na de peculiaridades que lhe conferem, ao mesmo tempo, um caráter complexo e dinâmico, melhor identificado quando se examina as ações do Estado adotadas para esse fim.

É o caso da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior - PITCE lançada em 31/03/2004 e que consiste em um plano de ação do Governo Federal que tem como objetivo o aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional.

Visando uma maior inserção do país no comércio internacional, a PITCE tem como alvo o aumento da eficiência da estrutura produtiva, da capacidade de inovação das empresas brasileiras e expansão das exportações, estimulando os setores onde o Brasil tem maior capacidade ou necessidade de desenvolver vantagens competitivas e abrindo caminhos para inserção nos setores mais dinâmicos dos fluxos de troca internacionais.

Para isso, as linhas de atuação da PITCE repousam em três eixos: linhas de ação horizontais (inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa/exportações, modernização industrial, ambiente institucional), setores estratégicos (software, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos) e em atividades portadoras de futuro (biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis).

Por seu turno, a Política Nacional de Ciência e Tecnologia - PNCTI também confere especificidade à gestão de CT&I. As medidas previstas nas legislações que integram os eixos estratégicos da PNCTI podem ser divididas em dois tipos de mecanismos: aqueles que envolvem a concessão de recursos financeiros (Crédito, Aportes de Risco e Financiamentos não reembolsáveis) e os que não envolvem recursos financeiros (incentivos fiscais, sistemas de garantias de liquidez e legislação de apoio aos investimentos nessa área).

Os incentivos fiscais criados pelo Governo Federal representam um desses instrumentos fomentadores do segmento, sem envolvimento direto de recursos públicos. O aporte em pesquisa e desenvolvimento (P&D) funciona como uma contrapartida (gasto indireto) imposta pelo governo brasileiro às empresas, em troca das isenções e reduções de impostos federais.

Nos últimos 20 anos, mais precisamente a partir do final da década de 1990, Leis vem sendo editadas criando incentivos fiscais que abrangeram desde as importações de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica, até a aquisição de bens e serviços de informática e automação, representando o esforço do País para garantir um ambiente jurídico estimulador da atividade de inovação.

Os primeiros exemplos dessas providências podem ser constatados a partir da Lei nº 8.248/91 que previa incentivos fiscais para a área de informática. Alterada mais tarde pela Lei nº 10.176/2001, conhecida como a “Lei de Informática”, foram estabelecidos créditos fiscais, como a redução de IPI, para empresas desse setor.

Exemplos mais recentes são vistos na Lei de inovação - Lei n. 10.973, de 02/12/2004 - que prevê uma gama de incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica visando estimular a construção de ambientes especializados e cooperativos de inovação, a participação das Instituições Científicas e Tecnológicas – ICTs no processo de inovação, a inovação nas empresas, o inventor independente e a instituição de fundos mútuos de investimento em empresas cuja atividade principal seja a inovação.

A Lei n. 11.196, de 21/11/2005 é outro importante instrumento de promoção do ambiente produtivo, por contemplar em seu bojo diversos benefícios voltados para o desenvolvimento científico e tecnológico. Conhecida como a Lei do Bem, ela reúne em seu texto diversos desses incentivos que vão desde a dedução de dispêndios realizados com P&D e inovação tecnológica na apuração do lucro líquido, até a redução de 50% de IPI, depreciação e amortização acelerada sobre os equipamentos e outros bens destinados à pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica.

Quanto aos mecanismos que envolvem a transferência direta do erário à pessoa jurídica para a promoção do desenvolvimento científico e à pesquisa, estes são responsabilidades de duas agências federais: a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, empresa pública vinculada ao MCTI (financiamento não reembolsável e reembolsável) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES (financiamento reembolsável).

Dentre os financiamentos não reembolsáveis a cargo da FINEP, a subvenção econômica é uma importante modalidade de apoio à inovação, cujos recursos advêm, em sua grande maioria, dos Fundos Setoriais de Ciência e Tecnologia.

Tais fundos são importantes fontes complementares de recursos para incentivar projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação no País, 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).

Esses aparatos legais representam uma clara tentativa, por parte do Estado, de incentivar e atrair investimentos em P&D e, assim, construir um sistema de inovação que garanta ao Brasil sua inserção num mercado internacional. Contudo, percebe-se que não houve uma preocupação do legislador em definir, de forma clara e objetiva, de que maneira o Estado implementará todos esses instrumentos no intuito de favorecer o desenvolvimento científico e a pesquisa do País.

Essas imprecisões podem ser percebidas na análise dos textos inseridos em alguns instrumentos legais. O próprio dispositivo constitucional, ao prever tratamento prioritário à pesquisa básica, não especifica a abrangência dessa preferência, deixando margem para dúvida se a dispensa ou inexigibilidade licitatória estariam incluídas nesse tratamento diferenciado.

As legislações infraconstitucionais também se apresentam conflitantes, como é o caso do art. 20 da Lei n.º 10.973/2004 (Lei de Inovação) que permite à administração pública contratar empresa, consórcio de empresas e entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos, para a realização de atividades de P&D que envolvam risco tecnológico, visando a solução de problema técnico específico ou obtenção de produto ou processo inovador. Nem mesmo o Decreto n. 5.563, de 11 de outubro de 2005 que regulamenta a lei preocupou-se em detalhar os procedimentos que devem preceder a seleção da empresa contratada, no sentido de não violar os princípios constitucionais de impessoalidade e isonomia e nem o princípio de “escolha da proposta mais vantajosa para a administração pública”, buscado pela Lei 8666/93.

A implementação do poder de compra do Estado conferido pelo art. 27 da mesma Lei de Inovação, ao estabelecer tratamento preferencial na aquisição de bens e serviços às empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País, também passa pelo mesmo dilema, quando se tenta definir o alcance da expressão utilizada.

Possivelmente em decorrência das obscuridades contidas no bojo das leis e, ainda, diante da gama de instrumentos legalmente criados para favorecer a gestão pública de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), a utilização desses mecanismos vem sendo foco de auditorias dos Tribunais de Contas do Brasil e, eventualmente, objeto de aplicação de penalidades quando a forma de suas implementações são consideradas ilegais por aquelas Entidades de Fiscalização .

Esse fato tem sido motivo de preocupação dos gestores de CT&I e parece colaborar para a criação de um ambiente de inovação permeado de insegurança jurídica e de preocupação com o julgamento dos Tribunais de Contas relativo ao dispêndio público para fomento de pesquisa científica e tecnológica, a quem são impingidos o excessivo apego ao formalismo, em detrimento de resultados.

E esse panorama é preocupante na medida em que incertezas de qualquer ordem podem ter consequências diretas na criação de confiança de investidores privados nas atividades de inovação e sua expansão no país.

A percepção do conflito instalado pode ser extraída de notícias veiculadas na imprensa e em eventos realizados com o propósito de aprimorar o marco jurídico e debater questões relacionadas às instituições envolvidas no Sistema Nacional de Inovação e ao papel do Estado como articulador e fomentador do processo.

O Seminário Inovação e Segurança Jurídica promovido pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) realizado em dezembro de 2006 e a Inovatec 2007 - Feira de Negócios em Inovação Tecnológica entre Empresas, Centros de Pesquisa e Universidades foram importantes espaços de debates sobre o tema.

Esses eventos tiveram como propósito de identificar gargalos no marco jurídico e obter consenso sobre as condições ideais à estabilidade do ambiente de inovação.

Ao final daquelas reuniões surgiram constatações que se pode dizer serem comuns a todos os setores ali representados, tal como a ausência de um entendimento entre os gestores de CT&I e os Tribunais de Contas em relação à subvenção econômica e à aplicação da Lei 8.666/93 (Lei de Licitações Públicas) nas compras governamentais e encomendas do Governo previstas na Lei de Inovação como instrumentos de política industrial e tecnológica.

Essa posição timorata por parte dos gestores públicos de CT&I parece ser justificável quando se constata que os julgamentos procedidos por aqueles Tribunais podem resultar penalidades que abrangem desde o campo administrativo e financeiro, como a proibição de exercer cargo comissionado, a aplicação de multas e glosas de valores a declaração de idoneidade de empresas, até o de ordem penal, remetendo o assunto ao Ministério Público.

Um exame superficial nas decisões dali emanadas já confirma a procedência da insegurança daqueles Jurisdicionados.

É o caso do Acórdão n. 063/2005 emanado do Tribunal de Contas da União - TCU que, ao analisar supostas irregularidades praticadas pelo MCT e pelo CNPq relativas a concessão das bolsas previstas nas Resoluções Normativas MCT-001/2000 e CNPq-003/1997 e concebidas dentro do PCI/MCT, para suprir carências de pessoal, determinou que os beneficiários citados naquele documento, dentre eles, alguns gestores públicos dos Órgãos envolvidos, restituísse os valores recebidos e considerados indevidos.

Num outro momento, o Acórdão nº 2445/2008/TCU determinou, cautelarmente, a suspensão do processo de seleção da Subvenção Econômica n. 01/2008, aberto com o objetivo de apoiar o desenvolvimento de produtos, serviços e processos inovadores em empresas brasileiras, no valor-limite de R\$ 450.000.000,00, com recurso originado do FNDCT, fundo esse vinculado, assim como a Finep, ao MCTI.

Mais recentemente, durante o procedimento denominado Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), executada por diversas unidades técnicas com o objetivo de avaliar, no plano nacional, o relacionamento das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES com suas fundações de apoio, o TCU, mediante o Acórdão N° 2731/2008/TCU, de 26/11/2008 proferiu decisão determinando, dentre outras, que aquelas Entidades não transfiram para as fundações de apoio, recursos destinados à execução de obras ou serviços de engenharia, justificada no fato de que essa atividade não se enquadra no conceito de desenvolvimento institucional.

Especificamente sobre essas últimas medidas, houve repercussão imediata dentre os cientistas brasileiros, como é o caso dos representantes do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (Coppe) e da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ (responsável por estudos de ponta, como a tecnologia de prospecção de petróleo em águas profundas que ajudou na descoberta das reservas do pré-sal), que demonstraram preocupação com a decisão daquela Entidade de Fiscalização de impedir o repasse de financiamentos de pesquisa para Fundações de Apoio a Universidades Federais.

À nível internacional, o controle externo sobre atividades de P&D também sugere o mesmo panorama. Num rápido exame nas notícias veiculadas a respeito do assunto, verifica-se que outros países também se deparam com situações semelhantes.

É o caso da França, onde o órgão responsável pelo controle externo daquele País, Cour des Comptes, segundo a notícia veiculada em 2002 na Revista FAPESP sob o título “*Agência francesa na linha de Tiro*”¹, fez uma severa avaliação do controle das atividades e da eficácia da gestão 2002 do Centro Nacional de Pesquisa Científica da França - CNRS, críticas rebatidas pela diretora-geral do CNRS, à época, Geneviève Berger.

¹ Disponível em: <http://revistapesquisa.fapesp.br/2002/03/01/agencia-francesa-na-linha-de-tiro/>. Acesso em: 24/06/2013.

Todas as ocorrências aqui comentadas, ainda que de forma superficial, já delineiam o alcance da atuação dos órgãos de controle sobre a gestão pública de P&D e o efeito prático desse controle, no ambiente de sua jurisdição.

Embora imprescindível o controle sobre a aplicação dos recursos públicos, o fato é que a gestão de investimentos em P&D não pode ser obstaculizada por atuações rígidas e visões limitadas dos representantes dos Tribunais de Contas.

O modelo do Estado gerencial no Brasil pretendido na reforma ora em andamento, exige mudanças de antigas posturas, uma verdadeira quebra de paradigma na estrutura daqueles órgãos de controle. A descentralização administrativa é uma opção para aumentar a governança do país e, como tal, os mecanismos para isso devem ter a autonomia e flexibilidade necessárias, que não devem ser ignoradas durante a fiscalização.

Contudo, esse olhar diferenciado não é observado durante o controle externo pois, na maioria das fiscalizações das atividades de CT&I empreendidas pelos Tribunais de Contas é utilizada a auditoria de conformidade, que tem como foco o exame da legalidade dos atos de gestão; se na administração auditada foi praticada ilegalidade, o resultado alcançado na pesquisa não é critério suficiente para um julgamento favorável das contas.

Diferentemente do *Government Accountability Office* – GAO, entidade fiscalizadora do Governo dos Estados Unidos, que se utiliza da *performance audit* para fiscalizar os gastos do governo, especialmente os recursos públicos gerenciados pelos FFRDC (*Federally Funded Research and Development Center*), centros não estatais que realizam pesquisa para o Governo. Esse tipo de auditoria prioriza a economia, eficiência e eficácia da gestão, com foco destacado para o resultado; e a forma de monitoramento deve ser na exata medida que não cause perturbações que possam ser prejudiciais para a produtividade e/ou qualidade do trabalho monitorado.

O paradoxo de comportamento entre as duas Entidades Fiscalizadoras Superiores - EFS de países diferentes, Brasil e Estados Unidos, leva a reflexão se não é o caso dos Tribunais de Contas do nosso país também apoiarem a fiscalização da gestão de

CT&I, em auditoria que tenha como foco o resultado alcançado e que, no Brasil, denomina-se de auditoria operacional.

Daí a importância de se investigar o assunto, buscando identificar os limites que permeiam a atuação daqueles órgãos de controle externo que, num primeiro momento, parecem se situar em pontos extremos.

Dessa maneira, ao promover um debate entre os gestores públicos de CT&I e os Tribunais de Contas, este trabalho tem como objetivo examinar se a atuação das EFS do país representa um obstáculo ou uma parceria no processo brasileiro de desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação e, conforme o caso, conduzir a uma mudança de padrão, propondo que a auditoria na gestão de C&T, tanto na esfera pública, quanto na privada, seja feita sob um novo foco.

Sob tal ótica, a primeira hipótese a ser investigada é a de que o desempenho dos Tribunais de Contas do Brasil atua como um entrave ao desenvolvimento científico e tecnológico; a segunda, é a de que o impacto dessa atuação no ambiente de CT&I está relacionado também às imperfeições do arcabouço legal que norteia as atividades de CTI, contribuindo para um ambiente desfavorável à inovação local.

Com essa proposta e a partir da construção das hipóteses, a pesquisa descrita neste trabalho foi estruturada em 05 capítulos, obedecendo a sequência descrita a seguir.

Dando início ao desenvolvimento do tema, o primeiro capítulo faz uma revisão de literatura a respeito do conceito de sistema nacional de inovação, identificando os seus principais integrantes, dentre os quais se destaca o Poder Público.

Com ênfase nesse último, são destacadas as políticas públicas brasileiras voltadas à inovação, visando conhecer a forma de atuação do poder público no sistema nacional de inovação, revendo as principais legislações nacionais voltadas para esse segmento e, ainda, outros mecanismos de fomento.

Entender como se dá a implementação de tais políticas é objeto da última seção desse capítulo, que investiga os seus principais operadores sob o enfoque de estrutura organizacional, fontes de recursos e principais programas de amparo à pesquisa. Para isso, foram selecionadas algumas agências de fomento da esfera federal e, à nível estadual, aquelas do Estado de São Paulo e de Mato Grosso.

Com o propósito de analisar o papel dos órgãos de controle externo no contexto do Sistema Nacional de Inovação - SNI, o segundo capítulo se inicia inserindo-os na organização política do Estado; na sequência, apresenta-os quanto a sua origem, tipo, estrutura e formas de atuação e descreve algumas EFS de outros Países tendo como finalidade relatar as experiências internacionais a respeito do assunto tratado neste trabalho, tomando como base as decisões daquelas Entidades Fiscalizadoras, e finaliza com a descrição do Tribunal de Contas no Brasil.

O enfoque do problema consta no terceiro capítulo quando, buscando demonstrar a natureza da relação entre os Tribunais de Contas e as entidades públicas de CT&I no Brasil, foram analisadas algumas decisões originadas daquelas entidades fiscalizadoras sobre a gestão de inovação, evidenciando os pontos conflitantes existentes, especificamente em relação à utilização dos instrumentos de incentivos a inovação, inserindo, assim, os órgãos de controle externo como parte integrante do Sistema Nacional de Inovação.

Para tanto, foram selecionados o Tribunal de Contas da União – TCU e, na esfera estadual, os Tribunais de Contas do Estado de São Paulo e de Mato Grosso e realizado levantamento em diversas decisões emanadas daqueles órgãos de controle.

O espaço temporal para essa tarefa foi delimitado a partir da data de criação dos Fundos setoriais. Assim, o período inicial do levantamento das decisões dos Tribunais de Contas abrange aquelas emanadas a partir do ano 2000, quando 07, dos 17 Fundos Setoriais foram efetivamente implementados, até 2012.

A consequência da atuação dos Tribunais de Contas do Brasil também fica demonstrada nessa parte do trabalho, a partir da coleta de manifestações originadas de gestores públicos de P&D de entidades diversas, captadas por meio de entrevistas, atas de eventos e reportagens veiculadas na mídia, obtendo, assim, a visão das duas partes sobre o assunto: a do Controlador e a do Jurisdicionado, buscando destacar os principais pontos de conflitos entre as duas partes envolvidas na relação, na tentativa de melhor compreender a complexidade da conexão entre aquelas entidades.

O capítulo 4 busca identificar imprecisões e falhas no marco regulatório, como forma de examinar a eficiência das instituições brasileiras no segmento da inovação. Para isso, algumas legislações que tratam de inovação tecnológica serão analisadas, buscando possíveis obscuridades e omissões que possam contribuir para qualquer espécie de tensão instalada entre os atores, objetos deste estudo.

Apresentado o problema no contexto pretendido, identificados os pontos conflitantes entre as duas partes envolvidas – Órgãos de Controle Externo e Gestores públicos de P&D e respondida a indagação proposta neste Trabalho, restou examinar as possibilidades de atuação harmônica entre eles, delineando estratégias e propondo mudanças nas legislações regulatórias do assunto e na forma de fiscalização, de maneira que não haja nenhum tipo de obstáculo dessa natureza ao processo de desenvolvimento científico e tecnológico do País pretendido no *caput* do art. 218 da Constituição Federal, tema esse tratado no Capítulo 5 deste trabalho.

CAPÍTULO 1 – SISTEMA NACIONAL DE INOVAÇÃO: O PODER PÚBLICO COMO PARTE INTEGRANTE DO SNI

Neste Livro Branco, partimos do nosso objetivo de fazer a Grã-Bretanha o melhor país do mundo para realizar negócio ou serviço público inovadores.

Podemos fazer isso investindo nas pessoas e desbloqueando talentos em todos os níveis, através de investimentos em pesquisa e na exploração de conhecimentos e usando regulação, encomendas públicas e serviços públicos para moldar o mercado de soluções inovadoras. (...)

Governos podem incentivar a inovação, mas apenas as pessoas podem criar uma Nação Inovadora.



Rt . Hon. John Denham MP - Secretary of State for Innovation, Universities and Skills .²

Para uma melhor compreensão do problema, objeto desta pesquisa, esta primeira parte tem como finalidade investigar a forma como o poder público atua no Sistema Nacional de Inovação – SNI e de que maneira ele contribui para propiciar um ambiente favorável à inovação.

Para isso, torna-se necessário partir de uma revisão de literatura a respeito do Sistema de Inovação, com o intuito de conhecer todos os seus integrantes e o papel representado por cada um, de maneira a inserir o poder público nesse contexto.

Especificamente em relação ao poder público, a sua atuação no SNI será conhecida pela abordagem dos principais instrumentos por ele utilizados no fomento à pesquisa científica, tecnológica e de inovação, bem como examinando o desempenho de algumas agências públicas de fomento responsáveis pela implementação de tais políticas.

Com esse enfoque, serão ainda investigados os aspectos que conferem a esse sistema um estatuto especial exigindo, por isso, um tratamento diferenciado por parte dos *policy makers* e, conseqüentemente, dos responsáveis pelo controle dessa gestão.

² **Innovation Nation.** Department for Innovation, Universities & Skills. Presented to Parliament by the Secretary of State for Innovation, Universities & Skills, the Chancellor of the Exchequer and the Secretary of State for Business Enterprise and Regulatory Reform by Command of Her Majesty. March 2008

1.1 Breve revisão de literatura

A existência de uma estreita relação entre inovação e crescimento econômico de um País tem sido, durante muito tempo, objeto de debate entre os especialistas do ramo.

Utilizando-se do conceito fornecido pelo Manual de Oslo, inovação pode ser compreendida como a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas (OCDE, 2005:55).

Para Schumpeter (1985:48), o processo de desenvolvimento no sistema capitalista se inicia com a ruptura do "fluxo circular" provocada pelas introduções de inovações financiadas por crédito obtido do sistema bancário, fazendo com que outros empresários também inovem, rompendo o equilíbrio estático da economia.

Uma abordagem interessante foi feita por Koch e Hauknes (2005) que, utilizando-se da teoria de inovação em serviços, defendem que inovar não é uma prerrogativa apenas do mercado, pois há inovação também no setor público.

Embora o uso de tecnologias, serviços, conhecimento e desenvolvimento de serviços no setor privado é uma parte essencial do setor público de inovação, o setor público não é um usuário passivo e adaptador para tal inovação. A partir de um ponto de vista social, bem tecnológico, os processos de inovação públicas devem ser vistos como processos de inovação genuína em seu próprio direito. (KOCH e HAUKNES, 2005:5)

Com esse entendimento, assim definem inovação no setor público:

Inovação é a implementação e desempenho de uma entidade social, de uma nova forma específica ou repertório de ação social que é implementado deliberadamente pela entidade no contexto dos objetivos e funcionalidades de atividades da entidade. (KOCH e HAUKNES, 2005:9)

Para aqueles autores, inovação é uma mudança de comportamento que é novo para o agente em causa, mas não necessariamente novo para a sociedade como um todo:

Se um funcionário público deliberadamente introduz uma nova maneira de fazer suas obrigações profissionais ou atividades, com o objetivo de proporcionar um melhor serviço, esta é uma inovação, mesmo que outra pessoa pudesse ter feito algo semelhante em outro lugar. (KOCH e HAUKNES, 2005:9)

Um bom exemplo disso, é a introdução de compras governamentais como ferramenta da política de inovação nos países.

Regra geral, a inovação é vista como um elemento indispensável ao processo de desenvolvimento local. No Brasil, a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia Inovação - ENCTI 2012/2015, (MCTI, 2012a:26) aprovada em 15 de dezembro de 2011, aponta expressamente o investimento em C, T & I como eixo estruturante do desenvolvimento do país e ratifica o papel indispensável da inovação em seu esforço de desenvolvimento sustentável e na consolidação de um novo padrão de inserção internacional brasileiro.

Por outro lado, alguns outros estudos defendem que somente a dimensão do investimento em P&D não garante o crescimento do país e nem mesmo da própria empresa.

Freeman e Soete (2008:565) chamam a atenção para “[...] preocupações recentes com respeito a aparente falta de evidências macroeconômicas dos ganhos de produtividade resultantes da aplicação de novas tecnologias [...]”.

Para eles, o investimento físico não é suficiente e os ganhos de produtividade com as novas tecnologias genéricas dependem de mudanças fundamentais nas atitudes e instituições sociais.

Em outro momento, corroborando esse entendimento, Freeman (2008:80) ressalta que não está clara a associação entre a intensidade de P&D e o crescimento das empresas, mas que este último depende mais de variedade enorme de fatores, como os modos de aprendizagem, de capacidade de gestão e habilidade empresarial e das incertezas de mercado. Para ele, embora o avanço da ciência e da tecnologia mundial representem oportunidades semelhantes para muitas empresas, o sucesso inovador de empresas e suas taxas de crescimento dependem não apenas de seus próprios esforços, mas do ambiente nacional no qual eles operam.

Sob esse prisma, é correto afirmar que o processo de inovação não é um fenômeno isolado. De acordo com Edquist (1997:2) diversos são os fatores que nele interferem, levando a interação entre diversas organizações para ganho, desenvolvimento e permuta de várias espécies de conhecimento.

Para exemplificar, o Autor cita algumas das partes envolvidas num processo de inovação: empresas, universidades, institutos de pesquisas, bancos investidores, escolas, órgãos governamentais, etc.

Ou seja, inovação é um processo inserido num sistema complexo e interativo, cuja definição tem sido amplamente debatida pelos mais diversos autores e que, pela riqueza da abordagem, merece ser revista a de alguns.

É sob esse enfoque que a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (OCDE, 2005:21) conceituou o sistema nacional de inovação (SNI) como um conjunto de instituições e o fluxo de conhecimentos que ocorre entre elas.

Kullmann and Shapira (2006:232-233) definiram-no como um sistema que engloba o amplo conjunto de instituições envolvidas na investigação científica, a acumulação e difusão de conhecimento, educação, desenvolvimento de tecnologia e o desenvolvimento e distribuição de novos produtos e processos.

Para eles, o processo de inovação envolve o sistema de educação e ciência (escolas, universidades, instituições de pesquisas), o sistema econômico (empresas industriais), o sistema político (autoridades político- administrativas e intermediárias) e, ainda, as redes formais e informais dos atores destas instituições.

Por sua vez, Albuquerque (1996:57) vai mais além quando conceitua o sistema nacional de inovação como uma construção institucional, produto de uma ação planejada e consciente ou de um somatório de decisões não-planejadas e desarticuladas, que impulsiona o progresso tecnológico em economias capitalistas complexas, viabilizando a realização de fluxos de informação necessária ao processo de inovação tecnológica.

Reportando aos agentes responsáveis pela geração, implementação e difusão das inovações, o autor enumera os integrantes do sistema nacional de inovação: as firmas, redes de interação, agências governamentais, universidades, institutos de pesquisa, laboratórios de empresas, atividades de cientistas e engenheiros, instituições financeiras.

Outro integrante do sistema de inovação é o conjunto das instalações e equipamentos laboratoriais localizados em instituições de pesquisa e serviços tecnológicos públicos ou privados, conforme ressaltado durante a realização da Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação - CNCTI realizada em setembro de 2001, cujos resultados foram consolidados no Livro Branco (Brasil, 2002: 51).

Naquela oportunidade, foi destacada a importância de uma moderna e eficiente infraestrutura de pesquisa e de serviços tecnológicos no Sistema Nacional de Inovação, para o avanço do conhecimento e da competitividade da economia brasileira, considerados elementos indispensáveis do sistema os quais devem operar em condições satisfatórias e em arranjos institucionais adequados.

A definição utilizada por Lundvall (1992:12) distingue entre uma restrita e uma ampla definição de um sistema de inovação (SI). A primeira definição abrange apenas as organizações e instituições envolvidas em atividades de investigação, tais como universidades, departamentos de P&D, firmas e institutos de tecnologia. Na definição ampla, estão incluídas todas as partes e aspectos da estrutura econômica que afetam a aprendizagem, bem como a pesquisa e exploração; o sistema de produção, o sistema de comercialização e o sistema de financiamento se apresentam como subsistemas onde se realizam a aprendizagem.

Vale ressaltar que, além das diferenças conceituais, o tipo de sistema de inovação varia entre os países.

Uma interessante caracterização é feita por Albuquerque (1996:57-58) que classifica-o em três categorias: na primeira, estão os países que mantêm a liderança no processo tecnológico internacional capaz de mantê-los na fronteira tecnológica, como os

Estados Unidos, Japão, Alemanha, França e Inglaterra; na segunda, os países que tem como objetivo central do seu sistema de inovação, a difusão, já que o seu dinamismo tecnológico não é derivado da capacidade de geração tecnológica, mas da capacidade de difusão que os possibilita absorver avanços gerados nos centros mais avançados e onde se incluem a Suécia, Dinamarca, Suíça, Holanda, Coreia do Sul e Taiwan.

A terceira categoria, na classificação do Autor, é formada pelos países que, como a Argentina, México e Índia, não se pode dizer que exista um sistema de inovação pois, embora tenham construído uma infraestrutura mínima de ciência e tecnologia, dada a sua baixa articulação com o setor produtivo e a pequena contribuição à eficiência no desempenho econômico do país, ainda não ultrapassaram um patamar mínimo que caracteriza a presença desse sistema .

O Brasil, por sua vez, pode-se dizer que ocupa uma posição de destaque em relação aos demais países da América Latina, porque o seu sistema de inovação, no que se refere as competências e recursos, é parcialmente estruturado, pois há um conjunto de importantes instituições de ensino e pesquisa que formam cientistas e engenheiros com excelente qualificação e um grande número de institutos e centros tecnológicos que oferecem serviços técnicos especializados e realizam pesquisa (Corder, 2004:90).

Por outro lado, definir sistema nacional de inovação não é uma tarefa fácil e exige uma avaliação sistemática sobre o assunto envolvendo diversos aspectos.

Confirmando essa questão, Nelson (2006) explica a dificuldade em conceituá-lo, motivada pelos variados aspectos que envolvem a estrutura institucional nacional referente a inovação, tais como, o mercado de trabalho, sistemas financeiros, políticas monetárias, fiscais e de comércio internacional e, ainda as diferenças especificamente nacionais dos países:

Assim, alguém pode discutir a agricultura do Canadá independentemente de suas telecomunicações. A P&D e a inovação na indústria farmacêutica norte-americana e a P&D em aeronaves de empresas dos EUA têm muito pouco em comum. Apesar disso, não se pode ler os estudos sobre Japão, Alemanha, França, Coreia, Argentina e Israel (...) sem ter um forte sentimento de que a nacionalidade ainda é importante e continua tendo uma influência persuasiva.

(...)

Atualmente, os países parecem estar conscientes como nunca de seus ‘sistemas de inovação’ e como eles diferem dos demais. (NELSON, 2006:459-463)

Essa particularidade fica ainda mais visível quando envolve a presença de empresas estrangeiras na execução de projetos de P&D no país:

Enquanto na maioria dos países as firmas residentes serão consideradas nacionais, a presença de firmas “estrangeiras” em ramos importantes é algo com que os diversos países terão que aprender a lidar da melhor forma. (NELSON, 2006:461)

Nessa mesma linha de raciocínio, Freeman e Soete (2008:539) lembram a importância da interação dos sistemas nacionais de inovações com subsistemas nacionais e com as empresas transnacionais ao avanço e ao desenvolvimento de todos os países.

Num aspecto parece haver consenso no meio acadêmico: a importância do aprendizado no processo de inovação.

Como salientado por Lundvall (1992:2-3), uma atividade central no sistema de inovação é o aprendizado e aprender é uma atividade social que envolve a interação entre pessoas. Essa concepção pode explicar o progresso tecnológico alcançado pelos países que se classificam na segunda categoria anteriormente demonstrada que, graças à elevada capacidade de assimilar as inovações radicais geradas pelos países líderes, conseguem desenvolver inovações incrementais.

Segundo aquele autor, o papel-chave do governo deve ser o planejamento das estruturas e das instituições econômicas que promovam o aprendizado em áreas em que há muito a aprender e nas quais os retornos em relação ao aprendizado sejam altos, incluindo o desmantelamento de estruturas e instituições que obstruem o aprendizado e levam a “[...] bloqueios, e a criação de novas estruturas e instituições que ajudem a estabelecer novas trajetórias de aprendizado [...]”. (LUNDVALL, 2005:143).

Nelson (2006) ressalta a importância das universidades e outras instituições semelhantes nos modernos sistemas de inovação industrial:

Elas são o lugar em que os cientistas e engenheiros que vão para a indústria obtêm a sua formação. E em muitos (mas não todos) países é nelas que se desenvolve uma considerável quantidade de pesquisas nas disciplinas associadas a tecnologias particulares. (NELSON, 2006:433).

O enfoque da aprendizagem nesse processo torna-se ainda mais relevante quando se trata dos países menos desenvolvidos: sem o conhecimento suficiente, a importação de tecnologia para satisfazer as necessidades do desenvolvimento local pode-se tornar ineficaz. Ou seja, não há a difusão tecnológica necessária a implementação da inovação.

Cassiolato e Lastres (2005:38) lembram a importância dessa percepção como incentivo para que os *policy-makers* adotem uma perspectiva mais ampla sobre as oportunidades para o aprendizado e a inovação.

Embora cada um dos componentes do sistema nacional de inovação (SNI) desempenhe funções relevantes e alguns defendam que as empresas representam o seu mais importante integrante (Chaminade and Edquist, 2006:142), não há como ignorar o papel desempenhado pelos órgãos públicos nesse processo.

Uma das funções inerentes a eles deles diz respeito à responsabilidade do poder público na oferta de infraestrutura de apoio à inovação e à competitividade.

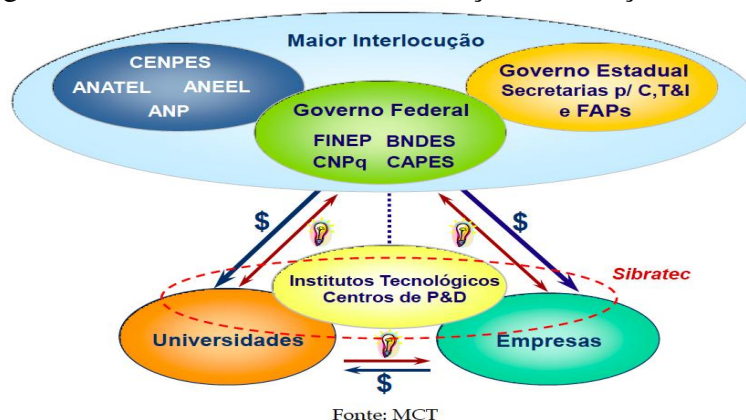
Esse enfoque foi destacado durante a CNCTI realizada em setembro de 2001, em especial no segmento da Tecnologia Industrial Básica (TIB), que inclui a normalização, certificação, metrologia, informação tecnológica e propriedade industrial (Brasil, 2002:51):

Não obstante a importância de ampliar a participação do setor privado, o Estado continua a cumprir papel decisivo nos sistemas de inovação mesmo nas economias mais desenvolvidas. É o Estado que articula os atores envolvidos e promove Ciência, Tecnologia e Inovação ao financiar a pesquisa e o desenvolvimento científico e tecnológico, e manter a infra-estrutura de ensino, pesquisa e prestação de serviços tecnológicos. (BRASIL,2002)

Formulando políticas específicas e eficientes, as entidades governamentais são fundamentais para o desenvolvimento de P&D do País. Isto porque, além das normas culturais e regras sociais, as leis e regulamentos operando em diferentes contextos institucionais são responsáveis por restringir ou incentivar a inovação e determinar a interação entre os vários organismos (Edquist, 1997:2).

Nesse entendimento, a interação entre os atores aqui mencionados no sistema brasileiro de inovação assim pode ser representada:

Figura 1 – Sistema Brasileiro de Inovação – Interação dos Atores



Como exemplos típicos da atuação do poder público no sistema de inovação, Chaminade and Edquist (2006:142) citam as leis de patentes e as normas que regulamentam a relação entre universidades e empresas.

Esse entendimento também é corroborado por Lundvall (1992:14) quando enfatiza que o setor público tem um importante papel no processo de inovação porque envolve um suporte direto de ciência e desenvolvimento, suas regulações e padrões, influencia a taxa e direção de inovação e é o mais importante usuário de inovação no desenvolvimento do setor privado.

No Brasil, especificamente, onde não há uma representativa participação das empresas privadas nos gastos em P&D, obter um ambiente propício à inovação depende basicamente do setor público.

Como destacado por Corder (2004:91), embora a economia brasileira se encontre num estágio elevado de industrialização, gerando um montante substancial de riqueza produtiva, a participação do setor privado em inovação e no gasto em P&D ainda é reduzida, implicando num desajuste nesse aspecto frente aos países com estrutura industrial semelhante ou superior.

Daí a importância de interferência das políticas públicas no processo, incentivando a inovação e estimulando os investimentos pelo setor privado.

Segundo a OCDE, as políticas de inovação desenvolveram-se como um amálgama de políticas de ciência e tecnologia e enfatizam a interação das instituições e os processos interativos no trabalho de criação de conhecimento e em sua difusão e aplicação. (OCDE, 2005:21).

Para Chaminade and Edquist (2006:142-143), política de inovação é uma ação pública que influencia o processo, mediante o desenvolvimento e difusão (produto e processo) de inovações.

De acordo com aqueles autores, embora os objetivos da política de inovação sejam frequentemente econômicos, tais como crescimento econômico, crescimento de produtividade, aumento de empregos e maior competitividade, eles podem também ter um enfoque voltado mais para o aspecto cultural, social, ambiental ou militar.

Ao se referir às variáveis determinantes das direções do progresso técnico de um país, Dosi (2006) enfatiza aquelas de origem institucionais *stricto sensu* emanadas de órgãos públicos:

Em particular, devemos ressaltar o papel muitas vezes desempenhado no estabelecimento de uma trajetória tecnológica específica pelo poder público (através de suas políticas). (...) exemplos evidentes de intervenção pública envolveram os semicondutores e os computadores durante as duas primeiras décadas do período subsequente à Segunda Guerra Mundial. (...) Outros casos semelhantes podem ser encontrados em toda a história moderna da tecnologia: por exemplo, o surgimento da química sintética na Alemanha manteve um estreito relacionamento com a orientação política desse país no sentido de auto suficiência do período pós-Bismarck. (DOSI, 2006:48).

A preocupação com tantos aspectos que envolvem o sistema de inovação nos países, por si só já denota a singularidade que permeia esse ambiente. Se por um lado a independência tecnológica é uma meta a ser perseguida pelas economias emergentes, o processo de inovação necessário para atingi-la abrange uma série de fatores que dão a essa atividade um caráter peculiar.

No Brasil, em que pese um avanço considerável nos últimos anos, há necessidade de superar o hiato existente em termos de produção científica no ranking mundial, principalmente no que diz respeito a incorporação de conhecimento em novos bens e serviços. E essa redução da defasagem científica e tecnológica requer fomento das mais diversas naturezas, seja através de gasto direto ou de indireto (incentivos fiscais) pois, “[...] se o País apenas mantiver a taxa de crescimento do investimento em P&D dos últimos anos, serão necessários cerca de 20 anos para se chegar ao patamar observado atualmente nos Países europeus.” (MCTI, 2012a:33).

Essa realidade brasileira justifica visualizar o ambiente de CT&I e P&D sob uma ótica distinta das demais atividades e, em consequência, dar um tratamento diferenciado ao setor, sob todas as perspectivas, tanto em termos de elaboração de política, quanto do controle sobre a execução dessa mesma política.

Além disso, há uma gama de fatores envolvidos nessas atividades. O ambiente de pesquisa é marcado por competição, pelo risco e incertezas, cujas oportunidades inesperadas exigem capacidade de mudança e resposta rápida, o que é incompatível com as formalidades exigidas em lei no âmbito da administração pública.

A qualidade do produto utilizado no processo não pode ser obtida apenas selecionando aquele de menor preço, como previsto na legislação; nesse mesmo sentido, recursos humanos de alta qualidade são o principal ativo e a contratação dos profissionais necessários para um determinado experimento não podem aguardar o tempo exigido para as formalidades da realização de um concurso público, nos termos da Constituição Federal.

Os experimentos da agricultura, por sua vez, contam com o fator clima nos

procedimentos e qualquer imprevisto nesse aspecto compromete a obtenção do resultado no tempo previamente estabelecido.

Para alcançar o patamar de independência tecnológica pretendido, algumas ações devem ser permitidas a todas as entidades envolvidas em CT&I: a organização por mérito viabilizada pela liberdade de contratar e demitir, capacidade de atração e retenção de pessoal altamente qualificado, equipamentos e infraestrutura no estado-da-arte, facilidade para cooperação e construção de parcerias, autonomia para geração e captação de recursos financeiros e maior facilidade para cooperação nacional e internacional são algumas delas.

A singularidade que permeia as atividades de CT&I foi reconhecida pelo próprio legislador ao criar as Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior – IES e às Instituições Científicas e Tecnológicas – ICT (Lei n. 8958/1994) e as Organizações Sociais - OS (Lei 9.637/1998) numa tentativa de dar celeridade a todo o processo que envolve projetos de pesquisa e do desenvolvimento científico e tecnológico, notadamente na contratação de pessoal e aquisição dos materiais necessários para esse fim.

Eu diria que, hoje, a atividade de P&D e inovação no Brasil exige um tratamento ainda mais diferenciado do que de outras áreas críticas, como a da saúde e educação. Isto porque, melhorar a qualidade de vida da população nesses últimos segmentos, está diretamente relacionada a criação de novas tecnologias que possibilitem equacionar os problemas aí existentes.

É o caso dos centros de pesquisas, como o Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais-CNPEN, um complexo de laboratórios nacionais que desenvolve pesquisa de ponta, com destaques para câncer e doenças negligenciadas.

Nessa mesma linha, a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa – RNP, um laboratório nacional para desenvolvimento tecnológico de redes avançadas com alto desempenho para pesquisa e educação colaborativa à distância, em velocidade de 1.000 vezes a banda larga comercial, conectando 73 hospitais de ensino e pesquisa, realizando sessões diárias de colaboração em educação continuada, pesquisa e opinião médica.

Portanto, a elaboração de políticas eficientes na área de CT&I e a sua implementação por atores capacitados e responsáveis, podem representar importantes estratégias para a resolução de diversos problemas integrantes de outras áreas e elevar o Brasil no patamar de desenvolvimento nos níveis internacionais.

Porém, não basta pensar em novo padrão de financiamento do desenvolvimento científico e tecnológico, como a única alternativa para alcançar esse objetivo; de nada adiantaria empreender esforços na promoção e incentivo do desenvolvimento científico e tecnológico, se todos os atores do sistema não estiverem envolvidos nesse processo, incluindo aquele que tem por atribuição exercer o controle dessa gestão.

Em suma, se os Tribunais de Contas não tiverem a percepção do estatuto especial no qual está inserido o processo de inovação e de P&D no Brasil, o controle por eles exercido irá prejudicar a Estratégia Nacional de CT&I estabelecida para o período 2012-2015.

1.2 Políticas Públicas Brasileiras de P,D&I – Principais Mecanismos de Fomentos

Ao discorrer sobre a evolução da pesquisa pública brasileira, Albuquerque *et al* (1986:120) lembram que o movimento de retomada da importância da questão tecnológica deu-se no contexto da criação do “Brasil Potência” e que as grandes transformações nessa área ocorreram na década de 70, com a criação do I Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, cuja primeira etapa foi a criação do Sistema Nacional de Ciência Tecnologia – SNCT, ao qual estariam integradas todas as entidades usuárias de recursos governamentais, para quaisquer fins, vinculados à pesquisa científica e tecnológica.

Etapa seguinte foi a elaboração do I Plano Brasileiro de Desenvolvimento Científico Tecnológico - PBDCT para o período 1973/1974, criado com o objetivo de formular diretrizes gerais de pesquisa para cada área de conhecimento, elaborar e acompanhar programas setoriais de pesquisa, financiado com recursos do BNDE, FINEP, CNPq, do FNDCT e de outros (Ibid., p. 124).

Em que pese modificações no desenvolvimento industrial percebidas a partir dessas iniciativas, diversos indicadores de CT&I ainda apontam para a constatação de que os esforços inovadores da indústria brasileira ainda não são suficientes para conferir essa atividade como fator determinante do crescimento econômico do País.

A pouca representatividade da participação das empresas privadas em P&D, ainda presente no panorama atual da atividade produtiva brasileira, exige a adoção de medidas pelo poder público, no sentido de regular esse mercado.

Isso não significa que as empresas não inovem, ao contrário, elas inovam e mesmo naqueles setores menos intensivos tecnologicamente, e vários estudos elaborados recentemente confirmam este comportamento, mas boa parte destas inovações ocorrem de forma orientada, visando resolver problemas específicos, e não de maneira a criar um processo continuado de competência tecnológica, através de atividades de P&D. (CORDER, 2004:91).

Políticas públicas eficientes podem ser a solução para contornar o problema, mais especificamente, políticas científicas e tecnológicas que, sem adotar um modelo ofertista de geração de tecnologias, promovam uma maior integração entre firmas que inovam e outras organizações.

Edquist, Hommen e Tsipouri (1999) vão mais além, distinguindo as políticas públicas em duas espécies:

Dois modelos da ação de política de inovação tornam-se relevantes para os nossos objetivos: política indireta e direta. As políticas indiretas são aquelas "que são estreitamente relacionadas à influência pública sob ... condições estruturais", incluindo o contexto institucional, do processo de inovação" (Edquist *et al.*, 1998:43). As políticas diretas são iniciativas ou intervenções na criação ou no desenvolvimento da nova tecnologia "onde uma organização pública está diretamente implicada na interação" (EDQUIST, HOMMEN E TSIPOURI, 1999:43).

Referindo-se à PCT&I nas economias asiáticas de industrialização recente, Dodgson (2005) ressalta que, embora na prática as políticas científicas e a política de inovação integram-se na ampla gama de políticas idealizadas para estimular o desenvolvimento, elas podem assim serem definidas separadamente:

“[...] a política científica tem por objetivo o aumento e o aperfeiçoamento da capacidade nacional de criar e reagir a novas oportunidades e opções científicas... Por sua vez, a política de inovação abrange os esforços governamentais de estímulo à acumulação, difusão e criação de novos produtos, processos e serviços pelas empresas. DODGSON (2005:316).

Em suma, o poder público deve estabelecer políticas específicas que contemplem um ambiente favorável para a geração de inovações tecnológicas, oportunizando o setor privado a investir nessa área.

Como regulador do mercado tecnológico, o Estado brasileiro vem adotando, ao longo dos anos, alguns instrumentos de incentivo e financiamento para o sistema nacional de inovação, como é possível visualizar no Quadro 1, o qual demonstra a evolução histórica das políticas mais recentes, em um marco de incentivos legais.

De todos os instrumentos ali elencados, a Lei do Bem (Lei n. 11.196/2005) pode ser considerado o mais abrangente incentivo fiscal de estímulo à inovação porque, além de englobar duas legislações anteriores relacionadas à política de incentivos às atividades de P&D e à inovação (Lei no 8.661/93 e Lei no 10.637/02), simplificou os procedimentos de acesso aos benefícios, não exigindo a pré-aprovação de projetos ou participação em editais licitatórios, bastando que as empresas enviem ao MCT, por meio eletrônico, as informações anuais sobre os seus programas de P&D.

Quadro 1 – Evolução histórica das políticas voltadas ao progresso da pesquisa científica e tecnológica brasileira

Seq.	Lei n.	Assunto
1	8.010/90, alterada pela de nº 10.964/2004	Dispõe sobre isenção de impostos nas importações de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica.
2	8.032/90	Amplia o escopo da Lei n. 8.010/90 para a importação de livros, jornais, periódicos e material de consumo em geral destinados á atividade de pesquisa.
3	8.248/91, alterada pelas Leis nº 10.176/2001 (que, por sua vez, foi reformulada pela Lei 10.664/2003) e nº 11.077/04 (Lei da Informática)	Incentivos fiscais para informática.
4	8.397/91	Garantia a isenção dos impostos de Importação aos bens de informática produzidos na ZFM, impostos estes que recaem sobre as matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagem, componentes e outros insumos de origem estrangeira empregados nos produtos elaborados naquele local.
5	8.661/93 - Estabeleceu os Programas de Desenvolvimento Tecnológico e Industrial (PDTI) e os Programas de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário (PDTA)	Incentivos fiscais à P&D, vinculados à apresentação de PDTI/PDTA; dedução do imposto de renda e concessão de crédito fiscal do IRPS e do IOF p/ as empresas do setor industrial e agropecuário que realizam P&D e possibilidade de se lançar mão da depreciacão acelerada desses equipamentos e instrumentos (inócuia desde 1997 após ser alterada pela lei n. 9.532/97, devido ao “Pacote 51”). Substituída pela Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005).
6	10.176/01 (alterou a Lei 8.248/91 e 8.387/91)- LEI DE INFORMÁTICA	Estabeleceu créditos fiscais (redução de IPI) a empresas do setor de informática e automação: as empresas de Informática e automação que investirem em P&D, no mínimo 5% do seu faturamento bruto, deixam de ter isenção plena de IPI, mas continuam a contar com o benefício. Foi reformulada pela Lei 10.664/2003 e nº 11.077/04 (Lei da Informática): Incentivos fiscais para informática.
7	10.332 de 19/12/2001	Destina parcelas da CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - instituída pela Lei 10.168/2000) para 05 Programas, dentre eles, o de Fomento à Pesquisa em Saúde. Regulamentada pelo Dec.nº 4.195 de 11/04/2002
8	10.637 de 30/12/2002	Incentivo fiscal em dobro se houver depósito de patente no INPI e no exterior. Conhecida como mini-reforma fiscal por efetuar aperfeiçoamentos nos incentivos fiscais a P&D, oferecendo deduções às empresas que depositarem pedidos de patentes no país. Alterados e revogados alguns dispositivos pela Lei nº 11.196/2005 (Lei do Bem).
9	10.664, de 22/2003.	Reformula a Lei 10.176/2001 (Lei de Informática).

Quadro 1 – Evolução histórica das políticas voltadas ao progresso da pesquisa científica e tecnológica brasileira
(continua)

10	PITCE (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior).	Lançada em 31 de março de 2004, a PITCE se baseia em um conjunto articulado de medidas que visam a fortalecer e expandir a base industrial brasileira por meio da melhoria da capacidade inovadora das empresas. Opções estratégicas: semicondutores, software, fármacos e medicamentos, bens de capital, nanotecnologia, biotecnologia e biomassa. Representa uma intervenção do governo na área de C&T, porque visa dotar o país de uma política industrial e tecnológica contemporânea, com visão de futuro e que privilegie a dimensão da inovação e da agregação de tecnologia aos produtos brasileiros.
11	10.973, de 02/12/2004, regulamentada pelo Dec. nº 5.563 de 11/10/2005: LEI DE INOVAÇÃO	Ambiente favorável à inovação. Busca criar condições mais propícias à constituição de parcerias entre universidades, institutos de pesquisa e empresas. Prevê, dentre outras: - flexibilização para ICTs participarem do processo de inovação; - estímulos aos pesquisadores de ICT -subvenção econômica para empresas nacionais, com aprovação prévia e contrapartida da empresa beneficiária; - possibilidade de contratação de empresa pelo governo para P&D; -tratamento preferencial nas compras do governo a empresas que invistam em P&D.
12	11.077/2004, de 30/12/2004, altera a Lei nº 8.248/1991, a Lei nº 8.387/1991, a Lei nº 10.176/ 2001 e outros.	Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação: redução de impostos para aquisição de bens e serviços de informática e automação
13	11.196 de 21/11/2005, regulamentada pelo Decreto 5798, de 07/06/2006: LEI DO BEM	Revoga a Lei n. 8661/93. Incentivos fiscais sem autorização prévia e apoio ao desenvolvimento tecnológico. Os incentivos podem chegar a 2 vezes o valor investido em desenvolvimento. Abrange investimento também realizado em micro e pequenas empresas. Institui o REPES, o RECAP e o programa de inclusão digital e outros incentivos fiscais para a inovação tecnológica são exemplos de PC&T.
14	11.774, de 17/09/2008, altera a legislação tributária federal, modifica dispositivos da Lei 11.196/2005 – Lei do Bem, dentre outros	Beneficiários da Lei de Informática passaram a ter direito de usufruir os benefícios da Lei do Bem.

Fonte: Elaborado pela autora com base no levantamento das leis disponibilizadas na página da internet da Presidência do Governo Federal³

³ Disponível em: www.presidencia.gov.br. Acesso em: 10/11/2009

Nos estudos empreendidos no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea com a finalidade de avaliar, entre outros aspectos, em que grau os objetivos de diversas políticas de desenvolvimento conduzidas pelo governo federal nos anos recentes visando dinamizar a economia, vêm sendo alcançados, Nogueira *et al.* (2002:18) examinaram as empresas que acessaram a Lei do Bem em 2008 e compararam-nas com o resultado da Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica (PINTEC) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, de 2005.

O resultado demonstrou que o número de empresas beneficiadas pelo instrumento vem apresentando crescimento significativo ao longo dos anos: em 2006, foram 130, em 2007, 299 empresas, em 2008, 441 empresas, dentre estas, 63,5% nacionais e 36,5% multinacionais, com predominância das empresas de grande porte (acima de 500 empregados) que representaram 59,0% do total de empresas beneficiadas e 93,4% dos gastos de custeio em P&D.

Complementando esses dados, a Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação – SETEC, órgão vinculado ao MCTI, (MCTI, 2012b:63) informa que em 2010, 639 empresas foram habilitadas a usufruírem os incentivos fiscais da Lei do Bem e o gasto do setor produtivo com P&D alcançou R\$ 8,62 bilhões de reais, sendo os setores de mecânica/transporte, eletroeletrônica, metalurgia, química e software os maiores demandantes. Esses valores representam um aumento de 3,5% no valor total dos investimentos aplicados em P,D&I em relação a 2009.

Quanto ao fato dos incentivos da Lei do Bem estarem concentrados em grande empresas, Nogueira *et al.* (2012:18) justificam na própria previsão contida na Lei, quanto à permissão às empresas, para efeito de apuração do lucro líquido, na determinação do lucro real e da base de cálculo da CSLL, de dedução de despesas e depreciação integral no ano da aquisição, de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos novos destinados à utilização nas atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, (art. 17, incisos I III § 6º e 8º).

E as empresas de pequeno porte podem e preferem declarar IRPJ pelo regime de lucro presumido, impossibilitando-as de acessar os recursos da Lei do Bem.

Uma interessante conclusão obtida pelos autores é de que 70,3% dos gastos totais de custeio em P&D das empresas da indústria de transformação que acessaram a Lei do Bem em 2008 concentraram nos segmentos petrolífero, automobilístico e aeronáutico, setores sólidos da estrutura produtiva brasileira:

Em outras palavras, a concessão dos benefícios previstos na Lei do Bem reproduz, quase que integralmente, a distribuição setorial dos esforços em P&D que o Brasil já vinha realizando, indicando que o instrumento ainda foi incapaz de diversificar a estrutura setorial do desenvolvimento tecnológico nacional. (NOGUEIRA *ET AL.* 2012:18)

A Lei de inovação (Lei n. 10.973/2007) também representa um importante avanço no marco regulatório do País para o segmento da inovação.

Moreira *et al.* (2007:38) lembram que “[...] um dos grandes méritos desta nova lei é a definição de mecanismos de subvenção às empresas, que sempre foram fortemente reivindicados pelo setor produtivo”.

A concessão de subvenção econômica para a inovação nas empresas é um instrumento de política de governo largamente utilizado em países desenvolvidos, operado de acordo com as normas da Organização Mundial do Comércio. (MOREIRA *ET AL.*, 2007:38).

Porém, não é só com subvenção que a Lei de inovação se firmou no contexto. Ela também contém em seu bojo importantes previsões tais como, diretrizes aos direitos de propriedade dos produtos originados da parceria órgão público/empresa, compartilhamento de laboratórios e demais equipamentos públicos por empresas nacionais e organizações de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa e, ainda, a participação minoritária do capital de empresa privada de propósito específico - EPE, que vise ao desenvolvimento de projetos científicos ou tecnológicos para obtenção de produto ou processo inovador.

Outras importantes medidas de financiamento público para o setor de inovação tecnológica foram adotadas pelo Poder Público para garantir fontes estáveis de recursos.

A começar pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT que, criado pelo decreto-lei 719 de 31 de julho de 1969, é um fundo contábil com receitas próprias tendo como finalidade dar apoio financeiro aos programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico, notadamente para implantação do PBDCT. Todos os recursos dos fundos setoriais, única fonte de dinheiro estável para ciência e tecnologia prevista em lei hoje no País, estão alocados dentro do FNDCT.

Bastos (2006:426) lembra que o FNDCT mantido na CRFB de 1988, restabelecido pela Lei 8.172 de 18 de janeiro de 1991 e administrado pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), sempre apoiou-se em recursos do Tesouro Nacional e, em menor escala, em empréstimos externos de organismos multilaterais (Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, por exemplo) porque nunca contou com outras fontes asseguradas e estáveis de recursos para serem aplicadas em C&T.

Esse aspecto ficou ainda mais prejudicado com a situação financeira do Brasil a partir da década de 1980, que limitou a capacidade do estado na alocação de recursos para esse Fundo.

A preocupação com esse cenário tornou-se evidente no final da década de 1990 quando o estado traçou uma política de ciência e tecnologia contendo em seu bojo algumas formas de financiamento público voltado ao progresso tecnológico, a partir de receitas vinculadas a captação e aplicação de recursos para C&T. Denominou-se o que hoje se chama de Fundos Setoriais, e que constituem instrumentos de financiamento de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação no País.

O primeiro deles foi o CT-Petro (Fundo setorial do petróleo e gás natural) criado pela Lei nº 9.478, de 06.08.97, regulamentada pelo Decreto n. 2851, de 30 de novembro de 1998, com a previsão de que 20% da parcela do valor dos *royalties* que exceder a cinco por cento da produção, devidos pelos concessionários de exploração e produção de petróleo e gás natural, caberão ao Ministério da Ciência e Tecnologia, para financiar programas de amparo à pesquisa científica e tecnológico da indústria do petróleo.

Porém, foi no ano 2000 que outros 07 Fundos foram instituídos, começando com o CT- Energ (Fundo Setorial de Energia) criado pela Lei nº 9.991, de 24 de Julho de 2000, que estabeleceu como fonte de recurso a contribuição correspondente a 0,75% da receita operacional bruta das concessionárias e permissionárias de serviços públicos de distribuição de energia elétrica. Seguiu-se a criação de mais 01 em 2001, 06 em 2004 e 02 em 2006, perfazendo até a presente data, 17 fundos setoriais criados e mantidos.

Destes, 02 deles foram denominados pelo Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais, em Julho de 2004, de Ações Transversais, assim definidos os programas estratégicos do MCT que têm ênfase na PITCE do Governo Federal e são financiados por diversos Fundos Setoriais simultaneamente. São eles: CT- Verde Amarelo, criado pela Lei nº 10.168, de 29.12.2000 e CT-Infra criado pela Lei nº 10.197, de 14/02/2001.

Mais recentemente, a Lei n. 11.465/2007 alterou a redação dos incisos I, II e IV do art. 1 da Lei no 9.991, de 24 de julho de 2000, que criou o CT-Energ, e dispôs que, até 31 de dezembro de 2010, os percentuais mínimos sobre a receita operacional líquida das concessionárias e permissionárias de serviços públicos e distribuição de energia elétrica, seriam de 0,50% (cinquenta centésimos por cento), tanto para a aplicação em P&D como em programas de eficiência energética na oferta e no uso final da energia e que, a partir de 1º de janeiro de 2011, para aquelas cuja energia vendida fosse inferior a 1.000 (mil) GWh por ano, o percentual mínimo poderá ser ampliado para, até, 0,50% e para P&D o percentual seria aquele necessário para complementar o montante total de 0,75%, não devendo ser inferior a 0,50%.

O Quadro 2 demonstra mais claramente a evolução, em ordem cronológica, da criação dos Fundos Setoriais, como instrumentos da PNCTI.

Quadro 2 – Criação dos Fundos Setoriais

Seq.	NOME DO FUNDO	INSTRUMENTO LEGAL DE CRIAÇÃO	FONTE DE RECURSO	FINALIDADE
1	CT-Petro (Plano Nacional de Ciência e Tecnologia do Setor de Petróleo e Gás Natural).	Lei nº 9.478, de 06.08.97, regulamentada pelo Decreto n. 2851, de 30/11/1998	20% da parcela do valor dos royalties que exceder a cinco por cento da produção, devidos pelos concessionários de exploração e produção de petróleo e gás natural.	Inovação da cadeia produtiva do setor de petróleo e gás natural, formação e qualificação de recursos humanos e desenvolvimento de projetos em parceria entre empresas e universidades, instituições de ensino superior ou centros de pesquisa do país, com vistas ao aumento da produção e da produtividade à redução de custos e preços e à melhoria da qualidade dos produtos do setor.
2	CT- Energ (Fundo Setorial de Energia)	Lei nº 9.991, de 24/07/2000	40% do percentual mínimo da Receita Operacional Líquida das Concessionárias e permissionárias de serviços públicos sendo: - de distribuição de energia elétrica : Mínimo de 0,75% em <u>P&D</u> do setor elétrico, e 0,25% em <u>programas de eficiência energética</u> no uso - de geração e empresas autorizadas à produção independente de energia elétrica: Mínimo de 1% em P&D - de transmissão de energia elétrica: Mínimo de 1% em P&D	Financiamento de programas e projetos de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico do setor elétrico, bem como na eficiência energética no uso final.
3	<u>CT-Espacial</u> <u>Fundo Setorial</u> <u>Espacial</u>	Lei nº 9.994, de 24/07/2000.	20% das receitas a que se referem o art. 2o da Lei no 5.070, de 7 de julho de 1966, na redação dada pelo art. 51 da Lei no 9.472, de 16 de julho de 1997, e o art. 48 desta última Lei, provenientes da utilização de posições orbitais, 25% da Receita obtida com lançamentos, em caráter comercial, de satélites e foguetes de sondagem a partir do território brasileiro, 25% das receitas auferidas pela União, originadas da comercialização dos dados e imagens obtidos por meios de rastreamento, tele medidas e controle de foguetes e satélites e o total da receita auferida pela Agência Espacial Brasileira – AEB, decorrentes da concessão de licenças e autorizações.	Fomento da atividade de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico do Setor Espacial

Quadro 2 – Criação dos Fundos Setoriais

(continua)

Seq.	NOME DO FUNDO	INSTRUMENTO LEGAL DE CRIAÇÃO	FONTE DE RECURSO	FINALIDADE
4	CT- Hidro Fundo Setorial de Recursos Hídricos	Lei nº 9.993, de 24.07.2000 (art. 3º)	4% da compensação financeira atualmente recolhida pelas empresas geradoras de energia elétrica (equivalente a 6% do valor da produção de geração de energia elétrica)	Financiamento de programas e projetos de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico do setor de recursos hídricos
5	CTMineral Fundos Setorial Mineral	Lei nº 9.993, de 24.07.2000 (art. 6º)	2% da Compensação Financeira do Setor Mineral (CFEM) devida pelas empresas detentoras de direitos minerários	Financiamento de programas e projetos de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico do setor de exploração de recursos minerais
6	CT- Transpo Fundo Setorial de Transportes Terrestres	Lei nº 9.992, de 24.07.2000	10% da receita arrecadada pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER – em contratos firmados com operadoras de telefonia, empresas de comunicações e similares, que utilizem a infra-estrutura de serviços de transporte terrestre da União	Financiamento de programas e projetos de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico do setor de transportes terrestres e hidroviários
7	FUNTTE L Fundo Setorial para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações	Lei nº 10.052, de 28.11.2000	Contribuição sobre a receita bruta a ser paga pelas empresas concessionárias, que se somará aos recursos oriundos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel)	Estimular o processo de inovação tecnológica, incentivar a capacitação de recursos humanos, fomentar a geração de empregos e promover o acesso de pequenas e médias empresas a recursos de capital, de modo a ampliar a competitividade da indústria brasileira de telecomunicações, nos termos do art. 77 da Lei nº 9.472, de 16/7/1997 (criação de um fundo para o desenvolvimento tecnológico das telecomunicações brasileiras). estimular o processo de inovação tecnológica, incentivar a capacitação de recursos humanos, fomentar a geração

Quadro 2 – Criação dos Fundos Setoriais

(continuação)

Seq.	NOME DO FUNDO	INSTRUMENTO LEGAL CRIAÇÃO	FONTE DE RECURSO DE	FINALIDADE
				de empregos e promover o acesso de pequenas e médias empresas a recursos de capital, de modo a ampliar a competitividade da indústria brasileira de telecomunicações, nos termos do art. 77 da Lei nº 9.472, de 16/7/ 1997.
8	CT- Verde Amarelo	Lei nº 10.168, de 29.12.2000	Contribuição de intervenção no domínio econômico – CIDE, incidente nas pessoas jurídicas detentoras de licença de uso ou adquirente de conhecimentos tecnológicos, bem como aquela signatária de contratos que impliquem transferência de tecnologia e que tenham por objeto serviços técnicos e de assistência administrativa a serem prestados por residentes ou domiciliados no exterior, bem assim pelas pessoas jurídicas que pagarem ou remeterem <i>royalties</i> , a qualquer título, a beneficiários residentes ou domiciliados no exterior: 10% dos valores pagos ou remetidos, a cada mês.	Estimular o desenvolvimento tecnológico brasileiro, mediante programas de pesquisa científica e tecnológica cooperativa entre universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo.
9	CT- Info Fundo Setorial para Tecnologia	Lei nº 10.176, de 11.01.2001	No mínimo, 0,5% do faturamento bruto no mercado interno, decorrente da comercialização de bens e serviços de informática, pelas empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de informática e automação.	Promoção de projetos estratégicos de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia da informação, inclusive em segurança da informação.

Quadro 2 – Criação dos Fundos Setoriais

(continuação)

Seq.	NOME DO FUNDO	INSTRUMENTO LEGAL DE CRIAÇÃO	FONTE DE RECURSO	FINALIDADE
10	CT – Infra Fundo Setorial de Infraestrutura	Lei nº 10.197, de 14/02/2001 ; (Decreto de Regulamentação nº 3.807, de 26/04/2001)	20% dos recursos destinados a cada Fundo Setorial no FNDCT e de outros fundos voltados ao financiamento de atividades de C&T oriundos da: CIDE, Compensação financeira sobre o uso de recursos naturais, percentual sobre receita de empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços públicos e contratos firmados pela União, suas autarquias e fundações.	Projetos de implantação e recuperação de infraestrutura de pesquisa nas instituições públicas de ensino superior e de pesquisa
11	CTAeronáutico Fundo Setorial de Aeronáutica	Lei nº 10.332, de 19.12.2001	7,5% do total da Cide	Incentivar o desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro, por meio de financiamento de atividades de pesquisa e desenvolvimento científico-tecnológico de interesse das áreas setor aeronáutico
12	CT Agronegócio Fundo Setorial de Agro Negócio	Lei n. 10.332, de 19/12/2001	17,5% do total da Cide	Incentivar o desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro, por meio de financiamento de atividades de pesquisa e desenvolvimento científico-tecnológico de interesse das áreas do agronegócio.
13	CTBiotecnologia Fundo Setorial de Biotecnologia e Recursos Genéticos – Genoma	Lei nº 10.332, de 19.12.2001	7,5% do total da Cide	incentivar o desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro, por meio de financiamento de atividades de pesquisa e desenvolvimento científico-tecnológico de interesse das áreas da biotecnologia e recursos genéticos.

Quadro 2 – Criação dos Fundos Setoriais

					(conclusão)
Seq.	NOME DO FUNDO	INSTRUMENTO LEGAL DE CRIAÇÃO	FONTE DE RECURSO	FINALIDADE	
14	CTSaúde Fundo Setorial de Saúde	Lei nº 10.332, de 19.12.2001	17,5% do total da Cide	Incentivar o desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro, por meio de financiamento de atividades de pesquisa e desenvolvimento científico-tecnológico de interesse das áreas da saúde.	
15	CT – Aquaviário	Lei nº 10.893, de 13.07.2004	3% da parcela do produto da arrecadação do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) que cabe ao Fundo da Marinha Mercante (FMM).	Projetos de P&D voltados a inovações Tecnológicas nas áreas do transporte aquaviário, de materiais, de técnicas e processos de construção, de reparação e manutenção e de projetos; capacitação de RH para o desenvolvimento de tecnologias e inovações voltadas para o setor aquaviário e de construção naval; desenvolvimento de tecnologia industrial básica e implantação de infraestrutura para atividades de pesquisa	
16	CT – AMAZÔNIO	Dec. 6008 de 29/12/06 (Regulamenta art. 4. da Lei 11.077, de 30/12/04)	17,5% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, cuja arrecadação advém da incidência de alíquota de 10% sobre a remessa de recursos ao exterior para pagamento de assistência técnica, royalties, serviços técnicos especializados ou profissionais.	Capacitação científica e tecnológica nas áreas de agronomia, veterinária, biotecnologia, entre outras; atualização tecnológica da indústria agropecuária; estímulo à ampliação de investimentos na área de biotecnologia agrícola tropical e difusão de novas tecnologias.	
17	FSA-Fundo Setorial do Audiovisual	Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006 e regulamentado pelo Dec.º 6.299, de 12/12/ 2007	Seus recursos são oriundos da própria atividade econômica, de contribuições recolhidas pelos agentes do mercado, principalmente da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE - e do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL.	Programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades cinematográficas e audiovisuais em consonância com os programas do governo federal, visando o aumento da participação do produto audiovisual brasileiro no mercado nacional e internacional.	

Fonte: Elaborado pela autora com base no levantamento das leis disponibilizadas na página da internet da Presidência do Governo Federal.

1.3 Poder de Compra do Estado e Encomenda Pública

Um outro importante mecanismo de política pública considerado eficiente no incentivo às atividades de P&D e ampliação da competitividade é a utilização do poder de compra do Estado e que, na visão da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI⁴ tem como finalidade o direcionamento da demanda por bens e serviços para desenvolver a economia local, micros e pequenas empresas e setores sensíveis da economia ou de interesse estratégico, gerando emprego e renda e primando pelo desenvolvimento econômico sustentável.

Exemplo do resultado positivo do uso de poder de compra do Estado pode ser visto na Empresa Brasileira de Aeronáutica - Embraer, companhia de capital misto e controle estatal, que atingiu um alto nível de tecnologia aeronáutica e um patamar competitivo no mercado somente a partir das encomendas de aviões feitas pelo governo brasileiro.

O governo também utilizou o mecanismo de compra na encomenda dos genéricos e dos medicamentos para HIV/AIDS resultando, não só na regulação do mercado, como também no aumento da produtividade, garantindo a competitividade desse segmento e revelando ser um programa bastante eficiente com ações que revitalizaram a produção em laboratórios farmacêuticos públicos, como o Instituto de Tecnologia em Fármacos da Fundação Oswaldo Cruz no Rio de Janeiro, conhecido como Far-Manguinhos.

De acordo com Aguirre (2008), o resultado favorável daquele programa é fruto de ações de diversos atores:

Todos os estudos nesse sentido demonstram que o sucesso do programa HIV deve-se a uma articulação efetiva de uma política pública nas três esferas de governo, aliada aos esforços internacionais e nacionais, para que o desenvolvimento científico e tecnológico fosse aplicado nas ações do programa, na forma de barateamento do custo do coquetel de medicamentos. (AGUIRRE, 2008:27)

⁴ Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI. Políticas Públicas – Compras Governamentais e Incentivos à Inovação. Apresentação na ABINEE TEC em São Paulo, março 2011. Disponível em: www.tec.abinee.org.br/2011/arquivos/s510.pdf

Contudo, para se chegar nesse patamar de permissibilidade legal, foi preciso antes que o poder público constatasse que os investimentos em P&D e o número de patentes, no Brasil, ainda eram insuficientes e voltasse suas ações para a edição da Lei n. 10.973/2004, conhecida como Lei de inovação.

A Comissão Especial de Propriedade Imaterial criada pela Ordem dos Advogados de São Paulo é quem descreve a origem e o processo de desenvolvimento dessa lei (OAB/SP, 2006):

O primeiro projeto de lei foi apresentado pelo Senador Roberto Freire, como PL nº 7282/2002, inspirado na Lei da Inovação francesa. Sob a atual Presidência da República, o escopo do projeto foi reduzido e o texto foi substituído por outro no início de 2004, o qual adquiriu o nº 3476/2004, tendo sido apresentado à Câmara dos Deputados pelo Poder Executivo, em 05/05/2004. A publicação inicial ocorreu no DCD de 07 de maio de 2004. Em 02 de dezembro de 2004, o texto final foi sancionado e promulgado como Lei nº 10.973, tendo entrado em vigor na data de sua publicação no DOU, 03 de dezembro de 2004. (OAB/SP, 2006).

A Lei 10.973/2004, em sua redação original, preocupou-se em garantir nas compras do estado, tanto de bens quanto de serviços, a preferência pelas empresas que invistam em P&D; posteriormente, alterada pela 12.349/2010, ampliou esse tratamento, além de estende-lo às microempresas e empresas de pequeno porte criadas pelas ICT's:

Lei n. 10.973/2004

Art. 27. Na aplicação do disposto nesta lei, serão observadas as seguintes diretrizes:

IV - dar tratamento preferencial, diferenciado e favorecido, na aquisição de bens e serviços pelo poder público e pelas fundações de apoio para a execução de projetos de desenvolvimento institucional da instituição apoiada, nos termos da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, às empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País e às microempresas e empresas de pequeno porte de base tecnológica, criadas no ambiente das atividades de pesquisa das ICTs. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010). (BRASIL, 2004):

Por sua vez, o exercício do poder de compra, pelo poder público não se restringe a, simplesmente adquirir bens e serviços habitualmente produzidos por essas empresas; a necessidade de produtos outros que não os da linha de produção normal podem resultar em pedidos específicos do estado, denominados de encomendas públicas.

Partindo do seu significado amplo e aplicando o termo ao sentido tratado nesse trabalho, assim Hommen [2006?] define a encomenda:

Encomenda refere-se a compra de um produto, isto é, um bem material ou um serviço intangível. Ela pode ser realizada por qualquer ator do setor privado ou do setor público. No caso de serviços públicos, tais como telecomunicações, ela pode ser feita por atores do setor privado nos termos de regulações do setor público. Há uma importante distinção a ser feita entre encomenda regular, que se referem a compras de pronto atendimento, de produtos já existentes, cujas característica são bem conhecidas ou podem ser facilmente verificadas, e encomenda de inovação, que envolve um pedido de um produto que não existe ainda, mas que provavelmente poderia ser desenvolvido dentro de um período de tempo razoável. Em caso de encomenda de inovação, complementares ou novos trabalhos de inovação são necessários para atender a demanda do comprador. [HOMMEN, 2006?]

Sobre encomenda pública, especificamente, Edquist *et al* (1999:6) destacam diversos papéis que ela representa no processo de desenvolvimento do sistema de inovação:

Encomenda Pública tecnológica tem sido utilizada como um instrumento de política de inovação em setor de material de defesa em muitos países. Ela também tem se mostrado como um instrumento extremamente potente de influência sobre a velocidade e o sentido de inovação em alguns países - geralmente no desenvolvimento de infraestrutura tradicional. Além do mais, ela tem servido para aumentar a competitividade das empresas que, com sucesso, encontram a demanda e, por meio disso, conseguem os contratos. Tais encomendas foram, por exemplo, altamente úteis na consolidação de algumas firmas de origem sueca que são atualmente, grandes e internacional. Exemplos são Ericsson e ABB. (EDQUIST ET AL, 1999:6)

Com essa finalidade, a mesma Lei de inovação inseriu em seu texto a permissão para os órgãos integrantes da administração pública utilizarem-se desse mecanismo:

Lei 10.973/2004

Art. 20. Os órgãos e entidades da administração pública, em matéria de interesse público, **poderão contratar empresa, consórcio de empresas e entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos** voltadas para atividades de pesquisa, de reconhecida capacitação tecnológica no setor, **visando à realização de atividades de pesquisa e desenvolvimento**, que envolvam **risco tecnológico**, para **solução de problema técnico específico ou obtenção de produto ou processo inovador**. (*destacou-se*)

Salles-filho *apud* Ganem, Santos *et al*. (2006:33) lembra que, para estimular o ambiente inovador, é necessário avançar em três frentes, dentre as quais, uma delas consiste em envolver o Estado em outros tipos de estímulo, além da alocação de dinheiro, como por exemplo, políticas de encomendas tecnológicas.

Portanto, a partir dessa permissibilidade legal, era de se esperar que os órgãos públicos comesçassem a implementar esse importante mecanismo de incentivo à P&D.

Porém, em que pese a previsão da instituição da modalidade “encomenda pública” na Lei de inovação, com pequenas exceções, tal medida ainda não está inserida na prática dos gestores públicos brasileiros.

Em alguns editais da Finep pode ser vista a utilização de encomenda como forma de financiamento não reembolsável, cuja modalidade é assim por ela definida:

Encomenda é um instrumento de política de fomento destinado a ações específicas de interesse público. Tem como características a especificidade do tema, urgência no seu desenvolvimento e/ou existência de competência restrita no País. Provém de demandas identificadas pelos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais, Comitê de Coordenação, Conselho Gestor do Funttel ou da Diretoria da FINEP. As encomendas dos Fundos Setoriais possuem escopo definido em um Termo de Referência-TR elaborado pela instância demandante. As instituições são previamente identificadas por sua competência na área de conhecimento para o desenvolvimento do projeto encomendado e especificado no TR. (FINEP, 2006:8).

É o caso da encomenda MCT/SEBRAE/FINEP/Ação Transversal n. 04/2007, que tem como objetivo específico o apoio à Instituições Científicas e Tecnológicas (ICT), para executar projetos de inovação tecnológica (implantação de produtos e processos tecnologicamente novos ou com substanciais melhorias tecnológicas) em parceria com micro e pequenas empresas (MPE) atuantes no segmento de economia da cultura.

Contudo, observa-se que a encomenda aqui tratada não visa a solução de problema técnico específico ou obtenção de um determinado produto ou processo inovador, tal como consta previsto no art. 20 da Lei n. 10.973/2004, pois não há identificação precisa daquilo que está sendo encomendado e nem está direcionado a uma empresa específica.

Embora represente um grande avanço, os dispositivos dessa Lei ainda ensejam alguma polêmica, objeto do tema tratado na seção 4.2 do capítulo 4, na medida em que não especificam a amplitude da permissibilidade contida no tratamento preferencial,

diferenciado e favorecido e nem se reportam sobre a necessidade ou não de licitação na contratação das entidades mencionadas no seu artigo 20.

Por se tratar de um instrumento novo na política de inovação brasileira, interessante examinar como o assunto é tratado no panorama internacional.

Rolfstam (2005:2) lembra que nos países da União Europeia - EU, mesmo antes do advento das legislações atuais, as compras públicas, de uma forma geral, foram amplamente utilizadas como instrumento de política pelos governos nacionais, principalmente na criação de vantagens competitivas e delineando um importante papel para o futuro, principalmente nas áreas ambientais.

A preocupação com a inovação começou a partir de março de 2002, quando o Conselho Europeu de Barcelona fixou a meta para a EU aumentar o nível de investimento médio de pesquisa de 1,97% para 3% do PIB até 2010, dos quais dois terços deveriam ser financiados pelo setor privado, cuja principal motivação, segundo Nyri *et al.* (2007:9) foi diminuir o *gap* existente entre a Europa e seus principais concorrentes (os EUA e Japão) representado pelos investimentos privados em P&D das inovações tecnológicas.

Dessa forma, gradativamente os governos dos países membros da União Europeia foram direcionando as compras públicas para a encomenda de novas tecnologias ainda não existentes no mercado.

Como ressaltado por Nyri *et al.* (2007:14), na condição de comprador, o governo tem um papel fundamental no processo de inovação, cabendo a ele especificar, apenas, as funções do produto, mas não o produto em si, permitindo, assim às empresas propor soluções inovadoras, principalmente nas áreas de energia, transportes, defesa, segurança, meio ambiente, saúde e educação:

Esse papel pode se tornar ainda mais importante nas indústrias onde o setor público é o único ou o cliente dominante (como o setor de defesa), ou seja, onde os governos estão em posição de comprador exclusivo. Em tais casos, os governos desempenham um papel fundamental na determinação da estrutura destas indústrias pela quantidade que compram e por seus requisitos tecnológicos

para os bens. Se o produto ou serviço de que necessitam não está disponível no mercado, eles podem incentivar os fornecedores a inovar e desenvolver novas tecnologias, conhecimentos e produtos. NYRI *et al.* (2007:14)

Regulamentando o assunto, existem normas que fornecem diretrizes para as compra governamentais de caráter geral, sob as mais diferentes formas.

De acordo com Edler *et al.* (2005:12) o Tratado da Comunidade Europeia estabelece que a União Europeia pode ter vários tipos de instrumentos legais tratando sobre compra pública, tais como regulamentos, diretivas, decisões, recomendações ou pareceres, com diferentes aplicações. Regulamentos, por exemplo, são vinculativos na sua totalidade, ou seja, devem ser cumpridos integralmente por todos aqueles por eles abrangidos.

Por sua vez, as recomendações e pareceres não são vinculativos a todos os estados-membros. Diretivas são vinculativas, também, mas apenas em termos do resultado a ser alcançado. Isso significa que elas devem ser respeitadas, mas compete individualmente a cada estado-membro implementar as diretrizes de acordo com sua própria escolha.

A mais recente dessas normas é a Diretiva 2004/18/CE de 31/03/2004 originada do Parlamento Europeu, que trata da adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços e tem como objetivo a modernização, simplificação e maior flexibilidade de procedimentos, a fim de atender às necessidades dos órgãos públicos e dos operadores econômicos.

Nyri *et al.* (2007:17) enfatizam que o pacote legal adotado pela Comissão Europeia consistia, na verdade, além da Diretiva 2004/18/CE, que regulamenta os contratos públicos, também na Diretiva 2004/17/CE que aborda especificamente os serviços públicos, ambas adotadas pelos estados membros em 2006 e, ainda, destacam as 04 maiores novas mudanças introduzidas por essas Diretivas:

- Diálogo competitivo

Além da compra pública e restrita, o quadro legal fornece as entidades contratantes, a possibilidade de usar um novo procedimento, em alguns casos restritos, diálogo concorrencial, uma opção em casos onde as técnicas previstas

não tenham sido concluída com êxito. Esta situação existe quando as entidades adjudicantes ainda estão na impossibilidade objetiva de definir os meios para satisfazer as suas necessidades ou de avaliar o que o mercado pode oferecer em termos de soluções técnicas e /ou soluções financeiras /jurídicas.

- Especificações técnicas

Ao contrário do sistema anterior, onde a utilização de requisitos com base no desempenho precisavam ser explicadas e justificadas, as entidades contratantes são também capazes de definir em termos de desempenho funcional ou padrões, permitindo que os fornecedores para a produção de qualquer configuração de tecnologia se sintam capazes de satisfazer a necessidade.

- Estrutura de acordos

A estrutura legal fornece à entidade contratante a oportunidade de recorrer aos acordos. Relevantes para a inovação, estes acordos aumentam o uso de múltiplas técnicas de terceirização, o uso de especificações funcionais e permitem que as entidades contratante solicitem desenvolvimentos tecnológicos sem reiniciar o processo de concurso.

Um exame mais detalhado nos termos da Diretiva 2004/18/CE evidencia que se trata de regras para escolha de fornecedores baseada em igualdade de tratamento, não discriminação e na transparência, num modelo similar à Lei 8.666/93, que trata das licitações nos órgãos públicos do Brasil, nas três esferas: união, estados e municípios.

Ou seja, compreende dispositivos normatizando a compra pública ou encomenda de produto já existente.

Portanto, não se trata de uma legislação específica para a encomenda pública voltada ao incentivo à inovação, como tratada neste trabalho.

A utilização do instrumento de compras, pelo poder público, como uma forma de intervir na economia, tornou-se bastante comum já há alguns anos atrás, como se observa no quadro 03 a seguir.

Quadro 03 – Compras Públicas nos Países da União Europeia – Percentual do PIB 2002

PAÍS	% PIB ATIVIDADES COMPRAS PÚBLICAS	PAÍS	% PIB ATIVIDADES COMPRAS PÚBLICAS
BÉLGICA	15,22	LUXEMBURGO	15,48
DINAMARCA	18,76	HOLANDA	21,46
ALEMANHA	17,03	ÁUSTRIA	16,46
GRÉCIA	12,62	PORTUGAL	13,26
ESPANHA	13,02	FINLÂNDIA	16,45
FRANÇA	16,62	SUÉCIA	20,49
IRLANDA	13,30	REINO UNIDO	18,43
ITÁLIA	11,88		

Fonte: EC 2004 *apud* Nyiril *et al* (2007)

Os dados acima demonstram que a utilização de compras públicas pelos países da Comunidade Europeia, embora represente um percentual significativo do PIB respectivo, o nível de comprometimento na economia é bastante variado, alterando entre 21,46% na Holanda e 11,88% na Itália.

Contudo, na pesquisa realizada sobre o assunto, não se percebe a utilização usual de compras públicas voltadas para o incentivo de inovações naqueles países.

Nyiril *et al.* (2007: 30) destacam que nos Programas de Reformas Nacionais (NRPs), produzidos por cada Estado-Membro da União Europeia no final de 2005, as compras públicas são mencionadas apenas no que diz respeito à promoção da concorrência e mercados abertos.

E Edquist (2009:8) lembra que, nos 15 países da EU (antes da ampliação), embora as encomendas representassem uma fonte importante de demanda de empresas em setores como a construção, saúde, material de defesa, energia e transportes, 16% delas são encomendas públicas regulares, ou seja, produtos normais comprados na prateleira.

O grande obstáculo para a prática das encomendas públicas na EU, segundo o autor, está no sistema de regras atuais sobre o assunto que possuem, em geral, duas ideologias contrárias: uma orientada para o livre mercado, que enfatiza a necessidade de aplicar critérios exclusivamente comerciais, por ocasião da adjudicação do contrato e outra de cunho intervencionista, que as considera um instrumento para a realização de objetivos econômicos e sociais, mais do que a mera eficiência no uso do dinheiro público.

À exceção da Holanda, Suécia e do Reino Unido (UK), os países membros da União Europeia ainda não incorporaram a encomenda pública tecnológica às suas práticas econômicas, tal como tratada neste estudo:

À nível nacional, enquanto compras estão passando por uma modernização importante em toda a Europa, muito poucos países europeus (como o Reino Unido e Holanda) têm programas específicos ou o foco sobre o uso de compras públicas para a promoção da inovação. Naqueles países, pode-se observar políticas interessantes, como a coordenação entre compras e políticas de inovação e o estímulo à integração em setores como saúde e educação. (NYIRI *et al.*, 2007: 37).

No Reino Unido, uma recente política de inovação do Governo contida no “Documento Branco” publicado pelo Department for Innovation, Universities & Skills – DIUS em Março de 2008, estabelece que cada Departamento Governamental daqueles países incluiria um Plano de Encomenda de Inovação – IPP (Innovation Procurement Plan) como parte de sua estratégia comercial, definindo a forma como irão estimular a inovação através de práticas de encomendas inovativas.

Para auxiliar cada um desses órgãos a elaborar aquele IPP, o Departamento de Negócios, Inovação e Habilidades (*Department for Business, Innovation and Skills*– BIS elaborou um Guia (BIS, 2008) para fornecedores e compradores de encomenda inovativa.

A utilização da encomenda pública como um estímulo à inovação também pode ser vista mais comumente nos Estados Unidos (USA) e em alguns países asiáticos, cujas políticas públicas influenciam essa prática. O setor de defesa no primeiro, por exemplo, tem um significativo papel na consolidação de indústrias de ICT (Tecnologia da Comunicação e Informação), através das encomendas, que começou na década de 60, quando o programa de míssil estimulou a indústria de semicondutores:

Pode-se argumentar que, nos USA, o material de defesa de Encomenda Pública de Inovação – PPI pode ser o mais importante instrumento de política de inovação, embora não seja chamado política de inovação (mas de política de defesa). O IPP tem sido fundamental para o desenvolvimento de componentes eletrônicos, hardware de computador, software de computador, aviões, Internet, etc. Daí que a Encomenda Pública de Inovação (IPP) de defesa teve enormes implicações para os processos de inovação civis. (EDQUIST, 2009:9).

Por sua vez, na Korea, o governo desempenha um papel forte na introdução de novos serviços de telecomunicação, como as novas tecnologias sem fio.

O instrumento encomenda pública naqueles países representa um avanço na competitividade global, em relação aos membros da União Europeia:

Em comparação com os Estados Unidos e principais países asiáticos, como o Japão e a Coreia, PTP (Encomenda Pública Tecnológica) na Europa é subutilizado como um meio de incentivar a pesquisa e a inovação em ICT. Com o aumento de competição global (...), o fato é que a pouca atenção dada à política PTP através dos estados membros da UE parece ser a principal fraqueza europeia. (NYIRI *ET AL.*, 2007:7)

1.4 Agentes implementadores de Políticas Públicas no SNI - Atuação das Agências de Fomento, Institutos de Pesquisas e Organizações Sociais

O papel do Estado brasileiro no sistema nacional de inovação como instrumento de fomento a P&D também se materializa mediante as suas agências responsáveis pelo fomento à pesquisa científica, tecnológica e de inovação.

Para melhor identificar essa forma de atuação e por questões de corte metodológico, neste estudo as agências de fomento serão representadas à nível federal, pela FINEP e CNPq; na esfera estadual, pelas agências de fomento Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Mato Grosso – FAPEMAT.

A seleção daquelas agências estaduais se deve às vertentes extremas em que se situam: uma (FAPESP), com 50 anos de atividade constitui uma das principais agências de fomento à pesquisa científica e tecnológica do país, e a outra (FAPEMAT), relativamente nova, com pouco mais de 10 anos de instalação, sediada num estado (Mato Grosso) no qual o incentivo à ciência, tecnologia e inovação (CT&I) é um assunto que começa a se desenvolver, ocupando aos poucos um espaço nas principais instituições de ensino.

Também será objeto de investigação a execução de políticas públicas de CT&I pelos institutos federais de pesquisas e pelas organizações sociais, estas últimas por meio de contrato de gestão.

O exame da atuação desses órgãos será orientado para identificar a origem dos recursos geridos pelos agentes implementadores e a forma utilizada para a escolha dos beneficiários dos incentivos e para a geração de subsídios na gestão de programas e projetos estratégicos em CT&I, no intuito de começar a delinear os limites do controle externo nessa área.

Com esse propósito, foram utilizados como ferramentas metodológicas a busca de dados nas páginas daquelas agências na internet e o exame dos relatórios de gestão anual elaborados pelos próprios administradores daqueles órgãos e dos relatórios de auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas competente.

1.4.1. FINEP

Considerada um relevante instrumento da Política de C&T no Brasil, a Financiadora de Estudos e Projeto – Finep foi constituída pelo Decreto nº 61.056 de 24 de julho de 1967 e é vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), nos termos do Decreto-Lei nº 1.361, de 1º de janeiro de 1995, atuando em consonância com a política daquela Pasta e em articulação com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); enquanto o CNPq apoia prioritariamente pessoas físicas, por meio de bolsas e auxílios, a FINEP apoia ações de C,T&I de instituições públicas e privadas.

Criada com a personalidade jurídica de empresa pública de direito privado a Finep integra o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação – SNCTI e tem como missão promover e financiar a inovação e a pesquisa científica e tecnológica em empresas, universidades, institutos tecnológicos, centros de pesquisa e outras instituições públicas ou privadas, mobilizando recursos financeiros e integrando instrumentos para o desenvolvimento econômico e social do País.

Para operacionalizar as suas atividades, o quadro efetivo da Finep é composto por empregados que integram o Plano de Carreiras e Remuneração – PCR e por aqueles que optaram pelo não enquadramento no PCR, permanecendo no Plano de Cargos e Salários – PCS.

De acordo com dados obtidos no Relatório de Gestão 2012 emitido pela Finep (Finep, 2013a:107), a Entidade possui em seu quadro permanente 717 empregados. Naquela gestão, o Órgão contou, ainda, com 12 servidores detentores de cargo em comissão, não efetivos.

Uma forma de atuação da Finep pode ser vista nos convênios mantidos com entidades congêneres em três países⁵: na Espanha, com o CDTI (Centro para o Desenvolvimento Tecnológico e Industrial); na França, com a Agência de Inovação OSÉO⁶; na Alemanha, com a DFG (Deutsche Forschungsgemeinschaft)⁷ e a Fraunhofer⁸.

Recentemente, no dia 07 de maio de 2009, a Finep assinou com a agência francesa de inovação, OSEO, um acordo de cooperação tecnológica, com duração inicial de cinco anos, tendo dentre os objetivos a promoção de parcerias entre empresas brasileiras e francesas, prioritariamente as pequenas e médias – PMEs, fornecendo apoio a projetos inovadores, conjuntos de desenvolvimento de novos produtos, processos ou serviços e também o financiamento para promover o aumento da competitividade das empresas e sua internacionalização.

Além disso, a Finep também é o organismo gestor no Brasil do programa CYTED - IBEROEKA, juntamente com outras 20 instituições de países ibero-americanos, iniciativa internacional de cooperação de caráter multilateral, criada no âmbito do Programa Ibero-americana de Ciência y Tecnologia para el Desarrollo - CYTED, destinada a promover a cooperação empresarial entre países ibero-americanos, no campo da inovação e desenvolvimento tecnológico, oferecendo oportunidades de parceiros para projetos inovadores entre empresas dos países participantes.

⁵ Informação disponível em

http://www.finep.gov.br/cooperacao_internacional/cooperacao_ini.asp?codSessaoOqueeFINEP=5

⁶ Entidade Pública Francesa. Atividades exercidas pela Oséo: assistência para a inovação, a garantia de financiamento bancário, financiamento em parceria. Disponível em: <http://www.oseo.fr/>

⁷ Fundação de Pesquisa Alemã. Disponível em: <http://www.dfg.de/>

⁸ Fraunhofer-Gesellschaft, é uma Organização Internacional de Pesquisa que mantém mais de 80 unidades, incluindo institutos Fraunhofer, em 40 diferentes localizações na Alemanha. Disponível em: <http://www.fraunhofer.de/en/about-fraunhofer/structure-organization/>

Participam desse acordo 21 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Espanha, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Uruguai, Venezuela e República Dominicana.

Tendo como finalidade a de apoiar estudos, projetos e programas de interesse para o desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico do País em consonância com as metas e prioridades setoriais do Governo Federal, a atuação da Finep se divide basicamente em dois tipos: Financiamentos reembolsáveis (realizados com recursos próprios ou de outras fontes) e financiamentos não-reembolsáveis (feitos com recursos formados preponderantemente pelos Fundos Setoriais de C,T&I).

A Tabela 1.1 retrata as atividades realizadas pela Finep, tendo como referência as gestões 2007 e 2010, para efeito de análise da evolução de suas atividades.

Tabela 1.1 - Operações realizadas pela FINEP em 2007/2010

NATUREZA		OFERTA		DEMANDA				APROVAÇÃO			
		Nº de convocações		Nº de Projetos		Solicitado em R\$ milhões		Nº de Projetos		Aprovado R\$ milhões	
		2007	2010	2007	2010	2007	2010	2007	2010	2007	2010
	Projetos de pesquisa	211	25	1.248	1462	1.782,1	4.966,0	528	645	562,8	2.537,5
	Chamadas e Convites	22	25	1.059	1.268	1.456,1	3.292,4	365*	470	292,8	911,9
F	Encomendas	189	-	189	194	326,0	1.673,6	163	175	270,0	1.625,6
N	Eventos	-	-	66	3	4,6	0,1	56	3	2,7	0,1
D	Subvenção Econômica	9	3	2.622	1.016	4.282,5	2008,4	330	24	665,2	96,3
C	Operações de Investimentos em Fundos										
	Venture Forum+Seed	2	4	368	114			22**	46		
T	Forum										
	Fundos de Investimento (Inovar & Semente)	2		20				3	6	37,00	846,6
Operações de crédito (INOVA BRASIL & Juro Zero)				209	252	1.639,4	3.125,2	77***	56	574,8	1363,30
Prêmio Finep		1		732	885			42 ****	27		

Fonte: Relatório de Gestão FINEP 2007 (Finep, 2008:74) e 2010 (Finep, 2011:37)

Notas:

(*) Dado 2007 contempla a aprovação de projetos de chamadas públicas de 2006: Chamadas e Convites: De 2006 – 116 projetos / de 2007: 249 projetos. Subvenção: De 2006 – 132 projetos/ de 2007 - 174 projetos

(**) Empresas selecionadas para investimento

(***) Operações contratadas. Em 2010, a operação de crédito Pró-Inovação, mudou para INOVA BRASIL.

(****) Entidades premiadas

Ao examiná-la, percebe-se uma sensível evolução, em 2010, nos investimentos realizados pela Finep, em relação a 2007. Dentre eles, destaca-se os projetos de pesquisa, nos quais as Chamadas tiveram aumento na oferta, demanda e aprovação e as Encomendas que, embora não tenham sido ofertadas em 2010, também resultaram num aumento de demanda e aprovação de projetos. As operações de investimentos em fundo (Venture Forum+Spedd Fórum e Inovar & Semente) e operações de crédito (INOVA BRASIL e Juros zero) também ampliaram a oferta, resultando num aumento de projetos aprovados.

Por outro lado, observa-se que houve uma considerável retração na oferta de convocações para eventos, que aprovou apenas 03 projetos em 2010 (contra 56 em 2007) e de subvenções econômicas, resultando numa diminuição do valor de projetos aprovados em 2010 para essa modalidade (R\$ 96,30 milhões), representando 85,52% menos do que em 2007 (R\$ 665,2 milhões). A seguir, o detalhamento de algumas de suas atuações.

1.4.1.1 Financiamento Não Reembolsável: Subvenção Econômica

Para a execução das suas atividades fins, a Finep apoia projetos e programas na área de desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico, de forma não reembolsável, utilizando-se de recursos do FNDCT e originados de parcerias feitas com Ministérios e Órgãos de Governo, como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, Ministério da Saúde – MS, Ministério das Cidades – MCIDADES, Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, Caixa Econômica Federal – CAIXA e Ministério do Turismo – MTUR.

O público alvo dessa modalidade de financiamento são as instituições sem fins lucrativos, tais como as instituições de ensino e pesquisa públicas ou privadas e as empresas privadas e os recursos se destinam aos projetos de pesquisa científica, tecnológica ou de inovação, realização de estudos ou de eventos e seminários voltados ao intercâmbio e difusão de conhecimentos apresentados em resposta a Chamadas Públicas e Cartas-Convite, divulgadas nos portais do sistema MCT (MCT, FINEP e CNPq), ou por meio de encomendas.

Para as empresas privadas, o financiamento não reembolsável é concedido sob a forma de Subvenção Econômica, instrumento esse largamente utilizado em países desenvolvidos, como política de governo para inovação nas empresas, operado de acordo com as normas da Organização Mundial do Comércio.

O marco-regulatório que viabiliza a concessão de subvenção econômica foi estabelecido a partir da aprovação da Lei 10.332/2001 (art. 3º, inc. IV), que previu esse tipo de financiamento como um dos integrantes do Programa de Inovação para a Competitividade, destinado às empresas que estivessem executando Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial - PDTI ou Programas de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário – PDTA. Os recursos para esse fim foram estabelecidos naquela Lei, como sendo 10% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE.

Mais tarde, a Lei 10.973, de 02.12.2004, regulamentada pelo Decreto 5.563, de 11.10.2005 (Lei da Inovação), também tratou do assunto, tendo a Finep, empresa pública vinculada ao Ministério de Ciência e Tecnologia, seu principal agente.

O primeiro edital de subvenção foi lançado por aquela Financiadora em setembro de 2006, com o objetivo de promover um significativo aumento das atividades de inovação e o incremento da competitividade das empresas e da economia do país. Esta foi a primeira vez que recurso desta natureza foi disponibilizado no Brasil. Nesse mesmo ano, dois outros editais se seguiram: o segundo saiu também em setembro de 2006 e o terceiro em novembro do mesmo ano.

Os financiamentos não-reembolsáveis são feitos com recursos do FNDCT, atualmente formado preponderantemente pelos Fundos Setoriais de C,T&I já descritos no Quadro 2 e são destinados a instituições sem fins lucrativos, para serem aplicados em programas e áreas determinadas pelos Comitês Gestores dos Fundos.

1.4.1.2 Financiamento Reembolsável

A Finep executa quase todas as operações de crédito com recursos captados por empréstimos específicos destinados a financiar projetos, cujo risco de crédito é assumido por essa Financiadora, significando que, mesmo diante da inadimplência das empresas financiadas, a dívida assumida pela Financiadora com as fontes de recursos deve ser paga.

De acordo com informações obtidas da própria financiadora (Finep, 2008:36), não há vinculação, nem de valor, nem de prazo entre o recebimento da cobrança que a FINEP faz das operações de crédito individuais, com as empresas e o pagamento das dívidas que originaram recursos para essas operações.

O cuidado com o casamento de prazos no fluxo de capitais é tomado em relação ao conjunto de pagamentos e recebimentos que compõem a previsão do fluxo de caixa e as orientações gerais para as novas operações são incluídas no relatório de Orientação Financeira para Operações de Crédito, emitido trimestralmente pela Área Financeira e de Captação - AFC em trabalho conjunto com representantes da Área de Crédito - ACRD e da Área de Inovação para a Competitividade Empresarial - AICE.

O acesso aos financiamentos inicia-se com o encaminhamento de uma consulta prévia, pelas empresas interessadas em obter crédito, que é analisada pela FINEP em prazo curto e, caso esta seja enquadrada nas linhas operacionais oferecidas, a “Solicitação de Financiamento” poderá ser encaminhada à Finep. Para pequenas empresas inovadoras há linhas especiais de crédito.

As fontes de recurso utilizadas para as concessões de empréstimos variam entre o FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador, FND – Fundo Nacional de Desenvolvimento, FNDCT- Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Tesouro e recurso da própria Finep.

Tomando como base os exercícios 2007 a 2012, é possível verificar na Tabela 1.2 a distribuição e evolução dos recursos utilizados, pela Finep, nas concessões de operações de crédito.

Importante observar que, se em 2007 os recursos FAT foram responsáveis por 60% do total das fontes, em 2008, 2009, 2010 a captação maior foi do FNDCT. Com relação a captação total de recursos, verifica-se que em 2010 houve um decréscimo em relação ao ano anterior, representando uma queda de 42,94% comparado a 2009.

Tabela 1.2 - Evolução da Captação de Recursos da Finep 2007-2012 – R\$ Milhões

Fontes de Recursos	2007	2008	2009	2010	2011	2012
FAT	230	180,00	180	-	63 ¹	-
FND	120	120,00	0	-	-	-
FNDCT – Empréstimo	38	225,00	619,20	406,00	794,7	933
FNDCT/FIEE ²	-	-	0	50	32,70	50,8
FUNTEL	-	-	0	50	50	200
TESOURO/PSI	-	-	-	0,0	1.102,4 ³	1.097
Total	388	525	799,20	456,00	2.042,8	2.281,3
Equalização da taxa de juros (*)	78,773	89,550	Não informado	Não informado	Não informado	Não informado

Notas: ¹ FAT – Captação: R\$ 220,0 milhões / Ingresso: R\$ 63,0 milhões;

² FIEE – Fundo de Investimento em Empresas inovadoras

³ Tesouro/PSI (Programa de Sustentação de Investimento) – captação R\$ 3.750 bilhões e ingresso de R\$ 1.102 bilhões

Fonte: FINEP-APLA/AFC - Relatório de Gestão 2011 (Finep, 2012: 13) e Relatório de Gestão 2012 (Finep, 2013a, 48).

A motivação dessa involução na captação de recursos em 2010 (Finep, 2011) é assim explicada pela Finep:

O ano de 2010 foi marcado por uma importante queda na captação de recursos da FINEP para crédito ao setor empresarial, principalmente no que diz respeito ao Programa Inova Brasil, destinado ao financiamento de médias e grandes empresas inovadoras. Uma tradicional fonte de captação deste programa, o FAT, cuja política de aplicação de recursos contemplava empresas inovadoras de todos os portes, passou a concentrar o seu foco de atuação nas micro e pequenas empresas. Como toda política de apoio a micro e pequenas empresas na FINEP é sustentada por instrumentos que utilizam recursos não reembolsáveis, e o apoio por meio de crédito a esse porte de empresas ainda necessita da estruturação de instrumentos que mitiguem os riscos inerentes, a captação nessa fonte ficou inviabilizada e representou uma queda de recursos na ordem de R\$ 180 milhões em comparação ao padrão de captação dos anos anteriores. (FINEP, 2011)

O aumento dos recursos captados no exercício de 2011, na ordem de 954,70% em relação aos do ano anterior foi marcado por dois fatores distintos: o retorno da captação de recursos da fonte FAT, resultado de negociações empreendidas visando flexibilizar a utilização desses recursos, antes concentrado nas micro e pequenas empresas, e captação de novas fontes, como do Tesouro através do Programa de Sustentação do Investimento (PSI). Destaque, também, para o aumento de 95,74% na captação da fonte de recursos do FNDCT, em relação a 2010. Em 2012 não houve ingresso de recurso do FAT e o Tesouro permaneceu sendo a principal fonte de receita da Finep.

A Finep também utiliza recursos próprios para financiar os projetos, porém em pequena proporção, girando em torno de 0,1% do total de recursos disponíveis. Tal situação reflete a priorização da utilização dos recursos de terceiros nas operações de crédito, justificada pela própria FINEP, no fato de que é necessário manter um lastro de segurança para eventuais inadimplências e flutuações do fluxo de caixa, o qual só pode ser criado com recursos próprios.

Até 2011 as operações de crédito da Finep estavam concentradas basicamente em dois programas que tem como características em comum o fato de serem a longo prazo e com possibilidade de encargos reduzidos (ação de equalização de juros): o Pró-Inovação (substituído pelo programa INOVA BRASIL) e o Juro Zero.

Pró- Inovação e INOVA BRASIL

Pró-Inovação era um programa de financiamento reembolsável criado com o objetivo de estimular a realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação nas empresas brasileiras, cujos critérios de avaliação dos projetos do programa eram definidos em função das diretrizes da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior –PITCE.

Em outubro de 2008, o Pró-Inovação foi substituído pelo Programa de Incentivo à Inovação em Empresas Brasileiras – INOVA BRASIL que tem por objetivo o Apoio aos Planos de Investimentos Estratégicos em Inovação das Empresas Brasileiras - PII, em consonância com a política industrial do Governo Federal denominada de “Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP”, lançada em março de 2008. Destaca-se, também, a definição dos setores prioritários e a fixação de encargos financeiros anuais reduzidos pela equalização.

No final do exercício 2008, o total de financiamentos custeados pelos programas Pró-Inovação/INOVA BRASIL perfaz 50 contratos que somaram R\$ 864,1 milhões. E em 2010 (Finep, 2011:18) esse número elevou para 59, num valor de, aproximadamente, R\$ 1,50 bilhão.

De acordo com as informações obtidas da FINEP, uma das finalidades do Programa INOVA BRASIL é dar suporte à Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) do Governo Federal e contribuir para o incremento das atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) realizadas no País.

A política operacional prevista para o biênio 2013-2014 (Finep, 2013b:7-8) é operar em 05 linhas de ação: Inovação Pioneira, Inovação Contínua, Inovação e Competitividade, Inovação em Tecnologia Críticas e Pré-Investimento.

As condições de Financiamento e a taxa de participação da FINEP por linha de ação podem ser vistas no quadro 4.

Programa Juro Zero

O Programa Juro Zero foi criado para viabilizar o acesso ao crédito às micro e pequenas empresas inovadoras (MPEIs), com o objetivo de estimular a inovação nesse setores mediante financiamento reembolsáveis de longo prazo em valores que variam de R\$ 100 mil a R\$ 900 mil quitados em cem parcelas, sem juros e destacando-se pela celeridade, flexibilização das garantias e a constituição de parcerias estratégicas.

Quadro 4 – Programa INOVA BRASIL - Condições de Financiamento/Taxa de Participação (vigente a partir de 10/6/2012)

NATUREZA DE ATIVIDADES	LINHAS DE AÇÃO				
	INOVAÇÃO PIONEIRA	INOVAÇÃO E COMPETITIVIDADE	INOVAÇÃO EM TECNOLOGIAS CRÍTICAS	INOVAÇÃO CONTÍNUA	PRÉ-INVESTIMENTO
	PRAZO DE CARÊNCIA	PRAZO DE CARÊNCIA	PRAZO DE CARÊNCIA	PRAZO DE CARÊNCIA	PRAZO DE CARÊNCIA
	Até 36 meses	Até 36 meses	Até 48 meses	Até 24 meses	Até 24 meses
	PRAZO TOTAL	PRAZO TOTAL	PRAZO TOTAL	PRAZO TOTAL	PRAZO TOTAL
	Até 120 meses	Até 120 meses	Até 144 meses	Até 84 meses	Até 84 meses
INOVAÇÃO	Desenvolvimento de novos produtos/ processos e serviços	3,5% a.a. (**) Participação FINEP até 90%	5% a.a. (**) Participação FINEP até 90%	2,5% a.a. (**) Participação FINEP até 90%	3,5% a.a. (**) Participação FINEP até 70%
	Aprimoramento de produtos/processos e serviços	3,5% a.a. (**) Participação FINEP até 80%	5% a.a. (**) Participação FINEP até 80%	70%	6,5% a.a. (**) Participação FINEP até 80%
	Produção e comercialização pioneiras	3,5% a.a. (**) Participação FINEP até 70%	5% a.a. (**) Participação FINEP até 70%		

Fonte: Finep (2013b:15)

Os parceiros desse programa são, dentre outros, as Fundações de Apoio a Pesquisa (FAPs), as agências regionais do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e os Bancos de Desenvolvimento Regionais, e tem como finalidade facilitar o acesso aos financiamentos, agilizar o processo de contratação e desembolso e minimizar os custos inerentes à gestão dos créditos.

Em 2006 a FINEP contabilizou 17 contratações nesse programa; no ano seguinte (2007), o número de contratações cresceu para 30 e o volume de recursos foi de R\$ 17 milhões; em 2008, o montante dos recursos contratados teve uma variação negativa bastante significativa, representada por R\$ 8 milhões distribuídos em 14 operações, apenas, números esses que permaneceram em 2010 (Finep, 2011), quando foram contratadas 14 operações, no valor total de R\$ 7,0 milhões.

Em todos esses anos, as contratações nesse programa se concentraram também na Região Sul e Sudeste e a variação dos financiamentos reembolsáveis concedidos pela FINEP no período de 2005 a 2008 fica demonstrada na tabela 1.3.

Tabela 1.3 – FINEP – Operações de Financiamentos Reembolsáveis contratadas 2005 a 2008

Distribuição Regional	2005			2006			2007			2008		
	Qtd	Valor	%	Qtd	Valor	%	Qtd	Valor	%	Qtd	Valor	%
Norte	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	1	2,4	0,4	0	0,0	0,0
Nordeste	4	25,2	4,4	4	20,9	3,7	8	4,5	0,8	2	1,0	0,1
Sudeste	15	230,3	40,1	26	339,3	59,4	24	277,0	48,3	25	565,4	64,8
Sul	30	318,1	55,5	37	210,7	36,9	44	289,8	50,5	35	303,0	34,7
Centro-Oeste	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	2	2,7	0,3
Total	49	573,6	100	67	571	100	77	574	100	64	872,1	100
Valor Médio		11,7			8,5			7,5			13,6	

Fonte: Relatório 2008 FINEP

O exame nos dados acima indica que, embora o número de contratações tenha aumentado no período de 2005 a 2006, passando de 49 para 67 contratos, o total de recursos liberados no mesmo período permaneceu no mesmo patamar. Tal situação, possivelmente decorrente da implementação da Subvenção Econômica, revelou-se preocupante pelo fato de significar uma queda na arrecadação prevista no Plano de Dispendios Globais - PDG, para os próximos exercícios (Brasil, 2008:39).

Já em 2008, percebe-se um crescimento de 52% do volume global de recursos das contratações de operações de crédito em relação a 2007, justificado na ampliação dos recursos para equalização de juros, que reduziu significativamente os juros para financiamento a projetos de inovação tecnológica, atendendo de forma mais adequada a demanda por crédito (Brasil, 2009:32).

Relativamente ao risco de inadimplência das empresas credoras, a Finep vem adotando dois mecanismos visando minimizar as perdas: renegociação das dívidas e acordos extrajudiciais. Segundo ela, com essas medidas o índice de inadimplência em 2007, representado pela relação entre a soma dos valores em atraso, em renegociação ou em contencioso dividido pelo Ativo Realizável Total, reduziu no ano de 2008 de 8,1% para 6,1% (Finep, 2009:35).

Em 2011, o mesmo índice diminuiu 83,6% em relação a 2008 e 44,4 % em relação a 2010. Essa redução é explicada, por um lado, pelo crescimento do Ativo Realizável Total, relacionado diretamente ao aumento das operações de crédito da FINEP e, ainda, no fato da concentração daquele Ativo em operações de menor risco (Finep, 2012:41).

No exercício 2012 não foi executado o Programa Juro Zero e nem foi previsto na Política Operacional para o biênio 2013-2014, havendo informação⁹ recente de que o recebimento de novas propostas de financiamento por esse programa encontra-se suspenso.

1.4.2 CNPq

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq foi criado pela Lei n. 1.310 de 15/01/51, com natureza jurídica de Fundação Pública do Poder Executivo, vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT, tendo por finalidade promover e estimular o desenvolvimento da investigação científica e tecnológica em qualquer domínio do conhecimento.

Para atingir esse objetivo, o CNPq tem como atribuição financiar tanto a formação, capacitação e aprimoramento de recursos humanos, no País e no exterior, quanto o fomento à pesquisa científica, tecnológica e de inovação, mediante o aporte de recursos orçamentário-financeiros para despesas de capital e de custeio de projetos, utilizando-se de recursos próprios, alocados ao seu orçamento, ou em parceria com outras instituições nacionais, de abrangência federal, estadual e regional, e internacionais, por meio de transferências recebidas e/ou repassadas, mediante convênios.

Para a execução de suas atribuições essenciais, a Agência encerrou o exercício 2011 com 699 de servidores, sendo 388 de nível superior -NS e 311 de nível intermediário - NI, (além de 169 cargos vagos, sendo 62 de NS e 107 de NI), 101 Estagiários e 153 bolsistas de Iniciação ao Trabalho (CNPq, 2012:67-68).

⁹ Disponível em: http://www.jurozero.finep.gov.br/jurozero_prod/autenticar.do. Acesso em: 05/07/2013.

O CNPq atua em duas frentes primordiais: a formação e qualificação de recursos humanos (Bolsas por quotas) e o fomento à pesquisa (subsídios a projetos de pesquisa, publicações científicas, apoio à capacitação de pesquisadores e atendimento a congressos científicos), consideradas imprescindíveis para o desenvolvimento econômico e social do País.

No exercício 2011, o total empenhado em ações finalísticas do CNPq (CNPq, 2012) identificadas no Quadro 5, representou R\$ 1,051 bilhão, contra R\$ 1,691 bilhão em 2010, R\$ 1,378 bilhão em 2009 e 1,100 bilhão em 2008.

Quadro 5 – Investimentos CNPq em 2009-2011

Se.	AÇÕES	EXECUTADAS POR	EMPENHADO		
			(R\$ x MIL)		
FORMAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS (Bolsas por quotas)			2009	2010	2011
1	0460-Formação e Capacitação de Recursos Humanos para C,T&I	-	748.121	864.722	939.793
FOMENTO À PESQUISA					
2	0461-Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico	CNPq em parceria com o MCT e Fundo CT-Infra.	162.406	162.252	96.200
3	1388- C,T&I para Pol. Indust., Tecnol. e de Com. Exterior - PITCE	CNPq com recursos de Fundos Setoriais diversos e em parceria com o MCT.	405.673	630.164	9.999
4	0471- C,T&I para Inclusão e Desenvolvimento Social	CNPq em parceria com o MCT	4.534	1.179	
5	0472- PROANTAR - Desenvolvimento de Pesquisa na Antártida	Agentes não identificados	15.960	1.300	1.300
6	0473- Gestão da Política de Ciência, Tecnologia e Inovação	CNPq em parceria com o MCT	4.388	2.192	1.361
7	1008- Inclusão Digital	CNPq, em parceria com MCT	917	1.858	
8	1122- Ciência, Tecnologia & Inovação Aplicada aos Recursos Naturais	CNPq em parceria com o MCT e com recursos do Fundo CT-HIDRO	35.644	27.193	2.737
9	1409- Desenvolvimento da Agro energia	CNPq em parceria com o MCT	600	19	
10	1421- Meteorologia e Mudanças Climáticas	CNPq em parceria com o MCT	312	280	
Total 2009: R\$ 1.378.555.000,00			Total 2010: R\$ 1.691.159.000,00		
			Total 2011: R\$ 1.051.390.000,00		

Fonte: CNPq – Relatório de Gestão 2010, página 14 e 15 e Relatório de Gestão 2011, página 34

O exame das ações desenvolvidas na gestão do CNPq discriminadas nesse quadro demonstra que somente as ações do Programa Formação e Capacitação de Recursos Humanos para Ciência, Tecnologia e Inovação, que tem como público alvo pesquisadores e estudantes de nível superior, universidades e centros de pesquisa, públicos e privados, já representam praticamente a metade (45% em 2009 e 51% em 2010) do total das ações executadas exclusivamente pelo CNPq. Em 2011, aquele programa representou 89% do total de despesa.

Seguiu-se a Ação “C,T&I para Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE” executada pelo CNPq com recursos dos fundos setoriais, para a qual foi empenhado, em 2010, o total de R\$ 630,100 milhões, representando 37,26% do total da despesa. As demais ações que integram os Programas relacionados à Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico foram realizadas, algumas com recurso do CNPq e outras em parceria com o MCT e FNDCT (fundos setoriais e ações transversais).

1.4.3 Instituição Científica e Tecnológica – Os Institutos Federais de Pesquisa

Integram a estrutura organizacional do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCT, 13 Unidades de Pesquisa, a saber: Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia - INPA; Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE; Instituto Nacional de Tecnologia - INT; Instituto Nacional do Semiárido - INSA; Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia - IBICT; Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer - CTI; Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas; Centro de Tecnologia Mineral - CETEM; Laboratório Nacional de Astrofísica - LNA; Laboratório Nacional de Computação Científica - LNCC; Museu de Astronomia e Ciências Afins - MAST; Observatório nacional – ON; Museu Paraense Emilio Goeldi – MPEG.

Neste trabalho, por questões metodológicas, fez-se necessário escolher, apenas, 01 desses Institutos, para integrar a amostra, para o objeto do exame proposto; diante do significativo recurso público orçamentário movimentado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – Inpe, optou-se por esse órgão.

Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – Inpe

Originalmente, o Inpe foi criado mediante o Decreto nº 68.532, de 22 de Abril de 1971, como Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE), subordinado ao CNPq, como principal órgão de execução para o desenvolvimento das pesquisas espaciais, no âmbito civil, de acordo com orientação da Comissão Brasileira de Atividades Espaciais (COBAE).

Posteriormente, com a Lei 8.090, de 13/11/1990, o Inpe passou a denominar-se Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais e a integrar a estrutura básica da Secretaria de Ciência e Tecnologia da Presidência da República e, etapa seguinte, do Ministério da Ciência e Tecnologia, compondo os 13 Institutos de Pesquisa, mediante o Decreto nº 5.886, de 6/09/2006.

De acordo com o artigo 21 daquele Decreto, compete ao Inpe realizar pesquisas científicas, desenvolvimento tecnológico, atividades operacionais e capacitação de recursos humanos, nos campos da Ciência Espacial e da Atmosfera, da Observação da Terra, da Previsão de Tempo e Estudos Climáticos, e da Engenharia e Tecnologia Espacial, e áreas do conhecimento correlatos, consoante a política definida pelo Ministério.

O Inpe executa diversas ações de programas governamentais sob responsabilidade do MCT e, por isso, recebe créditos orçamentários transferidos por aquele Ministério, para implementação das atividades, além de transferências financeiras originadas de convênios, contratos de repasse, termos de cooperação e termos de compromisso. As ações desenvolvidas pelo Inpe referem-se em suma, a Implantação de infraestrutura para o Sistema Científico Brasileiro de Previsão do Clima Espacial, Desenvolvimento do Satélite Lattes, Desenvolvimento do Satélite de Medida de Precipitação, Desenvolvimento dos Satélites Radar, Amazônia 1, Sino-Brasileiro – Projeto CBERS-3 e Sabia-Mar, Concepção e Análise de Viabilidade de Novas Missões Espaciais, Funcionamento e Atualização do Laboratório de Integração e Testes, etc.

Conforme os Relatórios de Gestão (INPE, 2011-2013) elaborados pelo Inpe, durante os exercícios 2010, 2011 e 2012, o Instituto contou e aplicou os recursos públicos nos seguintes montantes:

INPE			
EXERCÍCIOS			
Total de Créditos recebidos	2010	2011	2012
	R\$ 205.585.055,08	R\$ 181.331.567,04	R\$ 145.816.612,65
Despesas Empenhadas	<u>Desp. Correntes:</u>	<u>Desp. Correntes:</u>	<u>Desp. Correntes:</u>
	R\$ 103.972.256,69	R\$ 93.279.037,89	R\$ 75.865.334,49
	<u>Desp. Capital:</u>	<u>Despesas Capital:</u>	<u>Desp. Capital:</u>
	R\$ 95.719.814,56	R\$ 85.044.961,48	R\$ 55.440.306,38
	TOTAL:	TOTAL:	TOTAL:
	R\$ 199.692.071,25	R\$ 178.323.999,37	R\$ 131.305.640,87

Como integrante da administração direta do Poder Executivo Federal, o Inpe se submete à ação fiscalizadora do Tribunal de Contas da União.

1.4.4 Organizações Sociais

As organizações sociais - OS assim qualificadas pelo poder executivo, são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades são dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde e com as quais o poder público pode celebrar contrato de gestão com vistas à formação de parceria entre as partes, para fomento e execução de atividades relativas às áreas acima referidas, com execução fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada, tudo conforme estabelecido na Lei 9.637, de 15 de Maio de 1998.

Trata-se de uma das formas de descentralização da administração pública no contexto de Reforma do Estado Brasileiro, iniciada na década de noventa. Para tanto, a Lei n. 9648, de 27/05/1998 tratou de fazer inserir, dentre as possibilidades de dispensa de licitação estabelecidas no artigo 24 da Lei 8666/93, mais um inciso, cujo texto permite aos órgãos públicos a celebração de contratos de prestação de serviços com as OS:

Lei 8666/93

Art. 24. É dispensável a licitação:

XXIV - para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão. *(Incluído pela Lei nº 9.648/1998)*

Tendo por objetivo o estabelecimento de parceria para o fomento de atividades relacionadas com gestão de programas e projetos estratégicos em CT&I, o Poder Executivo, através do MCTI e com a interveniência da FINEP, firmou e mantém contratos de gestão¹⁰ com 05 Organizações Sociais, cujas atividades são dirigidas à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico.

São elas: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE, Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá – IDSM, Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa – AsRNP, Instituto Nacional de Matemática Pura Aplicada – IMPA e Centro Nacional de Pesquisas em Energia e Materiais/ Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron - CNPEM/ABTLuS.

Em decorrência da formalização daqueles instrumentos, são previstos no orçamento do MCT recursos e bens públicos (estes sob a forma de permissão de uso) necessários ao cumprimento dos contratos de gestão, transferidos diretamente àquelas OS de acordo com o cronograma de desembolso ali previsto, sendo parte pelo MCT e parte pela FINEP, conforme art. 12 da Lei n. 9637/1998 e o próprio instrumento de parceria.

Para se ter uma ideia do montante de recurso público gerido pelas OS por conta do contrato de gestão, de acordo com dados extraídos do relatório do Ministro Relator do processo TC-027.747/2010-7 e que resultou no Acórdão n. 1313/2012¹¹, as transferências efetuadas no período 2009 e 2010, pelo MCT, à OS Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE, foram:

¹⁰ Disponível em: http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/79120/Organizacoes_Sociais.html. Acesso: 03/06/2013.

¹¹ Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=1&doc=11&dpp=30&p=0>. Acesso: 04/06/2013.

Receita Bruta	2010 (R\$)	%	2009 (R\$)	%
Transferências da União	24.600.000,00	83,6	22.630.000,01	88,4
Serviços prestados a terceiros	4.803.233,88	16,3	2.936.887,27	11,5
Recuper de despesa/ressarcimento	8.082,78	0,1	27.342,33	0,1
Total	29.413.326,66	100,0	25.596.238,61	100,0

No final do ano de 1998, o Partido dos Trabalhadores – PT, juntamente com o Partido Democrático Trabalhista – PDT, ajuizaram a Adin 1.923-5/DF, com pedido de liminar, contra a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, e também contra o inciso XXIV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com a redação conferida pela Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998.

Em seu voto pelo indeferimento da medida cautelar, o Min. Gilmar Mendes (2007) assim se referiu:

As Organizações Sociais inserem-se num contexto de Reforma do Estado brasileiro, iniciada na década de noventa e que ainda está sendo implementada. (...)

No Brasil, a redefinição do papel do Estado e sua reconstrução têm importância decisiva em razão de sua incapacidade para absorver e administrar com eficiência todo o imenso peso das demandas que lhe são dirigidas, sobretudo na área social. O esgotamento do modelo estatal intervencionista, a patente ineficácia e ineficiência de uma administração pública burocrática baseada em um vetusto modelo weberiano, assim como a crise fiscal, todos observados em grande escala na segunda metade da década de oitenta, tornaram imperiosa a reconstrução do Estado brasileiro nos moldes já referidos de um Estado gerencial, capaz de resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas. (MENDES, 2007)

No entendimento daquele Ministro, as Organizações Sociais correspondem à implementação do Programa Nacional de Publicização-PNP e, dessa forma, constituem estratégia central da Reforma do Estado Brasileiro.

Portanto, embora entidade de natureza privada, as OS aqui referidas são agentes executores de políticas públicas de CT&I e, nessa condição, estão sob a jurisdição do Tribunal de Contas, no que se refere ao regular emprego dos recursos públicos a elas transferidos por conta dos contratos de gestão.

1.4.5 FAPESP

A Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP (Fapesp, [2009]:XVII) foi instituída pela Lei nº 5.918, de 18 de outubro de 1960 com natureza jurídica de Fundação e regulamentada pelo Decreto nº 40.132, de 23 de maio de 1962, como uma agência de fomento à pesquisa científica no Brasil, com autonomia administrativa e ligada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia do Governo do Estado de São Paulo.

Originalmente, a sua Lei de criação assegurava o repasse à FAPESP de 0,5% da receita tributária do Estado de São Paulo; a partir de 1989, a Constituição do Estado de São Paulo elevou esse percentual para 1%.

Além da transferência do Tesouro Estadual, a FAPESP conta com recursos próprios e recursos de convênios e acordos com órgãos federais e outras agências de financiamento à pesquisa, tanto no exterior (Canadá, Alemanha, Estados Unidos, França, México Portugal, Reino Unido), como no Brasil (CNP , Facepe - Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco, Fapeam - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas, Fapema - Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão, Fapemig - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais e Vitae, Apoio à Cultura, Educação e Promoção Social), com instituições de pesquisa e empresas no Brasil e no exterior.

Todavia, do montante dos recursos disponibilizados para aquela fundação, as transferências do governo estadual ainda tem maior representatividade. De acordo com dados do Relatório de Gestão do exercício 2011 da FAPESP (Fapesp, 2012:22), o total de recursos arrecadados naquele ano representou R\$ 1,032 bilhão, dos quais R\$ 830,18 milhões (80,40%) originaram do tesouro estadual e R\$ 202,37 milhões, de outras receitas (19,60%).

A evolução da receita da FAPESP no período de 2001 a 2011 fica evidenciada na tabela 1.4, em cujos dados percebe-se que, à exceção do exercício de 2009 (decréscimo de 4,52%) houve um aumento significativo da arrecadação, por ano, onde o menor crescimento de receita se deu em 2006 (0,66%) e o maior em 2008 (21,64%), resultando ao final do período num acréscimo acumulado de receita correspondente a 160,91% em relação a 2001.

Tabela 1.4 – FAPESP – Evolução da Receita – Período 2001 a 2011 (em R\$)

Exercício	2001	2002	2003	2004
Receitas	R\$	R\$	R\$	R\$
Transferências do Tesouro	271.398.669,00	301.408.276,00	320.758.535,00	377.304.072,00
Outras receitas	124.345.125,00	117.733.497,00	144.443.222,00	142.716.844,00
Total	395.743.794,00	419.141.773,00	465.201.757,00	520.020.916,00
% de aumento		5,91%	10,99%	11,78%
Exercício	2005	2006	2007	2008
Receitas	R\$	R\$	R\$	R\$
Transferências do Tesouro	415.836.686,00	463.471.016,00	519.757.716,00	623.367.940,00
Outras receitas	175.783.357,00	132.028.702,00	112.692.827,00	145.968.466,00
Total	591.620.042,00	595.499.718,00	632.450.543,00	769.336.406,00
% de aumento	13,77%	0,66%	6,21%	21,64%
Exercício	2009	2010	2011	
Receitas	R\$	R\$	R\$	
Transferências do Tesouro	642.603.884	754.697.237	830.180.998	
Outras receitas	91.945.110	105.373.726	202.371.318	
Total	734.548.994	860.070.963	1.032.552.316	
% de aumento	- 4,52%	17,09%	20%	

Fonte: FAPESP. Relatório de Atividades 2008 e 2011.

Fica evidenciado ainda que, a maior parte dos recursos disponíveis da FAPESP origina de transferência do governo do Estado de São Paulo (1% da receita tributária), correspondendo em 2001 a 68,58% e em 2008 a 81,03% do total arrecadado nos anos respectivos; o restante dos recursos provém das transferências originadas de Convênios e Acordos feitos com Órgãos federais, Agências de Financiamento à Pesquisa nacionais (CNPq, Ministério da Ciência e Tecnologia, etc.) e internacionais.

Por sua vez, a aplicação desses recursos está distribuída em três grupos de objetivos:

- formação de recursos humanos para a pesquisa, por meio de concessão de bolsas;
- apoio à pesquisa acadêmica, por meio de projetos de pesquisa motivados pela curiosidade do cientista e projetos voltados para a modernização da infraestrutura de pesquisa das instituições sediadas no Estado de São Paulo, mediante concessão de auxílios;
- apoio à pesquisa com vistas a aplicações, por meio de projetos que indiquem conexão a curto ou médio prazo com aplicações de interesse econômico ou social.

Quanto às Linhas de fomento financiadas pela FAPESP, demonstra-se no Quadro 6.

Quadro 6 – Linhas de fomento da FAPESP

Item	Programa	Ação
1	Programas Regular	Atendem a demanda espontânea de pesquisadores e são os meios tradicionais e permanentes de fomento da Fundação
2	Programas Especiais	Induzem a pesquisa em áreas fundamentais e a superar carências do Sistema de Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo.
3	Programas de Pesquisa para Inovação Tecnológica	Apoiam pesquisas com potencial de desenvolvimento de novas tecnologias ou que contribuam para a formulação de políticas públicas.

Fonte: FAPESP. Relatório de Gestão 2008. Pág. XIII

Para exemplificar a abrangência da atuação da FAPESP e tomando como referência o exercício 2011, verifica-se que do total arrecadado naquele ano (R\$ 1,32 bilhão) a FAPESP aplicou na atividade fim da Fundação o montante de R\$ 938,73 milhões, concentrando maior volume no Programa Regular (74%), com concessão de Bolsas e auxílios e, dentre os objetivos da Fundação, a maior parte foi aplicada no apoio a projetos de pesquisa acadêmica (61%).

1.4.6 FAPEMAT

À exemplo das demais unidades federativas, o estado de Mato Grosso assegurou no art. 352 da sua Constituição, a obrigação do poder público de promover e incentivar o desenvolvimento científico e tecnológico, a pesquisa básica e a capacitação tecnológica, como consta estabelecido no artigo 218 da Constituição Federal .

Visando atender esse dever constitucional, foi criada a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Mato Grosso – FAPEMAT, pela Lei nº 5.696, de 13/12/1990, posteriormente alterada pela Lei n. 6612, de 21/12/1994, com personalidade jurídica de direito público, tendo como finalidade o amparo e o desenvolvimento da pesquisa humanística, científica e tecnológica no Estado.

Naquele documento legal, ficou estabelecido em seu artigo 5º que os recursos da Fundação seriam:

I - a parcela anual mínima de 2% (dois por cento) da receita tributária do Estado, nos termos do Artigo 354, *caput*, da Constituição Estadual;

II - as rendas de seu patrimônio;

III - os saldos de exercício;

IV - as doações, legados e subvenções;

V - as parcelas que lhe forem contratualmente atribuídas, dos direitos sobre patentes resultantes de pesquisa realizadas com seu custeio.

A distribuição da transferência do repasse obrigatório foi melhor especificada na Emenda Constitucional no. 23, de 26/12/2003, que alterou substancialmente o art. 354 da constituição estadual, passando a vigorar com a seguinte redação:

Art. 354 - O Estado atribuirá dotação correspondente a até 2% (dois por cento) da receita proveniente de impostos, deduzidas as transferências aos municípios, à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Mato Grosso (FAPEMAT) e ao Fundo Estadual de Educação Profissional (FEEP), ficando garantido o mínimo de 0,5% (meio por cento) da citada receita a cada entidade, observando sempre a divisão proporcional das dotações a elas destinadas. (Redação dada pela EC. no 23/2003).

Note-se que o percentual estabelecido no art. 5º, inciso I da Lei 6.612/1994 (parcela anual mínima de 2% da receita tributária do Estado) passou a conflitar com o que foi posteriormente estabelecido no art. 354 da Constituição Estadual, acima reproduzido, após a emenda n. 23/2003: até 2% da receita de impostos para a FAPEMAT e FEED, sendo no mínimo 0,5% para cada um (grifo nosso).

Superadas algumas dificuldades iniciais de instalação, a FAPEMAT passa a ter o seu estatuto aprovado pelo decreto n. 2.110, de 29 de janeiro de 1998 e uma estrutura organizacional definida no decreto n. 431, de 24/08/1999.

O efeito dessa mudança é comentado por Lopes (2008) que assim se expressa:

Com essa sistemática, foi possível tornar efetivo os repasses financeiros para a Fundação, o que a tornou essencial para o fortalecimento das ações de C&T no Estado, anunciando, assim, uma nova era para o desenvolvimento da Política Científica em Mato Grosso. Com a Emenda Constitucional no 23, surgem novos caminhos para o desenvolvimento da política científica em Mato Grosso, uma vez que o 0,5 %, devidamente aplicado, permitiu que os recursos da Fundação atingissem níveis nunca anteriormente presenciados, favorecendo a atuação da Fundação. (LOPES, 2008:76-77)

A atual estrutura organizacional dessa Fundação consta estabelecida no Decreto n. 1.197 de 04/03/2008 e o quadro próprio de pessoal da FAPEMAT conta com, apenas, 01 presidente, 01 Diretor Técnico Científico e 10 servidores, todos eles detentores de cargos comissionados dispendo, ainda, de servidores cedidos de outros órgãos estaduais e estagiários.

Oportuno observar o aspecto preocupante dessa situação: com um número tão escasso de recurso humano e, ainda, não possuindo previsão legal para cargos de natureza efetiva, o órgão fica sujeito à contínua alteração na sua estrutura administrativa, o que pode prejudicar o cumprimento de suas finalidades, como ocorreu na gestão 2009, na visão dos auditores do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso:

Os programas executados pela FAPEMAT, em 2009, todos apresentaram execução orçamentária altamente deficiente. (TCE, 2010:69)

É bem verdade que as despesas administrativas esbarram em algumas limitações, como aquela imposta pelo § 2º do art. 354 da Constituição do Estado, que estabelece o percentual máximo de 10% do seu orçamento:

Art. 354 – (...)

§ 2º Os custos operacionais e de pessoal da Fundação não poderão ser superiores a 10% (dez por cento) de seu orçamento. *(Redação dada pela EC 23, de 2003.)*

Além disso, o decreto estadual nº. 2110/98 restringiu, ainda mais, os gastos dessa natureza, estabelecendo o teto de 5% do seu orçamento anual.

Por outro lado, verifica-se que os recursos transferidos pelo governo do Estado à FAPEMAT e ao FEEP, também não vem obedecendo o limite mínimo constitucional.

Em 2009 o total transferido pelo governo do estado de Mato Grosso à FAPEMAT correspondeu a 0,38% , apenas, do total de impostos arrecadados no mesmo ano, como se demonstra no quadro 7.

Naquela ilustração, verifica-se que o valor transferido à FAPEMAT em 2009, acrescido do montante repassado ao Fundo Estadual de Ensino Profissionalizante – FEEP, no mesmo exercício (R\$ 164 mil), totaliza R\$ 16 milhões e novecentos mil (correspondente a 85,46% do total da receita daquela Fundação), representando 0,38% do total da receita de impostos arrecadada pelo Governo do Estado.

Quadro 7 – Demonstrativo da relação entre o limite máximo da transferência obrigatória do Governo do Estado/MT à FAPEMAT e a transferência efetiva. Exercício base: 2009

EXERCÍCIO 2009 – TRANSFERÊNCIA À FAPEMAT				
PREVISÃO CONSTITUCIONAL – Art. 354			TOTAL TRANSFERIDO	
TETO MÁXIMO				
Receita de impostos Arrecadada	Valor	Percentual em relação à arrecadação de impostos	Valor	Percentual em relação à arrecadação de impostos
R\$ 4.404.430.298,72	R\$ 88.088.605,96	2%		
TETO MÍNIMO				
	Valor	Percentual em relação à arrecadação de impostos	R\$ 16.830.555,58	0,38%
	22.022.157,49	0,5%		

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados extraídos do relatório de auditoria realizada pelo TCE/MT na gestão 2009 da FAPEMAT e do Governo do Estado de Mato Grosso – Processo n. 5863-7/2010 e 7001-7/2010(TCE/MT, 2010a), respectivamente.

Em 2010 essa situação se agravou ainda mais pois os recursos transferidos pelo tesouro estadual à FAPEMAT totalizaram R\$ 13 milhões e 800 mil, representando, tão somente, 0,29% do total da receita de impostos (redução de 18% em relação a 2009), como se observa no quadro 8.

Quadro 8 – Demonstrativo da relação entre o limite máximo da transferência obrigatória do Governo do Estado/MT à FAPEMAT e a transferência efetiva. Exercício base: 2010

EXERCÍCIO 2010 – TRANSFERÊNCIA À FAPEMAT				
PREVISÃO CONSTITUCIONAL – Art. 354			TOTAL TRANSFERIDO	
TETO MÁXIMO				
Receita de impostos Arrecadada	Valor	Percentual em relação à arrecadação de impostos	Valor	Percentual em relação à arrecadação de impostos
	R\$ 96.145.612,04	2%		
TETO MÍNIMO				
R\$ 4.807.280.602,89	Valor	Percentual em relação à arrecadação de impostos	R\$ 13.831.625,14	0,29%
	R\$ 24.036.403,01	0.5%		

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados extraídos do relatório de auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso na gestão 2010 da FAPEMAT e do Governo do Estado de Mato Grosso – Processo n. 3958-6/2011 e 60844/2011 (TCE, 2011b), respectivamente.

Em 2011, o percentual repassado pelo Tesouro Estadual retornou ao patamar de 2009, ou seja, 0,38% do total de receita tributária arrecadada pelo Estado (deduzidas as transferências municipais), como se verifica no quadro 09.

Quadro 09 – Demonstrativo da relação entre o limite máximo da transferência obrigatória do Governo do Estado/MT à FAPEMAT e a transferência efetiva. Exercício base: 2011

EXERCÍCIO 2011 – TRANSFERÊNCIA À FAPEMAT				
PREVISÃO CONSTITUCIONAL – Art. 354			TOTAL TRANSFERIDO	
TETO MÁXIMO				
Receita de impostos Arrecadada (deduzidas as transferências aos municípios)	Valor	Percentual em relação à arrecadação de impostos	Valor	Percentual em relação à arrecadação de impostos
R\$ 5.415.281.191,84	R\$ 108.305.623,83	2%		
TETO MÍNIMO				
	Valor	Percentual em relação à arrecadação de impostos	R\$ 20.633.231,42	0,38%
	27.076.405,95	0,5%		

Fonte: Elaborado pela Autora a partir do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governador do Estado de Mato Grosso Exercício 2011 - processo n. 6736-9/2012 (TCE, 2012:245) e Balanço Orçamentário 2011 FAPEMAT - Relatório Fiplan

Esse descumprimento constitucional, por parte do Governo do Estado de Mato Grosso, não foi objeto de apontamento da auditoria feita pelo Tribunal de Contas nas contas anuais daquele Poder Executivo (Processo n. 70017/2019, 60844/2011 e 67369/2012, respectivamente).

Para destinação dos recursos sob a sua responsabilidade, as atividades da FAPEMAT foram inseridas no Programa de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-PRODECIT, um dos cinco eixos do Plano de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso e que se apoia em 04 temas:

- Popularização da Ciência – apoio à criação de salas e museus de ciência, bibliotecas, arquivos, entre outros, visando garantir à população o acesso às informações sobre C&T no Estado;
- Apoio à Pesquisa Científica – concessão de auxílio financeiro a projetos de pesquisa; eventos científicos; participação de pesquisadores em eventos nacionais e internacionais, bem como publicações que envolvam a área C&T.
- Estímulo à Inovação Tecnológica – apoio a pesquisas em pequenas e médias empresas, criação de incubadoras de projetos, projetos de arranjos produtivos locais, constituição de polos tecnológicos no Estado e desenvolvimento de tecnologias apropriadas para micro, pequenas e médias empresas.
- Formação Técnico-Científica – apoio à qualificação permanente de jovens e adultos por meio da concessão bolsas de estudos pela FAPEMAT.

Como mecanismo de implementação, o PRODECIT foi organizado em duas linhas de atuação, uma de Apoio Administrativo e a outra de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

1.5 Conclusões do Capítulo

Em que pese diferentes posições a respeito da associação entre a intensidade de P&D e o crescimento de um país, é certo que um ambiente favorável ao avanço da ciência e tecnologia depende de um sistema de inovação eficiente integrado, não só pelas firmas, redes de interação, agências governamentais, universidades, institutos de pesquisa, laboratórios de empresas, atividades de cientistas e engenheiros, instituições financeiras, como também por aspectos da estrutura econômica, tais como: sistema de produção, sistema de comercialização e o sistema de financiamento.

Como parte do sistema de inovação, o poder público se destaca no seu papel de ofertante de infraestrutura de apoio à inovação, formulando políticas eficientes traduzidas em leis e regulamentos que podem restringir ou incentivar a inovação.

Embora as políticas públicas brasileiras voltadas para o desenvolvimento da capacidade científica e tecnológica do país tenham começado a se delinear nas décadas de 60 a 80 (elaboração do I PND, I PBDCT, II e III PBDCT's), esse esforço nacional ficou mais evidente a partir de 1990, com a edição da Lei nº 8.010/90, que estabeleceu a isenção de impostos de importação e sobre produtos industrializados e do adicional ao frete para produtos destinados à pesquisa científica e tecnológica.

As leis de incentivos fiscais à inovação que se seguiram, tendo como foco a importação de bens de informática, o setor industrial e o agropecuário que realizam P&D, também cuidaram de estimular o depósito de patente no INPI, medidas que visam a fortalecer e expandir a base industrial brasileira, e incentivar as parcerias entre universidades, institutos de pesquisa e empresas.

Especialmente a Lei de inovação examinada neste capítulo que, representando mais um instrumento de incentivo a esse segmento, dá ênfase à construção de ambientes especializados e cooperativos de inovação, em particular às instituições científicas e tecnológicas ICT's, agências de fomento e setor privado e, ainda, possibilita o exercício do poder discricionário do agente público na implementação do seu poder de compra.

Destaque para a Lei do Bem (Lei n. 11.196/2005) que simplificou os procedimentos de acesso das empresas aos benefícios de incentivos fiscais, mas que, por outro lado, ainda não foi capaz de diversificar a estrutura setorial do desenvolvimento tecnológico nacional, concentrando-se em segmentos historicamente sólidos da estrutura produtiva brasileira: petrolífero, automobilístico e aeronáutico. O fato da dedução das despesas prevista no artigo 17 referir-se ao lucro real e não ao lucro presumido (como adotado pelas pequenas empresas) pode explicar essa concentração setorial.

As previsões legais analisadas neste capítulo nada mais são do que a implementação do que consta estabelecido no § 4º do art. 218 da Constituição Federal (Brasil, 1998), transcrito no início deste trabalho, quanto à necessidade de lei apoiar e estimular as empresas que invistam em pesquisa e criação de tecnologia adequada ao País.

Contudo, são os fundos setoriais, iniciados com o CT-Petro (1997), que se firmaram como mecanismos inovadores de estímulo ao fortalecimento do sistema de C & T nacional, colaborando com a cadeia do conhecimento entre os setores.

Como verificado, todos esses fundos setoriais representam instrumentos da política pública brasileira para estimular e fortalecer o sistema de ciência e tecnologia do país, mediante a garantia de recursos para esse fim, para a qual participam diversos segmentos. Os fundos setoriais também permitem a desconcentração das atividades de pesquisa e inovação disseminando-as para todas as regiões, além de promover maior sinergia entre as universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo.

Embora seus objetivos abranjam áreas diversificadas, os fundos setoriais apresentam em comum a forma de operacionalizar seus recursos, tais como: vinculação de receitas (não podem ser transferidos entre si), plurianualidade (o apoio a ações e projetos podem ser superior a 01 ano fiscal), gestão compartilhada (Comitês Gestores são constituídos por representantes de ministérios, das agências reguladoras, da comunidade científica e do setor empresarial) e fontes de recursos diversificadas (royalties, compensação financeira, licenças, autorizações, etc.).

O estudo aqui desenvolvido demonstrou parte dos principais instrumentos que a PNCTI brasileira dispõe para propiciar um ambiente favorável à inovação e, conseqüentemente, promover o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica.

Por sua vez, as entidades responsáveis pelo gerenciamento de tais instrumentos - FINEP, CNPq, FAPESP e FAPEMAT, bem como os institutos de pesquisa e as organizações sociais examinadas neste capítulo, são responsáveis pelo desempenho de, pelo menos três, das quatro estratégias estabelecidas nos artigos 218 e 219 da Constituição Federal, quais sejam: apoio à formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, estímulo às empresas que invistam em pesquisa e criação de tecnologia e pesquisa tecnológica voltada preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

Também ficou evidente que a implementação de tais instrumentos depende, em grande parte, dos recursos captados de origens variadas, desde transferências feitas diretamente pelo governo (Estadual ou Federal) até aqueles originados de convênios feitos com outras entidades, porém todos provenientes de uma única fonte, tesouro público.

Se por um lado pareceu preocupante o fato do mecanismo da encomenda pública estabelecido no artigo 20 da Lei 10.973/2004 ainda não ter sido implementado no Brasil, o estudo demonstrou também que, mesmo entre a maioria dos países da EU, esse instrumento de poder de compra governamental ainda não representa uma estratégia comumente empregada pelos demais estados-membros, podendo ser visto no Reino Unido, Suécia, Holanda, USA e em alguns países asiáticos.

As políticas públicas aqui abordadas representam a atuação do Poder Público integrando o Sistema Nacional de Inovação, como um incentivador ao fortalecimento do sistema, disponibilizando diversos instrumentos de fomento.

Aumentar esses mecanismos é preocupação no âmbito da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação – ENCTI para o período de 2012 a 2015 (MCTI, 2012a) que contempla, dentre seus principais objetivos, reduzir a defasagem tecnológica em relação aos países centrais, a partir de uma ampliação dos recursos públicos destinados ao desenvolvimento da base científica nacional e de inovação tecnológica, representando uma crucial mudança de patamar no financiamento a C,T&I no Brasil.

Para tanto, aquela ENCTI prevê que, a curto prazo, o financiamento do esforço tecnológico terá que vir do aumento das dotações orçamentárias, identificação e criação de novas fontes de provisão de recursos para a inovação, aprimoração de todo o arcabouço institucional de financiamento e garantia de uma parcela significativa e estável do orçamento público para o suporte a C,T&I com a criação de novos Fundos Setoriais, incremento de receitas de alguns dos fundos já existentes, em função de novos critérios de reorientação de receitas (como nos casos da CIDE Tecnológica), de fontes instáveis de receitas (como nos casos do Fundo Setorial Espacial e do de Transporte) e de mudanças nos marcos regulatórios (setor Mineral e setor de Petróleo e Gás Natural).

Isso significa que haverá mais investimento público de incentivo à inovação, como parte da política científica brasileira e que, tratando-se de recursos públicos, quaisquer que sejam os instrumentos de fomento à ciência, tecnologia e inovação do país, o arcabouço legal em vigor exige a observância aos princípios constitucionais de impessoalidade, moralidade, publicidade, legalidade, economicidade, cujo implemento dessa condição cabe aos Tribunais de Contas confirmar no exercício do controle externo a eles conferido pelos artigos 70 e 71 da C. F.

Por outro lado, as atividades de CT&I e P&D são permeadas de singularidades que lhes conferem um estatuto especial, cujos resultados dependem do reconhecimento de mérito e competência; e a validação externa do mérito é essencial, não podendo os Tribunais de Contas ignorar esse aspecto.

Para tanto, a aferição da contribuição ao avanço e à consolidação do conhecimento científico e desenvolvimento tecnológico deve representar um critério importante na fiscalização empreendida por aquelas entidades de controle externo.

Antes, porém, de aprofundar nessa questão, necessário examinar a inserção daqueles órgãos de controle no contexto político e administrativo, assunto que é tratado no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 2 – O PAPEL DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE DE CONTAS NA ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DO ESTADO

A liberdade política só se encontra nos governos moderados. Mas ela nem sempre existe nos Estados moderados; só existe quando não se abusa do poder; mas trata-se de uma experiência eterna que todo homem que possui poder é levado a dele abusar; ele vai até onde encontra limites. Quem, diria! Até a virtude precisa de limites. (MONTESQUIEU¹²)

Apresentados os principais instrumentos da PNCTI e alguns de seus operadores e, ainda, confirmada a natureza pública do seu financiamento, resta indagar se o controle exercido pelos Tribunais e Contas é essencial ao desenvolvimento científico do país, cuja resposta espera-se obter ao final desta pesquisa.

Com esse propósito, necessário antes examinar a identidade daquelas Instituições Superiores de Controle, sob o mais variado aspecto, abrangendo desde a sua origem, atribuições, estruturação, até a sua inserção na organização política do Estado, com a finalidade de permitir uma melhor compreensão sobre o assunto.

Para situar os Tribunais de Contas no cenário descrito neste trabalho, serão também analisados os tipos de controles existentes na esfera pública visando entender o papel exercido por aquelas Entidades no contexto de políticas públicas e delimitar o seu campo de atuação, tendo como ponto de partida conhecer a finalidade do Estado e como se dá a sua organização no contexto político.

2.1 Estado: Funções e Organização Política

Além das funções básicas presentes na maioria dos Estado, e que se resumem na executiva, legislativa e judiciária, no Brasil, a Constituição Federal tratou de defini-las mais especificamente, quando estabeleceu em seu artigo 3º os objetivos fundamentais da República: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos e sem discriminação.

¹² “O Espírito das Leis” - Montesquieu

Portanto, o Estado brasileiro tem a função de alcançar esses objetivos fundamentais e à ciência, tecnologia e inovação cabe contribuir na sua área de atuação para o atingimento de tais objetivos: a prática científica propicia o avanço tecnológico que, por sua vez, interfere no bem estar social e promove o desenvolvimento do país.

Para cumprir sua função constitucional, a estrutura político-administrativa do Estado brasileiro se organizou em União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, os quais são administrados observando os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, como estabelecem os dispositivos daquela Constituição.

O exercício das funções básicas do Estado brasileiro é responsabilidade dos três poderes, organizados em Legislativo, Executivo e Judiciário, cada qual com as suas atribuições, também definidas na Constituição Federal.

Ao Poder Legislativo, especialmente, foram designadas as funções de dispor sobre todas as matérias de competência da União (art. 48) e de exercer fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, mediante controle externo (art. 70), esta última com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 71).

Portanto, tem-se aí, o Tribunal de Contas inserido na organização política do Estado, como órgão de controle externo nas relações de *accountability*¹³, no sentido de monitorar a gestão pública sob os mais variados aspectos, como se verá na seção seguinte.

¹³ Conforme consta no Manual de Auditoria do TCU, o termo *accountability*, que não possui tradução precisa para o nosso idioma, representa, segundo definição extraída do Manual de Auditoria Integrada do Escritório do Auditor-Geral do Canadá (OAG), a obrigação de responder por uma responsabilidade outorgada. Pressupõe a existência de pelo menos duas partes: uma que delega a responsabilidade e outra que a aceita, mediante o compromisso de prestar contas sobre como essa responsabilidade foi cumprida. O termo sintetiza a preservação dos interesses dos cidadãos por meio da transparência, responsabilização e prestação de contas pela administração pública.

2.2 A percepção dos Órgãos de Controle de Contas como mecanismo de atuação do Estado – A necessidade do controle dos gastos públicos

Remonta de longa data a preocupação com o exercício do controle sobre o poder.

Montesquieu (2000) ao defender que a liberdade política não consiste em se fazer o que se quer, mas em fazer tudo o que as leis permitem, já destacava a necessidade de limitar o poder:

Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder. Uma constituição pode ser tal que ninguém seja obrigado a fazer as coisas a que a lei não obriga e a não fazer aquelas que a lei permite. (MONTESQUIEU, 2000)

Limitar o poder, em seu sentido amplo (*lato sensu*) inclui, não só evitar práticas de poder absoluto, como também realizar o acompanhamento dos gastos públicos.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada em 26/08/1789 pela Assembleia Nacional Constituinte da França Revolucionária, que serviu de base para a Declaração Universal dos Direitos Humanos promulgada pelas Nações Unidas, já previa em seu artigo 15:

Artigo 15o- A sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração.

Nesse mesmo sentido, a Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI¹⁴ (2009) , ao estabelecer a estrutura geral das normas de auditoria baseada nas declarações de Lima e de Tóquio, nas declarações e relatórios aprovados por aquela Organização em vários Congressos e no relatório do Grupo de Especialistas em Contabilidade e Auditoria Públicas dos países em desenvolvimento junto às Nações Unidas, enfatiza que:

¹⁴ International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI. Organização autônoma, independente e apolítica, criada como uma instituição permanente para fomentar o intercâmbio de ideias e experiências entre as Entidades Fiscalizadoras Superiores dos países membros, no que se refere a auditoria governamental. Tem sua sede em Viena, Áustria e é composta de 190 países membros, dentre os quais, o Brasil, representado pelo Presidente do Tribunal de Contas da União Disponível em: www.intosai.org/

A prestação de contas por parte de pessoas ou entidades que gerem recursos públicos, está cada vez mais na consciência de todos de maneira que haja uma maior necessidade dessa exigência ser aplicada corretamente e com eficiência . (INTOSAI, 2009)

Obrigar o gestor a prestar contas é uma das formas do cidadão exercer o controle sobre a administração pública.

No Brasil, a Constituição de 1891 fazia uma referencia a responsabilidade do administrador pela probidade de sua gestão, porém não previa em nenhum de seus dispositivos, qualquer imposição para o gestor de prestação de contas. Somente a partir da Constituição de 1934 essa obrigatoriedade foi estabelecida no seu artigo 7º.

Na atual Constituição Brasileira, o dever da prestação de contas por todos aqueles responsáveis pela gestão do erário está claramente estabelecido no parágrafo único do seu artigo 70 :

Art. 70 -
Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

E, embora a prerrogativa de exigir a prestação de contas não esteja explicitada dentre os Direitos Fundamentais de todo o cidadão, elencados nos seus artigos 5º a 11º da Constituição Federal, o seu exercício fica garantido de forma subjetiva, no texto do § 2º do seu artigo 5º:

Constituição Federal

5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, **garantindo-se aos brasileiros** e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 2º - **Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados**, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. *(destacou-se)*

Por sua vez, consta definido como princípio constitucional, na alínea *d* do inciso VII do artigo 34 da Constituição Federal a obrigação, pela administração pública, de prestar contas:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;

b) direitos da pessoa humana;

c) autonomia municipal;

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. *Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000 – (Destacou-se)*

Portanto, pode-se afirmar que exigir a prestação de contas do gestor público, ou a *accountability*, é direito fundamental do cidadão brasileiro previsto na Constituição Federal e tem como finalidade controlar a aplicação dos recursos públicos.

Referindo-se ao assunto, Weber (1999:564) lembra que os dirigentes da administração tem que resolver continuamente problemas políticos; e controla-los nessa área é a primeira tarefa fundamental do Parlamento. Concentrado o poder nas mãos daqueles por ele denominado líderes políticos, surge a necessidade de conter os possíveis excessos, mediante a aplicação de mecanismos de controle.

E essa preocupação remonta de longa data. Para Speck (2000), seja para limitar o poder, ou aumentar a eficiência da administração, o controle já ocorria na fase do absolutismo e das repúblicas constitucionais da Europa dos séculos XVIII e XIX.

Como exemplos de instituições criadas naquela época com a finalidade de aumentar a eficiência da administração, descreve o autor:

Podemos citar como um dos exemplos o caso da General-Rechen -Kammer, introduzida na Prússia pelo monarca Guilherme I, em 1.714. Dentro desse mesmo contexto, devemos entender a criação de instituições de controle por outros regimes absolutistas, como no caso do Império Austro-Húngaro, em 1761. Outros citam o Tribunal de Cuentas, na Espanha, criado no século XV, como um dos primeiros casos de uma instituição específica de controle, fundada a partir de preocupações da administração com o bom uso dos recursos públicos. (SPECK, 2000:32-33).

Quanto às instituições estruturadas com a preocupação de limitação de poder, Speck (2000) menciona a Inglaterra que criou, em 1861, o Comitê de Contas Públicas no parlamento britânico, para acompanhar as contas da administração.

De todo o modo, a necessidade do controle, seja qual for a motivação, se deve, em grande parte, à dificuldade dos detentores de poder em tratar a coisa pública.

Ao abordar o desenvolvimento do processo político brasileiro, Holanda (1995:145) lembra que no Brasil, onde predominava a família do tipo patriarcal, não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público.

O exercício de poder onde o público e o privado se confundem representa o que Weber define como dominação tendente ao patrimonialismo, onde o direito dos associados, converte-se em seu direito próprio, apropriado por ele da mesma forma (em princípio) que um objeto possuído de natureza qualquer. Nas palavras do autor, dominação patrimonial é toda aquela “[...] que, originalmente orientada pela tradição, se exerce em virtude de pleno direito pessoal “. (WEBER, 2009:152).

Portanto, a sobrevivência do Estado moderno ocidental depende de uma visão muito nítida, por parte do gestor, da linha que separa o público e o privado. Como enfatizado por Holanda (*Op. cit.* P. 141), o Estado não é uma ampliação do círculo familiar nem de certas vontades particularistas, de que a família é o melhor exemplo.

Para aquele autor, não existe entre o círculo familiar e o Estado uma gradação, mas antes uma descontinuidade e até uma oposição e assim define o nascimento do Estado:

Há nesse fato um triunfo do geral sobre o particular, do intelectual sobre o material, do abstrato sobre o corpóreo ... (HOLANDA,1995:141)

Esse aspecto representa apenas uma das justificativas para a necessidade do controle sobre as gestões públicas.

Além disso, é preciso que no trato da coisa pública, a eficiência e a eficácia, sejam os principais nortes dos administradores e o lucro, sob a forma de ganho social, deve ser perseguido em todas as ações públicas.

Nesse sentido, Weber (1999:530) compara o Estado moderno a uma empresa e, como tal, há uma dependência hierárquica de seus funcionários baseado no fato dos instrumentos e recursos monetários indispensáveis à existência econômica concentrarem-se no poder de disposição dos empresários/políticos.

Como toda grande empresa, o estado tem objetivos fundamentais que estão claramente definidos no artigo 3º da Constituição Federal, traduzidas em metas a serem atingidas, a partir das quais se traçam as trajetórias da atuação pública e cujo cumprimento deve ser monitorado.

No âmbito privado, o monitoramento ocorre de diversas formas, dentre elas, o controle interno exercido pelas auditorias independentes que, mais do que uma obrigação imposta por lei, representa um importante instrumento para seus sócios identificarem possíveis contingências nos registros contábeis que prejudiquem a obtenção de lucro e, até, da sobrevivência da empresa.

Dando sequência a analogia aqui referida, é de se supor que a sociedade, na condição de acionista majoritária dessa grande empresa denominada Estado, também deve dispor de mecanismos para exercer o monitoramento/controle da sua gestão.

Almeida (1999:26) faz uma interessante comparação entre os controles operando tanto na esfera pública, quanto na privada, representada na figura 2 e que pode ser traduzido da seguinte forma.

O sujeito ativo, que é proprietário dos recursos (Sociedade, na esfera pública e acionistas, na esfera privada) confere ao seu preposto (na esfera pública, aos órgãos de controle externo e interno e na esfera privada, à auditoria interna ou auditoria independente) poderes para que eles exerçam o controle externo/interno sobre os responsáveis pela gestão do recurso (na esfera pública, governos; na esfera privada, Empresa).

Figura 2 – Fluxo comparativo dos controles da esfera pública e da esfera privada.

a) Sujeito Ativo - proprietário dos recursos (sociedade) ou seus representantes (órgãos legislativos)

Na esfera pública

a.1) - Congresso/demais órgãos Legislativos

- Constituição/Lei Orgânica

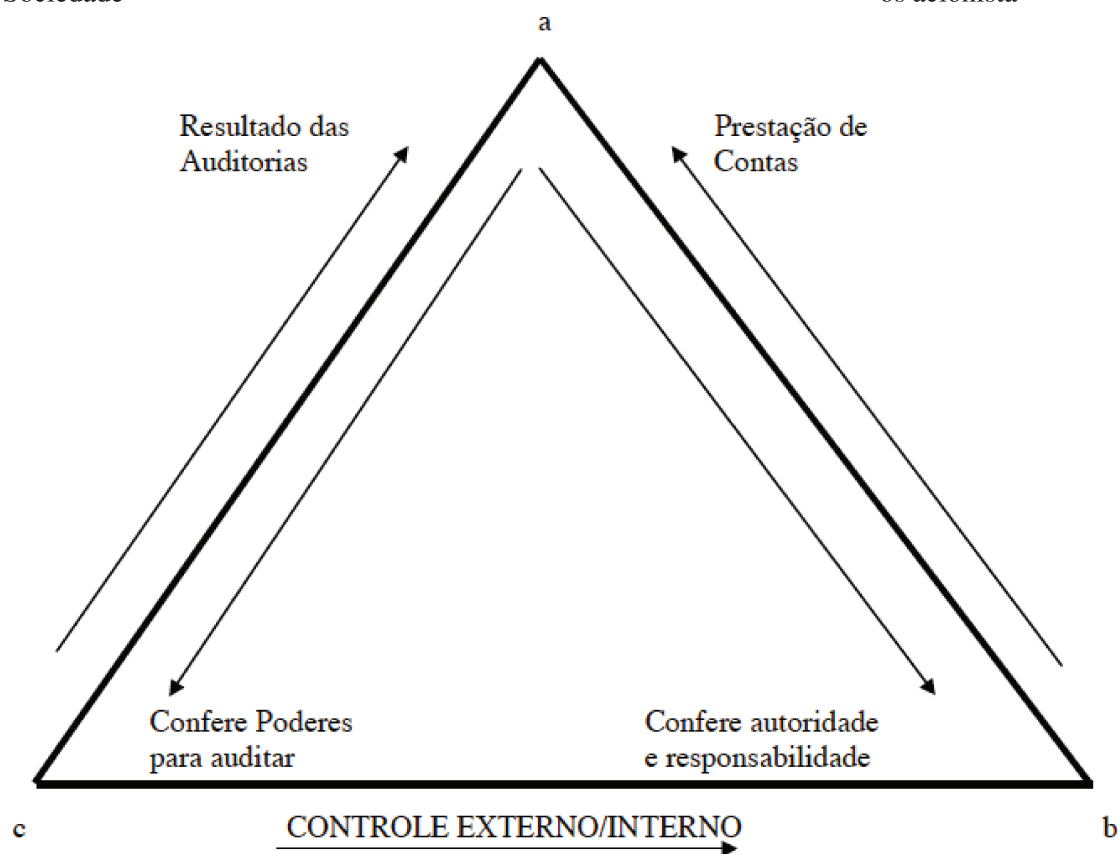
- Sociedade

Na esfera privada

a.2) - Assembleia Geral

e Conselhos, representando

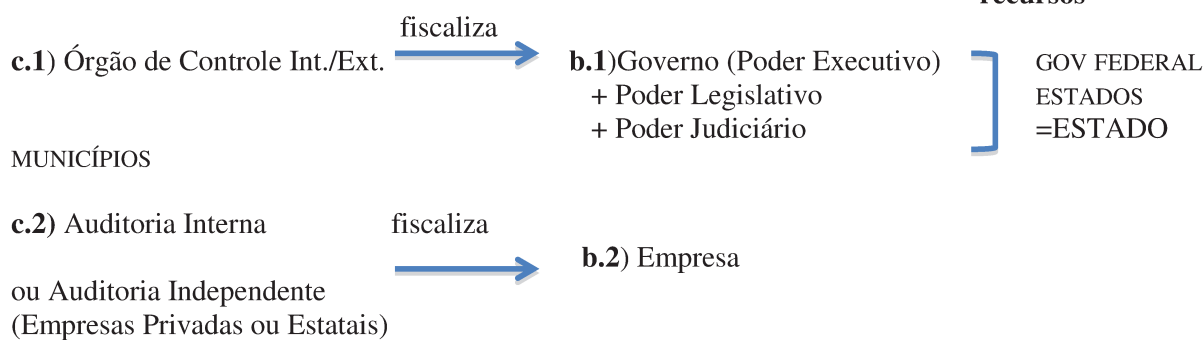
os acionista



Onde:

c) Preposto do Sujeito Ativo:

b) Sujeito Passivo responsável pela gestão dos recursos



Fonte: Almeida, Francisco Carlos Ribeiro, Revista do TCU n. 80/1999, p. 26

Com esse fluxo de procedimentos, do ápice dessa pirâmide o sujeito ativo obtém uma visão ampla e detalhada do andamento dos negócios, permitindo conferir o atingimento das metas e se a forma da gestão dos recursos está alinhada com a missão da empresa para, se o caso, adotar medidas de contingenciamento, rever estratégias e planejamentos, demitir gestores e substituí-lo por outros e adotar medidas para ressarcimento de dano causado ao seu caixa e para punições cabíveis.

Tanto na esfera pública, quanto na privada, o responsável pela gestão dos recursos tem a obrigação de apresentar a prestação de contas da sua gestão à Sociedade (na esfera pública) e à Assembleia Geral e Conselhos (na esfera privada), sobre a qual o controle externo e interno irá se basear para realizar a auditoria, encaminhando o respectivo resultado ao proprietário dos recursos (sociedade e acionistas, respectivamente).

Conforme se verificou, na esfera pública tais mecanismos se materializam sob a forma de controle externo e controle interno, nos termos do artigo 70 da Constituição Federal:

Constituição Federal

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo **Congresso Nacional**, mediante **controle externo**, e pelo sistema de **controle interno** de cada Poder.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

Portanto, o exercício do controle, seja externo ou interno, representa uma forma de atuação do poder do Estado sobre todas as administrações públicas, incluindo a de ciência, tecnologia e inovação. As especificidades de cada um desses controles serão vistas na seção seguinte.

2.3 - Tipos de controle público: Interno e Externo

Na esfera pública, o monitoramento das atividades do Estado é feito mediante dois tipos de controle: interno e externo.

Para uma melhor compreensão da atuação de um e outro, necessário examinar as competências legais e estabelecer as delimitações de suas atividades.

Controle Interno

O controle interno representa atividade obrigatória na estrutura do Estado, cuja finalidade consta disposta nos inciso do artigo 74 da Constituição Federal, como se verifica:

Constituição Federal

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de **controle interno** com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - **apoiar o controle externo** no exercício de sua missão institucional.
(destaques adicionados)

Nessa condição, cabe a cada um dos poderes da esfera federal, estadual e municipal estruturar o seu sistema de controle interno de forma integrada entre eles.

Na União, o sistema de controle interno do Poder Executivo foi regulamentado pelo Decreto 3.591, de 06 de setembro de 2000 e suas alterações e estruturado pela Lei 10.180, de 06 de fevereiro de 2001 e alterações, e está sob a orientação normativa e supervisão técnica da Controladoria Geral da União, órgão criado pela Medida Provisória n. 103, de 30 de dezembro de 2002, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de Maio de 2003. Seguindo esse exemplo, as demais esferas da federação foram também implantando o seu próprio sistema de controle interno.

Controle Externo

Segundo Fernandes (2008:99), sistema de controle externo pode ser conceituado como

um conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades e recursos próprios, não integrados na estrutura controlada, visando fiscalização, verificação e correção de atos. (FERNANDES, 2008:99)

Por seu turno, o controle externo foi definido na CRFB (art. 70), como sendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, e, ainda, quanto à observância aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37), cuja competência é do Congresso Nacional, que a exerce com o auxílio do TCU (art. 71).

Em decorrência da previsão contida no Art. 75 daquela Carta Magna, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cuidaram de repetir os textos daquela seção constitucional, em suas próprias Constituições Estaduais, na do Distrito Federal e nas Leis Orgânicas Municipais, quanto à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas das respectivas esferas administrativas, no que coubesse.

Na esfera pública o sistema de controle interno abrange, não apenas a controladoria geral de cada esfera, mas todo o tipo de gerenciamento integrante da entidade governamental, capaz de garantir um supervisionamento efetivo; o controle externo se situa na ponta final da organização linear dessa série de controles, significando que o escopo da sua atuação depende do grau de confiabilidade oferecido pelo sistema de controle interno do órgão auditado.

As competências do controle interno e do controle externo podem melhor serem vislumbradas no quadro 10.

Da leitura desse quadro, o que se percebe é que, na esfera pública, ao controle interno cabem as atividades relacionadas a um monitoramento das ações governamentais, como forma de apoio ao próprio administrador controlado e ao Tribunal de Contas, como se verifica pela natureza dos verbos utilizados: avaliar, comprovar, exercer o controle, apoiar, fornecer informações, apurar ilegalidades, elaborar prestação de contas, criar condições. Ou seja, o controle interno tem caráter opinativo ou consultivo e nenhum poder jurisdicional.

Quadro 10 – Competências do Controle Interno e Controle Externo

COMPETÊNCIAS	
CONTROLE INTERNO (Controladorias)	CONTROLE EXTERNO (Tribunais de Contas)
Art. 74 da Constituição Federal e Artigos 20 e 24 da Lei n. 10.180/2001 1 - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; 2 - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; 3 - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; 4 - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. 5 - fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo, inclusive ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos dos Orçamentos da União, quanto ao nível de execução das metas e objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento; 6 - avaliar a execução dos orçamentos da União; 7 - fornecer informações sobre a situação físico-financeira dos projetos e das atividades constantes dos orçamentos da União; 8 - realizar auditoria sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados; 9 - apurar os atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais e, quando for o caso, comunicar à unidade responsável pela contabilidade para as Providências cabíveis; 10 - realizar auditorias nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais; 11 - avaliar o desempenho da auditoria interna das entidades da administração indireta federal; 12 - elaborar a Prestação de Contas Anual do Presidente da República a ser encaminhada ao Congresso Nacional, conforme art. 84, XXIV da C.F. 13 - criar condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos oriundos dos orçamentos da União. 14 - Dar ciência ao Tribunal de Contas de qualquer irregularidade ou ilegalidade que tiverem conhecimento, sob pena de responsabilidade solidária.	Art. 70, 71 e 161, parágrafo único da Constituição Federal 1- Fiscalizar as aplicações de subvenções e a renúncia de receitas; 2 - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; 3 - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; 4 - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público (exceto as nomeações para cargo em comissão), e as concessões de aposentadorias, reformas e pensões; 5- realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades ; 6 - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta; 7 - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao DF ou a Município; 8 - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; 9 - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções e multa proporcional ao dano ao erário, conforme lei. 10 - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

Quadro 10 – Competências do Controle Interno e Controle Externo

(continua)

Art. 59 da Lei Complementar n. 101/2000

Fiscalizar o cumprimento da L. C. referente a:

- 1 - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- 2 - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- 3 - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite dos arts. 22 e 23;
- 4 - providências tomadas, conforme art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- 5 - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as dessa Lei Complementar;
- 6 - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

Art. 59 da L. C. 101/2000

Fiscalizar o cumprimento da L. C. referente a:

- 11 - **sustar**, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- 12 - **representar** ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.
- 13 - Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras.
- 1 - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- 2 - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- 3- medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite dos 22 e 23;
- 4 - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- 5 - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
- 6 - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver

Fonte: Elaboração própria com base nas Lei n. 10.180/2001, L. C. n. 101/2000 e na Constituição Federal.

Por sua vez, ao controle externo, além de algumas tarefas coincidentes com a do controle interno (apreciar, fiscalizar, realizar auditoria), são atribuídas outras que dão à aquelas Entidades responsáveis pelo seu exercício, o grande diferencial, pois somente a elas cabem **apreciar** as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República (nos Estados, pelo Governador e nos Municípios, pelo Prefeito) e **emitir** sobre elas o **parecer prévio**, **julgar** as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, **aplicar sanções** previstas em lei aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas e **sustar** execução do ato impugnado, se não atendido (*destacado pela autora*).

Além disso, por força do disposto no § 3º do art. 71 da Constituição Federal, todas as decisões do Tribunal de Contas que impor débito ou aplicar multa ao seu jurisdicionado, tem a eficácia de título executivo:

Constituição Federal

Art. 71 -

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

Portanto, estas representam competências exclusivas do Tribunal de Contas, que possuem caráter decisório e poder coercitivo e jurisdicional.

Por essas competências tão específicas, inclusive, é que se optou por pesquisar neste trabalho, os efeitos do exercício do controle externo (e não do controle interno) na gestão pública da CT&I.

2.4 Entidades de Fiscalização Superiores – EFS de alguns Países: Constituição e Forma de atuação

De acordo com a Organização Internacional da Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI,¹⁵ as Entidades Fiscalizadoras Superiores - EFS são as instituições públicas de um Estado ou de uma organização supranacional que exercem, de acordo com as leis ou outros atos formais da organização estatal ou supranacional de forma independente - com ou sem competência judicial - a função máxima de controle financeiro do Estado ou de uma organização supranacional seja qual o seu nome, forma de incorporação ou organização.

Tais EFS integram o que se denomina de sistema de controle externo e embora as suas categorias variem entre alguns autores, neste trabalho optou-se por utilizar a de Tavares J. (2007) que classifica o sistema de controle externo, quanto à estrutura, organização, poderes e relacionamento com outros órgãos do Estado, basicamente em três sistemas de órgãos supremos de controle financeiro:

- Sistema de Tribunal de Contas;
- Sistema de Auditor Geral; e
- Sistema misto Tribunal de Contas/Auditor-Geral.

¹⁵ Disponível em: www.intosai.org/

Segundo aquele autor, uma análise comparada dos órgãos supremos de controle das finanças públicas nos diferentes Países permite concluir a existência de, pelo menos, cinco elementos comuns a todos eles:

- a) São órgãos públicos;
- b) Constituem o nível mais elevado de controle;
- c) O controle desenvolvido é um controle externo;
- d) São dotados de independência, embora com garantias de grau variado;
- e) O Parlamento é o destinatário privilegiado da sua atividade (excluindo a atividade jurisdicional, quando existe).

Almeida (1999) esclarece que, tanto o Sistema de Tribunal de Contas, quanto o de Auditoria Geral tem origem na Europa e apresentam áreas de conflitos e áreas de superposição, como resumidas no quadro 11.

Nele se verifica que há mais países que adotam o Sistema de Auditor-Geral (41), do que o Sistema de Tribunal de Contas (35); inclusive, na América do Sul, apenas 02 países são adeptos desse Sistema (Brasil e Uruguai). Os demais (09), aderiram ao Sistema de Auditor Geral, por sugestões introduzidas por consultores americanos nos diversos países ao longo do século XX e em alguns outros países da Ásia e do Pacífico, também em virtude da influência dos E.U.A e do Canadá.

Almeida (op. Cit.) observa que, nas instâncias internacionais, há um consenso entre as EFS sobre a inadequação e a insuficiência dos poderes meramente jurisdicionais e dos critérios de mera legalidade, entendendo que esses critérios devam ser completados, ou mesmo substituídos, pela análise da correção ou da boa gestão da atividade financeira (origem da Auditoria Operacional):

Naqueles países sob a influências de países do sistema anglo-saxônico, não é raro que se assista a um processo de substituição pura e simples de tribunais de contas por órgãos singulares do tipo Auditor-Geral, como sucedeu em diversos países da América Latina e ainda, recentemente (1991/1992), ocorreu na Argentina sob a influência dos modelos dos E.U.A, Canadá e México. (ALMEIDA, 1999:41).

Quadro 11 – Sistemas de controle externo: diferenças e semelhanças entre si

SISTEMA DE TRIBUNAL DE CONTAS	SISTEMA DE AUDITOR-GERAL
DIFERENÇAS	
Origem	Origem
Predominância na Europa Continental, África subsaariana de influências francesa e portuguesa e parte da América do Sul. Origem no século XIII em França, Espanha e Portugal e consolidado pelo Estatuto do Tribunal de Contas, aprovado por Napoleão em 1805	Influência anglo-saxônica, nasceu da necessidade que o parlamento britânico sentiu de estruturar órgãos de auditoria competentes para apoiar a Comissão de Contas Públicas, visando ao controle financeiro da execução do orçamento. Nele o Auditor-Geral funciona como auditor independente do Parlamento para a fiscalização e certificação das contas públicas. Predominância nos países escandinavos, Ásia do Sul, Américas Central, do Sul e do Norte, Pacífico, e Países Árabes sob a influência dos E.U.A e Inglaterra.
Principais características	Principais características
- regime de vitaliciedade dos Ministros ou Conselheiros; - colegiado ou singular; - poderes jurisdicionais (instância administrativa) e não jurisdicionais; - poder coercitivo (sanções pecuniárias e não-pecuniárias); - autonomia em relação aos demais poderes; - auxiliares ou subordinados ao poder Legislativo; - controle administrativo judicialiforme; - procedimentos de fiscalização e controle formais, burocráticos e eminentemente legalistas	- regime de mandato, com algumas exceções; - Monocrático ou singular - destituído de poderes jurisdicionais exercitando o mero controle financeiro através de relatórios ou pareceres dirigidos aos responsáveis ou tornados públicos, que apontam deficiências/irregularidades e as recomendações formuladas para a melhoria da regularidade ou da correção operacional no futuro. - destituído de poder coercitivo; - técnicas de fiscalização e controle mais modernas, adotando conceitos e metodologia de empresas privadas de auditoria (economia, eficiência e eficácia).
Países adeptos:	Países adeptos
<u>AMÉRICA DO SUL</u> (02) : Brasil - Tribunal de Contas da União (b)- Uruguai - Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay (b) <u>ÁFRICA</u> (18) : Cabo Verde, São Tomé E Príncipe (em estruturação), Angola (em estruturação), Benin, Argélia, Gabão, Gâmbia, Gana, Líbia, Marrocos, Ilhas Maurício, Mauritânia, Guiné-Bissau (art. 93 da Constituição de 1984), Senegal, Tanzânia, Tunísia, Zaire, Moçambique .	<u>AMÉRICA DO SUL</u> (09) - Paraguai (Contraloria General de la nación) - Bolívia (Contraloria General de la República) - Chile (Contraloria General de la República) - Equador (Contraloria General del Estado) - Venezuela (Contraloria General de la República) - Argentina (transformada em 1992: Auditoria General de La Nación) - Colômbia (Contraloria General de la República) - Peru (Contraloria General de la República) - Suriname (Count of Audit of Surinam) <u>AMÉRICA DO NORTE</u> (03) - E.U.A (General Accounting Office - GAO , criado em 1921 por meio da Lei de orçamento e contabilidade) - Canadá (-Office of the Auditor-General – OAG) - México (Contaduria Mayor de Hacienda)

Quadro 11 – Sistemas de controle externo: diferenças e semelhanças entre si
(continua)

<u>ÁSIA</u> (04) :	<u>AMÉRICA CENTRAL</u> (10)
Coréia , Malásia ,Turquia , Japão (misto: art. 90 da Constituição de 1946)	- Cuba (Ministério de Finanzas y Precios)
<u>EUROPA</u> (11):	- Costa Rica (Contraloría General de la República)
- Grécia,	- Honduras (Contraloría General de la República)
-Áustria (art. 121 a 128 da Constituição de 1920),	- El Salvador (Corte de Cuentas de la República)
- Portugal,	- Guatemala (Contraloría General de Cuentas)
- Bélgica,	- Nicarágua (Contraloría General de la República)
- Alemanha (Tribunal Federal de Contas),	- Panamá (Contraloría General de la República)
-França (“Cour des Comptes” criada em 16.09.1807),	- Porto Rico (Contraloría General)
- Espanha (Tribunal de Cuentas),	- República Dominicana (Contraloría General de la República)
- Itália (“Corte dei conti),	- Nederlands Antillen, Algemene Rekenkamer
- Luxemburgo,	<u>ÁFRICA</u> (03)
- Holanda,	Zâmbia, África do Sul, Namíbia
- Mônaco	<u>ÁSIA</u> (05)
TOTAL: 35	Israel, Jordânia, Índia, Paquistão, China (órgão vinculado ao Conselho de Estado do qual o Auditor-Geral é membro, e subordina ao Congresso Nacional)
	<u>EUROPA</u> (09)
	- Inglaterra (N A O - National Audit Office, criado em 1866)
	- Noruega - (O A G - Office of The Auditor General, criado em 1814)
	- Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Suécia , Suíça, Islândia
	- Hungria - (S A O - State Audit Office, criado em 30.10.1989)
	<u>OCEÂNIA</u> (02)
	- Nova Zelândia, Austrália (A N A O - Australian National Audit), criado em 1901 pelo “Audit Act”, quando tornou-se independente da Inglaterra.
	TOTAL: 41

SEMELHANÇAS

- são órgãos públicos;
- têm poderes jurisdicionais próprios de um Tribunal ou apenas administrativos e não jurisdicionais.
- veiculação de recomendações não obrigatórias, mas que eventualmente são acatadas pelos auditados (de caráter opinativo ou recomendações)
- órgãos integrados ao aparelho do Estado, normalmente com estatuto constitucional (órgãos de soberania);
- São órgãos independentes, mesmo quando há um estreito vínculo com o parlamento (Auditoria-Geral) ou ao Poder Legislativo (TCU e Tribunais de Contas dos Estados, DF e Municípios);
- têm como função precípua o exercício do controle externo da administração pública de maneira independente e suprema, pois não estão sujeitos à instrução, nem à revisão por parte de qualquer outro órgão, quanto ao conteúdo dos juízos que formulam, independentemente da possibilidade de decisões complementares (exceto no que concerne ao controle pelo Judiciário);

Fonte: Elaboração da Autora com base nas informações obtidas em Almeida, 1999:35-41.

Para o autor, grande parte dessa inadequação do sistema é atribuída ao caráter formalista e burocrático do controle exercido pela maioria dos Tribunais de Contas e pelo peso negativo de formas de fiscalização preventiva (no Brasil, o registro prévio dos contratos administrativos), levando à perda de influência do Sistema de Tribunal de Contas no mundo:

O Sistema de Auditoria-Geral, cuja eficiência em países como o Reino Unido, E.U.A e Canadá é inegável, criou técnicas de fiscalização e gestão bem mais modernas, em boa parte, escolhendo conceitos das empresas privadas de auditoria, adotando critérios de fiscalização substancial e não meramente formal da boa gestão financeira, orçamentária, patrimonial, contábil e operacional. Destarte, no que concerne ao controle das Finanças Públicas, o século XX foi fortemente marcado por uma formidável expansão do sistema anglo-saxônico e pela perda de expressividade do Sistema de Tribunal de Contas, em virtude da capacidade de modernização que um teve e que o outro falhou. (loc. cit.).

E conclui afirmando que os Tribunais de Contas podem modernizar-se e já o estão fazendo, sem prejuízo de manterem sua estrutura de colegiado, mecanismos coercitivos e poderes jurisdicionais, extremamente importantes para a defesa da legalidade democrática e para evitar o dispêndio e a malversação de recursos públicos.

No quadro 12 é possível visualizar as diferentes características das EFS em diversos países. Sem pretender ainda adentrar no mérito da discussão quanto ao sistema de controle externo mais eficiente, passa-se a discorrer sobre algumas EFS, a fim de conhecer as diferentes formas de organização e atuação no controle externo.

A metodologia utilizada para esse fim foi, inicialmente, selecionar 04 EFS para estudo, sendo 02 do Sistema de Auditor-Geral e 02 do Sistema de Tribunal de Contas.

O critério de seleção utilizado para aquelas Entidades do Sistema de Auditor-Geral foi o grau elevado de desenvolvimentos dos países nos quais se inserem, optando-se por pertencerem a continentes diferentes entre si, sendo escolhidas na amostra a EFS's da Inglaterra e dos Estados Unidos; para aquelas adeptas do Sistema de Tribunal de Contas, o critério de escolha foi o fato de serem apontadas como modelo para a criação e estruturação do Tribunal de Contas Brasileiro. São elas: a da França (Cour des Comptes) e da Itália (Corte dei Conti).

Quadro 12 – Características de diferentes EFS em países diversos

	ORGAO CO- LEGIAL OU SINGULAR	PODE- RES JURISDI- CIONAIS	FISC. A PRIORI	FISC. A POS- TERIORI	EMP. PÚBLI- CAS OU PARTI- CIPADAS	CON- TROLE DA LE- GALI- DADE	CON- TROLE DA BOA GESTÃO
ALEMANHA	Colegial	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
ÁUSTRIA	Colegial	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
BÉLGICA	Colegial	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não
BRASIL	Colegial	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
CABO VERDE	Colegial	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
CANADA	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
COMUNIDADES EUROPÉIAS	Colegial	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
DINAMARCA	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
ESPANHA	Colegial	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
E.U.A	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
FINLÂNDIA	Colegial	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
FRANÇA	Colegial	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
GRÉCIA	Colegial	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não
IRLANDA	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
ISRAEL	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
ITALIA	Colegial	Sim	Sim	Sim	Algumas	Sim	Sim
JAPÃO	Colegial	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
LUXEMBURGO	Colegial	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não
PAÍSES BAIXOS	Colegial	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
PORTUGAL	Colegial	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
REINO UNIDO	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
SUIÇA	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
CUBA	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Almeida, Francisco Carlos Ribeiro. O Controle Dos Atos De Gestão E Seus Fundamentos. Brasília: TCU. Revista do TCU, Volume 30, n. 80, abr. A jun./1999, pp 42.

Obtida a amostra, utilizou-se como ferramenta básica da pesquisa, a busca nos sítios da internet de cada uma daquelas EFS, de publicações relativas a história, estrutura, organização e funcionamento e, ainda, de relatórios originados de auditoria por elas realizadas.

2.4.1 – EFS do Sistema de Auditor-Geral (Controladoria Geral)

2.4.1.1 National Audit Office – NAO (Inglaterra)¹⁶

O Escritório Nacional de Auditoria (NAO) foi criado em 1866 a partir de uma reforma liderada pelo Ministro das Finanças no período de 1859 a 1866, William Ewart Gladstone.

Sua Lei de 1866 sobre finanças e auditoria exigia que todos os departamentos apresentassem contas anuais conhecidas como contas de apropriação. Essa Lei criou o cargo de Controlador e Auditor Geral (C & AG) e um Departamento de Finanças e Auditoria (E & AD) para fornecer pessoal de apoio ao serviço público.

Ao C & AG foram dadas duas funções principais: autorizar a emissão de dinheiro público para o governo do Banco de Inglaterra, após verificar se estava dentro dos limites que o Parlamento tinha votado, auditar as contas de todos os departamentos do governo e informar o Parlamento.

A partir da década de 1960, parlamentares e acadêmicos expressaram suas preocupações de que o escopo da auditoria pública precisava ser modernizado para refletir as mudanças significativas no papel do governo ao longo do século XX. Em consequência, a Lei de 1983 traduziu várias mudanças nessa área e é responsável pela forma atual do NAO, consistindo em:

¹⁶ As informações sobre a origem, estrutura e funcionamento do NAO foram extraídas da página da internet daquela EFS. Tradução nossa. Disponível em: www.nao.org.uk.

- Tornar o NAO formalmente um departamento da Câmara dos Comuns;
- foi dado o poder expresso para relatar ao Parlamento, a seu próprio critério, sobre a economia, eficiência e eficácia com que órgãos do governo têm usado os fundos públicos;
- estabelecer o NAO para substituir Departamento de Auditoria e Finanças em apoio ao C & AG;
- criar a Comissão de Contas Públicas (TPAC) para supervisionar o trabalho do NAO, definir o seu orçamento anual, nomear os seus auditores externos e avaliar os seus relatórios.

A Lei 2011 (Act 2011) tornou o NAO um órgão corporativo dirigido por um Conselho composto por quatro membros executivos, incluindo o Controlador Geral e Auditor (C & AG) como Chefe Executivo e cinco membros não executivos (incluindo um presidente).

O Conselho é responsável pela definição da orientação estratégica para o NAO e fornece apoio ao C & AG, que mantém a sua independência em termos de suas funções estatutárias e sua auditoria e julgamentos. O C & AG continuará a ser um oficial independente da Câmara dos Comuns, mas agora tem um prazo fixo de 10 anos em vez de um mandato ilimitado.

O Controlador e Auditor Geral atual, Amyas Morse, é um funcionário da Casa dos Comuns (uma das Câmaras do Parlamento). Tanto ele como sua equipe no NAO (em torno de 860) são totalmente independentes do governo, não são funcionários públicos e não relatam para nenhum ministro. Ele tem autoridade legal para examinar e relatar ao Parlamento sobre os departamentos e os órgãos: se eles usaram seus recursos de forma eficiente, eficaz e com economia. Segundo o próprio NAO, as recomendações e relatórios sobre prática de bom governo ajudam a melhorar os serviços públicos.

A auditoria do governo central tem dois objetivos principais: relatar os resultados de exames ao Parlamento, para dar conta da forma como eles usam o dinheiro público, salvaguardando assim os interesses dos contribuintes e ajudar os gestores de serviços públicos a melhorar a prestação de desempenho e serviço.

A titularidade de auditoria e fiscalização é da competência do chefe do Escritório Nacional de Auditoria, o Controlador Geral e Auditor. A equipe do NAO realiza estas tarefas em seu nome, supervisionada por uma comissão parlamentar, a Comissão de Contas Públicas do Parlamento (*Public Accounts Committee* — PAC), que nomeia os auditores externos e examina o desempenho da Entidade.

Vale ressaltar que o NAO não audita os gastos do governo local ou os gastos dos governos descentralizados no resto do Reino Unido. Desde 2000, o gasto local é auditado pela *Audit Commission*, uma empresa pública criada em 1983 para proteger o erário público, supervisionar e auditar o governo local e outros organismos públicos locais, incluindo autoridades policiais, autoridades de saúde e associações de habitação. Em agosto de 2010, o governo anunciou sua intenção de abolir a Comissão de Auditoria e futuros arranjos serão submetidos ao Parlamento.

A Auditoria dos governos descentralizados do Reino Unido está sob a responsabilidade de:

País de Gales – Wales Audit Office

O Wales Audit Office foi criado em 01 de Abril de 2005. O Gabinete de Auditoria do País de Gales é chefiado pelo Auditor Geral do País de Gales que audita diretamente o governo galês e o Serviço Nacional de Saúde (NHS - National Health Service) no País de Gales e, no caso do governo local, nomeia auditores para realizar auditoria de programa e de efetividade (conhecidas, no Reino Unido, como auditorias de *value-for-money*).

Essa entidade relata para a Assembléia galesa (Comissão de Auditoria para a Inglaterra e País de Gales).

Escócia – Audit Scotland

O Auditor Geral, que investiga o Governo escocês e órgãos, incluindo o NHS escocês e a Comissão de Contas da Escócia, que supervisiona a auditoria do governo local, são ambos apoiados pela Auditoria da Escócia.

Irlanda do Norte – Northther Ireland Audit Office (NIAO)

O Controlador e o Auditor Geral na Irlanda do Norte dirige o Escritório de Auditoria da Irlanda do Norte (NIAO), que audita as funções do governo central e local e relata à Assembleia da Irlanda do Norte.

O trabalho do NAO revela questões recorrentes em todos os diferentes departamentos governamentais e órgãos, incluindo três áreas onde acham que a melhoria é frequentemente necessária. Portanto, focam a produção em:

Governo informado: para incentivar o governo a fazer mais e basear a sua tomada de decisão em informações confiáveis, abrangentes e comparáveis;

gestão financeira e relatórios: para melhorar a gestão das atividades e estimular a função financeira em departamentos e

custo-efetivo dos serviços: para incentivar os departamentos a compreender melhor os elementos-chave do ciclo de serviços oferecidos e o que eles custam (grifo da autora).

Tendo por finalidade confirmar os mencionados focos de trabalho e conhecer a forma de atuação do NAO foi selecionado na amostra, para exame do seu conteúdo, o relatório de auditoria realizada sobre a gestão financeira do Departamento de Negócios, Inovação e Habilidades (Department of Business, Innovation & Skills – BIS).

De fato, percebe-se ao examinar o relatório apresentado em 12/07/2012 pelo Controlador Geral e Auditor (C & AG) Amyas Morse à *Commons House* (NAO, 2012), que a auditoria focou sobre a gestão financeira e a prestação de serviços pelo órgão e emitiu conclusões bastante objetivas a respeito da administração daquele auditado.

O BIS é um órgão do governo com orçamento para 2011/12 de £ 17.6 bilhões e reduzido para £ 14.6 bilhões em 2014/15. Está focado em fornecer metas governamentais de crescimento econômico sustentado e equilibrado e é responsável por uma ampla variedade de áreas políticas, notadamente: a ciência e a pesquisa, inovação, empresas e de negócios; mercados justos; melhor regulamentação; universidades e habilidades, e desenvolvimento econômico regional.

O BIS foi criado em junho de 2009, após a fusão de dois departamentos antecessor: Departamento para Negócios, Empreendimentos e Reforma Regulatória e o Departamento de Inovação, Universidades e Habilidades. Em 2010 e 2011 o Departamento teve um custo operacional líquido de renda, de £ 22,5 bilhões, dos quais 78 por cento foi gasto por suas 42 organizações parceiras. A natureza do negócio do Departamento, com seu foco em atividades de investimento e empréstimo, significa que ele tem um balanço complexo e substancial.

De acordo com o referido relatório de auditoria (Id., 2012), os trabalhos do NAO consistiram em revisar a gestão financeira do Departamento de acordo com o modelo de maturidade desenvolvido por aquela EFS, incluindo como ele supervisiona suas organizações parceiras para garantir a sua boa gestão financeira, e examinar a capacidade do Departamento de produzir a informação financeira e de desempenho de que necessita para apoiar a sua tomada de decisão, em especial:

- acompanhamento financeiro e de planejamento;
- vinculação entre desempenho financeiro e não financeiro;
- tomada de decisões com consequências financeiras;
- governança financeira e liderança

As conclusões obtidas e informadas naquele relatório foram, em suma:

- ✓ O Departamento tem trabalhado duro nos últimos 18 meses para melhorar a qualidade de sua gestão financeira. As atuais práticas de gestão financeira no Departamento permitiram-lhe manter a gestão financeira, no seu dia-a-dia, na trilha durante um período de mudança organizacional substancial. No entanto, o Departamento ainda não está preparado para enfrentar os desafios futuros e, portanto, ainda não é capaz de obter recursos para suas atividades de gestão financeira. As principais áreas de ação incluem: melhorar a qualidade da informação para apoiar a tomada de decisões; fortalecimento dos arranjos de departamento para examinar propostas de investimento e melhorar o seu patrocínio às organizações parceiras.
- ✓ Informação para tomada de decisão: O Departamento tem desenvolvido uma estrutura inovadora para relatar seu desempenho não-financeiro mas, por enquanto, isso não está claramente vinculado a seus gastos. Em setembro de 2011, o Departamento desenvolveu uma nova estrutura de gestão de desempenho que o ajudou a compreender melhor a ligação entre as suas atividades e os seus objetivos. No entanto, o Departamento ainda tem algum caminho a percorrer antes que compreendam a relação entre custo e desempenho. Por exemplo, seu relatório de desempenho financeiro e o monitoramento de desempenho ainda não estão integrados. Quando o Departamento, em novembro de 2011, analisou a situação financeira de 2012-13 a 2014-15, decidiu aplicar cortes uniformes de 1 por cento, em vez de, se uma melhor informação estivesse disponível, visar áreas que eram ineficientes.
- ✓ O Departamento precisa desenvolver uma ligação mais clara entre o desempenho financeiro e não-financeiro. Essa informação poderia ajudar a entender melhor o *trade-off* entre os recursos e seu impacto na satisfação dos objetivos do Departamento.

- ✓ Desenvolver as cadeias de lógica pode dar ao Departamento uma estrutura para vincular relatórios financeiros e não-financeiros. Atualmente, ele produz contas de gestão mensais por grupo administrativo, que é diferente do relatório por objetivo utilizado nas cadeias de lógica. Apesar de cada cadeia lógica incluir um elemento *input*, os números registrados atualmente nessas atividades, não correspondem a sua despesa global.
- ✓ A capacidade do Departamento de obter o custo unitário dos serviços de suas diversas atividades é irregular. Em algumas de suas atividades mais significativas, ele detém bons dados sobre os custos e entende o que os afeta. Mas em algumas das áreas mais complexas de suas atividades, como a inovação, não entende completamente o custo marginal de atividade adicional.

Nesse exemplo, é possível verificar que o relatório da auditoria, aprovado singularmente pelo Controlador e Auditor Geral (C & AG), teve como foco exercer o controle da boa gestão, não havendo emissão de determinações e nem de sanções, pois aquela EFS não possui poder jurisdicional. Ao contrário, na auditoria foram apontadas as fraquezas e os pontos fortes da Entidade e oferecidas alternativas para melhorar a eficiência da gestão.

2.4.1.2 Government Accountability Office – GAO (Estados Unidos)¹⁷

Criado em 1921, o Government Accountability Office - GAO é uma organização independente, não-partidária, pertencente ao poder legislativo do governo federal. Popularmente conhecida como auditoria e braço investigativo do Congresso ou o "cão de guarda do Congresso", examina como os dólares dos contribuintes são gastos e aconselha os legisladores e chefes de agências sobre maneiras de fazer o governo funcionar melhor.

¹⁷ As informações sobre a origem, estrutura e funcionamento do GAO foram extraídas da página da internet daquela EFS. Tradução nossa. Disponível em: <http://www.gao.gov/>

Por ser uma agência de poder legislativo, está isento de muitas leis que se aplicam às agências do executivo. Ao GAO se aplica muitas outras leis, incluindo FMFIA (Federal Managers' Financial Integrity Act of 1982), GPRA (Government Performance and Results Act of 1993) e a Lei de melhoria de gestão financeira federal de 1996 (FFMIA).

Como ensina Fernandes (2008:114), o GAO está sob a direção do controlador-geral que é nomeado pelo Presidente para um mandato de 15 anos, após consulta e aprovação pelo Senado e está sujeito a *impeachment*.

Atualmente, o atual Controlador Geral dos Estados Unidos é Gene L. Dodaro, desde 22 de dezembro de 2010. Três outros executivos se juntam ao Controlador Geral Dodaro para formar o Comitê Executivo: Diretor do Departamento de Operação, Patricia A. Dalton, Diretor Administrativo/Financeiro, David M. Fisher e Conselheiro Geral, Lynn Gibson.

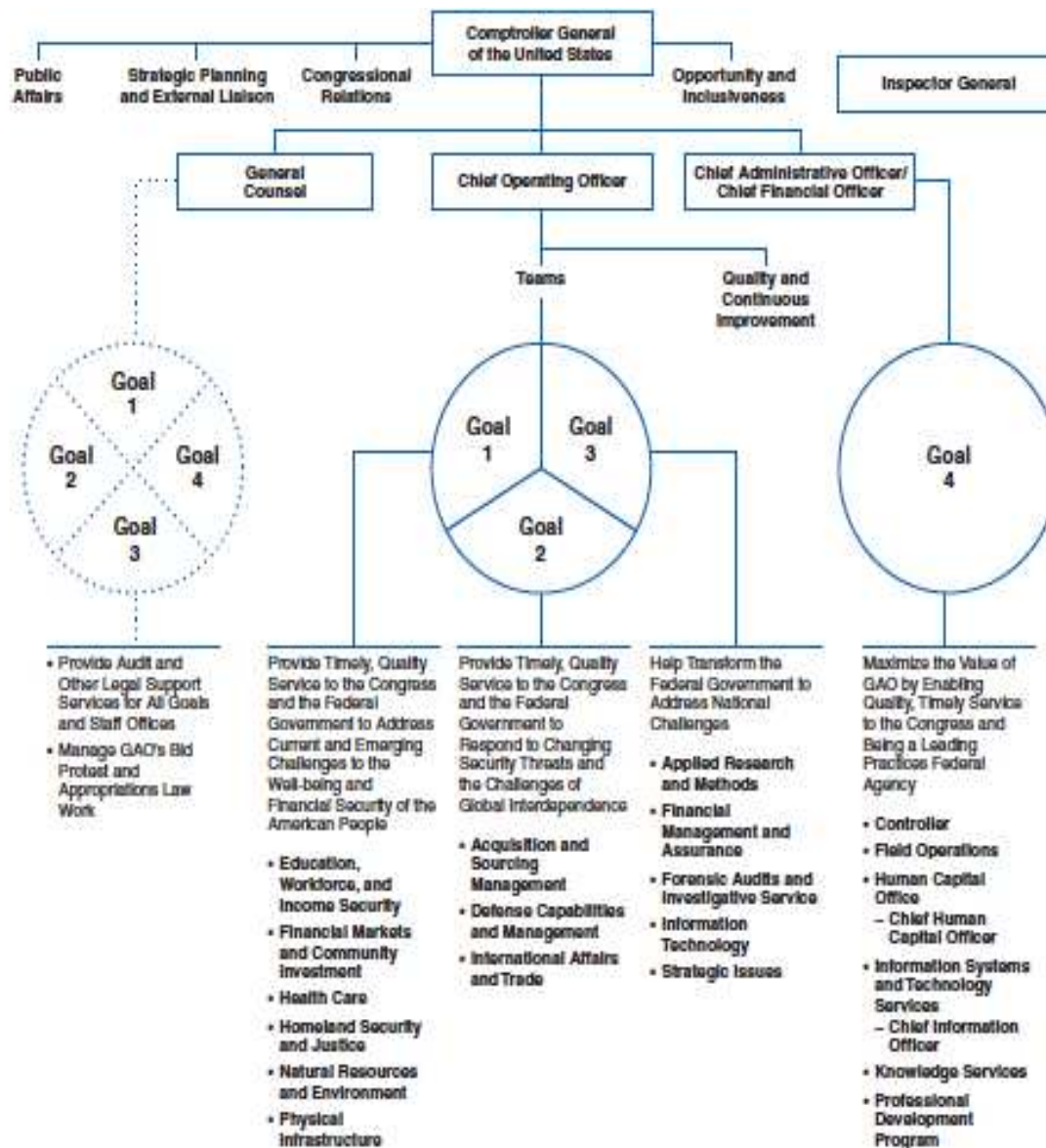
O GAO mantém uma equipe de trabalho com formação em diversas disciplinas, incluindo contabilidade, direito, engenharia, administração pública e de empresas, economia, ciências física e social. Cerca de três quartos dos 3.200 funcionários estão baseados na sede em Washington, DC; o resto está lotado em 11 escritórios de campo em todo o país. A equipe desses escritórios de campo está alinhada com a pesquisa, auditoria, investigação e equipes de avaliação e executa o trabalho em conjunto com a equipe da sede, apoiando os objetivos externos estratégicos.

Além da equipe ali representada, o GAO conta com o auxílio da Auditoria Forense e Serviço Investigativo (FAIS), uma unidade integrada composta por investigadores e auditores com experiência em auditoria forense e dados de mineração, quando necessários serviços especiais para alegações de fraude específicas ou de assistência na avaliação de questões de segurança. A FAIS também gerencia Fraudnet¹⁸, que é o sistema on-line criado para o público denunciar ao GAO sobre fraude, desperdício, abuso, ou má gestão de recursos federais.

¹⁸ Disponível em: <http://www.gao.gov/fraudnet/fraudnet.ht>

A estrutura organizacional do GAO está representada na Figura 3.

Figura 3 – Estrutura Organizacional do GAO



Fonte: GAO

Além dessa estrutura, o GAO conta com a equipe de Método e Pesquisa Aplicada que auxilia as outras equipes sobre questões que exigem conhecimentos em áreas como economia, *design*, pesquisa e análise estatística.

Outras equipes de muitos departamentos, tais como Planejamento Estratégico e de Ligação Externa, Relações Congressionais, Oportunidade e inclusão, Qualidade e Melhoramento Contínuo, Negócios Públicos, e o Diretor do Departamento Administrativo, apoiam os esforços das equipes. Esta estrutura matricial aumenta a eficiência e flexibilidade no uso de experiência e recursos para atender às necessidades do Congresso sobre questões complexas.

Em setembro de 2008 foi promulgada a lei que cria o Escritório de Inspectores Gerais (Office of Inspectors General - IG) do GAO com sede dentro da agência. O IG é nomeado pelo Controlador Geral e a ele se reporta e é responsável pela realização de auditorias e investigações relacionadas com a administração dos programas e operações do GAO e por fazer recomendações para promover a sua economia, eficiência e eficácia. O IG também mantém a Controladoria Geral e o Congresso totalmente informados através dos seus relatórios semestrais que descrevem seus achados. Além disso, o IG investiga as denúncias de funcionários do GAO e outras partes interessadas sobre as atividades dentro do GAO, que podem constituir violação de qualquer lei, norma ou regulamento, má gestão, ou outras ações ilegais.

Os produtos do GAO podem assim serem resumidos: relatórios, declarações (estudos de caso apresentados pela GAO ao congresso), correspondência, decisões jurídicas e opiniões, que estão disponíveis para a imprensa e para o público. Produzem também publicações especiais para auxiliar o Congresso e agências do Executivo, recomendando correções para problemas em programas governamentais e operações, identificando tendências de longo prazo e levantando preocupações sobre o desequilíbrio fiscal do país.

O exame de alguns trabalhos do GAO integrantes da amostra desta pesquisa pode ser visto no Quadro 13.

Quadro 13 - Resumo de Relatório de Auditoria realizada pelo GAO

1) Assunto: Relatório apresentado pelo GAO em Maio de 2012 ao Presidente da Comissão de Meio Ambiente e Obras Públicas, do Senado dos EUA, contendo informações sobre a necessidade de melhoria de desempenho da Nanotecnologia para Meio Ambiente, Saúde, Segurança e Pesquisa.

Título: “Nanotecnologia - Melhoria da informação de desempenho necessário para o meio ambiente, saúde, Segurança e pesquisa”

Conclusão do GAO

Os documentos não incluem alguns elementos característicos, o que pode tornar mais difícil para as agências federais e outras partes interessadas implementar a estratégia e alcançar os resultados identificados. Por exemplo, os documentos de estratégia da NNI (National Nanotechnology Initiative) fornecem uma declaração clara de propósito, define os termos-chave e discute a qualidade dos dados atualmente disponíveis, entre outros, mas não incluem as informações de desempenho, tais como medidas de desempenho, metas e prazos para cumprir as medidas, de maneira a permitir às partes interessadas avaliar o progresso em direção aos objetivos e necessidades de pesquisa da NNI e conforme exigido pela Lei de Pesquisa e Desenvolvimento Nanotecnológico. Portanto, sem dados confiáveis, consistentes e completos sobre o investimento do governo federal em pesquisa em nanotecnologia EHS (environmental, health, and safety), será difícil para as agências, os decisores políticos e partes interessadas avaliar com precisão e relatar o seu progresso em direção a seus próprios indicadores de desempenho, bem como os objetivos da pesquisa EHS e necessidades identificadas em 2011.

O que o GAO recomenda

- Recomendamos que o diretor de OSTP ((Office of Science and Technology Policy) coordene o desenvolvimento, pelas agências membros NNI, de medidas de desempenho, metas e prazos para pesquisa em nanotecnologia EHS que se alinhem com as necessidades de investigação da NNI, compatíveis com as respectivas autoridades estatutárias das agências e inclua esta informação em relatórios disponibilizados publicamente.

- Recomenda-se também que, na medida do possível, o Diretor de OSTP coordene o desenvolvimento das agências membros NNI de estimativas dos custos e tipos de recursos necessários para atender as necessidades de investigação de EHS.

2) Assunto: Estudo previamente apresentado em 28 de Março de 2012 pelo GAO (Diretoria de Aquisição e gestão terceirizada) à Comissão de Ciência, Espaço e Tecnologia da Câmara dos Deputados

Título: “NASA - Desafios permanentes significativos para o acesso, uso e sustentabilidade da Estação Espacial Internacional “ (GAO, 2012b)

O que o GAO encontrou:

1º) A NASA planeja usar Parceiro Internacional e voos comerciais, mas os acordos internacionais não estão em vigor e veículos comerciais ainda permanecem sem comprovação de funcionamento

2º) A NASA enfrenta desafios para maximização da utilização de Pesquisa ISS (International Space Station).

3º) A NASA não tem uma capacidade doméstica para transporte da tripulação para a ISS até pelo menos 2017

CONCLUSÃO: Em resumo, embora a NASA tenha feito um trabalho para garantir que o ISS possa durar para os próximos anos, a questão que permanece é se a NASA será capaz de atender a estação e usá-lo de forma produtiva para a ciência. O suporte para lançamento de rotina é essencial para ambos, mas a estrada à frente depende da superação sucessiva de vários desafios complexos, como o sucesso técnico, financiamento, acordos internacionais e gestão e supervisão do laboratório nacional. Finalmente, se qualquer um desses desafios não puderem ser superados, a NASA será contingenciada para garantir que todas as alternativas sejam exploradas em uma maneira oportuna para fazer pleno uso do significativo investimento do país na ISS.

Quadro 13 - Resumo de Relatório de Auditoria realizada pelo GAO

Continua

3) Assunto: Estudo previamente apresentado pelo GAO (Diretoria de Recursos Naturais e Meio Ambiente) em 18/04/2012 à subcomissão de Supervisão e Investigação, da Comissão de Energia e Comércio da Câmara dos Deputados

Título: “Departamento de Energia – DOE- Supervisão sobre as tendências de Orçamento”

O que o GAO encontrou:

O trabalho recente do GAO mostrou que os aumentos de financiamento ao DOE têm se expandido ou criado programas com resultados variados. Por exemplo:

- Agência de Projetos de Pesquisa Avançada de Energia (ARPA-E): concede bolsas para projetos que ajudam a desenvolver tecnologias de alto risco de energia. Desde o ano fiscal de 2009, o programa recebeu 855 milhões dólares para financiar projetos de energia que a indústria por si só não era capaz de empreender. O GAO concluiu que a ARPA-E utiliza vários critérios de seleção na atribuição de fundos, mas as suas exigências para obter informações para financiamento privado pode ser melhorada.
- O Programa de Garantia de Empréstimos fornece garantias de empréstimos para as tecnologias energéticas inovadoras. O DOE concedeu cerca de US \$ 15 bilhões em garantias de empréstimo e está autorizado a fazer até US \$ 34 bilhões em garantias de empréstimos adicionais. O GAO concluiu que o programa não tem dados suficientes para facilitar a fiscalização, e seu atual processo de revisão diferiu do processo estabelecido.
- O Programa de Assistência a Climatização ajuda a famílias de baixa renda a reduzir suas contas de energia, possibilitando a longo prazo melhorar a eficiência energética de suas casas. A Recuperação Americana e Reinvestimento de 2009 (Lei de Recuperação) forneceu US \$ 5 bilhões para aumentar a capacidade do programa para fazer melhorias de eficiência energética para residências de baixa renda da família. O GAO fez recomendações ao DOE para esclarecer os objetivos do programa de produção (por exemplo, o número de casas) e orientação.
- O Programa de manufatura de Tecnologia Avançada (Advanced Technology Manufacturing Program) concede empréstimos para projetos de produção de veículos de passageiro mais eficientes em combustível e seus componentes. O DOE pode ganhar até US \$ 25 bilhões em empréstimos para consumo eficiente de combustível dos veículos; no momento da análise do GAO, O DOE não tinha certeza de que projetos seriam entregues como combinado. (...)

O que o GAO recomenda

O GAO não faz nenhuma recomendação nova neste estudo, mas continua a acreditar que a implementação das recomendações recentes feitas nos relatórios discutidos deve melhorar a gestão do programa do DOE, obter economias, e aumentar a receita. O DOE concordou com a maioria das nossas recomendações, mas discordaram em alguns pontos relacionados com o tempo de implementação de nossas recomendações.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios GAO, 2012a, 2012b, 2012c

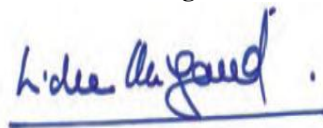
O exame nos documentos emitidos pelo GAO, constantes da amostra aqui analisada, demonstra que, assim como o NAO, os procedimentos de auditoria daquela EFS consistem em abordar os pontos críticos da administração auditada, que podem comprometer a eficiência e a economicidade da gestão, com propriedade de profissionais que dominam o assunto da atividade específica de cada auditado (como já visto, o GAO conta com uma equipe multidisciplinar) e resulta em aconselhamentos (recomendações) sobre providências a serem adotadas visando corrigir as distorções apontadas nas auditorias.

2.4.2 EFS's do Sistema de Tribunal de Contas

2.4.2.1 Cour des Comptes (França)¹⁹

É dessa forma, adaptando continuamente seus instrumentos e métodos, que o Tribunal de Contas será mais útil a serviço de sua missão de garantir o uso adequado do dinheiro público e informar os cidadãos.

Didier Migaud²⁰



A EFS da França foi legalmente criada por Napoleão em 16 de setembro de 1807, sob a denominação de Cour des Comptes, tendo como missão garantir a coerência, eficiência e eficácia do uso dos recursos públicos. Para responder a estas missões, a Cour des Comptes controla, avalia e certifica.

De acordo com o artigo 47-2 da Constituição do País, a Cour des Comptes tem como objetivo garantir o uso correto do dinheiro público e informar os cidadãos. É um Tribunal independente e está localizado equidistante do Parlamento e do Poder Executivo e auxilia a um e outro.

Todo o trabalho realizado por aquela EFS é tornado público e disponibilizado em seu site da internet, exceto aqueles com exigência especial de confidencialidade. As inspeções e avaliações daquele Tribunal de Contas são baseadas em:

- A regularidade do dinheiro público é utilizado de acordo com as regras?
- Eficiência e economia: os resultados observados são proporcionais aos recursos implantado?
- Eficiência: os resultados observados correspondem aos objetivos?

¹⁹ As informações sobre a origem, estrutura e funcionamento da Cour des Comptes foram extraídas da página da internet daquela EFS. Tradução nossa. Disponível em: www.ccomptes.fr/

²⁰ Premier President da Cour des Comptes

As atividades desenvolvidas pela Cour des Comptes conferem a essa entidade um perfil de julgador, certificador, controlador e avaliador.

As recomendações acompanham as observações daquele Tribunal em todos os seus relatórios públicos, que representam medidas concretas para evitar o desperdício e melhorar a gestão dos serviços públicos com o menor custo. O Tribunal garante a verificação da implementação de suas recomendações e o volume II do seu relatório anual público é dedicado a isso.

O Tribunal pode também atribuir a responsabilidade dos decisores políticos e gestores públicos quanto às violações ou má gestão. Em alguns casos, o próprio Tribunal impõe sanções e em outros, aproveita as autoridades competentes para formalizar a acusação: o Tribunal de disciplina orçamentária e financeira - CBDF ou os tribunais judiciais.

Os juizes do Tribunal, das câmaras regionais e das contas territoriais, são recrutados diretamente da École Nationale d'Administration (ENA), mas outros canais de recrutamento estão abertos, como por exemplo, a contratação por concurso adicional de auditoria e consultores regionais. O recurso humano da Cour des Comptes está dividido em categorias A⁺, A, B e C e, de acordo com o relatório de atividades 2011 (Cour des Comptes, 2012), o seu quadro é composto por 734 pessoas, dentre magistrados, controladores e auxiliares. Os Relatores do Tribunal de Contas são funcionários públicos pertencentes à categoria A do quadro (nível de administrador ou equivalente civil) destacados para a jurisdição num estatuto de emprego com uma duração máxima de seis anos.

A Cour des Comptes é integrada por 07 Câmaras com competências em diversas áreas sob a sua jurisdição e por Câmaras regionais e territoriais de contas. O Tribunal e as câmaras regionais e territoriais (CRTC) formam uma ordem de jurisdição, na qual a Corte é a instância para os recursos contra as decisões do CRTC. O Conselho de Estado é o Juízo que cassa os acórdãos da Corte e da CRTC.

As câmaras regionais exercem, principalmente sobre as autoridades locais e suas instituições públicas, competência tripla: julgamento de contas de contadores públicos, da gestão e de controle de revisão orçamental. Eles também têm uma missão de avaliação das políticas públicas e das condições da sua implementação a nível local, através de sua contribuição para pesquisas temáticas.

Por sua vez, as câmaras territoriais controlam as autoridades locais e suas operadoras. As cinco câmaras tem jurisdição financeira francesa e exercem suas funções em comunidades no exterior (COM). Quatro delas têm um estatuto especial: da Polinésia Francesa, Saint Barthélemy, Saint Martin e Saint-Pierre/Miquelon (Art. 74 da Constituição); e da Nova Caledônia, um estatuto *sui generis* (art. 76 e 77 da Constituição).

Três princípios fundamentais regem a organização e atividade do Tribunal de Contas, bem como das câmaras regionais de contas e o desempenho de suas inspeções, investigações, avaliações e o desenvolvimento de relações públicas: independência, contraditório e colegiado (COUR DES COMPTES, 2013:52).

A independência institucional dos tribunais e financeira dos seus membros garante que o trabalho realizado e achados estão em total liberdade para apreciação. Esta independência é incorporada no controle do Tribunal e em cada câmara de contas regionais ou territoriais, o trabalho de programação.

O contraditório implica que todas as conclusões e avaliações, bem como todas as observações e recomendações feitas em seguida, são rotineiramente submetidas a agentes das administrações ou organismos, e elas só podem ser finalizadas depois de levar em conta as respostas e, se for o caso, depois de ouvir os funcionários em causa. A publicação de um relatório classificado como público é necessariamente precedido pela comunicação do projeto do texto que o Tribunal pretende publicar, ao Ministros e chefes de agências, assim como outras pessoas diretamente interessadas. No relatório publicado suas respostas acompanham o texto do Tribunal.

Colegiado: trata de concluir as principais etapas do preparação, execução e publicação do trabalho. Todo o controle, investigação ou avaliação é atribuído a um ou mais relatores. Seu relatório de instrução, assim como suas observações recomendações, preliminares e finais, são considerados e deliberados de forma colegiada, por um conselho ou uma outra formação, incluindo, pelo menos, três juízes, um dos quais assume o papel de conselheiro-relator responsável, incluindo a garantia de controle de qualidade.

Entre as tarefas atribuídas ao Tribunal, a Constituição (artigo 47-2) determina que "seus relatórios públicos, contribuam para a informação cidadãos". Todas as observações e recomendações do Tribunal agora se tornam pública de modo que os relatórios, dirigidos ao Presidente da República e apresentado ao Parlamento (artigo 143-6), continuam a ser um vetor de comunicação privilegiado para divulgar o trabalho do Tribunal.

A Corte de Contas da França realiza o controle da Administração Pública (Contadores e Ordenadores) por meio de três espécies de procedimentos administrativos: a) intervenções estritamente administrativas; b) intervenções públicas; c) utilização da Corte de Disciplina Orçamentária e Financeira.

As intervenções públicas, por sua vez, podem ser de duas espécies: a) relatório público tradicional; b) relatório em face de lei e regulamento. Das decisões da Cour des Comptes podem resultar Relatório encaminhado à Comissões da Assembleia Nacional e julgamento mediante Acórdãos (Jugement). Das decisões da Corte, cabem recurso para o Conselho de Estado.

Para conhecer a atuação da Cour des Comptes, relevante examinar alguns dos documentos emitidos por essa EFS, começando pelos relatórios.

Destaca-se neste trabalho o relatório elaborado pelo Conselho de Impostos Obrigatórios (Conseil Des Prélèvements Obligatoires) liderado pelo Presidente da Cour des Comptes e intitulado “A carga tributária de empresas em uma economia globalizada” encaminhado em 7 de outubro de 2009 ao Senado (COUR DES COMPTES, 2009).

Nele, o Tribunal Francês tece severas críticas ao mecanismo de incentivo fiscal denominado CIR – Crédito Fiscal para Pesquisa (Crédit d'Impôt Recherche) concedido pelo governo às empresas privadas, visando incentivar atividades de P&D, como se verifica do texto extraído daquele documento e reproduzido abaixo:

A reforma do Crédito Fiscal para Pesquisa - CIR (Crédit d'Impôt Recherche) é uma redução, que pode ser descrito como disfarçada, da taxa normal do imposto sobre as sociedades na faixa de 2 a 3 pontos e está focada em grandes empresas que realizam gastos de P & D. Portanto, pode ser uma benefício para incentivar essas empresas a realizar atividades de P & D menos inovadoras do que as realizadas por algumas PME (empresas de tamanho intermediário), que tem menos medo de desafiar seus mercados tradicionais.

Esta reforma é também de natureza defensiva, porque procura retardar o declínio nos gastos privados em P & D, que já é menor do que a de outros países da OCDE, e a terceirização de centros de P & D, na França. É necessária uma avaliação dos efeitos da nova CIR .

As grandes empresas têm sido as principais beneficiárias da CIR, desde a reforma de 2008. Em última análise, mais de 80% da CIR devem ser pagos a empresas com mais de 250 funcionários, incluindo grandes grupos". (COUR DES COMPTES, 2009:143):

A crítica sobre a CIR feita pelo Conselho de Impostos Obrigatórios da Cour des Comptes repercutiu na imprensa francesa.

O Jornal Eletrônico Francês da *Sauvons l'Université !* (Sauvons l'Université, 2009), uma associação francesa que trabalha para defender a universidade da França, publicou uma matéria sobre o trabalho feito pelo Conselho de Impostos Obrigatórios sob a manchete “Conselho de Impostos Obrigatórios da Cour des Comptes analisa o CIR” e concluiu:

O CIR tem provavelmente um impacto limitado sobre a atratividade da França. A escolha de usar a alavanca fiscal para atrair centros de pesquisa é [de acordo com um estudo realizado em 2006 pela Booz & Co. E INSEAD] o sexto critério para a localização de P & D na Europa, muito atrás da qualidade do pessoal e infraestrutura, a existência de clusters, produtividade pessoal e acesso a novos mercados, no entanto, por meio de subsídios “empregos altamente qualificados de pesquisadores e técnicos de pesquisa”, incluindo o emprego de jovens médicos, o CIR ajuda os “mais baixos custos de pessoal e de P & D”, tornando-se “a competitividade de uma política orientada” e “política de emprego”.

Ao contrário do MESR (Ministério de Educação de Ensino Superior e da Pesquisa) o CPO acredita que este “incentivo” é “incerto” e “discutido”. Refere-se a um estudo da OCDE que “o CIR tem pouco impacto sobre o nível de P&D”. (SAUVONS L'UNIVERSITÉ, 2009).

O assunto também repercutiu em matéria publicada em 30/09/2011 no Jornal Eletrônico *Science* sob o título “A França Mantém Crédito de Imposto de Pesquisa Generoso” (Casassus, 2011) .

PARIS – Apesar de sua situação financeira cada vez mais calamitosa, o governo francês decidiu manter seu polêmico crédito de imposto a pesquisa (CIR), que está entre os mais generosos do mundo. O orçamento do governo para 2012, apresentado na quarta-feira, estima que o desembolso para CIR (Crédit d’Impôt Recherche) vai mesmo crescer em torno de € 5,3 bilhões.

O CIR-angariado pelo governo como o “melhor o crédito de imposto de pesquisa na Europa” – é uma pedra angular da política de ciência e inovação francesa. A **reforma maior de 2008** aspirou facilitar às companhias usar o incentivo fiscal, para cobertura de laboratórios, salários, contribuições sociais de segurança, pedidos de patentes, e contratação de terceiros para pesquisa.

As companhias podem reduzir 30 % de gastos de P&D de até 100 milhões de euros, e 5 % além disso. Mas o crédito foi por muito tempo controvertido. Os críticos dizem que ele é, em grande parte, uma sorte para as grandes corporações que produzem poucos benefícios diretos, e houve especulação que o governo poderia sucatear — ou pelo menos levar água abaixo — o CIR para ajudar a reinar no balonismo dos déficits públicos .

Os críticos apontaram especialmente um relatório 2009 do Cour des Comptes que concluiu que a reforma 2008 seria enfim um pouco mais do que um corte disfarçado em taxas de imposto corporativas de 2 para 3 pontos percentuais, e iria beneficiar principalmente grande companhias com orçamentos de P&D maiores. O CIR também não ajuda a atrair a pesquisa do exterior, segundo o relatório, que citou dados da Organização de Cooperação Econômica e Desenvolvimento para mostrar que as decisões para relocar pesquisa são baseadas mais em questões como qualidade e produtividade de membros de pessoal, infraestrutura e acesso a novos mercados.

Os críticos também não gostam do fato que é difícil saber exatamente quais as espécies da pesquisa o CIR financia. Por exemplo, Marie-Christine Blandin, uma senadora da Europa Ecologie-Les Verts, procurou em vão descobrir detalhes sobre como quatro companhias farmacêuticas usaram o CIR para a sua pesquisa em vacinas de influenza e drogas. O Sauvons la Recherche, um grupo de cientista crítico do governo atual, pediu avaliações anuais de P&D financiado pelo crédito, em uma paridade com aquelas pesquisas para a o setor público. (CASASSUS, 2011)

Além dos relatórios rotineiros, o Tribunal de Contas francês publica um relatório anual público incluindo relatórios temáticos e apresentação das atividades do Tribunal e das suas Câmaras regionais e distritais.

No Relatório anual 2011 da Cour des Comptes publicado em fevereiro de 2012 (Cour des Comptes, 2012), o Capítulo V que trata da Educação e Pesquisa, sob a responsabilidade dos Conselheiros Antoine et Duwoye, no item “A Rede Temática de Pesquisa Avançada” apresenta os seguintes apontamentos:

INFORMAÇÃO: Em 2005, dentro de um contexto de agitação social e preocupações sobre a falta de visibilidade internacional da pesquisa francesa, o Governo apresentou ao Parlamento um programa de projeto de lei para, sobretudo, criar no país, ao lado de centros de pesquisa e de ensino (PRES), uma dúzia de “campus de pesquisa” com grande temas globais para o futuro.

O Parlamento substituiu o termo “pesquisa de campus por “Rede Temática De Pesquisa Avançada (Réseau Thématique de Recherche Avancée – RTRA). Esta substituição deixou vestígios em projetos de construção: alguns são claramente “campus”, outros mais perto de uma verdadeira rede.

O Tribunal procedeu, em 2010-2011, auditoria e gestão de quatro fundações: a Fundação Jean-Jacques Laffont- Toulouse Economia (TSE), a Fundação Escola de Economia Paris (EEP), a rede francesa de Institutos de Estudos Avançados (RFIEA) e a Fundação Digiteo-Triângulo de la physique se Campus Paris Saclay.

CONCLUSÃO: O Controle por parte do Tribunal fez uma avaliação decepcionante do programa de criação de 13 redes temáticas de pesquisa avançada, apoiados por 12 bases de cooperação científica lançado em 2006-2007 pelo Ministério da Educação Ensino Superior e Pesquisa.

A fundação de cooperação científica, como qualquer fundação, deve facilitar a realização dos objetivos de crescimento a médio e longo prazo através da aporte de capital e sustentável e progressiva. A maioria das fundações não tem procurado expandir a doação e, ao contrário, fortemente consumida, o risco rapidamente atinge o limiar de dissolução. Desviado de sua finalidade, a fundação tem sido geralmente utilizada como uma simples estrutura de aporte financeiro oferecendo aos seus fundadores à facilidade da lei e da contabilidade privada.

Entre as 12 fundações criadas em 2006-2007, apenas a Fundação Jean-Jacques Laffont-Toulouse de ciências económicas tem utilizado plenamente em benefício do projeto de ciência, o novo instrumento jurídico criado pela Lei de 2006. Não vemos, no entanto, como o forte investimento das equipes da escola de economia será recompensado.

Por sua vez, a Rede Temática de Pesquisa Avançada (RTRA) aparece como um instrumento no processo desatualizado em relação às novas formas de cooperação Científicos planejados dentro dos investimentos futuros, incluindo laboratórios de excelência. O risco é levar à confusão uma pilha de estruturas de cooperação, enquanto que os objetivos do RTRA eram melhorar a transparência da organização de pesquisa, muitas vezes visto no exterior como pouco compreensível.

RECOMENDAÇÃO: O Tribunal é, portanto, chamado a fazer as recomendações seguintes:

1. avaliar a RTRA: Rever os acordos assinados em 2007 pelo Estado com bases de cooperação científica que deve ser efetuada de acordo formas com que são registrados antes que expirem. AERES deve avalia-los de acordo com o Código de pesquisa;
2. Manter as RTRA que são bem sucedidas e dissolver as outras: O Ministério do Ensino Superior e da investigação deve garantir a continuidade do RTRA e não comprometer a sua futuro; O Ministério deve pedir a dissolução de fundações de cooperação científica, que não criar e demonstrar um maior-valor científico e consumir além da sua dotação;
3. Impedir a proliferação de instrumentos de cooperação científica. O Ministério deve assegurar a coerência dos sucessivos dispositivos de cooperação estabelecida no campo da pesquisa, incluindo os investimentos futuros e estabilizar os instrumentos disponíveis a longo prazo para a comunidade científica. (COUR DES COMPTES, 2012).

Com relação aos julgamentos feitos pela Cour des Comptes, as decisões (ordonne) quase sempre resultam em imputação de débito, como se verifica no documento (COUR DES COMPTES, 2011) selecionado abaixo:

INSTITUTO DE PESQUISA PARA O DESENVOLVIMENTO (INSTITUT DE RECHERCHE POUR LE DEVELOPPEMENT - IRD)

Exercícios 2003 à 2007

Audiência publicada e deliberada em 7 de fevereiro de 2011.

República Francesa em nome do Povo Francês

Faz o seguinte julgamento:

Dadas as contas de Instituto de Pesquisa para o Desenvolvimento (IRD) referentes aos anos de 2003 a 2007, o Sr. X 1-5 Janeiro de 2003 e o Sr. Y A partir de 6 de Janeiro de 2003;

Dadas as conclusões n.º 606 de 18 de Agosto de 2010, do Ministério Público sobre o relatório ao final de revisão judicial das contas do IRD n.º 2010-485-0 sobre os anos de 2003 a 2007; (...)

Após deliberar sem a presença do relator e do Ministério Público e ouvido o Sr. Sabbe, Membro Sênior, nas suas observações;

Considerando que as contas para os anos de 2002 e 2003 do IRD foram apresentadas para o Tribunal antes de 31 de dezembro de 2005, o Sr. X deve ser considerada quite em relação a esse período, já que a sua gestão terminou 5 de janeiro de 2003, nos termos do disposto o parágrafo segundo do Artigo IV do artigo 60 da Lei de 23 de Fevereiro de 1963, resultando em sua elaboração da Lei de 28 de Outubro de 2008;

Considerando que nenhuma acusação foi emitida contra o Sr. Y no anos de 2003 a 2006, é, portanto, necessário dar quitação para a sua gestão a partir de 06 de janeiro de 2003 a 31 de Dezembro de 2006;

Por esses motivos

Ordena:

Artigo 1.º: Ao Sr. Y é atribuída a dívida referente ao exercício 2007 na soma de 1002,11 € .

Artigo 2.º: A dívida é aumentada, calculada a partir de 16 de outubro de 2010, data de notificação da acusação;

Artigo 3.º: O Sr. Y está desonerado de dívida referente a sua gestão a partir de 06 de janeiro de 2003 a 31 de Dezembro de 2006

Feito e julgado no Tribunal de Contas, Terceira Câmara, quarta seção, 07 de fevereiro 2011. Presente: MM. Picq, Presidente, Mayaud, Duchadeuil, Cazala, Andreani e Sabbe, Mestres Conselheiros. (...) (COUR DES COMPTES, 2011).

O exame na estrutura, organização e atividades da Cour des Comptes evidenciou que essa EFS fiscaliza e controla *a posteriori* a gestão pública quanto aos critérios de qualidade, legalidade, eficiência e eficácia da administração e, ainda, julga a regularidade das contas (receitas e despesas). Suas atividades de auditoria podem, tanto ser provocadas pela Assembleia Nacional, quanto pelo Senado. Esse Tribunal possui ainda competência para representar ilegalidades às demais autoridades administrativas e judiciárias.

Também foi possível verificar que a Cour des Comptes emite certificado das contas do Estado e do regime geral de seguridade social e efetua estudos relativos à análise de políticas públicas, sendo estas, contudo, de caráter opinativo. Como é próprio das entidades pertencentes ao sistema Tribunal de Contas, as decisões da Cour des Comptes são tomadas por um colegiado e tem caráter jurisdicional.

2.4.2.2 Corte dei Conti (Itália)²¹

Entre os juízes e funcionários é de se esperar uma convicção interior, uma fé secular, que vem com os exemplos daqueles que vieram antes deles, a partir do legado de valores dos quais a instituição é o fiel depositário: a honestidade na intenção e comportamento, a ética no serviço, o correto ato da administração pública, a busca do bem do homem e da coletividade.

Luigi Giampaolino²²

O Tribunal de Contas da Itália foi criado no início do Estado unitário (Lei . 800, de 14 de Agosto de 1862) para fiscalizar a administração do Estado, de forma a prevenir e evitar o desperdício e má gestão.

Nesta função, o Tribunal de Contas assumiu o disfarce de um "sistema judiciário", tendo surgido - de acordo com a afirmação histórica do Conde Camillo Benso di Cavour - "Por absoluta necessidade de concentrar o controle preventivo e final em um magistrado imóvel". As linhas fundamentais de sua atuação foram fixadas em texto único aprovado pelo Decreto Real n. 1214, de 12 de julho de 1934.

²¹ As informações sobre a origem, estrutura e funcionamento da Corte dei Conti foram extraídas da página da internet daquela EFS. Tradução nossa. Disponível em: <http://www.corteconti.it/>

²² Presidente da Corte dei Conti. "La Corte in Sintesi". Disponível em: http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/chi_siamo/brochure_corte_in_sintesi.pdf

Ao longo dos anos seguintes à entrada em vigor da Constituição intervieram mudanças profundas na organização e funções administrativas (multiplicação de instituições, criação de autoridades administrativas independentes, privatização de empresas públicas), que também afetaram as estruturas financeiras e os gastos (a introdução da Lei de Finanças, as reformas do orçamento ocorridas em 1978, 1988 e, mais recentemente, pela Lei n. 94, de 3/04/1997), impactando fortemente as atribuições da Instituição.

Foi necessária, então, uma grande dose de adaptação e modernização - longe de terminar - para atender a crescente "demanda" de controles eficazes e um exercício oportuno de jurisdição de responsabilidade, a fim de aumentar a transparência na administração, para assegurar a boa gestão dos recursos públicos, para melhorar a qualidade dos serviços que o governo oferece aos cidadãos.

A Constituição Italiana, que garante a independência do Tribunal e de seus componentes do Governo, fornece uma ligação direta entre o Tribunal e o Parlamento, a quem está obrigado a apresentar relatórios sobre os resultados das auditorias realizadas e, nos termos do seu artigo 100, § 2º, o Tribunal de Contas da Itália exerce os seguintes tipos de controle: O controle da legalidade, que serve para garantir que um ato ou atividade esteja em conformidade com a lei; o controle de gestão, que é utilizado para avaliar a eficácia, eficiência e economicidade da administração no que diz respeito aos objetivos fixados por lei; o controle prévio da legalidade dos atos do governo; o controle subsequente ou *a posteriori* sobre a gestão do orçamento do Estado e o controle econômico/financeiro.

A função jurisdicional do Tribunal é assegurada no § 2º, do artigo 103 da Constituição Federal do País que determina que o Tribunal tem competência em matéria de contas públicas, o que significa que considera as responsabilidades de quem tem a gestão dos fundos públicos (CORTE DEI CONTI, [2010?]:10-11).

Uma reforma abrangente das funções judiciais do Tribunal tem sido objeto, nos últimos 30 anos, de uma série de projetos de lei, nenhum dos quais nunca tinha sido capaz de conseguir a aprovação do Parlamento. A tão esperada reforma foi, finalmente, feita entre 1993 e os primeiros meses de 1994 com uma série de decretos e, em seguida, as Leis n. 19 e 20, ambas de 14 de janeiro de 1994.

A Lei n. 19 instituiu as Câmaras Regionais Jurisdicionais com responsabilidade global das contas públicas e pensões (civil e militar), nas quais, foi instalado em cada uma, um escritório do promotor público. Essa Lei também instituiu duas Câmaras judiciais centrais de recurso contra decisões proferidas pelas secções regionais dos tribunais e as Câmaras reunidas do Tribunal de Contas foram transformadas em órgãos finais do sistema de jurisdição administrativo/contábil, sendo atribuído a elas o poder de decidir unicamente as questões máximas e de conflitos de competência.

A Lei n. 20, de 14 de Janeiro de 1994 foi responsável por uma reforma completa na função de controle do Tribunal de Contas Italiano, reduzindo o número de atos que se submetem ao controle preventivo de legitimidade e introduzindo uma nova forma de controle subsequente da gestão do orçamento e do patrimônio da administração pública cujos núcleos ali previstos são três.

Primeiro, o controle da legalidade é limitada e focada sobre os atos fundamentais do governo (e não mais no universo); em segundo lugar é reforçada e generalizada a toda a administração que no próximo controle sobre as operações, a ser realizada com base em programas especiais desenvolvidos pelo Tribunal de Contas, os resultados dos controles efetuados serão endereçados ao parlamento nacional e aos conselhos regionais; em terceiro, é atribuído ao Tribunal de Contas a responsabilidade por garantir a funcionalidade do controle interno dentro do governo, que tinha praticamente desaparecido e que outras medidas recentes reintroduziu.

A nova arquitetura de controle articulada pela Lei n. 20 deve produzir dois resultados importantes: por um lado, uma gestão mais responsável dos recursos públicos por parte dos administradores públicos e de outro, a verificação e análise baseada não só na realização de tarefas administrativas, mas também nos resultados e na congruência entre estes e o programa estabelecido, na qualidade de serviço e na satisfação do usuário (CORTE DEI CONTI, [2010?]:13).

A estrutura administrativa do Tribunal inclui: o Presidente, o Secretário-Geral, o Conselho da Presidência, para o pessoal da magistratura e o Conselho de Administração, para o pessoal administrativo.

O Conselho Presidencial é o órgão de autogoverno das contas judiciais estabelecidas pelo art. 10 da Lei n. 117, de 13 de Abril de 1988, constituído por: presidente do Tribunal de Contas, que o preside; pelo Procurador-Geral do Tribunal de Contas; pelo Vice-Presidente do Tribunal de Contas ou, na sua falta, pelo presidente mais antigo da câmara; por quatro membros eleitos, dois da Câmara dos Deputados e dois pelo Senado por maioria absoluta de seus membros, dentre os professores catedráticos em direito ou advogados com 20 anos de prática profissional; quatro membros eleitos dentre os juizes do Tribunal de Contas, distribuídas entre os diferentes qualificações na proporção de sua força real numérica, como resultado da função, em 1 de Janeiro do ano da constituição do órgão.

Os produtos das fiscalizações realizadas pela Corte dei Conti são: Resoluções (*Delibera*), Determinações (*Determinazione*), Acórdão (*Sentenza*).

Deve-se fazer uma distinção entre os procedimentos decorrentes do julgamento de condenação ou de absolvição. A sentença de condenação é imediatamente executória e determina o surgimento de um direito de crédito da administração para obter, mesmo à força, o valor declarado no julgamento. A administração cuida da execução da sentença, de acordo com um procedimento simplificado previsto na Lei. n. 59 de 1997 (art. 20 parágrafo 8), sob a supervisão da Procuradoria. Se a sentença é de absolvição (absolvição final) os custos legais são suportados pela administração a que pertença.

A Procuradoria, por ser parte da administração pública, não pode nunca ser condenada a pagar os custos. A decisão pode ser objeto de recurso pelas partes, pelo procurador regional responsável pelo território ou pelo Procurador-Geral, no prazo de sessenta dias de serviço, porém, dentro de um ano da publicação. A proposição do recurso suspende a execução do acórdão recorrido.

Abaixo, trechos extraídos do julgamento proferido pela Corte dei Conti (2011).

Sentença n. 533/2011, de 22/09/2011

(...)

P. Q. M.

A Corte dei Conti, Câmara Jurisdicional da Região de Calábria, pronunciando em definitivo

... e por efeito condena o Sr. Fiel Caiazza ao pagamento de € 74,980.69 a título de danos em relação à Província Catanzaro, além de valorização da moeda em uma base anual de acordo com os índices Istat da data do evento até a publicação do presente acórdão.

As despesas com a sucumbência do julgamento é de € 1.289,53.

Decidiu, em Catanzaro, na Câmara do Conselho de 22/09/2011.

O Juiz Relator

O Presidente

Ida Contino

Luciano Coccoli

Depositados na Secretaria em 26/10/2011 (CORTE DEI CONTI, 2011)

Tudo o que foi visto sobre o Tribunal de Contas italiano, e descrito nesta seção, o define como um órgão colegiado, auxiliar do Estado e do Parlamento (na função de controle externo), autônomo, com funções jurisdicionais e consultivas, exercendo o controle externo prévio, *a posteriori* e subsequente, em todas as relações jurídicas e financeiras, tanto na área nacional, internacional, supranacional e transacional.

2.5 Entidade de Fiscalização Superior no contexto brasileiro

2.5.1 – Tribunais de Contas: Gênesis

“O homem público é o homem da confiança dos seus concidadãos, o de quem eles esperam a ciência e o conselho, a honestidade e a lisura, o desinteresse e a lealdade; é o vigia da lei, o amigo da justiça, o sacerdote do civismo.”

Rui Barbosa

No Brasil, o Tribunal de Contas da União foi criado pelo Decreto n. 966-A, de 07 de novembro de 1890, originado do Marechal Manoel Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, tendo por finalidade o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes à receita e despesa da República.

Visando contextualizar a EFS do nosso país na organização política do Estado dos dias de hoje, relevante examinar a exposição de motivos para a criação do Tribunal de Contas da União, apresentada por Rui Barbosa e que precedeu a edição do Decreto n. 966-A, acima mencionado.

No texto da mensagem enviada em 07 de novembro de 1890 pelo então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, ao Marechal Manoel Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, percebe-se claramente a intenção de que a Instituição a qual propunha criar, fosse revestida de autonomia suficiente para exercer, sem nenhum tipo de óbice, as funções de revisor e juiz:

É, entre nós, o sistema de contabilidade orçamentaria defeituoso em seu mecanismo e fraco de sua execução. O Governo Provisório reconheceu a urgência inadiável de reorganizá-lo; e a medida que vem propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias – contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil. Só assim o orçamento, passando, em sua execução, por esse cadinho, tornar-se-á verdadeiramente essa verdade, de que se fala entre nós em vão, desde que neste país se inauguraram assembleias parlamentares. (BARBOSA, 1999:254).

Nas suas fundamentações, Rui Barbosa enfatiza que nas Constituições de 14 países já constavam previstas a criação de um Tribunal de Contas, estruturados em dois modelos: o da França (França, Suécia, a Espanha, a Grécia, a Servia, a Romênia e a Turquia) e da Itália (Itália, Holanda, a Bélgica, Portugal, Chile e Japão). E explica que no primeiro sistema a fiscalização se limita a impedir que as despesas sejam ordenadas, ou pagas, além das faculdades do orçamento. No outro, a ação dessa magistratura vai muito mais longe: antecipa-se ao abuso, atalhando em sua origem os atos do poder executivo susceptíveis de gerar despesa ilegal (BARBOSA, 1999:256-257).

Ao defender que a criação do Tribunal de Contas do Brasil observasse o modelo italiano (Corte dei Conti), Rui Barbosa argumentou que o sistema adotado por aquele país, “[...] é o que satisfaz cabalmente os fins da instituição, o que dá toda a elasticidade necessária ao seu pensamento criador. Não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância, ou a prevaricação, para as punir”.

Para Rui Barbosa, se as atividades da Instituição ficassem circunscritas a esses limites, a função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia, ou impotente e proferiu a célebre frase, repetidamente invocada nos estudos sobre o Tribunal de Contas:

Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a legislatura, e intervindo na administração, seja, não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentarias por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente discrepem da linha rigorosa das leis de finanças. (Ibid. p. 257)

De acordo com aquele notável Jurista, a lei italiana que dispunha sobre o Tribunal de Contas daquele País dava a essa Instituição uma expansão ao poder muito mais forte, muito mais ampla, generalizando a audiência do Tribunal de Contas, não só nos atos do poder executivo que digam respeito ao orçamento do Estado, e influam sobre a receita, ou a despesa, como a todas e quaisquer deliberações do governo, todos os decretos reais, seja qual for o mistério, de que emanem, e o objeto, a que se refiram.

Portanto, com base na ideia original de sua criação, pode-se afirmar que a estruturação do TCU integra o sistema de controle externo de Tribunais de Contas e se espelhou no modelo italiano, qual seja, na Corte dei Conti, tendo por competência inicial, o exame, revisão e julgamento de todas as operações relacionadas com a receita e a despesa da União.

Feder. (1999:276) lembra que o Tribunal de Contas da União foi criado por Decreto porque, à época, o Congresso havia sido fechado.

Embora criado em 1890, a institucionalização definitiva do TCU somente se deu na Constituição de 1891 e a sua instalação só ocorreu em 17 de janeiro de 1893, graças ao empenho do Ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto, Serzedello Corrêa.

A evolução das competências e fortalecimento desse Tribunal como EFS, ao longo dos anos que se seguiram após a sua criação constam reproduzidas no quadro 14.

Contextualizada a criação do Tribunal de Contas no Brasil e o seu propósito original, passa-se a examinar a sua inserção na organização política do Estado atual.

2.5.2 – Natureza político-administrativa²³

Ao estabelecer aos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios, diversas competências, a Constituição Federal de 1988 (art. 73, 75 e 96) concedeu a essas Instituições de Fiscalização Superior uma autonomia administrativa, financeira e orçamentária, com jurisdição própria e privativa em todo o território nacional (BRASIL, 1988).

²³ As informações sobre a origem, estrutura e funcionamento do Tribunal de Contas da União foram extraídas da página da internet daquela EFS. Tradução nossa. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/TCU>

Quadro 14 - Evolução das competências constitucionais do TCU a partir da sua criação

Constituição	Principais ocorrências
1891	institucionalização definitiva do TCU (art. 89), a primeira republicana, conferindo-lhe competências para liquidar as contas da receita e da despesa e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso Nacional.
1934	Ampliação das atribuições: proceder ao acompanhamento da execução orçamentária, registrar previamente as despesas e os contratos, julgar as contas dos responsáveis por bens e dinheiro públicos, assim como apresentar parecer prévio sobre as contas do Presidente da República para posterior encaminhamento à Câmara dos Deputados.
1937	Com exceção do parecer prévio sobre as contas presidenciais, todas as demais atribuições do Tribunal foram mantidas pela Carta de 1937.
1946	Acresceu um novo encargo às competências da Corte de Contas: julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.
1967	Retirou do Tribunal o exame e o julgamento prévio dos atos e dos contratos geradores de despesas, sem prejuízo da competência para apontar falhas e irregularidades que, se não sanadas, seriam, então, objeto de representação ao Congresso Nacional e eliminou-se, também, o julgamento da legalidade de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ficando a cargo do Tribunal, tão-somente, a apreciação da legalidade para fins de registro. Como inovação, deu-se incumbência ao Tribunal para o exercício de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades dos três poderes da União, instituindo, desde então, os sistemas de controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com auxílio da Corte de Contas, e de controle interno, este exercido pelo Poder Executivo e destinado a criar condições para um controle externo eficaz (ratificada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969).
1988	Jurisdição e competência substancialmente ampliadas: poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. Qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária tem o dever de prestar contas ao TCU

Fonte: Elaboração da Autora, a partir de informações extraídas da página da internet do TCU²⁴.

²⁴ Disponível em:

<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/historia>. Acesso em: 10/07/2013

Exercendo a sua autonomia administrativa, cabe aos Tribunais de Contas: eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, dispondo sobre a competência, o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos; prover, por concurso público obedecido o disposto no art. 169, parágrafo único, os cargos necessários à administração, exceto os de confiança assim definidos em lei; conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e servidores que lhes forem imediatamente vinculados; propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169, a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares, bem como a fixação do subsídio de seus membros.

Quanto a sua inserção em alguns dos poderes da república, também não há um consenso dentre os doutrinadores no mundo jurídico.

Em decorrência da sua função de auxiliar o Poder Legislativo no controle externo (art. 71 da Constituição Federal) alguns doutrinadores defendem ser o Tribunal de Contas integrante desse poder.

Discordando desse entendimento, Britto (2005) assim se expressa:

Feita a ressalva, começo por dizer que o Tribunal de Contas da União **não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo**. Quem assim me autoriza a falar é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44, *litteris*: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, **que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal**” (negrito à parte). Logo, o Parlamento brasileiro não se compõe do Tribunal de Contas da União. Da sua estrutura orgânica ou formal deixa de fazer parte a Corte Federal de Contas e o mesmo é de se dizer para a dualidade Poder Legislativo/Tribunal de Contas, no âmbito das demais pessoas estatais de base territorial e natureza federada.

(...)

O TCU se posta é como órgão da pessoa jurídica da União, diretamente, **sem pertencer a nenhum dos três Poderes Federais**. Exatamente como sucede com o Ministério Público, na legenda do art. 128 da Constituição, incisos I e II. – *destacou-se* (BRITTO, 2005:60-62).

Para o TCU²⁵, o entendimento majoritário é no sentido de ser o Tribunal um órgão de extração constitucional, independente e autônomo, que auxilia o Congresso Nacional no exercício do controle externo.

Embora cada um dos juristas fundamentem suas diferentes posições e a Constituição Federal não especifique com clareza a inserção dos Tribunais de Contas, a Carta Magna é muito incisiva quando estabelece a existência de, tão somente, Três Poderes na União:

Constituição Federal

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Nesse sentido, não há como entender excludente de algum desses poderes, nenhuma instituição, nem mesmo o Tribunal de Contas, nas diversas referências a eles feitas nos dispositivos constitucionais, principalmente quanto à obrigação determinada no artigo 37 daquela Lei Maior:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de **qualquer dos Poderes** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Não entender o Tribunal de Contas, e da mesma forma o Ministério Público, como integrantes de alguns dos Poderes, significa afirmar que essas instituições, igualmente autônomas, não necessitam obedecer os princípios elencados no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, o que corresponderia a um despropósito.

Discussões a parte, a importância do tema neste trabalho reside no fato de que, aos Tribunais de Contas no Brasil, foi garantido constitucionalmente o julgamento de contas e aplicações de sanções, como ficará demonstrado na seção seguinte.

²⁵ Disponível em:

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/ouvidoria/perguntas_frequentes/autonomia_vinculacao

2.5.3 – Competência, Funções e Formas de Atuação

As funções básicas dessa Entidade de Controle Externo são as seguintes: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria e, eventualmente, de caráter pedagógico (TCU, 2008b:20-22):

Função Fiscalizadora: Essa função compreende a realização de levantamentos, auditorias, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos, relacionados com a atividade de controle externo.

Função Consultiva: A função consultiva é exercida mediante a elaboração de pareceres prévios e individualizados, de caráter essencialmente técnico, sobre as contas prestadas, anualmente, pelos chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e pelo chefe do Ministério Público da União, a fim de subsidiar o julgamento a cargo do Congresso Nacional(*). Inclui também o exame, sempre em tese, de consultas feitas por autoridades legitimadas para formulá-las, a respeito de dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes às matérias de competência do Tribunal.

Função Informativa: A função informativa é exercida quando da prestação de informações solicitadas pelo Congresso Nacional, pelas suas Casas ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização exercida pelo Tribunal. Compreende ainda representação ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados, assim como o encaminhamento ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, de relatório das atividades do Tribunal.

Função Judicante: Por determinação constitucional, o TCU julga as contas dos administradores e dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluindo as fundações e as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Função Sancionadora: A função sancionadora surge quando da aplicação aos responsáveis das sanções previstas na Lei Orgânica do Tribunal (Lei nº 8.443 de 1992), em caso de ilegalidade na despesa ou irregularidade nas contas. Essas sanções podem compreender, isolada ou cumulativamente: (1) aplicação, ao agente público, de multa proporcional ao valor do prejuízo causado ao erário, constituindo o montante do dano o limite máximo da penalidade; (2) cominação de multa ao responsável por contas julgadas irregulares, por ato irregular, ilegítimo ou antieconômico, por não-atendimento de diligência ou determinação do Tribunal, por obstrução ao livre exercício de inspeções ou auditorias e por sonegação de processo, documento ou informação; (3) inabilitação do responsável, pelo período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública; (4) declaração de inidoneidade do responsável, por fraude em licitação, para participar, por até cinco anos, de certames licitatórios promovidos pela administração pública.

Função Corretiva: Ao constatar ilegalidade ou irregularidade em ato de gestão de qualquer órgão ou entidade pública, o TCU fixa prazo para cumprimento da lei. No caso de ato administrativo, quando não atendido, o Tribunal determina a sustação do ato impugnado. Na hipótese de contrato, compete ao Congresso Nacional a sustação do ato, mediante solicitação das medidas cabíveis a quem de direito. Caso o Congresso Nacional, ou quem deva sustar o ato, deixe de adotar a providência devida no prazo de noventa dias, a decisão é tomada pelo Tribunal.

Função Normativa: Decorre do poder regulamentar conferido ao Tribunal pela sua Lei Orgânica, que faculta a expedição de instruções e atos normativos (de cumprimento obrigatório sob pena de responsabilização) acerca de matérias de sua competência e a respeito da organização dos processos que lhe devam ser submetidos.

Função de Ouvidoria: Reside na possibilidade de o Tribunal receber denúncias e representações relativas a irregularidades ou ilegalidades que lhe sejam comunicadas por responsáveis pelo controle interno, por autoridades ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. Essa função tem fundamental importância no fortalecimento da cidadania e na defesa dos interesses difusos e coletivos, sendo importante meio de colaboração com o controle.

Caráter Pedagógico: atua de forma pedagógica, quando orienta e informa sobre procedimentos e melhores práticas de gestão, mediante publicação de manuais e cartilhas, realização de eventos de caráter educativo, participação em eventos ou, ainda, quando recomenda a adoção de providências, em auditorias de natureza operacional. O caráter educativo surge quando da aplicação de sanções a responsáveis por irregularidades ou práticas lesivas aos cofres públicos, na medida em que tais punições funcionam como fator de inibição à prática de ocorrências da espécie.

O Tribunal também se pronuncia conclusivamente sobre indícios de despesas não autorizadas, em razão de solicitação de Comissão Mista de Senadores e Deputados. Entendendo-as irregulares, propõe ao Congresso Nacional a sua sustação.

De acordo com a Lei Orgânica do TCU (Lei n. 8443, de 16 de julho de 1992) as contas podem ser julgadas (BRASIL, 1992):

Regulares: quando expressarem a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável. Neste caso, o Tribunal confere quitação plena (Artigo 17).

Regulares com ressalva: quando as contas evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falha de natureza formal de que não resulte dano ao erário. Nesta hipótese, o Tribunal confere quitação ao responsável e normalmente determina a correção das falhas (Art. 18).

Irregulares: quando comprovada alguma das seguintes ocorrências: omissão no dever de prestar contas; prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou com infração a norma legal ou regulamentar; dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico e desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos; reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas (Artigo 19).

Quando as contas são julgadas irregulares e, em havendo débito, o Tribunal condena o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos e, comprovado dano ao erário, desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, o TCU providenciará a imediata remessa de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis (§ 3º do art. 16 da Lei n. 8443/1992 – Lei Orgânica do TCU).

O responsável que tiver suas contas julgadas irregulares poderá ficar impedido de candidatar-se a cargo eletivo, por decisão da Justiça Eleitoral.

O acórdão do Tribunal do qual resulte imputação de débito ou cominação de multa torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo (§ 3º do art. 71 da Constituição Federal).

O TCU é composto de 09 ministros, dos quais, seis deles são escolhidos pelo Congresso Nacional e os demais são escolhidos pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente indicados pelo Tribunal dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal (art. 73 e § 2º da Constituição Federal).

Como o Tribunal de Contas da União é órgão colegiado, suas deliberações são tomadas pelo Plenário da Corte, sua instância máxima, ou por uma de suas duas Câmaras. O Plenário e as duas Câmaras do Tribunal reúnem-se, ordinariamente e em dias distintos, uma vez por semana, no período de 17 de janeiro a 16 de dezembro de cada ano e, extraordinariamente, quando necessário, como estabelecem o(art. 92, parágrafo único da Resolução TCU n. 246, de 30 de Novembro de 2011 – Regimento Interno do TCU (TCU, 2012a).

O Plenário, composto por todos os ministros, reúne-se às quartas-feiras e, dirigido pelo Presidente do Tribunal, tem como competência deliberar sobre assuntos de maior relevância, relacionados no Regimento Interno do TCU (art. 94), cuja decisão definitiva é formalizada por acórdão publicado no Diário Oficial da União.

Consta estabelecido no art. 135 daquele Regimento Interno do TCU que as reuniões ordinárias da Primeira e a Segunda Câmaras serão às terças e quintas-feiras, respectivamente. Cada uma é integrada por quatro ministros, sendo uma presidida pelo Vice-Presidente, e a outra, pelo ministro mais antigo no cargo, cabendo-lhes deliberar sobre as matérias relacionadas no Regimento Interno do TCU sob o título de Competência das Câmaras.

O Tribunal conta, ainda, com a participação de três auditores, selecionados por meio de concurso público de provas e títulos. Quando necessário, eles substituem os ministros, por motivo de férias, licenças e outras ausências.

Junto ao TCU atua o Ministério Público especializado, autônomo e independente, cuja função principal é promover a defesa da ordem juridical (artigo 80 da Lei n. 8443/1992).

Para desempenho de sua missão, o Tribunal dispõe de uma Secretaria, que tem a finalidade de prestar o apoio técnico e administrativo necessário ao exercício de suas competências constitucionais e legais. Essa Secretaria é composta de várias unidades (TCU, 2008b).

A gerência da área técnico-executiva do controle externo está entregue à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), à qual estão subordinadas as unidades técnico-executivas sediadas em Brasília e nos 26 Estados da Federação. A estas últimas cabe, dentre outras atividades, fiscalizar a aplicação de recursos federais repassados para Estados e Municípios, mediante convênio e outras formas de repasse de recursos federais.

Para implementar sua competência constitucional, além dos seus membros, o Tribunal de Contas da União conta com um quadro de pessoal com 2.695 servidores efetivos, 26 cargos em comissão e 843 funções de confiança, dentre aqueles da área administrativa e da área técnica²⁶.

Nos termos da Constituição Federal (parágrafo único do artigo 70), encontra-se sob jurisdição do Tribunal qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie, aplique ou administre dinheiros, bens e valores públicos federais ou pelos quais a União responda, e ainda, aqueles que, em nome da União, assumam obrigações de natureza pecuniária da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A jurisdição do Tribunal abrange ainda os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social, bem como todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização, por expressa disposição de lei, também, aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, como estabelecido no art. 71, inciso II e V da Constituição Federal (op. Cit.).

Também se submetem ao controle externo do TCU, os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União a Estado da Federação, ao Distrito Federal ou a Município, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos semelhantes, como dispôs o art. 71, inciso VI da Constituição Federal (op. Cit.).

²⁶ As informações sobre a origem, estrutura e funcionamento do Tribunal de Contas da União foram extraídas da página da internet daquela EFS. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/TCU>.

A todos esses jurisdicionados, cabe a aquele Tribunal julgar as prestações de contas por eles apresentadas ou tomadas, com exceção das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, as quais compete aquela EFS apreciar e emitir parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento.

Contudo, a natureza jurisdicional do Tribunal de Contas Brasileiro não é um ponto pacífico no meio acadêmico, ainda motivando amplo debate entre os estudiosos do assunto.

Sobre o tema, imprescindível trazer a fala de Carlos Ayres Britto, ex- Ministro do Supremo Federal Tribunal, defendendo que os Tribunais de Contas não exercem a chamada função jurisdicional do Estado, porque esta é exclusiva do Poder Judiciário, notadamente porque os julgamentos a seu cargo não se caracterizam pelo seu impulso externo ou *non-ex-officio* porque deles não participam advogados e inexistente a figura dos “litigantes”, a que se refere o inciso LV do art. 5º. da Constituição (BRITTO, 2005:68).

Em outro trecho, contudo, reconhece que:

Algumas características da jurisdição, no entanto, permeiam os julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas. Primeiramente, porque os TC's julgam sob critério exclusivamente objetivo ou da própria técnica jurídica (subsunção de fatos e pessoas à objetividade das normas constitucionais e legais). Segundamente, porque o fazem com a força ou a irretroatividade que é própria das decisões judiciais com trânsito em julgado (Ibid. p.69).

Enriquecendo as discussões sobre o tema, Fernandes (2008) defende que a competência de julgamento de contas conferida pela Constituição Federal atribui ao controle exercido pelos Tribunais de Contas um caráter jurisdicional:

A função que exerce é como ensina o Ministro Ivan Luz, de ‘jurisdição fiscal e judicante, por soberana decisão constitucional’. Embora ainda se discuta sobre a natureza das funções, sem dúvida é essa a síntese que mais se adequa ao direito constitucional positiva. (FERNANDES, 2008:144).

Mais adiante, conclui:

Nessa altura do presente estudo, é possível indicar que o Tribunal de Contas, a exemplo dos órgãos do Poder Judiciário, produz decisões de natureza jurisdicional e meramente administrativa.

(...)

Todas as manifestações das Cortes de Contas têm valor e força coercitiva, como já referido, mas apenas a inscrita no inc. II, da Constituição Federal – julgar as contas dos...- corresponde a um julgamento, merecendo, de todos os órgãos, o respeito, sendo, em tudo e por tudo, exatamente igual à manifestação do Poder Judiciário. (Ibid. p. 164-166).

Discordando desse entendimento, Gualazzi (1992) afirma com clareza:

Definitivamente, as decisões dos *Tribunais de Contas*, no *Brasil*, por não se revestirem de natureza judicial, não produzem coisa julgada, nem formal, nem material: produzem, no máximo, a “coisa julgada administrativa”.

(...)

No Brasil, os Tribunais de Contas realizam parcela da jus integração administrativa, jamais jurisdição.

(...)

Os *Tribunais de Contas*, emitem vereditos administrativos (*res verdicta*), mas não exercem jurisdição, privativa do Poder Judiciário.(GUALAZZI, 1992:217).

Sem pretensão de pôr fim ao debate, fato é que, por força do § 3º do art. 71 da Constituição Federal, as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo e sobre elas não cabe recurso quanto ao mérito, pelo Poder Judiciário, exceto se garantias constitucionais não tiverem sido respeitadas.

Para exercer a fiscalização o TCU utiliza os seguintes instrumentos, conforme art. 238 a 243 do seu Regimento Interno: levantamento, inspeção, acompanhamento, monitoramento e auditorias.

Levantamento: É empregado para conhecer previamente a organização e o funcionamento de órgãos e entidades, além de fundos, sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, a fim de identificar objetos/ações de fiscalização e avaliar a necessidade e viabilidade da realização de auditoria.

Inspeção: É utilizada para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar rapidamente a procedência de denúncias e de representações.

Acompanhamento: Por esse instrumento, o Tribunal examina, ao longo de período predeterminado, a legalidade e legitimidade de atos de gestão praticados por responsáveis sujeitos à sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. O acompanhamento é usado também para avaliar, por tempo determinado, o desempenho de órgãos e entidades jurisdicionados e dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, no que se relaciona com economicidade, eficiência e eficácia.

Para a execução dessa atividade, o Tribunal vale-se de consultas a sistemas informatizados da administração pública federal, de publicações no Diário Oficial, do plano plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA), das aberturas de créditos adicionais, dos editais de licitação, dos extratos de contratos, convênios e outras formas de repasse, de atos de pessoal publicados, de visitas técnicas, participações em eventos, enfim, das mais diversas fontes.

Monitoramento: Compreende a checagem do cumprimento de determinações do Tribunal por parte de órgãos e entidades.

Auditorias: As auditorias são instrumentos de fiscalização que envolvem maior amplitude de atuação. Tem como objetivo examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados; subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro.

As auditorias podem ter caráter de conformidade ou natureza operacional (TCU, 2008b:29-32):

Auditoria de Conformidade: Além de auditorias realizadas em virtude de solicitações do Congresso Nacional ou de denúncias e representações, o Tribunal aprova, semestralmente, plano de auditorias, destinadas a apurar a regularidade na aplicação de recursos públicos por parte dos órgãos e entidades jurisdicionados.

Quando o TCU aponta irregularidades graves no andamento de obras públicas financiadas com recursos públicos federais, o Congresso Nacional suspende a liberação de recursos até que sejam saneadas as falhas.

Auditoria Operacional: o Tribunal avalia os padrões de economicidade, eficiência e eficácia empregados no desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados e nos sistemas, ações e programas do governo federal, principalmente em áreas prioritárias, como educação, saneamento, saúde e meio ambiente. Esse tipo de auditoria busca encontrar os melhores caminhos para que sejam alcançados os objetivos das ações e programas de governo, contribuindo para a redução das desigualdades sociais e para a ampliação das oportunidades do cidadão e resulta em recomendações, destinadas a aprimorar o gerenciamento dos entes públicos e das ações e programas governamentais implementados.

Como instituição maior das EFS do Brasil, o Tribunal de Contas da União é membro da OLACEFS - Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores²⁷ e da INTOSAI.

Embora a competência, funções e formas de atuação aqui percorridas tenham sido espelhadas no TCU, elas também se aplicam, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais dos Municípios (art. 75 Parágrafo Único da Constituição Federal).

São 26 Tribunais de Contas do Estado, 01 do Distrito Federal, 06 Tribunais de Municípios (Bahia, Ceará, Goiás, Pará, Rio de Janeiro e São Paulo), todos com a mesma função de controle externo e cada um deles com 07 membros denominados conselheiros.

Como se verifica, os Tribunais de Contas desempenham o papel de fiscalizador, de combate à corrupção, ao desperdício e à malversação de recursos federais em todas as entidades que administram recursos públicos.

²⁷ OLACEFES é um organismo internacional, autônomo, independente, apolítico e de caráter permanente, criado em 1963, em Caracas, Venezuela, com o Primer Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras – CLADEFS, diante da necessidade de um foro superior para intercambiar ideias e experiencias relacionadas à fiscalização e ao controle governamental, assim como ao fomento das relações de cooperação e desenvolvimento entre aquelas entidades.

E, nessa condição, as instituições que desenvolvem P&D e aquelas responsáveis pelo fomento dessa área também se submetem ao controle daquelas entidades de fiscalização.

2.6 Conclusão

As EFS examinadas neste trabalho podem ser caracterizadas de forma resumida no seguinte:

Quadro 15 - Resumo das principais características da NAO, GAO, Cour des Comptes, Corte Dei Conti e Tribunal de Contas da União

EFS	Ano de criação	N. de Funcionários	Natureza da Competência	Principais Produtos
SISTEMA DE AUDITOR-GERAL				
NAO (Reino Unido)	1866	860	Auditoria de demonstrações financeiras de todos os departamentos do governo central, agências e outros órgãos públicos e apresentação dos resultados ao Parlamento. Exame da implementação dos projetos, programas e iniciativas do governo e recomendação sobre como os serviços podem ser melhorados.	Relatórios
GAO (USA)	1921	3.200	Apoio ao Congresso mediante recomendações, a partir das seguintes atividades: auditorias, investigações de denúncias, avaliação de programas de governo, análise de desempenho político.	Relatórios, declarações (estudos de caso), correspondência, decisões jurídicas e opiniões
SISTEMA DE TRIBUNAL DE CONTAS				
COUR DES COMPTES (França)	1807	734	julgadora, certificadora, controlador e avaliadora	-Relatório encaminhado à Comissões da Assembleia Nacional; -Julgamento mediante Acórdãos (Jugement).
CORTE DEI CONTI (Itália)	1862	Não obtido	fiscalizadora, certificadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa	- Relatórios - Resoluções -Acórdãos (Sentenza)
TCU (Brasil)	1890	2.695	fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa, ouvidoria e pedagógica	-Acórdãos - Estudos e normas

Fonte: Elaboração própria

Nas EFS do sistema de Auditor-Geral vistas neste trabalho (Government Accountability Office - GAO e o National Audit Office - NAO), ficou evidenciado que o controle externo exercido por elas não possui natureza jurisdicional e os resultados das auditorias tem como destino o Poder Legislativo daqueles Países, a quem cabe determinar as providências requeridas para cada caso. O tipo de auditoria mais comumente praticada por aquelas entidades, compreende a avaliação de programas do governo, como ocorre na maioria das entidades de fiscalização superior de reconhecida competência técnica, como o Office of the Auditor-General – OAG (Canadá) e o National Audit Office - NAO (Austrália).

Pela especificidade da formação da sua equipe e detalhamento dos relatórios apresentados, o trabalho daquelas EFS contribui para o aperfeiçoamento da gestão, não implicando diretamente em aplicações de sanções.

No entanto, comparando-se as etapas do processo de auditoria daquelas EFS, com as do sistema de Tribunal de Contas, verifica-se que são semelhantes entre si, pois no âmbito de todas elas é dada oportunidade de manifestação ao gestor auditado e de interposição de recurso, as quais são analisadas pelas próprias instituições.

Por sua vez, relativas as EFS do Sistema de Tribunal de Contas integrantes da amostra, o controle por elas exercido é de legitimidade e de supervisão político-administrativa (são examinados os aspectos contábil, de resultado, eficiência, planejamento).

Uma outra visão do TCU no contexto do sistema de controle externo é feita por Barreto (2004) que, ao comparar o TCU com o Tribunal de Contas Europeu - TCE e o Tribunal de Contas de Portugal - TCP, assim resume as semelhanças e diferenças entre eles:

- Os três têm estrutura técnica colegiada para seus respectivos processos de tomada de decisões;
- A estrutura técnico-administrativa do TCE está concentrada em sua sede, em Luxemburgo; a do TCP e do TCU são descentralizadas;
- Somente o TCP e o TCU têm estruturas especializadas para o julgamento de contas. Ao TCE compete, apenas, examinar as receitas e despesas, assegurar a boa gestão financeira dos recursos comunitários, inspecionar documentos, dar assistência técnica e formular pareceres;
- O TCE e o TCP não possuem, em suas estruturas, órgãos do Ministério Público, enquanto o TCU, sim.
- Os três examinam a totalidade das receitas e despesas, bens e valores públicos, tanto dos organismos públicos centrais quanto daquelas entidades que utilizam ou guardam valores;
- A função jurisdicional somente é encontrada no TCP e no TCU. (BARRETO, 2004:267-269)

Percebeu-se, também, que a ideia central contida na proposta original da criação do TCU (na mensagem encaminhada por Rui Barbosa) ainda permanece nos dias atuais, qual seja: de todas as EFS, o TCU se assemelha mais, em termos de funcionalidade e organização, com o Tribunal de Contas da Itália (Corte dei Conti).

Tanto em um, quanto em outro, os julgamentos daquelas EFS (França, Itália e Brasil) podem resultar em determinação de recolhimento de débitos e aplicação de sanções.

Segundo Fernandes (2008:114-115), o modelo Tribunal apresenta vantagens extraordinárias sobre o controlador-geral (ou sistema de auditor-geral), tais como:

- Atuação em colegiado;
- Alternância de direção;
- Rodízio no controle dos órgãos;
- Distribuição impessoal de processos

A conformidade dessa assertiva poderá ser melhor avaliada no capítulo seguinte, no qual será examinada a natureza e a consequência da relação existente entre os Tribunais de Contas do Brasil e os órgãos gestores da PNCTI ou, na visão de Weber, entre o controlador e o controlado.

CAPÍTULO 3 - AS COMPLEXAS RELAÇÕES ENTRE TRIBUNAIS DE CONTAS E AS ENTIDADES PÚBLICAS DE CT&I NO BRASIL: UMA ANÁLISE CRÍTICA

Esse capítulo tem como finalidade analisar criticamente a natureza da relação entre as entidades públicas de controle externo e os órgãos gestores de ciência, tecnologia e inovação, no Brasil.

Para tanto, a primeira parte do capítulo (seção 3.1) busca inserir o Tribunal de Contas no Sistema Brasileiro de Inovação, representando o Poder Público, tendo como ponto de partida os estudos realizados por Marx Weber sobre as formas de dominação, delimitando e identificando o dominante e dominados, para entender a natureza da relação estabelecida entre eles.

Nesse contexto, na seção 3.2 pretende-se examinar o processo de dominação corrente, investigando a dimensão do poder exercido pelos Tribunais de Contas sobre os seus jurisdicionados, especificamente sobre os gestores finais da política de CT&I (*service delivery*) e avaliar os efeitos mais imediatos do exercício desse domínio. Para isso, serão examinadas a amostra de decisões emanadas do TCU e dos Tribunais de Contas dos Estados de São Paulo e Mato Grosso.

Na sequência, a seção 3.3 problematiza a competência e a eficácia das atuações daquelas entidades fiscalizadoras e, para isso, conhecer a visão dos gestores é fundamental para posicionar o tema e avaliar os resultados decorrentes da relação aqui estudada.

A metodologia utilizada na pesquisa aqui proposta será descrita em cada seção.

3.1 Tribunais de Contas como parte integrante do Sistema Brasileiro de Inovação

Não é apenas na formulação de políticas públicas e no exercício de poder de compra que o poder público atua como integrante do sistema nacional de inovação - SNI.

A atuação das agências governamentais nesse sistema vai muito mais além da edição de normas legais ou de decisões impulsionadoras do processo de inovação.

Para a compreensão desse contexto, conhecer a teoria que fundamenta uma relação tão peculiar, como aquela exercida entre o fiscalizador e o fiscalizado, é fundamental para auxiliar na compreensão do tema. Para tanto, a metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica de obras que tratam desse contexto.

A forma de atuação do poder público no SNI também pode ser percebida através do exercício do controle externo na gestão pública de CT&I, atividade essa atribuída constitucionalmente às Entidades Governamentais de Fiscalização que, no Brasil, denominam-se Tribunais de Contas. Embora seja ainda prematuro atribuir àquelas Instituições qualquer tipo de responsabilidade sobre o estágio atual do progresso tecnológico brasileiro, o fato é que as decisões emanadas daqueles órgãos fiscalizadores tem importantes efeitos no fluxo do processo científico, tecnológico e de inovação gerido com recursos públicos.

Isto porque os tipos de mecanismos integrantes dos eixos estratégicos que compõe a PNCTI exigem uma atenção especial, por parte dos Tribunais de Contas, durante a fiscalização da administração pública de CT&I.

É o caso dos aportes de risco e financiamentos não reembolsáveis, os incentivos fiscais e as demais legislações de apoio aos investimentos em inovação que, por representarem benefícios aos seus usuários, requerem um cuidadoso critério na sua implementação, a fim de evitar qualquer conotação de favorecimento direcionado e descumprimento ao princípio constitucional da impessoalidade.

Os subsídios diretos envolvem controle governamental discricionário sobre a tomada de decisões: os recursos são seletivamente canalizados para setores, empresas ou empreendimentos identificados como o de maior crescimento potencial ou a mais premente necessidade de assistência. ... tem o propósito de beneficiar setores, empresas ou investimentos de menor porte (CORDER, 2004:215).

Além disso, as omissões ou obscuridades contidas nos textos de algumas leis levam a interpretações conflitantes entre os gestores de CT&I e os Tribunais de Contas.

Conforme ficará demonstrado na seção 3.2 deste Capítulo, esse panorama singular e a competência legitimada aos Tribunais de Contas, confere-lhes um caráter de domínio sobre seus jurisdicionados, na medida em que a sua atuação pode resultar na imposição de penalidades aos gestores públicos de CT&I, seja por glosa de valores, aplicação de multas ou outras medidas punitivas originadas daquelas Entidades Fiscalizadoras. A consequência mais imediata desse domínio é a posição timorata dos gestores públicos sentida na retração das suas ações no contexto do processo de desenvolvimento científico e tecnológico do País, objeto de investigação deste trabalho.

Como ponto de partida, imprescindíveis os ensinamentos de Weber (1994:139-141) quando discorre sobre a dominação. No entendimento do autor, trata-se de um caso especial do poder onde há probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas dentro de determinado grupo de pessoas. Enfatiza ele que nenhuma obediência contenta-se voluntariamente com motivos puramente materiais ou afetivos ou racionais referentes a valores, como possibilidades de sua persistência, daí a importância da legitimidade da dominação, classificada em três tipos puros de dominação legítima: a de caráter racional (legal), a tradicional e a de caráter carismático.

Dando sequência a esse raciocínio, é possível afirmar que, embora raro encontrar os tipos puros, a dominação originada do poder exercido pelos Tribunais de Contas é do tipo legal que, conforme Weber (1999:526), é exercida pelo moderno servidor público, baseada na crença na validade de estatutos legais e da competência objetiva, fundamentada em regras racionalmente criadas, isto é, em virtude da disposição de obediência ao cumprimento de deveres fixados nos estatutos e no direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação. Em consequência, aos órgãos sob a sua jurisdição é atribuída a condição de dominados.

A importância de situar os tribunais de contas e os seus jurisdicionados nesse cenário reside no fato de que, qualquer tipo de domínio influencia as ações de outras pessoas e a cadeia causal existente entre o mandado e seu cumprimento pode apresentar formas muito diversas (Ibid. p. 191).

E nesse contexto, cabe examinar se, na tentativa de desempenhar com eficiência a sua atribuição constitucional, o controle externo exercido por aquelas entidades não termine por prejudicar a atribuição do Estado estabelecida no art. 218 da Carta Magna, qual seja, promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica.

Conhecer a dimensão do efeito desse controle (domínio) sobre o desempenho da gestão pública de P&D (dominados) e as possíveis causas geradoras desse resultado podem responder a indagação inicial proposta neste trabalho, no que se refere ao papel daqueles Tribunais no processo de desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação.

Não se trata de atribuir a um único segmento a responsabilidade pelo estágio atual da atividade de P&D ou de Inovação, mesmo porque as variáveis que envolvem tal estudo são bastantes amplas e abrangem tanto a esfera privada como a pública.

Em outras palavras, conhecer os problemas e obstáculos da inovação tecnológica brasileira não se restringe apenas em avaliar a eficácia das políticas públicas (nelas inseridas o controle externo), mas implica também num exame dessa atividade sob a ótica dos setores produtivos.

Nesse sentido, os mecanismos de fomento utilizados pela gestão pública de CT&I em áreas do setor privado, responde por grande parte do escopo das auditorias realizadas pelas entidades de controle externo naqueles jurisdicionados, fato determinante na definição do propósito deste trabalho que é examinar o panorama da inovação tecnológica brasileira sob o prisma do poder público, analisando o papel desempenhado por um de seus agentes, no caso, os Tribunais de Contas, no sistema nacional de inovação.

De toda forma, o levantamento preliminar das decisões contidas nos acórdãos e a preocupação dos gestores de P&D materializada em alguns eventos e manifestações públicas já permitem afirmar que o papel desempenhado pelos Tribunais de Contas, tem uma significativa representatividade em todo o processo, justificando considerar aquelas entidades fiscalizadoras como parte integrante do sistema nacional de inovação.

A participação dos Tribunais de Contas no sistema de inovação do país fica consolidada no exame da sua atuação como agentes fiscalizadores da gestão pública de CT&I, quando serão revistas algumas decisões sobre o assunto emanadas daquelas entidades, bem como da visão dos gestores públicos obtida de manifestações publicadas na mídia.

3.2 A visão dos Tribunais de Contas – Revisão das Decisões

No Brasil, o sistema de controle externo público está a cargo das seguintes instituições: 01 Tribunal de Contas da União, 27 Tribunais de Contas do Estado (incluído o do Distrito Federal) e 06 Tribunais de Contas dos Municípios.

Para conhecer o processo científico e tecnológico brasileiro sob a perspectiva dos Tribunais de Contas a metodologia utilizada nesta pesquisa foi o exame de relatórios de auditoria, dos despachos dos Ministros/Conselheiros responsáveis pela relatoria, quando ainda pendentes de decisões dos colegiados, e dos Acórdãos emanados daqueles órgãos, quando apreciados em definitivo, inclusive após as interposições de recursos pela parte interessada.

Para tanto, foram selecionadas algumas dessas instituições de controle do país, nas quais se pudesse analisar o alcance das suas atuações e o reflexo delas nas gestões de PCTI.

Dessa forma, num corte metodológico, optou-se por compor a amostra do estudo aqui proposto com as seguintes instituições de controle externo: TCU que, pela dimensão da sua jurisdição representa um importante componente da amostra; Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP, instalado em 1924, tendo em vista constar dentre seus auditados a FAPESP, uma das principais agências de fomento à pesquisa científica e tecnológica do país, com 50 anos de atividade; e Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE/MT criado em 1954, e em cuja unidade de federação a agência de fomento à pesquisa científica (FAPEMAT) é relativamente nova, com pouco mais de 10 anos de instalação, o que permitirá fazer um contraponto entre instituições de controle com dimensões extremas.

Quanto ao recorte temporal, o marco inicial do levantamento das decisões dos Tribunais relativas à gestão dos instrumentos de inovação é o ano 2000 justificado no fato de que esse ano representou um marco importante para a inovação com a criação de 07 Fundos Setoriais, à exceção do CT- Petro que foi criado em 1999 e, ainda, porque se pretende verificar se houve mudanças no foco dos julgamentos, a partir da data em que a Lei de inovação entrou efetivamente em vigor (2005). Por isso, o exame concentrará nas decisões delimitadas antes e após a edição daquela Lei e abrangerá o período entre os anos 2000 a 2012.

Com esses critérios, a atuação daquelas EFS da amostra concentrar-se-á no julgamento das gestões das agências de fomento, das Instituições de Ensino Superior – IES públicas situadas nas respectivas jurisdições, dos Institutos de Pesquisa Federal e das organizações sociais - OS no âmbito de seus respectivos contratos de gestão com o Poder Público.

A inclusão das IES públicas na amostra da pesquisa se justifica, na medida em que a oferta de ensino superior gratuito por aquelas instituições é indissociável da pesquisa e da extensão, participam da formulação da Política Científica e Tecnológica e, ainda, diante da polêmica relação daqueles Estabelecimentos de Ensino Superior e suas respectivas Fundações de Apoio, como descrita no decorrer deste trabalho.

Da mesma forma, o exame sob o enfoque da fiscalização nas organizações sociais também se mostra relevante em decorrência do traço peculiar do regime jurídico de direito público a elas aplicável na execução dos contratos de gestão firmados com o MCT, em que pese a sua natureza de entidade privada, regida preponderantemente por regras de direito privado.

Para obter acesso aos documentos daquelas instituições de controle externo selecionadas na amostra e, assim, conhecer a participação dos Tribunais de Contas na gestão pública de CT&I, como proposto nesta seção, foi feita consulta no sítio da internet correspondente a cada uma das EFS da amostra, cujo resultado consta demonstrado no Apêndice A deste trabalho, representado por 186 decisões emanadas do TCU e dos Tribunais de Contas dos Estados de São Paulo e do Mato Grosso.

Observa-se que todas as decisões aqui examinadas originaram de auditorias sob o enfoque da legalidade/conformidade e não de auditoria operacional, pois esta última avalia o desempenho dos programas executados pelos órgãos auditados e cujos julgamentos resultam em recomendações e determinações de naturezas formais, apenas, sujeitas ao monitoramento por parte da EFS.

3.2.1 Tribunal de Contas da União - TCU

Conforme consta previsto no art. 4. da Instrução Normativa n. 63/2010, que estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, serão definidas anualmente, em decisão normativa, as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão processos de contas ordinárias constituídos para exame, assim como os conteúdos e a forma das peças que os comporão e os prazos de apresentação.

Nesse entendimento, nem todos os órgãos submetidos à jurisdição do TCU terão suas contas do exercício correspondente julgadas anualmente por aquela Entidade Fiscalizadora, sem prejuízo do Tribunal determinar a constituição de processo de contas em decisão específica e da manutenção das demais formas de fiscalização exercidas pelos controles interno e externo (§ 1º do art. 4º da IN-TCU 63/2010).

Para conhecer a forma de atuação do TCU nas gestões da política científica tecnológica, foram examinadas as decisões dessa entidade de fiscalização sobre atos originados da administração do CNPq, Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT, Financiadora –FINEP, Institutos Federais de Educação – IFES, Instituições Científicas e Tecnológicas – ICT's e as Fundações de Apoio às IFES e ICT's, no período estabelecido na amostra.

O que se observa no levantamento efetuado nas decisões do TCU é que, regra geral, o exercício do controle externo por aquela instituição tem resultado em determinações bastante severas aos seus jurisdicionados, não só no sentido de restringir suas atividades, como também de efeito financeiro, culminando na devolução de valores ou aplicação de multas.

Passa-se à análise de algumas das decisões obtidas nesta pesquisa.

TCU x CNPq

Examinando as decisões resultantes das auditorias realizadas na gestão do Conselho Nacional de Pesquisa – CNPq, verifica-se que a maioria das irregularidades apontadas pelo TCU diz respeito às concessões de bolsas; e as penalidades delas decorrentes invariavelmente recaíram sempre nas pessoas beneficiárias do auxílio.

Os bolsistas individuais que solicitam a bolsa diretamente ao CNPq para cursar doutorado no exterior também tem sido frequentemente penalizados, em sua grande maioria justificadas no fato de que o(a) beneficiário(a) não retornou ao Brasil para cumprir os compromissos assumidos em termos formais. A estes, o TCU tem decidido pela devolução integral aos cofres do CNPq do valor da bolsa recebida, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados até a data do recolhimento e, comumente, ainda, pela aplicação de multa, sendo-lhe facultado o parcelamento do débito e autorizada cobrança judicial, caso não quitado.

Nesses casos, os valores glosados pelo TCU, cujas devoluções foram determinadas representam elevadas quantias, exemplificadas no quadro 16.

Notícias veiculadas em 2009 sobre o assunto, na Revista ISTO É, informam que a dívida dessa natureza somava, à época, R\$ 71 milhões e o número de processos cobrando a prestação de contas dos bolsistas gira em torno de 400:

Levantamento da Controladoria-Geral da União (CGU) revela que, entre os anos de 2002 e 2008, houve 272 processos contra bolsistas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) - equivalente a 8% do total de bolsas oferecidas no período (3.500). Os pesquisadores devem aos cofres públicos mais de R\$ 71 milhões.

O Tribunal de Contas da União (TCU) contabiliza 395 processos contra bolsistas do CNPq. Destes, 318 foram concluídos e encaminhados à Advocacia-Geral da União, que executa a dívida de 91 condenações. Alguns bolsistas argumentam que não há estrutura no País para dar continuidade às pesquisas iniciadas no Exterior, alegação rebatida por Luiz Navarro, da CGU. (RABELO, 2009)

Quadro 16 – Glosa e penalidades aplicadas pelo TCU a Bolsistas do CNPq

Valor Glosado	Juros/Multa Aplicada	Acórdão n.	Processo n.
NCz\$ 6.000,00 (seis mil cruzados novos), atualizada monetariamente e acrescida dos encargos legais pertinentes, calculados a partir de 21.7.89	-	16, de 25/01/2000	929.912/1998-5
Cr\$ 2.600.000,00 (dois milhões e seiscentos mil cruzeiros), atualizada monetariamente calculados a partir de 24/08/83	juros de mora devidos	45, de 24/02/2000	001.724/1999-1
R\$ 111.820,63 (cento e onze mil oitocentos e vinte reais e sessenta e três centavos) acrescida dos encargos legais calculados a partir das datas indicadas, até a data do efetivo recolhimento	-	51, de 21/02/2002	011.883/2000-5
R\$ 56.976,23 (cinquenta e seis mil novecentos e setenta e seis reais e vinte e três centavos), atualizada monetariamente, calculados a partir de 18/12/98	juros de mora devidos	63, de 28/02/2002	003.359/2000-3
CZ\$ 56.811,00 (28/08/1987)	Juros de mora	459, de 27/03/2003	011.060/2000-7
R\$ 84.108,18 (23/11/1998)			
R\$ 280.369,93 (duzentos e oitenta mil, trezentos e sessenta e nove reais e noventa e três centavos), atualizada monetariamente calculados a partir de 22/02/1999	Juros de mora devidos	275, de 25/02/2003	004.427/2001-2
R\$ 330.862,88 (trezentos e trinta mil oitocentos e sessenta e dois reais e oitenta e oito centavos) atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir de 07/11/2002	R\$ 20.000,00	924, de 03/06/2004	001.245/2004-0
CR\$18.650,00 (dezoito mil, seiscentos e cinquenta cruzeiros reais), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, calculados a partir de 16/09/93, até a data do efetivo recolhimento.	-	538, de 15/04/2004	929.904/1998-2
R\$ 67.881,81 (sessenta e sete mil, oitocentos e oitenta e hum reais e oitenta e hum centavos), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir de 15/10/1999 até a data do efetivo recolhimento.	-	1122 de 11/05/2004	004.429/2001-7
CR\$ 479.428,57 (quatrocentos e setenta e nove mil, quatrocentos e vinte e oito cruzeiros reais e cinquenta e sete centavos) e R\$ 10.199,19 (dez mil, cento e noventa e nove reais e dezenove centavos), atualizada monetariamente e acrescida dos encargos legais cabíveis, calculados, respectivamente a partir de 22/04/1994 e 10/01/1995 até a data do efetivo recolhimento.	R\$ 4.000,00	096, de 01/02/2005	021.659/2003-7
R\$ 51.348,19 (cinquenta e um mil, trezentos e quarenta e oito reais e dezenove centavos), (...) o recolhimento da dívida aos cofres do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, devidamente corrigida e acrescida dos juros de mora, a contar de 18/5/2004, até a data do efetivo recolhimento.	R\$ 8.000,00	34, de 24/01/2006	006.032/2005-2
R\$ 108.422,51 (cento e oito mil quatrocentos e vinte e dois reais e cinquenta e um centavos), atualizada monetariamente e acrescida dos encargos legais, calculados a partir de 1/6/2001 até a data do efetivo recolhimento.	-	74, de 24/01/2006	013.866/2004-6
R\$ 95.926,55 (noventa e cinco mil novecentos e vinte e seis reais e cinquenta e cinco centavos), atualizada monetariamente e acrescida dos encargos legais, calculados a partir de 1/3/2002 até a data do efetivo recolhimento.	-	75, de 24/01/2006	014.891/2004-3
R\$ 288.205,56 (duzentos e oitenta e oito mil, duzentos e cinco reais e cinquenta e seis centavos), atualizada monetariamente e acrescida dos encargos legais, calculados a partir de 09/06/2003.	R\$ 5.000,00	140, de 13/01/2006	005.148/2005-3
R\$ 118.767,68 (cento e dezoito mil, setecentos e sessenta e sete reais e sessenta e oito centavos), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 19/10/2001 até a data da efetiva quitação do débito.	-	197, de 26/02/2006	013.249/2004-2
Cr\$ 557.137.592,08 (quinhentos e cinquenta e sete milhões, cento e trinta e sete mil, quinhentos e noventa e dois cruzeiros e oito centavos) (...) do recolhimento da dívida aos cofres do CNPq, acrescida dos encargos legais, a serem calculados de 10/12/1992 até a data do recolhimento.	R\$ 3.000,00	77, de 06/02/2007	005.875/2005-9
R\$ 109.275,99 (cento e nove mil, duzentos e setenta e cinco reais e noventa e nove centavos), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, na forma da legislação em vigor, calculada a partir de 28/06/2000 até a efetiva quitação.	-	746, de 3/03/2009	019.040/2004-3

Fonte: Elaborado pela autora com base nos Acórdãos do TCU.

TCU x MCT

A atuação do TCU nesse Ministério também tem culminada em determinações bastante rigorosas.

Para ilustrar, a representação formulada pelo setor competente do TCU acerca de supostas irregularidades praticadas pelo MCT e pelo CNPq, descrita a seguir.

Conforme consta no Processo n. 009.048/2003/TCU, a concessão das bolsas previstas nas Resoluções Normativas MCT-001/2000 e CNPq-003/1997 e concebidas dentro do Programa de Capacitação Institucional - PCI/MCT tem como finalidade suprir carências de pessoa.

Constatadas irregularidades nas concessões, o Pleno do TCU determinou a aquele Ministério, mediante o Acórdão n. 063, de 02/02/2005, que se abstenha de conceder bolsas de estudo, à conta do Programa de Capacitação Institucional, em setores não executantes de pesquisa tecnológica e ao CNPq e de promover a capacitação de seus recursos humanos com verba prevista para o custeio das linhas de investimentos na Formação de Recursos Humanos e Fomento à Pesquisa, passando a utilizar a dotação orçamentária própria para a despesa, qual seja a destinada às ações de capacitação de servidores públicos federais.

E, ainda, determinou ao CNPq que adotasse providências visando a restituição, pelo Diretor e Secretário Executivo do MCT e pelo Diretor da Finep, das bolsas por eles recebidas nos valores respectivos de R\$ 1.140,90, R\$ 1.140,97 e R\$ 2.281,94.

Resultou também em determinações a auditoria realizada pelo TCU (processo n. 013.237/2005-0) na Secretaria de Política de Informática - SEPIN - do MCT, com o fito de analisar a renúncia de receitas federais no âmbito da Lei de Informática, Lei n. 8.248, de 23/10/1991, na qual foram constatadas diversas irregularidades na gestão daquele órgão, destacando-se as seguintes:

- Ao invés de utilizar os recursos depositados no FNDCT, conforme inciso III do § 1º do art. 11 da Lei n. 8.248/1991, que até nesse caso devem ser utilizados em P&D, o MCT financia projetos que não são de pesquisa e desenvolvimento e para fazer frente as suas despesas administrativas, de forma irregular, com os recursos de contrapartida decorrentes da renúncia fiscal;
- Conforme consta previsto no art. 4 da referida Lei, as empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de informática e automação que investirem em atividades de P&D em TI farão jus aos benefícios de que trata a Lei nº 8.191, de 11 de junho de 1991. Contudo, para comprovar efetiva aplicação em P&D e, assim, usufruir do referido benefício, a empresa não necessita desenvolver um projeto de P&D, - o que exigiria comprovar cada gasto, seja com equipamentos, pessoal, material etc., bastando elas depositarem recursos financeiros diretamente na conta bancária do Instituto UNIEMP (Fórum Permanente das relações Universidade-Empresa), associação civil sem fins lucrativos fundada por um grupo de acadêmicos e empresários; dessa forma não fica comprovada a efetiva aplicação em P& D;
- Concessão de novos benefícios fiscais para empresas descumpridoras da legislação, conforme art. 9º da Lei n. 8.248, de 1991, cabendo aplicação de sanção, por descumprimento da legislação, uma vez que se o órgão concessor não tivesse outorgado novos pleitos para novos produtos ou modelos, não teria causado dano ao erário. Dano que ocorreu, em razão da União ter deixado de arrecadar receitas tributárias.

Em decorrência, o Pleno daquele Tribunal emitiu o Acórdão n. 1549, de 08/08/2007, ordenando, em síntese, o seguinte:

9.2 determinar à Secretaria de Política de Informática - SEPIN do Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT:

9.2.1. proceda à suspensão e, se for o caso, ao cancelamento dos benefícios fiscais das empresas incentivadas que não cumpriram os termos do § 9º do artigo 11 da Lei n. 8.248/1991, alterada pela Lei n. 10.176/2001, de acordo com os artigos 33 e 36 do Decreto n. 5.906/2006, pela não-apresentação, ou apresentação intempestiva, de relatórios descritivos das atividades de P&D previstas no projeto elaborado e dos respectivos resultados alcançados; (...)

9.2.3. proceda, junto ao Instituto UNIEMP, à transferência dos recursos materiais e financeiros depositados no referido Instituto aos convenientes responsáveis pela efetivação das atividades de pesquisa e desenvolvimento a que se refere a Lei de Informática, uma vez que estão indevidamente custodiados no UNIEMP; (...)

9.2.6. abstenha-se, salvo motivo justificado, de conceder às empresas benefícios relativos a novos produtos ou modelos, ao verificar a existência de pendências quanto aos resíduos em aplicação em pesquisa e desenvolvimento por parte dessas, conforme previsto no artigo 9º da Lei 8.248/1991 e no artigo 36 do Decreto n. 5.906/2006;

9.2.7. encaminhe à Secretaria da Receita Federal, tempestivamente, os pareceres e relatórios técnicos referentes às empresas inadimplentes com as exigências da Lei n. 8.248/91, visando ao lançamento dos tributos devidos pelas empresas descumpridoras da legislação, conforme art. 9º dessa Lei, com redação dada pela Lei n. 10.176/2004;

9.4. determinar à Secretaria da Receita Federal que:

9.4.1. efetue, de acordo com os seus planos de fiscalização, os lançamentos dos tributos referentes ao não-cumprimento dos dispositivos do artigo 9º da Lei n. 8.248/1991 pelas empresas incentivadas, consoante as informações encaminhadas pelo MCT/SEPIN.

No mesmo ano, aquela mesma Secretaria (SEPIN) foi objeto de outra auditoria (Processo n. 012.901/2006-9), na qual ficou constatada, dentre outras, que a contratação de empresas para prestação de serviços para execução do projeto proposto pela OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) SOFTEX, denominado “Capta Dados 8248”, sistema de informação com funcionalidades para captação de dados das empresas e das entidades que fazem uso dos incentivos da Lei de informática, com vistas a produção de relatórios administrativos de acordo com as exigências da Lei n. 8.248/1991, é flagrantemente ilegal, porquanto a SEPIN se utilizou de recursos daquela Lei, para serviços de produção de software e com finalidade estritamente administrativa, visando a captação de dados por meio eletrônico dos Relatórios Demonstrativos oriundos das empresas e instituições de pesquisa, no âmbito da citada Lei.

Segundo aquela auditoria, esse software não configura pesquisa e desenvolvimento, conforme preleciona a lei, mas tão-somente um produto no qual não há inovação tecnológica e a contratação não poderia ser concretizada, sem se valer dos mecanismos legais, quais sejam, prévia previsão orçamentária e o devido processo licitatório.

Aqueles achados de auditoria, submetidos à apreciação do colegiado do TCU, resultaram em diversas determinações exaradas no Acórdão 2484, de 21/11/2007, que abaixo sintetiza-se:

- Autorizar, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno, a citação solidária do Diretor-Executivo, Coordenador Executivo e Coordenador Geral da entidade SOFTEX; do Coordenador-Geral da Política de Informática do MCT e do Titular da SEPIN, para apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres do FNDCT o total de R\$ 530.269,75, atualizado monetariamente, em virtude da não comprovação do desenvolvimento do projeto “Capta Dados 8248”.

TCU x FINEP

Observa-se que as medidas ordenadas por aquele Tribunal não se restringem apenas às punições de natureza financeira, mas incluem também aquelas de ordem operacionais, que refletem na administração interna da auditada.

É o que se vê na decisão contida no Acórdão n. 2445, de 05/11/2008, pela qual o Pleno do TCU suspendeu o procedimento de Seleção Pública MCT/FINEP/FNDCT – Subvenção Econômica à inovação n. 1/2008 realizada pela Finep, que apoiava projetos de inovação em 06 áreas (TIC, Biotecnologia, Saúde, Programas Estratégicos, Energia e Desenvolvimento Social), no valor limite de R\$ 450 milhões de reais, bem como as contratações e liberações de recursos delas decorrentes, em razão dos indícios de irregularidade no edital respectivo, indicando violação aos princípios constitucionais da moralidade, publicidade e legalidade da administração pública.

De acordo com o relatório de auditoria realizada pela área técnica do Tribunal, as irregularidades referem-se a ausência de previsão, no edital, da apresentação de recursos pelas interessadas participantes da seleção, quando de suas desclassificações na Etapa 1.

Além da suspensão daquela seleção pública, o TCU ainda determinou que a Finep adotasse algumas medidas com vistas ao restabelecimento da regularidade do procedimento, com o objetivo de sanear-lo e ensejar nova deliberação daquele Tribunal com vistas à revogação dessa medida acautelatória, tais como:

- cientificacão aos desclassificados na Etapa 1 dos motivos e critérios que ensejaram a sua exclusão da selecção, alertando-os para a possibilidade de obtenção de cópia dos pareceres e manifestações sobre a desclassificação de suas propostas, de acesso às informações não protegidas por sigilo, bem como de interposição de recurso em prazo fixo e igual para todos os desclassificados, com prazo razoável, apreciação de todos os recursos porventura interpostos e indicação dos habilitados para a Etapa 2 em razão de provimento do recurso contra a desclassificação na Etapa 1.

Nesse mesmo sentido, a decisão do Acórdão 2132-38/2008 ao apreciar o processo da Chamada Pública MCT/Finep/Subvenção Econômica À Inovação-01/2006, que tinha o objetivo de selecionar propostas empresariais para subvenção econômica à pesquisa e desenvolvimento de processos e produtos inovadores no País, com orçamento total de R\$ 300 milhões de reais, referente ao tema “Adensamento Tecnológico da Cadeia Aeroespacial”- sub item “Sistema de Controle de Atitude e Supervisão de Bordo”.

Durante a auditoria realizada, foram detectadas diversas irregularidades no edital e no procedimento de seleção, tais como: ausência de disposições estabelecendo a forma de divulgação dos resultados, não menção da possibilidade de interposição de recurso contra esses resultados, ausência de publicidade dos critérios e condições de seleção dos projetos apresentado, ausência da motivação que fundamentou as deliberações relativas à análise dos projetos selecionados.

Por esse motivo, embora sem interferir no resultado do processo de seleção, o TCU ordenou que a Finep adotasse algumas providências internas, de natureza operacional, com alcance amplo e definitivo, do tipo: incorporar em seus normativos (regulamento para a concessão de subvenção econômica e de editais), procedimentos destinados a assegurar a observância aos princípios do direito de petição, da publicidade e da motivação; definição prévia, no editais respectivos, de todos os critérios para a aprovação de propostas apresentadas; consignar em ata as divergências apontadas em reuniões de consultores,

retirar a chancela de sigilo que recai sobre a matéria.

Além da fiscalização rotineira, a Finep também foi alvo da auditoria do TCU durante a Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC empreendida por aquele órgão de controle, com o objetivo de examinar as ações do Governo Federal relativas à inclusão digital (proc. n. 025.688/2006-1).

Durante a realização da auditoria, ficaram evidenciadas diversas irregularidades, dentre as quais, as abaixo elencadas:

- Indícios de possível ocorrência de direcionamento da licitação;
- Indícios de fraude nos pagamentos e documentos comprobatórios;
- Inexecução, ou execução parcial, do objeto pactuado;
- Configuração de cobrança indevida de taxa de administração;
- Inobservância da sequência procedimental do processo licitatório;
- Inexistência de comprovação formal da realização de pesquisa de preços para a fundamentação de valores empregados como termo de referência do edital;
- Indícios de não capacitação do conveniente para o desempenho dos trabalhos pactuados;
- Preços contratados não compatíveis com os preços de Mercado;
- Não atendimento da condição de prévio fornecimento de declaração de funcionamento regular da entidade beneficiária nos últimos 3 (três) anos;
- Ausência de comprovação da realização de procedimento licitatório para a aquisição dos bens e serviços previstos por meio do programa de trabalho;
- Realização de despesas sem licitação e sem o efetivo recebimento de documentação fiscal idônea

Em decorrência, o TCU proferiu o Acórdão n. 1136, de 13/06/2007 contendo determinação à Finep para que adotasse diversas providências do tipo:

- 9.1.1.avalie a necessidade e conveniência da realização da rescisão dos convênios;
- 9.1.2. proceda tomada de contas especial competente, caso a Fundação Educacional de Duque de Caxias não apresente a prestação de contas final, do Convênio n. 552076;
- 9.1.3. em relação ao Convênio n. 4178/05, acorde formalmente, com o conveniente, o Instituto Brasileiro de Tecnologia de Educação, a devida

restituição, por aquele instituto, do valor repassado a maior, devidamente corrigido;

9.1.4. estabeleça, se ainda não o fez, e torne de consulta obrigatória aos setores competentes dessa Finep, planilha referencial de custos atualizados dos insumos necessários aos projetos de Inclusão Digital;

9.1.5. faça constar, nos convênios firmados no âmbito da Inclusão Digital a existência de cláusula expressa que torne obrigatório, de forma clara e precisa, o atendimento à mais ampla publicidade do termo firmado, o fornecimento de notas fiscais com a devida especificação dos serviços e bens unitários fornecidos ou prestados pelas empresas contratadas e, nas hipóteses de celebração de convênios sem possibilidade comprovada de aporte de contrapartida financeira pelo conveniente e quando não for possível a imunidade ou isenção tributária, que contenha a prévia definição do critério de custeio dos tributos previstos em lei, com fato gerador incidente sobre as operações financeiras realizadas exclusivamente à conta-corrente;

9.2 apresente esclarecimento acerca do indício de potencial deficiência dos referidos procedimentos adotados para a avaliação de preços aprovados quando das fases de análise de projetos e da autorização da despesa, relativos aos projetos de Inclusão Digital.

Observa-se ausente nessas determinações sanção aos gestores de natureza financeira, constituindo a sentença apenas em medidas visando resguardar nessa ação de programa de inclusão digital e nas próximas, a observância ao princípio constitucional da publicidade, das normas licitatórias e de convênio.

Os recursos transferidos pela Finep às Fundações de Apoio à Pesquisa regionais, para financiamento de projetos de apoio à pesquisa, também são objetos de fiscalização, por parte do TCU.

É o caso do processo de seleção pública regido pelo edital n. 11/2008 originado da Fundação de Amparo à Pesquisa do Distrito Federal – FAPDF, visando financiar projetos de apoio à pesquisa voltado para micro e pequenas empresas do Distrito Federal, que prevê o repasse às empresas escolhidas o total de R\$ 7.500.000,00, dos quais R\$ 5.000.000,00, foram oriundos de subvenção econômica e foram transferidos à FAPDF, mediante convênio, pela Finep.

As irregularidades verificadas naquele certame motivaram a autuação de uma Representação Interna, por parte da Secretaria competente do TCU (processo n. 014.536/2009-6), que apontou as seguintes:

- a) realização de contratação com previsão de contrapartida inferior à estabelecida no instrumento convocatório;
- b) julgamento subjetivo para critérios eminentemente objetivos;
- c) utilização de elemento e critério não definidos no edital para desempate de propostas;
- d) ausência de fundamentação técnica e de motivação para notas atribuídas a cada critério de avaliação de propostas;
- e) não divulgação das notas atribuídas, em cada critério de avaliação, às empresas participantes;
- f) classificação de proposta que não atingiu a pontuação necessária;
- g) elaboração do edital sem definição objetiva de conceitos e de procedimentos de classificação;
- h) descumprimento de itens do edital;
- i) permissão de que um mesmo técnico participasse, concomitantemente, como consultor ad hoc e como membro do Comitê Técnico Operacional, com violação do princípio da segregação de funções;
- j) permissão de que uma mesma pessoa atuasse, concomitantemente, como avaliador e como participante do certame;
- k) indeferimento de recursos sem devida análise técnica.

Em decorrência, o TCU, através da sua 2ª. Câmara, endossou o parecer técnico e o adotou como fundamento da decisão exarada no Acórdão no. 2577/2011, de 26/04/2011, que aplicou à responsável pela FAPDF, a multa no valor de R\$ 3.000,00, para ser recolhida aos cofres do Tesouro Nacional atualizada monetariamente, inclusive autorizando a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação.

Em que pese o enfoque de irregularidades em processos pontuais, as prestações de contas anuais da Finep, de uma forma geral foram julgadas regulares com ressalvas, sem aplicações de sanções (2004, 2005 e 2007); as contas dos exercícios 2002 e 2003 encontram-se pendentes de julgamento, porém com proposta de mérito da unidade técnica. Em ambos os casos, segundo consulta nos sistemas Sisdoc e Radar, propugnou-se a regularidade com ressalva das contas de determinados responsáveis e a regularidade plena dos demais.

TCU x IFES e ICT's

As Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e as Instituições Científicas e Tecnológicas – ICTs (previstas na Lei 10.973, de 02/12/2004) da esfera federal, também estiveram no foco da fiscalização do TCU, especialmente quanto as suas relações com as

Fundações de Apoio.

A formalização de parceria das IFES e as demais ICTs com fundações de natureza privada, visando obter o apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, inclusive na gestão administrativa e financeira estritamente necessária à execução desses projetos, mediante a celebração de convênios, foi prevista na Lei n. 8958, de 19/12/1994 (alterada pela Lei 12.349, de 15/12/2010 e pela Medida Provisória de 19/07/2010) e regulamentada pelo Decreto 5205, de 14/09/2004 (mais tarde revogado pelo Decreto n. 7423/2010).

Essas mesmas legislações preveem que a parceria deve ser materializada sob a forma de convênio, por prazo determinado e com dispensa licitatória fundamentada no inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, desde que as Fundações sejam instituídas com a finalidade específica de exercer essas atividades.

Importante destacar que, pela sua natureza privada e, à vista de não constar a previsão de recursos do orçamento da União a serem transferidos às tais Fundações de Apoio, essas entidades não pertencem à jurisdição do TCU e, nessa condição, não se submetem à fiscalização rotineira daquele Tribunal, como todos os órgãos das administração pública federal direta e indireta. Ou seja, não há obrigatoriedade legal delas encaminharem prestação de contas anual dos atos e fatos da sua gestão.

Por outro lado, a execução dos contratos firmados entre as IFES/ICT's e as respectivas Fundações de Apoio são objetos de fiscalização do TCU, como se vê na leitura do artigo 3º da Lei n. 8958/1994, que trata da matéria:

Lei n. 8958/1994

Art. 3º. Na execução de convênios, contratos, acordos e/ou ajustes que envolvam a aplicação de recursos públicos, as fundações contratadas na forma desta Lei serão obrigadas a:

- I - observar a legislação federal que institui normas para licitações e contratos da administração pública, referentes à contratação de obras, compras e serviços;
- II - prestar contas dos recursos aplicados aos órgãos públicos financiadores;
- III - submeter-se ao controle finalístico e de gestão pelo órgão máximo da Instituição Federal de Ensino ou similar da entidade contratante;
- IV - submeter-se à fiscalização da execução dos contratos de que trata esta Lei

pelo Tribunal de Contas da União e pelo órgão de controle interno competente.

Segundo consta informado no relatório de auditoria do TCU (2008a) referente à Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC realizada em algumas Universidades Federais, o número de fundações de apoio às IFES, criadas para esse fim, ultrapassa o número de 100 e, apesar de captarem recursos financeiros para aquelas Instituições de Ensino, as receitas e despesas não são registradas nos demonstrativos próprios da contabilidade dessas últimas, ficando, dessa forma, fora do controle externo.

Diante disso, desde o ano 2000 o TCU vem realizando auditoria em universidades federais para analisar a legalidade e legitimidade da atuação de suas fundações de apoio.

Inicialmente, o foco daquelas inspeções recaiu apenas nas IFES, permanecendo fora do escopo das auditorias, a relação entre as ICT's e suas fundações de apoio.

Especialmente no período 2000 a 2001, o TCU atuou em 13 IFES, cujos processos foram consolidados no TC 017.029/2001-2 que, ao ser apreciado pelo Pleno daquele Tribunal, foi expedida a Decisão no 655/2002/TCU, delimitando os aspectos essenciais para contratações firmadas pelas IFES com suas fundações de apoio, por intermédio da dispensa de licitação prevista no art. 1º da Lei no 8.958/1994. Por um bom tempo, manifestações de dirigentes das IFES fizeram sentir a repercussão daquela decisão.

Na sequência, diversas outras decisões da mesma natureza, relacionadas à atuação das IFES e respectivas fundações de apoio foram se somando para contribuir para um cenário de insegurança no ambiente de P&D.

O ápice do conflito culminou quando o TCU realizou em 2008 uma auditoria na modalidade FOC, procedimento que inclui preparação centralizada, execução descentralizada e consolidação dos resultados, destinada a investigar a legalidade da execução dos projetos das IFES realizados por intermédio de fundações de apoio, com fundamento na Lei 8.958/1994 e que constou do processo n. 017.177/2008-2.

A justificativa para a realização da referida FOC apresentada pelo Ministro do TCU responsável pela relatoria do processo, foi a preocupação com os contornos graves que se desenhavam no contexto da crise que envolveu a Fundação Universidade de Brasília e uma de suas fundações e apoio, a Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (Finatec), nos primeiros meses de 2008 e que evidenciou a necessidade de que aquele Tribunal iniciasse ampla ação de controle voltada para aspectos importantes do relacionamento das IFES com suas fundações de apoio.

Os trabalhos de auditoria daquela FOC envolveram a atuação de unidades do TCU sediadas em alguns Estados, executada de forma centralizada pela Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais (Secex/MG), responsável pelo planejamento, orientação e consolidação dos resultados, com colaboração da Secex/RS e da Secex/RJ, e de forma descentralizada a cargo das Secretarias de Controle Externo nos seguintes Estados: Bahia, Ceará, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina, Paraná, Goiás, Roraima, Amazonas e Acre.

Naquele mesmo relatório constam descritas diversas irregularidades e ilegalidades apontadas pela equipe de auditores do TCU, decorrentes das parcerias entre aquelas instituições, dentre as quais se destacam:

- a) a prática da contratação direta de fundações de apoio tem subvertido as hipóteses de dispensa de licitação previstas no art. 1º da lei de regência, em especial pelo uso elástico do conceito de desenvolvimento institucional;
- b) a fiscalização exercida pelas curadorias de fundações dos ministérios públicos estaduais é frágil;
- c) os achados demonstram, ainda que residualmente, a contratação de fundações de apoio não credenciadas no MEC/MCT por universidades federais;
- d) 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;
- e) 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;
- f) os achados evidenciaram 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;

g) os gestores têm desprezado as deliberações emanadas dos órgãos de controle interno e externo;

h) os requisitos de participação dos servidores das instituições federais contratantes têm sido desvirtuados pela alocação continuada de servidores das IFES em projetos, com a percepção perene de bolsas e a caracterização de contraprestação de serviços;

i) o pessoal contratado para os projetos 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);

j) o instituto do ressarcimento pelo uso de bens e serviços próprios da instituição federal contratante tem sido constantemente solapado pelo estabelecimento de percentuais fixos de remuneração e pela retenção de valores em contas privadas das fundações de apoio (fundos de apoio institucional);

k) 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.

Em decorrência, submetido o relatório da FOC à apreciação do Pleno do TCU, aquele colegiado proferiu o Acórdão n. 2731, de 26/11/2008, no qual constaram diversas determinações dirigidas ao Ministério de Educação, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, Ministério da Ciência e Tecnologia e aos dirigentes da IFES, dentre elas, destaca-se:

9.2. determinar ao Ministério da Educação que, no prazo de 180 dias a contar da ciência desta deliberação institua ato normativo regulamentando o relacionamento das Instituições Federais de Ensino Superior com suas fundações de apoio, de modo que as IFES adotem providências para o cumprimento das seguintes medidas: (...)

9.2.9. exijam que as contratações relativas a projetos classificados como de desenvolvimento institucional impliquem produtos que resultem em melhorias mensuráveis da eficácia e eficiência no desempenho da IFES, (...) evitando enquadrar nesse conceito atividades tais como: manutenção predial ou infra-estrutural, conservação, limpeza, vigilância, reparos, aquisições e serviços na área de informática, expansões de atividades de secretariado, serviços gráficos e reprográficos, telefonia, tarefas técnico-administrativas de rotina, como a realização de concursos vestibulares, e que, adicionalmente, não estejam objetivamente definidas no PDI da IFES; (...)

9.2.29. não transfiram, para as fundações de apoio, recursos destinados à execução de obras ou serviços de engenharia, tendo em vista o não-enquadramento desta atividade no conceito de desenvolvimento institucional, nos termos da jurisprudência firmada pelo Tribunal; (...)

9.4. determinar aos Ministérios da Educação, do Planejamento Orçamento e Gestão e da Ciência e Tecnologia que:

9.4.1. 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;

Por fim, alertou os dirigentes das IFES que a persistência das distorções detectadas naquela Auditoria poderá ensejar a aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, inclusive a inabilitação dos responsáveis, por um período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal e a declaração de inidoneidade da fundação de apoio para participar, por até cinco anos, de licitação/contratação na Administração Pública Federal.

Após a publicação da decisão daquele Acórdão, seguiu-se intenso debate a respeito em vários segmentos da sociedade.

A polêmica instalada resultou na imediata propositura e realização, em 15/04/2009, da 7ª Reunião extraordinária, da comissão de ciência, tecnologia, inovação, comunicação e informática da Câmara Federal, tendo por finalidade a Audiência Pública, para debater a questão das fundações de apoio às universidades e futuro do gerenciamento da ciência e tecnologia no Brasil, levando-se em conta as decisões contidas no já mencionado Acórdão n. 2731/2008 do TCU.

Naquela reunião participaram os membros da referida comissão parlamentar, o Secretário de Fiscalização e Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União - TCU, representante do Ministério da Educação, Presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC e o Reitor da Universidade Federal de Minas Gerais.

Da análise da transcrição da ata da mencionada reunião (Senado Federal, 2009) originada daquela mencionada reunião, observa-se algumas manifestações questionando o papel do Tribunal de Contas, ressaltando as determinações contidas no Acórdão 2731/2008, como se observa da fala do parlamentar abaixo:

DEPUTADO BILAC PINTO (PL-MG): Nós temos a lei que regulamentou as fundações que é a Lei 8.958 de 94, ela fundamenta inclusive o próprio relacionamento que essas fundações têm que ter com seus entes e com seus parceiros. Nós temos por outro lado um decreto que, em função desse problema que houve com as fundações que o Tribunal de Contas fez criando 50

proposições. 50. (...) Então eu volto ao cerne da nossa discussão aqui. Quer dizer é fundamental o papel dessas fundações, essa parceria com as universidades. (SENADO FEDERAL, 2009:57).

Naquele mesmo evento percebe-se que, defendendo a posição das IFES, o Representante da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG também teceu críticas à atuação do TCU quanto às determinações contidas no Acórdão n. 2731/2008:

SR. RONALDO PENA, Reitor da UFMG: Ora, no relatório está escrito: "A despeito do que dispõe o Decreto 5.205 de 2004, considero que esse Tribunal deve manter o entendimento que vem adotando até o presente". Isso é legislar, não é? Isso é legislar, quer dizer, o Decreto pode ser mudado, a lei pode ser mudada, mas a lei está escrita, não é? (...)

A outra: "Orienta em todas as agências financiadoras, fundos e órgãos subordinados para que não efetuem contratos ou convênios, repasses, recursos etc., se destinados a projeto abrangidos pela Lei 8.908". Ora, se o projeto é abrangido pela Lei, ele só tem sentido se for com a fundação, porque a lei é a Lei de fundações, se o projeto é abrangido pela lei então não pode passar o recurso para a fundação.

Isso criou um reboleio tão grande que foi suspenso por 365 dias, mas eu estou dizendo aqui diante dos Senadores, com todo o respeito ao TCU, que eu respeito muito, e é um órgão necessário, é uma corte de conta necessária, que não vai dar tempo. Daqui 365 dias vai ter que prorrogar ou fazer alguma outra coisa. Não é possível pensar que a FINEP, o CNPq, a CAPS (*sic*), vai passar dinheiro para as universidades, para grandes projetos de pesquisa que estão em andamento de grande importância para colocação do nosso país no conjunto das nações do mundo. No caso, são as construções, desenvolvimento institucional, julgados, modelo de gestão, em 13 de março de 2007, Acórdão nº 349/2007, passam a não ser desenvolvimento institucional, portanto, não podem mais serem feitos, em 26/11/2008. Acórdão nº 2.731. Quer dizer, um choque de dois acórdãos, não é? Que a gente acha que prejudica, pelo menos a UFMG, a nova interpretação. (SENADO FEDERAL, 2009:40).

A comunidade científica também se manifestou em relação às determinações do Acórdão 2731/2008-TCU, como amplamente noticiada na mídia:

As regras impostas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no ano passado impedem as fundações de apoio de receberem diretamente recursos para projetos, como vinha acontecendo. Essa mudança teria provocado a escassez dos recursos para a investigação científica e aumentado a burocracia para a gestão das propostas. O resultado, dizem os pesquisadores ouvidos pelo JB, é uma apatia no meio acadêmico, com cientistas trocando os laboratórios pelas salas de aula e a interrupção de pesquisas em vários campos. (...)

Diretor do Instituto Alberto Luiz Coimbra (Coppe), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Luiz Pinguelli Rosa acusa as mudanças implementadas pelo TCU de prejudicarem apenas as pesquisas feitas pelas universidades públicas, provocando uma inversão de valores que deveria ser combatida pelas autoridades.

- Do ano passado para cá, vimos o estrangulamento das fundações. Temos hoje uma conspiração dos setores jurídicos, com uma mentalidade burocrática que só ataca as fundações públicas e favorece as entidades privadas, que podem receber recursos. Isso é um estímulo à imoralidade – dispara. (MOURA, 2009a).

Destaque-se que o discutido Acórdão 2731/2008 (26/11/2008) também estabeleceu o prazo de 180 dias, a contar da ciência daquela deliberação, para que todas as agências financiadoras, fundos e órgãos subordinados ao MCT não efetuassem contratos ou convênios de repasse de recursos financeiros, com objetivos de fomento à pesquisa científica ou tecnológica, diretamente para fundações de apoio a IFES (item 9.4.1 do Acórdão) ou seja, até 26/05/2009. Posteriormente, atendendo solicitação do Ministro de Ciência e Tecnologia, tal prazo foi prorrogado até 25/03/2010, mediante a decisão do Acórdão n. 510/2009 e, mais tarde, ampliado até 31/12/2010, pelo Acórdão n. 1184/2010, de 26/5/2010.

A decisão quanto ao mérito, contudo, foi mantida, não obstante o Pedido de Reexame da matéria apresentado em 21/6/2010 pelo Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica (Confies) que solicitou, dentre outras, a impugnação das determinações prolatadas no Acórdão 2.731/2008. Somente com a edição da Lei n. 12.349/2010, de 15/12/2010, como se verá adiante, é que a vedação aqui discutida foi revista.

Em que pese as repercussões e debates sobre tal decisão contida no referido Acórdão (n. 2731/2008), o TCU passou também a examinar a relação das ICT's com suas respectivas fundações de apoio, culminando na ampliação das restrições contidas no Acórdão 2731/2008 alcançando aquelas Instituições.

É o que se pode verificar examinando a decisão contida no Acórdão n. 1255/2010, de 23/03/2010, oriundo da 2a. Câmara daquele Tribunal que, ao apreciar Tomada de Contas do Exercício 2007 feita na gestão do Museu Paraense Emílio Goeldi - MPEG, órgão integrante da Administração Direta, vinculado ao MCT, emanou determinações no mesmo sentido do Acórdão n. 2731/2008 retro mencionado:

- ao MPEG que não celebrasse contratos com fundações de apoio, mediante dispensa de licitação, nos quais a participação das referidas fundações não esteja relacionada à finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse da instituição federal contratante, nos estritos termos do art. 1º da Lei 8.958/94;

- ao MCT, que orientasse as agências de fomento a não efetuarem repasses de recursos financeiros, com objetivos de desenvolvimento de projetos de cooperação que visem à geração de produtos e processos inovadores, diretamente às fundações de apoio das Instituições Científicas e Tecnológicas (ICT), se destinados a projetos abrangidos pela Lei 10.973/2004, hipótese em que tais recursos devem ser repassados diretamente às ICT.

Relativo ao fato das ICT's utilizarem as suas fundações de apoio para arrecadarem recursos e esses não serem contabilizados na execução do orçamento daquelas Instituições, foi justificado pelo presidente da Finep como uma alternativa para impedir que o saldo de final do ano retornasse ao Tesouro, deixando de ser aplicado em projetos de P&D, como se vê na declaração do Presidente da Finep, Luís Fernandes em matéria publicada no Boletim Inova, abaixo reproduzida:

O que não for executado naquele ano retorna para o Tesouro, e vai acabar compondo o superávit primário, não cumprindo sua função de fomentar a ciência e a inovação. Quando entra via fundação, entra como recurso já executado, e pode ser administrado para um projeto plurianual, que é o caso dos projetos de P&D das ICTs", disse. (SIMÕES, 2010).

De acordo com a mesma matéria jornalística, a decisão do TCU alcançando, além das IFES, também as ICT's, prejudica sobremaneira a execução dos financiamentos não reembolsáveis:

A Finep é a agência federal mais atingida pelos acórdãos, pelo volume de recursos que executa (para 2010, o orçamento do FNDCT é de R\$ 2,7 bilhões). A decisão de 2010 amplifica o problema que o órgão já vinha enfrentando, pois a agência não poderá mais contratar projetos com qualquer fundação de ICTs públicas — o que, na prática, diz uma fonte da Finep, paralisaria todo o sistema de apoio relacionado a operações não reembolsáveis. Calcula-se que 98% dos acordos que incluem repasse de recursos sejam feitos via fundações. (Op. Cit.).

Portanto, inevitável a modificação que se seguiu das legislações que regem o assunto, tal como a alteração e inclusão de alguns dispositivos na Lei n. 8958/1994, mediante a Lei n. 12.349, de 15/12/2010, começando por incluir na regulamentação do relacionamento com as Fundações de Apoio, as Instituições Científicas e Tecnológicas – ICTs e definir quais ações que se enquadram como desenvolvimento institucional, cujo texto vale a pena transcrever:

Lei n. 8958/1994 (alt. pela Lei n. 12.349/2010)

Art. 1º As Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e as demais Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs, sobre as quais dispõe a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com fundações instituídas com a finalidade de dar apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, inclusive na gestão administrativa e financeira estritamente necessária à execução desses projetos.

§ 1º Para os fins do que dispõe esta Lei, entendem-se por desenvolvimento institucional os programas, projetos, atividades e operações especiais, inclusive de natureza infraestrutural, material e laboratorial, que levem à melhoria mensurável das condições das IFES e demais ICTs, para cumprimento eficiente e eficaz de sua missão, conforme descrita no plano de desenvolvimento institucional, vedada, em qualquer caso, a contratação de objetos genéricos, desvinculados de projetos específicos

§ 2º A atuação da fundação de apoio em projetos de desenvolvimento institucional para melhoria de infraestrutura limitar-se-á às obras laboratoriais e à aquisição de materiais, equipamentos e outros insumos diretamente relacionados às atividades de inovação e pesquisa científica e tecnológica.

§ 3º É vedado o enquadramento no conceito de desenvolvimento institucional, quando financiadas com recursos repassados pelas IFES e demais ICTs às fundações de apoio, de:

I - atividades como manutenção predial ou infra estrutural, conservação, limpeza, vigilância, reparos, copeiragem, recepção, secretariado, serviços administrativos na área de informática, gráficos, reprográficos e de telefonia e demais atividades administrativas de rotina, bem como as respectivas expansões vegetativas, inclusive por meio do aumento no número total de pessoal; e

II - outras tarefas que não estejam objetivamente definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional da instituição apoiada.

§ 4º É vedada a subcontratação total do objeto dos ajustes realizados pelas IFES e demais ICTs com as fundações de apoio, com base no disposto nesta Lei, bem como a subcontratação parcial que delegue a terceiros a execução do núcleo do objeto contratado

§ 5º Os materiais e equipamentos adquiridos com recursos transferidos com fundamento no § 2º integrarão o patrimônio da contratante.

Também foi incluído o artigo 1º-A na referida Lei, autorizando à Finep, ao CNPq e outras agências oficiais de fomento, a realização de contratos com as fundações de apoio, com dispensa licitatória (inciso XIII do art. 24 da Lei 8666/93), tendo por finalidade o apoio às IFES e ICT's, revendo, dessa forma, a decisão do TCU contida no item 9.4.1 do Acórdão n. 2731, de 26/11/2008, que determinava aos Ministérios que orientassem a todas as agências financiadoras, fundos e órgãos subordinados para que não efetuassem repasse de recursos financeiros, com objetivos de fomento à pesquisa científica ou tecnológica relacionados aos projetos das IES, diretamente para as fundações de apoio:

Lei n. 8958/1994

Art. 1º-A A Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, como secretaria executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e as Agências Financeiras Oficiais de Fomento poderão realizar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com as fundações de apoio, com finalidade de dar apoio às IFES e às ICTs, inclusive na gestão administrativa e financeira dos projetos mencionados no caput do art. 1º, com a anuência expressa das instituições apoiadas. *(Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)*

Ou seja, a inclusão desse dispositivo legal pôs fim a tão polêmica determinação contida no item 9.4.1 do proferido Acórdão TCU n. 2731/2008, que provocou tanta repercussão no meio científico.

Com relação à recomendação do TCU, de que fossem adotadas medidas indutoras de controle e transparência na execução de projetos realizados por intermédio de fundações de apoio, em especial pela própria comunidade acadêmica, a modificação introduzida pela Lei n. 12.349/2010, com a inclusão do art. 4º-A na Lei 8958/1994, que obriga a divulgação na internet, em página mantida pela Fundação de apoio, de todas as ocorrências relacionadas à parceria aqui analisada, veio ao encontro dessa expectativa:

Lei n. 8958/1994 (alt. pela Lei n. 12.349/2010)

Art. 4º-A. Serão divulgados, na íntegra, em sítio mantido pela fundação de apoio na rede mundial de computadores - internet: *(Incluído pela Lei nº 12.349/ 2010)*

I - os instrumentos contratuais de que trata esta Lei, firmados e mantidos pela fundação de apoio com as IFES e demais ICTs, bem como com a FINEP, o CNPq e as Agências Financeiras Oficiais de Fomento;

II - os relatórios semestrais de execução dos contratos de que trata o inciso I, indicando os valores executados, as atividades, as obras e os serviços realizados, discriminados por projeto, unidade acadêmica ou pesquisa beneficiária;

III - a relação dos pagamentos efetuados a servidores ou agentes públicos de qualquer natureza em decorrência dos contratos de que trata o inciso I;

IV - a relação dos pagamentos de qualquer natureza efetuados a pessoas físicas e jurídicas em decorrência dos contratos de que trata o inciso I; e

V - as prestações de contas dos instrumentos contratuais de que trata esta Lei, firmados e mantidos pela fundação de apoio com as IFES e demais ICTs, bem como com a FINEP, o CNPq e as Agências Financeiras Oficiais de Fomento.

Em sequência, o Decreto n. 5205/2004, que regulamentava o assunto, também foi revogado pelo Decreto n. 7423, de 31/12/2010.

A situação ora descrita é um claro exemplo do ciclo que ocorre no contexto fiscalização/arranjo institucional: a atuação do Tribunal de Contas é determinada pelo marco regulatório vigente e este pode ser modificado em decorrência das decisões do Tribunal.

Por sua vez, as decisões do TCU são revistas e, eventualmente modificadas no âmbito da própria entidade: no primeiro momento do julgamento, aquele Tribunal determina diversas providências de natureza repressiva aos jurisdicionados; fase seguinte, provocado por manifestações informais ou interposição de recurso pelas partes interessadas, a matéria é reexaminada e as decisões anteriores são alteradas em parte ou integralmente.

Um exemplo dessa situação é a decisão do TCU contida no Acórdão n. 544, de 03/04/2008 que, julgando a gestão do Fundo para Desenvolvimento Tecnológico – Funttel, considerou irregulares as despesas realizadas no âmbito dos convênios firmados com o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Telebrás – CpqD (fundação de direito privado focada na inovação com base nas TICs) e determinou a aquele Fundo que realizasse a glosa daqueles gastos; após apresentação de Embargos de Declaração opostos pelos interessados, o Pleno daquela Corte de Contas, mediante o Acórdão 1220/2008, tornou insubsistente aquela decisão.

Mesma realidade se observa na decisão contida no Acórdão n. 2076, de 04/10/2007 ao apreciar o convênio n. 15/2004 formalizado entre a Agência Espacial Brasileira-AEB e a FINEP, cujo objeto é a obra de reconstrução da torre móvel de integração do sítio do veículo lançador de satélite nacional, no centro de lançamento de ALCÂNTARA/MA.

O Pleno do TCU determinou a anulação daquele instrumento no prazo de 15 dias, proibiu aquela financiadora de aplicar no mercado financeiro os recursos de dotações orçamentárias da União e determinou a devolução aos cofres do Tesouro Nacional de valores originados de repasses do aludido convênio recebidos no período de 2004 a 2006, com acréscimos decorrentes da aplicação financeira, por entender que a conveniente não dispunha de condições de executar os serviços conveniado.

Diante do pedido de reexame em recurso interposto pelos jurisdicionados interessados, o pleno do TCU, mediante o Acórdão n. 1081/2008, tornou insubsistente a decisão de devolução dos recursos aos cofres públicos e de não aplicar em mercado financeiro e, ainda, reformulou a decisão de que fosse extinto o convênio n. 15/2005 no prazo de 15 dias, autorizando que fosse feito somente após a utilização integral dos recursos repassados à FINEP nas obras de reconstrução da torre móvel de Alcântara/MA.

TCU X Institutos Federais de Pesquisa

Conforme explicitado na seção 1.4.3 deste trabalho, embora a estrutura do MCT esteja integrada por 13 ICT's, por questões metodológicas fez-se necessário escolher, apenas, 01 desses Institutos para compor a amostra necessária ao exame aqui proposto, optando-se, pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – Inpe, em decorrência do elevado montante de recurso público por ele gerenciado.

As decisões do TCU examinadas nesse contexto abrangeram o período de gestão de 2001 a 2012 do Inpe sem, contudo, representar a totalidade dos julgamentos no

período.

Numa análise criteriosa feita em algumas dessas decisões, integrantes da amostra, sobre gestão das atividades desenvolvidas pelo Inpe verifica-se que, regra geral, elas estão representadas por determinações, recomendações e alertas sem, contudo, haver aplicações de sanções de natureza pecuniária aos gestores daquele instituto.

As recomendações referem-se, quase sempre, às formalidades necessárias para as aquisições de bens ou contratações de serviços sob a forma de dispensa ou inexigibilidade licitatória, aos procedimentos de licitação. De toda a forma, as decisões do TCU convergem para uma necessidade constante da direção daquele Instituto rever os seus procedimentos internos.

É o que se verifica em relação à contratação de prestadores de serviço, objeto de fiscalização e determinação, por parte do TCU.

Ao apreciar dois contratos de terceirização firmados por aquele Instituto, sendo um para prestação de serviços especializados em operação e manutenção preventiva e corretiva dos sistemas e equipamentos do Centro de Rastreio e Controle de Equipamentos (CRC) e outro, a prestação de serviços especializados em operação plena de sistemas de supercomputação do Centro de Previsão de Tempo e Estudos Climáticos (CPTEC), integrantes do processo de Tomada de Contas do Instituto de Pesquisas Espaciais – INPE (processo n. 011.139/2002-5), em São José dos Campos/SP, relativa ao exercício de 2001, o colegiado do TCU prolatou o Acórdão nº 1.134/2003 – TCU – 1ª Câmara julgando as contas regulares com ressalva, nos seguintes termos:

1. determinar, ao Instituto de Pesquisas Espaciais que se abstenha de celebrar contratos de terceirização de mão-de-obra que tenham por objeto a prestação de serviços relacionados à atividade-fim da instituição.

Inconformado com essa imposição, o Presidente do Inpe, à época, apresentou Recurso de Consideração contra a decisão do Acórdão acima referido, argumentando que o cumprimento da determinação exarada ocasionaria a solução de continuidade de dois contratos relevantes às atividades do Inpe, com consequências danosas às atividades do instituto, à economia e à própria imagem do País, quer no cenário nacional, quer no internacional, implicando ainda em prejuízos irreparáveis ao erário pela perda de equipamentos e de investimentos relevantes já realizados, situação que alega não haver solucionado de todo, ou sequer vislumbrar expectativa de fazê-lo em tempo hábil, a despeito das sucessivas medidas adotadas com tal objetivo dentro de sua competência administrativa.

Manifestando-se de acordo com o parecer da unidade técnica do TCU, o Subprocurador Geral junto a aquele Tribunal opinou por dar provimento parcial ao recurso, alterando a redação do item 1 do Acórdão recorrido e acrescentando o item 2, com as redações e na forma ali indicadas, propositura que foi acolhida pela 1ª Câmara e resultou no Acórdão n. 1272, de 28/06/2005, decidindo por alterar o item 1 do Acórdão recorrido (Ac. 1134/2003) para:

1. determinar, ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, que se abstenha de celebrar contratos de terceirização de mão-de-obra que tenham por objeto a prestação de serviços relacionados à atividade-fim da instituição, adotando, quando do término da vigência do contratos de Registro Definitivo n. 01.06.022.0/03, voltado à operação do Centro de Rastreio e Controle de Equipamentos (CRC), e de Registro Definitivo n. 01.06.069.0/98, relativo ao Centro de Previsão de Tempo e Estudos Climáticos (CPTEC), a promoção da substituição paulatina dos funcionários contratados por empresa terceirizada, no período máximo de dezoito (18) meses, para os cargos inerentes às categorias abrangidas pelo plano de cargos do órgão por servidores de seu quadro efetivo de pessoal, aprovados em concurso público, de forma a manter ininterruptas as atividades desse Instituto;

Em outras palavras, o TCU relevou a situação atual, apreciada naquela ocasião, mas determinou que, finda a vigência dos questionados contratos, os serviços relacionados a atividade-fim do Inpe fossem, paulatinamente, desempenhados por servidores concursados.

Em outra situação, é possível verificar que o TCU se mostrou sensível às contratações de mão de obra no âmbito do Inpe, como foi o caso do Acórdão n. 43/2012, de 23/3/2013 – Plenário.

Durante a auditoria realizada naquele Instituto com o objetivo de avaliar a contratação de serviços terceirizados de locação de mão de obra para apoio administrativo, técnico, vigilância e segurança, limpeza, manutenção e conservação de bens móveis e imóveis, bem como a contratação de servidores temporários, referentes aos editais Inpe 1, 2, 3 e 6/2010, a contratação de empresas sancionadas, a partir de 2009, e de empresas que indevidamente participaram e ganharam itens de compra reservados a micro e pequenas empresas (Processo TC-006.536/2012-3), a unidade técnica do TCU resumiu um dos seus achados, no seguinte:

2.1 - Reposição insuficiente de recursos humanos no Inpe, situação essa que desencadeou a contratação temporária de 126 servidores em 2010, sendo que 111 deles desempenham atividades da área finalística, o que está em desacordo com a Lei 8.745/1993.

Na instrução do processo foi trazida aos autos a reivindicação do então Diretor do Inpe, Gilberto Câmara, ao MCTI, em outubro de 2009, que assim se justificou:

O Inpe vem, mais uma vez, reiterar sua necessidade de novas contratações. Os números são eloquentes. Em 1989, tínhamos 1.600 funcionários, sendo apenas 50 com mais de 20 anos de serviço. Hoje, passados 20 anos, somos 1.070 servidores e apenas 300 têm menos de 20 anos de trabalho conosco. No entanto, hoje produzimos muito mais do que no passado. A geração dos ‘cabelos brancos’, com mais de 50 anos, trabalha tanto ou mais que há vinte anos (...). Não temos escolha: *ou conseguimos uma grande renovação de pessoal nos próximos anos, ou o Inpe perderá sua capacidade de atender à demanda da sociedade.* Tanto a atual gestão (2006-2009) como a anterior (2001-2005) foram insistentes junto ao governo quanto à concessão de novas vagas de servidores. Vivemos hoje um paradoxo institucional. Se o número de servidores do Inpe é o menor em 20 anos, os resultados e o orçamento nunca foram tão bons. *Por que o mesmo governo que nos concede um bom orçamento e valoriza nosso trabalho não nos fornece os recursos humanos que precisamos?* Este paradoxo é explicável: *enquanto continuarmos a produzir bons resultados, o governo não achará relevante conceder as pessoas que precisamos.* A prevalecer esta visão de curto prazo, somente numa situação de crise, quando caísse o desempenho do Inpe, seríamos capazes de conseguir novas vagas. *Mas aí será tarde demais.*” [Grifo no original.]

Ao final, o Pleno do TCU mais uma vez, decidiu pela não aplicação de penalidades, determinando no Acórdão n. 43/2013, ao Inpe, para que no prazo de 60 dias:

- 9.1.1. elabore estudo com as necessidades de adequação, reposição e ampliação de seu quadro funcional, bem assim com a expectativa de aposentadorias;
- 9.1.2. a partir do estudo mencionado no subitem anterior, elabore plano de ação que contemple a substituição gradual dos contratados temporários que desempenhem atividades inerentes à atuação finalística do Inpe por servidores efetivos;
- 9.1.3. apresente os resultados das providências descritas nos subitens anteriores ao MCT) e ao MPOG, requerendo a realização de concurso público com o objetivo de suprir as necessidades de servidores efetivos evidenciadas;
- 9.2. determinar ao MCT e ao MPOG que encaminhem ao Tribunal, no prazo de noventa dias contados a partir do recebimento do estudo e plano de ação referidos no item 9.1 deste acórdão, parecer circunstanciado sobre essas peças, abordando a reposição e a ampliação do quadro de pessoal efetivo do Inpe e a decisão sobre a realização de concurso público, bem como envidem esforços para que sejam adotadas providências no sentido de dar atendimento a esses pleitos;

Os certames licitatórios realizados no âmbito do Instituto, também foram avaliados pelo TCU.

É o que se pode verificar na leitura de parte da decisão contida no Acórdão n. 909/2007 de 10/4/2007/TCU - 1ª Câmara, ao apreciar as contas do exercício 2005 do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, autuada sob a forma de Tomada de Contas consolidando as contas das unidades de Natal (UG 240107), Cachoeira Paulista (UG 240108) e São José dos Campos (UG 240106), que julgou as contas regulares com ressalva para uns gestores e com quitação plena para outros e, ainda, fez algumas recomendações:

ACÓRDÃO Nº 909/2007- TCU

9.4. determinar ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais que:

- 9.4.1. faça constar dos processos licitatórios, inclusive de compra direta, pesquisa de preços de mercado, de modo a atender o princípio da transparência que deve nortear os atos da Administração Pública, bem como dar cumprimento aos artigos 14 e 15 da Lei n. 8.666/1993;
- 9.4.2. faça constar dos processos licitatórios, inclusive de compra direta, a comprovação de prévia verificação da regularidade fiscal, nos termos da Decisão TCU n. 705/1994 – Plenário e Acórdão TCU n. 260/2002 – Plenário;
- 9.4.3. adote providências com vistas a promover o pagamento de faturas tempestivamente, de modo a evitar despesas com multas e juros moratórios;
- 9.4.4. proceda ao controle da utilização dos telefones, suspendendo-se a autorização para receber ligações telefônicas a cobrar e originar ligações do tipo telegrama doação.

Nessa mesma linha o julgamento das contas 2009 do Inpe prolatado no Acórdão nº 2116/2011 - TCU - 2ª Câmara (Processo TC-023.914/2010-6) que considerou regulares com ressalva as contas do responsável Gilberto Câmara Neto e demais gestores, dando-lhe quitação, fazendo constar, todavia, alertas e determinações:

1.5. Alertar o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE que:

1.5.1. se abstenha de adquirir bens e serviços por dispensa de licitação, em valores superiores aos permitidos pela legislação, sendo necessário, para tanto, que, doravante, para os objetos iguais ou assemelhados, as aquisições sejam feitas considerando os valores totais envolvidos, evitando-se o indevido fracionamento de despesas;

(...)

1.5.3. abstenha-se de publicar editais de licitação ou minutas de contratos cujo conteúdo não tenha sido aprovado pela assessoria jurídica ou cujo conteúdo difira do aprovado por esta, nos exatos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, e, em caso de divergência, faça incluir no processo licitatório documento fundamentando a discordância ou a impossibilidade de atendimento;” (nova redação dada pelo Acórdão 4984/2011).

1.6. Determinações:

1.6.1. ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE que:

1.6.1.1. atente, na futura contratação dos serviços de lançamento do satélite CBERS-4, para o fiel cumprimento dos termos do Protocolo Complementar ao Acordo Quadro entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 1.020, de 24 de novembro de 2005 (Congresso Nacional), e promulgado pelo Decreto nº 6.560, de 8 de setembro de 2008 (Presidente da República), e, por conseguinte:

1.6.1.1.1. caso não aprovada pelo NAJ futura contratação direta, promova o devido procedimento de licitação na modalidade concorrência internacional;

(...)

1.6.1.1.5. a submissão prévia ao Congresso Nacional sempre que os atos puderem resultar em revisão do referido Protocolo Complementar, assim como a submissão de quaisquer tipos de ajustes que acarretarem encargos; (*destacou-se*)

Ainda, em decorrência de diversas irregularidades detectadas na Concorrência nº 439/2009 que originou o contrato firmado com a Funcate, dentre elas, a não utilização da modalidade obrigatória pregão, não atendimento completo às diretrizes das Instruções Normativas 2 e 4/2008 da STLI/MPOG, ausência da adequada publicação do resumo do edital e de suas alterações em jornal diário de grande circulação no Estado, exigência constante do art. 21, III, e § 4º, da Lei nº 8.666/1993, bem como a inexistência, no edital, de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos

unitários, foi determinado ao Inpe que se abstenha de prorrogar o contrato.

Todos os alertas e determinações contidos no Acórdão n. 2.116/2011 acima mencionado foram mantidos, não obstante a autuação de embargos da declaração opostos pelo Inpe, cuja apreciação resultou no Acórdão nº 4984/2011, de 12/7/2011 – 2ª Câmara que deu-lhes provimento parcial, conferindo nova redação ao subitem 1.5.3 daquela decisão, mantendo os demais termos.

O TCU agiu também de forma cautelar na gestão do Inpe, como verificado na decisão contida no Acórdão nº 1723/2012, de 04/7/2012- Plenário que trata da inspeção feita naquele Instituto, com o objetivo de verificar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos administrativos praticados na concorrência pública 929/2005 e no contrato desta decorrente, 01.06.188.0/2005, firmado com a empresa Omnisys Engenharia Ltda, em 23/12/2005, no valor de R\$ 12.183.243,00, para fabricação de equipamentos dos subsistemas AOCS (Attitude and Orbit Control System) e OBDH (On Board Data Handling) dos satélites CBERS 3 e 4, no âmbito do programa espacial celebrado entre os governos do Brasil e da China.

Durante a referida inspeção, a unidade técnica do TCU constatou a formalização do 4º. Termo Aditivo ao contrato acima mencionado, mediante o qual foram excluídas as atividades de fornecimento dos modelos de qualificação e de voo dos equipamentos AOCC e LTU, no valor de R\$ 3.521.192,12, correspondentes a alguns eventos descritos na cláusula 5ª do contrato original e que representa 24% do total contratado (R\$ 14.671.633,83) e incluída cláusula obrigando o Inpe a ressarcir à empresa Omnisys o valor de R\$ 2.167.958,40 (base: dezembro/2009), decorrente da exclusão dos serviços acima mencionados.

Em razão desse apontamento, o Pleno do TCU assim decidiu no Acórdão n. 1723/2012:

9.1. determinar **cautelaramente** Inpe, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 276 do Regimento Interno do TCU, que, no âmbito do Contrato 01.06.188.0/2005, firmado com a empresa Omnisys Engenharia Ltda. para fabricação de equipamentos dos subsistemas AOCS (Attitude and Orbit Control System) e OBDH (On Board Data

Handling) dos satélites CBERS 3 e 4, **retenha saldo financeiro contratual no montante de R\$ 1.690.246,40** (base: dezembro/2009), até que este Tribunal decida quanto ao mérito das questões tratadas neste processo;

9.2. determinar, com fundamento nos arts. 250, inciso V, e 276, § 3º, do Regimento Interno, as oitivas do Inpe e da empresa Omnisys Engenharia Ltda., para que apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, suas razões sobre os fundamentos da retenção cautelar objeto do item 9.1 acima, bem como sobre o mérito da irregularidade que ensejou aquela medida, qual seja, pagamento indevido de ressarcimento à empresa contratada no valor de R\$ 1.690.246,40, com fundamento no 4º termo aditivo do Contrato 01.06.188.0/2005;

9.3. determinar ao Inpe, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de quinze dias:

9.3.1. adote providências junto à empresa Omnisys Engenharia Ltda. no sentido de adequar a carta de fiança apresentada com relação ao Contrato 01.06.188.0/2005, reajustando o valor da garantia até dezembro/2011. *(destacou-se)*

No levantamento das decisões realizado nos limites da amostra aqui selecionada, não foi constatado julgamento do mérito do assunto, objeto da medida cautelar acima mencionada.

Percebe-se, ainda, que o TCU também tem atuado de forma conciliadora em algumas questões afetas ao Inpe, denotando uma preocupação daquele Tribunal de Contas com a convivência pacífica entre a Advocacia Geral da União - AGU e a gestão do Instituto, mais precisamente, quanto a uniformização de entendimentos.

Do levantamento efetuado, ficaram demonstradas diversas representações protocoladas pela AGU naquele Tribunal de Contas, denunciando irregularidades praticadas na gestão do Inpe, tais como:

REPRESENTAÇÕES FORMULADAS PELA AGU CONTRA A ADMINISTRAÇÃO DO INPE	ASSUNTO
PROCESSO n°	
013.614/2011-8	Contratação Temporária de Pessoal
017.785/2011-1	Aditivos Contratuais
034.404/2011-2	Terceirização de Serviços
037.798/2011-1	Terceirização de Pessoal
011.850/2012-4	Contratação de Pessoal Funcate
015.310/2012-4	Terceirização de Pessoal
033.734/2012-7	Contratos do programa CBERS
035.731/2012-7	Lançamento CBERS-3
009.570/2012-	irregularidades ocorridas em processos de licitações e contratos

A análise em um desses processos (processo n. TC-009.570/2012-8) permite verificar que se trata de Representação encaminhada por advogado da União e coordenador da consultoria jurídica da União em São José dos Campos, noticiando possíveis irregularidades ocorridas em processos de licitações e contratos do Inpe, na área de desenvolvimento e fabricação de subsistemas de satélites (peça 1, p-1-5).

Alega o Representante da denúncia que os gestores daquele Instituto, via de regra, dão continuidade a processos licitatórios e concretizam contratações sem que os autos dos respectivos processos administrativos retornem ao órgão de consultoria jurídica, escoimados dos vícios apontados nas análises jurídicas preliminares, para emissão de parecer conclusivo e aprovação final, em afronta ao parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93.

Ainda, quanto às contratações de pessoas, no entendimento da Representante AGU, por força do § 2º do art. 19 do Decreto 2.271/1997, as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade não podem ser objeto de execução indireta e, ainda, que o inciso II do art. 9 da Instrução Normativa SLTI/MPOG 2/2008 veda expressamente a contratação de atividades que constituam a missão institucional do órgão ou entidade.

Promovida a audiência do Inpe, o representante daquele Instituto argumentou que o objeto da inexigibilidade de licitação refere-se à contratação direta de consultoria técnica para planejamento do desenvolvimento do subsistema ACDH do satélite Lattes e não da Plataforma Multimissão e, relativa a suposta inobservância das disposições legais que impedem a contratação de execução indireta de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelos planos de cargos do órgão, bem como de atividades que constituam a missão institucional da entidade, esclarece que a integração e testes é atividade do Inpe, mas não a fabricação dos equipamentos para essa função. Assim, não estaria caracterizada a contratação de execução indireta de atividades inerentes às

categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do Instituto.

Com relação ao não retorno dos procedimentos licitatórios à AGU, para o necessário parecer conclusivo, a Coordenação de Engenharia e Tecnologia Espacial informa que complementou o processo com diversas providências e que, após essas adequações, o processo retornou para análise da CJU-SJC/CGU/AGU que, por meio do parecer 893/2008/GKN/NAJ/CGU/AGU, aprovou a contratação.

Na análise feita pela unidade técnica do TCU, além dos achados, objetos da Representação, consta ressaltada que foi detectada séria deterioração no relacionamento institucional entre o Inpe e a unidade da AGU em São José dos Campos.

A decisão do Pleno sobre o assunto, exarada no Acórdão n. 521/2013–P, de 13/03/2013, denota que foram acolhidas as justificativas apresentadas pelo Gestor do Inpe relativas às contratações de pessoas, descaracterizando-a como irregularidade e resultando no seguinte:

9.1. conhecer da representação, com fundamento no art. 237, inciso III, e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. cientificar o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, em virtude das impropriedades verificadas no exame desta representação, de que:

9.2.1. em razão do disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, necessitam ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração;

9.2.2. caso venha discordar dos termos do parecer jurídico, cuja emissão está prevista no inciso VI e no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993, deverá apresentar por escrito a motivação dessa discordância antes de prosseguir com os procedimentos;

9.3. recomendar à **Consultoria Jurídica da União em São José dos Campos/SP e ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais** que busquem estreitar o relacionamento institucional visando, especialmente:

9.3.1. **propiciar melhor conhecimento sobre as atividades desenvolvidas pelo Inpe**, relacionadas ao desenvolvimento de satélites e ao planejamento e execução de atividades relacionadas à concepção e gerenciamento de projetos que constituem as áreas de interesse do instituto, **de modo a proporcionar exame jurídico capaz de levar em consideração as peculiaridades das demandas relacionadas à concepção e desenvolvimento de produtos que compreendem a esfera de inovação tecnológica**, os quais incluem objetos em contínuo desenvolvimento, sem, contudo, descuidar-se, nesse exame, dos critérios legais e normativos;

9.3.2. **manter um canal de comunicação capaz de dirimir eventuais dúvidas sobre pontos controvertidos envolvidos nas contratações**, os quais podem ser resolvidos, muitas vezes, com a prestação de informações complementares, e

por um maior conhecimento dos objetos que se almejam a contratação;
(*destacou-se*)

A situação conflituosa entre a AGU e o Fipe parece ainda permanecer nos dias de hoje.

Essa conclusão é obtida diante de outra Representação (proc. n. TC-037.798/2011-1) encaminhada por aquela Advocacia, por intermédio da Consultoria Jurídica da União em São José dos Campos/SP (CJU/SJC), a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Inpe, relacionadas ao processo de contratação de empresa especializada em prestação de serviço continuado de assistente administrativo para as unidades de São José dos Campos/SP e Cachoeira Paulista/SP, no valor de R\$ 2.777.413,37.

Na apreciação do mérito da referida Representação, o Pleno do TCU, mediante o Acórdão 2295/2013, de 16/4/2013, confirmou a ocorrência de algumas irregularidades e, ainda:

9.4. reiterar à Consultoria Jurídica da União em São José dos Campos/SP e ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais a recomendação constante do item 9.3 (e seus subitens) do Acórdão 521/2013-TCU-Plenário;

TCU x Organizações Sociais

Embora o Poder Executivo da União, através do Ministério da Ciência e Tecnologia, mantenha em vigência contratos de gestão com 05 Organizações Sociais - OS (CGEE, IDSM, AsRNP, IMPA e CNPEM/ABTLuS), o levantamento aqui proposto terá como base apenas a Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE, que tem um considerável volume de recursos públicos a ela transferidos, como demonstrado na subseção 1.4.4 deste trabalho, representando uma amostra importante para a finalidade a que se destina esta pesquisa.

O exame das decisões emanadas do TCU sobre as prestações de contas apresentadas pelo CGEE relativas às gestões dos exercícios 2005 e 2006, observou-se que as impropriedades apontadas pelas unidades técnicas do TCU durante a auditoria realizada, são muito semelhantes nos dois exercícios.

Tanto em uma como em outra, algumas despesas foram consideradas inapropriadas e, em consequência, determinado à Secretaria Executiva do MCT que descontasse o montante delas nos próximos repasses a serem feitos à aquela OS ou, alternativamente, incluísse, no âmbito do Contrato de Gestão, tantas metas/ações quantas forem necessárias para que, comprovadamente, o mencionado valor seja alcançado.

É o que se verifica na leitura das decisões transcritas a seguir.

ACÓRDÃO 2569/2011 – TCU - de 26/4/2011 – 2ª Câmara - Prestação de Contas do exercício **2005** – Julgadas Regulares

9.4. considerar **inapropriadas as despesas** que se seguem, no valor total de **R\$ 524.825,12**, executadas indevidamente pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, no exercício de 2005, com recursos recebidos do MCT por meio do contrato de gestão:

9.4.1. R\$ 32.913,35, referentes aos valores reconhecidos indevidamente pelo 13º Termo Aditivo ao CG, o qual promoveu repactuação dos excedentes financeiros;

9.4.2. R\$ 289.812,00, referentes à realização de banquetes na 3ª Conferência Nacional de CT&I, com a inclusão de itens onerosos no cardápio, em desacordo aos princípios públicos legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da economicidade;

9.4.3. R\$ 179.545,41, referentes à apropriação, à conta do CG, de despesas de depreciação e amortização dos bens e direitos adquiridos com recursos públicos;

9.4.4. R\$ 22.554,36, referentes à diferença entre os valores de rendimentos das aplicações financeiras demonstrados na prestação de contas e os efetivamente auferidos e demonstrados nos extratos bancários;

9.5. determinar à Secretaria Executiva do Ministério da Ciência e Tecnologia que desconte o valor de **R\$ 524.825,12** dos próximos repasses a serem feitos ao CGEE ou, alternativamente, inclua, no âmbito do CG, tantas metas/ações quantas forem necessárias para que, comprovadamente, o mencionado valor seja alcançado;

ACÓRDÃO Nº 710/2011 – TCU – 2ª Câmara – Prestação de Contas do Exercício **2006** – Julgadas Regulares Com Ressalva

9.2. determinar à Secretaria Executiva do Ministério da Ciência e Tecnologia (SE/MCT) que adote as seguintes providências, informando e comprovando o resultado ao Tribunal no prazo de 120 dias contados a partir da ciência:

9.2.1. **desconte os valores abaixo indicados dos próximos repasses a serem feitos ao CGEE** ou, alternativamente, promova a compensação desses valores nas metas/ações do contrato de gestão subsequente, tendo em vista a **não vinculação das seguintes despesas a metas/ações constantes do contrato de gestão**, conforme determinado na Cláusula Segunda, alínea “g”, do instrumento:

9.2.1.1. R\$ 184.340,40, referentes aos valores reconhecidos indevidamente pelo **13º Termo Aditivo ao CG, o qual promoveu repactuação dos excedentes financeiros**;

9.2.1.2. R\$ 97.550,00, referentes à **apropriação indevida de despesas relativas a ISS**, podendo retirar-se a parcela de R\$ 88.550,00 do rol de impugnações, na hipótese de restar comprovado que esta quantia já foi objeto de ajuste entre as partes e apresenta efetiva vinculação com as metas/ações do contrato;

9.2.1.3. R\$ 240.250,57, referentes à **apropriação indevida de despesas de depreciação e amortização dos bens e direitos adquiridos com recursos públicos**; (tornado insubsistente mediante o Ac. 3153/2012)

9.2.1.4. R\$ 163,89, referentes a **pagamentos indevidos a título de despesas com IRRF sobre aplicações financeiras**;

Além disso, o Acórdão n. 710/2011 também fez diversas determinações ao CGEE relacionadas ao cumprimento de formalidades revestindo a execução do contrato de gestão, tais como:

9.3.1. promova alterações em seu regulamento de compras aplicáveis às contratações diretas custeadas pelos recursos públicos federais do contrato de gestão para que se incluam novos procedimentos, prevendo a justificativa de escolha do fornecedor e dos preços praticados, com vistas a atender ao disposto no art. 7º da Lei das OS;

9.3.2. faça constar da proposta e dos termos aditivos ao contrato de gestão firmado com o MCT as planilhas de custos referentes à aplicação dos recursos públicos transferidos, amparadas em levantamentos de preços, pesquisas de mercado, comparações com contratações análogas ou técnicas estimativas consistentes;

9.3.3. informe a este Tribunal detalhadamente o procedimento adotado para realizar o rateio de despesas operacionais da entidade entre as receitas recebidas por meio do contrato de gestão e as recebidas por meio de outros contratos firmados pela entidade

9.3.4. deposite e faça a gestão dos recursos financeiros, assim como de suas aplicações financeiras, atinentes ao contrato de gestão em conta bancária específica, em observância ao princípio da transparência e em consonância com o entendimento deste Tribunal constante do subitem 1.5.1.2 do Acórdão 1.831/2009 – 2ª Câmara;

Na sequência, o referido Acórdão apontou diversos achados sob a forma de alertas ao CGEE, tais como:

9.4.1. celebração de contratos para prestação de serviços de alimentação sem a devida realização do procedimento de seleção de fornecedores;

9.4.2. falta de estabelecimento, nas contratações de prestação de serviços de alimentação, da descrição adequada dos serviços e/ou bens demandados;

9.4.3. fragmentação de despesas decorrente do emprego indevido das modalidades de seleção de fornecedores para aquisição de bens de informática, no valor total de R\$ 135.565,00, para as quais houve quatro dispensas de procedimento de seleção de fornecedores e quatro pedidos de cotação, sendo que a modalidade adequada seria a coleta de preços;

9.4.4. padronização de materiais e serviços sem justificativas e comprovação de ordem técnica, tais como estudos, laudos, perícias e etc., que demonstrassem as vantagens econômicas e práticas da padronização;

9.4.5. não utilização do pregão, preferencialmente na sua forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns com recursos federais transferidos por meio do contrato de gestão, como ocorrido na contratação de serviços de fornecimento de alimentação;

Quanto às prestações de contas referentes aos exercícios 2008 e 2009, as Decisões Normativas TCU nº 93, de 03/12/2008 e nº 100, de 07/10/2009 (complementada pela n. 102, de 02/12/2009, respectivamente), definiram as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis devem apresentar relatório de gestão referente a aqueles exercícios, em cujo rol constou a CGEE.

Todavia, não foi possível obter na página da internet do TCU, os Acórdãos mediante os quais as referidas contas foram apreciadas por aquele colegiado.

Especificamente em relação à prestação de contas do exercício 2009, a Controladoria-Geral da União - CGU encaminhou ao TCU uma representação (processo n. TC 027.747/2010-7) mediante a qual comunicou àquela Entidade Fiscalizadora a não apresentação de processo de contas relativas ao exercício de 2009, pelo CGEE.

Tal denúncia, apreciada pelo Pleno daquele Tribunal, resultou no Acórdão nº 3041/2010, de 10/11/2010, julgando-a procedente e firmando o entendimento de que as entidades regidas por contratos de gestão estão obrigadas a enviar, ao TCU e ao órgão de controle interno respectivo, o relatório de gestão e as peças complementares para compor os processos de contas regulamentados pelas decisões normativas previstas nos arts. 3º e 4º, respectivamente, da IN/TCU nº 57/2008, então vigente, e da norma sucessora, IN/TCU nº 63/2010, desde que tais entidades estejam ali relacionadas.

Em razão disso, fez constar naquela mesma decisão a determinação para que o CGEE enviasse o relatório de sua gestão do exercício 2009, no prazo de até 15 dias.

Inconformada, aquela organização social interpôs pedido de reexame contra o Acórdão nº 3.041/2010, pretendendo que aquele colegiado avaliasse provável contradição entre os termos da IN-TCU 57/2008 (normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão ao TCU) e os termos das Decisões Normativas TCU 100 e 102, de 2009 (definição das unidades jurisdicionadas que deveriam apresentar os referidos documentos), bem como entre os posicionamentos já consolidados naquela Casa, no que se refere ao foco do controle mantido sobre essas entidades.

Em suma, os fundamentos arguidos pela entidade recorrente dizem respeito ao fato da decisão recorrida não se atentar ao regime jurídico especial das organizações sociais, regidas pela Lei 9.637/1998 e, ainda, que a CGU não tem competência normativa em relação às entidades privadas e qualquer controle por parte daquela Controladoria deve ser exercido com estrita observância da legislação vigente e das cláusulas do contrato de gestão, haja visto que a relação de uma organização social com o Poder Público é de caráter contratual.

Alegou ainda que, com a decisão recorrida, haveria duplicação ou triplicação de procedimentos, porquanto as organizações sociais passariam a ter de prestar contas a, pelo menos, três órgãos distintos, TCU, CGU e órgão signatário do contrato de gestão, gerando significativo desperdício de recursos humanos e materiais, indo na contramão da eficiência almejada pela Constituição e pela sociedade brasileira.

Sobre a questão, o parecer do Ministério Público manifestou-se de acordo com o entendimento da unidade técnica, que concluiu não ser possível a prestação de contas das organizações sociais diretamente ao TCU (sem encaminhamento à CGU), devendo a matéria ser objeto de análise mais detida. Acompanhando o parecer técnico e do Ministério Público, o Pleno do TCU negou provimento ao recurso na decisão prolatada no Acórdão n. 1313/2012, de 30/5/2012.

Com referencia à licitação, o entendimento mantido pelo TCU é de que, embora as OS não se submetam integralmente aos ditames da Lei 8666/93, nos termos do artigo 116 daquela Lei (“Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração”), elas obrigatoriamente devem realizar pregão para as aquisições de bens e serviços comuns e, nos casos em que a aplicação daquela Lei não puder ser observada, o regulamento próprio da OS deve definir como se proceder. É o que se conclui da leitura dos Acórdãos n. 601/2007 – 1ª Câmara e n. 2569/2011– 2ª Câmara, cujos trechos se reproduz abaixo:

Acórdão n. 601/2007 – 1ª Câmara

49. Contudo, não se subsumindo a hipótese à previsão legal do pregão - aquisição de bens e serviços comuns, nos termos da Lei nº 10.520/2002 -, deverão realizar-se tais contratações "mediante processo de licitação pública, de acordo com o estabelecido na legislação federal pertinente", conforme estabelece o art. 1º, caput, do Decreto nº 5.504/2005. Daí se concluir, a título de argumentação apenas, porquanto tal assunto não foi tratado no acórdão recorrido, que as contratações de bens e serviços que não sejam comuns deverão observar os termos da Lei nº 8.666/93. (...)

57. Evidente, entretanto, que o próprio art. 116 da Lei nº 8.666/93 estabelece que a aplicação daquele diploma aos instrumentos congêneres a convênio será "no que couber", o que permite concluir não por uma aplicação integral pura e simples da Lei nº 8.666/93 às Organizações Sociais, mas que o regulamento próprio cuidará de amoldá-la às peculiaridades da entidade."

Acórdão 2569/2011, de 26/4/2011 – 2ª Câmara

2.5.20 Em outras palavras: as OS, nas contratações de bens e serviços comuns, estão obrigadas a utilizarem o pregão, preferencialmente na forma eletrônica. As outras contratações, que não se enquadrem nessa modalidade, deverão ser realizadas "mediante processo de licitação pública, de acordo com o estabelecido na legislação federal pertinente".

2.5.22 Como dito, a Lei 8.666/93 deve ser observada "no que couber". Nos casos em que a sua aplicação não puder ser observada, o regulamento próprio da OS deve definir como se proceder. Contudo, as linhas gerais e diretrizes da Lei 8.666/93 devem sempre ser observadas pelo regulamento da entidade

2.5.24 É certo que a aplicação desses princípios é diferenciada por causa do arcabouço legal, vez que a Administração Pública está sujeita a regras bem mais rígidas para a execução de dispêndios com recursos públicos.

2.5.26 Destarte, fica claro que, apesar de não estar submetido integralmente à Lei 8.666/93, nem ao regime jurídico de Direito Público, o CGEE deve obediência, na aplicação dos recursos públicos recebidos e sempre quando possível, às normas e aos princípios públicos - mormente os referidos pelo art. 7º da Lei 9.637/1998. Para as peculiaridades da entidade - e somente para elas -, o regulamento próprio cuidará de definir as regras aplicáveis, porém sempre com observância das diretrizes e dos princípios que norteiam a Administração Pública.

Significa, portanto, que as OS detêm uma certa flexibilidade para as contratações, não representando, entretanto, completa independência das regras da Lei 8666/93.

Contrastando com os posicionamentos adotados nos Acórdãos já referidos, nos quais se observa uma permanente postura daquela EFS contrária aos questionamentos defendidos pelo CGEE, em outro momento o TCU demonstrou coadunar com a tese arguida por aquela Entidade de que não é cabível a exigência de que organizações sociais se submeterem às formalidades típicas da administração pública na condução de processos seletivos de pessoal.

É como se conclui na leitura do Acórdão nº 1111/2008 de 11/6/2008 que, ao julgar a medida cautelar submetida e aprovada pelo Plenário em sessão (Ata 48/2007) que suspendeu o processo seletivo iniciado pelo CGEE visando a contratação de profissional técnico especializado para o exercício da ocupação de especialista em ciência e tecnologia, originada da representação formulada pelo Ministério Público, revogou-a por entender que a submissão das OS ao regime jurídico-administrativo implicaria retirar dessas organizações as vantagens comparativas que justificaram sua criação.

Na mesma decisão fez constar a recomendação àquela Entidade que, quando da realização de processo seletivo visando recrutar e selecionar pessoal, durante o tempo em que mantiver contrato de gestão com o Poder Público Federal, observasse, na medida do possível, os princípios constitucionais estatuídos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

3.2.2 Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP

A atuação do TCE/SP será examinada a partir das decisões proferidas pelos colegiados daquele órgão, na apreciação do Balanço Geral das seguintes autarquias pertencentes à administração direta do Estado de São Paulo:

- a) Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP
- b) Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP
- c) Universidade de São Paulo – USP
- d) Universidade Estadual Paulista - UNESP
- e) Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da USP
- f) Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da USP – HCFMUSP

Embora essas entidades também encaminhem a aquele Tribunal, separadamente, os processos de convênios, contratos, editais de licitação etc. e sobre essas matérias são emanadas decisões individuais, esta pesquisa se concentrará nas apreciações daquele TCE/SP sobre o Balanço Geral daquelas entidades, por questões metodológicas deste trabalho.

Também serão analisados os julgamentos, pelo TCE/SP, das gestões das Fundações de Apoio às Universidades que, em que pese serem detentoras de personalidade jurídica de direito privado, são obrigadas a encaminharem anualmente a aquele órgão de controle externo o seu balanço geral:

- a) Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo – FUSP
- b) Fundação da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo – FMUSP
- c) Fundação para o Desenvolvimento da UNICAMP - FUNCAMP

O resultado do levantamento feito nas decisões proferidas pelo TCE/SP sobre as gestões dessas entidades, e informado no Apêndice A deste trabalho, denotou que não tem havido sanções por parte daquele órgão de controle, do tipo aplicação de multas, determinações de ressarcimento ou penalidades administrativas.

De uma forma geral, as contas da FAPESP, USP e UNICAMP referentes aos exercícios 2000 a 2005 foram julgadas regulares com ressalvas e recomendações. Quanto às contas dos exercícios 2006 a 2011, embora auditadas, ainda não foram apreciadas pelo colegiado daquele Tribunal, tendo sido notificados os gestores para se manifestarem em relação aos apontamentos.

Quanto as contas da UNESP, o resultado da pesquisa dos julgamentos na página da internet do TCE/SP resultou na constatação de, apenas, um Acórdão julgando regular a gestão 2001 (Proc. n. 2510/026/01) daquela Universidade.

Embora, como já dito, as decisões individuais do TCE/SP sobre contratos não estejam no foco do levantamento aqui abordado, considera-se importante destacar a auditoria feita no contrato n. 278/2008 firmado pela Unicamp com a FUNCAMP, tendo como objetivo a prestação de serviços de reformas e manutenção predial da Moradia Estudantil da UNICAMP, no valor de R\$ 832.652,16, cuja dispensa licitatória foi julgada irregular pelo TCE/SP (Acórdão de 30/08/2010), determinando à Reitoria da UNICAMP para que informe as providências administrativas adotadas em função das imperfeições anotadas, em especial abertura de sindicância para apurar responsabilidades.

Destaque, também para a decisão proferida no Acórdão n. TC-000481/003/09, de 05/07/2011 que, ao apreciar o contrato celebrado pela Prefeitura Municipal de Campinas, mediante o qual contratou a Unicamp para a elaboração de projetos e execução de tematização de 10 Creches Naves-Mães pelo valor R\$ 1.759.092,80, julgou irregular a inexigibilidade de licitação baseada em notória especialização e o contrato, bem como ilegais os atos determinativos das despesas decorrentes, comunicando à câmara municipal e representando ao poder competente do estado sobre irregularidade verificada.

O Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo – HCFMUSP, por ser uma autarquia estadual vinculada à Secretaria de Estado da Saúde para fins de coordenação administrativa e, ainda, associada à Faculdade de Medicina da USP para fins de ensino, pesquisa e serviços de saúde de alta complexidade, também tem a obrigatoriedade de encaminhar o balanço geral anualmente ao TCE/SP.

As gestões daquela Entidade referentes aos anos 2000 a 2007 foram julgadas regulares com ressalva; e, até a finalização desta pesquisa, a dos exercícios 2008 a 2010 ainda estavam em fase de notificações dos gestores.

Por sua vez, os balanços gerais do Hospital das Clínicas HCRP, entidade autárquica do estado de São Paulo, relativos aos exercícios 2000 a 2009 já foram apreciados pelo Pleno do TCE/SP e julgados regulares com ressalvas e recomendações; as contas referentes ao exercício 2010 foram auditadas, o gestor notificado para se manifestar, mas até a presente data ainda não foram apreciadas pelo colegiado daquele TCE.

Regra geral, as fundações de apoio às universidades são entidades de direito privado, cuja criação é feita mediante escritura pública lavrada em cartório. Por esse motivo, normalmente não se submetem à jurisdição regular dos Tribunais de Contas, tendo em vista que os seus orçamentos não integram o público; nesse sentido, o controle externo atua sobre as execuções dos recursos públicos a elas transferidos pelas respectivas Universidades, mediante convênios ou contratos para fins específicos e tão somente nesse escopo.

Por outro lado, consta dentre a competência constitucional e legal dos Tribunais definir a forma de fiscalizar os órgãos e entidades sujeitos a sua jurisdição, que pode se dar por meio de procedimentos de auditoria ou pelo julgamento dos processos de contas anuais, se requisitados, podendo, ainda, executar todas essas ações simultaneamente em relação a uma mesma unidade jurisdicionada.

Por conseguinte, no âmbito do TCE/SP, a FUSP, a FMUSP e a FUNCAMP, embora fundações de apoio às universidades e com personalidade jurídica de direito privado, encaminham anualmente a aquele órgão de controle externo o seu balanço geral o qual o Pleno do TCE/SP aprecia toda a gestão e não somente a de um determinado convênio ou outro instrumento.

As contas da FUSP abrangendo os exercícios 2000 a 2008 já foram julgadas pelo TCE/SP e consideradas regulares com ressalva; e das gestões de 2009 a 2010, até a finalização desta pesquisa, ainda estavam em fase de notificações dos gestores.

As contas da FUNCAMP dos exercícios 2007 e 2010 foram apenas auditadas e notificados os gestores; as demais, foram julgadas regulares com ressalva.

Relativa à FMUSP, foram constatadas decisões do Pleno do TCE/SP apenas a partir das contas 2006 até 2010, que foram julgadas regulares com ressalva; os balanços gerais referentes aos exercícios anteriores a 2006 não constam dos dados do TCE/SP, sugerindo que não foram encaminhados àquela entidade estadual de controle externo.

3.2.3 Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE/MT.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE/MT, o julgamento das gestões dos órgãos da administração direta e indireta de sua jurisdição é feito durante o exame do balanço geral anual encaminhado por aquelas entidades, abrangendo todos os atos e fatos nela ocorridos, incluindo os convênios, contratos, licitação e outros atos.

Portanto, não há apreciação separada daqueles instrumentos, porque não há obrigatoriedade dos jurisdicionados enviá-los ao TCE/MT e, por isso, a fiscalização dos contratos é feita durante a auditoria das contas anuais.

Apenas os processos de aposentadoria e pensão são encaminhados individualmente para exame de suas legalidades naquele Tribunal; contudo, por não se referir ao foco deste trabalho, tais assuntos não serão objeto de levantamento para a análise aqui discorrida.

Ainda, ao contrário do que ocorre no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a Fundação de Apoio à Universidade não tem obrigação de encaminhar os atos de sua gestão ao TCE/MT, porque entende aquela Corte que, não integrando o orçamento estadual, cabe a aqueles órgãos somente prestar contas à Instituição de Ensino Superior apoiada do recurso eventualmente transferido por essa última, cujo cumprimento dessa formalidade e regularidade da execução dos recursos será verificado por ocasião das auditorias realizadas pelo TCE/MT.

Dessa forma, o levantamento das decisões abrangerá apenas aquelas proferidas sobre as contas anuais da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Mato Grosso-FAPEMAT e da Universidade Estadual de Mato Grosso – UNEMAT.

TCE-MT x FAPEMAT

O exame nas decisões proferidas pelo TCE/MT denotou que o julgamento das contas referentes ao período de 2000 a 2004 da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Mato Grosso - FAPEMAT não resultou na aplicação de nenhuma penalidade ao gestor; apenas a partir da gestão 2005 é que, embora as contas tivessem sido consideradas regulares, houve determinações e aplicação de multa aos administradores.

As gestões da FAPEMAT para as quais o TCE/MT aplicou multa foram as de 2005, 2006, 2008, 2009, 2010 e 2011; contra essas decisões, impetraram recursos os responsáveis pelas gestões 2005, 2008 e 2009, dos quais foram dados provimentos apenas a 02: contas 2005 e 2008. As demais decisões (2006, 2009 e 2010) foram cumpridas pelos gestores com o recolhimento das multas respectivas; a de 2011 ainda se encontra dentro do prazo para quitação do débito imposto pelo Pleno.

Alguns apontamentos extraídos dos relatórios de auditoria dão ideia do tipo de irregularidade/ilegalidade que motiva determinações do Tribunal de Contas à FAPEMAT.

É o caso da irregularidade apontada pela auditoria procedida nas contas de 2006 (proc. n. 4460-1/2007) da FAPEMAT, de que houve ineficácia da gestão no cumprimento das metas físicas no programa 0255 - DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO DE MATO GROSSO e que resultou na aplicação de multa de 100 UPF's/MT ao gestor. A justificativa apresentada pelo gestor, na fase da defesa, é de que havia um quadro deficitário de servidores, contando com o mesmo número desde o ano 2003 (14 servidores).

Na gestão 2007 daquela agência de fomento, a auditoria do Tribunal de Contas (Proc. n. 48240/2008) também destacou a dificuldade operacional enfrentada para a consecução das pesquisas, na importação de materiais permanentes necessários, como foi o caso do Edital Universal n. 03/2005, cujo projeto beneficiado teve como objeto “Preparação de Emulsão O/A, Liberação *In vitro* – Tratamento da leishmaniose cutânea e mucocutânea”, para o qual foi liberado R\$ 50.000,00 e que foi inviabilizado devido ao fato da Instituição de Ensino a qual pertence a referida pesquisadora não possuir o devido registro no SISCOMEX, ou seja, não é habilitada para importação do respectivo equipamento.

O exame das auditorias e julgamentos realizados pelo TCE/MT, no recorte temporal desta pesquisa, indica um acompanhamento sistemático nas gestões da FAPEMAT, por parte daquele Tribunal, resultando em diversas determinações de mudanças de condutas da administração e, eventualmente, aplicação de penalidades a seus responsáveis.

O efeito dessas medidas pode ser visto em algumas situações, nas quais se observa uma certa inibição de ação, por parte da administração da FAPEMAT, implicando em prejuízo ao processo de desenvolvimento científico do Estado.

É o que se verifica na execução do mestrado MINTER, em 2006/2008, por parte da FAPEMAT, que consiste num programa de pós-graduação desenvolvido em parceria ou cooperação interinstitucional e objetiva viabilizar a formação de mestres.

Para tanto, foi formalizado o Contrato 004/2006 entre a FAPEMAT e a Fundação de Desenvolvimento da UNICAMP, com a finalidade de executar o curso de Mestrado em Política Científica e Tecnológica da Unicamp para atendimento de Turma Especial integrada por 10 servidores públicos do Estado de Mato Grosso, com 180 h/aulas ministradas através de vídeo conferência e 180 horas/aulas presenciais, ministradas por professores da Unicamp, na cidade de Cuiabá e na própria Unicamp.

As aulas do curso tiveram início em março de 2006, sob a forma de teleconferência assistida pelos alunos na cidade de Cuiabá, com a previsão deles permanecerem durante 06 meses no ano 2007, na cidade de Campinas, para a frequência de aulas presenciais na Unicamp e desenvolvimento de parte da dissertação.

Em decorrência, constou previsto naquele instrumento que as despesas para a sua realização, no valor de R\$ 139.776,00, seriam arcadas pela FAPEMAT, por conta do projeto atividade 3024 – Concessão de Bolsas, do Programa de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado de Mato Grosso (PRODECIT), com a finalidade de conceder bolsas a aqueles 10 alunos/servidores selecionados para o programa, necessárias para custear as despesas durante a sua permanência em Campinas.

Oportuno ressaltar que a Fapemat dispõe em sua estrutura da Resolução n. 05/2006, de 21/6/2006, que prevê a concessão de bolsas a servidores públicos, desde que comprovada a liberação deles de suas atividades profissionais, como se vê da leitura dos dispositivos abaixo transcritos:

Resolução n. 05/2006/FAPEMAT

Art. 1º As Bolsas para Qualificação Institucional (MT-QI) têm por objetivo a **qualificação** de alto nível necessária ao Estado, **proporcionando** às **instituições públicas** e privadas **de Mato Grosso apoio para o aumento do percentual de profissionais titulados em seus quadros**.

Art. 2º As Bolsas MT-QI serão concedidas em forma de cota às Instituições ou **em forma de apoio financeiro à realização de Mestrados e Doutorados Interinstitucionais** e/ou Mestrados Profissionalizantes devidamente recomendados pela CAPES.

Art. 12 Exigir-se-á do candidato, para concessão e/ou manutenção de bolsa de estudo:

I - Ser um profissional contratado no quadro permanente da instituição conveniente no caso da concessão das cotas, ou ser profissional devidamente matriculado no curso de mestrado/doutorado interinstitucional ou mestrado profissional apoiado pela FAPEMAT;

II - Comprovar desempenho acadêmico satisfatório, consoante as normas definidas pela instituição promotora do curso;

III - Não acumular a percepção da bolsa com qualquer modalidade de bolsa da FAPEMAT, ou de outra agência de fomento pública nacional;

IV - Não ser aluno em programa de residência médica; V - Não se encontrar aposentado ou em situação equiparada;

VI - Carecer, quando da concessão da bolsa, do **exercício laboral** por tempo **não inferior a 20 (vinte) anos ou 24 (vinte e quatro) anos para obter aposentadoria voluntária**, conforme concorra à bolsa de doutorado ou mestrado, respectivamente;

VII - Ser classificado no processo seletivo especialmente instaurado pela Instituição de Ensino Superior que oferece o curso;

VIII - Dedicar-se integralmente às atividades do programa de pós-graduação;

IX - Estar liberado das atividades profissionais, apresentando documento oficial comprobatório desta condição. (destacou-se)

Em que pese tal previsão normativa, o Presidente da FAPEMAT protocolizou em 20/6/2006 junto ao Tribunal de Contas do Estado consulta (processo n. 8528-6/2006) requerendo orientação daquele Órgão sobre a possibilidade de concessão de Bolsas para candidato com vínculo empregatício, sem que houvesse necessidade dele abdicar de sua remuneração.

Em atendimento, aquele Tribunal respondeu através do Acórdão n. 297, de 06/3/2007 que, diante do fato de que as resoluções emitidas pela própria consulente (FAPEMAT) já autorizam a concessão de bolsa a servidor com vínculo empregatício, apenas quando se tratar de qualificação institucional e sendo silente no tocante à necessidade do servidor beneficiado com a bolsa de abdicar de seus vencimentos, tal condição (concessão de Bolsa para Qualificação Institucional à beneficiário com vínculo empregatício) depende da previsão em estatuto ou regulamento próprio.

Para o Estado de Mato Grosso, a cumulação é possível tendo em vista que os artigos 116 a 118 da L. C. 04/1990 (Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado) prevê licença de servidor para qualificação profissional, desde que seja profissional contratado do quadro permanente da instituição conveniente.

Não obstante a clara posição daquele Tribunal de Contas, é possível que a insegurança do gestor da FAPEMAT ainda tenha se mantido por algum tempo pois, mesmo diante da permanência dos alunos/servidores por 06 meses em Campinas no 1º e 2º semestre de 2007, por força do acordo MINTER (Convênio n. 04/2006), as bolsas somente foram concedidas no final daquele ano, após o regresso dos alunos a sua cidade de origem

O resultado dessa defasagem é que, não só as despesas com a manutenção durante o período de permanência em Campinas foram arcadas pelos próprios alunos/servidores públicos, como também o ressarcimento *posteriori* desses gastos mediante a concessão das bolsas de apoio financeiro, não alcançou a totalidade daqueles alunos, pois alguns já não mais se encontravam afastados das atividades profissionais, condição essa necessária para se beneficiar daquele apoio financeiro, como estabelecido no inciso IX do art. 12 da Resolução n. 05/2006 transcrito anteriormente.

TCE-MT x UNEMAT

Do resultado da pesquisa realizada nas decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso nos julgamentos realizados nas gestões da Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso – UNEMAT, verifica-se que a postura do TCE/MT em relação à gestão da Unemat foi, regra geral, bastante rigorosa, resultando em aplicação de multas e outras determinações.

É o que se extrai, por exemplo, do julgamento da gestão referente ao exercício 2001 daquela Universidade (processo n. 38199/2002) proferido nos Acórdãos n. 1817/2003 e 1981/2004, que considerou as contas irregulares com aplicação de multa aos gestores: não obstante a apresentação de 02 recursos contra essa decisão (Recurso de Revisão e Embargos de Declaração), o entendimento foi mantido (Acórdão 290/2007 e 2106/2008).

As despesas consideradas irregularidades na auditoria realizada na gestão 2001 referem-se à aquisição de cartões telefônicos para celular, pagamento de multas no Detran, deficiência no controle patrimonial, irregularidades nos processos de adiantamentos, diárias e despesas de viagem e realização de despesas sem o devido processo licitatório.

Ao final daquelas decisões, foi determinado o encaminhamento de cópia dos autos à Procuradoria Geral de Justiça para as medidas que entender cabíveis.

As contas referentes aos exercícios 2002, 2003 e 2004 não foram apreciadas pelo TCE/MT, tendo sido ordenado o seu sobrestamento.

As contas 2005 foram julgadas irregulares, todavia, a multa de 50 UPF's/MT preliminarmente aplicada ao gestor, foi revista após a interposição de recurso, pela parte interessada (Acórdão n. 270/2007); por seu turno, as contas 2006 (proc. n. 5078-4/2007), embora evidenciadas durante a auditoria infrações graves às normas legais, constitucionais e regulamentares, foram julgadas regulares e aplicada a multa de 50 UPF's/MT ao gestor Acórdão n. 2703/2007).

Vez ou outra verifica-se uma quebra no comportamento padrão de julgamento da gestão da Unemat, pelo TCE/MT, como é o caso das contas 2007, na qual a auditoria constatou o cometimento de diversas ilegalidades tais como o comprometimento eficácia de programas finalísticos da UNEMAT, como os de Fortalecimento do Ensino Superior e Extensão Universitária e Cultural, pelo emprego de recursos em projetos não finalísticos (Apoio Administrativo, Operações Especiais e cumprimento de sentenças judiciais), ainda assim, as contas foram julgadas regulares, dando quitação plena ao gestor.

A partir da gestão 2008, percebe-se uma postura mais exigente por parte daquele órgão de controle, do qual originaram determinações de grandes amplitudes, alcançando, inclusive outras entidade.

Essa mudança fica visível no julgamento das contas 2008 que, embora tenham sido consideradas regulares pelo TCE/MT, foram feitas diversas determinações legais, inclusive a outros órgãos visando corrigir as distorções apontadas durante a auditoria, como à Secretaria de Fazenda, para que efetuasse a transferência dos recursos financeiros à Unemat dentro dos limites constitucionais (Constituição Estadual).

À gestão da Unemat foi determinado que implementasse efetivamente o controle interno; realizasse licitação de concessão do espaço público, para exploração e funcionamento de restaurante universitário; obtivesse informações perante a Universidade Federal de Santa Maria- RS, para conhecer o Sistema Integrado de Administração de Materiais- SIAM, com o objetivo de verificar a possível implantação na UNEMAT; firmasse com o Poder Executivo Estadual, contrato de gestão para adequar os custos da entidade, elaborando planejamento financeiro para dar sustentabilidade e, ainda, que respondesse alguns questionamentos relacionados a dados operacionais daquela Universidade.

O julgamento da gestão 2010 (proc. n. 40096/2011), pelo TCE/MT, parece ser aquele que mais teve repercussão no âmbito daquela Universidade.

A decisão contida no Acórdão n. 4.156/2011 de 30/11/2011 que julgou irregular a administração correspondente ao período de 01/01/2010 a 01/10/2010 e regular a do período de 02/10/2010 a 31/12/2010 resultou em multas diversas aplicadas aos ordenadores de despesas e a coordenadores de alguns *campi* e, ainda, em determinações relativas à observância de ditames legais. As inúmeras determinações feitas à Unemat com relação a sua parceria com a Fundação de Apoio (FAESPE), contidas naquele Acórdão, em muito se assemelham àquelas proferidas pelo TCU no Acórdão n. 2731, de 26/11/2008 (mencionado na subseção 3.2.1 deste trabalho).

Mesmo recorrendo da decisão e o Pleno dando provimento parcial (Acórdão 693, de 19/3/2013), reduzindo e excluindo algumas multas aplicadas aos gestores, foram mantidos inalterados os demais termos da decisão recorrida.

Por fim, as contas 2011 da Unemat, as ilegalidades praticadas naquela administração e detectadas durante a auditoria foram classificadas como moderadas e, em que pese julgadas regulares, ensejaram a aplicação de multa ao Reitor, no valor de 10 UPF's/MT (Acórdão 308/2012).

3.3 A visão dos gestores públicos

3.3.1 Procedimentos metodológicos

A obtenção da visão dos administradores dos órgãos públicos de C&T sobre a atuação dos Tribunais de Contas tem como finalidade aprofundar a percepção inicial manifestada na introdução deste trabalho, a partir de depoimentos dos seus gestores, que traduzam a real visão e o sentimento de cada um deles quanto ao papel dos Tribunais de Contas no processo brasileiro de desenvolvimento científico e tecnológico.

Para isso, uma das ferramentas metodológicas utilizadas foi a aplicação de entrevistas feitas diretamente com alguns gestores e pesquisadores envolvidos na gestão pública de CT&I.

Para a sua consecução, foi elaborada entrevista do tipo qualitativa, semiestruturada, do tipo guiada, contendo 07 perguntas versando sobre obscuridades em legislações, reflexos da fiscalização dos Tribunais de Contas nas suas gestões, opiniões sobre a forma de atuação dos Tribunais de Contas e as possíveis mudanças que entendem necessárias, de maneira a possibilitar conhecer alguns aspectos das experiências dos entrevistados sobre o tema, na condição de jurisdicionado do Tribunal de Contas.

O modelo da entrevista, bem como do expediente justificando a finalidade da pesquisa encaminhado em anexo, constam do Apêndice B, deste trabalho

Os critérios de seleção utilizados para compor a amostra da entrevista podem, assim, serem resumidos:

AMOSTRA DE ENTREVISTADOS: Gestores de agências de fomento da União e dos Estados de São Paulo, Mato Grosso e Minas Gerais, entidades federais de pesquisa científica, Universidades Federal e Estadual e empresa estadual de pesquisa.

CRITÉRIO DE ESCOLHA DOS ÓRGÃOS: Órgãos de gestão pública de CT&I da esfera federal e estadual, sob a jurisdição dos Tribunais respectivos, representados por Agências de Fomento, Institutos de Ensino Superior, Institutos e Empresas públicas de pesquisa.

CRITÉRIO DE ESCOLHA DOS GESTORES: gestores detentores de cargos a quem os Tribunais atribuem a responsabilidade da gestão.

OBJETIVO: Colher impressões dos gestores públicos de CT&I relativas a atuação dos Tribunais de Contas quanto a implicação de suas decisões no desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro, bem como contribuições para aprimoramento do controle por eles exercidos em benefício do mencionado desenvolvimento.

Com esses critérios, a amostra da entrevista proposta ficou integrada por gestores pertencentes a 12 entidades: Finep, CNPq, Fiocruz, Instituto Nacional Fernandes Figueira (unidade Técnica e científica da Fiocruz), Instituto de Pesquisa Clínica Evandro Chagas (unidade técnica e científica da Fiocruz), Unicamp, UFMT, Unemat, Fapesp, Fapemig, Fapemat e Empaer.

As perguntas foram padronizadas para todos os entrevistados, tendo sido acrescentada, para as entrevistas com os dirigentes de Instituições de Ensino, uma pergunta a mais, voltada à sua relação com as respectivas fundações de apoio e a atuação dos Tribunais de Contas.

No expediente de encaminhamento das perguntas, além de esclarecer a finalidade, foi ressaltado que o entrevistado não teria sua identidade revelada durante a análise das entrevistas, da compilação de dados e da transferência dos resultados para a tese, pretendendo com isso, obter respostas imparciais, isentas e, sobretudo, reais e, ainda, destacado o fato de que as perguntas tinham como função orientar a entrevista, não inviabilizando um maior aprofundamento do entrevistado sobre o assunto, caso necessário.

Inicialmente, tentou-se realizar as entrevistas de forma eletrônica, enviando as perguntas, acompanhadas de um ofício justificando a finalidade da pesquisa, via e-mail, os quais foram encaminhados a 16 gestores relacionados a seguir:

- Presidente, Diretor de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e Diretor de Inovação da Finep,
- Presidente do CNPq,
- Presidente da Fiocruz,
- Vice-Presidente de Pesquisa e Laboratórios de Referência da Fiocruz,
- Vice-Presidente de Produção e Inovação em Saúde da Fiocruz,
- Diretor do Instituto Nacional Fernandes Figueira (unidade técnica e científica da Fiocruz),
- Diretora do Instituto de Pesquisa Clínica Evandro Chagas (unidade técnica e científica da Fiocruz),
- Reitor da UFMT,
- Reitor da Unicamp,
- Reitor, Vice-Reitor e Pró-Reitor Administrativo da Unemat,
- Presidente da Fapemig,
- Presidente da Fapesp,
- Presidente da Fapemat
- Diretora de Pesquisa da Empaer (Empresa de Matogrossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural S/A).

Contudo, num primeiro momento, essa ferramenta metodológica não logrou êxito pois, mesmo após diversas reiteraões do encaminhamento do formulário da entrevista, ressaltando a importância das participações daqueles gestores, apenas 01 formulário preenchido retornou. Alguns dos destinatários nem mesmo justificaram o não atendimento da solicitação da entrevista; outros argumentaram falta de disponibilidade na agenda, como se vê da leitura do trecho da mensagem abaixo, enviada por um dos gestores, via e-mail:

Eu já havia tentado responder seu questionário, mas ao abrir o documento, me dei conta que as respostas às suas perguntas demandariam de mim um tempo que realmente não posso dedicar.

Dentre os poucos retornos obtidos nesse primeiro momento de tentativa de entrevista, chamou a atenção os termos apresentados por um determinado gestor integrante da amostra aqui referida que, justificando a sua negativa em responder as perguntas a ele encaminhadas, através de chefe de cerimonial do seu gabinete, assim se manifestou em mensagem enviada, via e-mail:

Informamos que os Tribunais de Contas têm a função de controlar as contas da Universidade, com total independência constitucional. Assim sendo, eventuais disputas de entendimento são resolvidas nos próprios Tribunais, não sendo adequadas manifestações paralelas.

Mesmo sem obter a entrevista solicitada, é possível extrair desse depoimento o sentimento daquele gestor, que revela um certo temor velado em relação à atuação dos Tribunais de Contas, representando, por si só, um dado importante para a conclusão do tema abordado neste trabalho.

Disputas de entendimento são resolvidas nos próprios Tribunais? Não são adequadas manifestações paralelas? Não se pode pensar em melhor *locus* para se colocar em debate posições antagônicas normalmente estabelecidas entre dominantes e dominados (citando Weber) e nem considerar uma oportunidade mais adequada, do que o estudo proposto nesta tese ao oferecer a oportunidade do gestor expressar suas convicções, a não ser o medo pela exposição e eventual repercussão no julgamento de sua gestão, pelo Tribunal a cuja jurisdição pertence.

Corroborando essa lógica, ato contínuo foi encaminhada pela chefia imediatamente subordinada ao gestor acima mencionado, mensagem a esta autora complementando o assunto, também via e-mail, na qual apresenta, de maneira não oficial, a sua impressão sobre a atuação dos tribunais de contas, demonstrando que há sim uma preocupação com os efeitos do controle sobre os resultados pretendidos na gestão:

As decisões dos Tribunais afetam enormemente a gerência da [...], seja para melhor, seja para pior -- como os Tribunais têm independência (como as [...] têm autonomia, se é para melhor ou para pior, é difícil dizer). O meu sentimento pessoal é que há o perigo de os controles se tornarem tantos, e tão burocráticos, que ocasionem a paralisia da [...], sem o benefício associado que se espera desses controles.

Vencidos os primeiros obstáculos para a aplicação das entrevistas e verificando que a tentativa de se obter as respostas de forma eletrônica não alcançou o seu objetivo, num segundo momento adotou-se a estratégia de marcar audiências com os gestores, para que as entrevistas fossem feitas pessoalmente.

Desta feita, o resultado foi favorável, pois as entrevistas foram realizadas pessoalmente com alguns gestores e os dados obtidos serão analisados na sub seção seguinte deste trabalho.

A outra estratégia utilizada neste trabalho para se obter a visão dos gestores sobre o tema, objeto desta pesquisa, foi analisar as declarações de gestores públicos de CT&I publicadas na mídia e registradas em atas de alguns eventos dessa área.

Passa-se a análise dos dados coletados com as ferramentas metodológicas acima descritas.

3.3.2 Análise das manifestações dos gestores públicos de CT&I

As dificuldades operacionais relatadas na sub seção anterior, bem como a natureza das informações obtidas via entrevista, permitem concluir que há uma certa resistência, por parte da maioria dos gestores públicos de CT&I, em expressar pessoalmente suas opiniões a respeito do efeito do controle exercido pelos Tribunais de Contas no processo científico e tecnológico.

Mesmo assim, os dados coletados por aquela ferramenta fornecem uma visão nítida daqueles gestores sobre as entidades de controle externo e apresentam em comum, o entendimento de que atuação dos Tribunais deve se preocupar mais com os resultados das pesquisas do que com as formalidade legais para se aplicar o recurso, que a preocupação com o julgamento do tribunal dificulta a implementação de algumas atividades voltadas à C&T e que o controle feito pelo Tribunal de Contas é necessário, mas deve haver maior aproximação dos auditores para se entender as peculiaridades do ambiente de C&T.

Consta descrito no quadro 17, a transcrição de algumas respostas às perguntas feitas durante a entrevista.

Porém, os dados mais consistentes foram extraídos das publicações na mídia nacional e nos poucos eventos que trataram do tema, nos quais alguns gestores e ex-gestores expressaram suas opiniões e apresentaram propostas de soluções de forma mais descontraída e franca.

Das declarações obtidas por meio daqueles canais foi possível perceber que a preocupação com aqueles órgãos de controle externo ficou mais acentuada logo após a edição do Acórdão n. 2731, de 26/11/2008 proferido pelo TCU, já comentado neste trabalho, mediante o qual aquele órgão de controle externo restringiu a relação entre as IFES e as Fundações de Apoio.

As providências determinadas naquele acórdão parecem ter causado um grande impacto no meio acadêmico.

Na matéria publicada no Jornal do Brasil, exemplar veiculado em 16/05/2009, noticiava sobre a comparação do efeito daquelas medidas a um “apagão científico”:

O Brasil corre o risco de um apagão científico. A constatação vem de especialistas ligados à área científica e tecnológica. Eles denunciam que estudos sobre biofármacos, o desenvolvimento do trem de levitação magnética do Rio de Janeiro e até projetos voltados para a exploração da camada pré-sal estão ameaçados de não saírem do papel. A ameaça, apontam, vem das mudanças na atuação das fundações de apoio às universidades federais. (MOURA, 2009a)

Naquela mesma matéria, o presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) à época, Marco Antônio Raupp, declarou que os professores estavam com medo de gerir projetos por causa da falta de segurança jurídica advinda de interpretações conservadoras da lei das fundações.

Quadro 17 – Síntese das respostas dos gestores públicos de C&T entrevistados

Perguntas	Respostas Consolidadas
1. Nas legislações atuais que tratam da CT&I (Lei de inovação, Lei do bem, Lei de licitação, art. 218 da Constituição Federal ou outra), há algum ponto que considera obscuro ou conflitante, capaz de gerar interpretações dúbias e, dessa forma, dificultar a sua aplicação por gestores públicos?	1a.) <i>Sim. Lei do Bem. Normalmente o pesquisador não se preocupa e não é familiarizado com as legislações, porque o seu foco é a pesquisa. Existe falta de informação, conhecimento e interesse dos pesquisadores em entender de lei. Também há o receio do Tribunal e o pesquisador prefere não arriscar. O aspecto burocrático dificulta a pesquisa, como é o caso de aquisição de um equipamento específico.</i> 2.b) <i>Sim. A Lei de Importação de produtos necessários à pesquisa. A tramitação é lenta.</i> 2.c) <i>Considera obscuro o artigo 116 da lei 8666/93, quanto ao tratamento dispensado aos Acordos e Convênios, diante das peculiaridades do desenvolvimento científico e tecnológico, especialmente por meio de parcerias.</i> 2.d) <i>Sim. As leis não deixam claro sobre a possibilidade de pagamento pró-labore a professores pesquisadores. Falta romper as amarras; mesmo procedimento licitatório, tanto para aquisições simples, quanto complexas.</i> 2.d) <i>Não há.</i>
(*) 2. A relação dessa universidade com a sua Fundação de apoio, nos termos da Lei nº 8958/1994 (alt. Pela Lei nº 12.349/2010) é prejudicada pela atuação dos Tribunais de Contas?	2.a) <i>A Universidade considera que as fundações de apoio são necessárias. A Fundação de Apoio passou por uma fase de amadurecimento, na aplicação da lei. A relação Universidade/Fundação de Apoio/Tribunal de Contas vem amadurecendo. Todos precisam entender como aplicar a lei. Hoje, a Universidade fica inibida em se relacionar com a Fundação de Apoio devido a posição do Tribunal de Contas</i> 2.b) <i>A Fundação é criada para facilitar a burocracia. O Tribunal não leva em conta o caráter privado das fundações e se apegas às questões de natureza não pública. O Tribunal aprofunda em questões que não lhe competem.</i>
3. Houve alguma decisão originada do Tribunal de Contas cuja determinação (Por ex.: adoção de providências, suspensão ou impedimento de algum ato, recolhimento de valores e/ou aplicação de sanções diretamente ou de forma solidária a você ou ao beneficiário de algum projeto/atividade?), teve dificuldade para cumpri-la?	3.a) <i>Sim. O Tribunal de Contas foca muito no ponto financeiro. Afastamento de professores para qualificação: num dado momento crítico da Universidade, adotou-se o procedimento de não substituir a o professor afastado por licença p/ qualificação por outro professor e optou-se por repor as aulas. O Tribunal rejeitou essa providência. Foram criados novos cursos na Universidade, mas não havia autorização para realização de concurso para professor. Então, foram contratados professores substitutos. O Tribunal considerou ilegal essas contratações.</i> 3.b) <i>Sim. As Contas da gestão 2010: o Tribunal considerou ilegal o afastamento de professores para qualificação. A Norma interna criou situação para amenizar a necessidade de qualificar os professores e isso não foi compreendido pelos Tribunais.</i> 3.c) <i>De uma maneira geral, as ações são tolhidas pelas determinações dos Tribunais de Contas.</i> 3.d) <i>Acórdão do TCU em relação à proposição de projetos da Finep não poderem ser feito através das fundações de apoio. Cumprir o acórdão teve bastante impacto e criou uma instabilidade muito grande. Trabalhar coma fundação é uma necessidade; do contrário, não se tem agilidade. Não há no quadro de universidades pessoas preparadas para lidar com projetos.</i> 3.e) <i>Os Tribunais aplicam multa de forma incoerente, porque elas são aplicadas após o acontecimento do fato. Por exemplo: infração de trânsito cometida por funcionário conduzindo carro oficial. O Tribunal penaliza o gestor.</i>

Quadro 17 – Síntese das respostas dos gestores públicos de C&T entrevistados.

Continua

4. Há alguma ação prevista no orçamento do órgão que não foi implementada na sua gestão ou na de seu antecessor, por insegurança no julgamento do Tribunal de Contas?

4.a) Não. Houve retardamento de ação como “Bolsas para alunos”, mas foi implementada mais tarde.
 4.b) Sim. A Atividade “Auxílio Financeiro a Estudantes”: Todo aluno que tivesse trabalho aprovado, teria auxílio da Universidade. Daí apareceu a preocupação com o posicionamento do Tribunal, então, resolveu-se legislar (criar normas internas) primeiro, para depois executar a atividade. Ainda, a atividade “Projeto de Pesquisa e Extensão”: É liberado recurso financeiro para os campi, mas o professor tem dificuldade, porque o recurso é administrado pelo coordenador do campus. Estão buscando um embasamento legal para transferir o recurso financeiro diretamente ao professor.
 4.c) Sim. Pagamento pró-labore aos profissionais da Universidade em regime de dedicação exclusiva. Ainda não foi implementado, por receio da interpretação do Tribunal de Contas.
 4.d) Sim. O “Programa de Atendimento a Agricultura familiar”. Para o trabalho de campo, há necessidade de mais técnico e o tribunal entende que a única forma de investir no quadro de pessoal é por concurso.

5. Considera:

5.a) Que há excesso na atuação do Tribunal de Contas, de maneira a afetar o processo brasileiro de desenvolvimento científico e tecnológico

5.a.a) Sim. A avaliação da Universidade feita pelo Tribunal tomou como referencia Universidades de ponta, com mais condições financeiras. Qual Universidade ousou oferecer curso de mestrado em município do interior, distante da capital?
 5.a.b) Falta maior compreensão, de uma forma geral. O Tribunal não compreende a complexidade do funcionamento de uma Universidade.
 5.a.c) Não há excesso, mas há lei em excesso. Por exemplo: quer repassar recurso para atingir um objetivo específico, mas o “como” é muito complexo e perturba.
 5.a.d) Sim. O entendimento do Tribunal em relação à utilização da Lei 8666/93, pelas Fundações de Apoio.
 5.a.e) Sim. Determinação do Tribunal (multa e recolhimento de valores) é prejudicial. No caso de pesquisas, o Tribunal deve ter flexibilidade na sua atuação. Há um tempo certo par atender as necessidades do projeto. As coisas não são como no papel. Por exemplo, projetos agropecuário: há ciclos das plantas, há época certa para plantar. Se um recurso deixa de ser transferido em tempo hábil, perde-se o momento certo de iniciar a pesquisa e o resultado é prejudicado.
 5.a.f) Sim. Há excesso em função da complexidade da legislação que leva o Tribunal a interpretar de forma rigorosa. Ex.: caso de dispensa de licitação...

5.b) Importante o controle exercido pelos Tribunais de Contas? (as recomendações e determinações originadas dos Tribunais de Contas sobre a gestão da PNCT&I são oportunas e pertinentes?)

5.b.a) Falta estabelecer maior entendimento entre o Tribunal de Contas e Universidade e observar as peculiaridades das Instituições de Ensino Superior.
 5.b.b) Sim. É a sua função de fiscalizador.
 5.b.c) Sim. É um marco balizador. O Estado quer chegar a um determinado posicionamento de desenvolvimento de C&T e deve haver um órgão para determinar o marco, ser um freio.
 5.b.d) Sim. O controle deve existir, porém deve ser ágil para não emperrar o processos de C&T. Ex.: Em projeto que envolve experimentos com plantas; há um tempo certo para plantar e se ficar aguardando o posicionamento do Tribunal, pode haver prejuízo no resultado. Existem projetos que aguardaram 08 anos e daí os equipamentos ficaram obsoletos.
 5.b.e) Sim. O controle é necessário, desde que se tenha um “olhar” de acordo com a especificidade de cada situação. O cidadão espera um controle, desde que o controle não prejudique o processo científico.
 5.b.f) sim

Quadro 17 – Síntese das respostas dos gestores públicos de C&T entrevistados.

Continua

6. Vê algum(nas) aspecto(s) da fiscalização dos Tribunais de Contas que merece(m) ser revisto(s) ou modificado(s), de maneira que o controle externo por eles exercido possa ao mesmo tempo, contribuir para uma aplicação eficiente do recurso público e não obstaculizar o processo de desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro?	6.a) <i>A intenção da fiscalização é boa, mas o foco dos tribunais é na execução financeira. A questão de C&T entra no aspecto qualitativo. As Universidades “produzem” seres humanos, que não é algo tão objetivo, pois existe peculiaridades. Não se trata de pretender privilégios.</i> 6.b) <i>Há necessidade dos auditores terem contato mais direto com a atividade fim da Universidade para compreender o universo, as dificuldades.</i> 6.c) <i>O Tribunal não tem estrutura para analisar o projeto; analisa nota por nota e não o resultado. Analisa o procedimento e não o resultado. Por exemplo, as pesquisas que envolvem a agricultura: E se der uma chuva ou praga, como fazer com o prazo? Os Tribunais devem mudar o foco da fiscalização para os resultados. A preocupação do fiscalizado com a atuação dos tribunais prejudica o resultado.</i> 6.d) <i>Os tribunais devem entender o ambiente de C&T como um ambiente peculiar.</i> 6.e) <i>O Tribunal deve se adaptar às condições da C&T. A fiscalização deve existir, mas deve ter como foco o resultado. A atuação do tribunal de Contas deve estar envolvida com a situação em si, a situação da pesquisa.</i> 6.f) <i>Sim. Há necessidade do tribunal rever a metodologia de trabalho, pois ele não vem acompanhando a evolução da informação em tempo real. A atuação do Tribunal deve ser mais concomitante a não à posteriori”.</i>
--	---

OBS.: * Essa pergunta foi inserida apenas nas entrevistas feitas com os Dirigentes de Universidades.

Fonte: Elaboração da autora, com base nas informações obtidas durante as entrevistas aplicadas aos gestores públicos de CT&I.

A repercussão do mencionado Acórdão também pode ser sentida na Câmara dos Deputados, durante a 7ª reunião extraordinária da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados, quando se debateu o assunto.

Da análise da transcrição da ata respectiva observa-se algumas manifestações de parlamentares e de representante de uma IFES questionando o papel do Tribunal de Contas e o limite de suas atuações, como se observa das falas abaixo transcritas:

DEPUTADO BILAC PINTO (PL-MG): Eu acho que o cerne da nossa questão aqui efetivamente é fazer a discussão: Até onde o Tribunal de Contas vai com relação a esse conceito de legislar e até onde essas fundações podem ir. Porque eu acho que está havendo a meu ver está havendo uma intromissão, se a palavra for forte, mas eu acho que é a primeira que me veio aqui nesse momento sem quer fazer nenhuma crítica ao Tribunal de Contas, com relação a quem efetivamente pode cumprir a legislação e de que maneira nós podemos trabalhar (...)
Quer dizer, eu acho que o Tribunal está legislando. Esse é o papel do Congresso, esse é o papel da Câmara, esse é o papel do Senado. Ele a meu ver exacerbou das suas prerrogativas. Mais uma vez eu volto a repetir, como órgão auxiliar do Poder Legislativo: Do Poder Legislativo. Aliás, aqui eu falo isso com muita tranquilidade, não vai nenhuma crítica a vocês que são funcionários concursados do Tribunal, mas eu acho que o Congresso Nacional tem que fazer uma discussão a respeito do papel do Tribunal de Contas, respeitando os princípios de moralidade ética, de lisura, de licitação pública, mas eu acho que está havendo um excesso por parte do Tribunal de Contas.

SR. RONALDO PENA, Reitor da UFMG: Pelo que tudo que foi dito é evidente o conflito entre as interpretações do TCU e a Legislação existente. A Legislação pode mudar, mas ela tem que mudar aqui no Parlamento. (...)

As multas são aplicadas aos reitores, quase todos têm multa - eu espero ainda não tenho, espero não ter, não tenho dinheiro para pagar multa, espero não ter multa – mas, enfim, as multas são aplicadas, na minha opinião, sem respeito ao contraditório e ampla defesa.

Eu acho que a discussão é necessária, eu concordo, precisa discutir, o nosso país precisa dar passos à frente, não é? Mas a discussão tem que ocorrer no Congresso Nacional e não através de um... Num certo sentido artifício de se proibir atividades essenciais para assim provocar a discussão. (...) Aos gestores tem que ser garantida a segurança jurídica, que é essencial ao exercício pleno de sua missão.

Ora, se um dia o que eu estou fazendo está certo e no outro dia está errado, como é que eu vou fazer? Eu não tenho... E as multas são no CPF do gestor, isso é uma coisa que realmente... Tem um gestor que me disse recentemente que ao longo dos seus... Ele teve dois mandatos, ele pagou 42 mil e 800 reais de multa.

Para mim isso é uma coisa, eu vou ter que pedir recurso emprestado, eu não tenho condição. E eu acho que isso é exatamente a insegurança jurídica que se coloca para fazer o trabalho tão importante de fazer a gestão de uma instituição pública essencial, estratégica, ao desenvolvimento da nação. (SENADO FEDERAL, 2009)

Nem bem as IFES haviam se recuperado dos efeitos do Acórdão n. 2731/2008/TCU, outra novidade agitou o meio acadêmico das Universidades. No início do ano 2013, a Controladoria Geral da União – CGU, órgão responsável pelo sistema de controle interno da administração pública federal lançou a cartilha “Coletânea de Entendimentos”, publicada pela CGU em parceria com o Ministério da Educação.

Trata-se de uma espécie de manual composto por perguntas e respostas que, segundo consta naquele documento, representam uma ferramenta capaz de auxiliar os gestores dessas instituições na execução dos recursos orçamentários e financeiros que lhes são alocados anualmente.

Como órgão de controle interno, a CGU tem autonomia para orientar os gestores públicos inseridos no âmbito da sua competência, fiscalizar (art. 70 da C.F.) encaminhando os relatórios de auditoria respectivos ao TCU e, conforme o caso, representá-los junto àquela EFS quando tomarem ciência de qualquer irregularidade ou ilegalidade (§ 1º do art. 74 da C.F.).

Contudo, a iniciativa parece não ter sido bem recebida por aqueles que deveriam ser os principais beneficiários da tal ferramenta.

Conforme consta em matéria publicada no portal da internet da ANDIFES - Associação dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES, 2013), sob a manchete “Protesto pede maior autonomia para a Coppe-UFRJ”, Pesquisadores, professores, alunos e funcionários da Coordenação de Programas em Pós-Graduação de Engenharia (Coppe) da UFRJ fizeram um protesto no dia 21 de maio de 2013 em defesa da autonomia e da pesquisa universitária na instituição.

Segundo aquela matéria, a Coppe entende que os auditores da Controladoria Geral da União (CGU) têm criado regras que vem prejudicando o funcionamento de seus laboratórios. A manifestação ocorreu nas escadarias da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj), no centro do Rio, durante a cerimônia de entrega da Medalha Tiradentes ao instituto pelos seus 50 anos de criação.

Naquela postagem consta trecho da declaração do Diretor da Coppe, Luiz Piquelli Rosa:

A CGU é, na prática, contra os nossos laboratórios, e a cartilha impede a sua manutenção. Se é preciso substituir algum equipamento para uma pesquisa em andamento, com os procedimentos burocráticos, isso levaria no mínimo seis meses. Então o processo se inviabiliza, não tem mais sentido fazer pesquisa nenhuma. Tal qual aconteceu com Tiradentes, que a Coroa Portuguesa mandou enforcar e salgar a terra para que não nascesse mais nada ali, a controladoria pretende jogar sal na Ilha do Fundão, demolir os prédios, despedir os pesquisadores. É a coisa mais nociva que existe no Brasil. (ANDIFES, 2013)

Em que pese as manifestações aqui examinadas estarem se dirigindo diretamente à CGU, elas refletem, uma vez mais, a preocupação dos gestores de CT&I, no caso específico, da academia que integra as IFES, em relação ao paradoxo estabelecido entre a rigidez das legislações que permeiam a administração pública e a necessidade de se produzir pesquisa e, conseqüentemente, ao julgamento da gestão feito pelo TCU.

A matéria publicada na página eletrônica do Jornal da Ciência corrobora a insegurança instalada no ambiente de CT&I. Segundo a reportagem, o presidente do Fórum de Gestores de Inovação e Transferência de Tecnologia e professor da Universidade Federal de Minas Gerais, Rúben Dario Sinisterra, afirmou que os pesquisadores não são contra o controle, mas que, da forma como é feito hoje, as instituições estão devolvendo dinheiro porque têm medo de ter problemas legais: “Ninguém quer ser hoje diretor de núcleo de inovação tecnológica nesse País. Ninguém, por causa do medo do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União” (JORNAL DA CIÊNCIA, 2013:6).

Num outro evento, Seminário Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica— Contribuições ao Debate, organizado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE e realizado em São Paulo em 13 de dezembro de 2006, foi possível extrair importantes declarações que fornecem impressões significativas de alguns gestores de PCT&I a respeito da atuação dos Tribunais de Contas.

Durante a palestra versando sobre “Marco legal e Inovação”, Fernando de Nielander Ribeiro, representante da Finep enfatizou que o padrão jurídico rígido dificulta a operação do FNDCT e, conseqüentemente, dos fundos setoriais, por estarem subordinados

a Lei 8666/93 e, ainda, “[...] o foco do acompanhamento pelo Tribunal de Contas está na questão financeira e não nos resultados – só se quer saber se a despesa foi lícita” (SEMINÁRIO 2007:4).

Esse enfoque foi corroborado naquele mesmo evento por Luís Akutusu, secretário de controle externo do TCU em São Paulo que, enfatizando a relação entre o TCU e os outros atores ponderou que para realizar o controle do uso dos recursos federais voltado para o mundo globalizado, o TCU deve deixar de ser uma auditoria que controla insumos e passar a ser uma auditoria que controla resultados:

Para Luís Fernandes, representando a Finep,

É preciso entender a especificidade dos projetos de ciência, tecnologia e inovação. Esse tipo de projeto envolve incerteza e precisa ter flexibilidade na sua execução, algo que o sistema legal não reconhece, apesar de a Constituição Federal dizer que a área de ciência e tecnologia deve ter tratamento diferenciado”, continuou. “É diferente de construir uma ponte, um projeto pleno de certeza”, concluiu. (SIMÕES, 2010)

Uma outra interessante perspectiva dos gestores pode ser obtida de Gilberto Câmara, ex-Diretor do Inpe no período de 2005-2012, que assim expressa a sua opinião sobre a relação entre os Tribunais de Contas e as entidades públicas de CT&I:

Estamos paralisados pelo medo. Os órgãos de assessoramento e auditoria, que deveriam ser apoios essenciais do gestor público, tornaram-se fatores do administrador. Não basta estar certo. É preciso fazer do jeito que os outros querem. Só que esses outros não tem a menor responsabilidade em produzir novas teorias científicas, novos sistemas, novos satélites. (CÂMARA, 2013a)

Mais adiante, no mesmo artigo, Câmara aborda o difícil relacionamento do Inpe com a Advocacia Geral da União - AGU, órgão responsável pelos pareceres jurídicos sobre os processos licitatórios e as contratações feitas pelo Instituto, formalidade essa prevista em lei e exigida pelo TCU durante a sua fiscalização:

Veja-se o caso da relação entre o INPE a Advocacia Geral da União (AGU). A AGU foi criada pela Constituição de 1998, para assessorar os gestores públicos da administração direta e das autarquias sobre a melhor forma de cumprir as missões de cada instituição, dentro do marco legal. Só que o marco legal hoje é tão bizantino e atrasado que sua interpretação estrita não permite ao INPE operar. Assim, órgãos de assessoramento como a AGU passam a ditar o que o INPE pode fazer. Hoje, em lugar da AGU trabalhar para ajudar o INPE, é o INPE quem trabalha para agradar a AGU. (Op. Cit.).

O desabafo do ex-dirigente do Inpe relativa à AGU confirma a preocupação do TCU exarada nas decisões contidas nos Acórdãos 521/2013-P e 2295/2013-P, onde foi recomendado aos administradores daquele Instituto e daquela Advocacia Geral que busquem estreitar o relacionamento institucional e manter um canal de comunicação capaz de dirimir eventuais dúvidas sobre pontos controvertidos envolvidos nas contratações, conforme consta descrito na seção 3.2.1, deste trabalho, na qual se analisa a relação entre aquele Tribunal de Contas e os Institutos Federais de Pesquisa, mais especificamente, o Inpe.

Em recente entrevista ao Jornal Estado de São Paulo, Gilberto Câmara (CÂMARA, 2013b) consolida as impressões anteriores, fornecendo ponto de vistas muito importantes sobre a relação entre aquele instituto de pesquisa e os órgãos controle, especialmente o TCU. De uma maneira coloquial, o ex-dirigente do Inpe pontua alguns exemplos de conflitos rotineiros ocorridos na administração do Inpe, denunciando a enorme dificuldade operacional encontrada pelas entidades públicas de C&T, em geral, frente à rigidez do marco regulatório, aspecto esse pelo qual responde, e muito, a forma de atuação dos tribunais de contas.

Em diversos momentos da entrevista, Câmara cita a AGU e a CGU, órgãos pertencentes à estrutura da administração pública federal que, guardadas as devidas competências, são responsáveis pelo controle interno do Poder Executivo da União (artigo 70 da C.F.), inclusive sob a forma de representação denunciando ao TCU qualquer irregularidade ou ilegalidade que tiverem ciência, sob pena de responderem por suas omissões de forma solidária. (§1º do art. 74 da C. F.) e em cujas atuações aquele Tribunal se apoia (inciso IV, do art. 74 da C. F.) para exercer o controle externo.

Portanto, qualquer atuação daqueles órgãos de controle consideradas conflituosas pelo jurisdicionado representa, por extensão, a sua percepção sobre o Tribunal de Contas, a quem cabe o julgamento da gestão.

Por isso, relevante examinar alguns trechos da mencionada entrevista, cujo conteúdo revela mais do que uma simples opinião, mas traduz um desabafo sobre uma situação insustentável, por ele denominada de cultura da mediocridade:

O que o senhor quer dizer com ‘o Inpe está no fundo do poço’? □ Quero dizer que o Inpe perdeu a capacidade de cumprir suas missões, porque os meios necessários para cumprir essas missões são limitados pelo sistema de administração direta, pelo regime jurídico único e pelo controle da AGU, do CGU e do TCU, em que predomina a regra do ‘não pode’ e os funcionários públicos têm de ser contratados para a vida eterna. □

□Mas o Inpe já opera dentro desse sistema há muito tempo. O que mudou agora? □O sistema ficou muito mais apertado. Até algum tempo atrás havia uma certa tolerância, por exemplo, em relação à captação de recursos via fundações e ao uso da lei de licitações para compra de bens tecnológicos. Mas essa tolerância está cada vez menor. A AGU e o CGU partiram para uma interpretação muito rígida da lei, pela qual torna-se impossível operar. O resultado é que as instituições estão completamente amarradas, sem saber o que fazer. □

Faz quanto tempo que essas dificuldades começaram? □De uns cinco anos para cá, quando a AGU começou a interpretar as leis de forma mais estrita. A posição (dos órgãos controladores) é que qualquer recurso que entre nas universidades ou nos institutos tem de ir para o orçamento da União e ser gasto segundo a lei de licitações. Isso liquida as instituições, tirando delas o mínimo de autonomia que já existia. As fundações de apoio são o oxigênio das instituições, porque é a maneira que temos de trazer recursos que não estão amarrados ao orçamento da União, e sim à capacidade dos grupos e dos pesquisadores de atrair recursos externos .

Quais são os sintomas disso no Inpe? □Há uma paralisia total nas decisões. A dificuldade para fazer licitações é enorme; todos os editais do CBERS (Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres) estão sendo feitos pela Agência Espacial Brasileira, porque a AGU disse que o Inpe não pode mais contratar para o programa CBERS. E há vários projetos envolvendo recursos externos que o Inpe não consegue executar, porque a AGU diz que é ilegal para o Inpe receber recursos de terceiros – por exemplo, da Petrobras, do BNDES ou do Fundo Amazônia. Então tá tudo parado, esperando sei lá o quê. A instituição não trabalha mais para produzir resultados, trabalha para agradar a AGU. □(CÂMARA, 2013b.)

Salerno (2013) recorda que nem sempre o padrão jurídico foi tão rígido: o Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (CTA) e o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) foram criados nos anos 50 e foram feitos projetos de aviões – inclusive do Ipanema e do Bandeirantes, mas faltava empresa e, por isso, a Embraer foi criada nos anos 60 (por decreto) e o Estado deveria comprar prioritariamente seus produtos e serviços.

Hoje, tal processo seria impossível. O executivo está acuado, pois os órgãos de controle internos e externos extrapolam funções e limitam na prática a ação: por que razão um funcionário (concursado ou nomeado) vai comprar uma briga com o Tribunal de Contas da União (TCU)? Quem o defende depois? E se ele é acusado por engano pela imprensa, quem vai acioná-la? (SALERNO, 2013).

Todos os depoimentos colhidos, sejam na mídia, ou nas entrevistas feitas diretamente com alguns gestores de CT&I, aqui analisados, denotam a existência de um ambiente timorato, no qual fica evidente que a discutida fiscalização dos Tribunais de Contas compromete a eficácia da gestão de PC&T²⁸.

3.4 Conclusão do Capítulo

O exame em 186 decisões prolatadas por alguns Tribunais de Contas selecionados na amostra desta pesquisa resultaram da realização de auditoria de legalidade/conformidade e demonstrou diferentes impactos sobre as gestões públicas voltadas a inovação tecnológica no recorte temporal escolhido: ano 2000 a 2012.

É forçoso reconhecer que do Tribunal de Contas da União emanam decisões de natureza mais sancionatórias e, conseqüentemente, mais polêmicas na comunidade científica, que dos outros Tribunais estaduais integrantes da amostra pesquisada.

Os bolsistas do CNPq que não concluíram o doutorado e/ou não retornaram ao Brasil como previsto em cláusulas contratuais tem sido condenados a devolver os valores recebidos que, corrigidos monetariamente, aplicados os juros de mora e acrescidos de multas, alcançam somas vultosas.

²⁸ Não há elementos suficientes para afirmar que a insegurança no ambiente de CT&I provocada pela atuação dos Tribunais de Contas teve impacto direto na taxa de inovação brasileira pois a Pesquisa de Inovação Tecnológica - Pintec 2008, abrangendo o período de 2006 a 2008 indica que houve uma alteração positiva no percentual desse indicador, se comparado com o dos períodos de 2003-2005, passando de 34,4% para 38,6% e, ainda, que houve aumento no percentual de empresas inovadoras que utilizaram ao menos um instrumento de apoio governamental em relação aos mesmos períodos: de 18,8% para 22,3% (IBGE, 2010:38). Vale lembrar, por oportuno, que a PINTEC considera inovação toda aquisição de novos equipamentos, e que entre os incentivos encontram-se subsídios à modernização da infraestrutura, mesmo que não tenham relação com P&D na empresa ou em ICT's.

No âmbito de outras gestões de políticas públicas de fomento à P&D, como a do MCT e da FINEP, as deliberações do TCU analisadas neste trabalho resultaram em condenações abrangendo a devolução de valores considerados aplicados indevidamente.

E foram mais além, alcançando desde a suspensão de licitações, cancelamentos de benefícios fiscais e outros, até algum tipo de ingerência na administração, como a determinação para que aqueles órgãos editem normativas estabelecendo alguns requisitos mínimos para constarem nos editais das chamadas públicas, procedimentos visando o adequado registro contábil dos fundos setoriais e, ainda, extinção de convênios.

No julgamento de gestões das IFES, é possível observar que a decisão do TCU restringiu consideravelmente o campo de ação das respectivas fundações de apoio, como ocorreu no discutido Acórdão n. 2731/2008 e foi determinante para a alteração da Lei 8.958/1994 (mediante a Lei 12.349/2010) que rege a relação entre elas, passando a prever em seu bojo as ICT's (não apenas as IFES), definindo melhor quais as atividades que podem ser consideradas desenvolvimento institucional e autorizando claramente à FINEP e a outras agências de fomento, a transferência de recursos financeiros diretamente às fundações de apoio, providência essa que havia sido vedada por aquele Tribunal, no item 9.4.1 do referido Acórdão.

Ou seja, vê-se nessa situação um exemplo claro do reflexo da atuação do Tribunal de Contas no ambiente de CT&I.

Na esfera estadual, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE/MT, objeto desta pesquisa, embora em menor proporção, também adotou posições rigorosas em relação aos seus jurisdicionados durante as suas atuações.

No julgamento das gestões anuais da FAP local e da IES estadual, o TCE/MT tem decidido pela devolução, por parte dos gestores, de valores originados de recursos financeiros utilizados indevidamente e, ainda, aplicado multas sancionatórias mais notadamente a partir da gestão referente ao exercício 2006 daqueles jurisdicionados.

Interessante observar que, especificamente em relação à IES – Universidade do Estado de Mato Grosso (Unemat), houve um aumento gradativo no rigor dos julgamentos adotados pelo TCE/MT, culminando na decisão prolatada no Acórdão n. 4.156/2011 que, considerando irregular a administração da gestão 2010, aplicou multas aos ordenadores de despesas e coordenadores de alguns *campi* e, ainda, proferiu inúmeras determinações relacionadas à parceria daquela IES com a sua fundação de apoio (FAESPE), em muito se assemelhando com as contidas no Acórdão n. 2731/2008 do TCU, aqui já comentado.

Por sua vez, no período pesquisado o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo apresentou uma posição mais branda, se comparada com a do TCU e do TCE/MT. Nos julgamentos da gestão dos jurisdicionados, objetos desta pesquisa, as contas foram consideradas regulares com ressalva, sem aplicação de penalidade aos respectivos titulares.

As manifestações dos gestores públicos obtidas nas entrevistas e em declarações feitas durante a realização de eventos e na mídia, permitem verificar que o resultado das decisões daqueles órgãos de controle afeta sensivelmente a segurança dos gestores em gerir recursos públicos em P&D e inovação.

Um exemplo disso pode ser vista no âmbito da agência de fomento do Estado de Mato Grosso (FAPEMAT), cuja demora na concessão de bolsas financeiras aos alunos/servidores públicos do curso (MINTER) de Mestrado em Política Científica e Tecnológica da UNICAMP, foi resultado da insegurança do gestor daquela Fundação, em relação à avaliação do Tribunal de Contas sobre essa questão, não obstante a previsão legal em seu regulamento interno, como consta descrita na sub seção 3.2.3 desta pesquisa.

De toda a forma, a análise feita no conteúdo das deliberações selecionadas neste trabalho e descritas neste capítulo não indica nenhuma ilegitimidade, por parte dos Tribunais, em que pese a pecha de ativismo judicial atribuído à forma das atuações dessas entidades, sugerindo expansão de autoridade, tema abordado na sub seção 5.2.2 deste trabalho.

Tanto os detalhados relatórios de auditoria feitos sob o enfoque da legalidade, quanto os relatórios que integram o voto do Ministro/Conselheiro Relator fundamentam as decisões dos Tribunais em base estritamente legais. Ao rever as etapas que antecedem as decisões aqui comentadas, fica notadamente evidenciado nos relatórios das auditorias realizadas, que, analisada sob o enfoque das normas legais, algum tipo de ilegalidade ou irregularidade foi cometida na administração em julgamento, algumas mais graves, como o fato dos recursos públicos não serem aplicados no interesse do País.

É o que ocorreu com os auxílios financeiros concedidos via CNPq a alguns pesquisadores que, descumprindo o acordo formal para utilizar-se do benefício, nem sequer foram localizados para citação, obrigando o TCU à recorrer a editais para esse fim; em outros, o bolsista, embora permanecendo no exterior, alega diversas dificuldades impeditivas de conclusão do curso, sem no entanto comprovar de maneira minimamente aceitável que tal ocorreu por circunstâncias fora do seu controle, apesar do CNPq ter prorrogado por três vezes, a seu pedido, o prazo para o cumprimento das suas obrigações.

Ou seja, o resultado da fiscalização naquele órgão evidencia que o recurso público investido na pessoa física visando o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica, como previsto no artigo 218, § 3º da CRFB não alcançou o seu objetivo; ao contrário, valeu para atender interesses estritamente pessoais.

Sobre essa questão, a determinação do TCU para que, nessa situação, o bolsista realize o ressarcimento do valor total do benefício recebido (corrigido monetariamente), tem sido acolhida pelo Supremo Tribunal Federal –STF, como se vê na decisão proferida no MS n. 24.519-1/DF, em 28/09/2005²⁹:

EMENTA: (...) OBRIGAÇÃO DE RETORNO DO BENEFICIÁRIO DE BOLSA DE ESTUDOS NO EXTERIOR COM FINANCIAMENTO PÚBLICO
4. O retorno do impetrante ao Brasil onze anos após o encerramento do benefício não afasta - ante a existência de preceito regulamentar que determinava o regresso imediatamente após o término do período de concessão da bolsa, sob pena de devolução integral dos valores recebidos - sua responsabilidade pelo ressarcimento do erário. Segurança denegada.

²⁹ Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/18150061/apelacao-em-mandado-de-seguranca-ams-5300-df-20003400005300-0-trf1>. Acesso em: 10/07/2013.

Em outros relatórios de auditorias realizadas por aquele órgão de controle externo, ficou evidente a dificuldade das IFES e ICT's de estabelecer a real fronteira entre os recursos repassados às respectivas fundações como apoio ao Ensino e como pagamento por serviços de terceirização não voltados à pesquisa científica e tecnológica.

No contexto aqui examinado, pode-se afirmar que os Tribunais de Contas, como representante do poder público, integram também o sistema brasileiro de inovação, na medida em que desempenham um papel que impacta esse ambiente. Em maior ou menor proporção, fato é que a forma de atuação dos Tribunais de Contas, optando por desempenhar auditoria pautada no exame apenas da legalidade dos atos, tem provocado reações que, minimamente falando, refletem em tensão no ambiente de gestão pública de CT&I e que, de alguma maneira, afeta o processo científico e tecnológico do país.

Essa tensão pode ser traduzida literalmente em medo real de gerir recursos públicos direcionados para atividades daquela área, percebido em diversas manifestações públicas daqueles gestores. O panorama atual das legislações que norteiam o assunto, contemplando pouca flexibilidade para a gestão de CT&I e o juízo feito pelos tribunais de contas, resultando em penalidades aos gestores, dificultam o processo dinâmico de inovação e desestimulam possíveis avanços em direção ao progresso técnico.

Hoje, pode-se dizer que a análise da relação custo/benefício na assunção de cargo que envolva aplicar recurso público no desenvolvimento científico e tecnológico, no país, aponta para um resultado preocupante: o ônus dessa tarefa, implicando em risco de penalização pessoal, pelos Tribunais de Contas, é grande o suficiente para inibir iniciativas de fomento à pesquisa e inovação, sob a responsabilidade do gestor.

Por outro lado, percebe-se ainda nas declarações dos entrevistados e nas manifestações na mídia, aqui analisadas, que a origem da insegurança jurídica daqueles gestores abrange, não só a atuação dos Tribunais de Contas mas, também, o arcabouço legal vigente. Com essa percepção, analisar a efetividade de algumas legislações que integram o marco regulatório da área de CT&I é a proposta do capítulo seguinte.

CAPÍTULO 4 - REVISÃO E IDENTIFICAÇÃO DE IMPRECISÕES E FALHAS NO MARCO REGULATÓRIO– IDENTIFICANDO OS GARGALOS

A eficiência das políticas de CT&I está intrinsecamente ligada a forma como está prevista a operacionalização de seus instrumentos.

Com ênfase nesse aspecto, Hollanda (2007:19) elenca os seguintes determinantes de bons resultados da política industrial tecnológica: a simplicidade e a clareza das regras para a concessão dos benefícios; a facilidade de acesso das empresas; a capacidade e agilidade das agências públicas de fomento na seleção dos projetos; a transparência na concessão de benefícios; e um intenso treinamento dos gestores de C&T.

Em que pese a diversidade dos fatores responsáveis pela eficiência da política, este capítulo se dedica a estudar apenas um deles, qual seja, as obscuridades nas legislações que regem o ambiente de CT&I, como é o caso da Lei de Inovação (Lei n. 10.973/2004) que, mesmo após 04 anos da sua edição, permanece até os dias atuais a insegurança na sua utilização.

Como ficará demonstrado no desenvolvimento deste capítulo, não só essa Lei, mas outras legislações que tratam da inovação tecnológica em diversos segmentos da sociedade, também apresentam pontos conflitantes em seu bojo.

Examinar o arcabouço institucionalista brasileiro, no segmento de inovação, representa um importante instrumento de investigação para entender o conflito entre as entidades de controle externo e os beneficiários/executores das políticas de inovação descrito nas seções anteriores deste capítulo.

Para tanto, a metodologia utilizada foi, inicialmente, proceder um exame na bibliografia que trata sobre questões institucionais desenvolvidas por alguns autores, dentre os quais, foram selecionadas nesta pesquisa as obras de Douglass North.

Também foi utilizada como ferramenta metodológica a análise de algumas manifestações públicas em eventos sobre CT&I, bem como de declarações na mídia sobre os principais pontos de conflito em algumas legislações brasileiras que tratam de inovação.

Neste trabalho, a amostra do exame compreendeu as Leis n. 10.973/2004 (Lei de Inovação), n. 11.196/2005 (Lei do Bem) e n. 8666/1993 (Lei de Licitação e Contratos), justificada na percepção de que os maiores questionamentos ocorreram em relação a essas legislações.

4.1 – Mudanças institucionais e crescimento econômico na visão de Douglass North

Foi a partir dos estudos empreendidos por Douglass North que o papel das instituições obtiveram um lugar de destaque no comportamento da economia.

Para North, as instituições foram criadas ao longo da história por seres humanos, com a finalidade de estabelecer ordem e reduzir a incerteza em mudanças. Segundo o Autor, as instituições fornecem incentivos para o intercâmbio humano, seja político, social ou econômico, evoluem e são alteradas pelos homens e essa mudança determina a forma como as sociedades evoluem através do tempo e, portanto, é a chave para a compreensão da mudança histórica (NORTH,1990:3).

Com esses pressupostos, examinar as abordagens do institucionalismo feitas por North, torna-se fundamental para entender a importância dos marcos regulatórios na gestão da PNCT&I, no Brasil.

Buscando explicar como pode ocorrer o intercâmbio econômico numa sociedade localizada em um mundo complexo, integrado por indivíduos com diferentes interesses, o autor recorre à analogia de um jogo, onde os jogadores atuam conforme as regras ali estabelecidas:

A questão pode ser o mais sucintamente resumida em um contexto teórico de jogo. Maximizar bem-estar individual normalmente encontrará vantagens com a cooperação com outros jogadores quando o jogo é repetido, quando eles possuem a informação completa sobre a realização passada de outro jogador, e quando há pequenos números de jogadores. Mas ponha o jogo de cima para baixo. A cooperação é difícil de se sustentar quando o jogo não é repetido (ou há uma fase final), quando a informação de outros jogadores está faltando, e quando há grandes números de jogadores. (Id., 1991:97).

Como as regras de um jogo, as instituições, sejam elas informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) ou formais (constituições, leis e direitos de propriedade) contornam os comportamentos humanos, de maneira a contrabalancear as satisfações das necessidades individuais e as coletivas.

A finalidade das regras é definir o modo como o jogo é jogado e, portanto, as instituições são formuladas a partir do comportamento do ser humano e os custos da transação.

Apoiando-se nesse exemplo, North conclui que “[...] a história econômica é predominantemente uma história de economias que falharam em produzir um conjunto de regras econômicas do jogo (em execução) que induzem o crescimento econômico sustentável” (NORTH, 1991:98).

Ao defender a importância das instituições, North busca explicar como o passado influencia o presente e o futuro, a mudança incremental institucional afeta o conjunto de escolhas em um dado momento de tempo, bem como a natureza da dependência da trajetória:

Mudança institucional é um processo complicado porque as mudanças na margem podem ser uma consequência de alterações nas regras, nas restrições informais, e em tipos de efetividade da execução. Além disso, as instituições tipicamente mudam de forma incremental, em vez de forma descontínua. (...) Embora as regras formais possam mudar durante a noite como o resultado de decisões política ou judicial, restrições informais incorporada nos costumes, tradições e códigos de conduta são muito mais impermeáveis às deliberações políticas. Essas restrições culturais não só conectam o passado com o presente e futuro, mas nos fornece uma chave para explicar o caminho da mudança histórica. (Id., 1990:6)

North destaca, também, a importância de se estudar as organizações pois, quando se examina a origem dos custos, como uma consequência da estrutura institucional, percebe-se que eles também são resultados das organizações que se desenvolvem em consequência daquela estrutura. Para ele, instituições eficientes reduzem os custos de transação e organizações são criadas com propósitos intencionais, em consequência de um conjunto de oportunidades resultantes de um conjunto de regras e as tentativas para alcançá-los são um importante agente da mudança institucional. (Ibid., p. 4-5).

Como organização, entende-se os órgãos políticos (parceiros políticos, senados, conselhos municipais, agência regulatórias), órgãos econômicos (firmas, sindicatos, fazendas familiares, cooperativas), órgãos sociais (igrejas, associações atléticas), órgãos educacionais (escolas, universidades, centro de treinamento vocacional).

Estudar a evolução das instituições ao longo da história é fundamental na definição do processo institucional pois, a trajetória escolhida no presente tem consequências no futuro.

É o que North define como *Path-Dependence*³⁰ que, nas suas palavras, vai mais além do fato do quadro institucional de ontem fornecer o conjunto de oportunidade para as organizações (política ou econômica) e empresários individuais de hoje. A matriz institucional consiste em uma rede interdependente de instituições e consequentes organizações políticas e econômicas que se caracterizam por enormes retornos crescentes. Isto é, as organizações devem sua existência às oportunidades oferecidas pelo quadro institucional.

Na análise do comportamento da economia de alguns Países, North justifica o atraso dos países da América Latina, nas estruturas institucionalistas de cunho pessoal:

³⁰ Dependência do caminho: entendido como o fato de os valores a longo período do sistema serem uma função das ocorrências de curto prazo. Demonstra como soluções ineficientes podem persistir, mesmo que escolhidas por agentes racionais. O conceito de dependência/caminho foi desenvolvido por Brian Arthur (1988, 1989) e Paul David (1985) para explicar os retornos das atividades econômicas em setores que são intensivos em conhecimento: processos baseados em eventos aleatórios e *feedbacks* positivos naturais.

Os caminhos divergentes estabelecidos pela Inglaterra e Espanha no Novo Mundo não se convergiram, apesar da influência dos fatores mediadores ideológicos comum. No primeiro (Inglaterra), um quadro institucional tem evoluído que permite intercâmbios impessoais complexos, necessários para a estabilidade política, bem como para capturar os benefícios econômicos potenciais da tecnologia moderna. Neste último caso (Espanha), relações "personalistas" ainda são a chave da troca política e econômica. Elas são a consequência de uma evolução do quadro institucional que produziu crescimento econômico errático na América Latina, mas nenhuma estabilidade política nem econômica, nem realização do potencial de tecnologia moderna. (NORTH, 1991:109-111).

Ilustrando essa linha divergente de comportamento, North ressalta a Revolução de 1688 que pôs fim a poder absoluto da Inglaterra e permitiu ao país iniciar um ciclo de desenvolvimento, culminando, no século seguinte, num aumento de riqueza, superando a economia da França. A instituição dos direitos autorais no país permitiu que os inventores fossem remunerados por suas criações e que a Inglaterra liderasse a Revolução Industrial.

Todas as abordagens de North, representando a corrente da Nova Economia Institucional - NEI, conduzem ao entendimento de que mudanças institucionais definem a trajetória da economia e que instituições ineficientes podem explicar o atraso no desenvolvimento de alguns países.

Nós ficamos nos perguntando: se tudo o que é necessário para o crescimento econômico é o investimento e a inovação, por que algumas sociedades perderam este resultado desejável? A resposta, que afirmam, nos traz de volta à tese original. Os fatores que listei (inovação, economias de escala, a educação, a acumulação de capital, etc) não são causas de crescimento: eles são o crescimento. (North e Thomas, 1973:2)

Algumas manifestações a respeito do arcabouço legal que trata das inovações brasileiras dão uma ideia do estágio em que se encontra a estrutura institucional no Brasil, ou, na analogia utilizada por North, de como o jogo está sendo jogado nesse segmento.

Um dos primeiros movimentos no sentido de minimizar a preocupação com as dúvidas interpretações das legislações que tratam de inovação, foi a realização do Seminário de Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica, realizado em São Paulo pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE, em 13 de dezembro de 2006.

Naquele evento, que teve a participação de diversos representantes de segmentos da indústria, da ciência e tecnologia e de órgãos de controle, foram discutidos os diversos impactos causados nas empresas pelo atual ambiente institucional e as novas legislações, os confrontos legislativos, as dificuldades operacionais, as diversas interpretações do marco legal e as alternativas possíveis.

Durante os debates, ficou patente a preocupação com as posturas dos Tribunais de Contas em relação aos variados instrumentos de incentivos à inovação previstos em lei, como se vê no trecho da ata do evento:

Entre os exemplos de insegurança jurídica mencionados por empresários e dirigentes de instituições de ciência e tecnologia (ICTs), estão as interpretações que a Secretaria da Receita poderá dar ao uso dos incentivos fiscais recém-criados, ou ainda, a posição do Tribunal de Contas em relação à subvenção econômica e à aplicação da Lei 8.666 (Lei de Licitações Públicas), com respeito ao que estabelece a Lei de Inovação sobre compras governamentais e encomendas do governo enquanto instrumentos de política industrial e tecnológica. (SEMINÁRIO INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E SEGURANÇA JURÍDICA– CONTRIBUIÇÕES AO DEBATE, 2007b:12)

Fernando Ribeiro, representando a Finep, assim aponta os avanços e as dificuldades do marco regulatório na área de CT&I:

- a) Da Lei de Inovação, destacando, como problemas, a sua regulamentação frágil, especialmente em relação a subvenção econômica e pessoal e a necessidade de promover ajustes, particularmente na aplicação da Lei de Licitações;
- b) Da Lei do Bem, cuja restrição principal é o baixo valor dos incentivos fiscais, que não estimula as pequenas e médias empresas, pois pressupõe a obtenção de lucro real; e,
- c) Do projeto de lei de regulamentação do FNDCT que, além de não resolver o problema do contingenciamento, não prevê a simplificação da programação orçamentária nem dos procedimentos de controle e acompanhamento, além de manter os convênios subordinados à Lei de Licitações e à IN 01/97. (Ibid., p.37)

Por esse motivo, analisar as questionadas imprecisões dos marcos regulatórios de inovação torna-se importante para a compreensão da natureza das posturas adotadas na relação abordada neste trabalho: de um lado, o órgão fiscalizador, Tribunal de Contas, e do outro o fiscalizado, o gestor público de CT&I.

4.2 – Lei n. 10.973/2004 - Lei de Inovação

Particularmente em relação a Lei de inovação, a sua aplicação tem gerado muita dúvida, a começar pelo instrumento da participação do poder público no capital de empresa de propósito específico - EPE e a sua participação proporcional à propriedade intelectual do resultado obtido, como previsto no artigo 5º daquela legislação.

Sobre esse dispositivo, Ruy de Araújo Caldas, da Universidade Católica de Brasília, enfatizando a importância daquele instrumento e que sem o apoio inicial do Estado, via Finep e BNDES, como sócios dessas empresas, dificilmente elas se tornarão realidade, ressalta que “[...] montar EPEs não é simples, sobretudo para o desenvolvimento de projetos tecnológicos, uma vez que essas empresas são, na maioria das vezes, formadas por empresas concorrentes”. (SEMINÁRIO INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E SEGURANÇA JURÍDICA, 2007b:28-29).

Referindo-se à redação do mesmo dispositivo (art. 5º da Lei de Inovação), Tavares chama a atenção para a total ausência dos condicionantes constitucionais à pesquisa tecnológica:

Neste preceptivo, o projeto tecnológico buscará, apenas, a obtenção de produto ou processo inovador, e não a obtenção de produto ou processo inovador que solucionem problemas brasileiros e desenvolvam o sistema produtivo nacional e regional. Transforma o Estado em agente que busca apenas o lucro e coloca-o ao lado do agente econômico privado, propugnando por uma mera participação societária sem qualquer qualificação outra que não a econômica. A solução, aqui, seria uma leitura “constitucionalmente adequada”, o reconhecimento da inconstitucionalidade parcial (da parcela não constitucionalmente comprometida) sem redução de texto, mantendo-se a norma para as hipóteses constitucionalmente admitidas e retirando sua incidência das hipóteses não acolhidas pela CB. (TAVARES, 2007b:67).

Prosseguindo nessa tese, Tavares elenca os artigos 8º e 9º daquela Lei, asseverando que padecem do mesmo mal, qual seja, “[...] um grotesco lapso em relação aos comandos constitucionais, por parte do legislador ordinário” (Ibid., p. 68).

Para Uller (2007), o conflito maior reside no artigo 15 da Lei de inovação, que trata do afastamento do servidor para constituir empresa de base tecnológica:

Um exemplo é a interpretação de que o(a) pesquisador(a), como servidor(a) público(a) não pode constituir empresa para explorar ou licenciar tecnologias desenvolvidas na ICT, mesmo para o caso de ser ele(a) o(a) inventor(a), o que esteriliza uma das aberturas preconizadas pela Lei da Inovação. (ULLER, 2007:36).

A preocupação daquela pesquisadora parece se referir à vedação contida no inciso X do art. 117 da Lei 8.112/1990, que trata do Estatuto dos Servidores Públicos Civis da Administração Pública Federal, relativa à participação do servidor público na gerência ou administração de empresa privada e, ainda, de exercer o comércio, como se extrai da leitura abaixo:

Lei 8.112/1990

Art. 117. Ao servidor é proibido:

X – participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário; (Redação dada pela Lei nº 11.784, de 2008).

Contudo, com relação a tal conflito, o § 2º do art. 15 da própria Lei de inovação tratou de dissipar qualquer dúvida a respeito que dele pudesse advir, ao isentar dessa vedação o pesquisador público que constituir empresa com atividade inovativa, como se percebe no texto transcrito, a seguir:

Lei 10.973/2004

Art. 15. A critério da administração pública, na forma do regulamento, poderá ser concedida ao pesquisador público, desde que não esteja em estágio probatório, licença sem remuneração para constituir empresa com a finalidade de desenvolver atividade empresarial relativa à inovação.

§ 1º A licença a que se refere o caput deste artigo dar-se-á pelo prazo de até 3 (três) anos consecutivos, renovável por igual período.

§ 2º Não se aplica ao pesquisador público que tenha constituído empresa na forma deste artigo, durante o período de vigência da licença, o disposto no inciso X do art. 117 da Lei no 8.112, de 1990.

Ainda sobre aquela legislação, a representante da Fiocruz, Celeste Emerick, também demonstrou sua preocupação naquele evento, como se verifica no trecho da ata respectiva:

A especialista destacou o fato de a Fiocruz ter poder de compra, dispor de unidades fabris atualizadas do ponto de vista tecnológico; e capacidade de interagir no mundo quando se trata do comércio de tecnologia como as peculiaridades que individualizam a instituição no conjunto delas. A lei de Inovação, contou ela, tem promovido uma intensiva discussão interna sobre Propriedade Intelectual, gestão tecnológica, o que considera positivo (...) e apontou a incompatibilidade entre licitação e licenciamento de tecnologia como o problema principal da Lei de Inovação. “Não se sabe exatamente onde o conflito é de leis, e onde é questão de cultura”, concluiu, em observação várias vezes repetida ao longo do dia. (SEMINÁRIO INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E SEGURANÇA JURÍDICA, 2007a:4).

Essa preocupação diz respeito à previsão contida no artigo 6º e §§ da Lei 10.973/2004 (Lei de Inovação):

Lei 10.973/2004

Art. 6o É facultado à ICT celebrar contratos de **transferência de tecnologia e de licenciamento** para outorga de direito de uso ou de exploração de criação por ela desenvolvida.

§ 1o A contratação com cláusula de exclusividade, para os fins de que trata o caput deste artigo, deve ser precedida da publicação de edital.

§ 2o Quando não for concedida exclusividade ao receptor de tecnologia ou ao licenciado, os contratos previstos no caput deste artigo poderão ser firmados diretamente, para fins de exploração de criação que deles seja objeto, na forma do regulamento.

§ 3o A empresa detentora do direito exclusivo de exploração de criação protegida perderá automaticamente esse direito caso não comercialize a criação dentro do prazo e condições definidos no contrato, podendo a ICT proceder a novo licenciamento. (*destacou-se*).

Realmente, da interpretação literal desse dispositivo, observa-se que seus termos não especificaram o alcance daquela permissão, pairando dúvidas a respeito: a outorga à ICT é somente para que ela transfira a tecnologia e licença de uso de suas criações ou inclui permissão para que essa transferência seja feita de forma direta, sem licitação?

Porém, se fizer a sua interpretação associada ao artigo 25 da mesma Lei 10.973/2004 e artigo 73 da Lei n. 12.715/2012, de 17/09/2012, que cuidaram de inserir mais dois incisos ao art. 24 da Lei 8666/93, observa-se que:

Lei 8666/93

Art. 24 - É dispensável a licitação:

XXV - na contratação realizada por **Instituição Científica e Tecnológica - ICT** ou por agência de fomento **para a transferência de tecnologia e para o licenciamento** de direito de uso ou de exploração de criação protegida. (Incluído pela Lei nº 10.973, de 2004).

XXXII - na contratação em que **houver transferência de tecnologia** de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde - **SUS**, no âmbito da Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, conforme elencados em ato da direção nacional do SUS, inclusive por ocasião da aquisição destes produtos durante as etapas de absorção tecnológica. □(*destacou-se*).

Com isso, fica visível a autorização legal para que os órgãos públicos que tenham como missão institucional atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico e as agências de fomento de CT&I possam formalizar, sem licitação, a transferência de tecnologia e licença de direito de uso ou exploração de suas inovações às pessoas jurídicas de direito privado.

Apenas uma dúvida ainda parece persistir sobre o assunto: a licença ou transferência com exclusividade, parece implicar em prévia licitação, pois o § 1º Lei 10.973/2004, anteriormente transcrito, faz referência a um edital precedendo o ato, o que sugere uma seleção pública das empresas interessadas, porém não detalhando se ela deve ou não ser feita nos moldes de uma licitação, nos termos estabelecidos pela Lei 8666/93 (grifo da autora).

Assim que, esse ponto carece ainda de maiores regulações, no mesmo texto da lei ou em outro tipo de normativa.

Um outro exemplo da falha do marco regulatório contida na Lei de inovação foi citada por Carlos Pacheco, do Instituto de Economia da Unicamp e ex-secretário do Ministério da Ciência e Tecnologia, que enfatizou que vários artigos daquela legislação passam a noção de ineficácia da forma jurídica, criando imprecisões, como exemplifica:

A lei prevê a dispensa de licitação para patentes; mas se desenhou no decreto de regulamentação um edital que é quase uma licitação; a lei prevê a possibilidade de sociedades de propósito específico; mas as instituições que poderiam utilizá-las dizem que não têm certeza se a autorização dada pela lei é suficiente. Para ele, essas são falhas do marco regulatório. (SEMINÁRIO INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E SEGURANÇA JURÍDICA, 2007b:45)

A dúvida aqui suscitada coincide com a da representante da Fiocruz, anteriormente mencionada e o decreto a que parece se referir o debatedor é o de n. 5563, de 11/10/1005, que regulamenta a Lei 10.973/2004, mais precisamente o artigo 7º que assim estabelece:

Decreto nº 5.563/2005

Art. 7º É dispensável, nos termos do art. 24, inciso XXV, da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, a realização de licitação em contratação realizada por ICT ou por agência de fomento para a **transferência de tecnologia e para o licenciamento de direito de uso** ou de exploração de criação protegida.

§ 1º A contratação de que trata o caput, quando for realizada com dispensa de licitação e houver cláusula de exclusividade, será precedida da publicação de edital com o objetivo de dispor de critérios para qualificação e escolha do contratado.

§ 2º O edital conterá, dentre outras, as seguintes informações:

I - objeto do contrato de transferência de tecnologia ou de licenciamento, mediante descrição sucinta e clara;

II - condições para a contratação, dentre elas a comprovação da regularidade jurídica e fiscal do interessado, bem como sua qualificação técnica e econômico-financeira para a exploração da criação, objeto do contrato;

III - critérios técnicos objetivos para qualificação da contratação mais vantajosa, consideradas as especificidades da criação, objeto do contrato; e

IV - prazos e condições para a comercialização da criação, objeto do contrato.

§ 3º Em igualdades de condições, será dada preferência à contratação de empresas de pequeno porte.

§ 4º O edital de que trata o § 1º será publicado no Diário Oficial da União e divulgado na rede mundial de computadores pela página eletrônica da ICT, se houver, tornando públicas as informações essenciais à contratação.

§ 5º A empresa contratada, detentora do direito exclusivo de exploração de criação protegida, perderá automaticamente esse direito caso não comercialize a criação dentro do prazo e condições estabelecidos no contrato, podendo a ICT proceder a novo licenciamento.

§ 6º Quando **não for concedida exclusividade** ao receptor de tecnologia ou ao licenciado e for dispensada a licitação, a contratação prevista no caput poderá ser firmada diretamente, **sem necessidade de publicação de edital**, para fins de exploração de criação que dela seja objeto, exigida a comprovação da regularidade jurídica e fiscal do contratado, bem como a sua qualificação técnica e econômico-financeira. (*destacou-se*).

Realmente, nos termos desse dispositivo, embora a licitação seja dispensada, a contratação deve ser precedida do atendimento de algumas exigências prévias muito semelhantes àsquelas previstas na Lei 8666/93, quais sejam: estabelecimento, no edital, de critérios técnicos e objetivos para a escolha da empresa contratada, publicação do edital no Diário Oficial da União e divulgação na rede mundial de computadores pela página eletrônica da ICT e, ainda, requer-se da contratada a comprovação da regularidade jurídica e fiscal e qualificação técnica e econômico-financeira para a exploração da criação.

Outro ponto polêmico da Lei de inovação é o seu artigo 20, que trata da encomenda inovativa, ao permitir aos órgãos e entidades da administração pública, contratar empresa, consórcio de empresas e entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto ou processo inovador.

Embora regulamentada pelo Decreto n. 5563/2005 e, mais tarde, pelo Decreto n. 7539/2011, que dirimiu algumas dúvidas, parece que outras persistem pois até esta data não se conhece, na prática, nenhuma contratação dessa natureza, pelo poder público:

Apesar disso, três anos depois, vários agentes do Estado ainda têm medo de utilizar tal instrumento, o que atestei em conversa com graduado general da área de ciência e tecnologia do Exército. Pois é, nem as Forças Armadas conseguem desenvolver seus projetos. Imagine se nos EUA, na França ou na China as Forças precisassem divulgar seus projetos de desenvolvimento e fazer licitações tornando-os públicos. (SALERNO, 2013.)

4.3 – Lei n. 11.196/2005 – Lei do Bem

Para Hollanda, o marco regulatório que permeia a área de CT&I contém diversas obscuridades que geram dúvidas no momento de implementar os incentivos nele previstos, como resumidas:

- Que dispêndios serão aceitos como de desenvolvimento e inovacão tecnológica de uma empresa e quais não o serão, para efeito da aplicacão da Lei do Bem?
- Como será tratada a questão da propriedade intelectual de projetos e empreendimentos em que o governo participa com subvencão econômica?
- Como a lei irá considerar o caso de mestres e doutores trabalhando parcialmente em P&D na empresa? Idem para os pesquisadores novos contratados, que permitirão o aumento da deducão, de 160% para até 180%. (HOLLANDA, 2007:20)

Os questionamentos invocados pela expositora parecem referir-se ao incentivo previsto na Lei n. 11.196, de 21/11/2005 (Lei do Bem), mais especificamente aos parágrafos 1º e 2º do art. 26 daquele diploma legal. Assim estabelecem tais dispositivos:

Lei nº 11.196/2005

Art. 26. O disposto neste Capítulo **não se aplica** às pessoas jurídicas que utilizarem os benefícios de que tratam as Leis nos 8.248, de 23 de outubro de 1991, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e 10.176, de 11 de janeiro de 2001, observado o art. 27 desta Lei. (Vigência) (Regulamento).

§ 1º A pessoa jurídica de que trata o caput deste artigo, relativamente às atividades de informática e automação, poderá **deduzir**, para efeito de apuração do lucro real e da base de cálculo da CSLL, o valor correspondente **a até 160%** (cento e sessenta por cento) dos **dispêndios** realizados no período de apuração **com pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica**. (Incluído pela Lei nº 11.774, de 2008).

§ 2º A dedução de que trata o § 1º deste artigo poderá chegar **a até 180%** (cento e oitenta por cento) dos **dispêndios** em função do número de empregados **pesquisadores contratados** pela pessoa jurídica, na forma a ser definida em regulamento. (Incluído pela Lei nº 11.774, de 2008). (*destacou-se*)

Entender quais os benefícios que motivaram a exclusão das empresas mencionadas no *caput* do dispositivo acima transcrito, é uma tarefa que se revela bastante complexa, pois as mencionadas Leis n. 8248/1991, 8387/1991 e 10.176/2001, remetem a outras que, por sua vez, derivam para outras.

Numa tentativa de ordenar a sequência de raciocínio que demanda da leitura daquele texto legal, preliminarmente, faz-se necessário definir quais os tipos de benefícios fiscais não se aplicam às pessoas jurídicas mencionadas no dispositivo transcrito acima.

O capítulo mencionado no *caput* do artigo 26 da Lei 11.196/2005 refere-se ao Capítulo III – DOS INCENTIVOS À INOVAÇÃO TECNOLÓGICA, que trata nos artigos 17 a 21, de diversos benefícios concedidos às pessoas jurídicas com atividades voltadas à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico, especialmente o artigo 17 e incisos que, de uma forma geral, prevê os seguintes incentivos:

- dedução, para efeito de apuração do lucro líquido, de valor correspondente à soma dos dispêndios realizados no período de apuração com pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica classificáveis como despesas operacionais pela legislação do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica - IRPJ ou como pagamento na forma prevista no § 2º deste artigo;
- redução de 50% (cinquenta por cento) do IPi incidente sobre equipamentos, máquinas, aparelhos e instrumentos, bem como os acessórios sobressalentes e ferramentas que acompanhem esses bens, destinados à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico;
- depreciação integral, no próprio ano da aquisição, de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, novos, destinados à utilização nas atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, para efeito de apuração do IRPJ e da CSLL;

- amortização acelerada, mediante dedução como custo ou despesa operacional, no período de apuração em que forem efetuados, dos dispêndios relativos à aquisição de bens intangíveis, vinculados exclusivamente às atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, classificáveis no ativo diferido do beneficiário, para efeito de apuração do IRPJ;
- redução a zero da alíquota do IRRF nas remessas efetuadas p/ o exterior destinadas ao registro e manutenção de marcas, patentes e cultivo. *(grifado pela autora)*

A Lei 11.196/2005 também prevê, em seu artigo 21, o benefício da subvenção, por agências de fomento da União da remuneração de pesquisadores, titulados como mestres ou doutores, empregados em atividades de inovação tecnológica em empresas localizadas no território brasileiro

Passo seguinte, cabe identificar quais os benefícios instituídos pelas Leis nos 8.248, de 23 de outubro de 1991, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e 10.176, de 11 de janeiro de 2001 e quais as empresas que os usufruem.

Da leitura do *caput* do artigo 26 da Lei 11.196/2005, associada a das Leis nº 8.191/1991 e n. 8248/1991, depreende-se que as empresas abaixo identificadas já gozam de redução de IPI na aquisição de bens de informática e de automação industrial importados ou de fabricação nacional e, por isso, não podem usufruir dos benefícios descritos nos incisos do artigo 17 a 21 da Lei n. 11.196/2005 aqui analisada:

- empresas que adquirirem máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos produzidos no País, bem como suas partes e peças de reposição, acessórias, matérias-primas e produtos intermediários através do CNPq;
- entidades sem fins lucrativos ativas no fomento, na coordenação ou na execução de programa de pesquisa científica ou de ensino devidamente credenciadas no CNPq e
- empresas que investem, anualmente, em atividades de P&D em tecnologia da informação a serem realizadas no País, no mínimo, 5% (cinco por cento) do seu faturamento bruto no mercado interno, decorrente da comercialização de bens e serviços de informática.

Nesses termos, conclui-se que, por força dos §§ 1º e 2º do artigo 26 da Lei n. 8.191/1991 (Lei do Bem) regulamentado pelo decreto nº 5.798/ 2006 (alterado pelo Decreto n. 6909/2009), às empresas com atividades de informática e automação que usufruem da redução do IPI (tratada nas Leis 8.248/1991, 8.387/1991 e 10.176/2001) não se aplicam os incentivos estabelecidos nos artigos 17 a 21 daquela Lei do Bem.

Em contrapartida, lhes é permitido deduzir até 180% dos dispêndios relativos a pesquisa e inovação tecnológica, para a apuração do seu lucro real e da Contribuição sobre Lucro Líquido – CSLL, como previsto no § 2º do art. 26 da Lei 11.196/2005, dependendo do percentual (até 5% ou acima de) de incremento verificado no número de pesquisadores contratados no ano-calendário de gozo do incentivo, em relação à média em vigor no ano-calendário anterior ao de gozo do incentivo, como se verifica:

Decreto nº 5.798/2006 (alterado pelo Dec. n. 6909/2009)

Art. 16 - O disposto neste Decreto não se aplica às pessoas jurídicas que utilizarem os benefícios de que tratam as Leis nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001.

§ 1º A pessoa jurídica de que trata o caput, relativamente às atividades de informática e automação, poderá excluir do lucro líquido, para efeito de apuração do lucro real e da base de cálculo da CSLL, o valor correspondente a até cento e sessenta por cento dos dispêndios realizados no período de apuração com pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica.

§ 2º A exclusão de que trata o § 1º poderá chegar a:

I - até cento e setenta por cento, no caso de a pessoa jurídica incrementar o número de pesquisadores contratados no ano-calendário de gozo do incentivo até cinco por cento, em relação à média de empregados pesquisadores com contratos em vigor no ano-calendário anterior ao de gozo do incentivo; e

II - até cento e oitenta por cento, no caso de a pessoa jurídica incrementar o número de pesquisadores contratados no ano-calendário de gozo do incentivo em percentual acima de cinco por cento, em relação à média de empregados pesquisadores com contratos em vigor no ano-calendário anterior ao de gozo do incentivo.

Portanto, o tipo de dispêndio e o percentual cabível na dedução parecem ter ficado claros a partir do regulamento do artigo 26 da Lei 11.196/2005, mediante a edição do já mencionado Dec. n. 5798/2006.

Por outro lado, o outro questionamento suscitado pela palestrante daquele mesmo seminário ainda permanece, pois não se vê nas legislações pertinentes ao tema, menção ao tratamento que deve ser dado, aos dispêndios com mestres e doutores e pesquisadores contratados, de forma geral, que trabalham parcialmente em P&D na empresa, para fins de gozo de incentivo fiscal.

A insegurança na aplicação da Lei do Bem também ficou evidente no estudo empreendido por Moreira *et al.* sobre avanços no marco regulatório de inovação, no qual concluíram que, embora a Lei do Bem tenha representado um avanço significativo com relação à ampliação das linhas de incentivo, falta confiança dos investidores privados por ainda não existirem um amparo institucional adequado, limitações claras de competências e papéis entre os entes públicos e um consenso sobre o conceito de inovação tecnológica:

Com relação à abrangência da legislação, as pequenas e médias empresas mais uma vez não foram as principais privilegiadas. A ausência de um programa de governo atual de instrução e divulgação de seus instrumentos de estímulo à inovação limita sua utilização pela sociedade. (MOREIRA *ET AL.*,2007:43).

4.4 – Lei 8666/93 – Lei de Licitação

As dificuldades encontradas nas legislações a que se submetem os gestores públicos da PC&T também se remetem a Lei de licitação, como podem ser percebidas na declaração de Marco Antônio Raupp, à época Presidente da SBPC:

Os principais impasses hoje não são mais de recursos. O problema é o marco legal. É preciso rever a legislação. A lei de licitações é para grandes obras, mas não é adequada para a ciência. Precisamos de recursos humanos. O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) precisaria de 500 técnicos, pesquisadores e engenheiros para responder plenamente ao que estão pedindo dele. É preciso outro regime de contratação (MOURA, 2009b).

Vale enfatizar que muitas dúvidas a respeito da necessidade de licitação foram dirimidas com as inclusões dos incisos XIII, XXI, XXV e XXXII no artigo 24 da Lei 8666/93 e, principalmente, com a edição da Lei 12.349/2010 que incluiu o inciso XXXI àquela legislação, permitindo, assim, por dispensa de licitação, as contratações pelas seguintes entidades:

- FINEP, CNPq e agências de fomento, com as fundações de apoio às IFES e ICT's, para apoiar projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, inclusive na gestão administrativa e financeira dos projetos;
- ICT's, com microempresas, empresas de pequeno porte, empresas nacionais e organizações de direito privado sem fins lucrativos para atividades inovação e pesquisa de compartilhamento de seus laboratórios;
- e a participação minoritária, pela União e entidades autorizadas, do capital de empresa privada de propósito específico que vise ao desenvolvimento de projetos científicos e tecnológicos para obtenção de produtos inovadores.

Aos poucos, as incertezas que revestem o tratamento prioritário dispensado à pesquisa básica previsto no § 1º do art. 218 da Constituição Federal vão sendo esclarecidas, na medida em que algumas situações de dispensa licitatória relacionadas às atividades de pesquisa científica e inovação estão delineadas nos incisos do artigo 24 da Lei 8666/93.

Mesmo assim, a insegurança jurídica em relação ao assunto sugere imperfeições nas instituições brasileiras do segmento da inovação e não apenas na Lei 8666/93, seja pela falta de clareza, seja por excesso de formalidade, as quais resultaram, inclusive, no baixo desempenho dos fundos setoriais no período de 1992 a 2006, como justificado por Moreira *et al.*:

Vários fatores podem estar associados à sofrível gestão dos recursos destinados aos fundos setoriais em C&T: desde a política governamental de superávit primário do governo federal, que, de forma discricionária, impõe um contingenciamento de despesas de forma linear, até problemas relativos à técnico-burocracia, que cria barreiras, por excesso de zelo ou normatização acessiva, à aprovação de projetos. Constata-se, portanto, que há recursos para a C&T, mas que estes estão sendo gerenciados de forma ineficiente. (MOREIRA *ET AL.*, 2007:43)

A própria Constituição Federal, ao estabelecer no seu inciso II do art. 37 a obrigatoriedade para a administração pública em geral (incluindo aquela de CT&I), de admissão de pessoal apenas por concurso público (ressalvado o preenchimento de cargos em comissão e as contratações temporárias para situações específicas previstas em lei), também representa um ponto conflitante.

A contratação de pesquisadores ou outros profissionais no âmbito dos Institutos de Pesquisa, por exemplo, além de exigir celeridade, o número de pessoal necessário é sazonal variando de acordo com o projeto específico em andamento; o tempo exigido para as formalidades de um concurso público e a estabilidade conferida por esse processo de seleção, nesse caso, não atende o propósito daquele órgão.

Por isso, medidas são necessárias para aperfeiçoar o marco regulatório do ambiente de inovação:

Mais de um ano depois de as Leis 10.972 (da Inovação) e 11.196 ("do Bem") terem entrado em vigor, os principais atores afetados por elas — empresas, universidades e institutos de pesquisa — afirmam que muito aperfeiçoamento é necessário até o setor produtivo ser levado por essas medidas a ampliar seus esforços em pesquisa, desenvolvimento e inovação. As leis são bastante boas, mas há muitas dúvidas ainda sobre como aplicá-las' (SIMÕES, 2007)

As imprecisões dos marcos regulatórios também preocupam o MCTI que reconhece que a consistência do Sistema Nacional de CT&I depende de um adequado suporte legal sem interpretações dúbias, de maneira a não dificultar a ação dos diferentes agentes do sistema:

Assim sendo, é comum a todos os eixos de sustentação da ENCTI e aos programas específicos a necessidade do constante aperfeiçoamento do respectivo marco legal. Ele é hoje representado por um conjunto de leis editadas em diferentes épocas e com diferentes alcances, destacando-se o conjunto de leis de incentivo à interação academia-empresa e de estímulo à inovação na empresa, cujo núcleo central é a Lei nº 10.973/2004 (Lei de Inovação) e o Capítulo III da Lei nº 11.196/2005 (Lei do Bem), os quais afetam e são afetados por outros instrumentos, como a Lei nº 8666/1993 e a Lei nº 8858/1994. (MCTI, 2012a:52-53).

Para tanto, visando adotar medidas de aperfeiçoamento da legislação vigente e obter um ambiente cada vez mais atraente e motivador para o desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, uma Comissão Técnica Interministerial (MCT, MCIC, MF, RFB, MP e MEC) está desenvolvendo trabalho de ajustes da Lei de Inovação e Lei do Bem, mais precisamente o capítulo 3 dessa última (MCTI, 2010:19) e mantido um diálogo intragoverno federal em forte articulação tanto com o setor privado, por meio da Mobilização Empresarial para a Inovação, como com a academia e os Estados, por meio da Academia Brasileira de Ciência e da SBPC (MCTI, 2012a:52-53).

A necessidade de rever as legislações dessa área ficou evidenciada também mais recentemente, durante a comemoração dos 25 anos do Programa de Pós-graduação em Política Científica e Tecnológica da Unicamp:

O quadro regulatório e legal voltado a essas atividades é frágil, apesar de ter sofrido avanços importantes nos últimos anos, lembrando da Lei de Inovação e a Lei de Propriedade Intelectual. Por outro lado, há inovações institucionais que ainda precisam estar mais bem consolidadas, como a subvenção econômica, e outras que parecem que não receberam a atenção devida quanto aos impactos que podem ocasionar nas atividades de P&D, como a revisão do marco regulatório na área do petróleo, justamente quando do início da movimentação e dos desafios em torno do pré-sal, o que causa instabilidade e coloca o país em desvantagem frente a outras nações. (BONACELLI, 2012).

Gilberto Câmara, ex-Diretor do Inpe no período de 2005-2012 destaca que as interpretações da lei, especialmente por parte da AGU, restringem consideravelmente a gestão daquele Instituto. Para ilustrar esse posicionamento, cita que um advogado da União escreveu num parecer considerando ilegal o Inpe receber recursos da FINEP, outro parecer proibiu o Inpe de usar a Lei de Inovação, doutra feita, negou-se ao Inpe o direito de contratar sua fundação de apoio que está previsto no Decreto 7430/2010 e em outra, aprovou-se um parecer que diz para o Inpe parar o programa de satélites sino-brasileiros CBERS e suspender os contratos industriais vigentes.

No entender daquele ex-dirigente, o problema não está na AGU, mas sim numa legislação totalmente anacrônica e conclui:

Embora a lei dê ao gestor o pleno direito de decidir de forma independente da AGU, quando ele ousa discordar da AGU, é objeto de denúncias à CGU, ao TCU e ao Ministério Público feitas pelos mesmos advogados que deveriam lhe assessorar (CÂMARA, 2013a)

4.5 Conclusão do capítulo

Em que pese o sensível efeito das decisões emanadas dos Tribunais de Contas sobre a gestão pública de CT&I demonstrado no capítulo 3 deste trabalho, constata-se que as legislações que regulamentam essa área também contribuem para o cenário atual da produção científica e tecnológica brasileira e, em que pese algumas providências para reverter o quadro, como a edição de regulamentos ou alterações legais há, por assim dizer, imperfeições no quadro institucional da área de CT&I, exigindo correções urgentes.

Se o passado influencia o presente e o futuro e a mudança institucional afeta o conjunto de escolhas e a trajetória de um país, como defendido por North, nada mais razoável do que aproveitar o momento atual para rever a eficiência dos marcos regulatórios do segmento de CT&I brasileira.

Além de contradições e obscuridades que caracterizam a maioria das legislações que regulamentam essa atividade, as normas aplicadas à administração pública em geral, como é o caso das aquisições de bens e serviços que se submetem à Lei 8666/93 (Lei das Licitações) e Lei 10.520/2002 (Pregão) e da contratação de pessoal, para a qual é exigido concurso público (art. 37, inciso II da CRFB) não são adequadas à realidade de fazer pesquisa.

A dinâmica que envolve as atividades de CT&I exige regras adequadas para tal. Assim como as ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC criado pela Lei 11.578, de 26/11/2007 para execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética visando o desenvolvimento acelerado e sustentável do país estão sujeitas ao Regime Diferenciado de Contratações – RDC (Lei 12.462/ 2011), da mesma forma a gestão de CT&I deve ser pautada num marco que contemple a especificidade dessa atividade.

Portanto, nenhuma dúvida de que a resolução do conflito existente entre a atuação dos Tribunais de Contas e a gestão pública de CT&I, como constatado neste trabalho, depende de providências em dois segmentos: alterações fundamentais nas legislações aplicáveis à gestão pública da CT&I e mudanças na forma de atuação dos tribunais de Contas, definindo um tipo de auditoria que se concentre na avaliação de desempenho daqueles gestores. É o que se pretende propor no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 5 – A CONTRIBUIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO ESFORÇO NACIONAL DE CAPACITAÇÃO PARA A CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO: UMA PROPOSTA DE MUDANÇA DE PARADIGMA

O progresso científico é um fragmento, o mais importante, indubitavelmente, do processo de intelectualização a que estamos submetidos desde milênios e relativamente ao qual algumas pessoas adota, em nossos dias, posição estranhamente negativas.

Weber³¹

O estudo desenvolvido neste trabalho demonstrou que a forma escolhida pelos Tribunais de Contas para exercer o controle externo sobre a gestão pública de CT&I, adotando apenas a auditoria de regularidade/conformidade, tem gerado um ambiente permeado de tensão e incertezas para aquelas últimas que, se não ficou mensurado quantitativamente o prejuízo ao processo brasileiro de desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação (por não ser essa a proposta deste trabalho), conduziu à conclusão de que a atual forma de atuação daquelas EFS seguramente obstaculiza algumas ações do segmento e compromete a competitividade tecnológica do País no mercado internacional, pretendida no *caput* e §§ do artigo 218 da Constituição Federal do País.

Por isso, examinar as possibilidades de obter uma convivência harmônica entre as EFS e as instituições públicas de CT&I, delineando estratégias e propondo mudanças na atuação das primeiras para que, ampliando suas efetividades, se tornem parceiras no processo de desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro, é a proposta deste capítulo.

Antes porém, é forçoso admitir que a responsabilidade por essa situação de insegurança verificada no ambiente de CT&I da área pública não pode ser atribuída apenas à atuação daquelas entidades de controle.

³¹ Weber, M. *Ciência e política; duas vocações*. São Paulo, 1968

Como visto no capítulo 4 desta pesquisa, também contribuem para isso, o rigor das legislações que regulam a administração pública (principalmente aquelas relacionadas às aquisições de materiais e às contratações de pesquisadores), a deficiência de algumas normas sobre o tema (como a Lei n. 11.196/2005 - Lei do Bem, que inclui incentivos para empresas que trabalham com lucro real e, por isso, não alcançam aquelas de médio porte) e a pouca clareza nas regras, como a falta de definição dos tipos de despesas com instalações e aparelhos que podem ser excluídas do lucro real, previstas na Lei do Bem.

Portanto, antes de delinear possíveis mudanças na atuação dos Tribunais de Contas, buscando nessas entidades parcerias, em vez de óbices, aliados no processo científico e tecnológico do País, há que se considerar o caráter de urgência de aprimoramento do marco jurídico na área de CT&I, no sentido de eliminar entraves e assegurar-lhe um ambiente favorável. É o que se verá a seguir.

5.1 Mudanças do marco regulatório e a vantagem comparativa do Estado no uso da força – O progresso tecnológico tem pressa.

Se para alguns autores a hegemonia econômica dos países depende do progresso da ciência e tecnologia, no pensamento de North (1990) “[...] a chave do problema econômico não está no avanço tecnológico ou na acumulação de capital, mas nas regras ou arranjos institucionais que inibem ou estimulam atividades nesse sentido”.

A importância do marco regulatório no desenvolvimento econômico de uma nação está diretamente relacionada ao papel do Estado moderno de garantir os direitos de propriedade e a execução dos contratos para a manutenção do mercado que, para North, é fundamental à performance das economias:

(...) um Estado é uma organização com uma vantagem comparativa em violência, se estendendo ao longo de uma área geográfica cujas fronteiras são determinadas pelo seu poder de taxar seus constituintes. A essência dos direitos de propriedade é o direito de excluir, e uma organização que possui uma vantagem comparativa em violência está na posição de especificar e garantir os direitos de propriedade (NORTH, 1981:21)

Naquela teoria, North destaca a vantagem comparativa do Estado no uso da violência que permite estabelecer direitos de propriedade eficientes com o objetivo de maximizar a riqueza da sociedade (teoria dos contratos).

Ao estabelecer as regras do jogo, o Estado garante a ordem interna e a segurança externa, os objetivos sociais de maior justiça ou igualdade, e os objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento, em troca da coleta de impostos. Por outro lado, o autor alerta que, utilizando-se da sua força, o Estado também pode estabelecer regras que visem extrair renda dos constituintes para atender interesse de grupos que estão no poder e, com isso, maximizar a renda dessa pequena parcela de privilegiados, sem ter como foco o bem-estar de toda a sociedade (teoria predatória).

De todo o modo, as instituições, sejam elas formais ou informais, são mecanismos necessários para o desenvolvimento do Estado porque tem, na sua origem, a finalidade de reduzirem os custos de transação gerados por incertezas que permeiam o ambiente econômico e social e, juntamente com as organizações sociais surgidas a partir da matriz institucional, definem os *transaction costs* e são, portanto, responsáveis pela evolução institucional e pelo desempenho econômico das sociedades ao longo do tempo (NORTH, 1990:118).

Porém, não é só no âmbito do mercado que os arranjos institucionais do Estado se fazem presentes. Com o uso da força, o Estado também consegue institucionalizar o modelo de administração pública. Foi utilizando desse poder que, na segunda metade do século XIX, o Estado passou da forma patrimonialista (marcado pela confusão entre interesses públicos e privados) de administrar para a racional-legal ou burocrática.

Sob a ótica weberiana, o modelo de administração burocrática com a sua crescente divisão de trabalho, hierarquização de autoridade, normas extensivas e impessoais, separação entre público e privado (administração e propriedade), seleção, salário e promoções baseados em competência técnica, apresenta diversas vantagens.

Para Weber (1991:145), a administração puramente burocrática como um tipo de dominação racional-legal é a forma mais eficiente de uma organização, porque nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade, intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas. Segundo o autor, o mecanismo burocrático é para as organizações, como a máquina o é para os modos de produção não mecanizados.

Discordando dessa visão, Pereira (1997) destaca que a administração pública burocrática descrita por Weber, traz embutida uma contradição intrínseca pois “[...] em um mundo em plena transformação tecnológica e social, é impossível para o administrador ser racional sem poder adotar decisões, sem usar de seu julgamento discricionário, seguindo cegamente os procedimentos previstos em lei” (PEREIRA, 1997:41).

Com efeito, se por um lado o aspecto racional da administração burocrática possibilita ao gestor escolher os meios mais adequados para atingir um objetivo, a existência de normas rígidas delimitando essas escolhas funciona como um freio ao crescimento do Estado atual.

Há que se reconhecer que no século XIX (ainda que timidamente), e mais precisamente nas primeiras décadas do século XX, a administração burocrática se mostrou eficiente como substituto do patrimonialismo; porém, sob a perspectiva atual a relação custo/benefício desse modelo já não se apresenta tão satisfatória.

No Brasil, a formalidade e excesso de normas contidos na redação original da constituição de 1988 conferiram à administração pública atual alguns aspectos do modelo burocrático.

5.1.1 Arranjos institucionais e a reforma do Estado: a mudança necessária.

Com o intuito de superar essa forma de gestão, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, criado em 1995, estabeleceu a dimensão institucional legal de um novo modelo de desenvolvimento da administração pública brasileira, apontando alguns entraves detectados no modelo burocrático tradicional percebido na Constituição de 1988 (BRASIL, 1995:26):

- Estabilidade dos servidores públicos civis: impede a adequação dos quadros de funcionários às reais necessidades do serviço, e dificulta a cobrança de trabalho.
- Concurso público: a exigência generalizada dificulta as transferências de funcionários entre cargos de natureza semelhante;
- Exigências excessivas de controles no processo de compras e detalhismo dos orçamentos são exemplos do modelo burocrático implantado na lei brasileira.

O modelo proposto naquela Reforma prevê uma administração pública ali denominada de “gerencial”, objetivando a eficiência, o controle dos resultados e a descentralização, tendo como foco o cidadão que, como destacado naquele documento, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado.

Necessário destacar que, não obstante os já citados entraves percebidos na Constituição Federal atual e o fato da Reforma do Estado, optando pelo modelo de Estado gerencial, ter sido criada após a sua promulgação não significa que a concepção original da Carta Magna era, exclusivamente, a de estabelecer um Estado burocrático (TAVARES, 2007a:14-15).

De todo o modo, é a rigidez da máquina administrativa que o modelo de administração gerencial prevista na reforma do Estado implantada no governo de Fernando Henrique Cardoso pretende superar, adotando mecanismos que possibilitem agilidade à gestão e com controles mais voltados para os resultados do que para os procedimentos.

Embora represente um novo modelo, isso não significa que a administração gerencial não adote todos os princípios defendidos pela administração burocrática:

Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental. (BRASIL, 1995:16)

Nesse sentido, constam no Plano da Reforma do Estado (Ibid., p. 45) aqui comentado, os seguintes objetivos globais:

- Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.
- Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o Mercado, para a iniciativa privada.
- Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União.
- Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União.

Como justificado no Plano Diretor da reforma, o governo brasileiro não carece de governabilidade, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil, mas enfrenta um problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada (BRASIL, 1995:14).

Tendo como foco o cidadão-usuário ou cidadão-cliente, a reforma do aparelho estatal vem alcançando seus objetivos na implementação da gestão gerencial (pendentes muitas etapas até a sua consolidação final) e se concentra em quatro setores dentro do Estado brasileiro: **núcleo estratégico** (formado, no plano federal, pelo Presidente da República, pelos ministérios responsáveis pela definição das políticas públicas, Poder Judiciário, Poder Legislativo e pelo Ministério Público); **atividades exclusivas de Estado** (polícia, forças armadas, órgãos de fiscalização e regulamentação e órgãos responsáveis pelas transferências de recursos); **serviços não exclusivos** (aqueles que, embora não envolvam "poder de Estado", o Estado os realiza ou subsidia, tais como, universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus, etc.) e **produção de bens e serviços para o mercado** (Empresas Estatais Competitivas no Mercado). – grifo da autora.

No âmbito do núcleo estratégico, uma preocupação da reforma do Estado é com a eficiência do serviço público. A Emenda 19, de 04/06/1998, que modificou o regime e estabeleceu princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades, representou um importante avanço nessa reforma do Estado.

Dentre as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 19/98, destacam-se aquelas relacionadas com a estabilidade dos servidores públicos, o regime de remuneração dos agentes públicos e a gestão gerencial da administração pública.

Se nas regras anteriores o servidor público estável só perdia o cargo por ter cometido falta grave, apurada mediante processo administrativo, a partir da Emenda Constitucional nº 19/98 a insuficiência de desempenho no serviço público avaliada periodicamente (art. 41, § 1º, inciso III da CF/88), ou excesso de despesas (art. 169, II, §§ 4º a 7º da CF/88) também podem ser determinantes para a sua demissão, observadas garantias contra a utilização persecutória da demissão.

Contudo, o que interessa neste trabalho é examinar o avanço da Reforma do Estado sob o enfoque de um dos seus objetivos globais, que é limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal.

Para esse fim, o Plano Diretor da reforma prevê a descentralização da administração conferindo às organizações sociais um papel de destaque na sua atuação no âmbito da pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, ensino, saúde, cultura e proteção ambiental, mediante parcerias com o Estado formalizadas por contratos de gestão, sobre os quais o Poder Público deterá um controle estratégico abrangendo a cobrança de resultados (art. 5º, 8º e 9º da Lei nº 9637, de 15/05/1998).

5.1.2 Gestão de CT&I e a descentralização administrativa sob a ótica do Plano da Reforma do Estado.

Com relação à descentralização dos serviços não exclusivos, o Plano Diretor da Reforma (Brasil, 1995) destaca que no capitalismo contemporâneo existem 03 formas de propriedade, dentre elas, propriedade pública não-estatal, assim definida: constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público.

Nesse contexto, a introdução de organizações sociais como estratégia para a descentralização administrativa prevista naquela reforma não deixa dúvida de que é a expressão da vantagem comparativa do Estado, que detém o monopólio no uso legal da violência, se fazendo presente, ao redefinir as regras do jogo e estabelecendo os direitos de propriedade que visem garantir os objetivos sociais de maior justiça ou igualdade (utilizando-se da visão de North).

Referindo-se às atividades de P&D, Albuquerque *et al.* (2000:11-12) enfatizam que, para garantir a sobrevivência dos Institutos de Pesquisas Públicas – IPP's, transformá-los em organizações sociais representa uma das opções porque permitirá uma maior autonomia e flexibilidade aos órgãos de pesquisa, alinhando a sua relação com o Estado para definição de metas e de avaliação de resultados obtidos.

Conforme visto na seção 1.4.4 deste trabalho, as organizações sociais são entidades jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com quem a União e os Estados vem firmando contratos de gestão com a finalidade de, como mencionado acima, transferir a elas algumas atividades originalmente de competência do poder público; em consequência, no orçamento dos órgãos contratantes são previstos recursos destinados a esse fim.

É o que Tavares (2007a:38) denomina de transferência de protagonismo, cenário no qual o Estado deixa de ser o ator principal, cabendo-lhe a função de roteirista, na medida em que, convocando o agente privado, estabelece o resultado que este haverá de alcançar e permite que o ator privado, por meio de sua maior habilidade, encontre a melhor forma para se alcançar o fim delineado pelo Estado-diretor.

Contudo, essa pretensa “independência” das organizações sociais esbarra em algumas limitações. A começar pelos Tribunais de Contas, cuja natureza privada das OS não os tem impedido de fiscalizar a execução dos respectivos contratos de gestão, sob o enfoque da legalidade, moralidade, impessoalidade e economicidade, invocando principalmente o texto do parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal, inclusive com exigência de encaminhamento de prestação de contas anual, por parte do TCU, conforme se verifica na análise descrita na subseção 3.2.1 deste trabalho.

Não obstante os diversos recursos interpostos por algumas das organizações sociais, protocolados no TCU, discordando da sua condição de jurisdicionada daquela EFS em razão do regime jurídico especial das organizações sociais, regidas pela Lei 9.637/1998, as decisões mais recentes daquele Tribunal vem mantendo a sua posição de exigir o encaminhamento, pelas OS, das prestações de contas anuais (desde que tais entidades estejam relacionadas nas correspondentes decisões normativas anuais).

Em sua defesa (processo TCU n. 020.653/2006-3), uma das organizações sociais, o Centro de Estudos Estratégicos e de Gestão – CGEE, que formalizou contrato de gestão com o MCTI com o objetivo de dar apoio à gestão de programas e projetos estratégicos em CT&I, bem como a realização de estudos e geração de subsídios para a formulação de políticas e estratégias por parte daquele Ministério, argumenta em seu recurso que o referido contrato consiste em instrumento de contratualização de resultados, por meio do qual a OS compromete-se a alcançar determinadas metas, em troca de algum grau de flexibilidade em sua gestão, cujo controle de resultados inerente àquela entidade permitiria que elas escolhessem os meios mais aptos a atingir as metas pactuadas, não cabendo ao nenhum órgão de controle definir quais seriam esses meios.

Ainda, por não integrar a estrutura da Administração Pública, alega aquela entidade recorrente que as OS não se encontram, como instituição, sob a jurisdição do TCU, cuja fiscalização a ser exercida restringir-se-ia à análise do processo de prestação de contas pela utilização de recursos públicos por essas entidades para o órgão repassador dos recursos (supervisor do contrato de gestão), como ocorre com as transferências voluntárias e que, pelo fato do contrato de gestão ser um instrumento de contratualização de resultados, o controle feito pelo TCU deve ser finalístico.

Corroborando a posição defendida pelas OS, Tavares (2007a) destaca que o reconhecimento de que a licitação, nos moldes da Lei 8666/93, é um princípio praticamente absoluto, dirigido à administração pública, faz com que o certame acabe por ser considerado inúmeras vezes, como um fim em si mesmo, passando a impressão de que é mais importante obedecer ao formalismo inerente ao modelo licitatório do que aos objetivos constitucionais de bem público e aproveitamento social, fazendo com que a sua não utilização, em qualquer hipótese, seja reputada como uma situação eivada de vício.

Esse raciocínio tem conduzido, invariavelmente, a uma preocupação esquizofrênica com a forma e a um descarte desastroso da melhor técnica e da eficiência. O debate formalista é colhido e implementado à exaustão por instâncias burocráticas com baixa estatura jurídico-constitucional. De qualquer forma, Estado gerencial e licitação não são elementos antitéticos, antinômicos. A presença de um não exclui a do outro. O que não é possível é sua incidência simultânea para regular uma mesma situação. (TAVARES, 2007a:21-22)

No relatório do Ministro Relator André Luís de Carvalho, antecedendo o voto que resultou no Acórdão n. 2569/2011/TCU, de 26/04/2011-2ª. Câmara, os fundamentos por ele utilizados para refutar a tese defendida por aquela OS no processo n. 020.653/2006-3 refletem muito bem a posição vigente do TCU em relação ao assunto.

Segundo aquele relator, a alegação de que os princípios públicos somente devem ser observados na elaboração do contrato de gestão, conforme a literalidade do art. 7º da Lei 9.637/1998, não prospera, pois não há como se admitir que um instrumento seja elaborado com observância de certos preceitos, mas sua execução seja pautada por outros termos:

Destarte, fica claro que, apesar de não estar submetido integralmente à Lei 8.666/93, nem ao regime jurídico de Direito Público, o CGEE deve obediência, na aplicação dos recursos públicos recebidos e sempre quando possível, às normas e aos princípios públicos - mormente os referidos pelo art. 7º da Lei 9.637/1998. Para as peculiaridades da entidade - e somente para elas -, o regulamento próprio cuidará de definir as regras aplicáveis, porém sempre com observância das diretrizes e dos princípios que norteiam a Administração Pública.

Por outro lado, verifica-se que nas decisões do TCU integrantes da amostra selecionada neste trabalho não há questionamento sobre contratações de pessoal, o que pode ser explicado pela natureza privada das OS, situação que as excluem da obrigatoriedade de realizar concurso público para admissão de pessoal.

De todo o modo, as manifestações recorrentes por parte dos representantes de OS demonstrando preocupação com a rigidez das legislações que permeiam a administração pública contrapondo com a necessidade de se produzir pesquisa e, ainda, o conflito no entendimento quanto a inseri-las no âmbito da jurisdição dos Tribunais de Contas, confirmam a urgência de rever as legislações sobre o tema, seja para dirimir pontos obscuros, seja para garantir a autonomia daquelas organizações no contexto do programa de publicização do Estado.

Se a finalidade da descentralização da administração prevista no plano da reforma do Estado é obter formas flexíveis de gestão centrada em resultados, a situação atual encontrada nos contratos de gestão formalizados com as organizações sociais, no âmbito da CT&I, e descritas neste trabalho, demonstra que o modelo implantado caminha em direção contrária.

Numa outra perspectiva, os Institutos Federais de Pesquisa enfrentam problema semelhante ao das OS, com uma característica a mais. Se por um lado as contratações de pessoal pelas organizações sociais estão fora do foco dos Tribunais de Contas, essa não é a realidade dos Institutos Federais de Pesquisa. Pelo fato de integrarem a administração direta do poder executivo, se submetem a todas as formalidades legais, principalmente aquelas dispostas no artigo 37 da Constituição Federal, em especial a exigência de que a investidura em cargo somente se dê através de concurso público.

A problemática dessa situação pode ser vista nas decisões contidas nos Acórdãos 1134/2003 e 43/2012 analisadas na seção 3.1 deste trabalho, na parte que trata da relação TCU x Institutos Federais de Pesquisa, nas quais consta determinação daquele Tribunal para que, em suma, o Inpe elabore estudo para adequação, reposição e ampliação de seu quadro funcional, bem como a expectativa de aposentadorias e, a partir daí, seja feita a substituição gradual dos contratados temporários que desempenhem atividades finalísticas, por servidores efetivos.

Sobre essa questão, fundamentado na sua experiência de ex-Diretor do Inpe, Gilberto Câmara argumenta que o Regime Jurídico Único não funciona em instituições de C&T, porque opera numa lógica obtusa, fixando número de cargos para cada instituto, numa perspectiva de permanente reposição de servidores:

Ora, o número de pessoas que o INPE precisa não pode ser fixado por Leis ou Decretos, pois depende das missões que realizamos. O que o Brasil quer do INPE é que sejamos capazes de cumprir missões: construir satélites, produzir pesquisa de qualidade, fazer boa previsão do tempo, monitorar o meio-ambiente com eficácia. Para servir bem ao Brasil, temos de ter metas claras com prazos e recursos bem definidos. (...)

Na sociedade do conhecimento do século XXI, não faz mais sentido dizer: "Precisamos de 500 novos servidores RJU para repor os 500 que se aposentaram. Esses novos servidores serão contratados para cumprir 35 anos de serviço público". Esta postura não tem a menor chance de sucesso, pois esta lógica de contratar pessoas para a vida eterna é incompatível com os princípios de qualidade, eficiência e rapidez de resposta que o INPE precisa ter. (CÂMARA, 2013a)

Para o ex-dirigente, a solução é transformar os institutos de pesquisa, hoje integrantes da administração direta do poder executivo, em organizações sociais, à exemplo dos novos institutos Empresa Brasileira de Pesquisas Industriais -Embrapii- e o Instituto Nacional de Pesquisas Oceanográficas e Hidroviárias -INPOH, porque, elas “[...] tem flexibilidade para contratar e demitir pessoal e seu sistema de licitações não segue a Lei 8666/93” (op. Cit.).

Procede, em parte, a alegada autonomia das organizações sociais ressaltada por Câmara; como visto neste trabalho, dentre as decisões do TCU examinadas nesta pesquisa realmente não se observa questionamento daquela EFS sobre contratação de pessoas, pelas OS mas, em relação à obrigatoriedade delas obedecerem a Lei 8666/93, a pretendida independência para contratações esbarra no entendimento daquele Tribunal sobre o assunto.

Embora o TCU reconheça que as OS não se submetam integralmente a Lei 8666/93 (a Lei a elas se aplica, no que couber, segundo o artigo 116 daquela legislação) e que adquirir sem licitação ou sem fundamentar sua dispensa ou inexigibilidade é a ambição de qualquer gestor de recursos públicos, aquela Entidade Fiscalizadora enfatiza que tal conduta é vedada pelos arts. 5º, *caput*, e 37, *caput*, XXI, da Constituição Federal e, por isso, as OS estão obrigadas a realizar pregão para as contratações de bens e serviços comuns (Acórdão 601/2007 – 1ª Câmara e 2569/2011 – 2ª Câmara).

Portanto, mesmo para as OS, a autonomia para gerenciar os recursos públicos aplicando-os em P&D é limitada pelas regras do arcabouço legal vigente e pelo controle exercido pelos Tribunais de Contas e, nesse sentido, transformar os institutos de pesquisa em organizações sociais, como sugerido pelo ex-diretor do Inpe, anteriormente mencionado, não vai resolver o problema aqui debatido.

Corroboram essa assertiva Corazza e Albuquerque (2000), ao se referir sobre o processo de transição do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron - LNLS, originalmente Instituto de pesquisa vinculado ao CNPq que, a partir de 1998, passou a ser administrado por uma organização social, a Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron - ABTLuS, que tem contrato de gestão com o MCTI. Embora reconheçam os benefícios da transferência da gestão, também consideram que a transformação em OS não é um mecanismo que vai *per se* organizar uma Instituição, facilitando seu controle e estabelecendo procedimento, pois os problemas de contingenciamento dos recursos e a incerteza sobre os resultados das negociações sobre o orçamento faz com que haja um clima de insegurança quanto ao cumprimento do contrato:

As bases extremamente personalizadas em que se processa a repactuação do Contrato de Gestão entre a ABTLuS e o MCT/CNPq representam, segundo julgamos, um elemento de fragilidade para a sustentação da trajetória institucional do LNLS no futuro (CORAZZA E ALBUQUERQUE, 2000:13-14).

Por outro lado, há que se reconhecer que, como enfatizado por Albuquerque *et al.* (2000:12), o modelo de transformar Institutos de Pesquisas em organizações sociais está se tornando uma tendência em escala internacional, justificando examinar os exemplos nesse cenário.

5.1.3 Marco regulatório da gestão de CT&I no panorama internacional – Ampliando os horizontes

As dificuldades alegadas pelas entidades gestoras de recurso público em CT&I, vistas neste trabalho, conduzem para a necessidade de se examinar boas práticas de gestão de outros países nessa área utilizando-se, de forma simplificada, a técnica benchmarking.

Nos Estados Unidos, país que se destaca em produção científica, o ambiente institucional de CT&I é muito favorecido pelo governo.

Um modelo de gerenciamento de recurso público em P&D é o Federally Funded Research and Development Center (FFRDC)³², assim denominado desde 1967 o segmento representado por centros não estatais, que realiza pesquisas para o governo dos Estados Unidos e é administrado de acordo com o “Code of Federal Regulations – CFR”, uma espécie de regra geral do direito administrativo americano.

Da leitura do Título 48, parte 35, seção 35.017 daquele CFR (USA, 2011) extrai-se as seguintes características do FFRDC:

- A atividade do FFRDC é operada, gerenciada e/ou administrada por uma universidade ou consórcio de universidades, por outras organizações sem fins lucrativos, por empresa industrial como uma organização autônoma ou por uma unidade operacional identificável separada de uma organização-mãe.

³² Dados obtidos da National Science Foundation – NSF. Disponível em: <http://www.nsf.gov/statistics/ffrdclist/gennotes.cfm>

- Para cumprir as suas responsabilidades para com a agência de fomento, um FFRDC tem acesso (para além do que é comum numa relação contratual normal) a dados governamentais e de fornecedor, incluindo dados confidenciais, de propriedades e de funcionários e instalações de equipamentos.
- É obrigado a conduzir seus negócios de forma condizente com a sua relação especial com o Governo, para operar no interesse público, com objetividade e independência, de ser livre de conflitos de interesse organizacionais e ter ampla divulgação de seus negócios para a agência fomentadora.
- Desempenha suas funções atuais de P & D a pedido direto do governo, mas sob a monitoria direta do Governo. No entanto, o monitoramento não deve ser de modo a criar uma relação de serviços de pessoal, ou para causar perturbações que são prejudiciais para a produtividade e / ou qualidade do trabalho do FFRDC.
- A maior parte do apoio financeiro da atividade (70% ou mais) é recebida do Governo, geralmente de uma única agência, podendo ser através da Lei de Recuperação e Reinvestimento (American Recovery and Reinvestment Act – ARRA) ou não (non-ARRA).
- Em geral, a maioria ou a totalidade das instalações são próprias ou financiadas pelo Governo, no âmbito do contrato.
- Tem ou espera ter um relacionamento a logo prazo com a agência de fomento (por 05 anos ou mais), como pactuado nas obrigações específicas assumidas pelo FFRDC e as agências.
- As relações de longo prazo entre o Governo e FFRDC são incentivadas no sentido de atrair pessoal de alta qualidade para o FFRDC e a manter o seu quadro de expertise em dia, manter sua objetividade e independência, preservar a sua familiaridade com as necessidades de sua patrocinadora (s), e capacidade de fornecer resposta rápida.
- Tem um orçamento médio anual (bens de capital e de operação) de, pelo menos, US \$ 500.000.

De acordo com os dados obtidos do relatório disponibilizado pela National Science Foundation – NSF, o Governo dos Estados Unidos mantém atualmente contratos com 40 centros de FFRDC, dos quais, 14 são administrados pelas instituições acadêmicas, 20 são administrados por entidades sem fins lucrativos e 06 por organizações industriais.

Em síntese, o FFRDC goza de autonomia e outras prerrogativas, todas amparadas por Lei (Code of Federal Regulations – CFR) e, em contrapartida deve ser transparente e produzir bons resultados.

Consta previsto naquele regulamento até o tipo especial de monitoramento que deve ser feito diretamente pelo Governo sobre as ações do FFRDC, ressaltando o cuidado necessário para que a monitoria não exceda e nem prejudique a produtividade do Fundo. Isso significa que, embora a gestão do FFRDC se submeta ao controle da Entidade de Fiscalização Superior – EFS daquele País, o resultado da auditoria realizada pelo GAO consolida-se em recomendações, sem aplicação de penalidades, cujo relatório é endereçado ao Congresso.

O tratamento diferenciado dispensado ao FFRDC e garantido em lei parece dar ao País o retorno necessário pois os dados obtidos do relatório anual elaborado pelo National Science Foundations - NSF (NSF, 2013) informam que, em 2011, o gasto total em P&D realizado pelos 40 FFRDC totalizou US \$ 17 bilhões e 800 milhões, dos quais, US \$ 17 bilhões e trezentos milhões (97,62%) custeados pelo Governo Federal (ARRA - American Recovery and Reinvestment Act of 2009), US \$ 26 milhões e 700 mil (0,15%) pelos governos estadual e local e o restante (2,23%) financiado pelo mercado, organizações sem fins lucrativos e outras fontes (tabela 5.1).

Tabela 5.1 - Gastos dos FFRDC, por fonte de fundos, no ranking do total de gastos em P&D (bilhões de dólares)

Rank	FFRDC	All R&D expenditures	Federal government		State and local government	Business	Nonprofit organizations	All other sources
			Non-ARRA	ARRA				
	All FFRDCs	17,808,443	16,532,748	852,547	26,744	189,951	60,506	145,947
1	Los Alamos National Lab.	2,307,197	2,164,725	101,814	0	40,658	0	0
2	Sandia National Labs.	2,277,166	2,225,028	12,008	185	26,216	2,175	11,554
3	Oak Ridge National Lab.	1,558,073	1,425,347	88,611	630	25,495	14,517	3,473
4	Jet Propulsion Lab.	1,543,969	1,519,426	24,543	0	0	0	0
5	Lawrence Livermore National Lab.	1,424,993	1,373,940	6,237	1,781	7,786	159	35,090
6	Pacific Northwest National Lab.	1,095,923	956,869	115,508	6,474	12,969	0	4,103
7	National Security Engineering Ctr.	941,187	941,187	0	0	0	0	0
8	Lincoln Lab.	822,358	819,664	0	0	259	0	2,435
9	Lawrence Berkeley National Lab.	788,386	643,708	89,212	8,410	13,113	11,692	22,251
10	Argonne National Lab.	710,435	592,567	70,627	3,772	20,642	2,000	20,827
11	Brookhaven National Lab.	526,571	406,383	98,108	1,826	7,326	0	12,928
12	National Cancer Institute at Frederick	431,600	431,600	0	0	0	0	0
13	Idaho National Lab.	425,072	410,657	4,363	553	7,355	489	1,655
14	Fermi National Accelerator Lab.	420,119	393,541	26,042	0	165	371	0
15	National Renewable Energy Lab.	386,539	245,530	125,008	548	15,447	0	6
16	SLAC National Accelerator Lab.	327,716	274,421	46,520	0	0	0	6,775
17	National Ctr. for Atmospheric Research	198,231	182,167	143	693	7,975	7,231	22
18	Ctr. for Enterprise Modernization	187,785	185,002	2,783	0	0	0	0
19	Ctr. for Advanced Aviation System Development	165,645	155,254	0	0	0	0	10,391
20	Studies and Analyses Ctr.	156,200	156,200	0	0	0	0	0
21	Savannah River National Lab.	134,530	124,569	9,961	0	0	0	0
22	Software Engineering Institute	107,837	107,322	26	0	489	0	0
23	Thomas Jefferson National Accelerator Facility	90,456	66,377	23,494	585	0	0	0
24	Ctr. for Naval Analyses	85,165	84,562	0	603	0	0	0
25	Homeland Security Systems Engineering and Development Institute	85,154	85,154	0	0	0	0	0
26	Princeton Plasma Physics Lab.	84,863	79,641	4,711	0	0	0	511
27	National Radio Astronomy Observatory	81,305	77,940	2,461	0	0	0	904
28	Ctr. for Communications and Computing	72,600	72,600	0	0	0	0	0
29	National Optical Astronomy Observatories	47,889	42,674	56	0	0	0	5,159
30	National Defense Research Institute	46,330	46,330	0	0	0	0	0
31	Aerospace FFRDC	45,827	13,511	0	0	3,593	21,628	7,095
32	Project Air Force	44,171	44,171	0	0	0	0	0
33	National Biodefense Analysis and Countermeasures Ctr.	41,786	41,786	0	0	0	0	0
34	Homeland Security Studies and Analysis Institute	36,699	36,699	0	0	0	0	0
35	Ames Lab.	32,442	31,160	311	671	214	0	86
36	Arroyo Ctr.	32,180	32,180	0	0	0	0	0
37	Ctr. for Nuclear Waste Regulatory Analyses	16,377	15,871	0	13	249	244	0
38	National Astronomy and Ionosphere Ctr.	14,317	13,635	0	0	0	0	682
39	Science and Technology Policy Institute	8,700	8,700	0	0	0	0	0
40	Judiciary Engineering and Modernization Ctr.	4,650	4,650	0	0	0	0	0

ARRA = American Recovery and Reinvestment Act of 2009; FFRDC = federally funded research and development center.

Fonte: National Science Foundation/National Center for Science and Engineering Statistics, FFRDC Research and Development Survey: FY 2011.

Do montante de recursos aplicados em 2011 em P&D, pelos FFRDC's, 37% corresponde à pesquisa básica, 29% em pesquisa aplicada e 34% em desenvolvimento.

O desempenho dos FFRDC na produtividade científica e tecnológica americana leva a refletir se não seria o caso de se aplicar a célebre *O que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil*, porque se trata de uma experiência que deu e está dando certo e, por isso, um bom exemplo para se espelhar no processo de aprimoramento da PNCTI brasileira.

Como demonstrado, não é suficiente transformar os institutos públicos de pesquisa em organizações sociais, mantendo o modelo hoje existente para essas últimas.

É preciso que as normas que integram o arcabouço legal da área de CT&I também sejam aprimoradas no sentido de, efetivamente, promover e incentivar a ciência, a pesquisa e a capacitação tecnológica e apoiar e estimular as empresas que invistam em pesquisa e criação de tecnologia adequada ao País, como previsto no artigo 218 da C.F.

5.1.4 Gestão de CT&I no Brasil e as perspectivas de mudanças no marco legal vigente

A ilação obtida por tudo o que foi discutido neste trabalho a respeito do arcabouço legal de gestão pública de CT&I, hoje vigente no país, é de que o modelo ideal deve ser representado por um conjunto de normas, leis e diretrizes que garantam, ao mesmo tempo, a autonomia das entidades que gerenciem recurso público nessa área, sejam elas de natureza pública ou privada, e condutas que levem ao máximo da transparência, de maneira a possibilitar um efetivo controle, não só pelos órgãos constitucionalmente competentes, como também, pela sociedade, *main users* do produto obtido.

Somente dessa forma a autonomia necessária e pretendida para se fazer pesquisa alcançaria, também, os órgãos integrantes da administração direta do Poder Executivo incumbidos de implementar a PNCTI.

Sobre essa questão, tramita na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei n. 2177/2011 que trata do novo Código de Ciência e Tecnologia, tendo como Relator o Deputado Federal Sibá Machado (PT/AC) que tem como proposta a flexibilização das regras de contratações para a área de ciência e tecnologia.

Conforme notícia veiculada na mídia, a mudança nas leis foi defendida por todos os pesquisadores, durante a audiência pública da comissão especial que analisa a proposta do referido Código realizada em 04/6/2013 (JORNAL DA CIÊNCIA, 2013).

Naquele evento, os pesquisadores advertiram que o Brasil está competindo com gente do mundo todo, onde as regras são outras e permitem a rapidez que é necessária hoje; todos eles foram unânimes em afirmar que a Lei de Licitação é hoje um dos maiores entraves ao desenvolvimento da pesquisa no País e um regime diferenciado de contratações, semelhante ao previsto para as obras da Copa do Mundo foi defendido pela presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, Helena Náder:

É preciso um olhar diferenciado. Senão, esquece ciência, esquece tecnologia e muito mais inovação. Vamos continuar comprando pacotes, vamos continuar sem uma indústria verdadeira, nacional. E vamos comprar da China! (op. Cit.)

Segundo aquela matéria, a única participante que defendeu a manutenção da Lei de Licitações como vetor da fiscalização das contratações e compras, cabendo apenas, modificações e adaptações às necessidades do setor foi a representante do TCU naquele evento, Ana Paula da Silva, que também destacou a importância da “[...] aproximação dos órgãos de controle da comunidade científica e a atualização dos auditores e fiscais para evitar os casos de conflito de interpretação da lei apontados pelos convidados”.

A opinião daquela representante do TCU contrasta com o parecer da equipe de auditores responsável pela emissão do Relatório de Levantamentos sobre as Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil e sobre o papel exercido pela Financiadora de Estudos e Projetos – Finep que, ao se referir sobre a necessidade de melhor estruturação e sinergia do sistema de inovação envolvendo o fortalecimento da articulação institucional do MCTI, assim concluiu:

Nesse sentido, faz-se necessário um arcabouço institucional que permita a construção de um consenso político em torno de ações estruturantes que possibilitem ao país a elaboração de um planejamento de longo prazo para a C, T & I, como ocorre em diversos países, que extrapole os períodos quadriennais da alternância de governo e do PPA. (TCU, 2012b).

Como afirmado por Gilberto Câmara a lógica de “[...] só poder comprar bens de entrega líquida e certa pode servir para cadeiras, mesas e serviços de jardinagem. Nunca poderia ser usada para custear atividades de P&D em tecnologia espacial, astrofísica, computação e biodiversidade”. (CÂMARA, 2013).

Nesse sentido, a proposta contida no Projeto de Lei – PL n. 2177/2011 que trata do novo Código de Ciência e Tecnologia, ainda em tramitação, pode representar um grande avanço na resolução dos conflitos aqui debatidos.

Examinando o texto original do PL 2177/2011³³, verifica-se que ele altera as Leis n°s 6.815/1980 (concessão de visto temporário a estrangeiro que pretenda vir ao Brasil fazer pesquisa); 11.540/2007 (receita do FNDCT) e revoga taxativamente as Leis n°s 10.973/2004 (Lei de inovação) e 8.010/1990 (importações de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica).

Porém, o contexto da lei termina afetando também a Lei 8.666/93 (Lei de Licitações), Lei Complementar 4.320/64 (Lei das Finanças Públicas), Lei Complementar 123/06 (Estatuto da Pequena e Microempresa), Lei 11.196/05 (Lei do Bem), Lei 11.105/05 (Lei de Acesso à Biodiversidade), Lei 11.540/07 (Lei do FNDCT) Lei 12.249/10 (Lei de incentivos à indústria do petróleo) e outras. É composta de 8 Capítulos versando sobre formação de recursos humanos, acesso à biodiversidade, importações, aquisições e contratações de bens e serviços em CT&I, formalização de contratos, garantias nos contratos, crimes e penas, sanções e outros e é representado por 80 artigos.

Em breve análise de alguns dos dispositivos contidos naquela proposta, verifica-se que alguns deles são inovadores e outros apenas repetiram o que já consta previsto na Lei n. 10.973/2004 – Lei de Inovação, mantendo basicamente a sua redação ou alterando parcela mínima do texto.

³³ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=518068>

Até o art. 30 daquele PL a redação é muito semelhante a dos artigos da Lei, com alterações sutis em alguns termos, como por exemplo, a referencia a ICT ou empresas sem fins lucrativos da Lei vigente substituída pelo termo ECTI que, na definição contida no artigo 2º daquele Projeto de Lei, significa órgão ou entidade pública ou privada, com ou sem fins lucrativos.

É o que se pode verificar da comparação demonstrada no quadro 18, cujos termos variáveis entre eles ficam evidenciados.

Quadro 18 – Comparação entre os dispositivos contidos na Lei 10.973/2004 e no Projeto de Lei 2177/2011

Lei 10.973/2004 – Lei de Inovação	Projeto de Lei 2177/2011
Art. 13 É vedado ao dirigente, ao criador ou a qualquer servidor, militar, empregado ou prestador de serviços de ECTI pública divulgar, noticiar ou publicar qualquer aspecto de criações de cujo desenvolvimento tenha participado diretamente ou tomado conhecimento por força de suas atividades, sem prévia e expressa autorização da ECTI pública	Art. 4º A Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, como secretaria executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, a CAPES , as Fundações de Amparo e demais Agências de Fomento poderão celebrar convênios e contratos, nos termos desta Lei, por prazo determinado, com as fundações de apoio, com a finalidade de dar apoio às IFES e demais ECTIs públicas , inclusive na gestão administrativa e financeira dos projetos mencionados no caput do art. 1o da Lei Federal n. 8.958, de 20 de dezembro de 1994, com a anuência expressa das instituições apoiadas
Art. 4º Art. 4o As ICT poderão, mediante remuneração e por prazo determinado, nos termos de contrato ou convênio: I - compartilhar seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações com microempresas e empresas de pequeno porte em atividades voltadas à inovação tecnológica, para a consecução de atividades de incubação, sem prejuízo de sua atividade finalística; II - permitir a utilização de seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações existentes em suas próprias dependências por empresas nacionais e organizações de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa, desde que tal permissão não interfira diretamente na sua atividade-fim, nem com ela conflite	Art. 5º As ECTIs públicas poderão, mediante remuneração e por prazo determinado, nos termos de contrato ou convênio: I - compartilhar seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações com ECTIs privadas em atividades voltadas à inovação tecnológica, para a consecução de atividades de incubação, sem prejuízo de sua atividade finalística; II - permitir a utilização de seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações existentes em suas próprias dependências por ECTIs privadas voltadas para atividades de pesquisa, desde que tal permissão não interfira diretamente na sua atividade-fim, nem com ela conflite.

Quadro 18 – Comparação entre os dispositivos contidos na Lei 10.973/2004 e no Projeto de Lei 2177/2011.

Continua

Lei 10.973/2004 – Lei de Inovação

Art. 8º- É facultado à **ICT** prestar a instituições públicas ou privadas serviços compatíveis com os objetivos desta Lei, nas atividades voltadas à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo.

§ 1º A prestação de serviços prevista no caput deste artigo dependerá de aprovação pelo órgão ou autoridade máxima da **ICT**.

§ 2º O servidor, o militar ou o empregado público envolvido na prestação de serviço prevista no caput deste artigo poderá receber retribuição pecuniária, diretamente da **ICT** ou de instituição de apoio com que esta tenha firmado acordo, sempre sob a forma de adicional variável e desde que custeado exclusivamente com recursos arrecadados no âmbito da atividade contratada.

Art. 9º É facultado à **ICT** celebrar acordos de parceria para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo, com **instituições públicas e privadas**

Art. 12 É vedado a dirigente, ao criador ou a qualquer servidor, militar, empregado ou prestador de serviços de **ICT** divulgar, noticiar ou publicar qualquer aspecto de criações de cujo desenvolvimento tenha participado diretamente ou tomado conhecimento por força de suas atividades, sem antes obter expressa autorização da **ICT**.

Art. 13 É assegurada ao criador participação mínima de 5% (cinco por cento) e máxima de 1/3 (um terço) nos ganhos econômicos, auferidos pela **ICT**, resultantes de contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação protegida da qual tenha sido o inventor, obtentor ou autor, aplicando-se, no que couber, o disposto no parágrafo único do art. 93 da Lei no 9.279, de 1996.

Art. 14 Para a execução do disposto nesta Lei, ao pesquisador público é facultado o afastamento para prestar colaboração a outra **ICT**, nos termos do inciso II do art. 93 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, observada a conveniência da **ICT** de origem.

Projeto de Lei 2177/2011

Art. 8º É facultado à **ECTI pública** prestar a instituições públicas ou privadas serviços compatíveis com os objetivos desta Lei, nas atividades voltadas à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no **ambiente econômico**.

§ 1º A prestação de serviços prevista no caput deste artigo dependerá de aprovação pelo órgão ou autoridade máxima da **ECTI pública**.

§ 2º O servidor, o militar ou o empregado público envolvido na prestação de serviço prevista no caput deste artigo poderá receber retribuição pecuniária, diretamente da **ECTI pública** ou de fundação de apoio com que esta tenha firmado acordo, sempre sob a forma de adicional variável e desde que custeado exclusivamente com recursos arrecadados no âmbito da atividade contratada

Art. 10º É facultado à **ECTI pública** celebrar acordos de parceria para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo, com **ECTIs públicas ou privadas**.

Art. 13 É vedado ao dirigente, ao criador ou a qualquer servidor, militar, empregado ou prestador de serviços de **ECTI pública** divulgar, noticiar ou publicar qualquer aspecto de criações de cujo desenvolvimento tenha participado diretamente ou tomado conhecimento por força de suas atividades, sem prévia e expressa autorização da **ECTI pública**

Art. 14 É assegurada ao criador participação mínima de 5% (cinco por cento) e máxima de 1/3 (um terço) nos ganhos econômicos, auferidos pela **ECTI pública**, resultantes de contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação protegida da qual tenha sido o inventor, obtentor ou autor, aplicando-se, no que couber, o disposto no parágrafo único do art. 93 da Lei Federal n. 9.279, de 14 de maio de 1996

Art. 15 Para a execução do disposto nesta Lei, ao pesquisador público é facultado o **completo** afastamento para prestar colaboração a outra **ECTI, pública ou privada sem fins lucrativos**, nos termos do inciso II do art. 93 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, observada a conveniência da **ECTI** de origem.

Quadro 18 – Comparação entre os dispositivos contidos na Lei 10.973/2004 e no Projeto de Lei 2177/2011.

	Conclusão
Lei 10.973/2004 – Lei de Inovação	Projeto de Lei 2177/2011
Art. 18 As ICT, na elaboração e execução dos seus orçamentos, adotarão as medidas cabíveis para a administração e gestão da sua política de inovação para permitir o recebimento de receitas e o pagamento de despesas decorrentes da aplicação do disposto nos arts. 4º, 6º, 8º e 9º, o pagamento das despesas para a proteção da propriedade intelectual e os pagamentos devidos aos criadores e eventuais colaboradores. Parágrafo único. Os recursos financeiros de que trata o caput deste artigo, percebidos pelas ICT, constituem receita própria e deverão ser aplicados, exclusivamente, em objetivos institucionais de pesquisa, desenvolvimento e inovação. Art. 19 União, as ICT e as agências de fomento promoverão e incentivarão o desenvolvimento de produtos e processos inovadores em empresas nacionais e nas entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa, mediante a concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infra-estrutura, a serem ajustados em convênios ou contratos específicos, destinados a apoiar atividades de pesquisa e desenvolvimento, para atender às prioridades da política industrial e tecnológica nacional Art. 20 Os órgãos e entidades da administração pública, em matéria de interesse público, poderão contratar empresa, consórcio de empresas e entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa, de reconhecida capacitação tecnológica no setor, visando à realização de atividades de pesquisa e desenvolvimento, que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto ou processo inovador Art. 23 Fica autorizada a instituição de fundos mútuos de investimento em empresas cuja atividade principal seja a inovação, caracterizados pela comunhão de recursos captados por meio do sistema de distribuição de valores mobiliários, na forma da Lei no 6.385, de 7 de dezembro de 1976, destinados à aplicação em carteira diversificada de valores mobiliários de emissão dessas empresas	Art. 20 As ECTIs públicas, na elaboração e execução dos seus orçamentos, adotarão as medidas cabíveis para a administração e gestão da sua política de inovação para permitir o recebimento de receitas e o pagamento de despesas decorrentes da aplicação do disposto nos arts. 5º, 6º, 8º e 10, o pagamento das despesas para a proteção da propriedade intelectual e os pagamentos devidos aos criadores e eventuais colaboradores. Parágrafo único. Os recursos financeiros de que trata o caput deste artigo, percebidos pelas ECTIs públicas, constituem receita própria e deverão ser aplicados, exclusivamente, em objetivos institucionais de pesquisa, desenvolvimento e inovação. Art. 21 A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as agências de fomento promoverão e incentivarão o desenvolvimento de produtos e processos inovadores em ECTIs privadas com fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa, mediante a concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infra-estrutura, a serem ajustados em instrumentos específicos, destinados a apoiar atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, para atender às prioridades da política industrial e tecnológica nacional. Art. 27 Os órgãos e agências de fomento, em matéria de interesse público, poderão contratar diretamente ECTI privada, isoladamente ou em consórcio voltadas para atividades de pesquisa, de reconhecida capacitação tecnológica no setor, visando à realização de atividades de pesquisa e desenvolvimento, que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto ou processo inovador. Art. 30 Fica autorizada a instituição de fundos mútuos de investimento em ECTIs privadas com fins lucrativos, cuja atividade principal seja a inovação, caracterizados pela comunhão de recursos captados por meio do sistema de distribuição de valores mobiliários, na forma da Lei Federal n. 6.385, de 7 de dezembro de 1976, destinados à aplicação em carteira diversificada de valores mobiliários de emissão dessas empresas

OBS.: Termos destacados pela Autora para identificar as expressões variáveis entre os 02 instrumentos

Fonte: elaborado pela autora, com base nas legislações acima referidas

No critério novidade se inserem o art. 9º, § 2º do art. 14, art. 16, art. 19, art. 22, art. 23, art. 24, art. 25, art. 26, §1º do art. 27 e os demais artigos seguintes do Projeto de Lei do Código. Dentre eles, destacam-se:

- a definição de ganho econômico (abrangendo royalties, remuneração ou quaisquer benefícios financeiros resultantes da exploração direta ou por terceiros, deduzidas as despesas) como base de cálculo do percentual mínimo de participação do pesquisador, constante do § 2º do artigo 14 do PL do Código;
- a permissão expressa do pesquisador público sob regime de dedicação exclusiva de participar da execução de projetos que envolva o seu órgão de origem ou exercer atividades remuneradas de pesquisa e inovação em órgãos de natureza privada (artigo 16);
- a inclusão, dentre os instrumentos de estímulo à inovação nas ECTIs privadas com fins lucrativos, da participação societária, voucher tecnológico e encomenda tecnológica (art. 23);
- e a possibilidade das empresas com contabilidade no lucro presumido usufruírem dos benefícios fiscais e tributários previstos na Lei do Bem, permitindo, assim, a participação das pequenas empresas (art. 74).

Também foi contemplada no artigo 33 daquele Projeto de Lei, a isenção de impostos de importação e Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI e do adicional ao frete para renovação da marinha mercante, as importações de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, bem como suas partes e peças de reposição, acessórios, e produtos intermediários, destinados à pesquisa científica, tecnológica e inovação, quando a importação for realizada por órgão de fomento, por ECTIs ou por pesquisadores devidamente credenciados pelo CNPq, estabelecendo, ainda, ao procedimento, tratamento prioritário, simplificado e célere, dispensada do exame de similaridade e da emissão de guia de importação.

Observa-se que a Lei 11.196/2005 - Lei do Bem já prevê em seu artigo 17 alguns incentivos fiscais voltados à pessoa jurídica no desempenho de atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica: dedução de despesas com a pesquisa na apuração do lucro líquido para o cálculo da CSLL, redução de 50% do IPI incidente sobre equipamentos, máquinas, aparelhos, acessórios e ferramentas destinados à pesquisa, depreciação integral desses bens no próprio ano da aquisição, amortização acelerada dos dispêndios relativos à aquisição de bens intangíveis e redução a zero da alíquota do imposto de renda retido na fonte nas remessas efetuadas para o exterior destinadas ao registro e manutenção de marcas, patentes e cultivares. Contudo, dentre eles não consta prevista a isenção do imposto de importação na aquisição daqueles bens.

Portanto, sob esses aspectos, a proposta contida no Código de Ciência e Tecnologia parece refletir grande parte dos anseios manifestados.

Por outro lado, percebe-se alguns aspectos naquele projeto que, a primeira vista, não denotam nenhum avanço em relação ao sistema legal hoje existente.

É como se considera o capítulo X do Projeto de Lei - PL, que trata das aquisições e contratações de bens e serviços em CT&I. Os artigos 35 a 40 daquela proposta cuidam de regulamentar as formalidades que devem revestir as aquisições de bens e serviços em valor acima de R\$ 30.000,00, cujo grau de detalhamento muito se assemelha ao processo licitatório hoje previsto na Lei 8666/93, embora a terminologia ali utilizada seja procedimento de seleção.

Essa constatação fica evidente nas descrições das providências ali exigidas antecedendo as aquisições a serem feitas pelas ECT's privadas, como elencadas abaixo:

- Seleção mediante orçamentos consistirá na obrigação de apresentação de no mínimo três orçamentos, obtidos entre interessados do ramo pertinente ao objeto a ser contratado ou adquirido, conforme plano de trabalho ou projeto básico;
- A proposta mais vantajosa, nos termos da solicitação de orçamento, será considerada a vencedora;

- Quando, por limitações do mercado, for impossível a obtenção do número mínimo de orçamentos, essa circunstância deverá ser devidamente justificada.

Para as aquisições a serem feitas pelas ECT's públicas as formalidades exigidas são mais rígidas, devendo ser precedida de Ato Convocatório (contendo dados mínimos estipulados naquele PL) e de termo de referência, necessariamente publicado no sítio eletrônico da Instituição ou da respectiva agência de fomento, e no Diário Oficial, com interregno de três a quinze dias para apresentação das propostas em envelopes lacrados.

Consta também previsto naquele Projeto de Lei, que as aquisições e contratações a serem feitas pelas fundações de apoio devem seguir o regulamento próprio ou, não o havendo, o disposto na Seleção Simplificada.

Observa-se, ainda, que o PL aqui analisado não estabelece, com clareza, se a escolha da proposta mais vantajosa para a seleção do bem ou serviço, objeto do procedimento, será feita com base no critério de menor preço (adotado atualmente pela Lei 8666/93) ou das especificações que mais atenda as necessidades da pesquisa.

Portanto, percebe-se aqui, que a ambicionada autonomia para realizar a compra ou contratação de acordo com os critérios da própria entidade gestora de recurso público para CT&I, seja ela pública ou privada, não será alcançada naquela Lei, se aprovada nesses termos. A competência e a busca por resultados hoje pleiteadas no ambiente de CT&I não estão ali garantidas.

Por outro lado, não se pode pretender que todas as expectativas em torno de uma política nacional de CT&I adequada seja consolidada em uma única lei.

Para que o marco regulatório desse ambiente satisfaça todas as necessidades pleiteadas, principalmente aquelas destacadas neste trabalho, requer-se alterações ou regulamentações em diversas leis específicas já vigentes, como é o caso da Lei do Bem.

Corroborando essa assertiva, a Relatoria da Comissão Especial da Câmara dos Deputados que analisa o Projeto de Lei 2.177/11 propôs desmembrar os vários subtemas tratados na proposta daquele novo Código (CNCTI). Assim, deverá ser elaborada uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC); um Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC); uma legislação específica de Acesso à Biodiversidade; e um projeto de lei que incorpore itens do PL 2.177/11, Lei de Inovação e outras similares.

Não se pode admitir fazer CT&I no âmbito de entidades privadas permeada de dúvidas a respeito da natureza das despesas que podem ser deduzidas no cálculo do Lucro (real ou presumido) ou sobre a questão da propriedade intelectual de projetos e empreendimentos em que o governo participa com subvenção econômica.

Da mesma forma, como abordado na conclusão do Capítulo 4, as normas aplicadas à administração pública em geral para aquisições de bens e serviços (Lei 8666/93 e Lei 10.520/2002) e para contratação de pessoal (art. 37, inciso II da Constituição Federal) não são adequadas à dinâmica das atividades de CT&I, exigindo o estabelecimento de um verdadeiro RDC – Regime Diferenciado para Contratações de bens, serviços e pessoal, numa analogia ao RDC (Lei 12.562/2011) aplicado ao PAC (Lei 11.578/2007).

A mudança institucional aqui discutida deve ser de maneira tal que, ao mesmo tempo promova um amplo espaço para os órgãos públicos e privados fazerem CT&I e adote mecanismos simples e eficientes de controle desses gastos, de modo a possibilitar que o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos seja feito, não só por órgãos legalmente incumbidos, como também pelo cidadão comum.

É preciso, mais do que nunca, reconhecer a especificidade da área de CT&I e se espelhar nos modelos que deram certo, construindo um arcabouço legal que contemple a cultura de mérito técnico-científico e a relevância social, privilegiando a autonomia, a celeridade, a excelência e a eficiência, ao invés de excesso de formalidades que comprometam o resultado.

Nesse sentido, opina Gilberto Câmara:

Vivemos numa cultura de mediocridade”, afirma Câmara. “O sistema público é incompatível com a cultura de mérito, competência e busca de resultados que a ciência precisa para se desenvolver. Ou o mérito vence essa burocracia, ou a burocracia vai acabar com o mérito da ciência e tecnologia no Brasil(...) Não dá para comprar um satélite como se compra um carro, comparando três modelos e escolhendo o mais barato. Eu quero comprar o microscópio que eu preciso para minha pesquisa, não o microscópio de menor preço que a lei de licitações me obriga a comprar”(CÂMARA, 2013b).

Todas as situações descritas nesta seção ilustram a necessidade urgente de, dando continuidade à implantação do modelo gerencial do Estado, promover alterações dos marcos legais que hoje parametrizam as atividades de CT&I, sem perder de vista a transparência que possibilita o controle social dos resultados, a observância aos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e economicidade e a priorização da eficiência do serviço público voltado para o bem-estar do cidadão.

Em outras palavras, é preciso que a vantagem comparativa do Estado no uso da violência (citando North) seja aplicada em benefício do progresso científico e tecnológico brasileiro previsto no artigo 218 da Constituição Federal.

5.2 – Tribunais de Contas e o novo enfoque na fiscalização de gestão pública de CT&I.

A pesquisa aqui desenvolvida e demonstrada neste trabalho colocou em dúvida a adequação e a razoabilidade do modelo atual de fiscalização da gestão pública de CT&I, adotado pelos Tribunais de Contas, em detrimento do atendimento do real interesse da sociedade, considerando que o cidadão almeja, antes de tudo, o bem estar social proporcionado pelo progresso tecnológico. Da mesma forma, ficou evidenciado que, na prática, não há um único modelo ideal ou perfeito

Não se pode prescindir da função de juiz das entidades fiscalizadoras, como um importante mecanismo de combate a abusos e desperdícios de dinheiro público, a exemplo do que se vê no âmbito das EFS de outros países, como por exemplo, da França e da Itália, demonstrado nas sub seções 2.4.2.1 e 2.4.2.2 deste trabalho.

Tampouco se pode ignorar que, como demonstrado em seções anteriores, o controle externo sobre a área de CT&I deve ser na exata medida que não iniba as ações dos seus gestores públicos, a ponto de desacelerar o progresso técnico e científico do país.

Daí que, numa rápida reflexão, conclui-se que o caminho do meio é a melhor escolha para se obter um equilíbrio nessa questão cabendo, apenas, localizar as suas “coordenadas” no universo das modalidades de auditorias hoje existentes. Uma possibilidade é a auditoria operacional (ou de desempenho), tema explorado na seção 5.2.4.

Antes, porém, de aprofundar nessa discussão, como é a proposta deste capítulo, importante examinar o nível da administração pública brasileira inserida no cenário mundial, a fim de, identificando os seus pontos fracos, delinear o tipo de fiscalização que o país necessita atualmente. Como ensina Dromi “[...] uma parte significativa do dever de controle se vincula a versatilidade e a predisposição que devem mostrar os responsáveis por colocá-lo em prática. O controle publico tem que seguir as necessidades concretas da sociedade”. (DROMI, 2005:20).

5.2.1 Qualidade de Governança do Brasil – identificando os pontos fracos.

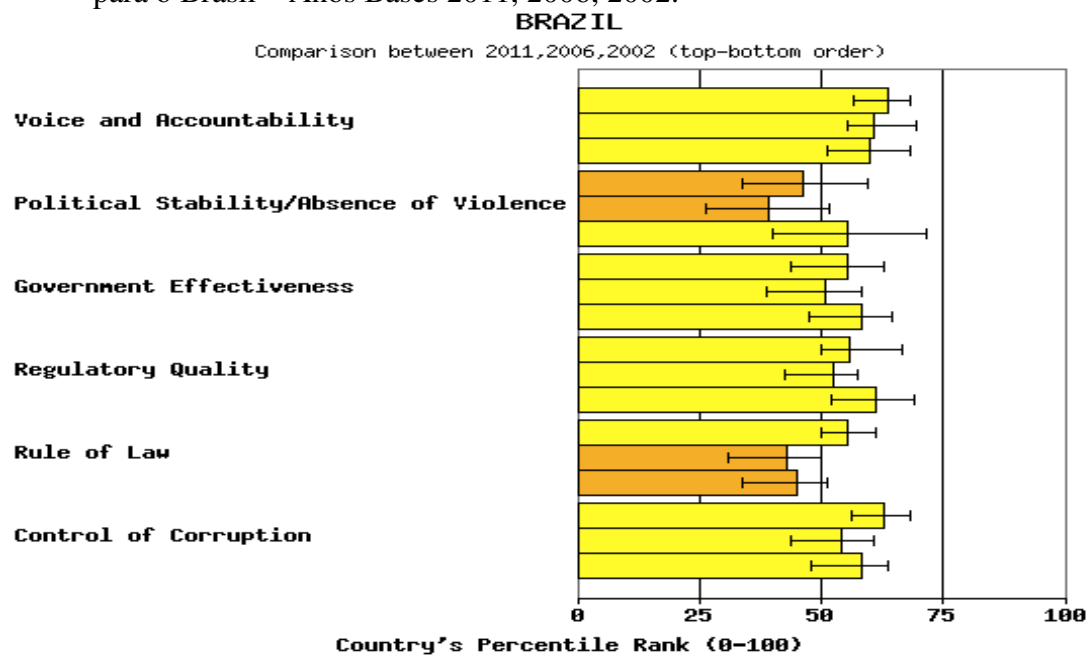
Indicadores significativos nesse segmento são aqueles divulgados pelo Banco Mundial e denominados Indicadores de Governança Mundial (Worldwide Governance Indicators-WGI)³⁴. Na definição do Banco mundial, a Governança consiste nas tradições e instituições pelas quais a autoridade de um país é exercida, incluindo o processo de seleção, monitoramento e substituição dos governos, sua capacidade de formular e implementar políticas sólidas de forma eficaz, e o respeito dos cidadãos e do estado pelas instituições que governam as interações econômicas e sociais entre eles.

³⁴ Disponível em: http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp

Segundo o Banco Mundial, os indicadores WGI representam um conjunto de dados de pesquisa obtidos de fontes de institutos de pesquisa, organizações não-governamentais, organizações internacionais e empresas do setor privado que resumem as opiniões sobre a qualidade da governança fornecidas por empresas, cidadãos e especialistas, entrevistados em 213 países industrializados e em desenvolvimento e se dividem em 06 indicadores: *voice e accountability*; estabilidade política e ausência de violência; eficácia do governo; qualidade regulatória; Estado de Direito; controle de corrupção.

Para efeito de comparação, representa-se nos gráficos 1 e 2 a evolução da qualidade de governança do Brasil e a dos Estados Unidos da América - USA, em relação a esses critérios, abrangendo os períodos de 2002, 2006 e 2011.

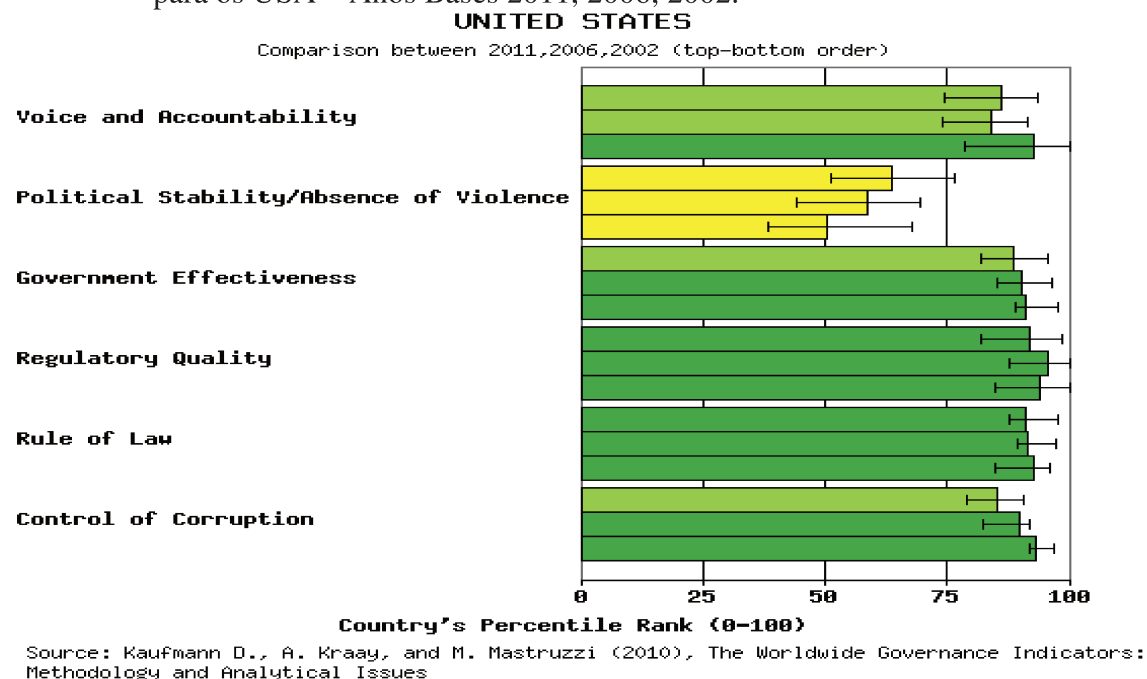
Gráfico 1 - Indicadores de Governança Mundial (Worldwide Governance Indicators-WGI) para o Brasil – Anos Bases 2011, 2006, 2002.



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues

Fonte: Banco Mundial.

Gráfico 2 - Indicadores de Governança Mundial (Worldwide Governance Indicators-WGI) para os USA – Anos Bases 2011, 2006, 2002.



Fonte: Banco Mundial.

Da análise dos dados endógenos, bem como da comparação entre esses 02 países, pode-se obter algumas conclusões:

- Todos os critérios indicam que o nível de governança dos USA está em melhor posição do que a do Brasil;
- Houve uma sensível melhora na qualidade de governança do Brasil em 2011, comparativamente a 2002, em relação aos critérios de: *voice e accountability*, estado de direito e controle de corrupção.
- A qualidade de governança do Brasil em 2011 está em nível inferior a do exercício 2002, em relação aos critérios de: estabilidade política e ausência de violência; eficácia do governo; qualidade regulatória.

Especificamente em relação ao critério “controle de corrupção”, em que pese significativas melhoras verificadas na posição do Brasil de uns anos pra cá, se o compararmos à nível mundial, tomando como base o ano 2011, verifica-se que, dentre os 213 países avaliados pelo Banco Mundial, ele se insere na 63^a posição.

No quadro 19 consta representada resumidamente a posição de alguns países da Europa e da América do Sul, em grau decrescente de melhor avaliação, naquele ano.

Quadro 19 – Rank de alguns países avaliados sob o critério “Controle de Corrupção”, pelo WGI Worldwide Governance Indicators – Ano base 2011

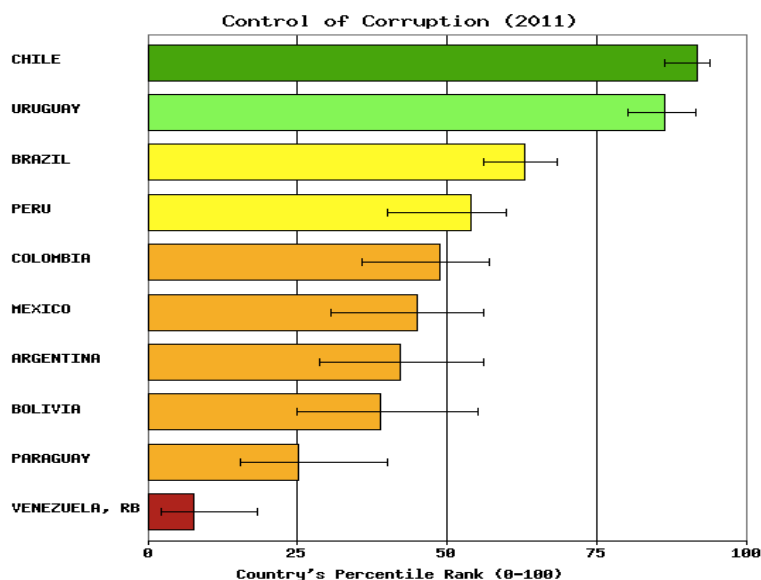
País	Posição no Rank	Variação Percentual de Controle (%)
Dinamarca	100 ^a	96 a 100
Nova Zelândia	100 ^a	96 a 100
Finlândia	100 ^a	96 a 100
Suécia	100 ^a	96 a 100
Alemanha	93 ^a	89 a 95
Chile	92 ^a	86 a 94
United Kingdom	91 ^a	86 a 94
França	91 ^a	84 a 94
Uruguai	86 ^a	80 a 92
USA	85 ^a	79 a 91
Brasil	63 ^a	56 a 58
Itália	57 ^a	47 a 66
Peru	54 ^a	40 a 60
Colômbia	49 ^a	36 a 57
México	45 ^a	31 a 56
Argentina	42 ^a	29 a 56
Bolívia	39 ^a	25 a 55
Paraguai	25 ^a	16 a 40
Venezuela	15 ^a	8 a 2

Fonte: Banco Mundial

A construção do índice de controle de corrupção, no Brasil, foi feita com base em 21 indicadores individuais, tais como: GCB (Transparency International Global Corruption Barometer Survey), GWP (Gallup World Poll), GII (Global, Integrity Index), IPD (Institutional Profile Database) e outros.

Comparativamente com alguns países da América do Sul, o Brasil se insere numa melhor posição nesse critério, como demonstrado no gráfico 3.

Gráfico 3 – Controle de Corrupção - Indicadores de Governança Mundial WGI para Países da América do Sul – Ano Base 2011



Fonte: Banco Mundial.

Evidentemente que o indicador reflete a prática de corrupção em todas as esferas, seja na área privada ou na pública. O enfoque neste trabalho será a corrupção verificada no setor público, cujo conceito encontra uma diversidade de definições, optando-se por adotar a da OCDE:

O suborno é uma forma específica de corrupção que pode ser definida como o ato voluntário de dar algo com valor para influenciar o exercício de funções públicas, fazendo algo de forma incorreta ou deixar de fazer qualquer coisa que devia ser feita dentro do âmbito dos poderes de autoridade que são inerentes ao cargo exercido. (OCDE, 2009).

Uma variedade de estudos sobre as consequências da corrupção para o desenvolvimento econômico de uma país deixa claro que essa prática afeta negativamente a taxa de investimento, inflação, comércio internacional, qualidade de infraestrutura pública, indicadores educacionais e de saúde (taxa de mortalidade infantil e média de anos de escolaridade, por exemplo).

Por não se tratar de um problema local, mas uma realidade de alcance mundial, a preocupação com o seu controle tem sido objeto de debates em diversos eventos no plano internacional.

Nesse sentido, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (UNODC, 2004), cuja Resolução n. 58/4 da assembleia geral reunida em Outubro de 2003, assim estabelece em seus artigos 5 e 6:

Capítulo II – Medidas preventivas

Artigo 5. Políticas e práticas de prevenção da corrupção

2. Cada Estado Membro, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, formulará e aplicará ou manterá em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção que promova a participação da sociedade e reflitam os princípios do império da lei, a devida gestão dos assuntos públicos e dos bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de prestar contas.

Artigo 6. Órgão e Órgãos de Prevenção à Corrupção

1. Cada Estado Membro, em conformidade com os princípios fundamentais de seu sistema jurídico, assegurará a existência de um ou mais órgãos, conforme o caso, para prevenir a corrupção por meios tais como:
 - a) A implementação de políticas que são referenciados no artigo 5 ° da presente Convenção e, quando necessário, supervisionar e coordenar a implementação dessas políticas;
 - b) Aumentar e disseminar o conhecimento sobre a prevenção da corrupção.
2. Cada Estado Membro concederá ao órgão ou órgãos referidos no parágrafo 1 do presente artigo a independência necessária, de acordo com os princípios fundamentais do seu sistema jurídico, para permitir desempenhar as suas funções de forma eficaz e sem nenhuma influência indevida. Devem ser proporcionados os recursos materiais e conhecimentos que são necessários, bem como a capacitação desse pessoal exigida para o desempenho das suas funções.

Portanto, embora uma ocorrência comum no cenário internacional, o grande diferencial entre os países está nos mecanismos de controle por eles adotados, no sentido de coibir tal prática.

Em que pese um aumento no controle da corrupção em 2011, no Brasil, segundo a avaliação do Banco Mundial, as notícias veiculadas na mídia confirmam que a ocorrência de fraudes em relação ao uso do dinheiro público neste país, vem se arrastando por longas datas e ainda permanece.

Daí ficar demonstrada ser imprescindível que a atuação dos Tribunais de Contas seja pautada também na fiscalização do bom e regular emprego do erário em todos os segmentos da sua jurisdição, representando um dos mecanismos adotados pelo Estado Brasileiro em obediência ao disposto na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção – UNODC aqui citada.

5.2.2 Tribunais de Contas e limites de atuação - Uma análise crítica sob o enfoque de Ativismo Judicial

Das manifestações obtidas do ambiente da ciência e tecnologia comentadas na seção 3.2 deste trabalho percebe-se que não é a existência, em si, do controle, que está sendo contestada, mas o “como” esse controle está sendo aplicado, especialmente os pontos destacados no escopo das auditorias e as diferentes leituras da legislação feitas pelos membros dos Tribunais de Contas.

Muitas das falas dos gestores transcritas neste trabalho, especialmente nas seções 3.2.1 e 3.2.2, questionam, inclusive, a competência dos Tribunais de Contas para interpretar alguns dispositivos legais, como ocorre nos textos dos seus julgamentos das gestões de CT&I, sugerindo aqueles manifestantes estar ocorrendo o que se pode denominar de expansão de autoridade.

Esse tipo de abordagem sobre a atuação dos Tribunais é bastante relevante à finalidade desta pesquisa, justificando reproduzir aquelas manifestações mais uma vez, neste trabalho:

“Eu acho que o cerne da nossa questão aqui efetivamente é fazer a discussão: Até onde o Tribunal de Contas vai com relação a esse conceito de legislar e até onde essas fundações podem ir. Porque eu acho que está havendo a meu ver está havendo uma intromissão, se a palavra for forte, mas eu acho que é a primeira que me veio aqui nesse momento sem quer fazer nenhuma crítica ao Tribunal de Contas, com relação a quem efetivamente pode cumprir a legislação e de que maneira nós podemos trabalhar (...)

Quer dizer, eu acho que o Tribunal está legislando. Esse é o papel do Congresso, esse é o papel da Câmara, esse é o papel do Senado. Ele a meu ver exacerbou das suas prerrogativas.

Eu acho que o Congresso Nacional tem que fazer uma discussão a respeito do papel do Tribunal de Contas, respeitando os princípios de moralidade ética, de lisura, de licitação pública, mas eu acho que está havendo um excesso por parte do Tribunal de Contas.

Pelo que tudo que foi dito é evidente o conflito entre as interpretações do TCU e a Legislação existente. A Legislação pode mudar, mas ela tem que mudar aqui no Parlamento. [...]”. (SENADO FEDERAL, 2009).

Poderia dessa leitura entender que, especificamente sob o enfoque dessa alegada “intromissão”, a postura acima questionada representa um tipo de ativismo judicial dos Tribunais de Contas, reproduzindo o que controvertidamente ocorre no poder judiciário?

Esse termo, comumente utilizado para se referir às determinadas ações do poder judiciário, decorre da ameaça ao princípio constitucional da separação dos poderes.

As definições para ativismo judicial são muitas, porém, para não delongar nesse tema, por não ser esse o propósito deste trabalho, buscou-se o conceito adotado por Gilmar Mendes ³⁵

A expressão “ativismo judicial” geralmente é associada a um juízo negativo de que o Judiciário está extravasando os limites, está produzindo decisões fora dos paradigmas ortodoxos, está usurpando atribuições de outros Poderes, como o Legislativo ou Executivo.

Na prática, a ocorrência de ativismo judicial é assim explicado por Almeida (2011):

Ante a omissão legislativa, o STF tem sido chamado a se pronunciar sobre determinadas matérias que caberiam ao Legislativo regulamentar. Por vezes, o STF não se limita a declarar a omissão legislativa, indo além do que a dogmática legalista tradicional convencionou ser o papel do Judiciário, qual seja, a subsunção do fato à norma, e ante a imposição de obrigações aos outros poderes e aos administrados em geral, a doutrina diz que há intromissão indevida do Judiciário nos demais Poderes da República, ferindo os princípios da separação dos poderes, a democracia e o estado democrático de direito. (ALMEIDA, 2011).

Em defesa do STF, o voto do Ministro Celso de Mello³⁶, cujo trecho se reproduz:

³⁵ Trecho da entrevista “Conversas Acadêmicas: Gilmar Mendes e a Jurisdição Constitucional” no Blog “Os Constitucionalistas” em 24/03/2010. Disponível em: <http://www.osconstitucionalistas.com.br/conversas-academicas-gilmar-mendes-e-a-jurisdicao-constitucional-ii>). Acesso em 17/06/2013.

³⁶ Voto proferido pelo Ministro Celso de Mello na ADI 4277/DF, Relator Ministro Ayres Britto, Requerente: Procurador-Geral da República, D. J. 14/10/2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628635>. Acesso em: 15/10/2011.)

Nem se alegue, finalmente, no caso ora em exame, a ocorrência de eventual ativismo judicial exercido pelo Supremo Tribunal Federal, especialmente porque, dentre as inúmeras causas que justificam esse comportamento afirmativo do Poder Judiciário, de que resulta uma positiva criação jurisprudencial do direito, inclui-se a necessidade de fazer prevalecer a primazia da Constituição da República, muitas vezes transgredida e desrespeitada, como na espécie, por pura e simples omissão dos poderes públicos. (...) Práticas de ativismo judicial, embora moderadamente desempenhadas pela Corte Suprema em momentos excepcionais, tornam-se uma necessidade institucional, quando os órgãos do Poder Público se omitem ou retardam, excessivamente, o cumprimento de obrigações a que estão sujeitos, ainda mais se tiver presente que o Poder Judiciário, tratando-se de comportamentos estatais ofensivos à Constituição, não pode se reduzir a uma posição de pura passividade.

Com efeito, as lacunas verificadas nas legislações que regulamentam as atividades de CT&I, e analisadas neste trabalho, tem exigido dos Tribunais de Contas a colmatação de tais omissões precedendo os seus julgamentos proferidos sobre aquelas gestões.

Esse desenho me parece ser um legítimo caso no qual o poder legislativo falhou na sua atuação de legislar, editando normas pouco claras e/ou divergentes entre si e, em decorrência, ao Tribunal de Contas não lhe resta outra opção a não ser dar uma solução requerida ao caso, qual seja, suprir a lacuna existente. Por isso, o cuidado a ser tomado é de que, nas situações que exigem as interpretações originadas daquelas EFS não fiquem configuradas em novas hipóteses normativas, o que, aí sim, caracterizaria exorbitância de poder.

Por outro lado, falhas nos marcos regulatórios sempre existirão e não há como pretender que as instituições brasileiras alcancem o patamar da perfeição; dessa maneira, uma outra alternativa que deve ser considerada pelos Tribunais de Contas durante as suas fiscalizações é a de que, diante de dúvidas interpretações sobre um mesmo dispositivo, aquela adotada pelo gestor auditado, se revestida de razoabilidade, não significa necessariamente um descumprimento legal e assim deve ser respeitada.

Tais reflexões não tem a pretensão de responder com precisão a pergunta formulada no início deste tema, mas apenas encorajar um debate a respeito, com o objetivo de alicerçar as mudanças no âmbito da gestão pública de CT&I propostas neste trabalho, notadamente neste capítulo, quer no arcabouço legal, quer no modelo de fiscalização dos Tribunais de Contas.

5.2.3 Tribunais de Contas e o Modelo de fiscalização – Novas tendências de *oversight*

Se por outro lado a função de juiz se mostrou relevante para que os Tribunais de Contas possam garantir a correta aplicação do erário, por outro o papel de coadjuvante da administração pública na busca de sua eficiência, especialmente na área de CT&I, como aquele desempenhado pelo NAO e GAO, demonstra ser igualmente imprescindível.

Caldas (2001) assevera que, embora o artigo 218 da Constituição Federal confira ao Estado brasileiro o papel de articulador, promotor e incentivador, a ação estatal ainda persiste fortemente no papel regulador e fiscalizador, e assim propõe:

As preocupações legítimas do *aparatus* de controle do Estado deveriam ser abordadas, não através das normas de execução orçamentária/ financeira rígidas e pelas atividades de fiscalização tipo contábil, mas através do desenho de mecanismos inteligentes de gestão com o devido grau de transparência, utilizando os meios modernos de acesso à informação.

Com isto, evitar-se-ia a ação fortemente inibidora dos mecanismos de controle do Estado, que restringe o avanço científico e tecnológico do Estado e a capacidade de inovação do país. (CALDAS, 2001:6).

O exame das manifestações externalizadas pelos membros do TCU, seja em eventos ou nas decisões e deliberações originadas do seu colegiado, denota algumas discretas mudanças, há algum tempo, na percepção daquela EFS sobre a eficácia da auditoria hoje adotada por elas.

Em 2002, o TCU já assinalava para a necessidade de mudanças nos modelos de fiscalização até então adotadas por aquela Entidade, como se vê em trecho da palestra proferida pelo Ministro Valmir Campelo³⁷:

³⁷ “As Fundações de Apoio às universidades no Contexto do Controle Externo”. Palestra proferida pelo Ministro do TCU Valmir Campelo no 1º Seminário A Universidade de Brasília e Suas Fundações de Apoio:

Lembro que está em processo mudança significativa nas ações fiscalizatórias do TCU a partir da Constituição de 1988. O Tribunal se propõe adequar-se à atualidade e a posicionar-se acerca da operacionalidade da entidade fiscalizada. Suas auditorias operacionais deverão examinar o que é, em face do que deveria ser. Essa mudança está em processo, implicando em nova postura do Tribunal em relação às entidades jurisdicionadas e na prevalência do aspecto material sobre o formal. Assim, os atos gerenciais serão examinados à luz dos princípios a eles aplicados e não somente da projeção da letra da lei, objetivando interpretação mais elástica dos resultados de uma gestão. Crê-se que essa nova orientação do Controle Externo a cargo do Tribunal resulte melhoria substancial na avaliação dos atos de gestão e dos resultados da ação estatal.

Em decisão mais recente, referindo-se aos contratos de gestão formalizados pelo Poder Público com as OS, o Pleno do TCU determinou à Segecex a substituição do modelo de fiscalização adotado às entidades privadas, como se verifica na leitura de trecho do Acórdão TCU n. 3041/2011-P, de 10/11/2010 (processo n. TC 027.747/2010-7), abaixo:

9.7.1. **adote providências no sentido de que seja elaborado roteiro específico para a análise de contas apresentadas pelas entidades públicas ou privadas que tenham contrato de gestão** firmado com a União, delineando o foco do controle a ser mantido por este Tribunal, **com fulcro no confronto entre a legislação específica de cada modelo de entidade** (organização social, agência executiva etc.) e a Lei Orgânica desta Casa.

9.7.2. concomitantemente à ação acima descrita, mas de forma prioritária, **desenvolva modelo adequado de apresentação das informações sobre a gestão dessas entidades nas contas dos órgãos ou entidades contratantes**, detalhando o demonstrativo hoje solicitado no âmbito das decisões normativas pertinentes, a exemplo da Parte “C”, Anexo II, da Decisão Normativa nº 107, de 2010, **de modo a possibilitar a substituição, de forma segura, do modelo de fiscalização ora adotado por esta Corte de Contas no caso das entidades de natureza privada, qual seja, de julgamento das contas ou de análise do relatório de gestão; (destacou-se).**

Contudo, ainda não foi constatada a materialização daquelas providências, qual seja, a substituição do modelo atual de fiscalização para as entidades de natureza privada. Ao contrário, da análise realizada em algumas decisões mais recentes proferidas pelo TCU sobre as prestações de contas de OS contratada pelo MCTI, verifica-se que as determinações nelas constantes não denotam nenhum tratamento diferenciado nas fiscalizações e convergem para a glosa de valores e o seu consequente desconto das parcelas futuras a serem repassadas à OS e, ainda, para providências de ordem interna daquelas organizações, relacionadas à execução de recursos públicos.

Outra evidência de que começa a disseminar a ideia de um novo modelo de auditoria na gestão de CT&I pode ser vista mais recentemente no trabalho realizado pelo TCU semelhante aos empreendidos por algumas EFS de outros países, como o NAO e o GAO, comentados neste trabalho.

Por meio da sua equipe de auditoria, o TCU elaborou um relatório de levantamento sobre as Políticas de CT&I no Brasil e sobre o papel exercido pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). A fiscalização autuada sob o n. TC-002.105/2012-8³⁸ teve a finalidade de examinar de que maneira os fundos setoriais contribuem para o alcance dos objetivos da política e dos planos na área da CT&I.

Para tanto, a equipe de auditoria analisou o processo de elaboração da principal política de C, T & I do governo federal – a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI 2012- 2015) –, tendo identificado os atores envolvidos, os estudos que embasaram sua elaboração e os pressupostos utilizados para a definição de problemas, objetivos, indicadores e metas e identificaram os principais desafios da Finep em aperfeiçoar sua gestão e a operacionalização de seus instrumentos de fomento à C, T & I.

Além disso, os técnicos do Tribunal deram ênfase à execução orçamentária e financeira das despesas relacionadas aos fundos setoriais administrados pela Finep e, em complemento, levantaram dados acerca das deduções e desvinculações de receitas incidentes sobre os recursos arrecadados, de forma a demonstrar o montante efetivamente à disposição de cada Comitê Gestor para aplicação em projetos diretamente associados à sua área de interesse.

Como expressado no voto do Ministro Relator,

... o trabalho atingiu os objetivos traçados e também considero que, com os dados ora obtidos, **a atuação desta Corte de Contas poderá ser mais bem direcionada e produzir resultados que contribuam para o aperfeiçoamento das políticas públicas em C, T & I** e, especificamente, para a gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e da Finep e para a operacionalização de seus diversos instrumentos de fomento. (*destacou-se*). (TCU, 2012b)

³⁸ Disponível em:

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/ciencia_tecnologia/FINEP.pdf

Em consequência, o Plenário daquele Tribunal proferiu o Acórdão n. 2000/2012, de 01/08/2012, determinando o encaminhamento daquele relatório à Secretaria de Macroavaliação Governamental, de modo a subsidiar futuras ações de controle nas políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação e na operacionalização de seus instrumentos de fomento.

Na prática, pode-se dizer que essas mudanças ainda permanecem apenas no plano de “percepções” do TCU, sem nenhuma aplicação efetiva nos modelos de auditoria ora adotados para a fiscalização da gestão pública de CT&I.

Para essa área, empreender estudos sobre a atividade governamental, identificando as fraquezas e os pontos fortes da gestão e apresentando soluções, podem representar mecanismos muito mais eficientes para atingir o propósito a que se destina as EFS, à exemplo do que se viu no escopo dos trabalhos do NAO e GAO.

Desse modo, os trabalhos daquelas entidades fiscalizadoras, principalmente no segmento da administração pública de CT&I, mostra-se particularmente mais produtiva, pois há nesse comportamento, não um juiz, mas um parceiro que busca alcançar o bem comum.

No Brasil, a natureza das manifestações colhidas de gestores de CT&I e comentadas na seção 3.2 deste trabalho referentes ao modelo atual de fiscalização nessa área adotado pelos Tribunais de Contas confirma a hipótese formulada na seção 3.1: na tentativa de desempenhar a sua competência constitucional, o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas prejudica a atribuição do Estado estabelecida no art. 218 da Carta Magna, qual seja, a de promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica.

A situação aqui delineada é, no mínimo, paradoxal, na medida em que Poder Público, ao mesmo tempo em que adota mecanismos para acelerar a transformação tecnológica e o desenvolvimento do país, atua como um freio nesse processo quando um dos seus representantes (Tribunais de Contas) entra em cena.

A proposta contida neste capítulo é a de que os Tribunais de Contas, como parte integrante do SNI demonstrada no decorrer desta investigação, possam contribuir para o esforço nacional de capacitação para a CT&I no país.

Por isso, a pesquisa aqui empreendida resultaria incompleta se não concluí-la com algumas sugestões voltadas para esse fim.

5.2.4 Auditoria de Desempenho para gestão pública de CT&I - Rompendo paradigmas

Para se obter o modelo ideal de controle dos Tribunais de Contas necessário, antes, revisar os tipos regulares de auditoria utilizados por aquelas Entidades Fiscalizadoras, como constam descritos na sub seção 2.5.3 deste trabalho, aprofundando em suas definições e técnicas: a auditoria de conformidade e auditoria operacional.

Auditoria de conformidade (ou de regularidade) é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial (TCU, 2010a).

Nesse contexto, o exame procedido durante a execução de uma auditoria de conformidade se preocupa em confirmar se a situação fática encontrada no jurisdicionado, seja em escopo amplo ou restrito, está de acordo com os comandos normativos que a regulam. As conclusões assumem a forma de opinião concisa e de formato padronizado sobre demonstrativos financeiros e sobre a conformidade das transações com leis e regulamentos, ou sobre temas como a inadequação dos controles internos, atos ilegais ou fraude. Daí advém as aplicações de sanções, pelo colegiado do TCU, quando o resultado encontrado corresponde a uma não conformidade (TCU, 2010b).

Esse tipo de auditoria é a mais utilizada no âmbito dos Tribunais de Contas do Brasil e tem se mostrado eficaz em fiscalizações por eles realizadas em atividades de outras naturezas da administração pública, que não a de CT&I como demonstrado neste trabalho.

Por sua vez, auditoria operacional ou auditoria de desempenho como consta denominada nas ISSAI - International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI 300, 400, 200) elaboradas pela INTOSAI (INTOSAI, 2013), consiste num exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública e fornecer novas informações, ideias e análise ou, se o caso, recomendações.

Naquela auditoria, os assuntos não estão limitados a programas específicos, entidades ou fundos e podem incluir temas como a prestação de serviços ou efeitos das legislações colocando, assim, foco especial nos cidadãos.

No âmbito do TCU, sobre o assunto cita-se o Manual de Auditoria de Desempenho, de 1998. Mais tarde, aquele Tribunal editou o Manual de Auditoria Operacional, cuja última revisão é de 2010, ressaltando que o termo auditoria operacional é utilizado naquele documento como sinônimo de auditoria de desempenho (*performance auditing*) e que o seu conceito é baseado nas diretrizes estabelecidas no ISSAI - International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI 3000, 400, 200) elaborada pela INTOSAI (TCU, 2010b:11).

Segundo aquele documento do TCU, as auditorias operacionais tem por finalidade promover o aperfeiçoamento da gestão pública, possuindo características próprias que as distinguem das auditorias tradicionais, principalmente das auditorias de regularidade/conformidade, que adotam padrões relativamente fixos.

Devido à variedade e complexidade das questões tratadas, as auditorias operacionais possuem maior flexibilidade na escolha de temas, objetos de auditoria, métodos de trabalho e forma de comunicar as conclusões de auditoria e empregam ampla seleção de métodos de avaliação e investigação de diferentes áreas do conhecimento, em especial das ciências sociais.

Submetida a apreciação do pleno dos Tribunais de Contas, a decisão resulta em recomendações à gestão auditada. Conforme destacado no referido Manual (TCU, *op. cit.* p. 14), o apoio e a colaboração do gestor e a sua equipe identificando as áreas relevantes a serem examinadas são fundamentais para o processo e favorece a apropriação dos resultados da auditoria e a efetiva implementação das recomendações propostas.

Uma outra caracterização de auditoria de desempenho é feita por Gomes (2002) que a define como um conjunto de procedimentos técnicos e métodos de investigação utilizados por instituições centrais de controle da administração pública para obtenção, processamento e disseminação de informações relevantes de revisão e avaliação de atividades, projetos, programas, políticas e órgãos governamentais quanto a aspectos de economia, eficiência e efetividade, boas práticas de gestão, equidade, alcance de metas, capacidade de gerenciamento de desempenho, informações de desempenho, entre outros critérios orientados para o resultado da atuação pública (GOMES, 2002:41).

Nesse momento, necessário examinar os tipos de auditorias de desempenho exercidos pelas EFS – Entidades Fiscalizadoras Superiores no cenário internacional.

Importante fonte dessa informação é o Simpósio realizado em 06 e 07 de Junho de 1995, em Paris, sob a responsabilidade do Serviço de Administração Pública (Public Management Service – PUMA) da OECD e presidido por Inge-Britt Ahlenius, Auditor-Geral do Suécia, tendo por finalidade identificar em que medidas as reformas administrativas influenciaram a ampliação do escopo de auditoria das EFS dos países membros daquela Organização.

Naquele evento, do qual participaram especialistas em controle governamental dos países membros, foram debatidas as questões de gestão de desempenho e *accountability* no setor público, cujo resultado foi consolidado num documento denominado “Performance Auditing and the Modernisation of Government” (OCDE, 1996), preparado e publicado por David Shand, responsável pela organização do Simpósio.

Dentre os *papers* que integram aquele documento, consta um artigo de Shand e Anand (Shand e Anand, 1996:57-78), que analisa o resultado das respostas encaminhadas por EFS de 17 países membros consultados previamente a realização do evento, sobre as auditorias de desempenho por eles realizadas em setores, de forma geral, cuja síntese dos expedientes integra o apêndice do referido artigo (Ibid. p. 79-102).

Tomando por base as respostas encaminhadas por aquelas IFES, Barzelay (2002) identifica 07 tipos de auditoria de desempenho (ou subcategorias) realizadas pelos países membros da OCDE: Auditoria de eficiência, de efetividade, de capacidade de gerenciamento de desempenho, de informações de desempenho, de avaliação de risco, de revisão da melhor prática de gestão e de revisão geral da gestão (BARZELAY, 2002:18).

No quadro 20 consta reproduzido o resultado da análise de Barzelay, no qual fica evidenciado que as auditorias de eficiência são as mais frequentes dentre os países consultados, seguidas pelas auditorias de capacidade de gerenciamento de desempenho e pelas auditorias de efetividade de programa; as auditorias de informação de desempenho são realizadas por um número mais reduzido de órgãos de auditoria.

Para Barzelay (2002) “[...] esse padrão de frequência observado guarda alguma consistência com as teorias mais comuns de comportamento burocrático que enfatizam a resistência às mudanças institucionais e a preferência por autonomia organizacional. O autor destaca que a preferência pela auditoria de eficiência em todas as EFS consultadas, à exceção daquelas pertencentes a países mais legalistas, pode ser explicada no fato de que a sua adoção não implica em reformulação radical da missão, do papel e da estratégia organizacional e na crença de que esse modelo não abala a sua autonomia institucional.

Quadro 20 – Principais tipos de auditoria de desempenho, por país da OCDE

País	Auditoria de eficiência	Auditoria de efetividade de programa	Auditoria de capacidade de gerenciamento do desempenho	Auditoria de informações de desempenho
Austrália	√	√	√	
Canadá	√		√	
Finlândia	√		√	√
França	√	√		
Alemanha	√	√	√	
Irlanda	√		√	
Holanda	√	√	√	
Nova Zelândia	√			√
Noruega	√		√	
Portugal*				
Suécia	√	√	√	√
Reino Unido	√	√		
Estados Unidos	√	√	√	

OBS.: * Conforme nota do autor, com base na resposta da EFS de Portugal, aparentemente aquela entidade não realiza auditoria de desempenho. A ausência de manifestação por parte de alguns países-membros pode indicar que a auditoria de desempenho não é realizada pelos órgãos centrais de auditoria na Dinamarca, Grécia, Itália, Japão, República da Coreia, México, Espanha e Turquia

Fonte: Barzelay (2002:18).

Um outro importante aspecto a ser observado naquela pesquisa sintetizada no quadro 20 é o de que a utilização da auditoria de desempenho (equivalente a operacional aqui tratada) é observada com mais frequência nas EFS – Entidades Fiscalizadoras Superiores de países que adotam o Sistema de Auditor Geral, como é o caso do NAO e GAO (vistos na seção 2.4.1 deste trabalho), a Agência Nacional de Auditoria da Suécia, do Escritório do Auditor-Geral do Canadá, da Finlândia, Irlanda, Nova Zelândia e Noruega.

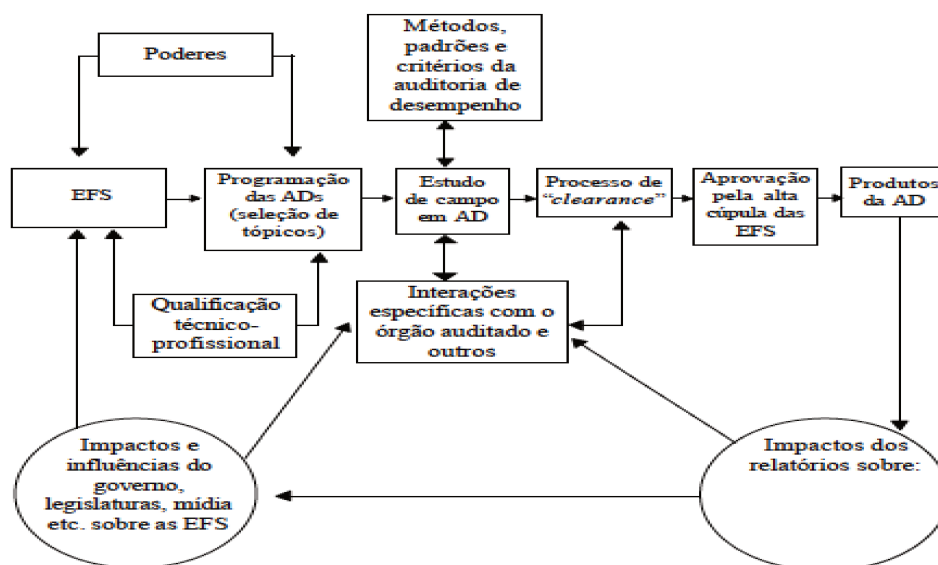
Das EFS consultadas e que realizam auditoria de desempenho, apenas 03 países são integrantes do Sistema de Tribunal de Contas: a Corte de Contas da Alemanha, da Holanda (que realizam as três mais frequentes: eficiência, capacidade de gerenciamento de desempenho e efetividade de programa) e da França (eficiência e efetividade de programa).

Barzelay finaliza a pesquisa concluindo que a questão que se impõe aos órgãos que realizam auditorias de desempenho é definir como devem avaliar as organizações e os programas, e não se devem fazê-lo e que o trabalho abre novas perspectivas de análise da implementação de auditorias de desempenho, dentre elas “ [...] a condução de auditorias de desempenho de forma a maximizar a probabilidade de mudança nas organizações auditadas e, dessa forma, contribuir para a melhoria do desempenho no setor publico”. (Ibid. p. 23-29).

Utilizando-se do modelo insumo-produto, Gomes representa a auditoria de desempenho no contexto de gerenciamento público na figura 4 e identifica os principais fatores da cadeia (GOMES, 2002:53):

- insumos: competências das EFS, habilidades profissionais etc.;
- processo: trabalhos de campo, aplicação de técnicas e métodos etc.;
- produto: relatório de auditoria, recomendações determinações; e
- impactos: melhorias, aumento da transparência, accountability democrática etc.

Figura 4 - Processo de Auditoria de Desempenho



Fonte: Gomes (2002:53)

No Brasil, a prática de auditoria de desempenho ainda não está disseminada no meio das EFS, especialmente no âmbito dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, os quais utilizam mais comumente a auditoria de conformidade, com enfoques de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial nas unidades administrativas.

Segundo o TCU, a opção por auditorias de regularidade ou operacional “ [...] dependerá do objetivo prevalecente em cada trabalho de auditoria, já que elas constituem parte de um mesmo todo da auditoria governamental e, às vezes, integram o escopo de um mesmo trabalho de auditoria” (TCU, 2011:15).

Em programas de ciência e tecnologia, observou-se que o TCU realizou auditoria operacional de forma esporádica e, ainda, alguns levantamentos em órgãos integrantes da CT&I (como é o caso da Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação - Setec/MCT e Finep/MCT-Processo TC-028.369/2009-8) que resultaram em recomendações, determinações de naturezas formais e monitoramento futuro da implementação das recomendações/determinações. Em sua grande maioria, a fiscalização da gestão daquela área se dá através de auditoria de regularidade/conformidade.

Em alguns Tribunais de Contas estaduais também se constata, de forma eventual, a adoção da auditoria operacional como instrumento de fiscalização realizada em alguns programas de áreas de educação, segurança, saúde e social. É o caso do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, de São Paulo, da Bahia, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Minas Gerais, Paraíba, Ceará (TCE e TCM). No Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, até esta data ainda não foi implementada a auditoria operacional no plano estratégico daquela Entidade.

Diante da constatação do paradoxo estabelecido entre a rigidez das legislações que permeiam a administração pública, a forma de fiscalização atual dos Tribunais de Contas e a necessidade de se fazer pesquisa, demonstrado no desenvolvimento deste trabalho, pode-se afirmar que a auditoria operacional/desempenho é a que melhor se aplica no controle na gestão pública de CT&I no Brasil, atuando como ferramenta de incremento do progresso técnico e científico, dada a natureza e as características que revestem esse instrumento de fiscalização.

Inclusive, a realização de auditoria operacional, pelos Tribunais de Contas, é competência garantida constitucionalmente, como se vê:

Constituição Federal

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

V - **realizar, por iniciativa própria**, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e **auditorias de natureza** contábil, financeira, orçamentária, **operacional** e patrimonial, nas **unidades administrativas dos Poderes** Legislativo, **Executivo** e Judiciário, e **demais entidades** referidas no **inciso II**; *(destacou-se)*

Somente a partir da adoção desse modelo a atividade fiscalizada poderá ser medida pelo aspecto da economia, eficiência e a efetividade, inserindo, assim, a cultura de mérito técnico-científico, de competência e de busca por resultado, tão reivindicada no ambiente de P&D e tão apropriada ao estado gerencial em implantação no país.

Nessa concepção, a proposta deste trabalho é de que os Tribunais de Contas incorporem em sua rotina de fiscalização sobre os recursos públicos aplicados em atividades de CT&I, dois tipos de auditoria:

- Auditoria operacional/desempenho para os programas e projetos/atividade específicos da CT&I e
- Auditoria de conformidade para os programas ou atividades relacionados a atividade meio, no órgão gestor de CT&I, tais como: apoio administrativo, previdência de inativos, amortização e encargos da dívida interna, cumprimento de sentenças judiciais.

O resultado esperado com a adoção do modelo aqui delineado é de que os procedimentos de auditoria aplicados a todas as áreas da ciência, tecnologia e inovação, consistam em abordar os pontos críticos da administração auditada que podem comprometer a eficiência e a economicidade da gestão, com propriedade de profissionais que dominam o assunto da atividade específica em exame, resultando em recomendações sobre providências a serem adotadas visando corrigir as distorções ali apontadas.

Para implementação do modelo de auditoria aqui proposto, uma questão que se impõe é a de que os Tribunais de Contas, utilizando-se do seu poder regulamentar previsto nas respectivas Leis Orgânicas de cada uma daquelas EFS (no TCU, art. 3º da 8443/1992), expeçam atos e instruções normativas sobre a matéria, inserindo determinações nesse sentido.

Realizar auditoria de desempenho não significa que os projetos/atividades de CT&I realizados com recurso público ficarão excluídos do escopo da fiscalização dos Tribunais de Contas quanto aos princípios constitucionais de legalidade, moralidade, impessoalidade. Porém, essa abordagem somente ocorrerá em situações específicas, por iniciativa própria, por solicitação do Poder Legislativo ou por provocação de terceiros, como em uma denúncia, por exemplo.

Além do mais, a análise do desempenho, embora com maior foco nos resultados e com menor rigor nos aspectos legais da gestão, não é independente de conformidade e, de forma alguma pode ser caracterizada como uma atividade típica, homogênea, linear, ou, com um arcabouço metodológico perfeitamente definido, inclusive quanto ao objeto de controle, os critérios de investigação e os métodos utilizados nos trabalhos (GOMES, 2002: 38).

Um aspecto a ser considerado ainda, é o grau de dificuldade encontrada nos Tribunais de Contas para que tal mudança de paradigma seja implementada, na forma proposta neste trabalho. Como assinalado por Ribeiro (2002), os Tribunais de Contas caracterizam-se por serem uma estrutura eminentemente burocrática, mas com fortes traços patrimonialistas: um, no âmbito da Secretaria do Tribunal, regido por uma lógica burocrática e outro, no âmbito do Tribunal *Strito Sensu*, com uma lógica mais próxima ao modelo patrimonial.

Essa percepção clara da existência de duas lógicas e processos decisórios distintos pode levar a sérias dificuldades de comunicação e integração da Instituição, o que dificulta, inclusive, a implementação de processos de mudança e modernização organizacional do Sistema de Controle (RIBEIRO, 2002:166).

Todos os aspectos abordados sobre a auditoria de desempenho, as novas perspectivas aqui inseridas e a adoção desse modelo na fiscalização dos Tribunais de Contas, apontam para a direção de que, como parte integrante do Sistema Brasileiro de Inovação, o papel daquelas EFS será ampliado e contribuirá para o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica do país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Examinar se a atuação das Entidades de Fiscalização Superior – EFS do país representa um obstáculo ou uma parceria no processo brasileiro de desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação foi a motivação principal que deu origem à pesquisa, resultante deste trabalho.

A primeira hipótese formulada e utilizada para nortear tal investigação foi a de que a forma adotada pelos Tribunais de Contas do Brasil para exercer a competência constitucional do controle externo na fiscalização da aplicação dos recursos públicos em atividades de CT&I, atua como um entrave ao desenvolvimento científico e tecnológico.

No processo investigatório dessa hipótese, o referencial conceitual abordado foi fundamental para entender o papel daquelas Entidades Fiscalizadoras, na condição de representante do Estado e a sua forma de inserção no Sistema Nacional de Inovação - SNI. Se por um lado, a atuação do poder público é determinante no SNI, formulando políticas específicas e eficientes e operando nas regulações do setor, como defendido por Edquist (1997) e Lundvall (1992), também ficou patente que os Tribunais de Contas são partes integrantes daquele sistema, na medida em que um ambiente propício para a CT&I depende da forma como atuam aquelas entidades, conforme verificado na análise da relação entre o dominante e dominado, na visão de Weber, descrita neste trabalho.

Sob esse enfoque, conhecer os trabalhos desenvolvidos por Entidades Fiscalizadoras de outros países, no contexto daquelas que adotam o Sistema de Auditor-Geral e o Sistema de Tribunal de Contas, demonstrou ser particularmente relevante. Os diferentes produtos originados das atuações de EFS representantes de cada um daqueles sistemas, integrantes da amostra deste trabalho, refletem os diversos impactos causados nas atividades de CT&I dos respectivos países, como descrito na seção 2.4 desta pesquisa.

Naquelas entidades fiscalizadoras estruturadas de acordo com o sistema de Auditor geral, os relatórios revestem-se de recomendações, não possuem poder coercitivo e nem resulta em aplicação de sanções. Daí não ficar evidente, na busca empreendida durante esta pesquisa, nenhuma crítica quanto a atuação daquelas entidades de controle, externalizada pelos órgãos auditados.

Ao contrário, nas EFS que seguem o modelo do Sistema de Tribunais de Contas percebe-se um maior impacto nas atividades públicas de CT&I nas manifestações dos auditados.

Um exemplo disso é a reação da diretora geral do Centro Nacional de Pesquisa Científica da França – CNRS às críticas do Tribunal de Contas daquele país (Cour des Comptes) feitas no relatório do ano fiscal de 2001, que apontou falhas no controle das atividades de seus vários laboratórios e o pouco valor dado às iniciativas de pesquisa que poderiam levar a aplicações comerciais³⁹. *Ter uma visão estratégica não significa sufocar os pesquisadores*, diz aquela gestora. Anne-Marie Duprat, do Centro de Desenvolvimento Biológico de Toulouse, concorda: *Os laboratórios precisam ter uma certa liberdade. E o Tribunal de Contas precisa entender que o CNRS não pode funcionar como um posto dos correios*.

Notadamente no Brasil, o exame feito em 186 decisões originadas do TCU e dos Tribunais de Contas do Estado de São Paulo e do Mato Grosso, descritas na seção 3.2 deste trabalho, revelou que, ao adotar para a gestão da ciência, tecnologia e inovação, o mesmo modelo de controle externo aplicado indistintamente a todas as atividades públicas, seja ela da saúde, educação, segurança, representado pela fiscalização quanto ao aspecto da legalidade/conformidade, em detrimento da análise de desempenho do projeto/atividade específico, o trabalho das entidades fiscalizadoras do país resulta em produto que, embora fundamentado em base estritamente legais, cerceia a liberdade de fazer pesquisa, com todas as peculiaridades que permeiam esse setor.

³⁹ Disponível em: <http://revistapesquisa.fapesp.br/2002/03/01/agencia-francesa-na-linha-de-tiro/>. Acesso em: 24/6/2013.

As diversas manifestações de gestores e pesquisadores obtidas durante esta investigação e sintetizadas na seção 3.3 da tese, traduzem com clareza o sentimento de “engessamento” daquela categoria quando se trata de investir em P&D, sensação essa atribuída por eles à forma de atuação dos Tribunais de Contas, que pode resultar em aplicação de sanções de diversas natureza, inclusive pecuniária.

Mais do que isso, percebe-se a tensão do ambiente, quando se analisa o sentido das expressões do tipo *estamos paralisados pelo medo*, ou *ninguém quer ser hoje diretor de núcleo de inovação tecnológica nesse País*, ou *projetos estão ameaçados de não saírem do papel*, ainda *o resultado é uma apatia no meio acadêmico, com cientistas trocando os laboratórios pelas salas de aula e a interrupção de pesquisas em vários campos*, extraídas das declarações de representantes desse meio, referindo-se à atuação dos Tribunais de Contas.

A natureza das declarações obtidas, tanto nas entrevistas direta, quanto em matéria jornalística veiculada na mídia ou, ainda, em atas de eventos, permite confirmar a primeira hipótese levantada no início da investigação, qual seja, a de que o temor generalizado das determinações originadas do Tribunais de Contas que predomina no ambiente brasileiro de CT&I, prejudica o desenvolvimento científico e tecnológico do país. Essa constatação pode, inclusive, explicar o fato de que, mesmo após 08 anos da edição da Lei de inovação, o mecanismo de encomenda pública tecnológica previsto no artigo 20 daquele instrumento legal ainda não tenha sido implementado no âmbito da gestão pública.

Importante enfatizar que o resultado da pesquisa empreendida neste trabalho não evidenciou nenhuma significativa alteração no rigor das decisões, entre aquelas emitidas antes e depois da Lei de Inovação (Lei n. 10.973/2004).

A segunda hipótese foi de que a influência dos Tribunais de Contas no cenário de CT&I no Brasil, não pode ser vista de forma isolada porque as imperfeições do arcabouço legal que norteiam aquela área também contribuem para o resultado da sua atuação e, conseqüentemente, para um ambiente desfavorável à inovação local.

O ponto de partida para se investigar tal hipótese foi conhecer a abordagem de Douglass North sobre as questões institucionais, especialmente a análise feita pelo autor dos caminhos divergentes traçados pela Inglaterra e Espanha decorrentes da evolução favorável do quadro institucional do primeiro e da estrutura institucionalista do segundo, que não forneceu estabilidade política, nem econômica, nem tecnológica a aquele país.

A visão daquele autor sobre a importância de arranjos institucionais eficientes para definir a trajetória do País no futuro, posto que eles podem inibir ou estimular o avanço tecnológico, e suas teorias sobre a vantagem comparativa em violência do Estado, foram fundamentais para a análise das mudanças necessárias na área de CT&I no país.

Com esse referencial, o exame empreendido em algumas legislações que regulamentam as atividades de CT&I no Brasil, descrito no capítulo 4 do trabalho apontou diversas imprecisões no arcabouço legal, quer pela falta de clareza, quer pela rigidez das diretrizes nele contidas, exigindo a correção dessas distorções para a consolidação do ambiente de P&D. Sobre essa questão, as declarações de gestores e pesquisadores confirmam a insegurança jurídica existente e os efeitos dela decorrentes no processo científico e tecnológico do país. As imperfeições do marco regulatório que norteia a área de CT&I permitem interpretações variadas sobre a mesma questão, interferindo diretamente no resultado da atuação dos Tribunais de Contas.

Daí a necessidade destacada nos Capítulos 4 e 5 (sub seção 5.1.4) deste trabalho de se instituir uma espécie de RDCbsp – Regime Diferenciado para Contratações de bens, serviços e pessoal, aplicado às ações de CT&I e P&D, numa analogia ao RDC (Lei 12.562/2011) utilizado no PAC (Lei 11.578/2007). Afinal, “Pensar em igualdade, significa reconhecer as diferenças”.⁴⁰

⁴⁰ Edson Lopes Cardoso, assessor Especial da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, durante a oficina “Enfrentamento ao Racismo – uma introdução”, do encontro de capacitação do Comitê de Pró-Equidade de Gênero e Raça da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM realizado em Salvador (BA) em 04/9/2012.

Portanto, a segunda hipótese também se confirmou, justificando a conclusão ali exarada de que o processo científico, tecnológico e de inovação depende de mudanças nos dois segmentos: legislações e forma de fiscalização dos Tribunais de Contas.

Em consequência, a primeira proposta concreta apresentada neste trabalho foi a de que se adote providências para promover mudanças na legislação, de tal maneira que garanta um amplo espaço para os órgãos públicos e privados fazerem CT&I, sem perder de vista a transparência e a previsão de mecanismos simples e eficientes de controle desses gastos, situações essas, como demonstradas na seção 5.1.4 deste trabalho, não contempladas no escopo abrangido pelo Projeto de Lei 2177/2011.

Por fim, a pesquisa também demonstrou que os verdadeiros interesses da sociedade devem estar sempre em evidência, no sentido de nortear todas as decisões políticas, incluindo aí, a de que nenhuma forma do poder público prejudique o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica, como previsto na Constituição Federal.

Aplicar bem o recurso público e observar interesse da administração, nem sempre significa optar pelo menor preço nas aquisições. Quando se trata de progresso tecnológico, e diante da posição pouco significativa do Brasil no cenário mundial em termos de inovação, atender as especificidades requeridas ao caso reveste-se de maior importância do que a análise linear de adquirir o item mais barato.

Nessa linha, pelas características que envolvem auditoria operacional (ou de desempenho, como é denominado pela INTOSAI), essa modalidade de fiscalização revelou-se a mais eficaz para ser utilizada no controle da gestão em CT&I, porque envolve análise do resultado quanto aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da administração auditada e tem como foco o aperfeiçoamento da gestão.

Daí a segunda sugestão apresentada ao final da investigação: a de que os Tribunais de Contas estabeleçam como regra na fiscalização da gestão de recursos públicos em CT&I, a utilização de Auditoria Operacional para os programas e projetos/atividade específicos dessa área e Auditoria de Conformidade para aqueles relacionados a atividade meio, eis que não se pode abdicar desse importante instrumento de melhoria da qualidade da governança, sob o aspecto de controle da corrupção, na visão do Banco Mundial.

Mais do que uma quebra de paradigma, as teorias de Koch e Hauknes (2005) estudadas na revisão de literatura deste trabalho permitem afirmar que a adoção de forma rotineira, pelos Tribunais de Contas, de auditoria de desempenho/operacional para a fiscalização da aplicação dos recursos públicos em CT&I, representa inovação no setor público, na medida em que, embora não necessariamente novo para a sociedade, é absolutamente novo para o agente em causa.

As questões aqui abordadas, necessárias ao desenvolvimento da tese, requerem maior aprofundamento em pesquisas e discussões a respeito, justificando uma investigação futura visando desenvolver um modelo de conjunto programático para nortear a realização de auditoria de desempenho pelos Tribunais de Contas, específica para a área de CT&I, levando em consideração a dimensão política do país e a dimensão organizacional no âmbito daquelas EFS.

Ao final, considera-se atendido o objetivo principal da pesquisa e espera-se sobretudo que esta tese tenha representado um *lócus* ideal para promover o debate entre dominante e dominados, permitindo aos dois lados ouvir um ao outro, reconhecendo os obstáculos atualmente existentes e possibilitando aparar arestas para que, estabelecendo uma parceria nessa relação, ao contrário de inibir, a fiscalização dos Tribunais de Contas agregue valores à gestão pública de CT&I.

Não basta controlar; há que contribuir!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS *⁴¹

AGUIRRE, Maristella Barros Freitas. **Avaliação da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação na Saúde no município de Cuiabá**. Dissertação (Mestrado em Política Científica e Tecnológica). Instituto de Geociências da UNICAMP. Campinas (SP). 2008. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000446863>>

ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta E. **Sistema nacional de inovação no Brasil: uma análise introdutória a partir de dados disponíveis sobre a ciência e a tecnologia**. *Rev Econ Polít.* São Paulo. v.16, pág. 56-72. 1996. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/63-4.pdf>>. Acesso em 05/10/2009.

ALBUQUERQUE, R.H.P.L.; ORTEGA, A. C.; REYDON, B.P. O setor público de pesquisa agrícola no estado de São Paulo. Parte I. **Cadernos de Difusão de Tecnologia**, Brasília, vol 3, n° 1, p. 79-132, jan/abril. 1986.

ALBUQUERQUE, Rui *et al.* New Forms of Institutional Cooperation in the Scope of the Reorganization Process in Public Research Institutions. In: **Third triple Helix International Conference**. Rio de Janeiro, 2000.

ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro. O Controle dos Atos de Gestão e Seus Fundamentos In: **Revista do Tribunal de Contas da União**. Volume 30, n. 80. Instituto Serzedello Corrêa:Brasília, abr/jun/1999. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055476.PDF>>. Acesso em: 20/10/2012.

ALMEIDA, Vicente Paulo de. Ativismo Judicial. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2930, 10 jul. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/19512>>. Acesso em: 17/06/2013.

ANDIFES - Associação dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. “Protesto pede maior autonomia para a Coppe-UFRJ”. Matéria eletrônica de 21/5/2013. **ANDIFES**, 2013. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br/?p=20023>>. Acesso em: 25/05/2013.

BARBOSA, Rui. Exposição de Motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. In: **Revista do Tribunal de Contas da União**. Ed. Instituto Serzedello Corrêa. Brasília, v. 30, n. 82, out/dez 1999. Pág. 253-262. Brasília, 1999.

BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. **O Sistema Tribunais de Contas e Instituições Equivalentes: Um Estudo Comparativo entre o Modelo Brasileiro e o da União Europeia**. Ed. Renovar. Rio de Janeiro, 2004.

⁴¹ * Baseadas na norma NBR 6023, de 2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

BARZELAY, Michael. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. Trad.: Adriana Monteiro Vieira e Marcelo Barros Gomes. In: **Revista do Serviço Público/Escola Nacional de Administração Pública-ENAP**, Ano 53, n. 2. Brasília, 2002.

BASTOS, Valéria Delgado. Fundos Setoriais de Ciência e Tecnologia. In: **Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil**. PINTO, Márcio Percival Alves e BIASOTO JR., Geraldo (Org.). Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006.

BIS. Business, innovation and Skills. **Procuring for innovation, innovation for procurement**. UK, 2008. Disponível em: www.bis.gov.uk/assets/BISCore/corporate/MigratedD/publications/I/Innovation%20Procurement%20Plans.pdf. Acesso em: 02/10/2010.

BONACELLI, Maria Beatriz. Entrevista a Simone Pallone na matéria “Avanços e Desafios da PCT no País publicada na página eletrônica **da Unicamp**. Campinas, 2012. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/unicamp/noticias/2012/12/04/avancos-e-desafios-da-pct-no-pais?language=pt-br>>. Acesso: 20/12/2012.

BOTELHO, Alexandre. **Curso de Ciência Política**. Florianópolis, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa**. 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso: 15 de março/2011.

BRASIL. **Lei 8443, de 16/07/1992**. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em: 10/07/2013.

BRASIL. **Lei 8.958, de 19/12/1994**. 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. Disponível em: <www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1994/lei-8958-20-dezembro-1994-348596-norma-actualizada-pl.html>. Acesso em: 10 de abril de 2012.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Brasília, 1995.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Livro Branco. Ciência, Tecnologia e Inovação**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia. Junho, 2002. Disponível em: <http://www.cgee.org.br/arquivos/livro_branco_cti.pdf>. Acesso em: 20/06/2009.

BRASIL. **Lei 10.973/2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm>. Acesso: 15 de março/2011.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Relatório de Gestão FINEP 2007**. Março, 2008. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/numeros_finep/relatorio_de_gestao/2007/relatorio_de_gestao_2007.pdf>. Acesso em: 10/03/2010.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Relatório de Gestão FINEP 2008**. Março, 2009. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/numeros_finep/relatorio_de_gestao/2008/relatorio_de_gestao_2008.pdf>. Acesso em: 10/03/2010

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o Tribunal** – 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2008.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Relatório de Gestão FINEP 2009**. Março, 2010. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/numeros_finep/relatorio_de_gestao/2009/relatorio_de_gestao_2009.pdf>. Acesso em: 10/03/2012.

BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. In: O Novo Tribunal de Contas: Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais. 3a. Edição. Editora Fórum. Belo Horizonte, 2005.

CALDAS, Ruy de Araújo - **A construção de um modelo de arcabouço legal para Ciência, Tecnologia e Inovação**. Revista “Parcerias Estratégicas”. Vol. 6, No 11 (2001). Disponível em: <http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/162/156>. Acesso em: 13/01/2013

CÂMARA, Gilberto. Perspectivas do fundo do poço: qual será o futuro dos institutos de pesquisa do MCTI? **Jornal da Ciência**. JC e-mail 4731, de 22/05/2013a Disponível em: <http://www.jornaldaciencia.org.br/Detalhe.jsp?id=87177>. Acesso em: 24/5/2013.

_____. Vivemos uma Cultura da Mediocridade. **O Estado de S. Paulo**. Jornal Estadão On Line. Entrevista a Herton Escobar. 03/06/2013b Disponível em: <http://blogs.estadao.com.br/herton-escobar?s=gilberto+Câmara>. Acesso em: 07/06/2013.

CASASSUS, Barbara. France Hangs On To Generous Research Tax Credit. **Science**. 30 de Sep., 2011. Disponível em: <<http://news.sciencemag.org/scienceinsider/2011/09/france-hangs-on-to-generous-research.html>>. Acesso em: abril de 2012.

CASSIOLATO, José Eduardo e LASTRES, Helena Maria Martins. **Sistemas de Inovação e Desenvolvimento. As implicações de Política.** São Paulo em Perspectiva. V. 19, N. 1, Jan./Mar. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v19n1/v19n1a03.pdf>>. Acesso em: 05/10/2009.

CHAMINADE, Cristina And EDQUIST, Charles. From Theory to Practice: The Use of the Systems of Innovation Approach in Innovation Policy. In: HAGE, Jerald e MEUUS, Marius (Ed.). **Innovation, Science, and Institutional Change. A Research Handbook.** Oxford. University Press, 2006.

CNPq. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Prestação de Contas Ordinária Anual. **Relatório de Gestão 2010.** Brasília, 2011. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/econtrole/ObterDocumentoSisdoc?codArqCatalogado=2082182&seAbrirDocNoBrowser=1>>. Acesso em: 14/06/2013.

_____. **Relatório de Gestão Institucional do exercício 2011.** Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.cnpq.br/documents/10157/3fb0c216-da46-4ae1-b6dd-9cf134b1e8f0>> Acesso em: 14/06/2013.

CORAZZA, Rosana I. e ALBUQUERQUE, Rui H.P.L. Organização Institucional da Pesquisa em Ciência e Tecnologia: O Caso do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron. Artigo apresentado no XXI SIMPÓSIO DE GESTÃO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA. **Anais eletrônico.** São Paulo, 2000. Disponível em: <<http://www.ige.unicamp.br/geopi/documentos/6.pdf>>

CORDER, Solange Maria. **Financiamento e incentivos ao sistema de ciência, tecnologia e inovação no Brasil: quadro atual e perspectivas.** Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica). Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), 2004. Disponível em: <http://www.ige.unicamp.br/geopi/documentos/Tese_Solange_Corder.pdf>. Acesso em: 03/02/2011.

CORTE DEI CONTI. **La Corte in Sintesi.** Italy, [2010?]. Disponível em: http://www.corteconti.it/chi_siamo/la_corte/corte_in_sintesi/. Acesso em: 09/07/2013.

CORTE DEI CONTI. Sezione Giurisdizionale per la Regione Calabria. **Sentenza n. 533/2011.** Italy, Set, 2011.

COUR DES COMPTES. **Les Prélèvements Obligatoires Des Entreprises Dans Une Économie Globalisée.** Conseil des Prélèvements Obligatoires. France, Octobre, 2009. Disponível em: <<http://www.ccomptes.fr/index.php/Media/Fichiers/CPO/Les-prelevements-obligatoires-des-entreprises-dans-une-economie-globalisee>>. Acesso em: 12/6/2013.

_____. **Arrêt n° 60390.** Institut de Recherche pour le Développement (IRD) Exercices 2003 à 2007. Troisième Chambre. Quatrième Section. Rapport n° 2010-883-0. Audience publique et délibéré . France, 2011

_____. Deuxième partie - Les politiques publiques. Chapitre V - L'enseignement et la recherche. 2 - Les réseaux thématiques de recherche avancée. **Rapport public annuel - 2011.** France, 2012. Disponível em: <<http://www.ccomptes.fr/fr/Publications/Publications/Rapport-public-annuel-2012>>. Acesso em: 02/03/2013.

_____. **Rapport d'activité 2012.** France, 2013. Disponível em: <<http://www.ccomptes.fr/fr/Nous-connaître/Rapport-d-activité/Rapport-d-activité-2012-de-la-Cour-des-comptes>>. Acesso em: 09/7/2013.

DODGSON, Mark. As políticas para a Ciência, Tecnologia e Inovação nas economias asiáticas de industrialização recente. In: KIM, Linsu e NELSON, Richard R. (org.). **Tecnologia, aprendizado e inovação: as experiências das economias de industrialização recente.** Tradução Carlos D. Szlak. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2005.

DOSI, Giovanni. **Mudança técnica e transformação industrial: a teoria e uma aplicação à indústria dos semicondutores.** Tradução Carlos D. Szlak. Editora da Unicamp. Campinas, 2006.

DROMI, Roberto. **Modernización del Control Público.** Ed. Hispania Libros. Madrid, 2005.

EDLER, J., RUHLAND S., HAFNER S. (Coordenação) *et al.* **Innovation and Public Procurement. Review of Issues at Stake. Final Report.** Fraunhofer, Institute for Systems and Innovation Research – ISI. Germany, 2005. Disponível em: <www.cordis.europa.eu/innovation-policy/studies/full_study.pdf>. Acesso em 18/11/2011.

EDQUIST, Charles **Systems of Innovation. Technologies, Institutions and Organizations.** London: 1997.

EDQUIST, C.; HOMMEN, L.; TSIPOURI L. Introdução. In: EDQUIST, C.; HOMMEN, L.; TSIPOURI L. (Ed.). **Public Technology Procurement and innovation.** Kluwer Academic Publishers. Massachusetts USA. 1999

EDQUIST, Charles **Public Procurement for Innovation (PPI)- a Pilot Study.** CIRCLE, Lund University. Lund, Sweden. December, 2009. Disponível em: <http://www.circle.lu.se/upload/CIRCLE/workingpapers/200913_Edquist.pdf>. Acesso em: 10/04/2011.

FAPESP. Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de São Paulo. **Relatório das Atividades 2008**. São Paulo [2009]. Disponível em: <<http://www.fapesp.br/publicacoes/relat2008.pdf>>. Acesso em: 10/04/2011

_____. **Relatório das Atividades 2011**. São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.fapesp.br/publicacoes/relat2011_completo.pdf>. Acesso em: 12/06/2012.

FEDER, João. **Rui e Nosso Erro histórico**. Palestra proferida em 10/11/1999 na Semana Comemorativa dos 150 anos de Rui Barbosa. In. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 30, n.82, out/dez/1999, pág. 265. Brasília, 1999.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência**. Ed. Fórum. Belo Horizonte, 2008.

FINEP. Financiadora de Estudos e Projeto. **Apoio financeiro não-reembolsável - Guia de Propostas e Convênios**. Abril de 2006. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.inovacao.usp.br/images/pdf/Guia%20de%20Convenios%20FINEP%20-%20Nao-reembolsavel.pdf>>. Acesso em: 10/01/2013.

_____. **Relatório de Gestão FINEP 2007**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_ordinarias_extraordinarias/sobre_prestacao_contas>. Acesso em: 10/01/2013.

_____. **Relatório de Gestão FINEP 2010**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_ordinarias_extraordinarias/sobre_prestacao_contas>. Acesso em: 10/01/2013.

_____. **Relatório de Gestão 2011**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_ordinarias_extraordinarias/sobre_prestacao_contas>. Acesso em: 10/01/2013.

_____. **Relatório de Gestão 2012**. Rio de Janeiro, 2013a. Disponível em: <http://download.finep.gov.br/processosContasAnuais/relatorio_gestao_finep_2012.pdf> Acesso em: 05/07/2013.

_____. **Política Operacional 2013-2014**. Rio de Janeiro, 2013b. Disponível em: <http://download.finep.gov.br/politicaOperacional/PoliticaOperacional_Completo_Jun2013.pdf> Acesso em: 05/7/2013.

FREEMAN, Christopher e SOETE, Luc. **A Economia da Inovação Industrial**. Tradução André Luís Sica de Campos e Janaína Oliveira Pamplona da Costa. Campinas, SP:Editora da Unicamp, 2008.

FREEMAN, Christopher. **Systems of Innovation. Selected Essays in Evolutionary Economics**. Edward Elgar: Cheltenham, UK, 2008.

GANEM, Carlos e SANTOS, Eliane Menezes dos (Org.) e al. **Brasil inovador. O desafio empreendedor: 40 histórias de sucesso de empresas que investem em inovação**. Brasília: IEL – NC, 2006. Disponível em: <<http://www.finep.gov.br/dcom/brasilinovador.pdf>>. Acesso em: 01/02/2013.

GAO - United States Government Accountability Office. **Opportunities Exist to Improve the Management and Oversight of Federally Funded Research and Development Centers**. Report to Congressional Committees. October, 2008.

_____. **Nanotechnology Improved Performance Information Needed for Environmental, Health, and Safety Research**. Report to the Chairman, Committee on Environment and Public Works, U.S. Senate. May, 2012a.

_____. **NASA Significant Challenges Remain for Access, Use, and Sustainment of the International Space Station**. Testimony Before the Committee on Science, Space, and Technology, House of Representatives March, 2012b.

_____. **DEPARTMENT OF ENERGY. Budget Trends and Oversight**. Testimony Before the Subcommittee on Oversight and Investigations, Committee on Energy and Commerce, House of Representatives. April, 2012c.

GOMES, Marcelo Barros Auditoria de desempenho governamental e o papel de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). In: **Revista do Serviço Público/Escola Nacional de Administração Pública-ENAP**, Ano 53, n. 2. Brasília, 2002.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime Jurídico dos Tribunais de Contas**. 1a ed. , São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1992.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia de Letras, 1995.

HOLLANDA, Sandra. A visão empresarial da nova institucionalidade. In: **Seminário Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica – Contribuições ao Debate**. Resumos. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE. Brasília, 2007. Disponível em: <www.cgee.org.br/atividades/redirect.php?idProduto=3435>. Acesso em: 02/02/2013.

HOMMEN, Leif. **Innovative procurement in the European Union**. Matéria publicada em página electronica de Eurescom. Lund University, Sweden [2006?]. Disponível em: <http://www.eurescom.de/message/messageJun2004/Innovative_procurement_in_the_European_Union.asp>. Acesso em: 12/6/2013.

IBGE – Instituto Brasileiro de geografia e Estatística. Pesquisa de Inovação tecnológica – PINTEC 2008. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/industria/pintec/2008/pintec2008.pdf>> Acesso em: 10/07/2013

INPE. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Prestação de Contas Ordinária Anual. Relatórios de Gestão exercícios 2010, 2011 e 2012.** São José dos Campos, 2011-2013. Disponível em: <http://www.inpe.br/gestao/relatorio_gestao.php>. Acesso em: 12/6/2013.

INTOSAI - International Organization of Supreme Audit Institutions. **Postulados Básicos da Fiscalização Pública.** Austria, 2009.

_____. Professional Standards Committee. **ISSAI 300. Fundamental Principles of Performance Auditing.** Áustria, 2013. Disponível em: http://www.issai.org/media/12963/exposure_draft_new_issai_300.pdf

KOCH, Per e HAUKNES, Johan. **On innovation in the public sector.** Publin Report D20. 2ª Edição. Dezembro, 2005. Disponível em: <http://thelearningnetwork.net/Downloads/Library/PUBLIN-publicsectorinnovation.pdf>

KULLMANN, Stefan and SHAPIRA Philip. How is Innovations Influenced by Science and Technology Policy Governance? Transatlantic Comparisons. In: HAGE, Jerald e MEUUS, Marius (Ed.). **Innovation, Science, and Institutional Change. A Research Handbook.** Oxford. University Press, 2006.

JORNAL DA CIÊNCIA. “Cientistas consideram Lei de Licitações entrave para pesquisa”. Matéria eletrônica veiculada no exemplar N. 738, de 31/05/2013. **Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC.** Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://www.jornaldaciencia.org.br/Detail.jsp?id=87167>>. Acesso em: 02/06/2013.

LOPES, Márcia. **Política Científica Regional: o caso da FAPEMAT no Estado de Mato Grosso.** Dissertação (Mestrado em Política Científica e Tecnológica) - Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), 2008. Disponível em: <<http://cutter.unicamp.br/document/?code=000433721&fd=y>>. Acesso em: 20/04/2011.

LUNDVALL, Bengt-Ake. **National systems of innovations: towards a theory of innovations and interactive learning.** British Library. 1992.

_____. Comentários. In: KIM, Linsu e NELSON, Richard R. (org.). **Tecnologia, Aprendizado e Inovação: as experiências das economias de industrialização recente.** Tradução Carlos D. Szlak. Campinas, SP. Unicamp, 2005.

MATO GROSSO. **Constituição do Estado de Mato Grosso.** Disponível em: <http://www.al.mt.gov.br/v2007/doc/constituicao_estadual_mt.pdf>. Acesso em: 08/05/2011.

_____. **Lei 5696, de 13 de novembro de 1990.** Disponível em: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/Legislacao/legfinan.nsf/07fa81bed2760c6b84256710004d3940/4b03df71c5e81a1b04256db300468cc8?OpenDocument#_t9h2ki82eksg3abhm74r0_>. Acesso em: 08/05/2011.

_____. **Lei 6612 de 21 de dezembro de 1994.** Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br/v2008/Raiz%20Estrutura/Leis/admin/ssl/ViewPrincipal2.asp?page=l6612.htm>>. Acesso em: 08/05/2011.

MCTI – MINISTÉRIO DA CIÊNCIA TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. **Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação. Principais Resultados e Avanços. 2007-2010.** Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.inovacao.unicamp.br/report/inte-PACATI_110207.pdf>. Acesso em: 04/06/2011.

_____. **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia Inovação - 2012/2015. Balanço das Atividades Estruturantes 2011.** Brasília, 2012a. Disponível em: <www.mct.gov.br/upd_blob/0218/218981.pdf>. Acesso em: 10/03/2012.

_____. **Relatório de Gestão 2011.** Brasília, 2012b. Pág. 63. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/econtrole/ObterDocumentoSisdoc?codArqCatalogado=4351186&seAbrirDocNoBrowser=1>>. Acesso em: 02/02/2013.

MENDES, Gilmar. **Voto Vista** proferido em 01/08/2007 na Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.923-5 Distrito Federal. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.cgee.org.br/noticias/gilmarmendes.pdf>>. Acesso em: 14/06/2013.

MONTESQUIEU. Charles-Louis de Secondat. – **L'Esprit des Lois.** Trad. Cristina Muracho. Ed. Martins Fontes. São Paulo, 2000.

MOREIRA, Natali Vanali Alves; ALMEIDA, Francisco Alberto Severo; COTA, Marcelo Foresti de Matheus; SBRAGIA, Roberto. **A Inovação Tecnológica No Brasil: Os Avanços no Marco Regulatório e a Gestão dos Fundos Setoriais.** Artigo publicado na Revista de Gestão USP, São Paulo, v. 14, n. especial, p. 31-44, 2007. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rege/article/view/36580/0>> . Acesso em: 13/10/2012.

MOURA, Norma. “Especialistas temem Apagão Científico no Brasil”. Matéria publicada no **Jornal do Brasil** edição n. 3763, de 16/05/2009. Brasília, 2009a. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/ciencia-e-tecnologia/noticias/2009/05/16/especialistas-temem-um-apagao-cientifico-no-brasil/>>. Acesso em: 13/04/2012.

_____. “Para TCU, papel das fundações foi desvirtuado”. Matéria publicada no **Jornal do Brasil** edição n. 3763, de 16/05/2009. Brasília, 2009b. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/ciencia-e-tecnologia/noticias/2009/05/16/parta-tcu-papel-das-fundacoes-foi-desvirtuado/>>. Acesso em: 13/04/2012.

NAO – National Audit Office. **Financial Management Report**. Report by the Comptroller and Auditor General. Department for Business, Innovation and Skills. July, 2012.

NSF – National Science Foundations. **FFRDC Research and Development Expenditures: Fiscal Year 2011**. March, 2013. Disponível em: <<http://www.nsf.gov/statistics/nsf13315/pdf/nsf13315.pdf>> Acesso em: 02/07/2013

NELSON, Richard R. **As fontes do crescimento econômico**. Tradução Adriana Gomes de Freitas. – Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006.

NOGUEIRA, Mauro Oddo *et al.* **Vende Mais Porque É Fresquinho, Ou É Fresquinho Porque Vende Mais: Uma Avaliação de Políticas Seleccionadas de Desenvolvimento Tecnológico No Brasil**. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD_1691.pdf>. Acesso em: 21/07/2012.

NORTH, Douglass C. & THOMAS, R. P. **The rise of the western world: A new economic history**. Cambridge University Press. 1973.

NORTH, Douglass C. **Structure and Change in Economic History**. New York: Norton, 1981.

_____. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. New York: Cambridge University Press, Cambridge. 1990.

_____. Institutions. In: **Journal of Economic Perspectives** - Volume 5 , Number 1 -Winter 1991-Pages 97-112. Published by: American Economic Association.

NYIRI L., OSIMO D., ÖZCIVELEK R., CENTENO C., CABRERA, M. **Public Procurement for the Promotion of R&D and Innovation in ICT**. European Commission Directorate-General Joint Research Centre Institute for Prospective Technological Studies European Communities, 2007. 2007. Disponível em: <<http://ftp.jrc.es/EURdoc/eur22671en.pdf>>

OAB/SP. Ordem dos Advogados do Brasil. Seção de São Paulo. **A Lei da Inovação Tecnológica (Lei nº 10.973, de 02.12.2004) e os Respectivos Incentivos Fiscais (Lei nº 11.196, de 21.11.2005)** - Comissão Especial de Propriedade Imaterial. Grupo de Trabalho “Propriedade Industrial e Concorrência Desleal” Reladoras: Elisabeth Kasznar Fekete e Juliana L. B. Viegas. OAB. São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.oabsp.org.br/comissoes2010/direito-propriedade-imaterial/artigos/a-lei-da-inovacao-lei-no-10.973-de-02.12.2004>> . Acesso em: 31/07/2011.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Performance Auditing and the Modernisation of Government**. France, 1996.

_____. **Manual de Oslo. Proposta de diretrizes para a coleta e interpretação de dados sobre inovação.** Traduzido sob a responsabilidade da FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos. 3ª Edição. 2005.

_____. **Bribery Awareness Handbook for Tax Examiners.** France, 2009.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle.** Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. (Cadernos MARE da reforma do Estado, v.1). Brasília, 1997.

RABELO, Carina. Linha Dura com os Doutores. **Revista ISTO É.** Matéria veiculada na edição 2049, em 18/02/2009. Disponível em:
<http://www.istoe.com.br/reportagens/7054_LINHA+DURA+COM+OS+DOUTORES>
Acesso em: 07/05/2011.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown, **O Controle Externo Federal No Brasil - Uma Análise Do Modelo De Gestão Frente Às Demandas Do Sistema Sócio Político.** 2002. 232 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Escola Brasileira de Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3393/Renato.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10/02/2013.

ROLFSTAM, Max. **Public Technology Procurement as a Demand-side Innovation Policy Instrument – an Overview of Recent Literature and Events.** Division of Innovation, Department of Design Sciences, Lund Institute of Technology, Lund university Sweden, 2005.

SALERNO, Mário. **Inovação e desenvolvimento: entraves e causas históricas.** ComCiência. Revista Eletrônica de Jornalismo Científico. SBPC e Labjor, Campinas, 2013. N. 150. Disponível em:
<<http://www.comciencia.br/comciencia/?section=8&edicao=90&id=1104>>. Acesso em: 10/07/2013.

SAUVONS L'UNIVERSITÉ. **Un rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires de la Cour des comptes épingle le CIR.** Matéria de Laurence publicada em 07/10/2009. Disponível em: <www.sauvonsluniversite.com/spip.php?article3015>. Acesso em: 12/4/2013.

SHAND, David e ANAND, Paul . Performance Auditing In The Public Sector: Approaches And Issues. In: OECD (Org.). **Performance Auditing and the Modernisation of Government.** France, 1996.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o cicloeconômico**. Tradução de Maria Sílvia Possas – 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

SEMINÁRIO INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E SEGURANÇA JURÍDICA.– CONTRIBUIÇÕES AO DEBATE. **Anais Eletrônicos. Painei II “Marco Legal e Inovação”**. Relatores: Rodrigues, Caio Leonardo Bessa e Plonski, Guilherme Ary. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE. Brasília, 2007a.

Disponível em: <www.cgee.org.br/atividades/redirect.php?idProduto=3435>. Acesso em: 02/02/2013.

_____. **Resumos**. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE. Brasília, 2007b. Disponível em: <<http://www.cgee.org.br/arquivos/sisj.pdf>>. Acesso em: 02/02/2013.

SENADO FEDERAL. Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática – CCT. **Ata da 07a Reunião Extraordinária**. 3a Sessão Legislativa Ordinária da 53a Legislatura realizada em 15/04/2009. Brasília, 2009.

Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/Eventos/notas-taquigraficas/nt-2009/Fundacoes-1a-parte-15-04-2009-20090415EX007.pdf>>. Acesso em: 04/03/2011.

SIMÕES, Janaína. “Gestores privados e públicos tem dúvida sobre aplicação das leis para promover a inovação; para Plonski questão é fundamental”. Matéria veiculada em 18/06/2007. **Boletim Inova**. Unicamp. Campinas, 2007

Disponível em: <<http://www.inovacao.unicamp.br/report/noticias/index.php?cod=105>>. Acesso em: 10/04/2012.

_____. “Tribunal de Contas proíbe repasse de agências do MCT a fundações de apoio; decisão ataca cooperação com empresa e Lei de inovação”. **Boletim da Inova**. Matéria veiculada em 17/05/2010. Unicamp. Campinas, 2010. Disponível em: <<http://www.inovacao.unicamp.br/report/noticias/index.php?cod=730>>. Acesso em: 03/03/2013.

SPECK, Bruno Wilherlm. **Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União**. Editora: Fundação Konrad Adenauer. 2000.

TAVARES, Andre Ramos. **Parecer Jurídico sobre consulta jurídica do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE relacionada à constitucionalidade da Lei n. 9.637/98, que dispõe acerca da qualificação de entidades como organizações sociais e dos contratos de gestão**. São Paulo. 2007a. Disponível em: <www.cgee.org.br/noticias/parecerandre.pdf>. Acesso em 25/02/2013.

_____. Estatuto Constitucional da Ciência e Tecnologia. In: **Seminário Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica.– Contribuições Ao Debate**. CGEE. Brasília, 2007b. Disponível em: <<http://www.cgee.org.br/arquivos/sisj.pdf>>. Acesso em: 02/02/2013.

TAVARES, José F. F. - **O Tribunal de Contas - Do Visto, em Especial. Conceito, natureza e enquadramento na actividade de administração.** Ed. Almedina, Coimbra, 2007.

TCE/MT. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. **Relatorio de auditoria das Contas Anuais do Governo do Estado de Mato Grosso Exercício 2009.** Processo n. . 70017/2010. Cuiabá, 2010a. Disponível em: http://www.tce.mt.gov.br/processo/detalhe?num=70017&ano=2010&numero_chamado=&ano_chamado=%20Acesso. Acesso em: 10/02/2013.

_____. **Relatorio de auditoria da gestão 2009 da FAPEMAT.** Processo n. . 58637/2010. Cuiabá, 2010b. Disponível em: www.tce.mt.gov.br/processo/detalhe?num=58637&ano=2010&numero_chamado=&ano_chamado=. Acesso em: 10/02/2013.

_____. **Relatório de auditoria da gestão 2010 da FAPEMAT.** Processo n. 39586/2011. Cuiabá, 2011a. Disponível em: http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/39586/ano/2011/numero_chamado//ano_chamado//hash/1859d0cb5ab3887cf69af50aae0d2dea. Acesso em: 10/02/2013.

_____. **Relatorio de auditoria das Contas Anuais do Governo do Estado de Mato Grosso Exercício 2010.** Processo n. 60844/2011. Cuiabá, 2011b. Disponível em: http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/60844/ano/2011/numero_chamado//ano_chamado//hash/3f273b6b96a3fdb42a7f02199b6c763b. Acesso em: 12/06/2013.

_____. **Relatório de auditoria nas Contas Anuais do Governo do Estado de Mato Grosso Exercício 2011.** Processo n. 67369/2012. Cuiabá, 2012. Disponível em: http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/67369/ano/2012/numero_chamado//ano_chamado//hash/3f273b6b96a3fdb42a7f02199b6c763b. Acesso em: 12/06/2012.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Relatório de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC).** Proc. n. 017.177/2008-2. Acórdão n. 2731/2008. Brasília, 2008a. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=3&doc=2&dpp=20&p=0>. Acesso em: 10/10/2011.

_____. **Conhecendo o Tribunal** – 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, Brasília, 2008b.

_____. **Glossário de Termos do Controle Externo.** SEGECEX/ADPLAN/DIPRO. Brasília, 2010.

_____. **Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União.** Revisão, Junho 2011. Brasília, 2011.

_____. **Resolução n. 246, de 30/11/2011- Regimento Interno do TCU.** Boletim do Tribunal de Contas da União Especial – 2 de janeiro de 2012 - Ano XLV - No 1. Brasília, 2012a. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/sobre_normativos/regimento.pdf>. Acesso em: 10/07/2013.

_____. **Relatório de levantamento sobre as Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil e sobre o papel exercido pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).** Processo n. 002.105/2012-8. Acórdão 2000, de 01/08/2012b. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 30/10/2012.

ULLER, Ângela. Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica. In. **Seminário Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica – Contribuições ao Debate.** Resumos. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE. Brasília, 2007. Disponível em: <www.cgee.org.br/atividades/redirect.php?idProduto=3435>. Acesso em: 02/02/2013.

UNODC. United Nations On Drugs And Crimes. **Convention Against Corruption.** New York, 2004.

USA. United State of American. **CFR - ELECTRONIC CODE OF FEDERAL REGULATIONS Annual Editions.** Office Federal Register. Revisado em 01/01/2011. Disponível em: <<http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?c=ecfr&SID=408b2b0c544e9fe2d6f072f8393fa7f0&rgn=div5&view=text&node=48:1.0.1.6.34&idno=48#48:1.0.1.6.34.0.1.18>>. Acesso em: 10/06/2013.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade.** Volume 1. Brasília, Editora da Unb, 1991.

_____. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Volume 1. Brasília, EdUnb. 1994.

_____. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Volume 2. Brasília, Ed Unb. 1999, 2009 (reimpressão).

APÊNDICES

APÊNDICE A. Levantamento de decisões dos Tribunais de Contas relativas à auditoria nas gestões de CT&I⁴²

A.1) Tribunal de Contas da União

CNPq
Proc. n. 012.816/2001-5 - Auditoria realizada pela 6ª Secex nas áreas de bolsas e auxílios do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq Acórdão 319, de 02/04/2003 ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em 9.1. incluir, no Plano de Auditoria para o segundo semestre de 2003, a realização de auditoria específica na área de licitações e contratos do CNPq, com vista à verificação da regularidade da aplicação de seus recursos orçamentários (utilização de recursos da atividade finalística na atividade administrativa interna) e da legalidade e economicidade dos contratos firmados pela entidade; 9.2. determinar ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) que: 9.2.1. adote medidas com vistas a aprimorar ou desenvolver sistema eletrônico de dados, de modo a permitir, de forma confiável, a checagem sistemática das informações das agências de fomento a pesquisa, inclusive previamente à concessão, a fim de evitar possíveis duplicidades de bolsas e a concessão de nova bolsa a pessoas com pendências anteriores, divulgando, também, o nome dos bolsistas na internet, se possível; 9.2.2. quando da formalização de apoio a projetos que envolvam acréscimo patrimonial de alguma instituição pública de ensino e pesquisa, adote o instrumento de convênio, de forma que a responsabilidade sobre a aplicação e a prestação de contas dos recursos seja da instituição gestora e não de professor ou pesquisador da instituição; 9.2.3. abstenha-se de utilizar recursos da atividade finalística para pagamento de despesas administrativas e de despesas com estagiários; (Nova redação dada pelo Acórdão 1368/2006 PLENÁRIO - Ata 32.) 9.2.4. abstenha-se de conceder bolsas que objetivem a realização de atribuições a cargo de seus servidores, em especial as bolsas de Desenvolvimento em Gestão Institucional - DGI, relativas ao Programa de Capacitação em Planejamento e Gestão Institucional em Ciência e Tecnologia - PCG, admitindo-se, em caráter excepcional, a manutenção das bolsas em vigor pelo prazo de 180 dias a partir da ciência desta decisão; 9.2.5. observe, na atualização dos débitos em moeda estrangeira, o disposto no Art. 39, § 3º, da Lei nº 4.320/1964 (redação dada pelo Decreto-lei nº 1.735/1979); 9.2.6. passe a exigir do bolsista, em todos os casos de concessão de bolsas para estudos no exterior, a indicação de procurador com residência fixa no Brasil com poderes especiais para tratar de assuntos relacionados à bolsa, inclusive para receber notificações, intimações e citações; 9.3. determinar à Capes que adote medidas com vistas a aprimorar ou desenvolver sistema eletrônico de dados, de modo a permitir, de forma confiável, a checagem sistemática das informações das agências de fomento a pesquisa, inclusive previamente à concessão, a fim de evitar possíveis duplicidades de bolsas e a concessão de nova bolsa a pessoas com pendências anteriores, divulgando, também, o nome dos bolsistas na internet, se possível. Acórdão 1368, de 09/08/2006 ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 48, parágrafo único, e 33 da Lei nº 8.443, de 1992, em: 9.1. conhecer do presente Pedido de Reexame para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, para alterar a redação do subitem 9.2.3 do Acórdão 319/2003 - Plenário, nos seguintes termos:

⁴² Nota da autora: Foram extraídas das páginas da internet dos respectivos Tribunais de Contas parte das decisões deles originadas, copiadas com a mesma formatação original.

“abstenha-se de utilizar recursos da atividade finalística para pagamento de estagiários, bem como para a realização de despesas administrativas, ressalvadas aquelas que, comprovadamente, concorram diretamente para a consecução de determinado programa ou ação finalística”;

9.2. dar ciência deste Acórdão ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

AC-459-10/03-2, DE 27/03/2003

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, com fundamento nos artigos. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19, e 23, inciso III da Lei 8.443/92, c/c os artigos 1º, inciso I, 209, inciso II, 210 e 214, inciso III, alínea “a” do Regimento Interno do Tribunal, em:

9.1 - julgar as presentes contas irregulares e condenar o Sr. XXXX ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, contados da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do CNPq, acrescida de atualização monetária e dos juros de mora calculados das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, como segue:

Valor	Data
CZ\$ 56.811,00	28/08/1987
R\$ 84.108,18	23/11/1998

9.2 - autorizar, desde logo, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial da dívida;

Proc. n. 004.250/1998-2 - Prestação de contas, exercício de 1997, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq.

AC-0505-17/03-P, de 14/05/2003

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, pelas razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 16, III, “b”, e 19, da Lei nº 8.443/92, **julgar as presentes contas irregulares** em relação ao Sr. XXXX;

9.2. **aplicar** ao responsável acima citado a **multa** prevista no art. 58, incisos I e II, da referida Lei, no valor de **R\$ 5.000,00** (cinco mil reais)... ;

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da referida Lei, a cobrança judicial da dívida; caso não atendida a notificação;

9.4. com fundamento nos arts. 16, II, e 18, da citada Lei, **julgar as presentes contas regulares, com ressalvas, em relação aos demais responsáveis**, dando-lhes quitação;

9.5. **determinar ao CNPq** que:

9.5.1. **estabeleça sistemas de controle adequados para o almoxarifado, concessões de incentivos fiscais para importação de bens instituídos pela Lei nº 8.010/90 e para os bens importados e repassados pelo CNPq a instituições de pesquisa científica e tecnológica**, incluindo-se, aí, a dotação de pessoal qualificado para o exercício das tarefas;

9.5.2. relativamente às vantagens pecuniárias previstas no § 2º, do art. 21, da Lei nº 8.691/93, **adote, em 30 (trinta) dias, as medidas necessárias não só à suspensão dos pagamentos aos funcionários que não regularizarem suas respectivas titulações**, como também o ressarcimento das parcelas já recebidas indevidamente, quando for o caso;

9.5.3. adote, em 30 (trinta dias), as medidas necessárias ao ressarcimento do valores salariais pagos a funcionários cedidos a outros órgãos e entidades sem ônus para o CNPq;

9.5.4. adote medidas administrativas, comerciais ou judiciais objetivando a recuperação do valor de R\$1.500,00 pagos indevidamente à Coolabora - Cooperativa Mista (processo CNPq 01300.000.920/96-7) durante o exercício de 1997;

9.5.5. ao encaminhar processos licitatórios à Consultoria Jurídica, para emissão de parecer, solicite manifestação conclusiva do Órgão acerca da legalidade do procedimento, sobretudo quanto à regularidade do enquadramento nas hipóteses de inexigibilidade e dispensa de licitação, se houver;.

Proc. n. 001.245/2004-0 - Tomada de contas especial instaurada contra o Sr. XXX , em virtude do inadimplemento das obrigações assumidas ao receber bolsa de estudos do CNPq para a realização de curso de doutorado na Holanda, na área de química. Acórdão 924, de 03/06/2004 ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "b" da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso II , 210, 214, inciso III do Regimento Interno, em: 9.1. julgar as presentes contas irregulares e condenar o Sr. XXX ao pagamento da quantia original de R\$ 330.862,88 (trezentos e trinta mil e oitocentos e sessenta e dois reais e oitenta e oito centavos), (...) o recolhimento da dívida aos cofres do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir de 07/11/2002 até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor; 9.2. aplicar ao responsável a multa referida no art. 57 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 267 do Regimento Interno, arbitrando-lhe o valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), correspondente a aproximadamente 5% do valor atualizado do débito, (...), seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizado monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora fixado, até a data do efetivo pagamento; 9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data do recolhimento, caso não atendida a notificação, na forma da legislação em vigor.
Proc. n. 929.904/1998-2 - Tomada de Contas Especial instaurada pelo CNPq, em decorrência da ausência da prestação de contas dos recursos transferidos a pessoa física, sob a forma de auxílio financeiro, destinado ao VII Congresso Florestal Brasileiro e I Congresso Florestal Panamericano Acórdão n. 538, de 15/04/2004 ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, em: 9.1 - com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "a", c/c os artigos 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, julgar as presentes contas irregulares e condenar o Sr. XXX ao pagamento da quantia de CR\$ 18.650,00 (dezoito mil, seiscentos e cinquenta cruzeiros reais), (...) o recolhimento da dívida aos cofres do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPq, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, calculados a partir de 16/09/93, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor; 9.2 - autorizar, desde logo, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação; e 9.3 - determinar o encaminhamento de cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPq, para conhecimento e adoção das providências cabíveis.
Proc. n. 004.429/2001-7 - Tomada de contas especial instaurada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq em nome da Sra. XXX em decorrência de irregularidades constatadas na aplicação de recursos recebidos visando a realização de curso de doutorado no exterior Acórdão n. 1122 de 11/05/2004 ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "b", c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso I, 210, e 214, inciso III, do Regimento Interno, em: 9.1. julgar as presentes contas irregulares e condenar a Srª XXXX ao pagamento da quantia de R\$ 67.881,81 (sessenta e sete mil, oitocentos e oitenta e hum reais e oitenta e hum centavos), (...) aos cofres do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir de 15/10/1999 até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor; 9.2. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação; 9.3. remeter cópia dos autos, bem como deste acórdão e do relatório e voto que o fundamentam, ao Ministério Público da União, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443/92, c/c o § 6º do art. 209 do Regimento Interno, para o ajuizamento das ações cabíveis.

Proc. n. 009.048/2003 - Representação formulada pela 6a Secex, acerca de supostas irregularidades praticadas pelo MCT e pelo CNPq, consistentes na possível concessão das bolsas previstas nas Resoluções Normativas MCT-001/2000 e CNPq-003/1997 e concebidas dentro do Programa de Capacitação Institucional - PCI/MCT, para suprir carências de pessoa.

Acórdão n. 063, de 02/02/2005

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente Representação, uma vez que atende aos requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 237, VI, do RI/TCU;

9.2. **determinar ao Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT** que, considerando os termos da Portaria MCT n. 180/1996 e da Instrução Normativa Interna MCT n. 1/2000, bem assim as finalidades precípuas do Programa de Capacitação Institucional - PCI, **abstenha-se de conceder bolsas de estudo, à conta desse programa, em setores não executantes de pesquisa tecnológica;**

9.3. **determinar ao CNPq** que:

9.3.1. observe o disposto no art. 167, inciso VI, da Constituição Federal e no art. 15 do Decreto 2.794/1998, **abstando-se de promover a capacitação de seus recursos humanos com verba prevista para o custeio das linhas de investimentos na Formação de Recursos Humanos e Fomento à Pesquisa**, passando a utilizar a dotação orçamentária própria para a despesa, qual seja a destinada às ações de capacitação de servidores públicos federais;

9.3.2. **promova junto aos beneficiários**, se ainda não o fez, **a restituição** das seguintes quantias:

9.3.2.1. **R\$ 1.140,97**, recebida pelo Diretor bolsista de Produtividade em Pesquisa, visto sua posse ter ocorrido em 19/03/2003 e ter recebido a bolsa até abril/2003;

9.3.2.2. **R\$ 1.140,97**, recebida pelo Secretário-Executivo do MCT XXX, ex-bolsista de Produtividade em Pesquisa, visto sua posse ter ocorrido em 08/01/2003 e ter recebido a bolsa até fevereiro/2003;

9.3.2.3. **R\$ 2.281,94**, recebida pelo Presidente da Finep XXX, bolsista de Produtividade em Pesquisa, visto sua posse ter ocorrido em 14/02/2003 e ter recebido a bolsa até abril/2003;

Processo n. 021.659/2003-7 - Tomada de Contas Especial, instaurada em decorrência da omissão no dever de prestar contas dos recursos concedidos pelo CNPq para desenvolvimento de pesquisa, na Universidade Estadual de Londrina/PR, destinados ao projeto "Paraná Urbano – Raízes, Processos e Problemas"

Acórdão n. 096, de 01/02/2005

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara em:

9.1. **julgar** as presentes **contas irregulares e condenar a Sra. XXX ao pagamento das importâncias de CR\$ 479.428,57 (quatrocentos e setenta e nove mil, quatrocentos e vinte e oito cruzeiros reais e cinquenta e sete centavos) e R\$ 10.199,19 (dez mil, cento e noventa e nove reais e dezenove centavos)**, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Conselho Nacional de Desenvolvimento Tecnológico - CNPq, atualizada monetariamente e acrescida dos encargos legais cabíveis, calculados, respectivamente a partir de 22/04/1994 e 10/01/1995 até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.2. **aplicar à Sra. XXX a multa prevista** nos arts. 19, caput, e 57 da Lei nº 8.443/1992, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno) ...

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.4. remeter cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para o ajuizamento das ações cabíveis, nos termos do § 6º do artigo 209 do Regimento Interno do TCU.

Proc. n. 006.032/2005-2 - Tomada de contas especial instaurada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq contra a Sra. XXX, ex-bolsista, em decorrência do descumprimento dos itens 5.7 e 5.11 da Resolução Normativa CNPq nº 5, de 4/2/1987, os quais estabelecem que o beneficiário de bolsa de estudo, ao término da especialização, deverá apresentar ao CNPq a documentação comprobatória de conclusão do curso, bem como retornar ao Brasil para aplicar os conhecimentos adquiridos no exterior

Acórdão n. 34, de 24/01/2006

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. **julgar irregulares as presentes contas e condenar a Sra. XXX ao pagamento de débito no valor de R\$ 51.348,19** (cinquenta e um mil, trezentos e quarenta e oito reais e dezenove centavos), (...) o recolhimento da dívida aos cofres do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, devidamente corrigida e acrescida dos juros de mora, a contar de 18/5/2004, até a data do efetivo recolhimento, com fundamento nos artigos 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas b e c; 19, caput; 23, inciso III, todos da Lei nº 8.443/1992;

9.2. **aplicar à Sra. XXXX multa no valor de R\$ 8.000,00** (oito mil reais), (...) o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação para pagamento;

9.4. encaminhar cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União para propositura das ações judiciais cabíveis, nos termos do art. 209, § 6º, do Regimento Interno do TCU;

9.5. determinar ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico que observe o disposto no § 3º do art. 39 da Lei nº 4.320/1964, com redação dada pelo Decreto-lei nº 1735/1979, considerando, para fins de conversão do débito, o valor correspondente em moeda nacional à taxa cambial oficial para compra na data da notificação ou intimação do devedor.

Proc. n. 013.866/2004-6 - Tomada de Contas Especial, em nome da Srª. XXX, instaurada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, em razão do descumprimento dos itens 3.6 da Resolução Executiva/CNPq nº 114/81 e 5.7 da Resolução Normativa/CNPq nº 005/87

Acórdão 74, de 24/01/2006

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial, em nome da Srª. Thaís Lima Fernandes Martins, instaurada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, em razão do descumprimento aos itens 3.6 da Resolução Executiva/CNPq nº 114/81 e 5.7 da Resolução Normativa/CNPq nº 005/87, bem assim aos Termos de Compromisso devidamente assinados, que fixam, em suma, a obrigatoriedade de o bolsista retornar ao Brasil e aplicar seus conhecimentos em benefício do País.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "b", da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, alínea "a", da mesma Lei, em:

9.1. **julgar as presentes contas irregulares e condenar a Srª. XXX ao pagamento da quantia original de R\$ 108.422,51** (cento e oito mil quatrocentos e vinte e dois reais e cinquenta e um centavos), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), **o recolhimento da dívida aos cofres do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq**, atualizada monetariamente e acrescida dos encargos legais, calculados a partir de 1/6/2001 até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.2. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.3. enviar cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações que entender cabíveis (§ 6º do art. 209 do Regimento Interno/TCU).

Proc. n. 014.891/2004-3 - Tomada de Contas Especial, em nome do Sr. XXXX, instaurada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, em razão do descumprimento das disposições contidas nos itens 13, 14 e 15 do Termo de Compromisso (fl. 35), assinado pelo responsável em 16/8/1995, quanto à obrigatoriedade do bolsista de retornar ao Brasil e, ainda, de permanecer no País por igual período da bolsa, aplicando os conhecimentos adquiridos com o curso, sob pena de ressarcimento integral dos gastos decorrentes da concessão.

Acórdão n. 75, de 24/01/2006

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "b", da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, alínea "a", da mesma Lei, em:

9.1. julgar as presentes contas irregulares e condenar a Sr. Rogério Lopes ao pagamento da quantia original de R\$ 95.926,55 (noventa e cinco mil novecentos e vinte e seis reais e cinquenta e cinco centavos), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, atualizada monetariamente e acrescida dos encargos legais, calculados a partir de 1/3/2002 até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor; 9.2. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação; 9.3. enviar cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações que entender cabíveis (§ 6º do art. 209 do Regimento Interno/TCU).
Proc. n. 005.148/2005-3 - Tomada de Contas Especial instaurada contra o Sr. XXX, pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, em decorrência do descumprimento, por parte do responsável, do Termo de Compromisso, assinado em 06/01/1995, mediante o qual lhe foi concedido o auxílio financeiro, no valor de R\$ 288.205,56 (duzentos e oitenta e oito mil, duzentos e cinco reais e cinquenta e seis centavos), a título de bolsa de estudos no exterior, na modalidade de doutorado Acórdão 140 de 13/01/2006 VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada contra o Sr. Sérgio Luiz Chiquetto, pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, em decorrência do descumprimento, por parte do responsável, do Termo de Compromisso, assinado em 06/01/1995, mediante o qual lhe foi concedido o auxílio financeiro, no valor de R\$ 288.205,56 (duzentos e oitenta e oito mil, duzentos e cinco reais e cinquenta e seis centavos), a título de bolsa de estudos no exterior, na modalidade de doutorado. ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "b", da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, alínea "a", da mesma Lei, em: 9.1. julgar as presentes contas irregulares e condenar o Sr. XXX, ao pagamento da quantia de R\$ 288.205,56 (duzentos e oitenta e oito mil, duzentos e cinco reais e cinquenta e seis centavos), (...) o recolhimento da dívida aos cofres do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, atualizada monetariamente e acrescida dos encargos legais, calculados a partir de 09/06/2003 até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor; 9.2. aplicar ao Sr. XXX a multa prevista nos arts. 19, caput, e 57 da Lei nº 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inc. III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor; 9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação; 9.4. remeter cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para o ajuizamento das ações cabíveis, nos termos do § 6º do artigo 209 do Regimento Interno do TCU.
Proc. n. 013.249/2004-2 - Tomada de Contas Especial instaurada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, contra a Sra. XXX, em decorrência da não-apresentação do exemplar da tese, do comprovante de conclusão de doutorado no exterior e da ausência de comprovação de retorno ao país, configurando o descumprimento da Resolução Executiva nº 114/81, vigente à época, em especial do item 3.6 da referida norma, que previa o retorno ao Brasil após o término da bolsa de estudos, sob pena de ressarcimento integral dos gastos decorrentes da concessão. Acórdão n. 197, de 07/02/2006 ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "b", e 19, caput, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, e 210 do Regimento Interno, em: 9.1. julgar irregulares as contas da Sra. XXX, condenando-a ao pagamento da importância de R\$ 118.767,68 (cento e dezoito mil, setecentos e sessenta e sete reais e sessenta e oito centavos), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 19/10/2001 até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove perante o Tribunal o recolhimento da referida quantia aos cofres do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU; 9.2. autorizar o pagamento da dívida em 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e consecutivas, fixando-se o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para o recolhimento da 1ª parcela aos cofres do CNPq, vencendo as demais em intervalos sucessivos de 30 (trinta) dias, na forma estabelecida no art. 26 da Lei nº 8.443/92; 9.3. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da data prevista para o recolhimento de cada parcela, para que a responsável comprove, perante o Tribunal, a efetivação do pagamento;

9.4. alertar a responsável de que, a teor do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial da dívida, caso ocorra a hipótese prevista no item 9.4;

9.6. dar ciência da presente deliberação, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam, ao CNPq.

Proc. n. 017.939/2004-2 - Tomada de Contas Especial, em nome do Sr. XXXX, instaurada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, em razão do descumprimento das normas que regem a concessão de bolsa de estudos no País, em especial do item 5.3 da Resolução Normativa CNPq nº 23, de 26/6/1992, que impõe, como requisito, a dedicação em tempo integral às atividades do curso

Acórdão n. 200, de 07/02/2006

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "b", da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, alínea "a", da mesma Lei, em:

9.1. **julgar as presentes contas irregulares e condenar a Sr. XXX ao pagamento das quantias originais abaixo discriminada**), (...) o recolhimento da dívida aos cofres do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, atualizada monetariamente e acrescida dos encargos legais, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se a importância de R\$ 1.072,89, efetivamente recolhida pelo responsável em 4/9/1997:

Data de origem	Valor - R\$	Data de origem	Valor - R\$
04/09/1995	1.086,68	02/07/1996	1.072,89
03/10/1995	1.086,68	02/08/1996	1.072,89
01/11/1995	1.086,68	03/09/1996	1.072,89
04/12/1995	1.086,68	02/10/1996	1.072,89
03/01/1996	1.086,68	01/11/1996	1.072,89
02/02/1996	1.086,68	04/12/1996	1.072,89
04/03/1996	1.086,68	06/01/1997	1.072,89
02/04/1996	1.072,89	03/02/1997	1.072,89
03/05/1996	1.072,89	03/03/1997	1.072,89
04/06/1996	1.072,89 - -		

9.2. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação; 9.3. enviar cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações que entender cabíveis (§ 6º do art. 209 do Regimento Interno/TCU).

Proc. n. 003.688/2005-7 - Tomada de Contas Especial instaurada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, tendo como responsável o Sr. XXX, em virtude do descumprimento de obrigações assumidas no sentido de apresentar documentação comprobatória da conclusão de curso de doutorado no exterior, custeado por bolsa de estudo concedida pela entidade, e de permanecer no Brasil, no exercício de atividades ligadas aos estudos realizados, por período igual ao concedido para a bolsa.

Acórdão 202, de 07/02/2006

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial, instaurada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq em nome do Sr., em razão do descumprimento de obrigações assumidas no sentido de apresentar documentação comprobatória da conclusão de curso de doutorado no exterior, custeado por bolsa de estudo concedida pela entidade, e de permanecer no Brasil, no exercício de atividades ligadas aos estudos realizados, por período igual ao concedido para a bolsa.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "b", 19, caput, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, **julgar as presentes contas irregulares** e condenar o Sr. XXX ao pagamento da quantia de R\$ 292.914,59 (duzentos e noventa e dois mil, novecentos e quatorze reais e cinquenta e nove centavos (...)) o recolhimento do valor do débito aos cofres do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora devidos, calculados a partir de 11/8/2003, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.2. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação; 9.3. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Ministério Público da União, nos termos do art. 209, § 6º, do Regimento Interno/TCU. (Vide Acórdão 1922/2006 Primeira Câmara - Ata 25. Negado provimento a Recurso de Reconsideração.)
Proc. n. 018.411/2004-9 - Tomada de Contas Especial instaurada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq contra o Sr. XXX, em razão de infringência ao disposto no subitem 5.7 da Resolução Normativa (RN)/CNPq nº 5/1987, que fixava, nos casos de bolsas no exterior, a obrigatoriedade de os bolsistas retornarem ao Brasil e permanecerem no país, aplicando os conhecimentos adquiridos, sob pena de ressarcimento integral dos gastos decorrentes da concessão Acórdão n. 381, de 21/02/2006 VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes à Tomada de Contas Especial instaurada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, sob a responsabilidade do Sr. Fernando José Alzuguir, CPF nº 298.690.057-72, em razão do descumprimento de normas atinentes à concessão de bolsas de estudo por parte do CNPq. ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea b, 19, caput, da Lei nº 8.443/1992, c/c inciso III, art. 209, do Regimento Interno do TCU, julgar irregulares as presentes contas e condenar o Sr. XXX ao pagamento da importância de R\$ 52.517,93 (cinquenta e dois mil, quinhentos e dezessete reais e noventa e três centavos), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 22/4/1999, até a data da efetiva quitação, (...) o recolhimento das referidas quantias ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, nos termos do art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno do TCU; 9.2. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992.
Proc. n. 005.875/2005-9 - Tomada de contas especial. bolsista no exterior. descumprimento de compromisso de retorno ao brasil. revelia. irregularidade. Acórdão 77, de 06/02/2007 ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Segunda Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea b, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, em: 9.1. julgar as presentes contas irregulares, condenar o Sr. XXX ao pagamento da quantia de Cr\$ 557.137.592,08 (quinhentos e cinquenta e sete milhões, cento e trinta e sete mil, quinhentos e noventa e dois cruzeiros e oito centavos) (...) do recolhimento da dívida aos cofres do CNPq, acrescida dos encargos legais, a serem calculados de 10/12/1992 até a data do recolhimento, na forma da legislação em vigor; 9.2. aplicar ao Sr. José Edison Mendonça de La-Rocque a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), e fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, na forma art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno, o recolhimento da dívida aos cofres Tesouro Nacional, acrescida dos encargos legais a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido até a data do recolhimento; 9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação.
Proc. n. 010.850/2004-2 - Tomada de Contas Especial instaurada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq contra a Srª XXX, em razão do descumprimento do compromisso assumido perante a Fundação, ao interromper, sem anuência prévia da Administração, o curso de doutorado em Direito, realizado na Universidade de Lisboa, em Portugal, financiado pelo Conselho, e não apresentar um exemplar da tese de doutorado. Acórdão 285, de 06/03/2007 ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, diante das razões expostas pelo relator, em: 9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Senhora XXX, CPF XXX e, (...) julgar irregulares as presentes contas e em débito a mencionada responsável pelas importâncias de R\$ 110.099,32 e R\$ 2.667,10, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados partir de 06/12/2002 e 11/07/1994, respectivamente, até a data do efetivo recolhimento; 9.2. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que a responsável comprove perante o Tribunal o recolhimento da quantia aos cofres do CNPq, atualizadas monetariamente, se pagas após o vencimento; 9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da nº 8.443/1992; e 9.4. dar ciência deste Acórdão ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Proc. n. 020.349/2004-8 - Tomada de Contas Especial instaurada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq contra o Sr. XXX, em razão do não retorno ao País após o conclusão do Curso de Doutorado nos Estados Unidos da América Acórdão 517, de 27/03/2007 ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária da 2ª Câmara, em: 9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, da Lei n.º 8.443/92, julgar as presentes contas irregulares e condenar o Sr. XXX, ao pagamento da quantia de R\$ 18.556,22 (dezoito mil, quinhentos e cinquenta e seis reais e vinte e dois centavos), correspondentes à conversão de US\$ 17.260,00 para Reais, em 30/5/1997 (...), o recolhimento da dívida aos cofres do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir de 30/5/1997 até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor; 9.2. aplicar ao responsável a multa referida no art. 57 da Lei n.º 8.443/92, arbitrando-lhe o valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a” do Regimento Interno), seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizado monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora fixado, até a data do efetivo pagamento; 9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n.º 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, na forma da legislação em vigor.
Proc. n. 002.551/2005-7 - Tomada de Contas Especial, instaurada pelo CNPq, contra a responsável Sra. XXXX em decorrência de descumprimento dos itens 5.7 e 5.11 da Resolução Normativa n.º 5/87-CNPq, que fixavam, nos casos de bolsas de estudos no exterior, a obrigatoriedade de os bolsistas retornarem ao Brasil após o encerramento da bolsa, sob pena de ressarcimento integral dos gastos decorrentes da concessão, bem como de apresentarem os documentos comprobatórios de conclusão do curso, no caso específico, destinado a projeto de pesquisa para Doutorado em Psicologia Social na área de Educação na Ecole des Hautes Etudes des Sciences Sociales, na França. Acórdão n. 159, de 12/02/2008 ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “b”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei n.º 8.443/1992, julgar irregulares as presentes contas e condenar a Sra. XXX ao pagamento da quantia correspondente a R\$ 191.429,02 (cento e noventa e um mil, quatrocentos e vinte e nove reais e dois centavos), (...) o recolhimento da dívida ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, calculados a partir de 5/3/2003 até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor; 9.2. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação; 9.3. dar ciência desta deliberação ao CNPq e à responsável.
Proc. n. 013.268/2007-2 - Tomada de Contas Especial instaurada por comissão designada pela Portaria n.º 60, de 28/4/2005, da Presidência do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, em face de beneficiários de auxílios financeiros que não apresentaram as respectivas prestações de contas, ou o fizeram de forma irregular. (...) Acórdão n. 162 de 12/02/2008 ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “b”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei n.º 8.443/1992, julgar irregulares as presentes contas e condenar a Sra. XXX ao pagamento da quantia correspondente a R\$ 68.410,05 (sessenta e oito mil, quatrocentos e dez reais e cinco centavos), (...) o recolhimento da dívida ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, calculados a partir de 3/3/2005 até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor; 9.2. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação; 9.3. dar ciência desta deliberação ao CNPq e à responsável.
Proc. n. 019.040/2004-3 - Tomada de Contas Especial instaurada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) em desfavor do Sr. XXX, devido ao descumprimento do item 4 do Termo de Compromisso firmado com a Capes com vistas à obtenção de bolsa de estudos para a realização de curso de doutorado no exterior.

Acórdão 746, de 03/03/2009

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, e diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea "b"; 19, caput; 23, inciso III; e 28, incisos I e II, da Lei nº 8443/92, em:

9.1. **julgar as presentes contas irregulares, condenando o Responsável ao pagamento da quantia original de R\$ 109.275,99** (cento e nove mil, duzentos e setenta e cinco reais e noventa e nove centavos), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, na forma da legislação em vigor, calculada a partir de 28/06/2000 até a efetiva quitação, (...), o recolhimento da referida quantia aos cofres da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes;

9.2. **determinar ao Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT que adote providências no sentido de promover o desconto nos vencimentos do Sr.XXXX**, matrícula Siape 0671079, do débito apurado no presente Processo, observados os limites previstos na legislação em vigor, caso não atendida a notificação;

9.3. determinar ao Ministério da Ciência e Tecnologia e à Capes que, em conjunto, adotem as medidas complementares relativas ao **desdobramento da providência indicada no subitem acima, caso necessária, de forma a propiciar o reembolso à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior dos recursos em questão;**

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não seja possível o desconto nos vencimentos do Responsável.

Proc. n. 025.839/2008-4 - Tomada de contas especial instaurada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPq, tendo como responsável o Sr. XXX, em razão do abandono das atividades de pesquisa, sem a anuência da referida entidade, descumprindo a Instrução de Serviço nº 2/1996, em vigor à época da concessão da bolsa de desenvolvimento científico regional para realizar pesquisa junto à Universidade Estadual de Santa Cruz, no período de 3/2002 a 2/2003.

Acórdão 1307 de 31/03/2009

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "b", 19, caput, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, **julgar irregulares as presentes contas e condenar o Sr. XXX ao pagamento das quantias abaixo indicadas**, (...) o recolhimento da dívida aos cofres do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, calculados a partir das respectivas datas, até a efetiva quitação do débito, na forma prevista na legislação em vigor;

Valor (R\$)	Data
4.931,54	3/5/2002
2.465,77	3/6/2002
2.465,77	3/7/2002
2.465,77	2/8/2002
2.465,77	2/9/2002
2.465,77	2/10/2002
2.465,77	4/11/2002
2.465,77	3/12/2002

9.2. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.3. remeter cópia da documentação pertinente à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, nos termos do § 6º do art. 209 do Regimento Interno/TCU

INTITUIÇÕES S FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR – IFES e Instituições Federais de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica – IFET's

**DECISÃO PROFERIDA
(SÍNTESE)**

Proc. n. 008.949/1999-9 - Relatório de Auditoria realizada no Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio de Janeiro, CEFET-RJ em cumprimento à Decisão nº 030/99-TCU-Plenário.

Decisão n. 64/2000 – 1ª. Câmara

8.1 nos termos do inciso IX do art.71, da Constituição Federal c/c o art. 45 da Lei nº 8.443/92:

8.1. 1 assinar o prazo de 15 dias para que o Sr. XXXX, Diretor-Geral do CEFET adote as necessárias providências, com relação aos processos nºs 1228/96, 1666/96, 2797/96 e 2.844/96, no sentido de cumprir ao preceituado no art. 57, inciso II, e § 4º da Lei nº 8.666/93, que estabelecem, respectivamente que os contratos a serem executados de forma contínua poderão ter a sua duração prorrogada até o limite máximo de sessenta meses, podendo, ainda, em caráter excepcional, devidamente justificado, estender o prazo de duração por mais 12 meses, além do limite estabelecido;

8.1.2 não inclua, nos próximos contratos a serem firmados pela instituição, cláusulas de extensão de prazos de vigência, sem vantagem para a Administração, ou de alteração de objeto;

8.2. determinar à CEFET-RJ que:

8.2.1 **controle corretamente a carga horária dos professores do CEFET que ministrem cursos eventuais na Fundação, evitando prejuízos à dedicação para a entidade pública** e seguindo estritamente o permitido pelo Decreto nº 9.464, de 23 de julho de 1987, acautelando-se contra a continuidade de serviços prestados, inclusive de consultoria, que possam descaracterizar a eventualidade permitida por esse diploma legal (Arts.14 e 15 do Anexo ao Decreto mencionado);

8.2.2 **impeça a cessão de equipamentos, laboratórios, serviços de manutenção, professores e pesquisadores para a Fundação de Apoio, quando esta estiver atuando em serviços de consultoria ou similares prestados a entidades públicas ou privadas, não ligadas diretamente a atividades do CEFET;**

8.2.3 inclua, nas próximas contas, **informação detalhada sobre a** prestação efetiva da contrapartida da construção de cinco salas de aula pelo Banco Real, fazendo o mesmo para **as salas supostamente construídas pela FUNCEFET**, conforme estabelecido em contrato;

8.2.4 mantenha este Tribunal informado do andamento dos procedimentos judiciais envolvendo a obra de construção da UNED/Nova Iguaçu, devendo, para tanto, constar das próximas contas;

8.2.5 inclua, nas próximas contas, descrição detalhada da operação da Unidade Maria da Graça, destinada ao Nível Básico da Formação Profissional, incluindo discriminação de recursos do FAT porventura usados;

8. 3 determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que faça constar do relatório de auditoria de gestão das próximas contas do CEFET, as medidas adotadas com relação ao subitens 8.2.1 a 8.2.5 supra;

8.4 determinar o envio do presente processo à 6ª SECEX, em cuja clientela está o Ministério da Educação, para que acompanhe e adote as necessárias providências com vistas ao completo cumprimento pelo CEFET, das medidas ora determinadas;

8.5 Determinar à 6.ª SECEX **que promova estudos** a serem submetidos posteriormente à SEGECEX, **com a finalidade de analisar a atuação das fundações de apoio junto às instituições federais de ensino não só no Rio de Janeiro mas em âmbito nacional**, objetivando a realização de futuras auditorias, de forma a verificar o comportamento daquelas fundações, **em particular quanto aos aspectos mencionados no Voto do ilustre Ministro Luciano Brandão Alves de Souza no TC nº 004.117/87-5, Ata nº 93-87-Plenário (...)**

3. O Voto do Ministro Luciano Brandão referido no item anterior diz respeito à necessidade do Tribunal buscar verificações quanto à determinações a algumas Universidades federais no seguinte sentido:

4. **“b. não autorizem o afastamento dos servidores/professores da Universidade sem observância do Decreto nº 84.033/79 (atualmente aplicado o Decreto nº 94.664, de 23 de julho de 1987, fls. 61 a 76) e, nos casos de comprovada acumulação de cargos de professores das Universidades com cargos**

c. não firmem convênios com as Fundações de Apoio, sem observância das normas cabíveis, impedindo que através dos Convênios de Cooperação as referidas fundações se utilizem gratuitamente dos laboratórios e equipamentos das Universidades;

d. não contratem serviços com as Fundações sem observância dos princípios de licitação;

e. não transfiram para as Fundações de Apoio, mediante cláusula de interveniência, as receitas de prestação de serviços, inclusive de pesquisas que, em última análise, são realizadas por servidores/professores das Universidades com a utilização de seus laboratórios e equipamentos;

f. não participem da direção ou de órgãos colegiados das fundações de apoio criadas no âmbito das instituições de ensino superior, uma vez não autorizado nos estatutos e regimentos das Universidades”.

Proc. n. 017.029/2001-2 - Consolidação de elementos constantes de auditorias feitas junto a algumas Universidades Federais tendo por finalidade cumprir comando fixado pela Decisão TCU nº 64/2000.

Decisão n. 655/2002 – Plenário

8.1 determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que:

I - estude a possibilidade de incluir, na sua programação do segundo semestre de 2002, **levantamento de informações**, a ser encaminhado ao Tribunal ainda neste exercício, com vistas a **identificar as Fundações de Apoio instituídas com participação integral ou parcial de recursos públicos**, destacando:

- a) valor e proporção do dinheiro público na composição do patrimônio da Fundação;
- b) modificações dos atos constitutivos da entidade, no que se refere à composição do seu patrimônio;
- c) valor do recurso aplicado pela Fundação, nos últimos cinco anos, com a finalidade de apoiar atividades das universidades.

II - caso não seja possível a realização do levantamento ainda neste exercício, faça constar as informações acima referidas nas prestações de contas das respectivas instituições federais de ensino superior, exercício de 2002.

8.2 recomendar que na efetivação do disposto no item anterior sejam observadas, quando de análises de contrato por dispensa de licitação, com base no art. 1º da Lei nº 8.958/94, os seguintes quesitos:

a) são condições indispensáveis que:

a1) a instituição contratada tenha sido criada com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico;

a2) o objeto do contrato esteja diretamente relacionado à pesquisa, ensino, extensão ou desenvolvimento institucional;

b) a Fundação, enquanto contratada, deve desempenhar o papel de escritório de contratos de pesquisa, viabilizando o desenvolvimento de projetos sob encomenda, com a utilização do conhecimento e da pesquisa do corpo docente das IFES, ou de escritório de transferência de tecnologia, viabilizando a inserção, no mercado, do resultado de pesquisas e desenvolvimentos tecnológicos realizados no âmbito das Universidades;

c) o contrato deve estar diretamente vinculado a projeto a ser cumprido em prazo determinado e que resulte produto bem definido, não cabendo a contratação de atividades continuadas nem de objeto genérico, desvinculado de projeto específico;

d) os contratos para execução de projeto de desenvolvimento institucional devem ter produto que resulte em efetivo desenvolvimento institucional, caracterizado pela melhoria mensurável da eficácia e eficiência no desempenho da instituição beneficiada;

e) a manutenção e o desenvolvimento institucional não devem ser confundidos e, nesse sentido, não cabe a contratação para atividades de manutenção da instituição, a exemplo de serviços de limpeza, vigilância e conservação predial.

melhoria mensurável da eficácia e eficiência no desempenho da instituição beneficiada;

e) a manutenção e o desenvolvimento

c) o contrato deve estar diretamente vinculado a projeto a ser cumprido em prazo determinado e que resulte produto bem definido, não cabendo a contratação

e) a manutenção e o desenvolvimento institucional não devem ser confundidos e, nesse sentido, não cabe a contratação para atividades de manutenção da instituição, a exemplo de serviços de limpeza, vigilância e conservação predial.

8.4 arquivar o presente processo.

Proc. n. 002.721/2004-0 - Relatório de Inspeção efetuada em março/2004, na Universidade Federal de Santa Maria - UFSM/RS, com o objetivo de verificar o relacionamento entre a entidade e a Fundação de Apoio à Tecnologia e Ciência - FATEC,

Acórdão n. 1253, de 25/08/2004

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Universidade Federal de Santa Maria - UFSM/RS que:

9.1.1. adote efetivas providências no sentido de otimizar a utilização de seus recursos humanos e financeiros, com vistas a desvincular suas atividades da Fundação de Apoio à Tecnologia e Ciência - FATEC, abstendo-se, em consequência, de celebrar contratos/convênios com a referida fundação, cujo objeto seja a prática de atos de competência exclusiva da instituição, salvo quando vinculados a projetos específicos, dentro da finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse da instituição federal contratante, nos estritos termos do art. 1º da Lei nº 8.958/94;

9.1.2. proceda ao registro no SIAFI de todos os convênios e/ou contratos firmados entre a UFSM e a FATEC, bem como de seus aditivos;

9.1.3. quando da celebração de contratos com a FATEC, identifique de maneira clara e precisa o objeto contratado, discriminando detalhadamente os serviços abrangidos, suas características e quantidades, de forma a atender ao disposto no art. 55, inciso I, da Lei nº 8.666/93;

9.1.4. faça constar, na proposta dos projetos apoiados pela FATEC, o número e o custo estimado dos bolsistas a serem utilizados;

9.1.5. exija da FATEC prestações de contas onde conste, pelo menos, o plano de aplicação dos recursos, relatório de execução físico-financeira, demonstrativo de receitas e despesas, relação de pagamentos, relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, cópia do termo de aceitação definitiva da obra, se for o caso, e extrato da conta bancária com a respectiva conciliação, bem como a discriminação em seus documentos fiscais dos serviços/aquisições efetuados, quando da liquidação de despesas;

9.1.6. elabore plano estratégico para o hospital universitário que contemple necessidades de equipamentos, insumos, instalações e pessoal, para subsidiar suas compras e contratações futuras;

9.2. recomendar ao Ministério da Educação e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que observem prazo razoável antes do fim do exercício para o repasse de recursos às Instituições Federais de Ensino, de forma a evitar que tais recursos deixem de ser utilizados em virtude da falta de tempo hábil para o devido processo licitatório e o respectivo empenho orçamentário;

Proc. n. 017.029/2001-2 - Relatório de Auditoria realizada junto às IFES e respectivas fundações de apoio, em que se examinam, as medidas levadas a efeito pela SFC em cumprimento à Decisão 655/2002 - Plenário.

Acórdão n. 1516-38/2005, de 28/09/2005

Determinar às Instituições Federais de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica que observem, quando das contratações por dispensa de licitação com base no art. 1º da Lei nº 8.958/1994, os seguintes quesitos:

9.1.1. a instituição contratada deve ter sido criada com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico;

9.1.2. o objeto do contrato deve estar diretamente relacionado à pesquisa, ensino, extensão ou desenvolvimento institucional;

9.1.3. a Fundação, enquanto contratada, deve desempenhar o papel de escritório de contratos de pesquisa, viabilizando o desenvolvimento de projetos sob encomenda, com a utilização do conhecimento e da pesquisa do corpo docente das IFES, ou de escritório de transferência de tecnologia, viabilizando a inserção, no mercado, do resultado de pesquisas e desenvolvimentos tecnológicos realizados no âmbito das Universidades;

9.1.4. o contrato deve estar diretamente vinculado a projeto a ser cumprido em prazo determinado e que resulte produto bem definido, não cabendo a contratação de atividades continuadas nem de objeto genérico, desvinculado de projeto específico;

9.1.5. os contratos para execução de projeto de desenvolvimento institucional devem ter produto que resulte em efetivo desenvolvimento institucional, caracterizado pela melhoria mensurável da eficácia e eficiência no desempenho da instituição beneficiada;

9.1.6. a manutenção e o desenvolvimento institucional não devem ser confundidos e, nesse sentido, não cabe a contratação para atividades de manutenção da instituição, a exemplo de serviços de limpeza, vigilância e conservação predial.

9.2. determinar ao Ministério da Educação, como entidade supervisora e vinculadora, que dê conhecimento das determinações supra às Instituições Federais de Ensino Superior, orientando-as no cumprimento dos normativos pertinentes;

Proc. n. 017.177/2008-2 - Fiscalização de Orientação Centralizada. - FOC para avaliação do relacionamento das IFES com suas fundações de apoio.

Acórdão n. 2731, de 26/11/2008

9.1. firmar o entendimento de que a expressão "recursos públicos" a que se refere o art. 3º, caput, da Lei 8.958/1994 abrange não apenas os recursos financeiros aplicados nos projetos executados com fundamento na citada lei, mas também toda e qualquer receita auferida com a utilização de recursos humanos e materiais das Instituições Federais de Ensino Superior, tais como: laboratórios, salas de aula; materiais de apoio e de escritório; nome e imagem da instituição; redes de tecnologia de informação; documentação acadêmica e demais itens de patrimônio tangível ou intangível das instituições de ensino utilizados em parcerias com fundações de apoio, sendo obrigatório o recolhimento de tais receitas à conta única do Tesouro Nacional;

9.2. determinar ao Ministério da Educação que, no prazo de 180 dias a contar da ciência desta deliberação, institua ato normativo regulamentando o relacionamento das Instituições Federais de Ensino Superior com suas fundações de apoio, de modo que as IFES adotem providências para o cumprimento das seguintes medidas:

9.2.1. definam procedimentos relativos às contratações de projetos junto às suas fundações de apoio, em que se preveja, por parâmetros objetivos e sempre que possível quantitativos, entre outras disposições as seguintes providências:

9.2.2. implantem rotinas de encaminhamento dos projetos

9.2.3. divulguem, em especial nos Boletins Internos e nos portais ou sítios da Ifes em redes gerais de informação, como a Internet, dados e informações sobre seu relacionamento com fundações de apoio,

9.2.4. verifiquem, previamente à celebração de qualquer instrumento de parceria com as fundações de apoio, o cumprimento das exigências relativas aos critérios de credenciamento ou recredenciamento constantes da Portaria Interministerial MEC/MCT nº 3.185, de 07/10/2004,

9.2.5. estabeleçam, com suas fundações de apoio, contratos ou convênios individualizados para cada projeto de parceria a ser firmado, abstendo-se de efetuar, para a cobertura desses projetos, aditivos, apostilas ou instrumentos similares como acessórios a contratos ou convênios genéricos ou do tipo "guarda-chuva",

9.2.9. exijam que as contratações relativas a projetos classificados como de desenvolvimento institucional impliquem produtos que resultem em melhorias mensuráveis da eficácia e eficiência no desempenho da IFES, com impacto evidente em sistemas de avaliação institucional do MEC e em políticas públicas plurianuais de ensino superior com metas definidas, evitando enquadrar nesse conceito atividades tais como: manutenção predial ou infra-estrutural, conservação, limpeza, vigilância, reparos, aquisições e serviços na área de informática, expansões vegetativas ou de atividades de secretariado, serviços gráficos e reprográficos, telefonia, tarefas técnico-administrativas de rotina, como a realização de concursos vestibulares, e que, adicionalmente, não estejam objetivamente definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional da IFES;

9.2.11. não permitam, nos contratos e convênios com fundações de apoio regidos pela Lei 8.958/1994, a subcontratação total do objeto ou a subcontratação das parcelas mais relevantes por parte dessas fundações,

9.2.12. não permitam pagamento de bolsas para servidores da IFES ligados à área do projeto, de forma concomitante com a subcontratação irregular de pessoas físicas e jurídicas que executem efetivamente o objeto do contrato;

9.2.13. não permitam a subcontratação de outras fundações de apoio como executoras da totalidade ou mesmo de partes do projeto,

9.2.14. efetuem controle finalístico e de gestão das licitações realizadas pelas fundações de apoio para a contratação de bens e serviços, bem como dos processos de contratação de pessoal não integrante da instituição apoiada, evitando quaisquer ações destinadas a prover a IFES de mão-de-obra para atividades de caráter permanente ou que caracterizem a terceirização irregular;

9.2.17. estabeleçam sistemática de controle e análise das prestações de contas dos contratos correlatos a cada projeto em parceria com fundações de apoio,

9.2.19. estabeleçam a obrigação de que as notas fiscais relativas a despesas feitas por fundações de apoio, sejam identificadas com o número do projeto, ficando à disposição da IFES e dos órgãos de controle pelo prazo de cinco anos após o encerramento do projeto;

9.2.20. providenciem a incorporação, em todos os contratos ou convênios firmados com base no art. 1º da Lei 8.958/94, de cláusulas que obriguem as fundações de apoio a prestar contas à IFES apoiada;

9.2.22. não permitam o pagamento de quaisquer tipos de bolsas a servidores, por parte de fundações de apoio, que caracterizem contraprestação de serviços, como participação, nos projetos, de servidores da área-meio da universidade para desenvolver atividades de sua atribuição regular, mesmo que fora de seu horário de trabalho; participação de professores da IFES em cursos de pós-graduação não-gratuitos; e a participação de servidores em atividades de desenvolvimento, instalação ou manutenção de produtos ou serviços de apoio a áreas de infra-estrutura operacional da IFES, devendo tais atividades serem remuneradas, com a devida tributação, pela contratação de pessoas físicas ou jurídicas por parte das fundações de apoio ou, quando permitidos, pagamentos de servidores por meio de instrumentos aplicados para a prestação de serviços extraordinários;

9.2.23. abstenham-se de pagar bolsas a alunos que estejam atuando em projetos regidos pela Lei nº 8.958/1994;

9.2.24. utilizem adequadamente a nomenclatura de bolsas estabelecida no art. 6º do Decreto 5.205/2004, que admite exclusivamente as modalidades de ensino, pesquisa e extensão, evitando quaisquer outras denominações diferentes, bem como abstenham-se de permitir qualquer caracterização de bolsas de ensino nas atividades típicas de magistério, de graduação ou pós graduação (lato ou stricto sensu);

9.2.25. não permitam o pagamento de quaisquer bolsas a servidores que tenham como finalidade o pagamento de valores a título de funções comissionadas sem previsão de pagamento regular ou, ainda, a remuneração de servidores da IFES como diretores ou membros de conselhos das fundações, impedida pelo parágrafo 1º do art. 4º do Decreto 5.205/2004;

9.2.26. atentem, com rigor, para as disposições firmadas no Acórdão 1.520/2006 - Plenário no que se refere ao exercício de atividades permanentes da administração e, no tocante serviços passíveis de terceirização mediante licitação, adotem as providências necessárias visando ao afastamento dos contratados de forma irregular;

9.2.27. exijam a transferência de bens ao patrimônio da IFES de forma vinculada à prestação de contas de cada contrato ou convênio com fundações de apoio,

9.2.28. abstenham-se de transferir diretamente, para fundações de apoio, recursos oriundos do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni),

9.2.29. não transfiram, para as fundações de apoio, recursos destinados à execução de obras ou serviços de engenharia, tendo em vista o não-enquadramento desta atividade no conceito de desenvolvimento institucional, nos termos da jurisprudência firmada pelo Tribunal;

9.2.31. adotem providências no sentido de delimitar e incentivar ações nas vertentes de inovação e pesquisa tecnológica no ambiente produtivo, que tragam para o cenário acadêmico e técnico-administrativo da IFES resultados que nela devem permanecer, especialmente em termos de patentes e royalties, evitando a dispersão e apropriação, por agentes privados, desses resultados;

9.2.32. efetuem os procedimentos para adequação dos cursos de pós-graduação lato sensu ligados às suas correspondentes Pró-Reitorias de ensino nesse nível, ainda que realizados em parceria administrativa e financeira com fundações de apoio, ao que dispõe o art. 9º da Resolução CNE/CES 1/2001, que exige um percentual mínimo de professores, em cada curso, de 50% de mestres e doutores.

9.2.33. abstenham-se de permitir a inclusão dos cursos mencionados no subitem acima em qualquer sistemática aplicada à vertente acadêmica de extensão, dado que o art. 44 da Lei 9.394/1996, em seus incisos III e IV, não enquadrará a pós-graduação na mencionada vertente;

9.2.34. não paguem a seus professores e servidores técnico-administrativos a Gratificação de Cursos e Concursos, instituída pela Lei 11.314/2006, de forma concomitante com remuneração por bolsas ou por serviços extraordinários;

9.2.38. não permitam que as ações a serem realizadas pelas fundações de apoio possam ser conduzidas ou tenham como participantes parentes de dirigentes e/ou servidores das IFES ou de dirigentes das fundações de apoio, em respeito às orientações éticas para impedimentos de nepotismo na Administração Pública;

9.3. determinar aos Ministérios da Educação e do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

9.3.1. definam rotinas e sistemáticas que possibilitem maior agilidade na edição de decretos de suplementações orçamentárias para as IFES, autorizadas pelas Leis Orçamentárias Anuais, em especial as decorrentes de recursos oriundos de superávit financeiro ou do excesso de arrecadação de receitas próprias e vinculadas;

9.3.2. orientem todas as IFES para que façam as devidas previsões orçamentárias relativas às fontes de receita por recursos próprios arrecadados, atentando, nessas previsões, para as atividades feitas em parceria com fundações de apoio que tenham elevados índices de repetição em exercícios anteriores, como cursos de pós-graduação;

9.4. determinar aos Ministérios da Educação, do Planejamento Orçamento e Gestão e da Ciência e Tecnologia que:

9.4.1. 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;

9.5. determinar ao Ministério da Ciência e Tecnologia que oriente à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) no sentido de tornar mais ágil e tempestiva a análise das de contas apresentadas por fundações de apoio a IFES, com vistas a possibilitar a transferência regular dos bens adquiridos com recursos repassados por essa agência de patrimônio da respectiva IFES;

9.6. recomendar ao Ministério da Educação que:

9.6.1. examine a possibilidade de adequar a redação do Decreto 5.205/2004 à jurisprudência desta Corte no que concerne ao conceito da expressão "desenvolvimento institucional",

9.7. alertar os dirigentes das IFES que a persistência das distorções detectadas na presente Auditoria poderá ensejar a aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, inclusive a inabilitação dos responsáveis, por um período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal e a declaração de inidoneidade da fundação de apoio para participar, por até cinco anos, de licitação/contratação na Administração Pública Federal.

Acórdão nº 510/2009-TCU, de 26/03/2009

9.1. conceder o prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias para início do cumprimento do disposto no subitem 9.4.1 do Acórdão 2731/2008-Plenário, contados a partir desta deliberação;

Proc. n. 013.773/2009-6 – Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC - Auditoria operacional realizada, no âmbito da Foc acima descrita, no Hospital de Clínicas da Universidade Federal de Uberlândia - HC/UFU.

Acórdão n. 27/2010-P, de 20/01/2010

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com base no inciso IX do art. 71 da Constituição Federal;

9.1. recomendar ao HC/UFU que, em seu novo Regimento Interno, procure:

9.1.1. estabelecer mecanismos de escolha do diretor-geral sem interferência da Faepu;

9.1.2. concentrar decisões gerenciais e ações administrativas nas diretorias do próprio hospital, a fim de viabilizar a autonomia AEPu preconizada na Portaria SPO/MPOG 4, de 29/4/2008;

9.1.3. contemplar estrutura adequada ao adimplemento de suas atribuições, com inclusão de instâncias responsáveis por encargos de natureza orçamentária, gestora e de pagamento, de modo a alcançar a autonomia preconizada na portaria acima mencionada;

9.1.4. contemplar estrutura administrativa que permita avocar atribuições hoje exercidas pela Faepu que não estejam em consonância com os normativos que regem a relação entre as instituições federais de ensino superior e suas fundações de apoio, com atenção para diretrizes fixadas por esta Corte no acórdão 2.731/2008 - Plenário;

9.1.5. realizar gestões à Polícia Civil para retirar o Instituto Médico Legal das dependências do hospital;

9.2. recomendar ao HC/UFU que:

9.2.1. após aprovação de seu novo Regimento Interno, adote processo sistemático e detalhado de planejamento de ações das unidades internas, com definição de metas, indicadores, atribuição de responsabilidades por resultados, mecanismos de incentivo, prazos e definição de recursos, de modo a considerar necessidades assistenciais e de ensino e pesquisa;

9.2.2. envide esforços junto à Secretaria Municipal de Saúde de Uberlândia/MG para transferência tempestiva do valor destinado à cobertura das despesas decorrentes da extrapolção do teto do processo de contratualização;

9.2.3. estabeleça política e procedimentos para cobrança de valores pela utilização de instalações e serviços oferecidos a terceiros (item 11.17, a, do relatório de auditoria);

9.2.4. efetue gestões à Secretaria Municipal de Saúde de Uberlândia/MG para celebrar eventual parceria na contratação, pela Prefeitura, da prestação de serviços no âmbito do laboratório de análises clínicas (item 11.17, b, do relatório de auditoria);

9.2.5. no desenvolvimento do sistema de custos, compatibilize os centros de custo com os setores previstos no organograma do hospital, de forma a facilitar adoção de decisões gerenciais com base em informações oferecidas pelo sistema em desenvolvimento;

9.2.6. estabeleça procedimentos para combate ao absenteísmo dos profissionais de saúde, com implantação de folha de ponto ou outro sistema de controle para a totalidade dos servidores;

9.2.7. procure elaborar e adotar protocolos clínicos, sempre que possível, e formalize, no Relatório de Gestão, diretrizes para sua elaboração e de observações relativas a sua análise;

9.2.8. complemente a padronização de rotinas e de fluxo de processos na área administrativa para cobrir as suas funções essenciais, com adaptação dos procedimentos operacionais padronizados existentes e formalização, no Relatório de Gestão, de diretrizes para sua elaboração e de observações relativas à sua análise;

9.2.9. de acordo com sua disponibilidade de recursos e com suas prioridades, procure edificar área climatizada para armazenar produtos que necessitam ser conservados em temperaturas específicas ou, alternativamente, busque pactuar com fornecedores a realização de compras em quantidades significativas, mas com entrega parcelada de acordo com a demanda do hospital;

9.2.10. avalie a situação dos itens de seu ativo permanente, registre-os segundo a depreciação a que estiverem sujeitos e ajuste as despesas de depreciação acumuladas no correspondente Demonstrativo de Receitas e Despesas; 9.3. recomendar à Fundação Assistência, Estudo e Pesquisa de Uberlândia - Faepu que, até definitiva estruturação administrativa do HC/UFU e enquanto for responsável pela gestão de recursos oriundos do SUS/FNS: 9.3.1. observe a Lei 8.666/1993 quando realizar licitações para utilização de recursos federais e efetue adiantamentos apenas em casos excepcionais, nos termos da Lei 4.320/1964; 9.3.2 somente utilize tais recursos para prestação de assistência à saúde, sem empregá-los no investimento em equipamentos; 9.4. recomendar à Universidade Federal de Uberlândia que regule a Portaria Normativa MEC 7/2009, que dispõe sobre mestrado profissional na Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes; 9.5. recomendar à Secretaria Municipal de Saúde de Uberlândia/MG que agilize a publicação da portaria que nomeia a comissão de acompanhamento das metas do processo de contratualização do HC/UFU; 9.6. recomendar à administração da Universidade Federal de Uberlândia, da Fundação Assistência, Estudo e Pesquisa de Uberlândia e do HC/UFU que envidem esforços para solucionar o crescente endividamento relacionado à gestão daquele hospital, inclusive com gestões junto ao Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Saúde e da Educação, ao Governo do Estado de Minas Gerais e à Prefeitura Municipal de Uberlândia, a fim de assegurar a continuidade do cumprimento da missão institucional daquela unidade de ensino e assistência à saúde; 9.7. encaminhar cópia deste relatório e do acórdão e do voto que o fundamentam ao Governo do Estado de Minas Gerais e à Prefeitura de Uberlândia/MG, como estímulo ao incremento da instalação das redes de saúde pública estadual e municipal, com vistas a minimizar a sobrecarga hoje existente.
Proc. n. 014.536/2009-6 – Representação da 6a. Secex/TCU acerca de possíveis irregularidades no processo de seleção pública de projetos de apoio à pesquisa voltado para micro e pequenas empresas do Distrito Federal regido pelo edital 11/2008, publicado pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal - FAPDF. Acórdão 2577/2011 2ª. Câmara, de 26/4/2011 ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, diante das razões expostas pelo relator e com base nos incisos III e IX do art. 71 da Constituição Federal, no art. 8º, no inciso II do art. 28 e no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, bem como no inciso VI do art. 237 e no § 2º do art. 260 do Regimento Interno, em: 9.1. conhecer da representação e considerá-la procedente; 9.2. rejeitar as justificativas de XXXXX e aplicar àquela responsável multa no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), a ser recolhida aos cofres do Tesouro Nacional atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao do término do prazo abaixo estipulado até a data do pagamento; 9.3. fixar prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação para comprovação do recolhimento da dívida perante o Tribunal; 9.4. autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação; 9.5. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Finep e à Secex/RJ

FINEP, FNDCT e FUNTTEL e FUNDOS SETORIAIS DE UMA FORMA GERAL	
DECISÃO PROFERIDA (SÍNTESE)	
Proc. n. 013.692/2005-3 - Fiscalização da aplicação de recursos do FNDCT/FUNDOS setoriais destinados à Santa Catarina Acórdão n. 1380/2006, de 11/08/2006 Infomar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, que: 9.2.1. não houve repasse de recursos não reembolsáveis à empresa Dígitro, tratando-se de operação de crédito a ser quitada em 49 parcelas; 9.2.2. parte do valor do projeto, equivalente a 23% (vinte e três por cento) do contrato da Dígitro, foi destinado, de forma não reembolsável, à FEESC - Fundação de Ensino de Engenharia em Santa Catarina, entidade de pesquisa vinculada à Universidade Federal de Santa Catarina; 9.2.3. foram atendidos os requisitos previstos na Lei nº 10.052/2000 no repasse de recursos do FUNTELL à empresa Dígitro; 9.3. determinar à Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP que informe ao Tribunal a avaliação final da prestação de contas do Convênio nº 21.02.0430.00, celebrado com a Fundação de Ensino de Engenharia de Santa Catarina;	
Proc. n. 025.688/2006-1 - Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que tem por objeto as ações do Governo Federal relativas à Inclusão Digital Acórdão n. 1136, de 13/06/2007 9.1. determinar à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) que: 9.1.1. avalie a necessidade e conveniência da realização da rescisão dos convênios; 9.1.2. em relação ao Convênio n. 552076, caso não apresentada a prestação de contas final do convênio, após realizada a devida notificação do conveniente, a Fundação Educacional de Duque de Caxias, para a prestação de contas final, nos termos da cláusula XIV.2, “a”, do termo convenial, proceda à instauração da competente tomada de contas especial, 9.1.3. em relação ao Convênio n. 4178/05, acorde formalmente, com o conveniente, o Instituto Brasileiro de Tecnologia de Educação, a devida restituição, por aquele instituto, do valor repassado a maior, devidamente corrigido; 9.1.4. estabeleça, se ainda não o fez, e torne de consulta obrigatória aos setores competentes dessa FINEP. planilha referencial de custos atualizados dos insumos comuns e planilha pré-elaborada de itens e serviços que contenha a prévia descrição/configuração dos referidos bens, serviços, veículos e outros equipamentos normalmente apresentados como insumos necessários aos projetos de Inclusão Digital, 9.1.5. faça constar, nos convênios firmados no âmbito da Inclusão Digital a existência de cláusula expressa que torne obrigatório, de forma clara e precisa, o atendimento à mais ampla publicidade do termo firmado, que torne obrigatório o fornecimento de notas fiscais com a devida especificação dos serviços e bens unitários fornecidos ou prestados pelas empresas contratadas pelos convenientes para implementação das unidades, móveis ou fixas, de Inclusão Digital e, nas hipóteses de celebração de convênios sem possibilidade comprovada de aporte de contrapartida financeira pelo conveniente e quando não for possível a imunidade ou isenção tributária, que contenha a prévia definição do critério de custeio dos tributos previstos em lei, com fato gerador incidente sobre as operações financeiras realizadas exclusivamente à conta-corrente. 9.1.6. abstenha-se de celebrar convênios em relação aos quais não exista prévia definição, ou não seja possível definir, no termo convenial ou no plano de trabalho, o detalhamento dos custos dos bens e serviços a adquirir, dos locais de instalação dos equipamentos permanentes previstos e das despesas com diárias, hospedagens, alimentação e transporte necessários ao cumprimento dos objetivos avençados, de forma a atender os arts. 8.º, inciso I, e 36, inciso I, da IN/STN n. 01/97; 9.1.7. envie à Controladoria-Geral da União, no prazo de 60 (sessenta) dias, as tomadas de contas especiais relativas aos Convênios nº 552076, celebrado com o Instituto de Tecnologia e Desenvolvimento de Qualidade - INTEDEQ, e nº 552173 e nº 552135, firmados com o Instituto Amor pela Vida – IAPV; 9.2 Diligência, à FINEP para que aquela empresa apresente esclarecimento acerca do indício de potencial deficiência dos referidos procedimentos adotados para a avaliação de preços aprovados quando das fases de análise de projetos e da autorização da despesa, relativos aos projetos de Inclusão Digital.	

Proc. n. 6677/20005-7 - Auditoria na obra de reconstrução da torre móvel de integração do sítio do veículo lançador de satélite nacional, no centro de lançamento de ALCÂNTARA/MA, decorrente do Acórdão n. 2.113/2004 - Plenário, que instituiu o Fiscobras 2005 no âmbito desta Corte.

Acórdão n. 2076, de 04/10/2007

9.1. com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, no art. 45 da Lei n. 8.443/1992 e no art. 251 do Regimento Interno, **determinar** à Agência Espacial Brasileira (AEB) que adote, no prazo de quinze dias, a contar da data de publicação deste Acórdão, as **providências necessárias à anulação do Convênio n. 15/2004**, celebrado com a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), comunicando ao TCU, ao final do prazo retro indicado, as medidas adotadas para o implemento dessa determinação; **(Nova redação dada pelo AC-1081-22/08-P.)**

9.2. Determinar à **Financiadora de Estudos e Projetos** que:

9.2.1. no prazo de cinco dias úteis após a anulação do Convênio n. 15/2004, celebrado com a AEB, **providencie a devolução, aos cofres do Tesouro Nacional, dos recursos**, relativos ao ajuste, obtidos em função de repasses efetuados por aquela agência com base em dotações orçamentárias dos Orçamentos da União de 2004 a 2006, bem como dos acréscimos decorrentes da aplicação financeira desses recursos, comprovando perante o Tribunal, ao final do prazo retro indicado, o cumprimento da determinação; **(Tornado insubsistente pelo AC-1081-22/08-P.)**

9.2.2. abstenha-se de aplicar no mercado financeiro, inclusive em fundos de investimento Extramercado, os recursos provenientes de dotações orçamentárias da União, incluídos aqueles recebidos por meio de transferências ou de descentralizações de créditos, ou de saldos também originados dessas dotações, apurados no encerramento de cada ano civil, efetuando o resgate dos valores que se enquadram nas situações retro descritas, tendo em vista as vedações contidas no art. 1º do Decreto Lei n. 1.290/1973, no art. 6º do Dec. n. 93.872/1986, no art. 20, § 4º, da I. N. STN n. 1/1997, e na Súmula n. 207, do TCU; **(Tornado insubsistente pelo AC-1081-22/08-P.)**

9.2.3. abstenha-se de celebrar convênios que tenham objeto, finalidade ou motivo reais diversos daqueles expressos no instrumento da avença ou no respectivo plano de trabalho;

9.2.4. observe o disposto no art. 1º, § 2º, da Instrução Normativa STN n. 1/1997, em especial, de modo a somente celebrar convênios, na qualidade de conveniente, quando dispuser de condições efetivas para a consecução do objeto pactuado e quando este último tiver relação com as suas atribuições regimentais ou estatutárias;

9.3. determinar à **Agência Espacial Brasileira** a adoção das seguintes medidas:

9.3.1. verifique a **adequação** dos montantes atualmente previstos para serem **gastos** com o pagamento de diárias e passagens no âmbito da execução, do acompanhamento, do gerenciamento ou de qualquer outra atividade relacionada à reconstrução do Sistema Plataforma de Lançamento do Veículo Lançador de Satélites, de modo a impedir o dispêndio excessivo e injustificado de recursos públicos em tais despesas;

9.3.2. observe o disposto no art. 27 do Decreto n. 93.872/1986, de modo a que as despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, somente sejam empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada;

9.3.3. observe os termos do art. 1º, § 2º, da Instrução Normativa STN n. 1/1997, de modo a que somente proceda à descentralização de execução mediante convênio para entes que disponham de condições para consecução do seu objeto, o qual deverá ter relação com as atribuições regimentais ou estatutárias de tais entes;

9.3.4. promova, caso não deseje se desincumbir diretamente da execução das obras e serviços de engenharia para a reconstrução do Sistema Plataforma de Lançamento do Veículo Lançador de Satélites e das contratações posteriores, a formalização de **transferência da responsabilidade pela realização do procedimento licitatório referente a tais obras**.

ACÓRDÃO N. 1081/2008, de 12/06/2008

Conhecer do pedido de reexame interposto pelos recorrentes, com fundamento nos arts. 48 e 33 da Lei nº 8.443/1992, para, no mérito dar-lhe provimento parcial;

9.2. em consequência, proceder às seguintes modificações no acórdão recorrido:

9.2.1. dar ao subitem 9.1 a seguinte redação:

"9.1. com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, no art. 45 da Lei nº 8.443/1992 e no art. 251 do Regimento Interno, determinar à Agência Espacial Brasileira (AEB) que, após utilização integral dos recursos repassados à Financiadora de Estudos e Projetos - Finep, por força do Convênio nº 15/2007, nas obras de reconstrução da torre móvel de lançamento de satélites, objeto da Concorrência nº 5/CTA/2005, proceda à **extinção do referido convênio**, cujo objetivo real foi o de reter as dotações orçamentárias que não puderam ser utilizadas imediatamente nas referidas obras;"

9.2.2. tornar insubsistentes os subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 2.076/2007-Plenário.

Proc. n 2660/2007-8 - Relatório de Auditoria de Natureza Operacional feita no Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações - **Funttel**, com o objetivo de avaliar aspectos de legalidade e legitimidade da gestão dos responsáveis, bem como de aferir os resultados alcançados pelos convênios e contratos firmados para aplicação dos recursos envolvidos, contribuindo para a melhoria de desempenho e a busca de soluções para eventuais problemas verificados.

ACÓRDÃO N. 544/2008, de 03/04/2008

9.4. determinar ao Conselho Gestor do **Funttel** que:

9.4.1. no cumprimento do art. 3º, inciso I, da Lei nº 10.052/2000, orientar-se pelas políticas públicas estabelecidas para o setor de telecomunicações ao aprovar as normas de aplicação de recursos do Fundo em programas, projetos e atividades prioritárias na área de telecomunicações;

9.4.2. defina metas e seus respectivos indicadores para o setor de telecomunicações, em consonância com o art. 13 do Dec. nº 3.737, de 30/01/2001, bem como monitore e divulgue os resultados alcançados pelo Fundo;

9.4.3. providencie a efetiva implantação e funcionamento do Sistema de Arrecadação do Funttel - SAF, de sorte a possibilitar o controle de gestão da arrecadação dos recursos do Fundo, e avalie a possibilidade de integrá-lo com os sistemas da Anatel para aumentar a confiabilidade dos dados de arrecadação;

9.4.4. defina processos consistentes para garantir o recolhimento dos valores devidos por seus contribuintes na sua integralidade;

9.4.5. altere o parágrafo único do art. 10 da Resolução nº 3, por ser ele incompatível com os termos do art. 8º, incisos V e VI, da IN STN 01/97;

9.4.6. por ocasião da celebração de convênios com o **CPqD**:

9.4.6.1. observe os requisitos previstos no capítulo II - Dos Requisitos para Celebração - da IN STN nº 01/97;

9.4.6.2. nos termos do art. 2º, §1º, da IN STN nº 01/97 c/c os arts. 7º, 14 e 55, inciso I, da Lei nº 8.666/93, exija que o Plano de Trabalho dos convênios a serem celebrados contenha **a especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido e, no caso de obras, instalações ou serviços, o projeto básico, entendido como tal o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar, de modo preciso, a obra, instalação ou serviço objeto do convênio, sua viabilidade técnica, custos, fases, ou etapas, e prazos de execução, devendo conter os elementos discriminados no inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/93;**

9.4.6.3. abstenha-se de firmar convênios com objetos incompatíveis com os objetivos do Funttel legalmente estabelecidos;

9.4.6.4. em cumprimento do art. 8º, incisos V e VI, da IN STN nº 01/97, não inclua, tolere ou admita cláusulas ou condições que prevejam ou permitam a realização de despesas em data anterior ou posterior à sua vigência e a atribuição de vigência ou de efeitos financeiros retroativos;

9.4.6.5. observe os dispositivos das Leis nº 8.958/94 e nº 10.973/04 referentes à remuneração de servidores públicos ou empregados públicos e à compatibilização de jornadas de trabalho, bem como o art. 8º, II da IN STN nº 01/97, para autorizar concessão de bolsas, despesas com pessoal e contratação de serviços de consultoria ou assistência técnica;

9.4.6.6. no caso de solicitação de remanejamento de verbas pelo órgão/entidade conveniente, exija, além de justificativas adequadas e completas, o mesmo detalhamento exigido nos planos de trabalho dos convênios aprovados;

9.4.7. por ocasião da celebração de contratos com recursos do Funttel observe as orientações previstas nos arts. 1º, IV e 4º, I e II, do Anexo à Res. nº 3 do Conselho Gestor do Funttel ao decidir sobre a aplicação dos recursos do Fundo para promover o acesso de empresas a recursos de capital;

9.4.8. em todos os convênios e contratos, a fim de assegurar a observância dos princípios constitucionais e legais da moralidade, da impessoalidade, da isonomia e da legalidade, bem como dar cumprimento ao art. 3º, inc. I, V e VII da Lei nº 10.052/2000 c/c o art. 5º, inc. II, VII e VIII, do Dec. nº 3.737/01, tome as seguintes providências:

9.4.8.1. estabeleça critérios e valores para a concessão de diárias e passagens e para o pagamento de bolsas, aplicáveis a todos os convênios firmados, bem como vede a prática de ressarcimento de despesas de viagens;

9.4.8.2. defina os itens financiáveis, necessários ao cumprimento dos objetivos avençados, e não financiáveis, observando as vedações e limites para pagamentos de despesas contidas na IN STN nº 01/97 e na Lei nº 10.973/2004, notadamente aquelas referentes aos pagamentos de despesas administrativas e operacionais;

9.4.8.3. oriente os agentes financeiros (Finep, BNDES, entre outros) a utilizarem os critérios estabelecidos;

9.4.8.4. torne mais adequados os convênios vigentes, inclusive aqueles firmados pelos agentes financeiros, aos critérios estabelecidos;

9.4.8.5. abstenha-se de celebrar convênios que não detalhem, em suas cláusulas ou em seu plano de trabalho, as despesas com bolsas, diárias, hospedagens, alimentação e transporte necessários ao cumprimento dos objetivos avençados, se for o caso, de forma a assegurar o cumprimento dos art. 7º incisos I e XII, c/c da IN STN nº 01/97;

9.4.9. estabeleça mecanismos de controle de bens patrimoniais adquiridos com recursos do Fundo, bem como regulamente o direito de propriedade dos bens materiais remanescentes na data de conclusão ou extinção dos convênios, no sentido de dar a máxima aplicação possível aos equipamentos comprados com recursos do Fundo e evitar investimentos em duplicidade;

9.4.10. em cumprimento ao art. 3º, inciso II, da Lei nº 10.052/2000, regulamente e implemente mecanismos de controle necessários à demonstração da regularidade da execução do Plano de Aplicação de Recursos submetido pelos agentes financeiros e pela Fundação CPqD, bem como elabore um plano de fiscalização regular dos projetos executados com recursos do Fundo;

9.4.11. em todos os convênios celebrados com recursos do Funttel, notadamente aqueles firmados com a Fundação CPqD, exija que os convenentes:

9.4.11.1. mantenham os recursos federais repassados em conta bancária específica, somente sendo permitidos saques para o pagamento de despesas previstas no Plano de Trabalho, mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária, ou para aplicação no mercado financeiro, consoante art. 20 da IN/STN nº 01/97;

9.4.11.2. observem fielmente o disposto no art. 30 da IN STN nº 01/97, no sentido de comprovar as despesas realizadas com recursos oriundos de convênios federais, mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do conveniente ou do executor, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio;

9.4.11.3. façam constar dos planos de trabalho estimativa dos valores a serem pagos a título de eventuais tributos, na hipótese de não se caracterizar imunidade tributária, isenção ou não incidência, para atendimento do inciso V e § 1º do art. 2º da IN/STN nº 01/97;

9.4.12. em todos os convênios celebrados com recursos do Funttel, com fundamento nos artigos 2º, § 1º e inciso XII.c, 15 e 22 da IN STN nº 01/97:

- exija planilha contendo relação completa da equipe executora (registrando, no mínimo, a titulação obtida, instituição, ano de formação e função no projeto) e especificando, para cada mês de execução do projeto, para cada membro da equipe, a quantidade de horas alocadas para cada meta em que atuar e a remuneração correspondente acrescida dos encargos legais e trabalhistas incidentes;

- quaisquer alterações na composição e na quantidade de horas trabalhadas das equipes executoras sejam previamente formalizadas e justificadas, com a apresentação de planilha contendo as especificações previstas no item anterior, pelos convenentes e aprovadas pelo concedente;

- identifique, nos convênios vigentes, desde o seu início, pagamento de pessoal não previsto nos planos de trabalho, bem como o pagamento a maior de pessoal previsto inicialmente nos planos de trabalho e que não foi efetivamente disponibilizado para as atividades do convênio, e promova a glosa dos valores pagos impropriamente, devidamente atualizados;

9.4.13. com fundamento nos arts. 2º, § 1º e inciso XII.c, 15 e 22 da IN STN nº 01/97, reduza, nos convênios vigentes, as despesas administrativas e operacionais ao máximo de 5% do valor total dos recursos financeiros destinados à execução do projeto, para dar cumprimento ao art. 11 da Lei nº 10.973/04, para que seu total se amolde ao percentual previsto em lei;

9.4.14. em cumprimento ao art. 10 da Lei nº 10.973/04 c/c o art. 11 do Decreto nº 5.563/05, ao aprovar convênios a serem financiados com recursos do Fundo, observem o limite de 5% para despesas administrativas e operacionais apresentadas no plano de trabalho; [Vide AC-0920-17/09-P que dá nova redação a este item]

9.4.15. informe a este Tribunal e à CGU, no prazo de 90 dias, a situação de cada convênio vigente com relação às despesas administrativas e operacionais;

9.4.16. consoante o art. 21 da IN STN nº 01/97, observe a comprovação da boa e regular aplicação das parcelas já recebidas pelo conveniente, conforme estabelecido em plano de trabalho previamente aprovado, para fins de liberação das parcelas seguintes do convênio;

9.4.17. em todos os convênios celebrados com recursos do Funttel, com fundamento nos arts. 2º, § 1º e inciso XII.c, 15 e 22 da IN STN nº 01/97, desenvolva e adote critérios e procedimentos com a finalidade de exigir e comprovar a observância, pelos convenentes, das disposições da Lei nº 8.666/93, no que couber, a fim de dar cumprimento ao art. 27 da IN STN nº 01/97;

9.4.18. oriente os convenentes e os agentes financeiros, para contratações de serviços técnicos especializados e consultorias realizados no âmbito dos convênios firmados com recursos do Fundo, no sentido de:

9.4.18.1. definirem os serviços a serem contratados com objetividade e clareza (arts. 7º, 14 e 55, inciso I, da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 2º da IN STN nº 01/97), apresentando seu detalhamento e os respectivos custos, de modo a viabilizar a aferição da necessidade da contratação, bem como a razoabilidade e exequibilidade dos preços acordados (art. 6º, inciso IX, f da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 2º, §1º, da IN STN nº 01/97), informando ao TCU e à CGU, no prazo de 90 dias, as medidas adotadas referentes a esta determinação;

9.4.18.2. instruírem os contratos ou instrumentos congêneres com, entre outras informações, o objeto da contratação, o valor do contrato, a identificação dos signatários, preços e condições de pagamento, os direitos e as responsabilidades das partes, com a identificação precisa das contrapartidas acordadas, a fim de permitir o controle da execução da avença (arts. 54, §1º e 55 da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 7º da IN STN nº 01/97);

9.4.18.3. garantirem que os contratados apresentem situação fiscal regular (arts. 27, inciso IV, e 29 da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 3º da IN STN nº 01/97);

9.4.19. realize a glosa da importância de R\$ 9.188.630,96 (nove milhões cento e oitenta e oito mil seiscentos e trinta reais e noventa e seis centavos), referente a despesas pagas indevidamente até dezembro de 2006 no âmbito dos convênios firmados com o CPqD, que superam o limite máximo de 5% para despesas administrativas e operacionais previsto no art. 11 da Lei nº 10.973/2004, calculada conforme planilha do Apêndice B da instrução de fls. 27/138, bem como realize a glosa para os períodos subseqüentes; (Tornado insubsistente pelo AC-1220-25/08-P.)

9.4.20. realize a glosa dos valores a serem pagos ao CPqD, a importância de R\$ 192.960,00 (cento e noventa e dois mil novecentos e sessenta reais), referentes a contratação, no âmbito do convênio Cenários Tecnológicos de Telecomunicações, de Manesco Ramires P. Azevedo Marques, para a prestação de consultoria para finalidades diversas daquelas para as quais os recursos foram transferidos, caracterizando desvio de finalidade, em consonância com o art. 7º, inciso XII, c da IN STN nº 01/97; (Tornado insubsistente pelo AC-1220-25/08-P.)

9.4.21. realize a glosa dos valores a serem pagos ao CPqD, a importância de R\$ 920.134,00 (novecentos e vinte mil cento e trinta e quatro reais), referentes a serviços de consultoria relacionados no quadro a seguir, por restar caracterizado pagamento sem contraprestação, informando ao TCU e à CGU, no prazo de 90 dias, as medidas adotadas; (Tornado insubsistente pelo AC-1220-25/08-P.)

9.4.22. exija que o CPqD:

9.4.22.1. em cumprimento ao art. 2º, inciso V, da Resolução nº 3 do Conselho Gestor do Funttel, no sentido de privilegiar a manutenção de sua capacidade de realização de pesquisa e desenvolvimento tecnológico em telecomunicações, **evite a contratação de serviços técnicos especializados e consultorias para realizar atividades que possam ser desempenhadas por seus empregados;**

9.4.22.2. observe os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, estabelecidos no art. 37, caput, da Constituição Federal, e do devido processo licitatório para selecionar a proposta mais vantajosa, conforme prevê o art. 3º da Lei nº 8.666/93, bem como demonstre a necessidade da contratação;

9.4.23. no cumprimento de suas competências estabelecidas no art. 3º, I e II, da Lei nº 10.052/00, observe, além dos normativos aplicáveis, os **princípios da isonomia e da impessoalidade na análise de projetos submetidos à sua aprovação, abstendo-se de privilegiar interesses particulares em suas decisões de alocação de recursos do Fundo;**

9.4.24. identifique os produtos passíveis de registro de patente e/ou proteção da criação intelectual para firmar os acordos cabíveis referentes aos direitos de propriedade intelectual, licenciamento, comercialização e pagamentos de royalties, segundo as normas vigentes e as cláusulas dos convênios e contratos celebrados;

9.4.25. ultime as providências no sentido de dotar-se de mecanismos que garantam que os royalties a que tem direito sejam devidamente recolhidos, bem como proceda a transferência aos cofres do Fundo dos recursos devidos a título de royalties pelo CPqD no Convênio 01.03.0349.00;

9.4.26. informar ao TCU e à CGU, no prazo de 90 dias, as medidas adotadas a respeito destas determinações;

Acórdão 1220/2008 – Plenário, de 25/06/2008 (Embargos de Declaração)

Voto do Ministro Relator (...)

6. Dessa forma, embora não se constate a alegada omissão, vez que o contraditório foi aberto aos responsáveis junto ao FUNTTTEL, bem como à Fundação CPqD, consoante disposto no Regimento Interno deste Tribunal, entendo que se pode atribuir efeitos infringentes aos presentes embargos no que diz respeito a esse ponto, de forma a suspender a eficácia dos subitens 9.4.19, 9.4.20 e 9.4.21 do Acórdão recorrido. **As justificativas apresentadas pela Fundação CPqD são razoáveis no que tange a eventuais prejuízos que poderão advir de tais glosas para as pesquisas e trabalhos realizados junto ao sistema de brasileiro de telecomunicações, ao tempo em que, conforme Comunicação feita na Sessão de hoje ao Plenário deste Tribunal, foi proposta e aprovada a realização de ampla auditoria nesse ponto específico.** Por esta razão, proponho neste feito que se forme processo apartado dos presentes autos, para que se avaliem com mais profundidade as transferências de recursos do FUNTTTEL, de modo a se verificar a necessidade ou não de se determinar quais medidas serão tomadas e com que urgência elas devem ser feitas.

(...)

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos de Embargos de Declaração, opostos pelos interessados supramencionados, contra o Acórdão nº 544/2008-TCU-Plenário, que apreciou Relatório de Auditoria de Natureza Operacional. ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.1. conhecer dos Embargos de Declaração, com fundamento nos art. 34, caput, da Lei nº 8.443/1992, c/c art. 287 do Regimento Interno desta Corte de Contas para, no mérito, dar-lhes provimento parcial; 9.2. tornar insubsistente o subitem 9.2.2.3 do Acórdão nº 544/2008-TCU-Plenário; 9.3. tornar insubsistentes os subitens 9.4.19, 9.4.20 e 9.4.21 do Acórdão nº 544/2008-TCU-Plenário, para análise e posterior deliberação no âmbito do processo de fiscalização cuja realização foi determinada na presente Sessão Plenária; (Vide AC-1352-28/08-P que dá nova redação a este item.) 9.4. manter inalterados os demais itens do Acórdão embargado;
Proc. nº TC 024.575/2008 - Representação Acórdão n. 2445/2008 - TCU – Plenário, de 05/11/2008 Determinar, em sede de medida cautelar, à Financiadora de Estudos e Projetos - Finep, com fundamento no art. 71, IX, da Constituição Federal, nos arts. 1º, inciso II, 5º e 45, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e 276 do Regimento Interno/TCU, que adote as providências necessárias à imediata suspensão do procedimento de Seleção Pública MCT/FINEP/FNDCT – Subvenção Econômica nº 1/2008, bem como as contratações e liberações de recursos delas decorrentes, até ulterior deliberação deste Tribunal, em razão dos indícios de irregularidade apontados na presente representação, os quais indicam violação aos princípios constitucionais da moralidade, publicidade e legalidade, regedores da Administração Pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, e a disposições constantes do art. 5º, incisos XXXIV e LV, da Constituição, e art. 2º, <i>caput</i> e parágrafo único, incisos V, VII, VIII e X, art. 3º, inciso II, e arts. 36, 50 e 56 da Lei 9.784/1999
Proc. n. 005.307/2007-8 – Denúncia Acórdão n. 2132-38/08-P, de 26/09/2008 Determinar à Finep que: - incorpore, em seus normativos, em especial no Regulamento para a Concessão de Subvenção Econômica prevista na Lei 10.973/2004, aprovado pela Resolução de Diretoria da FINEP 331, de 6/9/2006, e nos respectivos editais das chamadas públicas que vierem a ser realizadas, procedimentos destinados a assegurar a observância aos princípios do direito de petição, da publicidade e da motivação, conforme previsto nos arts. 2º, caput e parágrafo único, incisos V e VI, 36 e 50 da Lei 9.784/99; - defina previamente, nos editais das chamadas públicas, todos os critérios que servirão de base para a recomendação/aprovação, ou não, de propostas apresentadas, atentando para que, caso haja alteração já no decorrer do certame, seja dada ampla publicidade às modificações implementadas; - faça consignar em ata todas as divergências e os consensos entabulados em reuniões de consultores/especialistas promovidas no âmbito das chamadas públicas realizadas, cuidando para que as referidas atas sejam assinadas por todos os presentes; - retirar a chancela de sigilo que recai sobre a matéria; - dar ciência deste acórdão, acompanhado do relatório e da proposta de deliberação que o fundamentam, à Finep
Proc. n. 008.848/2006-3 - Relatório de auditoria para avaliar a gestão dos fundos setoriais Acórdão n. 3081, de 12/12/2008 9.1. determinar ao Ministério da Ciência e Tecnologia que: 9.1.1. em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria de Orçamento Federal, no âmbito de suas respectivas atribuições (arts. 8º, 14, 15 e 18, II da Lei 10.180/2001), estabeleçam normas e procedimentos para a adequada programação e registro contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária e financeira dos fundos de apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico integrantes do FNDCT (fundos setoriais), em especial quanto: 9.1.2. estabeleça mecanismos, quando da implementação das chamadas "ações transversais", que permitam evidenciar as áreas de interesse de cada ação financiada e os recursos financeiros que suportaram a despesa correspondente, em observância ao princípio da transparência da gestão; 9.1.3. suspenda as autorizações para que os Órgãos e Entidades vinculados a essa pasta utilizem, a exemplo da FINEP, o mecanismo de internalização de recursos, em quaisquer de suas modalidades, em razão de tal procedimento carecer de respaldo legal e provocar distorções nas informações contábeis, com prejuízos para a transparência da gestão e para o controle da regularidade da aplicação dos recursos correspondentes; 9.2. determinar ao Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, na qualidade de Presidente do Conselho Diretor do FNDCT, que adote providências objetivando:

9.2.1. o efetivo cumprimento das disposições constantes dos arts. 8º e 13 da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, que tratam da fixação, em periodicidade anual, por aquele Conselho, dos limites relativos à taxa de administração e despesas não finalísticas vinculadas àquele Fundo, respectivamente; 9.2.2. a avaliação, por aquele Órgão deliberativo, quando da fixação do índice previsto no art. 13, do nível de execução da despesa verificado nos exercícios anteriores, ante o descompasso verificado em relação às receitas arrecadadas, de forma a manter a proporcionalidade legalmente prevista entre despesas finalísticas e não finalísticas; 9.3. determinar à Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, na qualidade de Secretária - Executiva do FNDCT, que: 9.3.1. suspenda a utilização do mecanismo de internalização de recursos, em quaisquer de suas modalidades, em razão de tal procedimento carecer de respaldo legal e provocar distorções nas informações contábeis relativas à execução do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, com prejuízos para a transparência de sua gestão e para o controle da regularidade da aplicação dos recursos correspondentes; 9.3.2. suspenda a utilização de verbas vinculadas ao FNDCT para custeio de despesas operacionais relativamente à modalidade de aplicação "equalização dos encargos financeiros nas operações de crédito", prevista no art. 12, inciso I, alínea "c" da Lei nº 11.540, de 2007, uma vez que as taxas equalizadas pelo FNDCT já embutem os custos de captação e operação do programa, assim como a remuneração da empresa; 9.3.3. abstenha-se de efetuar, por nota de lançamento ou qualquer outro mecanismo contábil, a transferência de saldos entre fontes de recursos associadas aos fundos setoriais, a exemplo das promovidas pelas notas de lançamento 50 e 251/2004, da UG 240901, entre várias outras emitidas com a descrição "transferência de recursos entre fontes" ou "acerto de limite de saque"; 9.3.4. somente execute a título de despesas operacionais as atividades materiais acessórias, complementares ou instrumentais necessárias à concretização de demandas aprovadas pelos comitês gestores dos fundos setoriais, abstendo-se de executar, a esse título, projetos autônomos, a exemplo do "Concerto FINEP" e do projeto "Ciência às Seis e Meia", uma vez que as decisões sobre a alocação dos recursos dos fundos são de competência dos referidos comitês; e 9.3.5. submeta ao comitê gestor do Fundo Verde-Amarelo demonstrativo circunstanciado das despesas executadas no âmbito do projeto "Ciência às Seis e Meia", promovendo a restituição, ao fundo, dos valores correspondentes às atividades não referendadas pelo referido comitê; 9.4. alertar a Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP que os limites de deduções previstos para o custeio de despesas não finalísticas deve ser observado em cada uma das distintas ações que compõem os programas orçamentários vinculados ao FNDCT, considerando que cada ação tem objetivos definidos, concretizados em metas físicas de bens e serviços a serem ofertados à sociedade, e que a concentração das despesas não finalísticas de um programa em uma de suas ações comprometeria os objetivos e metas que justificaram sua previsão orçamentária;
Proc. n. 004.726/2009-7 - Representação apresentada pela Secex/RJ em função de comunicação de indícios de irregularidades no âmbito da "Seleção Pública MCT/FINEP/FNDCT - Subvenção Econômica à Inovação - 01/2009" promovida pela Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, abrangendo recursos da ordem de R\$ 450.000.000,00, a serem transferidos por meio de subvenção social (recursos não-reembolsáveis). Acórdão n. 1342/2009, de 17/06/2009 9.2. determinar à Financiadora de Estudos e Projetos - Finep que se abstenha de restringir a participação das sociedades simples no certame, em futuros processos seletivos para a concessão de subvenções econômicas com fundamento na Lei 10.973/2004; 9.3. determinar à Secex/RJ que promova o monitoramento das providências a serem adotadas pela Finep em atendimento ao item 9.2; Acórdão n. 2203/2009, de 23/09/2009 9.1. conhecer do presente recurso para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se inalterado o Acórdão nº 1.342/2009-Plenário; 9.2. dar ciência deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, à recorrente.
Proc. n. 018.243/2007-6 - Relatório de Auditoria, realizada no âmbito do MCT, da Finep, do Ministério do - MPOG e da CEF, com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de celebração de convênios, contratos de repasse, termos de parceria e/ou instrumentos similares do Programa de Inclusão Digital. Acórdão n. 2909/2009, de 02/12/2009 9.2 determinar à Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Digital do Ministério da Ciência e Tecnologia, à Secretaria de Telecomunicações do Ministério das Comunicações, à Financiadora de Estudos e Projetos/MCT e à Caixa Econômica Federal que: 9.2.1 adotem as providências necessárias para garantir maior eficácia aos procedimentos preliminares de análise de propostas de convênios e demais instrumentos de transferência de recursos, no âmbito do Programa de Inclusão Digital, adequando-os às normas pertinentes, com especial atenção para as

seguintes exigências:

9.2.1.1 nos termos do art. 35, §1º, da Lei 10.180/2001, c/c art. 1º, §1º, inciso XV, da Portaria Interministerial 127/2008, e com a jurisprudência deste Tribunal (Decisão 194/99, Acórdão 722/2003, Acórdão 2.093/2004, 1.865/2006, todos do Plenário), efetuar análises pormenorizadas da viabilidade técnica e econômica dos projetos propostos, de modo a assegurar a alocação eficiente e efetiva dos recursos orçamentários, instruindo os respectivos processos com a análise fundamentada de custos);

9.2.1.2 nos termos dos arts. 1º, §1º, inciso XV, e 22, da Portaria Interministerial 127/2008, verificar previamente a sustentabilidade dos projetos de implantação de infraestrutura e equipamentos, a fim de garantir a continuidade das ações de capacitação de inclusão digital por um período que justifique a viabilidade do investimento (MCT: item 2.2.1.1; MC: item 2.5.1.1; Finep: item 2.6.1.1; CEF: item 2.3.1.1, todos do Relatório de Auditoria de fls. 97/171);

9.2.1.3 nos termos dos arts. 55, I, 116, § 1º, I, da Lei 8.666/93, c/c art. 1º, §1º, inciso XV, da Portaria Interministerial 127/2008, não acolher planos de trabalho genéricos ou com objetos imprecisos, exigindo que contenham todas as informações legalmente exigidas, em especial a descrição objetiva e completa das metas, com definições quantitativas e qualitativas e suas correlações com os custos envolvidos (MCT: itens 2.2.2.1, 2.2.3.1, 2.2.4.1, 2.2.5.1, 2.2.6.1 e 2.2.9.1; MC: itens 2.5.2.1, 2.5.3.1, 2.5.4.1, 2.5.5.1 e 2.5.7.1; Finep: item 2.6.1.1; CEF: item 2.3.1.1, todos do Relatório de Auditoria de fls. 97/171);

9.2.1.4 nos termos dos arts. 15, inciso V, 17, 18 e 22, da Portaria Interministerial 127/2008, avaliar a capacidade técnica e operacional das proponentes, bem como sua regularidade jurídica e fiscal, para a celebração do respectivo termo e consecução do objeto proposto (MCT: itens 2.2.4.1 e 2.2.9.1; MC: item 2.5.2.1; Finep: item 2.6.1.1; CEF: item 2.3.2.1, todos do Relatório de Auditoria de fls. 97/171);

9.3 determinar à Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Digital do Ministério da Ciência e Tecnologia, à Secretaria de Telecomunicações do Ministério das Comunicações e à Financiadora de Estudos e Projetos/MCT que, nos termos do art. 21, incisos IV, V e VI, da Portaria Interministerial 127/2008, ao analisar propostas no âmbito do Programa de Inclusão Digital, exija cronograma de execução compatível com a exequibilidade do objeto e cronograma de desembolso adequado à execução física (MCT: itens 2.2.2.1, 2.2.3.1, 2.2.4.1, 2.2.6.1, 2.2.9.1 e 2.2.10.1; MC: itens 2.5.2.1, 2.5.3.1, 2.5.4.1, 2.5.5.1 e 2.5.7.1; Finep: item 2.6.1.1, todos do Relatório de Auditoria de fls. 97/171);

9.4 determinar à Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Digital do Ministério da Ciência e Tecnologia e à Secretaria de Telecomunicações do Ministério das Comunicações que, nos termos do art. 25, inciso IV e §1º, da Portaria Interministerial 127/2008, ao analisar propostas no âmbito do Programa de Inclusão Digital, exija a comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel (MCT: itens 2.2.2.1 e 2.2.3.1; MC: itens 2.5.4.1 e 2.5.7.1, todos do Relatório de Auditoria de fls. 97/171);

9.5 determinar à Secretaria de Telecomunicações do Ministério das Comunicações que atente para o correto instrumento a ser celebrado com o parceiro recebedor de transferência voluntária, uma vez que o regime jurídico para cada tipo de ajuste (convênio, termo de parceria, contrato de gestão) tem sua própria regulamentação (item 2.5.2.1 do Relatório de Auditoria de fls. 97/171);

9.6 determinar à Financiadora de Estudos e Projetos/MCT que não celebre convênios ou qualquer outro instrumento congênere com organização não-governamental que não atenda ao estatuído na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente na ocasião, bem como às disposições do art. 18 da Portaria Interministerial 127/2008, especialmente quanto às vedações impostas relativas às transferências voluntárias e ao requisito de tempo mínimo de funcionamento regular das entidades beneficiárias de recursos (item 2.6.1.1 do Relatório de Auditoria de fls. 97/171);

9.7 determinar à Caixa Econômica Federal que:

9.7.1 cientifique e oriente os responsáveis pela celebração dos contratos de repasse e pelas avaliações preliminares dos instrumentos de repasse de recursos de programas governamentais quanto ao teor dos Acórdãos 2.066/2006 e 641/2007, do Plenário deste Tribunal, no que concerne às possíveis responsabilizações perante este Tribunal, em face de inadequados controles preventivos (itens 2.3.1.1 e 2.3.2.1 do Relatório de Auditoria de fls. 97/171);

9.7.2 realize com tempestividade as análises técnica e jurídica preliminares aos instrumentos de repasse de recursos no âmbito do Programa de Inclusão Digital (item 2.3.1.1 do Relatório de Auditoria de fls. 97/171)

9.8 determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio de sua Secretaria Executiva, que:

9.8.1 nos termos dos arts. 55, I, 116, § 1º, I, da Lei 8.666/93, c/c art. 1º, §1º, inciso XV, da Portaria Interministerial 127/2008, abstenha-se de celebrar convênios ou instrumentos congêneres com planos de trabalho genéricos ou com objetos imprecisos, exigindo que contenham todas as informações legalmente exigidas; 9.8.2 nos termos do art. 35, §1º, da Lei 10.180/2001, c/c art. 1º, §1º, inciso XV, da Portaria Interministerial 127/2008, e com a jurisprudência deste Tribunal

(Decisão 194/99, Acórdão 722/2003, Acórdão 2.093/2004, 1.865/2006, todos do Plenário), efetue análises pormenorizadas da viabilidade técnica e econômica dos projetos de convênios e instrumentos congêneres.

Proc. n. 018.044/2010-7 - Governança de TI

Acórdão: Nº 7312/2010 – TCU – 2ª Câmara

1.4.1. determinar à Financiadora de Estudos e Projetos - Finep que:

1.4.1.1. em atenção às disposições contidas no Decreto-Lei 200/67, art. 6º, inciso I, implante, na área de tecnologia da informação da instituição, um processo de Planejamento Estratégico de TI que organize as estratégias, as ações, os prazos, os recursos financeiros, humanos e materiais, tendo como produto a elaboração e aprovação de um Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI, observando as práticas contidas no Cobit 4.1, processo PO1 - Planejamento Estratégico de TI (Achado "Inexistência do PDTI");

1.4.1.2. em atenção à Resolução de Diretoria 122/06 (RD 17/06, de 07/4/2006), que aprovou a criação do Comitê Diretor de Tecnologia da Informação - CDTI, monitore o funcionamento do Comitê de Tecnologia da Informação, de maneira que exerça as suas atribuições (Achado "Falhas relativas ao comitê de TI");

1.4.1.3. em atenção às disposições contidas na Lei nº 8.112/90, art. 13, defina formalmente as atribuições e as responsabilidades de todos os cargos afetos à área de TI, observando as práticas contidas no Cobit

4.1, PO4.6 - Estabelecimento de papéis e responsabilidades (Achado "Inexistência de definição formal de papéis e responsabilidades");

1.4.1.4. em atenção às disposições contidas na Lei nº 4.320/64, art. 75, inciso III, implante controle da execução orçamentária, a fim de se obter prontamente informações acerca dos gastos e da disponibilidade de recursos de TI (Achado "Inexistência de controle da execução do orçamento de TI"); (...)

1.4.1.8. em atenção ao disposto na Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008, art. 5º, VI c/c Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.3.7.3, institua Comitê de Segurança da Informação e Comunicações, observando as práticas contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 6.1.2 - Coordenação de segurança da informação (Achado "Inexistência de Comitê de Segurança da Informação e Comunicações"); (...)

Proc. n. TC 013.989/2003- Contas de gestão 2002

Acórdão n. 1866/2010, DE 13/04/2010

9.1. levantar o sobrestamento dos autos e determinar a formação de processo apartado, nos termos do art. 37, caput, e § 3º da Resolução TCU n. 191/2006, para a verificação da matéria contida nos itens 9.2.1 e 9.2.3 do Acórdão n. 864/2006 - 2ª Câmara (fls. 189), a cargo da 6ª Secex, unidade técnica em cuja clientela está inserido o Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT por meio de suas Secretaria Executiva e Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, mediante o desentranhamento dos documentos constantes do anexo 2 e a reprodução por cópia das seguintes peças, dentre outras consideradas necessárias pela aludida Secretaria: fls. 263/266, 298/300, 366/370 e 402/414, todas do v.p.; fls. 01/92 do vol. 2; e fls. 183/191 e 193/215 do vol. 3.

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, julgar **regulares com ressalva** as contas dos Srs....., dando-lhes quitação;

9.3. determinar à Financiadora de Estudos e Projetos que:

9.3.1. proceda à documentação formal das deliberações da Diretoria Executiva relativas aos financiamentos com retorno, de forma que contenham as justificativas para a aprovação dos projetos diligentemente relatadas;

9.3.2. emita relatórios periódicos que demonstrem inadimplências da carteira de projetos a fundo perdido (não- reembolsáveis);

9.3.3. implemente ações para recuperação dos valores das operações de créditos provisionados como de perdas prováveis ou de provisão para devedores duvidosos;

9.3.4. adote o princípio da prudência na apuração do resultado dos próximos exercícios, contabilizando provisão adequada para fazer face à expectativa de perda decorrente do passivo trabalhista transitado em julgado, calculado de acordo com o cenário mais pessimista;

9.3.5. contabilize a provisão adequada para fazer face aos valores que possam causar impacto sobre a gestão financeira e que sejam passíveis de mensuração, informando, em notas explicativas, os critérios utilizados para o estabelecimento dessa provisão, em especial quando de difícil mensuração;

9.3.6. cumpra o determinado por meio do item 8.1.21 da Decisão n. 574/2001 - Plenário e da deliberação referente às contas de 2000 da entidade, contida na Relação n. 73/2002 - 1ª Câmara - Gabinete do Ministro Substituto Augusto Sherman, itens a e b;

9.3.7. nos processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, faça constar a justificativa do preço acordado, em observância ao disposto no art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/1993;

9.4. recomendar à Financiadora de Estudos e Projetos que considere a conveniência e a oportunidade de ampliar a base das empresas beneficiadas por meio de financiamento com retorno, em face dos possíveis efeitos benéficos de redução do potencial de risco decorrente da vulnerabilidade inerente ao mercado e da ampliação do fomento tecnológico a um maior número de empresas nacionais
Proc. TC 011.841/2004-8 - Contas de gestão 2003 As contas referentes aos exercícios de 2003 encontram-se pendentes de julgamento, porém com proposta de mérito da unidade técnica. Em ambos os casos, segundo consulta nos sistemas Sisdoc e Radar, propugnou-se a regularidade com ressalva das contas de determinados responsáveis e a regularidade plena dos demais.
Proc. n. 014.236/2005-7 - Contas de gestão 2004 ACÓRDÃO Nº 11913/2011 – TCU – 2ª Câmara, de 06/12/2011 9.2. julgar regulares com ressalva, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, as contas dos Srs. ..., dando-lhes quitação; 9.3. julgar regulares as contas dos demais responsáveis arrolados nos autos, com esteio nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso I, da Lei nº 8.443, de 1992, dando-lhes quitação plena; 9.4. dar ciência à Financiadora de Estudos e Projetos – Finep quanto às seguintes falhas constatadas nestes autos: 9.4.1. inobservância, em compras realizadas por meio de suprimento de fundos, dos limites previstos nas normas da empresa; 9.4.2. infringência ao disposto na Instrução Normativa INSS/DC nº 100, de 18 de dezembro de 2003, no que se refere à ausência de retenção de contribuições previdenciárias, no âmbito do Contrato nº 20.04.0054.00, firmado com a empresa Benco Alta Tecnologia Ltda.; 9.4.3. contratação por dispensa de licitação fundamentada no disposto no art. 24, inciso XIII da Lei nº 8.666, de 1993, sem a plena comprovação do atendimento dos requisitos legais previstos, sobretudo quanto à qualificação da instituição contratada e à justificativa de preços prevista no art. 26 da citada Lei, assim observado nos Contratos nºs 10.04.0312.00, 2104.0285.00 e 10.04.0322.00, firmados com a Rede de Tecnologia do Rio de Janeiro-Redetec; 9.4.4. contratação por inexigibilidade de licitação, com base no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993, sem a plena comprovação do atendimento dos requisitos legais estabelecidos, conforme verificado na contratação da empresa Mutação Centro de Desenvolvimento, Contrato nº 20.04.0054.00; 9.4.5. falta de clareza na redação de cláusulas em contratos celebrados, de modo a persistirem dúvidas acerca da impossibilidade de pagamentos além daqueles já previstos no preço do serviço a ser prestado, conforme detectado no âmbito do Contrato nº 20.04.0289.00 considerando o pagamento de diárias e passagens para consultor contratado, à luz da previsão, já existente, de cobertura integral de todas as despesas no valor pactuado; 9.4.6. falta de elaboração de política de alocação de mão de obra, a curto e médio prazo, tendo em vista as deficiências institucionais evidenciadas pela CGU/RJ, na área de recursos humanos, o que ensejou indevidas terceirizações sucessivas, entre 2001 e 2005, para desempenho de atividades previstas no Plano de Cargos e Salários, de setembro de 1987 e no Plano de Cargos e Remuneração-PCR, de 24 de novembro de 2000, bem como atividades fim da empresa; 9.4.7. contratação por dispensa de licitação indevidamente fundamentada no inciso IV, art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, ante a ausência de situações fáticas que permitam tal enquadramento legal, conforme evidenciado no Contrato nº 26.04.0298.00 para prestação de serviços de informática pela Associação do Laboratório de Sistemas Integráveis Tecnológico - LSI-TEC;
Proc. n. TC 020.630/2006-9 - Contas de gestão 2005 ACÓRDÃO Nº 10601/2011 – TCU – 2ª Câmara, de 01/11/2011 9.1. considerar revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, o Sr. ..., diretor-presidente da Finep de 26/7 a 31/12/2005; 9.2. rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Srs.... e ...; 9.3. julgar regulares com ressalva, nos termos dos arts. 1º, inc. I, 16, inc. II, 18 e 23, inc. II, da Lei nº 8.443, de 1992, as contas dos Srs....., dando-lhes quitação; 9.4. julgar regulares, nos termos dos arts. 1º, inc. I, 16, inc. I, 17 e 23, inc. I, da Lei nº 8.443, de 1992, as contas dos demais responsáveis, dando-lhes quitação plena; 9.5. determinar à Financiadora de Estudos e Projetos – Finep que:

9.5.1. informe, nas próximas contas, se as medidas administrativas adotadas no âmbito interno foram suficientes para promover o ressarcimento dos valores irregularmente pagos a título de horas-extras aos funcionários a seguir listados, consoante concluído pela Comissão de Inquérito instituída pela Portaria POR/PRES/068/05, de 27/5/2005, efetivando, se necessário, as medidas alvitadas na Instrução Normativa do TCU nº 56, de 5 de dezembro de 2007.

Proc. n. TC-022.676/2008-3 - Contas de gestão 2007

ACÓRDÃO Nº 3643/2011 - TCU - 2ª Câmara

9.1. **julgar regulares**, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/92, as contas dos Srs...., dando-lhes quitação plena;

9.2. **julgar regulares com ressalva**, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/92, as contas dos Srs...., dando-lhes quitação;

9.3. determinar à Finep e ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) que, no prazo de noventa dias, contados a partir da ciência, apresentem plano de ação, contemplando: (...)

9.5. dar ciência à Finep quanto às seguintes **impropriedades constatadas nas presentes contas**:

9.5.1. ausência de aplicação das sanções cabíveis a fornecedores por violação a cláusulas contratuais estabelecidas, decorrente do descumprimento dos termos dos arts. 55, inciso VII, 86 e 87 da Lei 8.666/93;

9.5.2. pagamentos a empresas fornecedoras de mão de obra terceirizada em desacordo com as respectivas cláusulas contratuais, decorrente do descumprimento do art. 55, inciso III, da Lei 8.666/93;

9.5.3. ausência de formalização de acordos, convênios, contratos e respectivos aditivos, decorrente do descumprimento do art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/93;

9.5.4. ausência de justificativa para a escolha de fornecedor para a locação de equipamentos e compra de máquinas copiadoras, decorrente do descumprimento do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/93;

9.5.5. falta de acompanhamento das atividades desenvolvidas pelas empresas contratadas, de forma a garantir que os serviços previstos em contrato estejam sendo realmente prestados, decorrente do descumprimento do disposto no art. 67 da Lei 8.666/93;

9.5.6. ausência de comprovação de entrega dos convites aos licitantes e falta de pesquisa de preços no mercado, no âmbito dos procedimentos licitatórios realizados pela empresa, em decorrência do descumprimento dos arts. 38 e 43, inciso IV, da Lei 8.666/93;

9.5.7. falhas nos registros contábeis da empresa comprometendo a integridade das demonstrações financeiras, POR descumprimento do art. 176 da Lei 6.404/76;

9.5.8. remessa, com atraso, para apreciação do Conselho Fiscal, do balancete e demais demonstrações financeiras elaboradas periodicamente pela empresa, decorrente do descumprimento do art. 163, inciso VI, da Lei 6.404/76;

9.5.9. descumprimento do previsto no Estatuto Social da empresa no que tange à periodicidade de realização de reuniões do Conselho Fiscal em decorrência do descumprimento do art. 163, inciso VI, da Lei 6.404/76;

9.5.10. inventário de bens patrimoniais móveis da entidade e termos de responsabilidade pela guarda dos mesmos desatualizados, cobrança intempestiva de pagamentos e duplicatas em atraso por parte de clientes da empresa, dedução incorreta, na base de cálculo dos recolhimentos previdenciários de responsabilidade da empresa, relativos aos pagamentos de serviços prestados por terceiros, em decorrência do descumprimento do art. 6º, inciso V, e art. 13 do Decreto-lei 200/67;

9.5.11. falhas na instrução processual para contratação emergencial de serviços por dispensa de licitação do art. 23, § 2º, da Lei 8.666/93 e do art. 22 da Lei 9.784/99.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA - SEPIN

Proc. n. 013.237/2005-0 - Relatório de Acompanhamento realizado na Secretaria de Política de Informática - SEPIN - do Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT, com o fito de analisar a renúncia de receitas federais no âmbito da Lei de Informática, Lei n. 8.248, de 23/10/1991.

Acórdão n. 1549, de 08/08/2007

9.2. **determinar à Secretaria de Política de Informática - SEPIN do Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT**, tendo em vista a necessidade de impedir a continuidade de irregularidades no processo de concessão e administração dos benefícios da lei de informática, que, desde logo:

9.2.1. **proceda à suspensão** e, se for o caso, ao **cancelamento dos benefícios fiscais das empresas incentivadas que não cumpriram os termos do § 9º do artigo 11 da Lei n. 8.248/1991, alterada pela Lei n. 10.176/2001**, de acordo com os artigos 33 e 36 do Decreto n. 5.906/2006, pela não-apresentação, ou pela apresentação intempestiva, de relatórios descritivos das atividades de pesquisa e desenvolvimento previstas no projeto elaborado e dos respectivos resultados alcançados;

9.2.2. observando o previsto na Lei n. 9.784, de 1999, e na Portaria Normativa n. 5, de 19 de dezembro de 2002, do **Ministério do Planejamento**, adote as medidas necessárias para que:

9.2.2.1. ocorra a imediata autuação dos processos após o recebimento de petições e de ofícios;

9.2.2.2. sejam **estabelecidos os procedimentos para análise dos processos referentes à concessões de novas renúncias fiscais da Lei de Informática, bem como dos relatórios demonstrativos das aplicações das contrapartidas em pesquisa e desenvolvimento**, prevendo prazos de análise, prazos para que as empresas apresentem contestações, a autoridade responsável pela análise dessas e ainda a quantidade máxima de contestações;

9.2.3. **proceda, junto ao Instituto UNIEMP, à transferência dos recursos materiais e financeiros depositados no referido Instituto aos convenientes responsáveis pela efetivação das atividades de pesquisa e desenvolvimento** a que se refere a Lei de Informática, uma vez que estão indevidamente custodiados no UNIEMP;

9.2.4. **revise todos os processos de parcelamento** já realizados ou pendentes, de modo a adequar a autorização para recolhimento parcelado aos termos do Decreto n. 5.906/2006;

9.2.5. **exija das empresas que procedam à aplicação no fundo** de que trata o inciso III do § 1º do artigo 11 da Lei de Informática, **em valores atualizados e acrescidos de doze por cento, do valor residual dos investimentos de pesquisa e desenvolvimento** previstos nesse artigo, no caso de não atingirem o mínimo fixado no exercício, consoante artigos 9º da Lei 8.248/1991 e 35 do Decreto n. 5.906/2006;

9.2.6. **abstenha-se**, salvo motivo justificado, de **conceder às empresas benefícios relativos a novos produtos ou modelos, ao verificar a existência de pendências quanto aos resíduos em aplicação em pesquisa e desenvolvimento** por parte dessas, conforme previsto no artigo 9º da Lei 8.248/1991 e no artigo 36 do Decreto n. 5.906/2006;

9.2.7. **encaminhe à Secretaria da Receita Federal, tempestivamente, os pareceres e relatórios técnicos referentes às empresas inadimplentes com as exigências da Lei n. 8.248/91, visando ao lançamento dos tributos devidos pelas empresas descumpridoras da legislação, conforme art. 9º dessa Lei, com redação dada pela Lei n. 10.176/2004;**

9.2.8. **realize a análise tempestiva de todos os Relatórios Demonstrativos das Atividades de Pesquisa e Desenvolvimento das empresas incentivadas pela Lei de Informática**, tendo em vista o cumprimento dos objetivos previstos no art. 11, caput, e §§ 12 e 16, da Lei n. 8.248/1991, alterados e acrescidos pela Lei n. 10.176/2001 e Lei n. 11.077/2004;

9.3. **determinar à Controladoria-Geral da União** que encaminhe as conclusões dos trabalhos relativos ao Sistema de Gestão Integrada - SGIS da Secretaria de Política de - Informática - SEPIN do Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT, cujo valor aplicado pelas empresas foi de, aproximadamente, R\$ 2,15 milhões;

9.4. **determinar à Secretaria da Receita Federal** que:

9.4.1. efetue, de acordo com os seus planos de fiscalização, os **lançamentos dos tributos referentes ao não-cumprimento dos dispositivos do artigo 9º da Lei n. 8.248/1991 pelas empresas incentivadas**, consoante as informações encaminhadas pelo MCT/SEPIN, em especial às constantes do anexo do Ofício 220 TCU/SEMAG - 2º DT, às fls. 2/43 do volume anexo 5, consoante os comandos dos artigos 150, § 4º, 173, inciso I, e 142, parágrafo único, todos do Código Tributário Nacional, encaminhando ao Tribunal, em 180 dias, o montante de créditos lançados e a quantidade de empresas autuadas;

9.4.2. atue, em conjunto com o MCT/SEPIN, no sentido de **fiscalizar as renúncias fiscais previstas na Lei de Informática**, incluindo tal análise em seus planos de fiscalização, de forma a atender ao previsto no art. 32 da Lei n. 9.430, de 1996;

9.5. **determinar à Secretaria de Macroavaliação Governamental - Semag** que:

9.5.1. **identifique os responsáveis pela aplicação irregular de recursos que deveriam ser destinados à aplicação em pesquisa e desenvolvimento e que foram utilizados em atividades de interesse do Ministério da Ciência e Tecnologia**, fato que transgredir os ditames legais do processo orçamentário, uma vez que faz constar na Lei Orçamentária Anual recursos necessários para implementação de programas de interesse da pasta, desrespeitando o disposto no art. 167, inciso I, da Constituição Federal;

Proc. n. 012.901/2006-9 - Representação formulada pelo Analista de Controle Externo Cláudio André Abreu Costa, dando conta de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito da Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência e Tecnologia - SEPIN/MCT

Acórdão 2484, de 21/11/2007

9.3. **autorizar**, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno, a **citação solidária** dos Srs. XXX, Diretor-Executivo da entidade SOFTEX; XXXX, Coordenador-Administrativo da entidade SOFTEX; XXXXX, Coordenador-Geral da entidade SOFTEX; XXXXX, Coordenador-Geral da Política de Informática do Ministério da Ciência e Tecnologia; e XXXXX, Secretário de Política de Informática do Ministério da Ciência e Tecnologia, **para apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT as quantias abaixo discriminadas**, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora calculados a partir das datas indicadas, na forma da legislação em vigor, em virtude da **não comprovação do desenvolvimento do projeto “Capta Dados 8248”**:

DATA-	VALOR
6/2/2004-	R\$ 310.269,75
28/2/2005-	R\$ 220.000,00

9.4. autorizar, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, inciso III, da Lei 8.443/92 c/c o art. 202, inciso III, do Regimento Interno, a realização de **audiência** dos Srs. XXXX, Coordenador-Geral da Política de Informática do Ministério da Ciência e Tecnologia; e XXXX, Secretário de Política de Informática do Ministério da Ciência e Tecnologia, **para apresentarem razões** de justificativa **por terem**:

9.4.1. autorizado a utilização de recursos oriundos da Lei n. 8.248/1991 para o desenvolvimento do projeto “Capta Dados 8248”, uma vez que suas características não se enquadram em atividades de pesquisa e desenvolvimento, consoante a definição constante no art. 8º do Decreto n. 3.800/2001, vigente à época da assinatura do convênio entre a SEPIN/MCT e a entidade SOFTEX;

9.4.2. terceirizado serviços de análise dos relatórios demonstrativos com vistas a verificar o correto enquadramento das atividades de P&D realizadas no âmbito da Lei de Informática, em desrespeito ao preconizado no art. 1º do Decreto n. 2.271, de 7 de julho de 1997;

9.4.3. na contratação referida no item anterior, terem-se valido de empresa privada composta por ex-funcionários do Ministério da Ciência e Tecnologia, ferindo, assim, os princípios da impessoalidade e da moralidade nas mencionadas contratações.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ - FIOCRUZ

Proc. n. 020.662/2007-0 - Prestação de contas, relativa ao exercício de **2006**

Acórdão N. 4785/2011, de – 1ª. Câmara

9.2. julgar **irregulares** as contas do senhor ..., com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19, parágrafo único, e 23, inciso III, todos da Lei nº 8.443/1992, e **aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da citada Lei nº 8.443/1992, no valor de R\$ 10.000,00** (dez mil reais),

9.3. julgar **irregulares** as contas do senhor ... e **aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da citada Lei nº 8.443/1992, no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais)**, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias,

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas (itens 9.2 e 9.3 supra), atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, caso não atendidas as notificações;

9.5. julgar **regulares com ressalva** as contas dos responsáveis ... , dando-lhes quitação, com fundamento nos arts....., todos da Lei nº 8.443/1992;

9.6. julgar **regulares** as contas dos demais responsáveis, ...dando-lhes quitação plena, com base nos arts., todos da Lei nº 8.443/1992;

9.7. determinar à Fundação Oswaldo Cruz que, no prazo de seis meses, caso persista a necessidade dos serviços atualmente executados mediante o convênio nº 118/2006, seja ela suprida via contratação de pessoa jurídica por meio de licitação, ficando a Fiocruz autorizada a manter o aludido convênio até o término de sua atual vigência caso ela se expire após o prazo de seis meses concedido para a efetivação do certame licitatório antes referido;

9.8. determinar à Fundação Oswaldo Cruz que, no prazo de trinta dias, informe ao TCU a respeito da instauração de novo processo administrativo disciplinar determinada pelo Ministério da Saúde para apuração das ocorrências constantes do PAD nº 25380.001261/2006-44, bem como quanto ao andamento da tomada de contas especial instaurada por intermédio da Portaria nº 199/2007-PR, de 29/5/2007;

9.9. cientificar a Fundação Oswaldo Cruz quanto à ausência de apresentação mensal aos órgãos cessionários do valor a ser reembolsado referente a cada servidor cedido pela Fiocruz, e sobre a falta de reiteração, em caso de não atendimento, da cobrança dos montantes devidos, por meio de notificação estabelecendo o prazo final para regularização dos débitos e alertando que a não quitação ensejará o retorno dos servidores à Fiocruz, configurando o descumprimento do que estabelece o art. 10, **caput** e parágrafo único, do Decreto nº 4.050/2001;

Proc. n. TC 022.674/2008-9 - Prestação de contas exercício **2007**

ACÓRDÃO Nº 9554/2011 – TCU – 1ª Câmara, de 01/22/2011

9.2. julgar **irregulares as contas da Sra. ... e dos Srs. ... e ...** , com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19, parágrafo único, e 23, inciso III, todos da Lei nº 8.443/1992, e aplicar-lhes individualmente a **multa prevista no art. 58, inciso I, da mesma lei, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)**,

9.6. **julgar regulares com ressalvas**, com fulcro nos arts. (...), as contas da Sra. ... (719.440.527-04) e do Sr. ... (744.957.807-78), dando-lhes quitação;

9.7. **julgar regulares**, com fundamento nos arts 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, as contas dos demais responsáveis, dando-lhes quitação plena;

9.8. dar ciência à Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz quanto às **seguintes impropriedades** constatadas:

9.8.1. contratação de serviço com dispensa de licitação, por meio do processo nº 25380006773/2007-88, **sem que fosse elaborado orçamento detalhado**, que expressasse a composição de todos os seus custos unitários, bem como ausência de justificativa do preço, descumprindo o art. 7º, §2º, II, e o art. 26 da Lei 8.666/93;

9.8.2. contratação da Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde – Fiotech por **dispensa de licitação, por meio do processo nº 25380006773/2007-88, para executar serviço de processamento de dados, tendo em vista que havia possibilidade de concorrência, por existirem outras empresas em condições de prestar os serviços demandados**, descumprindo o art. 24, XIII da Lei nº 8.666/93 e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União;

9.8.3. contratação de serviço por **inexigibilidade de licitação, constante do processo nº 25380005780/2007-62, sem que ficasse demonstrada a inviabilidade de competição**, descumprindo o art. 25 da Lei 8.666/93;

9.8.4. contratação do serviço por **inexigibilidade de licitação, constante do processo nº 25380005780/2007-62, sem que fosse elaborado orçamento detalhado**, que expressasse a composição de todos os seus custos unitários, bem como ausência de justificativa do preço, descumprindo o art. 7º, §2º, II, e o art. 26 da Lei 8.666/93;

9.8.5. **falhas no controle de reembolso do ônus das cessões dos servidores** pelos órgãos cessionários, que alcançaram em 2007 o valor de R\$ 610.202,94 (seiscentos e dez mil, duzentos e dois reais e noventa e quatro centavos) em débitos, descumprindo o art. 10 do Decreto nº 4.050/2001 e o art. 2º, I, §§ 1º e 2º da Lei nº 10.522/2002;

ORGANIZAÇÕES SOCIAIS (OS) – Contratos de Gestão	
MUSEU PARAENSE EMÍLIO GOELDI - MPEG	
Tomada de Contas do Exercício 2007 - Museu Paraense Emílio Goeldi - MPEG	
Acórdão n. 1255 de 23/03/2010 – 2ª. Câmara	
9.6. determinar ao Museu Paraense Emílio Goeldi - MPEG que: 9.6.1. abstenha-se de realizar despesas mediante concessão de suprimento de fundos, por meio do Cartão de Pagamento do Governo Federal, que não estejam autorizadas pela respectiva legislação, em especial pelo art. 45 do Decreto 93.872/86, pelo Decreto 5.355/05 e pela Portaria 41/05 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; 9.6.2. abstenha-se de celebrar contratos com fundações de apoio, mediante dispensa de licitação, nos quais a participação das referidas fundações não esteja relacionada à finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse da instituição federal contratante, nos estritos termos do art. 1º da Lei 8.958/94; 9.6.3. ao celebrar contratos com base na Lei 8.958/94 cuja execução implique no adiantamento de recursos, para posterior prestação de contas, discrimine em suas cláusulas a parcela a ser adiantada e a forma de comprovação da sua execução (art. 40, inc. XIII, da Lei 8.666/93 e art. 38 do Decreto 93.872/86), bem como as garantias exigidas à entidade contratada (art. 38 do Decreto 93.872/86 e art. 56 da Lei 8.666/93), devendo a necessidade do adiantamento ser demonstrada no processo de contratação; 9.7. determinar ao Ministério da Ciência e Tecnologia que oriente as agências de fomento a não efetuarem repasses de recursos financeiros, com objetivos de desenvolvimento de projetos de cooperação que visem à geração de produtos e processos inovadores, diretamente às fundações de apoio das Instituições Científicas e Tecnológicas (ICT), se destinados a projetos abrangidos pela Lei 10.973/2004, hipótese em que tais recursos devem ser repassados diretamente às ICT.	
CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS - CGEE	
Proc. n.026.627/2007 – Representação formulada pelo Ministério Público junto a Corte de Contas (MP/TCU) requerendo a adoção de medida cautelar com vistas à suspensão do processo seletivo iniciado pelo CGEE, detentora de contrato de gestão junto ao Ministério da Ciência e Tecnologia, o qual visava a contratação de profissional técnico especializado para o exercício da ocupação de Especialista em Ciência e Tecnologia Acórdão n. 1111/2008-P, de 11/6/2008 - (...) 9.1. conhecer da presente representação, com fundamento nos arts. 132 e 138 da Resolução nº 191/2006, para, no mérito, considerá-la improcedente; 9.2. revogar a medida cautelar concedida neste processo; 9.3. recomendar ao Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE que, quando da realização de processo seletivo visando recrutar e selecionar pessoal, durante o tempo em que mantiver contrato de gestão com o Poder Público Federal, observe, na medida do possível, os princípios constitucionais estatuídos no art. 37, caput, da Constituição Federal; 9.4. dar ciência deste acórdão ao representante, ao Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGE e ao Ministério da Ciência e Tecnologia;.	
Proc. n. 027.747/2010-7 – Representação encaminhada pela Controladoria-Geral da União comunicando a não apresentação de processo de contas relativas ao exercício de 2009 pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE Acórdão n. 3041/2010-P, de 10/11/2010 – (...) 9.2. definir que as entidades regidas por contratos de gestão estão obrigadas a enviar, ao TCU e ao órgão de controle interno respectivo, o relatório de gestão e as peças complementares para compor os processos de contas regulamentados pelas decisões normativas previstas nos arts. 3º e 4º, respectivamente, da IN/TCU nº 57/2008, então vigente, (sucetida pela IN/TCU nº 63/2010), desde que tais entidades estejam relacionadas nas correspondentes decisões normativas anuais; 9.3. determinar ao Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE que, no prazo de até 15 (quinze) dias, envie o relatório de sua gestão do exercício de 2009 e demais documentos requisitados na Decisão Normativa nº 102, de 2008, à Secretaria Federal de Controle Interno – SFC da Controladoria-Geral da União – CGU, para os trabalhos complementares a cargo desse órgão de controle interno relativos à prestação de contas do exercício de 2009; Acórdão n. 1313/2010, de 30/5/2010. - 9.1. conhecer do presente pedido de reexame para, no mérito, negar-lhe provimento;	
Proc. n. 020.217/2007-3 - Prestação de Contas – exercício 2006 - Acórdão n. 710/2011 -2ª. Câmara, de 08/02/2011 - 9.2. determinar à Secretaria Executiva do Ministério da Ciência e Tecnologia (SE/MCT) que ... 9.2.1. desconte os valores abaixo indicados dos próximos repasses a serem feitos ao CGEE ou, alternativamente, promova a compensação desses valores nas metas/ações do contrato de gestão subsequente, tendo em vista a não vinculação das seguintes despesas a metas/ações constantes do contrato de gestão, conforme determinado na Cláusula Segunda, alínea “g”, do instrumento: 9.2.1.1. R\$ 184.340,40, referentes aos valores reconhecidos indevidamente pelo 13º Termo Aditivo ao CG, o qual promoveu repactuação dos excedentes financeiros;	

9.2.1.2. R\$ 97.550,00, referentes à **apropriação indevida de despesas relativas a ISS**, podendo retirar-se a parcela de R\$ 88.550,00 do rol de impugnações, na hipótese de restar comprovado que esta quantia já foi objeto de ajuste entre as partes e apresenta efetiva vinculação com as metas/ações do contrato;

9.2.1.3. R\$ 240.250,57, referentes à **apropriação indevida de despesas de depreciação e amortização dos bens e direitos adquiridos** com recursos públicos;
TORNADO INSUBSISTENTE (AC. 3153/2012)

9.2.1.4. R\$ 163,89, referentes a **pagamentos indevidos a título de despesas com IRRF** sobre aplicações financeiras;

9.2.2. apresente plano de ação estabelecendo cronograma para que o Ministério levante e aproprie todos os bens adquiridos pelo CGEE com recursos do contrato de gestão, visto que se trata de bens públicos, de modo a dar cumprimento ao disposto no art. 83 da Lei 4.320/64 e nos arts. 8º, caput, e 13, caput, da Lei 9.637/98;

NOVA REDAÇÃO: (AC. 3153/2012)

9.2.2. apresente plano de ação estabelecendo cronograma para que o Ministério levante e identifique os bens adquiridos pelo CGEE com recursos do contrato de gestão, com vistas a assegurar que estejam em uso e destinação voltadas à consecução das finalidades pactuadas no respectivo contrato de gestão, em conformidade com que estabelece o art. 12 c/c o art. 13 da Lei 9.637/98, bem assim a cláusula sétima do mencionado ajuste;”

9.2.3. inclua na normatização relativa à celebração de termos aditivos ao contrato de gestão firmado com o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, como etapa do processo e condicionante para o ato de celebração, a realização de análise técnica e a respectiva aprovação das planilhas de custos relativas à aplicação dos recursos públicos a serem transferidos, de forma a dar cumprimento integral à determinação exarada no item 1.2 do Acórdão 2.742/2004 – 1ª Câmara e atender ao disposto no art. 7º da Lei das OS;

9.3. determinar ao Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) que adote as seguintes providências, informando e comprovando o resultado ao Tribunal no prazo de 120 dias contados a partir da ciência:

9.3.1. **promova alterações em seu regulamento de compras aplicáveis às contratações diretas custeadas pelos recursos públicos federais do contrato de gestão** para que se incluam novos procedimentos, prevendo a justificativa de escolha do fornecedor e dos preços praticados, fundados em termos de referência contendo a especificação dos serviços e a previsão dos respectivos custos formulada com base em pesquisas de preço ou comparações com contratações análogas, conforme o caso, com vistas a atender ao disposto no art. 7º da Lei das OS;

9.3.2. faça constar da proposta e dos termos aditivos ao contrato de gestão firmado com o Ministério da Ciência e Tecnologia as planilhas de custos referentes à aplicação dos recursos públicos transferidos, amparadas em levantamentos de preços, pesquisas de mercado, comparações com contratações análogas ou técnicas estimativas consistentes, entre outras alternativas, a fim de dar cumprimento integral à determinação exarada no item 1.1 do Acórdão 2.742/2004 – 1ª Câmara e atender a cláusula terceira do contrato de gestão;

9.3.3. informe a este Tribunal detalhadamente o procedimento adotado para realizar o rateio de despesas operacionais da entidade entre as receitas recebidas por meio do contrato de gestão e as recebidas por meio de outros contratos firmados pela entidade, conforme informado pelo próprio Centro, mediante Ct. CGEE/217/2009;

9.3.4. deposite e faça a gestão dos recursos financeiros, assim como de suas aplicações financeiras, atinentes ao contrato de gestão em conta bancária específica, em observância ao princípio da transparência e em consonância com o entendimento deste Tribunal constante do subitem 1.5.1.2 do Acórdão 1.831/2009 – 2ª Câmara;

9.4. alertar o CGEE quanto a:

9.4.1. celebração de contratos para prestação de serviços de alimentação sem a devida realização do procedimento de seleção de fornecedores, em descumprimento ao item 7 do art. 14 do regulamento próprio, conforme constatado pelo subitem 2.1.1.1 do Relatório CGU 190355;

9.4.2. falta de estabelecimento, nas contratações de prestação de serviços de alimentação, da descrição adequada dos serviços e/ou bens demandados, as quais não contiveram correta especificação de seu objeto, quantidades estimadas, valores cobrados e finalidade das despesas, em descumprimento aos princípios da legalidade e da economicidade, previstos no art. 7º da Lei 9.637/1998, conforme constatado pelo subitem 2.1.1.1 do Relatório CGU 190355;

9.4.3. fragmentação de despesas decorrente do emprego indevido das modalidades de seleção de fornecedores para aquisição de bens de informática, no valor total de R\$ 135.565,00, para as quais houve quatro dispensas de procedimento de seleção de fornecedores e quatro pedidos de cotação, sendo que a modalidade adequada seria a coleta de preços, conforme subitem 2.1.1.2 do Relatório CGU 190355;

9.4.4. padronização de materiais e serviços sem justificativas e comprovação de ordem técnica, tais como estudos, laudos, perícias e etc., que demonstrassem as vantagens econômicas e práticas da padronização e que produto de marca similar não atenderia as necessidades específicas da organização, em infringência aos princípios da impessoalidade e da economicidade, previstos no art. 7º da Lei 9.637/1998, conforme constatado pelo subitem 2.1.2.1 do Relatório CGU 190355;

9.4.5. não utilização do pregão, preferencialmente na sua forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns com recursos federais transferidos por meio

do contrato de gestão, como ocorrido na contratação de serviços de fornecimento de alimentação, em descumprimento ao disposto no Décimo Termo Aditivo, Cláusula 5ª, Subcláusula 1ª, e no art. 1º, caput e § 1º e 5º, do Decreto 5.504/05;

9.4.6. contabilização das receitas, no âmbito do contrato de gestão, por regime de caixa, em discordância com as normas que regem a matéria, como o § 1º do art. 8º da Lei 9.637/98;

9.4.7. contabilização das despesas, no âmbito do contrato de gestão, na data de assinatura dos contratos, em discordância com as normas que regem a matéria, como o § 1º do art. 8º da Lei 9.637/98;

9.5. encaminhar à Secretaria Executiva do MCT e ao CGEE cópia deste acórdão, acompanhado das peças que o fundamentam, bem como dos trechos de instrução localizados a fls. 502/503 e 698/704, informando que se trata de subsídio à matéria objeto dos itens 9.2.3 e 9.3.2 deste acórdão.

Acórdão n. 3153- 2ª. Câmara, de 08/5/2012

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 32 e 33 da Lei nº 8.443, de 1992, conhecer dos recursos, para, no mérito, dar provimento parcial ao recurso interposto pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) e **negar provimento ao recurso interposto** por XXXXX (Presidente), XXXXXX (Diretor-Executivo) e XXXX (Diretor);

9.2. **tornar insubsistente** o subitem 9.2.1.3. do Acórdão 710/2011 – 2ª Câmara e **conferir a seguinte redação ao subitem 9.2.2** dessa deliberação:

“9.2.2. apresentar plano de ação estabelecendo cronograma para que o Ministério levante e identifique os bens adquiridos pelo CGEE com recursos do contrato de gestão, com vistas a assegurar que estejam em uso e destinação voltadas à consecução das finalidades pactuadas no respectivo contrato de gestão, em conformidade com que estabelece o art. 12 c/c o art. 13 da Lei 9.637/98, bem assim a cláusula sétima do mencionado ajuste;”

9.3. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, aos recorrentes e à Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI.

Proc. n. 020.653/2006-3 - Prestação de Contas Ordinária - exercício de 2005

Acórdão n. 2569/2011 – 2ª. Câmara, de 26/4/2011

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. XXXXX;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. XXXXXX e julgar suas contas regulares com ressalva, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, e 18, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, dando-lhes quitação;

9.3. julgar regulares as contas dos Srs. XXXXX, dando-lhes quitação plena, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17, e 23, inciso I, da Lei 8.443, de 1992;

9.4. considerar **inapropriadas as despesas que se seguem, no valor total de R\$ 524.825,12**, executadas indevidamente pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, no exercício de 2005, com recursos recebidos do MCT por meio do contrato de gestão:

9.4.1. R\$ 32.913,35, referentes aos valores reconhecidos indevidamente pelo 13º Termo Aditivo ao CG, o qual promoveu repactuação dos excedentes financeiros;

9.4.2. R\$ 289.812,00, referentes à realização de banquetes na 3ª Conferência Nacional de CT&I;

9.4.3. R\$ 179.545,41, referentes à apropriação, à conta do CG, de despesas de depreciação e amortização dos bens e direitos adquiridos com recursos públicos;

9.4.4. R\$ 22.554,36, referentes à diferença entre os valores de rendimentos das aplicações financeiras demonstrados na prestação de contas e os efetivamente auferidos e demonstrados nos extratos bancários;

9.5. **determinar à Secretaria Executiva do Ministério da Ciência e Tecnologia que desconte o valor de R\$ 524.825,12 dos próximos repasses a serem feitos ao Centro de Gestão e Estudos Estratégicos** ou, alternativamente, inclua, no âmbito do CG, tantas metas/ações quantas forem necessárias para que, comprovadamente, o mencionado valor seja alcançado, informando a este Tribunal as providências adotadas, no prazo de 90 (noventa) dias;

9.6. recomendar à Secretaria Executiva do Ministério da Ciência e Tecnologia e ao Centro de Gestão e Estudos Estratégicos que celebrem, no prazo de 90 (noventa) dias, termo aditivo ao contrato de gestão, definindo:

9.6.1. os critérios objetivos de avaliação de desempenho da organização social, mediante a elaboração dos respectivos indicadores de qualidade e produtividade, em obediência ao art. 7º, I, da Lei nº 9.637, de 1998;

9.6.2. os critérios para despesa com remuneração e os limites e critérios para vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, com a devida fundamentação da necessidade e com a observância dos princípios públicos, sobretudo os da legalidade, da moralidade, da

economicidade e da razoabilidade, de modo a cumprir o estabelecido no art. 7º, inciso II, da Lei nº 9.637, de 1998;

9.7. alertar a Secretaria Executiva do Ministério da Ciência e Tecnologia e a Financiadora de Estudos e Projetos de que:

9.7.1. a falta de correlação entre as ações orçamentárias e as metas/ações pactuadas no contrato de gestão firmado com o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos impossibilita verificar a contribuição financeira de cada rubrica para a consecução da(s) meta(s)/ação(ões) a que se refere e infringe o art. 30 do Decreto nº 93.872, de 1986, o inciso V do art. 55 da Lei nº 8.666, de 1993, e o inciso VI do art. 167 da Constituição Federal;

9.7.2. a inclusão, no contrato de gestão firmado com o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, de metas relacionadas à prestação de apoio administrativo, a exemplo de "7.1 - Internalização do planejamento estratégico", "10.1 - Indicadores de Desempenho", "14.2 - Apoio administrativo à Coordenação dos Fundos Setoriais" e "15.1 - Apoiar o funcionamento do NAE", contraria as finalidades elencadas no art. 1º da Lei nº 9.637, de 1998;

9.8. alertar o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos de que:

9.8.1. a celebração do Contrato nº 76/2004, com a empresa Miranda Turismo e Representações Ltda. - AGM Turismo, com vigência indeterminada e sem pesquisa de preços a fim de verificar se os valores contratados permaneciam condizentes com os cobrados no mercado ou se havia necessidade de realização de novo procedimento de seleção de fornecedores, contrariou o disposto no art. 7º, caput, da Lei nº 9.637, de 1998; e

9.8.2. o remanejamento de valores entre as metas pactuadas no contrato de gestão, sem autorização ou aceitação do MCT, contrariou o disposto nos arts. 6º, caput, e 7º, inciso I, da Lei nº 9.637, de 1998.

9.8.3. alertar o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos e a 6ª SECEX de que a não aplicação de multa aos gestores nesta oportunidade se deu em razão da não caracterização da reincidência nas falhas constatadas, já que nestes autos foram examinados fatos anteriores aos tratados no Acórdão nº 710/2011 - 2ª Câmara, mas que a eventual reincidência destas falhas nas contas da entidade ensejará a sanção dos responsáveis;

9.9. arquivar os presentes autos, sem prejuízo de que a 6ª Secex monitore o cumprimento das medidas que constam dos itens 9.5 e 9.6 deste acórdão

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISA AEROESPACIAL - INPE

Proc. n. 008.415/2003-6 – Auditoria objetivando verificar as obras de implantação do Centro Regional Sul de Pesquisas Espaciais no Estado do Rio Grande do Sul
Acórdão n. 1340/2003 – Plenário, de 10/9/2003)

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 - **determinar** ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais em São José dos Campos/SP que:

9.1.1 - adote gestões com vistas à instalação imediata do Sondador portátil com quatro receptores Digissonda DPS-4 e do Sistema de Radar Meteorológico do Centro Regional Sul de Pesquisas Espaciais, de modo a se evitar a perda da garantia prestada pelos fornecedores dos referidos equipamentos; (**Tornado insubsistente pelo Ac. 1472/2004**)

9.1.2 - analise a oportunidade e a conveniência de licitar e adquirir o sistema de ar condicionado que foi projetado para o sistema no-break do Centro Regional Sul de Pesquisas Espaciais, com finalidade de substituir o sistema precário provisoriamente instalado, de forma a prevenir a ocorrência de falhas nas atividades do referido Centro;

9.2 - **recomendar**:

9.2.1 - ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais em São José dos Campos/SP que analise a oportunidade e a conveniência de firmar novo convênio com a Universidade Federal de Santa Maria, com o objetivo de dar continuidade à implantação do Centro Regional Sul de Pesquisas Espaciais;

9.2.2 - ao Ministério da Ciência e Tecnologia que analise a oportunidade e a viabilidade de manter como projeto a Ação 1274 - Implantação do Centro Regional Sul de Pesquisas Espaciais, no Plano Plurianual 2004-2007, ante a possibilidade da não-conclusão do mesmo na vigência do PPA 2000-2003, incluindo, ainda, no novo PPA, uma ação específica para a manutenção das atividades que já estão sendo desenvolvidas no referido Centro;

9.3 - encaminhar cópia da presente Deliberação, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, ao Ministério da Ciência e Tecnologia, ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais em São José dos Campos/SP e às Presidências do Congresso Nacional e da sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, informando a essas unidades do Poder Legislativo que não foram consignadas irregularidades graves capazes de obstar a liberação de recursos orçamentários às obras de implantação do Centro Regional Sul de Pesquisas Espaciais no Estado do Rio Grande do Sul, relativas ao Programa de Trabalho n. 19.572.0464.1275.0043.

Acórdão nº 1.472/2004 - TCU – Plenário (de 29/09/2004)

9.1. conhecer do pedido de reexame para dar-lhe provimento parcial; 9.2. **tornar insubsistente** o comando constante no item **9.1.1** do Acórdão 1.340/2003-TCU-Plenário mantendo-se inalterados os demais termos do acórdão recorrido; 9.3. dar ciência ao recorrente do inteiro teor desta deliberação

Proc. n. 005.750/2001-1 - Relatório de levantamento de auditoria nas obras de civis da Estação Terrena de Rastreo e Controle de Satélites, no Campus da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM, no Estado do Rio Grande do Sul, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE

Acórdão n. 1614/2003, de 29/10/2003 9.1. determinar ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE que: 9.1.1. quando da contratação direta com fulcro no inciso XIII do art. 24 da Lei de Licitações, atente para a necessidade de haver nexo entre a natureza da entidade e o objeto contratado, além de comprovada razoabilidade de preços, conforme reiterada jurisprudência desta Corte; 9.1.2. se abstenha de celebrar qualquer novo contrato com a Fundação de Apoio à Tecnologia e Ciência - Fatec, tendo como objeto serviços técnicos de engenharia referentes à obra de implantação da Estação Terrena de Rastreo e Controle de Satélites de Santa Maria/RS, sem prévia formalização de adequado procedimento licitatório, nos termos da Lei 8.666/93; 9.1.3. quando da formalização de eventual contrato, convênio ou instrumento congênere com fundação de apoio que funcione no âmbito de qualquer instituição federal de ensino superior, certifique-se de que o relacionamento entre ambas as entidades encontra-se conforme as disposições da Lei nº 8.958/94, especialmente no que se refere às exigências contidas em seu art. 6º, ou seja, à necessidade de instrumento legal específico formalizado entre elas que possibilite a utilização, pela fundação, de bens e serviços da universidade ou instituição congênere; (...)	Proc. n. 011.139/2002-5 – Contas Acórdão 1134/2003 - Primeira Câmara , de 03/6/2003 Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, em 03/06/2003, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos ..., em julgar as contas a seguir relacionadas regulares com ressalva, dar quitação aos responsáveis e mandar fazer as determinações e/ou recomendações sugeridas, nos termos do parecer do Sr. Diretor da Unidade Técnica, ao qual anuiu a Srª. Secretária, e do Ministério Público, emitidos nos autos: (Nova redação dada pelo Acórdão 1272/2005 Primeira Câmara - Ata 21.) MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA 1. Determinar, ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, que se abstenha de celebrar contratos de terceirização de mão-de-obra que tenham por objeto a prestação de serviços relacionados à atividade-fim da instituição. Acórdão n 1272/2005-, de 28/06/2005 ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.1. conhecer do presente Recurso de Reconsideração, com fundamento nos arts. 32, inciso I, parágrafo único, e 33 da Lei n. 8.443/92, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, introduzindo no Acórdão nº 1.134/2003 - TCU - 1ª Câmara, as alterações a seguir apresentadas; 9.1.1. dar ao item 1 do Acórdão recorrido a seguinte redação: “1. determinar, ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, que se abstenha de celebrar contratos de terceirização de mão-de-obra que tenham por objeto a prestação de serviços relacionados à atividade-fim da instituição, adotando, quando do término da vigência do contratos de Registro Definitivo n. 01.06.022.0/03, voltado à operação do Centro de Rastreo e Controle de Equipamentos (CRC), e de Registro Definitivo n. 01.06.069.0/98, relativo ao Centro de Previsão de Tempo e Estudos Climáticos (CPTEC), a promoção da substituição paulatina dos funcionários contratados por empresa terceirizada, no período máximo de dezoito (18) meses, para os cargos inerentes às categorias abrangidas pelo plano de cargos do órgão por servidores de seu quadro efetivo de pessoal, aprovados em concurso público, de forma a manter ininterruptas as atividades desse Instituto;” 9.1.2. determinar, ao Ministério de Ciência e Tecnologia, que adote as providências necessárias para que seu órgão subordinado venha a cumprir a determinação anterior, mantendo este Tribunal informado a respeito do referido cumprimento e que, acaso comprovada a impossibilidade desse cumprimento, que adote, juntamente com aquele Instituto, as possíveis alternativas legais cabíveis, de forma a não ocasionar a referida interrupção de suas atividades-fim; 9.1.3. determinar à Secex-SP que acompanhe o cumprimento das determinações consubstanciadas nos itens 9.1.1. e 9.1.2. desta deliberação; 9.2. manter os demais termos do Acórdão recorrido.
Proc. n. 006.881/2004-2 - Contas 2003 ACÓRDÃO 32/2006 - Primeira Câmara, de 24/01/2006 1.1. ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais que: 1.1.1. retifique o ato referente ao adicional de titulação do servidor Ademir Jorge, concedido em desacordo com os requisitos fixados no art. 1º, § 3º, incisos I e II, da Resolução n.º 01/1994, do Conselho de Plano de Carreiras de Ciência e Tecnologia; 1.1.2. adote, de acordo com os incisos I e II, arts. 78 e 92, da Lei n.º 8.666/1993, providências no sentido de efetuar os devidos ressarcimentos junto à Fundação Padre Leonel Franca (Processo 230122 - item 10.3.2.2 do Relatório de Auditoria da SFC n.º 1410370) em razão:	

1.1.2.1. de pagamento, como Físico III, para os serviços prestados pelo Sr. Eleasar Martins Marins, em desacordo com o projeto básico referente ao processo em pauta (mínimo de doutorado e quinze anos de experiência para ser considerado Físico III);

1.1.2.2. das horas trabalhadas pelo Sr. Eleasar Martins Marins não comprovadas por meio de documento hábil, considerando ainda o disposto no art. 299 do Decreto-Lei n.º 2.848/1940, quando o mencionado físico assina o horário dos seus serviços prestados ao INPE da 8:00 às 12:00 hs e das 13:00 às 17:00hs;

1.1.3. que no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência desta deliberação, **conclua** e encaminhe, se ainda não o fez, o **processo de Tomada de Contas Especial** contra a Sra. XXXXX, que atestou a entrega dos periódicos científicos referentes aos contratos RD 01.14.005.0/097 e RD 01.14.054.0/2000, dando ensejo ao pagamento às empresas SWETS Serviços para Bibliotecas Ltda. e SWET's 2000 Serviços para Bibliotecas Ltda., sem que estas tivessem de fato executado o objeto dos mencionados contratos;

1.2. à Secretaria Federal de Controle Interno que, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar do recebimento do processo de Tomada de Contas Especial a que se refere o subitem supra, adote as providências a seu cargo e envie o respectivo processo a este Tribunal;

1.3. à Secex/SP que acompanhe o cumprimento das determinações constantes dos subitens supra e, quando do recebimento da referida TCE, promova a oportuna apensação, destes autos àqueles;

1.4. ao Superior Tribunal Militar, que **regularize o pagamento** indevido à servidora do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, Ana Paula Rose Albuquerque Lobo Freire, da retribuição integral referente à função comissionada cumulativamente com a remuneração do cargo efetivo, de forma a atender ao prescrito no art. 5º, §§ 1º e 2º, da Lei n.º 10.475/2002, e conforme orientação desta Corte de Contas constante do ACÓRDÃO 582/2003 - Plenário - TCU; e

1.5. informe à Escola de Especialista da Aeronáutica (EEAR), para a adoção de medidas cabíveis, que, na análise da Tomada de Contas de 2003 do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), foi constatado que o Sr. XXXX, matrícula SIAPE n.º XXXX, servidor em regime de dedicação exclusiva, prestou, em 2003, serviços ao INPE por meio da Fundação Padre Leonel Franca (Proc. 230.122).

Acórdão n. 694/2007 - TCU - 1ª CÂMARA (DE 27/3/2007)

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 279, *caput*, do Regimento Interno, não conhecer do presente Recurso de Reconsideração;

9.2. encaminhar os autos à Secex/SP para dar continuidade ao acompanhamento das determinações, nos termos do item 1.3 do Acórdão recorrido;

9.3. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao recorrente e à Controladoria-Geral da União.

Proc. n. 011.768/2001-1 - Auditoria realizada no âmbito do Projeto de Transposição de Águas da Bacia do Rio São Francisco, atualmente nominado Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional, vinculado à Secretaria de Infra-Estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional – SIH/MI, na área de licitações e contratos

Acórdão n.º 1045/2006 – TCU – Plenário, de 28/6/2006

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. encaminhar os autos à 4ª Secretaria de Controle Externo para que aquela Unidade Técnica:

9.1.1. reavalie a proposta de encaminhamento, no que tange às tomadas de contas da SPOA/MI, referentes aos exercícios de 1999 e 2000, relativamente à efetiva identificação dos responsáveis pelos atos irregulares ali evidenciados;

9.1.2. promova diligência junto ao Ministério da Integração Nacional/MI, para que aquele órgão se manifeste acerca das proposições oferecidas pela Unidade Técnica, em especial, quanto à questão 5 da análise das justificativas (fls. 404, Volume 6);

9.2. determinar:

9.2.1. à Secretaria de Infra-Estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional – SIH/MI, que:

9.2.1.1. abstenha-se de conceder autorizações informais para execução de serviços, quando não houver a devida cobertura contratual, por caracterizar contrato verbal, procedimento vedado pelo parágrafo único do art. 60 da Lei 8.666/93;

9.2.1.2. faça constar em todos os contratos decorrentes do Convênio 06/1997 cláusula de reajuste contendo os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento dos preços, conforme disposto no art. 55, inciso III, da Lei 8.666/1993;

9.2.1.3. exija do INPE a inclusão de informações, nos Relatórios de Andamento de Serviços elaborado pela Funcate, relativos aos serviços executados diretamente pela Fundação, acerca das atividades desenvolvidas e custos associados a cada uma delas, bem como listagem das empresas subcontratadas, enumerando os serviços executados, os valores pagos no período, com as respectivas notas fiscais, e os valores totais correspondentes a cada subcontrato;

9.2.2. ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, que: 9.2.2.1. faça constar em todos os contratos decorrentes do Convênio 06/1997 cláusula de reajuste contendo os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento dos preços, conforme disposto no art. 55, inciso III, da Lei 8.666/1993; 9.2.2.2. dê andamento aos contratos ainda em vigor com a Funcate apenas até o encerramento dos respectivos prazos de vigência, procedendo à realização do necessário procedimento licitatório para contratação dos serviços relacionados com o Projeto de Transposição de Águas do Rio São Francisco, de conformidade com o disposto no art. 37, caput, e inciso XXI, da Constituição Federal, e nos arts. 2o e 3o da Lei 8.666/1993; 9.2.2.3. abstenha-se de contratar, por dispensa de licitação, fundamentada no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93, a execução de objeto que não seja relacionado a pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional, conforme entendimento jurisprudencial dessa Corte de Contas; 9.2.2.4. estabeleça nos instrumentos convocatórios, em cada caso, os limites para subcontratação de obra, serviço ou fornecimento, de modo a evitar riscos para a Administração Pública, conforme disciplina o art. 72 da Lei n. 8.666/1993; 9.2.3. à Fundação de Ciência e Aplicações Tecnológicas – Funcate, que: 9.2.3.1. adote providências para que os processos administrativos relativos às licitações sejam devidamente numerados, autuados e protocolados, conforme determina o art. 38 da Lei 8.666/1993; 9.2.3.2. abstenha-se de exigir nas licitações comprovantes de qualificação técnica com limitações de tempo e de local específico, conforme estabelece o art. 30, § 5o, da Lei 8.666/1993; 9.2.3.3. exija dos licitantes, juntamente com seus orçamentos de preços unitários, planilhas que expressem a composição de custos dos mesmos, de modo a permitir a aferição, a contento, dos respectivos BDIs, em cumprimento ao disposto no art. 7o, § 2o, inciso II, da Lei 8.666/93; 9.2.3.4. faça constar dos autos do procedimento licitatório para contratação de serviços de apoio terrestre, aerotriangulação e restituição aerofotogramétrica definição clara da localização das áreas a serem contempladas pelos serviços, demarcando-as em mapas, de acordo com o disposto no art. 55, inciso I, da Lei 8.666/1993; 9.3. determinar o sobrestamento dos seguintes processos referentes às Tomadas de Contas do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE: TC-700.095/1998-5, exercício de 1997; TC-005.848/2000-0, exercício de 1999 e TC-005.385/2001-5, exercício de 2000; 9.4. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem assim do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Ministério da Integração Nacional, ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, à Fundação de Ciência e Aplicações Tecnológicas – Funcate e à Secretaria Federal de Controle Interno.
Proc. n. 013.474/2005-4 - Tomada de Contas Consolidada Acórdão nº 909/2007- TCU - 1ª CÂMARA , de 10/4/2007 ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Luiz Carlos Moura Miranda, Cláudio Bressan, Alfredo Francisco de Oliveira Almeida e José Aristeu de Souza Ruas; 9.2. julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. (...) , dando-se-lhes quitação, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei n. 8.443/1992; 9.3. julgar regulares as contas dos demais responsáveis arrolados no item 3 acima, dando-se-lhes quitação plena, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei n. 8.443/1992; 9.4. determinar ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais que: 9.4.1. faça constar dos processos licitatórios, inclusive de compra direta, pesquisa de preços de mercado, assim entendidos os orçamentos por escrito, elaborados por empresas do ramo, com identificação do servidor responsável pela cotação, de modo a atender o princípio da transparência que deve nortear os atos da Administração Pública, bem como dar cumprimento aos artigos 14 e 15 da Lei n. 8.666/1993; 9.4.2. faça constar dos processos licitatórios, inclusive de compra direta, a comprovação de prévia verificação da regularidade fiscal, nos termos da Decisão TCU n. 705/1994 – Plenário e Acórdão TCU n. 260/2002 – Plenário; 9.4.3. adote providências com vistas a promover o pagamento de faturas tempestivamente, de modo a evitar despesas com multas e juros moratórios; 9.4.4. proceda ao controle da utilização dos telefones, suspendendo-se a autorização para receber ligações telefônicas a cobrar e originar ligações do tipo telegrama doação.
Processo n. 700.095/1998-5 – Contas 1997 do INPE Acórdão nº 2039/2010 – TCU – Plenário, de 18/08/2010

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão interposto contra decisão proferida pela 2ª Câmara, na sessão de 15/6/2000, relação 37/2000, ata 22/2000, que julgou regulares com ressalvas as contas anuais do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – Inpe, do exercício de 1997,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos artigos 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 288 do Regimento Interno, em:

9.1. **não conhecer do recurso;**

9.2. dar ciência aos interessados.

Proc. n. 023.914/2010-6 - Tomada de contas - Exercício: 2009

Acórdão n. 2116/2011 – 1ª. Câmara

ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso II; 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso I, alínea "a"; 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução nº 155/2002, em julgar regulares com ressalva as contas do responsável Gilberto Câmara Neto (CPF 019.351.598-95), dando-lhe quitação; e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso I; 17 e 23, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso I, alínea "a"; 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução nº 155/2002, julgar regulares as contas dos demais responsáveis relacionados no item 1.1, dando-lhes quitação plena, sem prejuízo de fazer o seguinte alerta e as seguintes determinações, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

Alertar o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE que:

1.5.1. se abstenha de adquirir bens e serviços por dispensa de licitação, em valores superiores aos permitidos pela legislação, sendo necessário, para tanto, que, doravante, para os objetos iguais ou semelhantes, as aquisições sejam feitas considerando os valores totais envolvidos, e não que cada processo corresponda a uma aquisição em valor dentro dos limites da lei, evitando-se o indevido fracionamento de despesas;

1.5.2. atente para o fiel cumprimento do teor da Portaria nº 127/2008, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e, portanto, finalize a análise das prestações de contas das instituições convenientes no prazo de até 90 (noventa) dias do seu recebimento, executando todos os passos necessários, como análises parciais, recebimento de informações adicionais ou qualquer outro, de forma a evitar o indevido atraso na emissão do parecer definitivo das prestações de contas;

1.5.3. se abstenha de publicar editais de licitação ou minutas de contratos cujo conteúdo não tenha sido aprovado pela assessoria jurídica ou cujo conteúdo difira do aprovado por esta, nos exatos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993. (*Dada nova redação pelo Ac. nº 4984/2011*)

1.6. Determinações:

1.6.1. ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE que:

1.6.1.1. atente, na futura contratação dos serviços de lançamento do satélite CBERS-4, para o fiel cumprimento dos termos do **Protocolo Complementar ao Acordo Quadro entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China**, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 1.020, de 24 de novembro de 2005 (Congresso Nacional), e promulgado pelo Decreto nº 6.560, de 8 de setembro de 2008 (Presidente da República), e, por conseguinte:

1.6.1.1.5. a submissão prévia ao Congresso Nacional sempre que os atos puderem resultar em revisão do referido Protocolo Complementar, assim como a submissão de quaisquer tipos de ajustes que acarretarem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, não previstos originariamente no Decreto Legislativo;

1.6.1.2. se abstenha de prorrogar o contrato decorrente da Concorrência nº 439/2009, firmado com a Funcate, ante as irregularidades constatadas na condução do referido procedimento, consistentes na não utilização da modalidade obrigatória pregão, não atendimento completo às diretrizes das Instruções Normativas 2 e 4/2008 da STLI/MPOG, na ausência da adequada publicação do resumo do edital e de suas alterações em jornal diário de grande circulação no Estado, exigência constante do art. 21, III, e § 4º, da Lei nº 8.666/1993, bem como na inexistência, no edital, de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários, de modo a permitir análise da adequabilidade dos preços propostos pelos licitantes, nos termos previstos no art. 7º, § 2º, da mesma lei;

1.6.2. à Secex/SP que constitua processo de monitoramento, a fim de verificar as providências adotadas e resultados obtidos relativos ao cumprimento das determinações acima.

ACÓRDÃO Nº 4984/2011 – TCU – 2ª Câmara, de 12/7/2011

(...)no mérito, **dar-lhes provimento parcial;**

9.2. conferir nova redação ao subitem 1.5.3 do Acórdão 2.116/2011-TCU-2ª Câmara, nos seguintes termos:

"1.5.3. abstenha-se de publicar editais de licitação ou minutas de contratos cujo conteúdo não tenha sido aprovado pela assessoria jurídica ou cujo conteúdo difira do aprovado por esta, nos exatos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, e, em caso de divergência, faça incluir no processo licitatório documento fundamentando a discordância ou a impossibilidade de atendimento;"

9.3. dar ciência deste Acórdão ao embargante.

Proc. n. TC 017.785/2011-1 - Inspeção no Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) com o objetivo de verificar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos administrativos praticados na concorrência pública 929/2005 e no contrato desta decorrente, 01.06.188.0/2005, firmado com a empresa Omnisys Engenharia Ltda, em 23/12/2005, no valor de R\$ 12.183.243,00, para fabricação de equipamentos dos subsistemas AOCS (Attitude and Orbit Control System) e OBDH (On Board Data Handling) dos satélites CBERS 3 e 4, no âmbito do programa espacial celebrado entre os governos do Brasil e da China.

Acórdão n. 1723-P, de 04/7/2012

ACÓRDÃO os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar cautelarmente ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - Inpe, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 276 do Regimento Interno do TCU, que, no âmbito do Contrato 01.06.188.0/2005, firmado com a empresa Omnisys Engenharia Ltda. para fabricação de equipamentos dos subsistemas AOCS (Attitude and Orbit Control System) e OBDH (On Board Data Handling) dos satélites CBERS 3 e 4, retenha saldo financeiro contratual no montante de R\$ 1.690.246,40 (base: dezembro/2009), até que este Tribunal decida quanto ao mérito das questões tratadas neste processo;

9.2. determinar, com fundamento nos arts. 250, inciso V, e 276, § 3º, do Regimento Interno, as oitavas do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - Inpe e da empresa Omnisys Engenharia Ltda., para que apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, suas razões sobre os fundamentos da retenção cautelar objeto do item 9.1 acima, bem como sobre o mérito da irregularidade que ensejou aquela medida, qual seja, pagamento indevido de ressarcimento à empresa contratada no valor de R\$ 1.690.246,40, com fundamento no 4º termo aditivo do Contrato 01.06.188.0/2005, conforme detalhado no subitem 3.1 do Relatório de Fiscalização 23/2012 (peça 45 dos autos) e na proposta de deliberação que fundamenta este Acórdão;

9.3. determinar ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - Inpe, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de quinze dias:

9.3.1. adote providências junto à empresa Omnisys Engenharia Ltda. no sentido de adequar a carta de fiança apresentada com relação ao Contrato 01.06.188.0/2005, reajustando o valor da garantia até dezembro/2011, em cumprimento ao parágrafo 3º da cláusula 6ª do contrato, bem como estendendo o prazo de vigência da garantia de modo a atender ao disposto no parágrafo 1º da cláusula 6ª, c/c as alíneas “a” e “b” da cláusula 8ª (com a redação dada pelo 1º Termo Aditivo) do contrato; e

9.3.2. encaminhe a este Tribunal documentação comprobatória da adoção dessas medidas, em especial cópia da nova carta de fiança a ser emitida em conformidade com as disposições contratuais;

9.4. dar ciência ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - Inpe de que a elaboração de orçamento prévio incompleto ou inadequado, sem o detalhamento dos custos em planilhas analíticas, afronta o disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8666/1993, ante a exigência de que no orçamento elaborado pelo órgão sejam evidenciadas analiticamente as parcelas de custos que compõem o preço estimado da contratação, devendo constar do processo licitatório toda a documentação que deu suporte à formação desse valor, a ser utilizado como parâmetro na análise das propostas de preços das empresas participantes do certame;

9.5. determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo que:

9.5.1. aprofunde sua análise sobre o custo do Contrato 01.06.188.0/2005, com o objetivo de avaliar se, eventualmente, há indícios de sobrepreço na contratação, bem como de subsidiar a análise de mérito da ocorrência que deu ensejo à expedição da medida cautelar constante do item 9.1 acima; e

9.5.2. que encaminhe cópia do Relatório de Fiscalização e da presente deliberação, acompanhada das peças que a compõem, como anexo dos ofícios relativos às oitavas determinadas no item 9.2 supra;

9.6. determinar à Segecex que dê suporte à Secex/SP no cumprimento da determinação constante do subitem 9.5.1 acima, promovendo a realização de trabalho conjunto com outra unidade técnica, a alocação servidor deste Tribunal com conhecimento técnico da área em questão, ou outras medidas que julgar adequadas.

Proc. n. 006.536/2012-3 - Auditoria realizada no Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe/MCT) com o objetivo de avaliar a contratação de serviços terceirizados de locação de mão de obra para apoio administrativo, técnico e operacional, vigilância e segurança, limpeza, manutenção e conservação de bens móveis e imóveis, bem como a contratação de servidores temporários, referentes aos editais Inpe 1, 2, 3 e 6/2010, bem com a contratação de empresas sancionadas, a partir de 2009, e de empresas que indevidamente participaram e ganharam itens de compra reservados a micro e pequenas empresas

ACÓRDÃO Nº 43/2013 - TCU – Plenário (de 23/3/2013)

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:

9.1. determinar ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) que, no prazo de sessenta dias, contados a partir da ciência:

9.1.1. elabore estudo com as necessidades de adequação, reposição e ampliação de seu quadro funcional, bem assim com a expectativa de aposentadorias;

9.1.2. a partir do estudo mencionado no subitem anterior, elabore plano de ação que contemple a substituição gradual dos contratados temporários que desempenhem

atividades inerentes à atuação finalística do Inpe por servidores efetivos;

9.1.3. apresente os resultados das providências descritas nos subitens anteriores ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), requerendo a realização de concurso público com o objetivo de suprir as necessidades de servidores efetivos evidenciadas;

9.2. determinar ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que encaminhem ao Tribunal, no prazo de noventa dias contados a partir do recebimento do estudo e plano de ação referidos no item 9.1 deste acórdão, parecer circunstanciado sobre essas peças, abordando a reposição e a ampliação do quadro de pessoal efetivo do Inpe e a decisão sobre a realização de concurso público,

Proc. n. 009.570/2012-8 - Representação encaminhado por Advogado da União, coordenador da Consultoria Jurídica da União em São José dos Campos, comunicando possíveis irregularidades ocorridas em processos de licitações e contratos do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) na área de desenvolvimento e fabricação de subsistemas de satélites.

ACÓRDÃO N. 521/2013 – P , DE 13/03/2013

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da representação, com fundamento no art. 237, inciso III, e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. cientificar o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, em virtude **das impropriedades** verificadas no exame desta representação, de que:

9.2.1. em razão do disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, necessitam ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração, de modo que, havendo o órgão jurídico restituído o processo com exame preliminar, torna-se necessário o retorno desse, após o saneamento das pendências apontadas, para emissão de parecer jurídico conclusivo, sobre sua aprovação ou rejeição;

9.2.2. caso venha discordar dos termos do parecer jurídico, cuja emissão está prevista no inciso VI e no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993, deverá apresentar por escrito a motivação dessa discordância antes de prosseguir com os procedimentos relativos à contratação, arcando, nesse caso, integralmente com as consequências de tal ato, na hipótese de se confirmarem, posteriormente, as irregularidades apontadas pelo órgão jurídico;

9.3. **recomendar à Consultoria Jurídica da União em São José dos Campos/SP e ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais que busquem estreitar o relacionamento institucional visando**, especialmente:

9.3.1. propiciar melhor conhecimento sobre as atividades desenvolvidas pelo Inpe, relacionadas ao desenvolvimento de satélites e ao planejamento e execução de atividades relacionadas à concepção e gerenciamento de projetos que constituem as áreas de interesse do instituto, de modo a proporcionar exame jurídico capaz de levar em consideração as peculiaridades das demandas relacionadas à concepção e desenvolvimento de produtos que compreendem a esfera de inovação tecnológica, os quais incluem objetos em contínuo desenvolvimento, sem, contudo, descuidar-se, nesse exame, dos critérios legais e normativos;

9.3.2. manter um canal de comunicação capaz de dirimir eventuais dúvidas sobre pontos controvertidos envolvidos nas contratações, os quais podem ser resolvidos, muitas vezes, com a prestação de informações complementares, e por um maior conhecimento dos objetos que se almejam a contratação;

A.2) Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

FAPESP
Decisão Proferida (SÍNTESE)
Proc. n. 3210/026/00 /026/2001 - Contas referentes ao exercício 2000 - Acórdão (14/09/2004) – (...) decidiu julgar regulares as contas apresentadas,
Proc. n. 2506/026/2002 - Contas referentes ao exercício 2001 - Acórdão (10/05/2005) - (...) decidiu julgar regulares as contas da Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2001 , excetuados os atos porventura pendentes de apreciação.
Processo n. 1956/026/2003 - Contas referentes ao exercício 2002 - Acórdão (26/01/2005) - (...) decidiu julgar regulares as contas apresentadas, ressalvadas os atos
Processo nº: 3572/026/03 - Contas referentes ao exercício 2003 - Acórdão (29/09/2005) - (...) decidiu julgar regulares as contas apresentadas, ressalvados os atos porventura pendentes de apreciação por esta corte.
Proc. n. 3927/026/04 - Contas referentes ao exercício 2004 - Acórdão (26/11/2007) - (...) , julgar regulares com ressalva as contas da fundação de amparo a pesquisa do Estado de São Paulo, exercício 2004, dando-se quitação aos responsáveis,
Proc. n. 3437/026/05 - Contas referentes ao exercício 2005 - Acórdão (22/07/2008) – (...) decidiu julgar regulares com ressalva as contas da Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP exercício de 2005 , quitando-se os responsáveis,
Proc. n. 3999/026/06 - Contas referentes ao exercício 2006 - Acórdão (19/10/2009) - (...) decidiu julgar regulares as contas apresentadas pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, exercício de 2006 , dando- se quitação ao Responsável, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal, com recomendações
Proc. n. 5567/026/07 - Contas referentes ao exercício 2007 - Acórdão de 23/09/2009 - NOTIFICO os Srs.... e, Presidentes da FAPESP e responsáveis pelas contas do exercício 2007 , para que, no prazo de 30 dias, tomem conhecimento daquela peça, recolhendo as importâncias consideradas indevidas a qualquer título , se existentes,
Proc. n. 2716/026/08 - Contas referentes ao exercício 2008 - Contas ainda não apreciadas: em tramitação
Proc. n. 2726/026/09 - Contas referentes ao exercício 2009 - Contas ainda não apreciadas: em tramitação
Proc. n. 1744/026/10 - Contas referentes ao exercício 2010 - Contas ainda não apreciadas: em tramitação

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP	
DECISÃO PROFERIDA (SÍNTESE)	
Proc. n. TC-TC003213/026/00 - Contas ref. ao exercício 2000 - Acórdão de 23/09/2003 (...) decidiu julgar regular as contas da UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas, exercício de 2000 , dando-se quitação aos dirigentes	
Proc. n. TC- 002509/026/01 - Contas ref. ao exercício 2001 - Acórdão de 15/09/2005 (...) decidiu julgar regulares com ressalva as contas da Universidade Estadual de Campinas UNICAMP, exercício de 2001 , quitando-se os responsáveis identificados	
Proc. n. TC- 001959/026/02 - Bal. Geral ref. ao exercício 2002 - Acórdão de 13/09/2005 (...) decidiu julgar regulares, com ressalva, as contas da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, exercício de 2002 , dando-se quitação aos ordenadores	
Proc. n. TC- 003575/026/2003 - Bal. Geral ref. ao exercício 2003 - Acórdão de 30/05/2006 – (...) decidiu julgar regulares com ressalva as contas Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, exercício de 2003 , dando-se quitação aos ordenadores	
Proc. n. TC- 003931/026/04 - Bal. Geral ref. ao exercício 2004 - Acórdão de 06/11/2007 – (...) decidiu julgar Regulares as contas apresentadas, aos autos.	
Proc. n. TC-003440/026/05 - Bal. Geral ref. ao exercício 2005 - Acórdão de 31/05/2011 – (...) julgar regulares, com ressalva, as contas apresentadas,	
Proc. n. TC- 4001/026/06 - Bal. Geral ref. ao exercício 2006 - Em tramitação. - Despacho do Cons. Relator, em 09/12/2011 - notifico os interessados acima nomeados para conhecerem do conteúdo dos pareceres citados, e no prazo de 30 (trinta) dias adotarem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei	
Proc. n. TC- 005569/026/07 - Bal. Geral ref. ao exercício 2007 - Em tramitação. Proc. n. TC- 002718/026/08 - Bal. Geral ref. ao exercício 2008 - Em tramitação.	
Proc. n. TC-001678/003/08 - Contrato n. 278/2008 firmado pela Unicamp com a Funcamp, com o objetivo de Prestação de serviços de reformas e manutenção predial da Moradia Estudantil da UNICAMP - Acórdão de 30/08/2010 - (...) , julgar irregulares a Dispensa de Licitação e o Contrato no 278/2008, (...) fixando à Reitoria da UNICAMP o prazo de 60 (sessenta) dias, para que informe a esta E. Corte as providências administrativas adotadas em função das imperfeições anotadas, em especial abertura de sindicância para apurar responsabilidades.	
Proc. n. TC-002728/026/09 - Bal. Geral ref. ao exercício 2009 - Contas ainda não julgadas. Em tramitação.	
Proc. n. TC-001746/026/10 - Bal. Geral ref. ao exercício 2010 - Em tramitação	
Proc. n. TC-000481/003/09 - Contrato celebrado entre a Prefeitura Municipal de Campinas. (contratante) e a Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, (contratada), com objeto de elaboração de projetos e execução de tematização de 10 Creches Naves-Mães - Acórdão TC-000481/003/09, de 05/07/2011 Decide julgar irregulares a inexigibilidade de licitação e o contrato , bem como ilegais os atos determinativos das despesas decorrentes, (...)	
Proc. TC-001999-010-10 - Prestação de contas de convênio de operacionalização da gestão e execução das atividades e serviços da saúde a serem executados no Ambulatório Médico de Especialidades (AME) de Rio Claro. Conveniente : Secretaria de Estado da Saúde - Conveniada: UNICAMP, com interveniência da Fundação de Desenvolvimento da UNICAMP – FUNCAMP - DESPACHO de 17/2/2011 - Tendo em conta o relatório da UR-10 (fls. 310/23), apontando possíveis irregularidades na prestação de contas do exercício de 2009, ficam os responsáveis da Secretaria de Estado e da Universidade conveniada notificados, nos termos dos arts. 29 c/c 30, II, da Lei Complementar no 709/93, para restituírem os recursos envolvidos na aludida prestação de contas ou apresentem a documentação e justificativas	

Fundação para o Desenvolvimento da UNICAMP – FUNCAMP
Proc. n. TC-3345/026/00 - Contas ref. ao exercício 2000 - Acórdão de 26/11/2002 – (...) decidiu julgar regulares as contas da Fundação de Desenvolvimento da Unicamp - Universidade Estadual de Campinas - FUNCAMP, relativas ao exercício de 2000.
Proc. n. TC- 002642/026/01 - Contas ref. ao exercício 2001 - Acórdão de 23/08/2004 – (...) julgar regulares as contas da Fundação de Desenvolvimento da Unicamp - FUNCAMP, relativas ao exercício de 2001 , com ressalvas e recomendações, em especial, para que delibere acerca do atendimento a lei federal de licitações, cuja não observância, desde o exercício de 2000, não podera mais ser tolerada
Proc. n. TC-002095/026/02 - Bal. Geral ref. ao exercício 2002 - Acórdão em 18/04/2006 – (...) decidiu julgar regulares as contas da Fundação de Desenvolvimento da Unicamp - FUNCAMP - campinas, exercício de 2002, com ressalvas (...)
Proc. n. TC- 3712/026/03 - Contas ref. ao exercício 2003 - Acórdão de 04/04/2006 – (...) julgar regulares com ressalvas as contas da Fundação de Desenvolvimento da Unicamp - FUNCAMP, exercício de 2003,
Proc. n. TC- 004058/026/04 - Bal. Geral ref. ao exercício 2004 - Acórdão de 26/09/2007, irregulares as contas do exercício de 2004
Proc. n. TC- 3553/026/05 - Bal. Geral ref. ao exercício 2005 - Acórdão de 23/04/2008 - (...) decidiu julgar regulares as contas da Fundação de Desenvolvimento da Unicamp - FUNCAMP, exercício de 2005 , quitando-se o responsável, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este tribunal, com recomendações
Proc. n. TC- 003979/026/06 - Bal. Geral ref. ao exercício 2006 - Acórdão de 10/11/2008 – (...) decidiu julgar regulares as contas da Fundação de Desenvolvimento da Universidade Estadual de Campinas - FUNCAMP, exercício de 2006 , dando-se quitação ao responsável,
Proc. n. TC- -5547/026/07 - Bal. Geral ref. ao exercício 2007 - Em tramitação
Proc. n. TC- 002658/026/08 - Bal. Geral ref. ao exercício 2008 - Acórdão de 06/07/2010 – (...) decidiu julgar regulares as contas da Fundação de Desenvolvimento da UNICAMP – FUNCAMP, exercício de 2008 , dando-se quitação ao responsável
Proc. n. TC-002669/026/09 - Bal. Geral ref. ao exercício 2009 - Acórdão de 05/12/2011 - ... decidiu julgar regulares as contas anuais da Fundação para o Desenvolvimento da UNICAMP – FUNCAMP, relativas ao exercício de 2009, com recomendações
Proc. n. TC-1672/026/10 - Bal. Geral ref. as contas do exercício 2010 - Em tramitação

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP	
Proc. n. 3212/026/00 - Balanço geral ref. ao exercício 2000 - Acórdão, de 21/02/2003. – (...) DECIDIU PELA REGULARIDADE DAS CONTAS DA USP - RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2000, COM AS RECOMENDAÇÕES PROPOSTAS PELA AUDITORIA	
Proc. n. 2508/026/01 - Balanço geral ref. ao exercício 2001 - Acórdão de 25/07/2005 - JULGAR REGULARES, COM RESSALVAS , AS CONTAS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP, EXERCÍCIO DE 2001,	
Proc. n. 1958/026/02 - Balanço geral ref. ao exercício 2002 - Acórdão de 06/04/2005 – (...) , JULGAR REGULARES, COM RESSALVA , AS CONTAS APRESENTADAS PELA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP, EXERCÍCIO DE 2002,	
Proc. n. 3574/026/2003 - Balanço geral ref. ao exercício 2003 - Acórdão 05/09/2006 – (...) DECIDIU JULGAR REGULARES, COM AS RECOMENDAÇÕES	
Proc. n. 3930/026/2004 - Balanço geral ref. ao exercício 2004 - Acórdão de 23/04/2008 - DECIDIU JULGAR REGULARES COM RESSALVAS , AS CONTAS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2004, E DE SUAS UNIDADES DESCENTRALIZADAS	
Proc. n. 3439/026/2005 - Balanço geral ref. ao exercício 2005 - Acórdão de 08/10/2007 - DECIDIU JULGAR REGULARES AS CONTAS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP, RELATIVAS AO EXERCÍCIO EM EPIGRAFE,	
Proc. n. 4000 /026/2006 - Balanço geral ref. ao exercício 2006 - Acórdão de 14/12/2009 – (...) julgar regulares com ressalva as contas anuais da USP- Universidade de São Paulo, do Fundo de Pesquisa do Museu Paulista, do Fundo de Pesquisa do Museu de Zoologia e das demais Unidades que a integram, exercício de 2006,	
Proc. n. 5568/026/2007 - Balanço geral ref. ao exercício 2007 - Acórdão de 08/11/2011 - julgar regulares, com ressalva , as contas do exercício de 2007 da USP –	
Proc. n. 2717/026/2008 - Balanço geral ref. ao exercício 2008 – Em tramitação	
Proc. n. 2727/026/2009 - Balanço geral ref. ao exercício 2009 – Em tramitação	
Proc. n. 1745/026/2010 - Balanço geral ref. ao exercício 2010 - Em fase de instrução	

FUNDAÇÃO DE APOIO A UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - FUSP	
Proc. n. 003211/026/2000 – Contas ref. ao exercício 2000 - Acórdão de 07/01/2002	DECIDIU JULGAR REGULARES AS CONTAS DA FUNDAÇÃO DE APOIO A UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - FUSP EXERCICIO DE 2000,
Proc. n. 2507/026/01 – Contas ref. ao exercício 2001 - Acórdão de 16/09/2002 – (...)	JULGAR REGULARES AS CONTAS APRESENTADAS PELA FUNDAÇÃO DE APOIO A UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - FUSP, EXERCICIO 2001, DANDO-SE QUITAÇÃO AO RESPONSÁVEL
Proc. n. 1957/026/02 – Contas ref. ao exercício 2002 - Acórdão de 30/03/2004 – (...)	DECIDIU JULGAR REGULARES AS CONTAS APRESENTADAS,
Proc. n. 1957/026/02 – Contas ref. ao exercício 2003 - Acórdão, de 10/05/2006 – (...)	DECIDIU JULGAR REGULARES AS CONTAS DA FUNDAÇÃO DE APOIO A UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO FUSP, RELATIVAS AO EXERCICIO DE 2003, QUITANDO-SE O RESPONSÁVEL,
Proc. n. 3928/026/2004 – Contas ref. ao exercício 2004 - Acórdão, de 26/06/2006 – (...)	JULGAR REGULARES,.
Proc. n. 3438/026/2005 – Contas ref. ao exercício 2005 - Acórdão de 31/07/2007 -	DECIDIU JULGAR REGULARES AS CONTAS APRESENTADAS PELA FUSP, RESSALVADOS OS ATOS PORVENTURA PENDENTES DE Apreciação POR ESTA CORTE
Proc. n. . 3873/026/2005 – Contas ref. ao exercício 2006 - Acórdão, de 18/03/2008 – (...)	DECIDIU JULGAR REGULARES, COM RESSALVAS, AS CONTAS DA FUNDAÇÃO DE APOIO A UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, EXERCICIO DE 2006.
Proc. n. 5437/026/2007 – Contas ref. ao exercício 2007 - Acórdão de 28/02/2011 – (...)	decidiu julgar regulares, com recomendações, as contas apresentadas,
Proc. n. 2551/026/2008 – Contas ref. ao exercício 2008 - Acórdão de 07/06/2011 – (...)	decidiu julgar regulares as Contas da Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo, pertinentes ao exercício de 2008,.
Proc. n. 2562/026/2009 – Contas ref. ao exercício 2009 – Em tramitação -	Proc. n. 1562/026/2010 – Contas 2011 - Fase de instrução
UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JULIO DE MESQUITA FILHO" - UNESP	
DECISÃO PROFERIDA (SÍNTESE)	
Proc. n. 2510/026/01 – BAL. GERAL 2001 – ACÓRDÃO DE 14/12/2004 – DECIDIU JULGAR REGULARES AS CONTAS APRESENTADAS PELA UNIVERSIDADE EM TELA, QUITANDO O SEU RESPONSÁVEL, REITOR DR.	

A.3) Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso

FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE MATO GROSSO - FAPEMAT
DECISÃO PROFERIDA (SÍNTESE)
Proc. nº 3.519-5/2000 - Contas referentes ao exercício 1999 - ACÓRDÃO N. 1540/2001, DE 26/09/2001 - (...) em julgar REGULARES, com ressalva as contas da Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Mato Grosso, relativas ao exercício de 1999, gestão dos Srs. XXX,
Proc. nº 3.036-3/2001 - Contas Anuais Do Exercício 2000 - ACÓRDÃO n. 1394/2002, DE 19/06/2002 - (...) em julgar REGULARES as contas da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Mato Grosso, referentes ao exercício de 2000, gestão do diretor presidente, Sr.
Proc. nº 3.580-7/2002 - Contas Anuais do Exercício 2001 - ACÓRDÃO n. 1240/2003, de 12/08/2003 - (...) em julgar REGULARES , as contas anuais da Fundação de Amparo a Pesquisa de Mato Grosso, relativas ao exercício de 2001, gestão do ex-diretor-presidente sr.
Proc. nº 2646-8/2003 (CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO 2002 , Proc. nº 8043-8/2004 (CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO 2003) e Proc. nº 8962-1/2005 (CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO 2004) - SOBRESTADOS
Proc. n. 38377/2006 - Contas anuais do exercício 2005 - ACÓRDÃO N. 1781, de 29/08/2006 - Julgar REGULARES com ressalva e aplicar a multa pedagógica ao Diretor Presidente no valor de 50 UPFs/MT. - ACÓRDÃO Nº 248, DE 13/02/2007 - Conhecer do Recurso de Reconsideração, dar-lhe provimento parcial, para reformar parcialmente a decisão do Acórdão nº 1.781/2006, excluindo a multa aplicada ao Presidente a FAPEMAT,
Proc. n. 4460-1/2007 - Contas anuais do exercício 2006 - ACORDÃO 2397, de 26/09/2007 - (...) Julgar REGULARES com determinações e aplicar ao gestor a multa no valor correspondente a 100 (cem) UPFs/MT, em decorrência das infrações graves à norma legal e regulamentar, especificamente à Lei de Responsabilidade Fiscal.
Processo n. 48240/2008 - Contas anuais referente ao exercício 2007 - ACÓRDÃO 1496, de 19/08/2008 - Julgar REGULARES, com determinações legais, determinando à atual gestão da Fundação algumas medidas para as gestões futuras, dentre elas:
Proc. n. 60321/2009 - Contas anuais referente ao exercício 2008 - Acórdão n. 2588, de 20/10/2009 - (...) Julgar REGULARES, com recomendações e determinações legais de restituição aos cofres públicos correspondentes a 202,80 UPF/s, referente ao pagamento de juros e multas por atraso nos recolhimentos do INSS, recolhimento de IRRF e recolhimento do PIS/PASEP . - Acórdão n. 998, de 29/04/2010 - (...) Dar PROVIMENTO ao Recurso Ordinário interposto pelo ex-Presidente da FAPEMAT, para: a) excluir a determinação de restituição do valor correspondente a 21,48 UPFs/MT.; b) declarar o recorrente quite quanto às demais restituições as quais foi condenado, cuja soma totaliza o valor de R\$ 5.800,43 (181,32 UPFs/MT); c) retificar a decisão recorrida, a fim de substituir a expressão “aos cofres municipais” por “aos cofres estaduais
Proc. n. 5.863-7/2010 - Contas anuais referente ao exercício 2009 - Acórdão n. 2084/2010, de 04/08/2010 Julgar REGULARES, com determinações legais , as contas anuais de gestão da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Mato Grosso, relativas ao exercício de 2009 e, ainda, determinando ao ... que faça a restituição aos cofres públicos municipais no valor de R\$ 270,31, equivalente a 8,46 UPF's/MT , (...) aplicar ao Sr. ... a multa de 20 UPF's/MT , em face do pagamento no montante de R\$ 1.815,98 (56,76 UPF's/MT), referente às despesas com telefonia, sem realização de processo licitatório e sem formalização de contrato.; e ao Sr. ...a multa no valor correspondente a 50 UPF's/MT , em face da globalidade das irregularidades elencadas nas Razões do Voto do Conselheiro Relator, - Acórdão n. 1167/2011, de 20/04/2011 (...) NEGAR PROVIMENTO aos Recursos Ordinários, de fls. 1.234 a 1.239-TC e 1.243 a 1.255-TC, interpostos pelos Srs. XXX e XXXX, ambos gestores da Fundação; mantendo, portanto, todos os termos , conforme fundamentação do voto do Conselheiro Relator.
Proc. n. 39586/2011 - contas anuais referente ao exercício 2010 - Acórdão n. 2365, de 27/07/2011 - Julgar REGULARES, com recomendações e determinações legais , as contas anuais de gestão da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Mato Grosso, relativas ao exercício de 2010, dando-lhe a devida quitação; (...) aplicar ao Sr. ... a multa no valor total de 31 UPFs/MT
Proc. n. 144975/2011 – Contas Anuais do exercício 2011 - Acórdão n. 111/2012 – (...) em julgar REGULARES, com recomendações e determinações legais , as contas anuais de gestão do exercício de 2011 da Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Mato Grosso - FAPEMAT, sob a gestão dos Srs.XXXX, (...) , aplicar ao Sr. XXXX, a multa no valor correspondente a 11 UPFs/MT em razão da irregularidade grave apontada no item 3.1 –
Proc. n. 84913/2013 – Contas do exercício 2012 - Em fase de instrução

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO - UNEMAT	
Proc. nº 35246/2000 - Contas anuais do exercício de 1999 - ACÓRDÃO Nº 494/2003, de 25 de março de 2003 – (...) em preliminarmente aplicar ao sr.XXX, reitor da Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso, no exercício de 1999, a multa de 100 UPF's/MT , pela prática de ato de gestão antieconômica em igual prazo; e no mérito (...) em julgar REGULARES com ressalva , as contas do exercício de 1999, da Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso, gestão do reitor XXX visto que... Acórdão n. 336/2004, de 20/04/2004 – (...) em receber o Recurso de Reconsideração interposto pelo sr. Arno Rieder às fls. 1.034 e 1.035/TC, negar-lhe provimento , para manter inalterada a decisão do Acórdão nº 494/2003, de 25.03.2003.	
Proc. nº 34186/2001 - Contas anuais do exercício de 2000 - ACÓRDÃO Nº 1.213/2002, de 29/05/2002 . – (...) em julgar REGULARES , com ressalva, as contas da Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso, referentes ao exercício de 2.000, gestão do reitor	
Proc. n. 38199/2002 - Contas anuais do exercício de 2001 - Acórdão n. 1817/2003, de 09/12/2003 – (...) em preliminarmente, aplicar ao sr.XXX, ex-reitor e ex-ordenador de despesa da Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso – UNEMAT, a glosa correspondente a 92,56 UPFs/MT, sendo 30,21 UPFs/MT referentes a pagamento de multa aplicada pelo DETRAN/MT, e 62,35 UPFs/MT referentes a aquisições de cartões telefônicos para uso dos motoristas; e, ainda, aplicar ao citado gestor, a multa de 200 UPFs/MT, (...), por não cumprir as determinações da Lei Federal nº 8.666/93 , cujos valores deverão ser recolhidos aos cofres do Estado, no prazo de 10 (dez) dias.	
Acórdão 1981, de 06/12/2004	
ACORDAM os senhores conselheiros do Tribunal de Contas, por unanimidade, acompanhando o voto do conselheiro relator e de acordo com o Parecer nº 4.644/2005, da Procuradoria de Justiça, em conhecer do <u>Recurso de Reconsideração</u> de fls. 959 a 962-TC e, no mérito, dar-lhe provimento, reformando o Acórdão n.º 1817/2003 (fl. 957 TC) que imputou débitos ao Sr. Arno Rieder, eximindo-o do recolhimento do valor correspondente a 92,56 UPFs/MT e da multa de 20 UPFs/MT, dando-lhe a devida quitação , e quanto ao <u>mérito</u> das contas anuais, em julgar IRREGULARES as contas da Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso, referentes ao exercício de 2001 , sob a gestão financeira do sr. Ronilton Souza Carlos, período de 01.01.2001 a 20.12.2001 e do sr. Adervaldo Chaves Ribeiro, período de 21.12.2001 a 31.12.2001, nos termos do artigo 20, inciso III, alíneas “b” e “c” da Lei Complementar nº. 11/91, combinado com o artigo 156, inciso III, alíneas “b” e “c” da Resolução nº 002/2002 (Regimento Interno do Tribunal de Contas), bem como imputar ao sr.XXXXX: I) a devolução aos cofres da fundação da importância correspondente a 92,56 UPFs/MT, sendo 30,21 UPFs/MT, referentes ao pagamento de multas do DETRAN e 62,35 UPFs/MT concernentes à aquisição de cartões telefônicos para celular; II) a multa correspondente a 200 UPFs/MT, relativa à deficiência no controle patrimonial, irregularidades nos processos de adiantamentos, diárias e despesas de viagem, realização de despesas sem o devido processo licitatório, ACÓRDÃO Nº 290/2007, de 06/03/2007 - (...) em conhecer do Recurso de Revisão interposto e, no mérito, negar-lhe provimento , mantendo-se inalterada a decisão do Acórdão nº 1.981/2005, de fl. 1.037/1038-TC, que deverá ser cumprida em sua totalidade, que o sr. XXX deverá cumprir, no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de execução.	
ACÓRDÃO Nº 2.106/2008, de 18/11/2008 – (...) em NEGAR PROVIMENTO ao Recurso de Embargos de Declaração, interposto pelo Sr. XXXX.	
PROC. 3494-0/2003 e n. 7657-0/2003 - CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO 2002, Proc. n.79901/2004 - CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO 2003 e Proc. n. 88498/2005 - CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO 2004 - SOBRESTADOS	
Processo n. 39977/2006 - CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO 2005 - ACÓRDÃO 2321/2006, de 11/10/2006 – (...) em julgar IRREGULARES as contas da Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso, relativas ao exercício de 2005, gestão do sr. XXX, face às seguintes irregularidades ,; (...) aplicar a multa correspondente a 50 (cinquenta) UPFs/MT ao ordenador de despesa, sr. XXXX	
Acórdão n. 270/2007, de 27/02/2007 – (...) dar-lhe parcial provimento, reformando-se em parte, o teor do v. Acórdão nº 2.321/2006, para excluir do mesmo as irregularidades de nºs 11, 21, 22 e 26, bem como a determinação feita ao gestor para recolher ao PASEP em 2006 o valor não recolhido em 2005, tendo em vista que tais irregularidades foram sanadas e, considerando que a penalidade imposta pelo referido Acórdão foi cumprida na íntegra (fl. 03-TC - processo apenso), com base no artigo 198, § 2º da Resolução nº 02/2002, em declarar quite o sr. XXX, com relação a multa imposta pelo citado	
Proc. n. 5078-4/2007 - CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO 2006 - Acórdão n. 2703/2007, de 30/10/2007 – (...) em julgar REGULARES , com determinações, as contas anuais da Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso, relativas ao exercício de 2006, gestão do sr. XXX; e, , aplicar ao referido gestor a multa no valor	

correspondente a 50 (cinquenta) UPFs-MT, (...) deverá providenciar a inscrição do nome do agente público no Cadastro de Inadimplentes perante o Tribunal de Contas e, após, enviar todo o processado à Procuradoria-Geral do Estado, para execução do débito.
Proc. n. 4838-0/2008 - CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO 2007 - ACÓRDÃO Nº 2.252/2008, de 16/12/200 - (...) em julgar REGULARES com recomendações , as contas anuais da Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso, relativas ao exercício de 2007, gestão do Sr. XXX, dando-lhe a devida quitação .
Proc. n. 6.093-3/2009 - Contas anuais do exercício 2008 - ACÓRDÃO Nº 3.138/2009, de 15/12/2009 - (...) em julgar REGULARES, com determinações legais , as contas anuais de gestão da Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso – UNEMAT, relativas ao exercício de 2008, gestão do Sr. XXX, tendo como corresponsável a Sra.XXX, contadora inscrita no CRC/MT sob o nº XXX; determinando que o gestor XXX, que: a) efetue no prazo de 60 dias o ressarcimento , com recursos próprios, o valor de R\$ 5.699,00 , equivalente a 185,64 UPFs/MT , pertinente aos valores pagos com despesas irregulares, referentes ao <i>item 13</i> : Convênio nº 02/2005, no valor de R\$ 799,00 equivalente a 26,03 UPF's/MT , referente a; b) (...), aplicar ao Sr. XXX, as multas nos valores de: a) 60 UPFs/MT , face as irregularidades constantes nos itens 1, 2 e 3; b) 100 UPFs/MT , face as irregularidades constantes nos itens (...); c) 45 UPFs/MT , pelo envio com atraso do balancete do mês de fevereiro e envio intempestivo dos balancetes mensais, não envio de documentos e informações obrigatórias junto aos balancetes mensais em descumprimento à (...); d) 10 UPFs/MT , pertinente a inadimplência na remessa das informações do GEO-OBRA, do exercício de 2008; totalizando 215 UPFs/MT , cujas multas deverão ser recolhidas, com recursos próprios,
Proc. n.º 5.828-9/2010 - Contas anuais do exercício 2009 - Acórdão n.º 3.806/2010, de 10/12/2010 - (...) em julgar REGULARES, com determinações legais, as contas anuais de gestão da Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso - UNEMAT, relativas ao exercício de 2009, gestão do Sr.XXX: e, ainda ...) aplicar ao Sr. XXX a multa de 50 UPF's/MT , face às irregularidades de n.ºs 6, 7 e 11, cuja multa deverá ser recolhida ao Fundo de Reparelhamento e Modernização do Tribunal de Contas
Proc. n. 40096/11 - Contas anuais referente ao exercício 2010 - Acórdão n. 4.156/2011 de 30/11/2011 - Julgar IRREGULARES as contas anuais de gestão da Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso - UNEMAT, relativas ao exercício de 2010 , sob a responsabilidade do Sr. XXX em razão das irregularidades apontadas na fundamentação do voto do Conselheiro Relator; determinando ao Sr. XXX que restitua, aos cofres públicos estaduais, o valor de 7,58 UPFs/MT em razão da concessão irregular de diárias ; e, ainda, (...) aplicar ao Sr.XXX, a multa no valor total de 219 UPFs/MT(...) determinando , ainda, à atual gestão que: Acórdão n. 693 , de 19/03/2013 ... em dar PROVIMENTO PARCIAL ao Recurso Ordinário, de fls. 4.916 a 4.992-TC, interposto pelos Srs., ambos reitores da Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso, (...), para considerar Regulares, com recomendações e determinações legais ,; e, ainda, converter em recomendações as irregularidades 13, 39 e 40, recomendando à atual gestão da UNEMAT que: e, ainda, reduzir as seguintes multas aplicadas:.... ; excluir as seguintes multas aplicadas....., excluir a determinação de restituição solidária aos cofres públicos estaduais: aos Srs., mantendo-se inalterados os demais termos da decisão recorrida, conforme consta nas razões do voto do Relator
Proc. n. 145009/11– Contas Anais do exercício 2011 - ACÓRDÃO Nº 308/2012 - , em julgar REGULARES, com recomendações e determinações legais , as contas anuais de gestão da Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso, relativas ao exercício de 2011, gestão do Sr. XXXX- Reitor, (...) aplicar ao Sr. XXXXX, a multa no valor de 10 UPFs/MT em razão das irregularidades moderadas apontadas nos itens 4 e 5, sendo 5 UPFs/MT para cada irregularidade, cuja multa deverá ser recolhida ao Fundo de Reparelhamento e Modernização do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, conforme preceitua a Lei nº 8.411/2005, com recursos próprios,

APÊNDICE B

MODELO DE EXPEDIENTE ENCAMINHADO AOS GESTORES PÚBLICOS DE CT&I

Cuiabá, de de 2012.

Ao
Senhor(a)
Presidente/Diretor do -
()

Senhor.

Sou doutoranda em Política Científica e Tecnológica no Instituto de Geociências da Unicamp, sob a orientação do Prof. Dr. Rui Albuquerque, cuja tese, ora em desenvolvimento, versa sobre o tema “**TRIBUNAIS DE CONTAS: PARCEIROS OU OBSTANTES NO PROCESSO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E DE INOVAÇÃO?**”.

Conforme o próprio título traduz, o objetivo geral da pesquisa é analisar de que maneira as decisões dos Tribunais de Contas decorrentes do controle externo por eles exercido sobre a gestão pública de CT&I afetam o processo brasileiro de desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação.

Para tanto, um dos capítulos da tese (cap. 03) trata de analisar criticamente as relações entre os Tribunais de Contas e as entidades públicas de CT&I no Brasil, buscando, dentre outras, obter as impressões, entre si, dos Tribunais e dos gestores de CT&I.

Especificamente em relação a visão dos gestores públicos de CT&I, estão previstas como ferramenta metodológica a aplicação de entrevistas a alguns dirigentes de entidades públicas de CT&I da esfera estadual e federal, em cuja amostra, consta esse órgão.

Dessa forma, enfatizando a importância da sua participação nessa pesquisa, consulto Vossa Senhoria sobre a possibilidade de responder as perguntas enviadas em anexo, que tem como finalidade conhecer alguns aspectos de sua experiência nesse tema e as mudanças dela decorrentes porventuras operadas no ambiente de CT&I, podendo as respostas serem a mim remetidas, via e-mail.

Ressalto que a identificação do entrevistado será preservada e, ainda, que as perguntas tem a função de orientar a entrevista, mediante a formulação de alguns pontos, não inviabilizando um maior aprofundamento do entrevistado sobre o assunto, caso necessite.

Atenciosamente,

Maristella Barros Ferreira de Freitas
Doutoranda em Pol. Científica e Tecnológica - Unicamp
E-mail: maristella@ige.unicamp.br

ENTREVISTA GESTORES PÚBLICOS DE CT&I

1. Nas legislações atuais que tratam da CT&I (lei de inovação, lei do bem, lei de licitação, art. 218 da Constituição Federal ou outra), há algum ponto que considera obscuro ou conflitante, capaz de gerar interpretações dúbias e, dessa forma, dificultar a sua aplicação por gestores públicos ?
- Sim ☐ Qual? _____
- Não ☐
- *2. A relação dessa universidade com a sua Fundação de apoio, nos termos da Lei nº 8958/1994 (alt. pela Lei nº 12.349/2010) é prejudicada pela atuação dos Tribunais de Contas?⁴³
- Sim ☐
- Não ☐
3. Houve alguma decisão originada do Tribunal de Contas cuja determinação (Por ex.: adoção de providências, suspensão ou impedimento de algum ato, recolhimento de valores e/ou aplicação de sanções diretamente ou de forma solidária a voce ou ao beneficiário de algum projeto/atividade?), teve dificuldade para cumpri-la?
- Sim ☐ Pode especificar? _____
- Não ☐
4. Há alguma ação prevista no orçamento do órgão que não foi implementada na sua gestão ou na de seu antecessor, por insegurança no julgamento do Tribunal de Contas?
- Sim ☐ Pode especificar? _____
- Não ☐
5. Considera:
- 5.a) que há excesso na atuação do Tribunal de Contas, de maneira a afetar o processo brasileiro de desenvolvimento científico e tecnológico?
- Sim ☐ Pode especificar?
- Algumas vezes ☐ Pode especificar?
- Não ☐
- 5.b) importante o controle exercido pelos Tribunais de Contas? (as recomendações e determinações originadas dos Tribunais de Contas sobre a gestão da PNCT&I são oportunas e pertinentes?)
- Sim ☐
- Não ☐
6. Vê algum(ns) aspecto(s) da fiscalização dos Tribunais de Contas que merece(m) ser revisto(s) ou modificado(s), de maneira que o controle externo por eles exercido possa ao mesmo tempo, contribuir para uma aplicação eficiente do recurso público e não obstaculizar o processo de desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro?
- Sim ☐ Pode especificar? _____
- Não ☐
7. Deseja acrescentar alguma consideração a respeito do tema aqui tratado?

⁴³ Essa pergunta constou apenas nas entrevistas feitas com dirigentes de IFES

