

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 020.297/2018-1

Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidades: Instituto Nacional do Semiárido, Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste.

Interessados/Responsáveis: não há.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA INTEGRADA. INVESTIMENTOS EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO VOLTADOS PARA A REGIÃO DO SEMIÁRIDO. DEFICIÊNCIA NO PROCESSO DE ARTICULAÇÃO E COMUNICAÇÃO EXISTENTE ENTRE OS DIVERSOS ATORES DO SISTEMA NACIONAL DE CT&I. RECOMENDAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de auditoria integrada, realizada pela então Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (Secex/PB), tendo por objetivo avaliar a coerência, a transparência e os critérios distributivos atinentes aos investimentos em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) voltados para a região do semiárido brasileiro, bem como a articulação e conformidade das respectivas políticas, programas e planos, compreendendo o período de 2013 até 2018.

2. Transcrevo o relatório da equipe de auditoria (peça 83), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência dos dirigentes da unidade técnica:

“APRESENTAÇÃO

1. O presente Relatório está dividido em cinco capítulos: Introdução; Achados de auditoria; Análise dos comentários do gestor; Conclusão; e Proposta de encaminhamento.
2. No Capítulo 1 (introdução), constam informações relativas aos objetivos da auditoria, à metodologia utilizada para alcançar os resultados almejados e uma visão geral do objeto auditado, que descreve, em subtítulos próprios, um histórico da Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil, com indicação da legislação associada, informações resumidas acerca do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) e do Semiárido brasileiro, e apresentação de um panorama geral dos investimentos federais em CT&I, nos últimos dois Planos Plurianuais (PPA 2012-2015 e PPA 2016-2019).
3. O Capítulo 2 - Achados de Auditoria - apresenta as principais constatações, obtidas com a aplicação das técnicas de auditoria, estando dividido em sete subtítulos, onde cada um representa um achado da fiscalização. O Capítulo 3 dedica-se a avaliar os comentários do gestor, contendo as análises da equipe acerca das observações agregadas pelos gestores à versão preliminar do relatório da auditoria, que lhes foi encaminhada.
4. Por fim, tem-se o Capítulo 4 (conclusão), onde são destacados os pontos mais importantes dessa fiscalização e as principais propostas de deliberação, e o Capítulo 5 (proposta de encaminhamento), com sugestão das recomendações e determinações, que serão submetidas à Ministra-Relatora, para sanar e/ou mitigar as deficiências identificadas na auditoria.

II.INTRODUÇÃO

5. Em dezembro de 2018, ocorreu, em Fortaleza/CE, o Diálogo Público FiscNordeste, onde foi apresentado o Relatório Sistêmico de Fiscalização do Tema Desenvolvimento, com recorte Nordeste (TC 020.126/2015-8). O evento teve por objetivo apresentar e discutir temas de especial relevância para a região, com foco nos desafios para o seu desenvolvimento e nos possíveis caminhos para superá-los. Na oportunidade, o Tribunal apresentou os resultados do relatório sistêmico e discutiu ações realizadas e planejadas para promover o desenvolvimento sustentável do Nordeste brasileiro.

6. No âmbito do FiscNordeste, buscou-se verificar de que forma os programas do governo contemplavam a questão das desigualdades regionais, verificando se essa variável estaria explicitada nos seus indicadores, objetivos e metas. As conclusões do TCU indicaram que o desafio de reduzir as desigualdades socioeconômicas entre as regiões estava presente em boa parte dos planos setoriais e nas diretrizes gerais do PPA 2012-2015, mas que a priorização desse propósito e sua tradução em entregas à sociedade não estavam delineadas na maior parcela dos programas temáticos analisados. Entre os principais gargalos para o desenvolvimento da região, o FiscNordeste apontou o ODS 9 - Indústria, Inovação e Infraestrutura.
7. Uma das recomendações do Acórdão 1827/2017–TCU-Plenário (Fisc-Nordeste) foi para que a Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas da União considerasse as informações do Fisc Desenvolvimento – Recorte Nordeste na definição da estratégia de controle externo para as unidades do TCU, em especial, para as unidades localizadas nos estados do Nordeste, de forma que as ações de controle a serem executadas pudessem abranger as políticas e os programas governamentais relacionados ao enfrentamento dos desafios apresentados no relatório sistêmico.
8. Diante disso, a Secretaria do TCU na Paraíba apresentou proposta de fiscalização, na modalidade Auditoria Integrada (operacional e conformidade), com objetivo de avaliar coerência, transparência e critérios distributivos atinentes aos investimentos em Ciência, Tecnologia e Inovação voltados para a região do Semiárido brasileiro, bem como articulação e conformidade das respectivas políticas, programas e planos. Essa auditoria foi autorizada por Despacho de 19/6/2018, da Ministra Ana Arraes (TC 011.963/2018-2).
9. A presente fiscalização buscou, além de levantar os montantes de recursos aplicados em CT&I pelo Governo Federal, verificar a transparência e os critérios utilizados na distribuição desses recursos, assim como a articulação entre os principais atores envolvidos e se há avaliação quanto à continuidade dos projetos, à duplicidade de esforços, à divulgação, à difusão, à aplicação dos resultados e efetivo retorno para o desenvolvimento sustentável do Semiárido brasileiro.
10. Com base nas análises desenvolvidas durante a etapa de planejamento da auditoria, e em razão de limitações relativas ao prazo para execução e ao reduzido número de integrantes da equipe, considerou-se importante avaliar apenas os recursos destinados à função orçamentária 19 (Ciência e Tecnologia) e, por conseguinte, os investimentos realizados pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), uma vez que é este o responsável por planejar e guiar efetivamente a Política Nacional de CT&I e a quem é destinado 84% dos recursos da função orçamentária 19 (Ciência e Tecnologia). O Programa 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação - é o principal programa temático da Função 19, englobando o maior volume de recursos e a maior quantidade de objetivos e iniciativas típicas da função.

II.1. Visão Geral

Breve Histórico da Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil

11. A partir de 1999, ocorreu importante inovação institucional na política pública de ciência e tecnologia do governo federal brasileiro. A implantação dos fundos setoriais, assim como a aprovação da Lei de Inovação (Lei 10973/2004) e da Lei do Bem (Lei 11.196/2005) representaram um marco evolutivo na consolidação do Sistema Nacional de Inovação Brasileiro, contribuindo para o processo de irradiação de iniciativas públicas e privadas para a inovação no País.
12. O Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI), do Ministério da Ciência e Tecnologia, que vigorou de 2007 a 2010, foi a primeira política de CT&I institucionalizada de forma mais abrangente pelo governo federal. Para dar continuidade à estruturação das atividades de CT&I, promovida pelo PACTI, o governo federal lançou, em 2012, a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) para o período de 2012 a 2015.
13. Um marco regulatório importante na ciência, tecnologia e inovação brasileira foi instaurado com a promulgação da Emenda Constitucional 85, em 26 de fevereiro de 2015, que determina o papel do Estado na promoção e incentivo ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação, estabelecendo que a pesquisa básica e a pesquisa tecnológica receberão tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e progresso. Outro ponto relevante da Emenda é a institucionalização do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI), que deverá ser organizado em regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados, com vistas ao desenvolvimento científico e tecnológico do País (artigo 219-B da CF 1988).
14. A partir da EC 85/2015, foi publicada a Lei 13.243/2016, que dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação, e altera a Lei de Inovação Tecnológica (Lei 10.973/2004). A Lei 13.243/2016 representa o Novo Marco Legal de Ciência,

Tecnologia e Inovação, a qual altera nove leis para criar um ambiente mais favorável à pesquisa, desenvolvimento e inovação nas universidades, nos institutos públicos e nas empresas.

15. Em 13/12/2016, o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia validou a nova Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), para o período 2016-2022. A ENCTI 2016-2022 contém a orientação estratégica de médio prazo para a implementação de políticas públicas na área de CT&I, bem como pode servir de subsídio à formulação de outras políticas de interesse.

16. Em 7/2/2018, foi sancionado o Decreto Federal 9.283/2018, denominado de “Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação”, criado principalmente para atender dispositivos da Lei 13.243/2016 que necessitavam de regulamentação.

O Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI)

17. O art. 219-B da Emenda Constitucional 85/2015 institucionalizou o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI). Muitos atores compõem o SNCTI brasileiro, alguns com níveis de atuação mais abrangentes, outros com funções mais restritas no funcionamento do Sistema. Aos atores políticos cabe a definição de diretrizes estratégicas que nortearão as iniciativas do Sistema. Às agências de fomento compete o domínio dos instrumentos que viabilizarão as decisões tomadas pelos atores políticos. Já aos operadores do Sistema compete a execução das atividades de PD&I planejadas.

18. No âmbito político, o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) exerce a função de Coordenador do SNCTI considerando suas competências legais, o domínio de diversos recursos essenciais e o papel histórico desempenhado pelo órgão no setor. Além do MCTIC, outros ministérios e algumas agências reguladoras têm atuação relevante no Sistema. Também deve ser destacada a atuação das Secretarias Estaduais de CT&I, que atuam como Coordenadoras dos Sistemas Regionais. Há, ainda, duas instâncias de representação regional que merecem destaque: o Conselho Nacional de Secretários Estaduais para Assuntos de Ciência, Tecnologia e Inovação (Consecti) e o Conselho Nacional de Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (Confap).

19. Em outro nível de atuação estão as agências de fomento. Vinculadas a ministérios ou a órgãos de governos estaduais, essas entidades possuem um papel central na execução dos diversos programas de CT&I. Na configuração atual do SNCTI, as agências alocam os recursos públicos por meio de diversos instrumentos de apoio às atividades de PD&I. Dessa forma, essas entidades concretizam as diretrizes acordadas no nível político, a partir da execução de programas e projetos que serão implementados pelos Operadores de CT&I.

20. Quatro agências de fomento se destacam no governo federal, as quais apresentam distinções no que se refere a vinculações ministeriais, a grupos de beneficiários de suas ações e à disponibilidade de instrumentos. São elas: a) CNPq, vinculada ao MCTIC; b) Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), vinculada ao Ministério da Educação (MEC); c) Finep, vinculada ao MCTIC; d) BNDES, ligado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Além das entidades federais, as Fundações de Amparo à Pesquisa Estaduais (FAPs) se destacam como agências de fomento do SNCTI.

21. É no terceiro nível de atores do SNCTI (os operadores de CT&I) que são geradas as inovações, desenvolvidas as tecnologias e realizadas as pesquisas que foram objeto de diretrizes no nível político e de alocações de recursos no nível das agências de fomento. Enquanto que nos outros dois níveis as atividades são desempenhadas majoritariamente por gestores do Sistema. Neste nível, as iniciativas contam com o trabalho de pesquisadores e tecnólogos de universidades, Institutos Federais e Estaduais de CT&I, Institutos de Pesquisa do MCTIC, parques tecnológicos, incubadoras de empresas e empresas inovadoras. Esses atores privados utilizam diversos instrumentos disponíveis no SNCTI, seguindo as tendências internacionais de apoio à inovação, e apresentam como desafio contínuo para a expansão do SNCTI o aumento da interação entre universidades e empresas.

(...)

O Semiárido Brasileiro

22. O Semiárido brasileiro (SAB) é um subconjunto do Nordeste, representado pela área mais seca, onde as estiagens são mais severas e déficit hídrico significativo, sendo caracterizado pelo bioma da Caatinga. Ele corta os nove estados do Nordeste e o norte de Minas Gerais, possui área de 1,03 milhão de km² (12% do território nacional), abrange 1.262 municípios (22,66% dos municípios brasileiros) e 27 milhões de habitantes (12% da população do País).

23. É a maior região semiárida do mundo e, também, a mais chuvosa, com precipitação pluviométrica anual entre 200 e 800 mm, solo cristalino (baixa capacidade de penetração e reserva da água),

evapotranspiração de 3.000 mm/ano e risco de seca acima de 60%, que a tornam uma região com índice de aridez de até 0,50 (balanço entre precipitação e evaporação) e déficit hídrico diário de 60% (considerando todos os dias do ano).

24. Em termos econômicos, o PIB per capita (R\$ 6.520,35) é 32% menor que o do Nordeste (R\$ 9.561,41) e 67% menor que o nacional (R\$ 19.763,93). E o IDH oscila de muito baixo (0-0,499) a baixo (0,500-0,599) em 60,09% de seus municípios, onde residem 9.230.056 habitantes.

25. Embora tenha sido foco de várias políticas públicas, tendo a Constituição assegurado que 50% dos recursos do Fundo Nacional do Nordeste (FNE) sejam aplicados no Semiárido, a região tem sido, ao menos desde 1877, cenário de fome, migração e até de morte por desnutrição, contribuindo, assim, para os baixos índices de desenvolvimento do Nordeste.

26. Não bastasse o histórico, estudo de 2008 da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG e Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz (mudanças climáticas, migrações e saúde: cenários para o Nordeste brasileiro 2000-2050) projetou que, até 2050, as mudanças climáticas acarretarão o aumento geográfico do Semiárido e sua aridez, provocando queda no PIB da região, perda da biodiversidade, degradação do solo, diminuição de terras cultiváveis, migração de cerca de 600 mil pessoas etc. Outros estudos apontam que as mudanças climáticas em curso podem culminar na completa desertificação do SAB e, assim, na migração de sua população e na perda de todo seu patrimônio.

27. A situação demanda, desse modo, atuação urgente do Governo Federal e dos governos estaduais, a partir da definição de estratégias, legais e concretas para o Semiárido, envolvendo a execução local – coordenada e articulada, de políticas e ações para interromper ou retardar a desertificação e para adaptação e mitigação dos efeitos das mudanças climáticas.

28. O Fisc-Nordeste concluiu que o principal desafio para o desenvolvimento do Nordeste está ligado ao Objetivo para o Desenvolvimento Sustentável - ODS 09 (Indústria, Inovação e Infraestrutura), um dos 17 objetivos da Agenda 2030, adotada pelo Brasil e demais Estados-membros da ONU, os quais deverão ser implementados no período de 2016 a 2030.

(...)

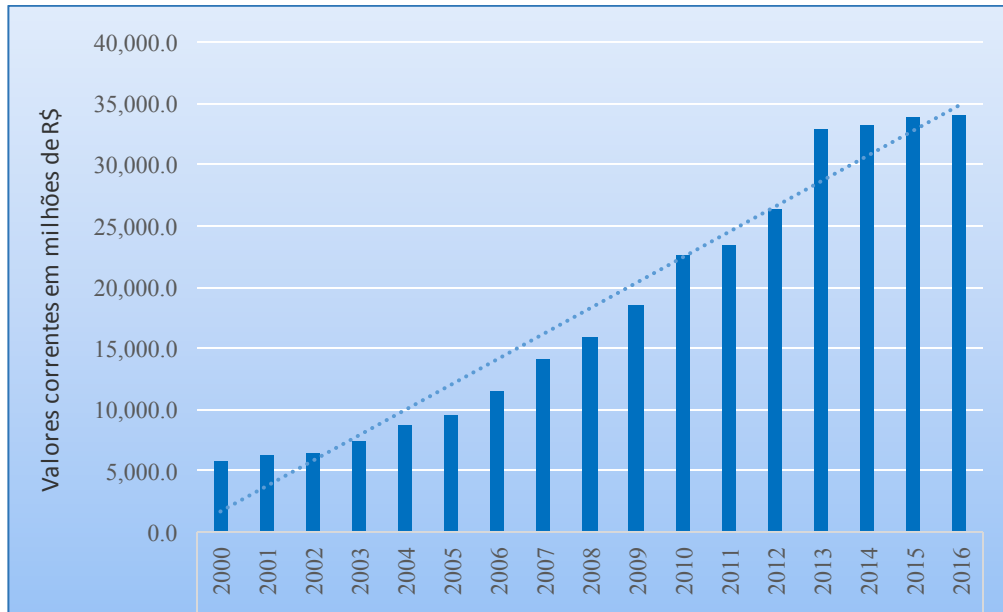
Panorama Geral dos Investimentos em CT&I no Brasil

29. A ciência e tecnologia no Brasil é um tema transversal, que perpassa várias políticas públicas, não estando vinculada apenas à Política Nacional de CT&I. No país, os recursos destinados à ciência e tecnologia são captados a partir de fontes variadas e distintas. Sob a perspectiva dos órgãos de governo, é possível identificar quatro tipos de fontes de financiamento: orçamentos da Administração Direta Federal; recursos de agências de fomento federais (CNPq, Capes, Finep e BNDES); orçamentos das Unidades da Federação; e recursos geridos pelas Agências Reguladoras, como ANP e Aneel, responsáveis por fiscalizar a aplicação dos recursos oriundos das cláusulas de PD&I, estabelecidas por lei para as empresas concessionárias do setor de petróleo e gás natural e de energia elétrica, as quais devem destinar um percentual de sua receita operacional líquida para atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I).

30. O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) lançou, em outubro de 2018, a publicação Indicadores Nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação - edição 2018, que traz informações, no período de 2000 a 2016, agregando dados de diversas fontes para prover uma visão global do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação e seus diversos atores, ligados ou não ao governo federal, em suas várias dimensões, permitindo, ainda, algumas comparações com outros países.

31. De acordo com informações dessa publicação, os investimentos em CT&I do Governo Federal têm aumentado desde 2000, ano em que esses dispêndios somaram aproximadamente R\$ 5,8 bilhões. No ano de 2008, os investimentos federais no setor, praticamente, triplicaram em relação ao início da década, atingindo o montante de R\$ 15,9 bilhões. A partir de 2013, observa-se um incremento maior nesses investimentos, quando os dispêndios de CT&I começaram a alcançar valores superiores a 30 bilhões, conforme retrata o Gráfico 1.

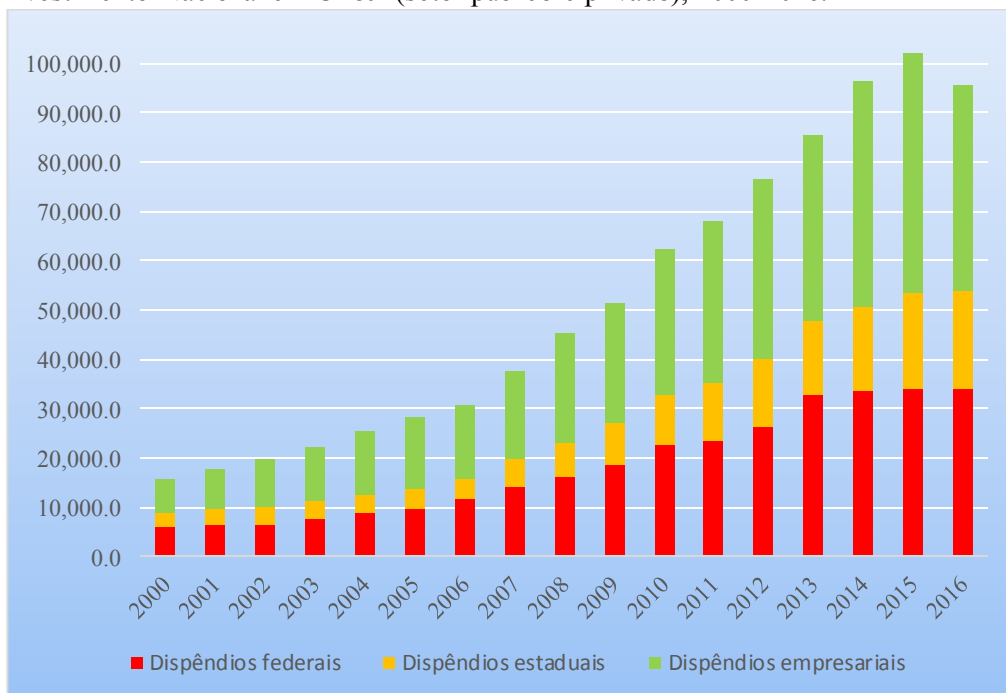
Gráfico 1: Evolução dos investimentos do governo federal na área de CT&I (2000-2016).



Fonte: Indicadores Nacionais de CT&I 2018 – MCTIC.

32. A publicação intitulada Indicadores Nacionais de CT&I, edição 2018, também traz informações relativas aos investimentos dos governos estaduais e do setor privado, no mesmo período (2000-2016). O Gráfico 2 evidencia os dispêndios nacionais em CT&I, realizados pelo poder público (União e Estados) em conjunto com o setor privado.

Gráfico 2: Investimento Nacional em CT&I (setor público e privado), 2000-2016.



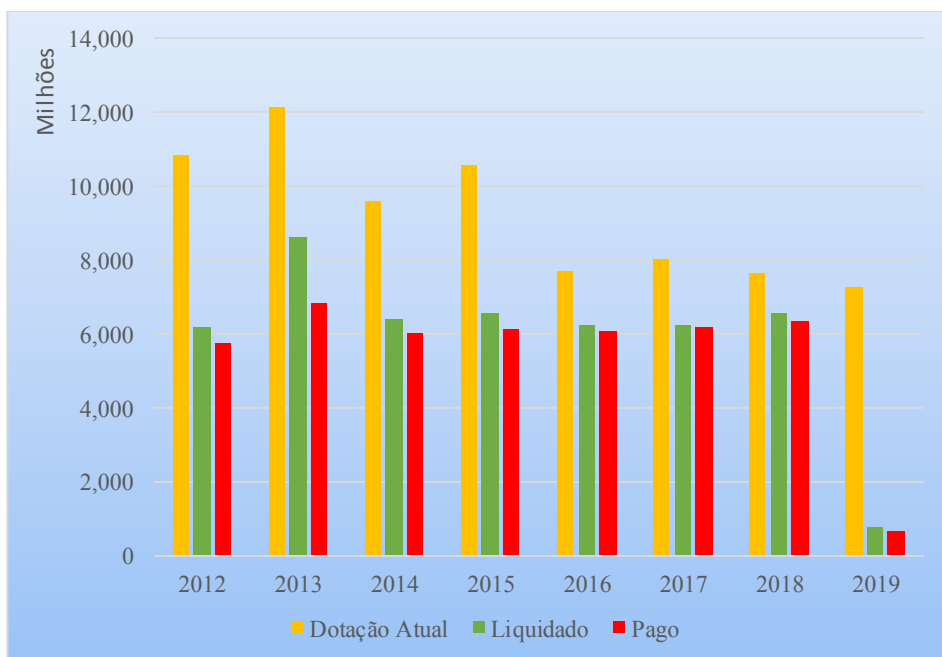
Fonte: Indicadores Nacionais de CT&I 2018 – MCTIC.

33. Observa-se do Gráfico 2 que, historicamente, o volume nacional dos investimentos públicos, federais e estaduais, são aproximados aos do setor privado, sendo esta a grande diferença entre o Brasil e as nações da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), do Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e outros países da América Latina. Nos países mais ricos e em alguns emergentes, a maior parte do investimento na atividade conhecida como pesquisa e desenvolvimento (P&D) vem da iniciativa privada, enquanto no Brasil a participação das empresas e indústrias é modesta, não chegando à metade dos gastos públicos com o setor. Em 2016, por exemplo, o gasto privado em CT&I representou menos da metade (43,6%) do total, índice inferior ao de países como Estados Unidos, Alemanha, China, Coreia do Sul e Japão, onde os percentuais se aproximam de 70%.

34. Em virtude da existência de um grande número de fontes de financiamento das ações de CT&I, vinculadas aos mais diversos atores que compõem o Sistema, com orçamentos voltados para a área, e em razão da exiguidade do prazo para execução da presente auditoria, bem como do reduzido número de integrantes da equipe, as análises realizadas nesse trabalho, relacionadas aos investimentos em ciência e tecnologia, foram limitadas à função orçamentária 19 (Ciência e Tecnologia), em que pese os dispêndios públicos federais na área de CT&I estarem além da função orçamentária típica, englobando outros setores como educação, saúde, defesa, agricultura, entre outros.

35. O Gráfico 3 apresenta os investimentos do Governo Federal na função Ciência e Tecnologia, durante o período de abrangência do PPA 2012-2015 e PPA 2016-2019. Observa-se queda na dotação orçamentária dos recursos para a função, a partir do exercício de 2015. Os dispêndios em CT&I alcançaram o valor máximo em 2013, sofrendo redução de, aproximadamente, 2 bilhões a partir de 2014. De modo geral, verifica-se redução nos investimentos destinados à função Ciência e Tecnologia, desde 2015.

Gráfico 3: Evolução dos investimentos do governo federal na função orçamentária 19 – Ciência e Tecnologia (2012-2019).

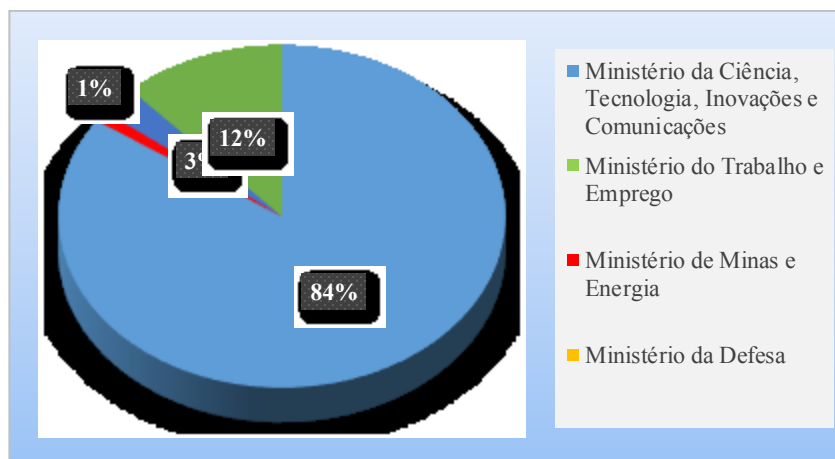


Fonte: Painel do Orçamento Federal. Disponível em <www1.siop.planejamento.gov.br>.

36. Por se tratar de tema transversal, a Ciência, Tecnologia e Inovação compõe o orçamento de dez ministérios do Governo Federal. Contudo, o ministério mais favorecido com os recursos oriundos da função orçamentária 19 - Ciência e Tecnologia é o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).

37. Em pesquisa realizada no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), disponível em www1.siop.planejamento.gov.br, verificou-se que, no período de 2012 a 2019, os recursos destinados à Função 19 – Ciência e Tecnologia - estão sob a responsabilidade majoritária (84,44% dos recursos) do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), restando 2,74% dos recursos destinados a essa função orçamentária para serem executados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (antigo Ministério da Integração Nacional) e 11,79% destinados a operações oficiais de crédito. O Gráfico 4 evidencia o percentual de participação de cada um desses órgãos, numa média de valores aportados na função Ciência e Tecnologia, no período 2012 a 2019.

Gráfico 4: Percentual de distribuição dos recursos destinados à função orçamentária 19, no período de 2012 a 2019.



Fonte: Painel do Orçamento Federal. Disponível em <www1.siof.planejamento.gov.br>.

38. A Tabela 1 apresenta, de forma detalhada, o montante de recursos, oriundos da função orçamentária Ciência e Tecnologia, aportados para cada ministério, no período de 2012 a 2019.

Tabela 1: Distribuição dos recursos da função orçamentária 19, no período de 2012 a 2019 (Valores em milhões de reais).

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
MCTIC	9.083,8	9.798,1	9.468,6	9.367,9	6.639,9	6.846,0	6.267,5	4.897,8
Ministério Trabalho e Emprego	0,2	0	0	0	0	0	0	0
Ministério Minas e Energia	0	0	0	0	0	0	0	761,1
Ministério da Defesa	0	0	0	0	0	0	0	0,3
M. Desenvolvimento Regional	458,1	293,6	137,6	228,5	152,5	303,3	253,0	194,9
Operações Oficiais de Crédito	1.286,0	2.058,9	0	1.000,0	909,8	899,5	1.141,3	1.412,7
Total	10.828,2	12.150,6	9.606,3	10.596,4	7.702,2	8.049,0	7.661,9	7.266,8

39. Verifica-se que, a partir de 2014, ocorre redução progressiva no orçamento do MCTIC, que passou de quase R\$ 9,8 bilhões em 2013, para R\$ 6,2 bilhões em 2018, sendo a dotação orçamentária para o ano de 2019 menor ainda, equivalente a R\$ 4,9 bilhões (50% de 2013).

II.2. Objetivo e questões de auditoria

40. A presente auditoria tem como objetivo avaliar a coerência, a transparência e os critérios distributivos atinentes aos investimentos em Ciência, Tecnologia e Inovação voltados para a região do Semiárido brasileiro, bem como a articulação e conformidade das respectivas políticas, programas e planos.

41. Em levantamento realizado nos 54 programas temáticos do PPA 2016-2019, verificou-se que o Programa 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação é o principal programa temático da Função 19– Ciência e Tecnologia, englobando o maior volume de recursos e a maior quantidade de objetivos e iniciativas típicas da função.

42. Além do Programa 2021, também foram identificadas ações orçamentárias de outros programas temáticos, as quais estão vinculadas à Função 19 – Ciência e Tecnologia.

Tabela 2: Programas e ações do PPA 2016-2019 vinculados à Função 19 – Ciência e Tecnologia.

Nº	Programa	Ação vinculada à Função 19
2021	Programa Ciência, Tecnologia e Inovação	Todas as ações, exceto 201W, que não está vinculada à Função 19
2106	Programa de Gestão e Manutenção do MCTIC	Somente ação 4210, pois as demais são para despesas de pessoal e encargos sociais
0902	Operações Especiais: Financiamento com retorno	Somente a ação 0A37, vinculada à Função 19
2059	Política Nuclear	Todas as ações, exceto 2B27, que não está vinculada à Função 19

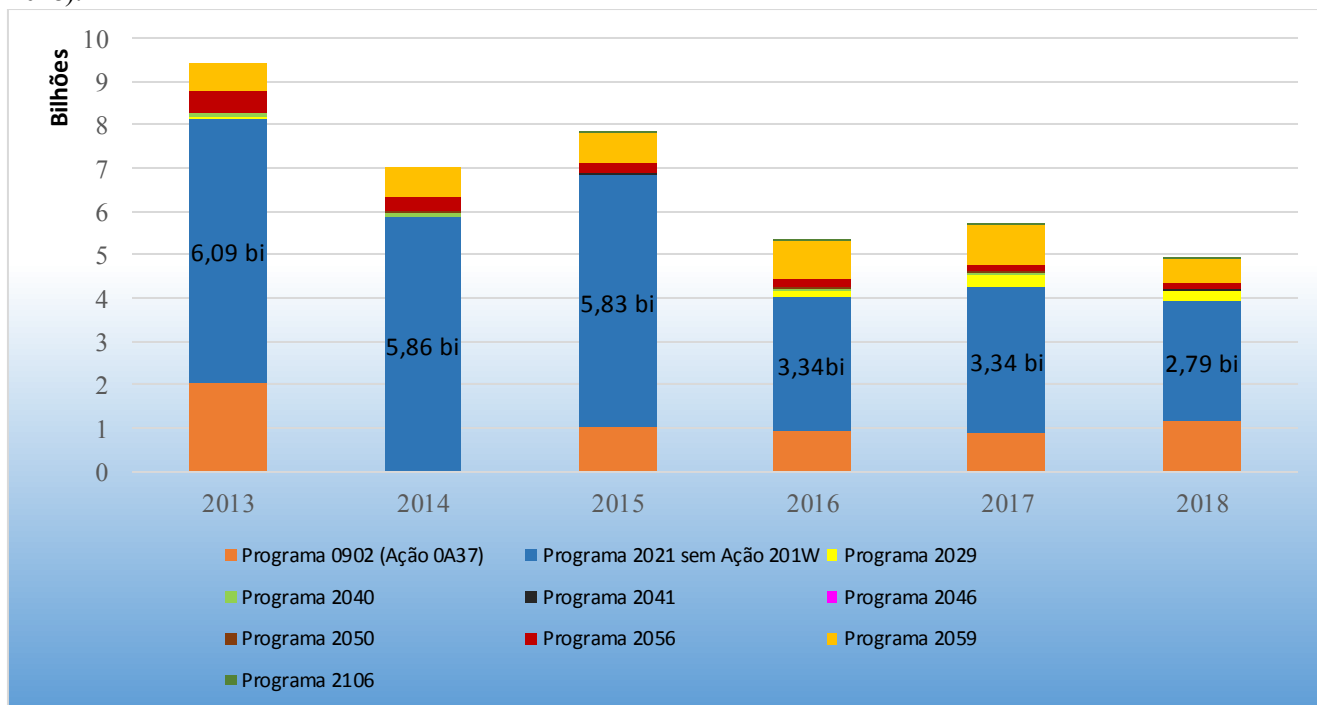
2029	Desenvolvimento Regional e Territorial	Ações 7W59, 8902, 8340
2056	Política Espacial	Todas as ações
2040	Gestão de Riscos e Desastres	Somente as ações 12QB e 20GB
2050	Mudança do Clima	Somente as ações 20V9, 20VA e 216W
2041	Geologia, Mineração e Transformação mineral	Somente ação 2489
2046	Oceanos, Zona Costeira e Antártica	Somente ações 20UV e 216V

Fonte: Cadastro de ações do Sistema Integrado de Planejamento e orçamento (SIOP).

43. Ressalta-se que as análises acerca dos investimentos do Governo Federal na área de CT&I abordadas nesse trabalho compreenderam os recursos alocados no Programa 2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação e nas ações orçamentárias dos outros programas temáticos, as quais estão vinculadas à Função 19 – Ciência e Tecnologia.

44. O Gráfico 5 mostra a representatividade, em termos de volume de recursos, do Programa 2021 na Função 19 – Ciência e Tecnologia, no período compreendido entre 2013 e 2018.

Gráfico 5: Orçamento autorizado para programas/ações da Função 19 - Ciência e Tecnologia (período 2013-2018).



45. Para a execução direta dos programas e ações da área de CT&I em âmbito federal, o País conta com os recursos alocados nos orçamentos dos órgãos e entidades que compõem o SNCTI e os inseridos no orçamento do FNDCT, que são majoritariamente oriundos dos Fundos Setoriais, mas também engloba outras fontes de recursos e outras modalidades de investimentos.

46. Atualmente, os recursos para executar as ações do FNDCT são alocados em duas Unidades Orçamentárias (UO): 24901 (FNDCT) e 74910 (Recursos sob Supervisão do FNDCT). A primeira engloba recursos para todas as ações do fundo. A segunda, apenas para a concessão de financiamentos reembolsáveis, mediante empréstimos concedidos pela Finep.

47. No PPA 2016-2019, os recursos para ações finalísticas do FNDCT estão no Programa 2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação, na Subfunção 572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia.

48. A Tabela 3 apresenta as ações do programa 2021 que equivalem a cada um dos fundos setoriais que compõem o FNDCT.

Tabela 3: Ações do programa 2021 que equivalem aos fundos setoriais que compõem o FNDCT.

Nº Ação	Nome da Ação
2095	Fomento a Projetos de Implantação, Recuperação e Modernização da Infraestrutura de Pesquisa das Instituições Públicas (CT-Infra)

Nº Ação	Nome da Ação
2113	Fomento à Pesquisa e à Inovação Tecnológica (CT-Verde Amarelo)
2189	Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Energia Elétrica (CT-Energ)
2191	Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Transportes Terrestres e Hidroviários (CT-Transporte)
2223	Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Recursos Hídricos (CT-Hidro)
2119	Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor Mineral (CT-Mineral)
2357	Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor Espacial (CT-Espacial)
2997	Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Saúde (CT-Saúde)
4031	Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Biotecnologia (CT-Biotecnologia)
4043	Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Agronegócio (CT-Agronegócio)
4053	Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor Aeronáutico (CT-Aeronáutico)
4185	Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Tecnologia da Informação (CT-Info)
4949	Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa na Região Amazônica (CT-Amazônia)
8563	Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Transporte Aquaviário e de Construção Naval (CT-Aquaviário)

49. Para cumprir os objetivos definidos para o presente trabalho foram elaboradas quatro questões de auditoria, com subquestões associadas, conforme evidenciado na Tabela 4:

Tabela 4: Questões e subquestões de auditoria.

1 – Em que medida o planejamento dos investimentos em Ciência, Tecnologia e Inovação é orientado para a promoção do desenvolvimento do Semiárido?
1.1 – Existe alinhamento entre a Estratégia Nacional de CT&I, os demais instrumentos de planejamento do governo federal voltados ao desenvolvimento regional e os objetivos do ODS 9 da ONU?
1.2 – Existem Planos de Ação específicos para cada um dos temas estratégicos elencados pela ENCTI, e para o Semiárido?
2 – Em que medida a distribuição e aplicação dos investimentos em CT&I visam a atender as necessidades de desenvolvimento do Semiárido?
2.1 – Os critérios para a alocação de recursos de CT&I no Semiárido brasileiro são coerentes com as diretrizes constitucionais e legais que visam a redução das desigualdades sociais e regionais?
2.2 – Que fatores podem estar limitando a disponibilidade de recursos financeiros para investimentos em CT&I e quais seus reflexos para o desenvolvimento do SAB?
2.3 - O percentual legal de destinação de 30% dos recursos do FNDCT (art. 16 da Lei 11.540/2007) em instituições sediadas nas regiões NO, NE e CO está sendo obedecido?
Questão 2.4 - O contingenciamento de recursos do FNDCT representa um entrave para o desenvolvimento da área de CT&I?
3 – Em que medida a articulação e a comunicação entre os diversos atores envolvidos com CT&I promovem o desenvolvimento do Semiárido brasileiro?
Questão 3.1 – Os mecanismos de articulação e comunicação existentes entre os diversos atores do Sistema Nacional de CT&I permitem que as ações da política estejam alinhadas com seus objetivos em prol do desenvolvimento do Semiárido?
4 – Em que medida o sistema de monitoramento e avaliação da Política Nacional de CT&I está adequadamente estruturado para produzir informações com vistas a retroalimentar o processo decisório, favorecendo o aprendizado e o aperfeiçoamento das ações para alcance dos resultados, notadamente a diminuição das desigualdades regionais?
Questão 4.1 – A Política Nacional de CT&I possui rotinas e procedimentos para acompanhar suas ações, aferir seus resultados e retroalimentar o processo decisório, promovendo aperfeiçoamentos na política?
Questão 4.2 - Os dados do governo federal relativos aos investimentos em CT&I destinados a promoção do desenvolvimento regional estão sistematizados em bases de dados, que forneçam informações gerenciais, e são transparentes e acessíveis em tempo real?

II.3. Metodologia

50. A metodologia utilizada nesta Auditoria foi baseada no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União. Durante a fase de planejamento dos trabalhos, foram realizadas entrevistas e reuniões com os gestores do MCTIC, CNPq, FINEP, CGEE, SUDENE, INSA e CETENE, e levantamento e análise documental (leis, decretos, regulamentos, publicações, jurisprudência do TCU, etc.), a fim de levantar informações relevantes sobre o objeto estudado, de modo a obter o conhecimento necessário para melhor compreendê-lo. Nessa fase, também foram aplicadas técnicas de diagnóstico, para facilitar a interpretação das informações coletadas e a identificação dos principais problemas relativos ao desempenho do objeto da auditoria. Assim, foram desenvolvidos os seguintes papéis de trabalho de suporte ao planejamento:

a) Análise stakeholder, onde foram identificados os principais atores envolvidos no Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI), os seus interesses e o modo como esses interesses podem afetar os riscos e a viabilidade do atual modelo de gestão do sistema;

b) Análise SWOT e Diagrama de Verificação de Risco. No primeiro foram levantadas forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, já no segundo foram identificados e ponderados os riscos envolvidos.

c) Matriz de Planejamento, desenvolvida a partir da definição do problema e das questões de auditoria, nela foi colocada a proposta da fiscalização, com todos os elementos considerados relevantes para nortear a fase de execução.

51. De posse da Matriz de Planejamento e, para encerrar essa fase dos trabalhos, foi realizado painel de referência com especialistas da área auditada, para discutir a abordagem sugerida para a auditoria e validar a matriz.

52. Posteriormente, na fase da execução da auditoria, foram aplicadas as seguintes técnicas de coleta de dados, para avaliação da gestão e do desempenho do objeto da auditoria e para a consequente produção de evidências:

a) pesquisa através de questionários, enviados para os representantes das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa e das Secretarias Estaduais de Ciência e Tecnologia de todos os estados que fazem parte do Semiárido brasileiro, bem como para o Insa e Cetene;

b) indagações escritas, encaminhadas através de ofícios de requisição, aos dirigentes do MCTIC, CNPq, FINEP, CGEE, SUDENE, Insa e Cetene e às Secretarias Estaduais de Ciência e Tecnologia de todos os estados que fazem parte do Semiárido brasileiro;

c) consulta aos sistemas Siafi, Siop, SigaBrasil, etc.

53. Com os questionários, buscou-se a percepção e informações dos respondentes sobre aspectos relevantes do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Informação, destacando-se a institucionalização de uma política ou plano de C&T a nível estadual, o alinhamento dessa política com o PPA estadual, os critérios de distribuição dos investimentos em CT&I, além do processo de articulação, transparência e acessibilidade da informação e monitoramento e avaliação do SNCTI.

54. As informações coletadas durante os trabalhos de campo foram analisadas e reunidas na Matriz de Achados, que serviu de base para elaboração do presente Relatório. Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.

55. As análises e conclusões finais do presente trabalho estão efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria da NAT/TCU, aprovadas pela Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, e com o Manual de Auditoria Operacional, aprovado pela Portaria-Segecex 4 de 26/2/2010.

II.4. Volume de recursos fiscalizados

56. O volume de recursos abrangidos pela presente fiscalização é estimado em R\$ 55,7 bilhões, sendo equivalente ao montante de recursos orçamentários destinados à Função 19 – Ciência e Tecnologia, no período de 2013 a 2018.

II.5. Benefícios estimados da fiscalização

57. Espera-se que a implementação das medidas propostas traga gestão estratégica mais eficaz e transparente, melhor alinhamento entre os instrumentos de planejamento do Governo Federal, maior efetividade e fortalecimento da Política Nacional de CT&I, aprimoramento da capacidade organizacional, maior captação de recursos privados para CT&I, maior constância e perenidade nos investimentos para a área, aumento da parceria entre atores institucionais internos e externos à região do Semiárido, instituição de indicadores para avaliar os resultados da política e maior transparência dos critérios alocativos e dos resultados obtidos a partir dos projetos financiados com recursos de CT&I para beneficiar a região do SAB.

II.6. Processos Conexos

58. TC 018.139/2004-3; TC 008.848/2006-3; TC 002.105/2012-8; TC 015.995/2012-7; TC 025.520/2013-0; TC 015.436/2013-6; TC 012.779/2014-8; TC 020.126/2015-8.

III. ACHADOS DE AUDITORIA

III.I. Deficiência no processo de articulação e comunicação existentes entre os diversos atores do Sistema Nacional de CT&I que atuam no Semiárido Brasileiro.

59. Foi constatada no presente trabalho grande deficiência na articulação de instituições que atuam na área de Ciência, Tecnologia e Inovação no país, sobretudo no Semiárido.

60. O Capítulo IV da Carta Magna, voltado à Ciência, Tecnologia e Inovação, alçou ao nível de diretriz constitucional a articulação entre os entes públicos, ao estabelecer que o Estado, ao promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação, estimulará a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas de governo (artigo 218, §6º, CF).
61. Uma adequada articulação entre os entes também é uma das diretrizes de governança pública exposta no Decreto 9.203/2017, que dispôs sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O artigo 4º, inciso IV do mencionado decreto preceitua:
- Art. 4º. São diretrizes da governança pública:
- (...)
- IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;
62. O Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU também aponta que:
- (...) as políticas públicas devem ser integradas, tanto interna quanto externamente, de forma que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas partes interessadas sejam alinhados para se reforçar mutuamente. Espera-se a institucionalização e reforço dos mecanismos de coordenação, de forma a criar condições para a atuação conjunta e sinérgica, evitando assim superposições ou esforços mutuamente contraproducentes. Deve-se garantir a construção de relações institucionais e articulação entre as esferas de governo, em todas as fases do ciclo das políticas públicas.
63. Com vistas a evidenciar as opiniões e percepções de relevantes atores que compõem o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação acerca do tema articulação, no presente trabalho realizaram-se entrevistas com todas as Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa – FAPs e Secretarias Estaduais de Ciência e Tecnologia dos estados que compõem o Semiárido (peças 32 a 40), exceção feita ao Maranhão, que passou a integrar o Semiárido apenas na última atualização realizada pela Sudene em 2017, a qual incluiu 2 municípios daquele Estado.
64. Ao serem questionados acerca de como consideram a articulação e comunicação entre os diversos atores do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, 61% das entidades estaduais as classificaram como regulares ou ruins, o que demonstra que esta interação entre aqueles que atuam no setor não tem sido realizada de forma satisfatória.
65. Outro dado relevante que se pode obter dos questionários (peças 32 a 40) aplicados diz respeito à baixa quantidade de projetos em conjunto/parceria entre os entes estaduais e entidades federais, sobretudo as que atuam no Semiárido, como o Insa, o Cetene e a Sudene. Para este questionamento, 72% dos entes estaduais que atuam no Semiárido responderam não haver qualquer projeto em conjunto com as entidades federais.
66. Os atores estaduais da área de CT&I também foram questionados (peças 32 a 40) acerca de qual entidade deveria realizar/promover a articulação para o Semiárido Brasileiro, tendo 50% deles apontado o Instituto Nacional do Semiárido (Insa).
67. O Instituto Nacional do Semiárido (Insa) foi criado em abril de 2004, por meio da Lei 10.860, como Unidade de Pesquisa do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), e regulamentado em 2006 pela Portaria Ministerial 896/2006, de 30/11/2006.
68. As áreas de atuação do Insa são: Pesquisa (Áreas de pesquisa: Biodiversidade; Sistema de Produção; Desertificação; Recursos Hídricos; e Gestão da Informação); Articulação; Formação; Difusão e Popularização do Conhecimento.
69. De fato, o Regimento Interno do Insa (aprovado pela Portaria 5.150, de 14/11/2016) afirma que lhe compete:
- VII) estabelecer os intercâmbios necessários com instituições regionais, nacionais e internacionais; e
- XII) interagir com as demais instituições de ensino e pesquisa da região, promovendo a integração de estudos, pesquisas, projetos e programas de caráter científico e tecnológico por elas realizados.
70. Importa mencionar que o art. 1º do Anexo 1 do Decreto 8.877, de 18 de outubro de 2016 (que aprova a estrutura regimental do MCTIC), estabelece entre as competências do MCTIC a articulação com os Governos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com a sociedade civil e com órgãos do Governo federal para estabelecimento de diretrizes para as políticas nacionais de ciência, tecnologia e inovação (inciso XI).

71. Sendo o Insa uma unidade de pesquisa do MCTIC, a qual tem por finalidade promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a integração dos polos socioeconômicos e ecossistemas estratégicos da região do Semiárido brasileiro (art. 2º da Lei 10.860/2004), estão em harmonia os normativos que tratam da articulação a ser exercida pelo MCTIC e Insa.

72. O Plano Diretor do Insa para o período 2016-2019, ajustado à Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (Encti), estabelecida pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), também tem como um de seus pressupostos a busca de ações articuladas entre as unidades de pesquisa, bem como as demais instituições de ensino, pesquisa e extensão atuantes em regiões áridas e semiáridas.

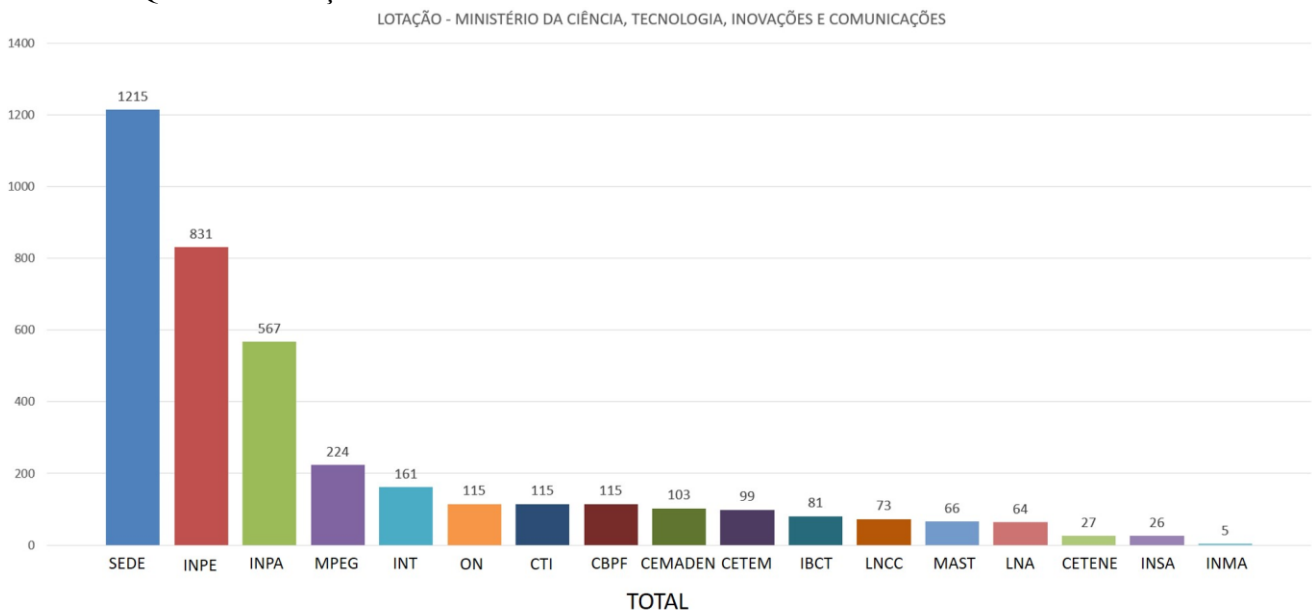
73. Entende-se, neste diapasão, que o Insa, segundo sua missão institucional, é unidade de pesquisa do MCTIC, criada, entre outros fins, para articular ações, que contribuam para o desenvolvimento sócio, econômico e ambiental do Semiárido brasileiro.

74. Contudo, no tocante à questão da articulação, a atuação do Insa tem sido deficiente, em virtude, entre outros fatores, da escassez de pessoal, conforme informações apresentadas pelos gestores do Instituto (peça 51).

75. No que tange ao quadro de pessoal, o Insa conta com apenas 26 servidores, sendo 81% destes dedicados a área meio e 19% a área fim. Para se ter uma ideia da disparidade existente entre as diversas unidades de pesquisa do MCTIC, apresenta-se, no Gráfico 6, o quadro de lotação do MCTIC (outubro/2018) encaminhado pelo Ministério em resposta ao Ofício de Requisição 01/2018/Fiscalis253/TCU/Secex-PB (peças 52 e 54).

76. Conforme se verifica no Gráfico 6, as unidades de pesquisa localizadas no Nordeste, que teriam maior atuação no Semiárido Brasileiro, o Insa e o Cetene, ocupam o antepenúltimo e o penúltimo lugares quando se trata de força de trabalho para o exercício adequado de suas funções. Verifica-se, pois, que há uma falta de priorização relativa ao dimensionamento da força de trabalho do MCTIC, o que causa uma desproporcionalidade nas lotações das unidades de pesquisa.

Gráfico 6: Quadro de Lotação das Unidades Vinculadas ao MCTIC.



77. Convém destacar que desde a criação do Insa, em 2004, não foi consolidado um quadro mínimo de servidores para o seu adequado funcionamento. Os gestores informaram que, em 25/5/2010, o então Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), através da EM Interministerial 00114/2010/MP/MCT (Projeto de Lei 7.437 de 2010), pleiteou para o Insa os seguintes quantitativos de cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores: dois DAS-4, quatro DAS-3, cinco DAS-2 e três DAS-1, cuja aprovação se deu através da Lei 12.954, de 5/2/2014. No entanto, os cargos não foram implantados, muito embora o Insa tenha solicitado ao MCTIC.

78. Com relação à escassez de pessoal em suas unidades de pesquisa, o MCTIC apresentou a Nota Técnica 9489/2018/SEI-MCTIC (peça 53), em que apresenta um diagnóstico do quadro de pessoal do

Ministério, englobando as suas 16 Unidades de Pesquisa, e onde solicita autorização para realização de concurso público, para recompor o quadro de pessoal do Ministério.

79. O MCTIC realizou estudo da força de trabalho, em que, para sistematizar a coleta de informações, foi disponibilizado um formulário eletrônico para que as unidades informassem a demanda quantitativa de reposição de servidores por cargo. Ao final do levantamento, consolidou-se demanda de 691 servidores para a Administração Central do MCTIC e 2.004 servidores para suas Unidades de Pesquisa, sendo 40 para o Insa.

80. Em função da situação fiscal do país, caracterizada por grande déficit público nos últimos exercícios fiscais, o MCTIC, por meio do Aviso 258/2018-MCTIC, de 28/5/2018 (peça 53, p. 65), solicitou ao Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão o equivalente a 1.050 vagas, porém, não houve até o momento êxito nas tratativas.

81. Em que pese o exposto, diversos fatores influenciam a deficiência de articulação entre os entes que foi constatada. Um fator de extrema relevância refere-se ao fato de que houve uma descontinuidade das reuniões dos Comitês Gestores dos fundos setoriais, do Conselho Diretor do FNDCT, e, em especial, do CCT.

82. Em razão do contingenciamento de recursos destinados ao setor, limitou-se, consideravelmente, a aprovação de novos projetos e a realização de reuniões, para a tomada de decisão referente à aplicação dos recursos. Tais instâncias representam importantes fóruns de discussão e articulação, ainda em fase anterior àquela que deveria ser realizada pelo Insa. Contudo, a irrelevância do montante de recursos liberados para novos projetos não tem compensado os custos referentes às reuniões de tais fóruns de discussão, de forma que os encontros estão cada vez mais escassos a partir de 2014, tendo havido uma incipiente tentativa de retomar as atividades a partir de 2016.

83. Como efeitos do presente achado, tem-se: a baixa efetividade das ações no SAB em decorrência da falta de priorização de recursos humanos nos respectivos institutos; o alcance limitado das ações de CT&I voltadas para o desenvolvimento do Semiárido brasileiro; e a dificuldade na identificação de interdependências e oportunidade entre os diversos atores do Sistema Nacional de CT&I de modo a propiciar uma atuação sinérgica, coerente e custo-efetiva da política.

84. Tendo em vista os fatos mencionados, considera-se pertinente efetuar recomendação ao Insa, no sentido de que intensifique o processo de articulação, comunicação e parceria com outros órgãos e entidades que atuam na região do Semiárido, e ao MCTIC para que realize interlocução junto aos atores que compõem o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia - CCT, em especial a Casa Civil da Presidência da República, de forma a dar perenidade e continuidade às reuniões dos Comitês Gestores dos fundos setoriais e do Conselho Diretor do FNDCT, melhorando a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público que atuam na área de Ciência, Tecnologia e Inovação e que planeje a força de trabalho de suas unidades de pesquisa, atualizando a lotação do seu quadro de pessoal para que possam exercer fielmente suas missões institucionais.

85. Entende-se que o fortalecimento do Insa, para que se torne uma instância efetiva e atuante no processo de articulação e comunicação entre os diversos atores do Sistema Nacional de CT&I, acarretará melhorias nesse processo, otimizando esforços e recursos para beneficiar a região do Semiárido brasileiro, privilegiando o que já foi feito, e abreviando o tempo de cumprimento de metas e objetivos voltados para o desenvolvimento da região.

III.2. O planejamento dos investimentos em Ciência, Tecnologia e Inovação não contribui para a promoção do desenvolvimento do Semiárido brasileiro

86. O planejamento dos investimentos em Ciência, Tecnologia e Inovação não contribui para a promoção do desenvolvimento do Semiárido brasileiro, uma vez que as diretrizes estratégicas estabelecidas pela Política Nacional de CT&I não servem de base para a alocação dos recursos públicos, nem existe regionalização das metas dos Planos Plurianuais do governo, implicando, na prática, uma desvinculação dos investimentos destinados à CT&I dos objetivos planejados pelo poder público de enfrentamento dos desafios sociais e incentivo ao desenvolvimento regional.

87. A Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação - Encti representa a Política Nacional de CT&I do governo federal, onde estão elencados os problemas ou temas que o poder público decidiu enfrentar nessa área.

88. A Encti considera um dos desafios da política de CT&I a redução das assimetrias regionais na produção e no acesso à CT&I. Para enfrentar esse e outros desafios, a Encti selecionou onze temas em CT&I

tidos como estratégicos para o desenvolvimento, autonomia e soberania nacional. Para cada um desses temas, indicou a elaboração de planos de ação específicos, com detalhamento acerca das iniciativas e recursos que deverão ser mobilizados em cada área.

89. Em resposta a essa diretriz, o MCTIC, em dezembro de 2018, realizou o lançamento de doze planos de ação (Ciência, Tecnologia e Inovação: Agropecuária Sustentável; Antártica; Bioeconomia; Biomas Brasileiros; Biotecnologia; Clima; Ciências Humanas e Sociais; Extensão Tecnológica para Inclusão Social; Oceanos; Popularização e Divulgação da Ciência e Tecnologia; Saúde; e Segurança Alimentar e Nutricional), onde cada um possui as metas a serem alcançadas naquela área específica, sua aderência aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a estimativa de recursos necessários para implementação do referido plano no período de 2018 a 2022.

90. Com a Encti e os planos de ação dela decorrentes evitou-se que as decisões políticas em matéria de ciência e tecnologia sejam tomadas de maneira aleatória e sem um mínimo de previsão, tendo com isso dado o direcionamento aos investimentos da política nacional de CT&I, nas áreas estratégicas priorizadas pelo governo federal, as quais constam desses documentos.

91. Ainda no tocante aos planos para o desenvolvimento regional, ressalta-se a existência do Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável do Nordeste Brasileiro (PCTI/NE), elaborado em 2014 pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), com a participação de especialistas e instituições vinculadas ao tema, sob a supervisão do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). O referido plano evidencia que uma política adequada de CT&I cumpre vários papéis de relevo na estruturação do desenvolvimento regional. O PCTI/NE existe apenas como estudo, não tendo sido formalizado e institucionalizado.

92. Os planos são peças técnicas resultantes da atividade que constitui o planejamento, sendo através deste que o Estado racionalizará a atuação integrada dos órgãos do Governo e o emprego dos recursos públicos. Para tanto deve haver relação intrínseca entre os planos e o orçamento público.

93. O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU cita como uma das boas práticas relacionadas ao componente “planos e objetivos” a identificação e provisão de recursos humanos, físicos, financeiros e de tecnologia da informação necessários para o início e desenvolvimento da política pública.

94. A Constituição Federal de 1988 elegeu o Plano Plurianual como principal ferramenta para organizar o planejamento econômico em escala nacional e regional. Em seu artigo 165, §1º, diz que “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

95. De acordo com o documento “Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2016-2019, “constitui um princípio do modelo atual do PPA a aderência do Plano às políticas públicas tal como reconhecidas pelo governo e pela sociedade. Tal aderência inclui a consideração de todas as fontes de financiamento das políticas: orçamentárias e extraorçamentárias. (...)A conexão Plano-Orçamento no PPA 2012-2015 materializou-se na ligação entre as Iniciativas e as Ações Orçamentárias. Para o PPA 2016-2019, essa conexão se dará por meio da ligação entre Objetivos e Ações Orçamentárias”.

96. Do exposto, entende-se que a principal função do Plano Plurianual deveria ser a alocação de recursos em áreas estratégicas definidas a partir de planos, políticas e programas de governo. Contudo, alguns autores, como Galvão e Brandão (2003), criticam a redução dos PPAs à esfera orçamentária, pois os planos nacionais, regionais, setoriais e de ordenamento territorial, que deveriam servir de base para a formulação dos PPAs, acabam sendo subordinados e adequados para se ajustar aos limites orçamentários.

97. No tocante à área de CT&I, não é possível ver com clareza a relação das principais diretrizes de governo elencadas na ENCTI 2012-2015, as quais foram revisadas e validadas na Encti 2016-2022, e a relação destas com os Objetivos a serem alcançados nos Programas Temáticos do PPA 2016-2019, mormente no Programa 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação. Em que pese a Encti 2016-2022 ter sido publicada após o PPA 2016-2019, observou-se que as várias atualizações do plano plurianual não trouxeram mudanças substanciais no tocante à ciência e tecnologia, de modo a ser norteado pelas estratégias do governo na área. Ou seja, as diretrizes estabelecidas na Política Nacional de CT&I (Encti) não estão orientando o planejamento e a execução do orçamento público federal, em especial as ações formuladas para a redução das desigualdades regionais e ampliação das oportunidades de desenvolvimento regional, sendo essa uma das

causas pelas quais os investimentos do setor não contribuem para o efetivo desenvolvimento do Semiárido brasileiro, objeto do presente trabalho.

98. No âmbito dos estados que integram a região geográfica do Semiárido brasileiro, as respostas à pesquisa postal realizada com os representantes das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa e com as Secretarias Estaduais de Ciência e Tecnologia (peças 32 a 40) evidenciaram uma situação diferente, onde 83% das entidades consultadas afirmaram possuir, em seu estado, uma política, plano ou estratégia de ciência, tecnologia e inovação institucionalizada ou em desenvolvimento e alinhada com o PPA estadual. Além disso, 72% dos entes estaduais informaram que também existe alinhamento entre o plano ou estratégia de CT&I e os objetivos do ODS 9 da ONU (indústria, inovação e infraestrutura).

99. Na mesma pesquisa (peças 32 a 40), 83% das entidades consultadas informaram que utilizam, no planejamento das ações do governo estadual, documentos da área de CT&I do Governo Federal, tais como: Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (Encti), Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) ou Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável do Nordeste Brasileiro (PCTI/NE).

100. Outra causa importante para que os investimentos em Ciência, Tecnologia e Inovação não contribuam para a promoção do desenvolvimento do Semiárido diz respeito à falta de regionalização das metas dos Planos Plurianuais do governo, principalmente do PPA 2016-2019.

101. Uma das principais tendências mundiais das políticas de CT&I, trazidas pela ENCTI 2016-2022, é a contribuição da inovação no enfrentamento de desafios sociais. Em verdade, qualquer política pública deveria levar em consideração os objetivos da República estabelecidos no art. 3º da Constituição Federal, entre os quais o de reduzir as desigualdades regionais (CF, art. 3º, III). Ademais, a Constituição Federal 1988 (art. 218, § 2º) estabelece que a pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. Nesse sentido, a redução das desigualdades regionais deveria ser um imperativo a permear todas as políticas públicas, e, especificamente, a Política Nacional de CT&I seria uma grande oportunidade para realizar esses objetivos, conforme almejado pela Carta Magna, e de trazer maior desenvolvimento à região do Semiárido.

102. Consoante informações do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a regionalização do PPA não é obrigatória e, atualmente, apenas 248 de um total de 1.132 metas são regionalizadas, representando um percentual 22% de regionalização. E a quase totalidade das metas regionalizadas utiliza macrorregiões. Além disso, programas fundamentais do ponto de vista do desenvolvimento regional não possuem uma única meta regionalizada.

103. Deve-se destacar que a Constituição Federal afirma que os orçamentos previstos no § 5º, I e II do art. 165 da Carta Constitucional (orçamentos fiscal e de investimentos), compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

104. Esse problema já foi detectado pelo TCU no âmbito do Levantamento que originou o Relatório Sistemático de Fiscalização do Tema Desenvolvimento – Recorte Nordeste (Fisc-Nordeste), TC 020.126/2015-8, onde restou evidenciada a ausência de regionalização de indicadores, objetivos e metas nos programas governamentais que integram o Plano Plurianual do Governo Federal 2016-2019 e que impactam significativamente o nível de desenvolvimento das regiões brasileiras, comprometendo o estabelecimento e o monitoramento de uma estratégia consistente para redução das disparidades regionais.

105. A partir das determinações do Acórdão 1827/2017–TCU-Plenário (Relator José Múcio Monteiro), houve a criação de um Grupo de Trabalho (coordenado pelo Ministério da Integração Nacional, com participação do Ministério do Planejamento, do Ministério da Fazenda, da Casa Civil, do IPEA, dos Bancos de Desenvolvimento e das instituições regionais como Sudene, Sudam e Sudeco), a fim de: a) revisar e atualizar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); b) criar um novo desenho para o próximo Plano Plurianual do Governo federal (PPA 2020-2023), mais alinhado com os ODS, com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e com os planos setoriais; e c) desenvolver os Planos Regionais de Desenvolvimento, estabelecendo uma relação de maior coerência e alinhamento de planejamento entre todas as esferas de governo, de modo a melhor atender às necessidades das diversas regiões do país.

106. Com o propósito de atender à proposta de regionalização dos atributos do novo PPA (indicadores de tema e programa), estão sendo elaborados os Planos Regionais de Desenvolvimento, com desdobramento em Agendas Estratégicas (de curto prazo, condicionando o PPA 2020-2023) e Agenda de Convergência (de longo prazo, com horizonte na mitigação das desigualdades regionais), elaborados pelas Superintendências

de Desenvolvimento Regional. A Sudene é responsável pela elaboração do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) e da respectiva Agenda Estratégica, e, para o PPA 2020-2023, adotará a estratégia de territorialização das ações, através da interiorização do processo de desenvolvimento, com ênfase na atuação na Rede de Cidades Intermediárias e, a partir destes trabalhos, estruturar/planejar as ações federais em articulação com os Estados.

107. A proposta formatada pelo Ministério da Integração Nacional (atual Ministério do Desenvolvimento Regional) e pelo Ministério do Planejamento (atual Ministério da Economia), como um modo de construção de prioridades regionais, que vão pautar o PPA 2020-2023, representam um importante embrião do processo de regionalização do Plano Plurianual, sendo de fundamental importância a elaboração do PRDNE na promoção de um recorte regional dos programas, projetos e ações a serem contemplados pelo novo PPA.

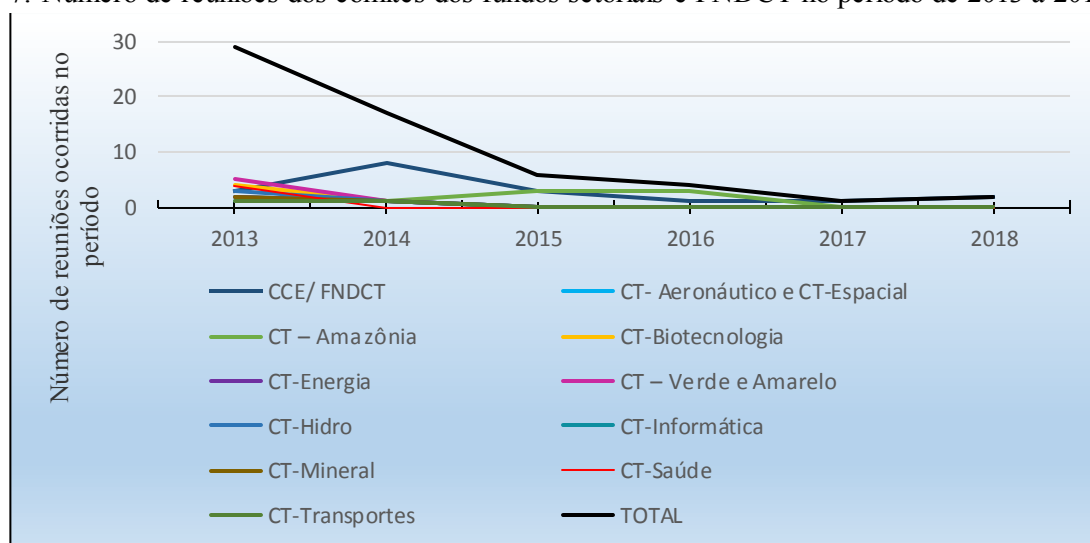
108. Outro fator importante que vem dificultando o planejamento dos investimentos em Ciência, Tecnologia e Inovação e, conseqüentemente, retardando o surgimento de potenciais alternativas para o desenvolvimento do Semiárido brasileiro, refere-se ao contingenciamento de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e demais fundos setoriais, o que tem impedido que o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia - CCT e o Conselho Diretor do FNDCT estejam efetivamente atuando na definição de políticas, diretrizes e normas para regionalização dos recursos de CT&I, bem como na avaliação dos programas financiados, conforme prevê o art. 5º, inciso III, da Lei 11.540/2007 (Lei de criação do FNDCT).

109. A estrutura de governança dos fundos setoriais envolve, em linhas gerais, os comitês gestores de cada fundo e o Conselho Diretor do FNDCT. Esse modelo de gestão possibilitou a participação de amplos setores da sociedade nas decisões sobre a aplicação dos recursos dos fundos, permitindo a gestão compartilhada de planejamento, concepção, definição e acompanhamento das ações de CT&I. De acordo com esse modelo, o planejamento dos investimentos em CT&I acaba sendo orientado pelas prioridades estabelecidas no âmbito de cada fundo setorial e, em última instância, do Conselho Diretor do FNDCT, devendo ser observadas as diretrizes estratégicas estabelecidas pela ENCTI, que é a Política Nacional de CT&I, e pelos recém-lançados planos de ação específicos do MCTIC.

110. Ressalte-se que, desde 2013, vem ocorrendo o esvaziamento das instâncias decisórias dos fundos setoriais e do FNDCT, inclusive com drástica redução no número de reuniões de tais instâncias.

111. O Gráfico 7 mostra o número de reuniões ocorridas no âmbito de alguns fundos setoriais e do FNDCT no período de 2013 a 2018 (peças 68 a 71). Observa-se que entre os anos de 2013 e 2014, o número de reuniões dos comitês gestores era muito significativo, havendo uma redução desse número em 2015 e 2016, e verificando-se quase a ausência de encontros nos anos de 2017 e 2018.

Gráfico 7: Número de reuniões dos comitês dos fundos setoriais e FNDCT no período de 2013 a 2018.



Fonte: Peça 72, elaborado a partir da Resposta Finep ao Ofício de Requisição 02/2018 (peças 68 a 71).

112. Os principais efeitos decorrentes das falhas observadas no planejamento dos investimentos em Ciência, Tecnologia e Inovação refere-se à dispersão de esforços e de recursos para beneficiar as várias regiões do país e, por conseguinte, à persistência dos problemas naturais, econômicos e sociais do Semiárido

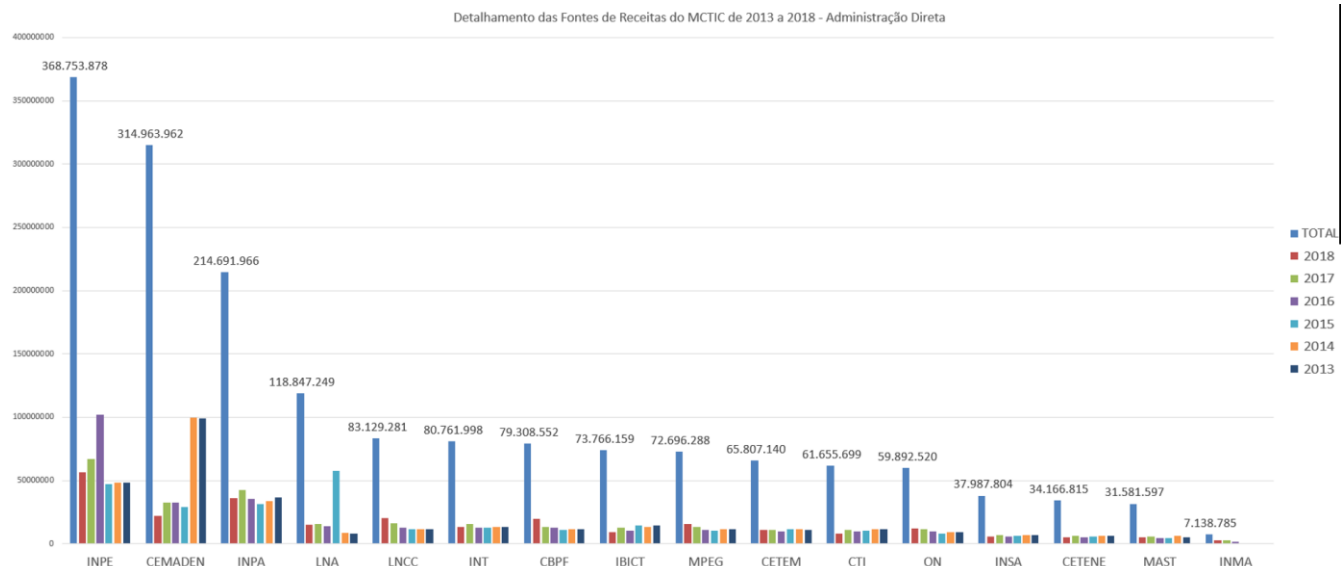
brasileiro (perda da biodiversidade; diminuição da produção agrícola; aumento das perdas econômicas; aumento da pobreza; aumento migratório etc.).

113. Tendo em vista os fatos mencionados, considera-se necessário recomendar ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) que estabeleça uma relação de coerência e alinhamento entre os instrumentos de planejamento do Governo Federal (como PPA e LDO) com as diretrizes estabelecidas pela Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (Encti), e ao Conselho Diretor do FNDCT que considere, no processo de definição das políticas, diretrizes e normas para a utilização dos recursos do FNDCT, as atividades e metas constantes dos doze Planos de Ação elencados na Encti e elaborados pelo MCTIC, bem como os recursos estimados para alcançá-las, a fim de que os investimentos na área de CT&I auxiliem de forma efetiva o desenvolvimento da região do Semiárido e de outras regiões do país.

114. Por ser o PPA um instrumento norteador da agenda do governo federal, fator importante para o desenvolvimento de uma determinada região do país, suas principais necessidades de investimento devem estar vinculadas aos objetivos e metas dos vários planos, programas e políticas federais, assim como estaduais e municipais. Desse modo, entende-se que a elaboração de um orçamento em consonância com as estratégias do governo, em suas várias áreas de atuação, considerando as especificidades das distintas regiões brasileiras, implica em maior efetividade e fortalecimento das políticas públicas e maior eficiência dos gastos públicos.

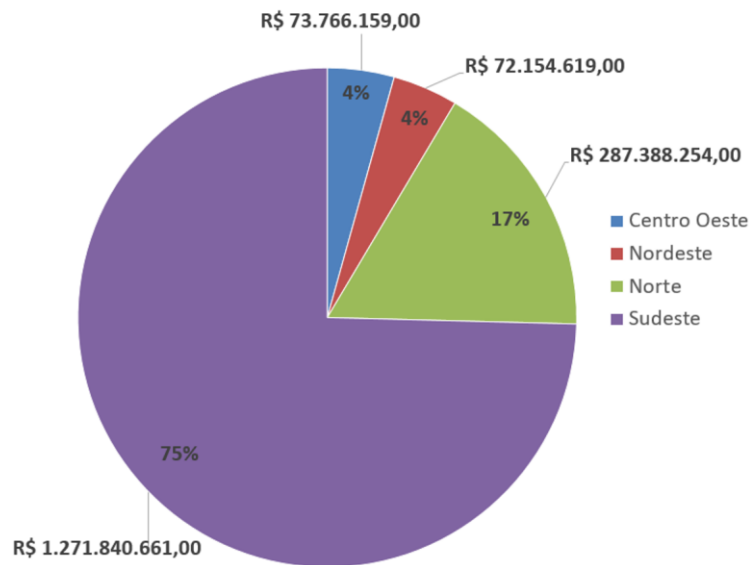
III.3. Ausência de critérios objetivos na distribuição de recursos do MCTIC às suas unidades de pesquisa.

115. Conforme se verifica no Gráfico 8, a distribuição dos recursos entre as unidades de pesquisa do MCTIC demonstra que há uma parcela substancial de recursos destinada à região Sudeste. As unidades de pesquisa localizadas na região Nordeste (Insa e Cetene), que teriam maior atuação no Semiárido Brasileiro, receberam, entre os exercícios de 2013 e 2018, os montantes de R\$ 37.987.804,00 e R\$ 34.166.815,00, respectivamente. Ao ordenar as unidades de pesquisa por recursos recebidos, constata-se que o Cetene e o Insa estão entre as unidades de pesquisa do MCTIC que menos receberam recursos no período mencionado. Gráfico 8: Distribuição de recursos entre as unidades de pesquisa do MCTIC entre os exercícios de 2013 e 2018.



116. Se realizarmos uma divisão das unidades de pesquisa pelas regiões do país, é ainda mais latente a disparidade entre os investimentos de cada região. Com exceção da região sul, todas as regiões possuem unidade de pesquisa do MCTIC. Conforme o Gráfico 9, a região Sudeste recebe 75% dos recursos, ficando a região Nordeste com apenas 4% de sua destinação.

Gráfico 9: Distribuição de recursos por região do país (unidades de pesquisa do MCTIC) entre os exercícios de 2013 e 2018.



117. Tal fato se dá em face da ausência de critérios objetivos para definir como os recursos do MCTIC deverão ser distribuídos entre as diversas regiões do país, bem como entre as unidades de pesquisa que compõem o Ministério.

118. Sobre o tema, há que se mencionar que, em reunião realizada com gestores do Ministério (peça 63), foi informado a esta equipe de auditoria que o critério utilizado para alocação de recursos é apenas “o do orçamento do ano anterior”, ou seja, não há destinação de recursos em virtude da existência de objetivos claros a serem atingidos, mas sim por critério exclusivamente histórico.

119. A ausência de tais critérios implica na alocação de recursos sem se considerar a diretriz constitucional de reduzir as desigualdades sociais e regionais, exposta no artigo 3º, III, da Constituição Federal.

120. Tal lacuna poderá induzir uma priorização de investimentos nas regiões mais desenvolvidas do país, onde os maiores polos tecnológicos estão instalados, implicando em um direcionamento, ainda que involuntário, dos recursos públicos para áreas com maior desenvolvimento econômico, e onde, em tese, atores privados já possuem condições de fomentar a área de CT&I.

121. Conforme Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (TCU, 2014), há que se assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos. A publicação, em sua página 50, explicita essa boa prática a ser seguida pela Administração Pública:

Pressupõe que estejam identificadas não apenas as partes interessadas, mas também as semelhanças e distinções entre elas, bem como suas necessidades e expectativas. A partir daí, cabe definir os critérios de priorização e balanceamento no atendimento de necessidades das partes interessadas e implantar processos de priorização e balanceamento de decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização que as atendam.

Como resultado, espera-se que os critérios de priorização e balanceamento aplicados sejam transparentes e rastreáveis e as diferentes partes interessadas reconheçam que suas necessidades e expectativas estão sendo consideradas.

122. Outra boa prática utilizada, esta com previsões legais, e que poderia servir como parâmetro ao MCTIC diz respeito à observância do percentual legal de destinação de 30% dos recursos dos fundos setoriais que compõem o FNDCT em instituições sediadas nas regiões NO, NE e CO. A aplicação de tal porcentagem inclusive compôs o objeto desta auditoria, e foi analisada através dos editais da Finep. Verificou-se que, em geral, tal regra é observada nas chamadas públicas realizadas pelas agências de fomento, com raras exceções decorrentes do não atendimento das propostas de projetos aos requisitos estabelecidos pelos editais, motivo pelo qual pode tal fato ser considerado como um achado positivo do presente trabalho.

123. Importa lembrar que, em comparação com outros países, o Brasil ainda patina no tocante ao investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D). No ano de 2016, o Brasil investiu apenas 1,27% do

PIB em P&D, valor bastante inferior ao de países como a Coreia do Sul, que investiu cerca de 4,23% do PIB, Estados Unidos, com 2,74%, Alemanha, com 2,93% e Japão, com 3,14%.

124. Destaca-se como causa do presente achado a inexistência de critérios claros e objetivos para distribuição de recursos entre as unidades de pesquisa vinculadas ao MCTIC. Pode-se citar ainda como causa o fato de que os critérios para alocação de tais recursos não estão baseados nas diretrizes constitucionais e legais que visam à redução das desigualdades sociais e regionais, além do baixo investimento em CT&I, fator que não pode ser olvidado, uma vez que impede o incremento dos orçamentos das unidades de pesquisa do MCTIC.

125. Os efeitos constatados são: distribuição dos recursos públicos de forma não transparente e com possível inadequação entre as regiões do país e as unidades de pesquisa do MCTIC; dificuldade na alocação de recursos de forma eficiente, efetiva e com probidade, para alcançar os objetivos públicos; aumento das desigualdades regionais; não aproveitamento de reservas potenciais (talentos perdidos).

126. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que seja expedida determinação ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) no sentido de considerar as regras constitucionais de redução das desigualdades sociais e regionais, quando da definição da alocação de recursos e distribuição de investimentos de CT&I entre as regiões do país, bem como entre suas unidades de pesquisa, instituindo normativos e aplicando procedimento criterioso para alcançar esse objetivo.

127. A definição e utilização de critérios objetivos para distribuição dos recursos do MCTIC entre as diversas regiões do país, bem como entre as suas unidades de pesquisa proporcionará um aprimoramento da capacidade organizacional do órgão e melhoria na destinação de recursos, contribuindo também com a promoção do desenvolvimento social e regional de regiões com menor desenvolvimento econômico e tecnológico, a exemplo do Semiárido brasileiro.

III.4. Baixa aplicação dos recursos do FNDCT em suas finalidades legais

128. Tem sido recorrente a redução da disponibilidade financeira para investimentos na área de CT&I. A redução de recursos financeiros passa, em sua essência, pelo desvirtuamento entre os propósitos do FNDCT, criado como principal meio de aumentar investimentos na área de CT&I, e a efetiva utilização que tem sido dada aos recursos arrecadados pelo fundo.

129. De acordo com o artigo 1º da Lei 11540/2007, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT “tem o objetivo de financiar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico com vistas em promover o desenvolvimento econômico e social do País.”

130. O artigo 11 da mesma Lei estabelece que “constitui objeto da destinação dos recursos do FNDCT o apoio a programas, projetos e atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação - CT&I, compreendendo a pesquisa básica ou aplicada, a inovação, a transferência de tecnologia e o desenvolvimento de novas tecnologias de produtos e processos, de bens e de serviços, bem como a capacitação de recursos humanos, intercâmbio científico e tecnológico e a implementação, manutenção e recuperação de infraestrutura de pesquisa de CT&I.”

131. Em seguida, o artigo 12 dispõe da seguinte forma:

Art. 12. Os recursos do FNDCT referentes às receitas previstas no art. 10 desta Lei poderão ser aplicados nas seguintes modalidades:

I - não reembolsável, para financiamentos de despesas correntes e de capital, na forma do regulamento, para:

- a) projetos de instituições científicas e tecnológicas - ICTs e de cooperação entre ICTs e empresas;
- b) subvenção econômica para empresas; e
- c) equalização de encargos financeiros nas operações de crédito;

II - reembolsável, destinados a projetos de desenvolvimento tecnológico de empresas, sob a forma de empréstimo à Finep, que assume o risco integral da operação, observados, cumulativamente, os seguintes limites:

a) o montante anual das operações não poderá ultrapassar 25% (vinte e cinco por cento) das dotações consignadas na lei orçamentária anual ao FNDCT;

b) o saldo das operações de crédito realizadas pela Finep, inclusive as contratadas com recursos do FNDCT, não poderá ser superior a 9 (nove) vezes o patrimônio líquido da referida empresa pública;

III - aporte de capital como alternativa de incentivo a projeto de impacto, mediante participação efetiva, em:

a) empresas de propósitos específicos, criadas com amparo no art. 5º da Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004;

132. Desse modo, verifica-se que a legislação estipulou de forma clara a finalidade dos recursos do FNDCT, caminho este que não tem sido seguido nos últimos exercícios pelo Governo Federal.

133. A Lei 4.320/64, em seu artigo 73, também é clara em afirmar que: “Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo”.

134. Tem sido prática nos últimos exercícios, causando distorções enormes na área de CT&I, o contingenciamento de grande parte do FNDCT para ajudar na formação do superávit primário do governo federal.

135. Contingenciamento é o procedimento utilizado pelo Poder Executivo que consiste no retardamento e, não raro, na inexecução de parte da programação de despesas da Lei Orçamentária Anual. Trata-se da limitação de empenho e movimentação financeira. Tal prática tem embasamento legal no artigo 8º da Lei Complementar 101/2000 – LRF, abaixo transcrito:

Art. 8º. Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso

136. O Poder Executivo por diversas vezes utilizou esse caminho para buscar o superávit fiscal que considera necessário para se obter o equilíbrio orçamentário entre as receitas e as despesas públicas e o ajuste das contas fiscais.

137. Não há ilegalidade no procedimento de contingenciamento, porém, há que se ressaltar que a própria Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), no mesmo artigo 8º, parágrafo único, estabelece de forma clara que “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.”

138. Assim, a interpretação sistemática da legislação mostra ser admitido o contingenciamento dos recursos do FNDCT. Porém, por ter finalidade específica, os recursos deverão ser utilizados nos objetos de sua vinculação legal (Lei 11.540/2007), ainda que em exercício posterior ao de sua arrecadação.

139. O uso do contingenciamento para o FNDCT tem se dado pelo fato de que, por se tratar de fundo de natureza contábil/orçamentária, e não fundo de natureza financeira, conforme se verifica no artigo 1º da Lei 11540/2007. Desse modo, os recursos não utilizados no exercício vigente se perdem ao final do ano, ou seja, não passam de um exercício para o outro, afrontando diretriz já mencionada da Lei de Responsabilidade Fiscal.

140. A diferenciação básica entre as naturezas dos fundos consiste em os fundos de natureza financeira, a exemplo do Fundo de Amparo ao Trabalhador e do Fundo Social, terem seus recursos separados da Conta Única do Tesouro, não havendo seu “desfecho” ou “término” ao final de cada orçamento anual ou exercício financeiro, o que possibilita sua utilização em exercícios seguintes e a geração de rendimentos para o fundo, enquanto os recursos não são utilizados.

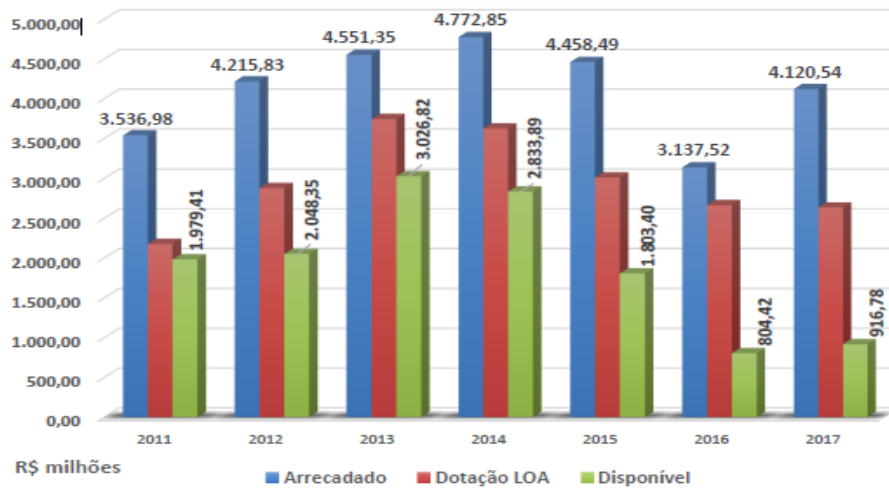
141. Existem diversas iniciativas legislativas que visam a alteração da natureza jurídica do FNDCT e a sua inclusão no rol de despesas que não podem sofrer contingenciamento, como o PLC 3076/2017 (peça 55), apresentado pelo Deputado Daniel Vilela e o PLS 315/2017 (peça 56), de autoria do Senador Otto Alencar. Contudo, nenhuma delas chegou a ser apreciada em definitivo pelas casas legislativas.

142. Em que pese o exposto, sendo os recursos do FNDCT compostos essencialmente das receitas dos Fundos Setoriais, efetivamente arrecadadas, há que se questionar, ainda que se trate de fundo de natureza contábil/orçamentária, o desvirtuamento na utilização dos recursos, uma vez que em desacordo com as legislações mencionadas.

143. A arrecadação do FNDCT em 2017 foi de mais de 4 bilhões, sua dotação orçamentária para aquele exercício foi de aproximadamente R\$ 2,6 bilhões e somente foram disponibilizados pouco mais de 900 milhões. O Gráfico 10 demonstra o histórico de arrecadação do fundo, sua dotação orçamentária e o valor efetivamente disponível (após contingenciamento) entre os exercícios de 2011 a 2017:

Gráfico 10: Execução orçamentária e financeira do FNDCT no período de 2011 a 2017.

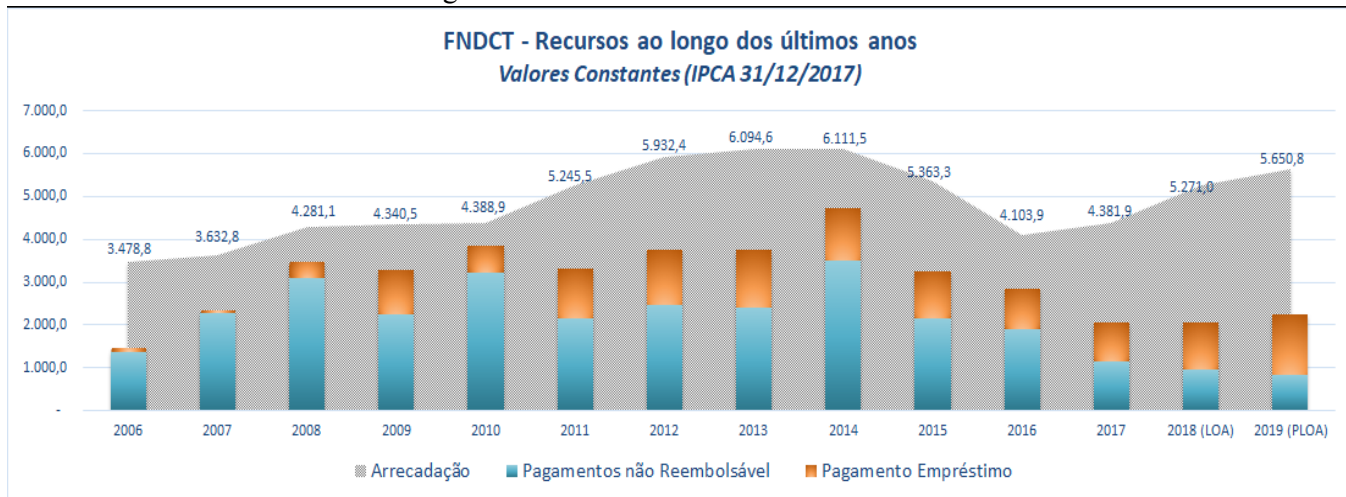
FNDCT
Execução Orçamentária e Financeira



Fonte: MCTIC

144. Há que se destacar que já existe uma distorção entre o que é efetivamente arrecadado pelo FNDCT e o valor que é estabelecido nas leis orçamentárias para o seu dispêndio. Dessa maneira, não se pode permitir que haja corte duplo para setor de tamanha importância para o desenvolvimento nacional, o primeiro relativo à diferença entre o arrecadado e a dotação orçamentária, e outro relativo à diferença entre a dotação orçamentária e o valor disponível após os contingenciamentos. O Gráfico 11 demonstra a diferença entre os recursos arrecadados pelo FNDCT e suas efetivas despesas:

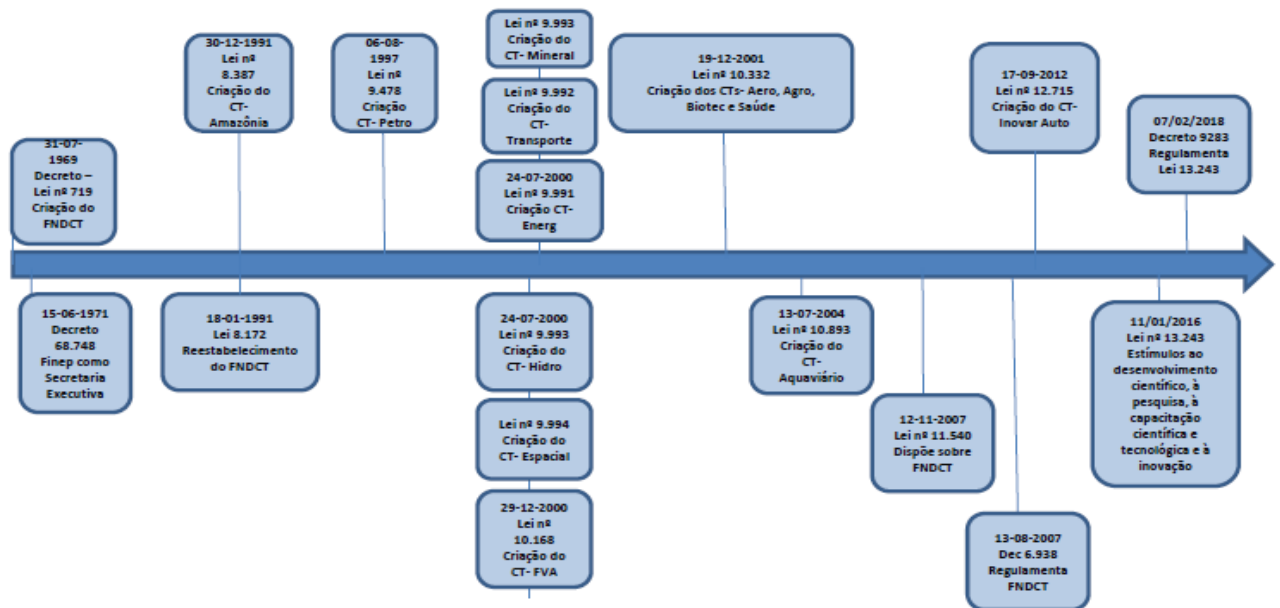
Gráfico 11: Recursos arrecadados e gastos no âmbito do FNDCT.



Fonte: Finep

145. Importa dizer que as normas que instituíram cada Fundo Setorial dispõem que as receitas sejam destinadas ao FNDCT e que sua aplicação seja vinculada a ações de P&D tecnológico de interesse do setor de onde foram arrecadadas, conforme se verifica nas Leis e Decretos trazidos na Figura 3.

Figura 1: Leis e decretos que instituíram os fundos setoriais.



Fonte: MCTIC

146. Desse modo, apesar de haver efetiva arrecadação dos fundos setoriais, além de destinação legal específica para que os recursos sejam efetivamente utilizados em Ciência, Tecnologia e Inovação, tem havido constantes contingenciamentos de recursos do FNDCT, sem que os valores contingenciados passem para o exercício posterior, com claro prejuízo ao setor nos últimos exercícios, sobretudo por falta de perenidade dos recursos, fator essencial para “transformar o Brasil em potência científica, tecnológica e inovadora”, um dos objetivos da Estratégia Nacional de Ciência e Tecnologia (p. 28, 6º parágrafo).

147. Ademais, a Constituição Federal, em seu artigo 218, §1º, estabelece que “A pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação”. Em que pese a diretriz constitucional, não se percebe na prática o tratamento prioritário que a Constituição estabeleceu.

148. Conclui-se, pois, que a Constituição e a legislação caminham no sentido de que os recursos do fundo alvos de contingenciamento, por serem legalmente vinculados a finalidade específica (Lei 11.540/2007), devem ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso dos recursos, conforme art. 8º, parágrafo único da Lei Complementar 101/2000 – LRF.

149. As causas para o presente achado são: a dotação orçamentária não contempla todos os recursos arrecadados pelos fundos setoriais; o uso de recursos do FNDCT para realização de superávit primário e a natureza jurídica do FNDCT, uma vez que esta tem sido usada como justificativa para a realização do contingenciamento de recursos sem que os valores arrecadados sejam incluídos nos orçamentos dos anos seguintes do FNDCT.

150. Como efeitos do presente achado tem-se: o comprometimento da gestão estratégica do FNDCT e da própria Política de CT&I; projetos abandonados e/ou em atraso; diminuição do ritmo de evolução tecnológica do país; êxodo de estudantes/pesquisadores brasileiros e o sucateamento dos centros de pesquisa.

151. Tendo em vista os fatos mencionados, considera-se oportuna a expedição de recomendação ao MCTIC, no sentido de que esse órgão faça gestão junto à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia (Secretarias da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão) para promover alterações na Lei 11.540/2007, modificando a natureza do FNDCT de fundo contábil/orçamentário para fundo financeiro, evitando sua utilização para outros fins, e no sentido de que tais órgãos atentem para a necessidade dos recursos contingenciados do FNDCT estarem presentes nos orçamentos dos exercícios seguintes, uma vez que há destinação legal específica para que os recursos do FNDCT sejam efetivamente utilizados em Ciência, Tecnologia e Inovação.

152. Pretende-se, com a adoção das medidas propostas, contribuir para maior estabilidade e perenidade dos recursos do maior fundo de CT&I do Brasil, possibilitando um planejamento mais eficaz, com foco nos resultados, a conclusão dos projetos em curso e, conseqüentemente, alavancando o desenvolvimento tecnológico do país e reduzindo sua dependência tecnológica.

III.5. Dificuldade na captação e utilização de recursos para a área de CT&I.

153. A promulgação da Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social para os próximos vinte anos, estabeleceu, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias dos poderes e órgãos da administração pública federal, com explicitação das despesas que não comporiam as bases de cálculo dos limites estabelecidos, conforme artigo 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, abaixo transcrito:

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;

II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e

V - da Defensoria Pública da União.

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

§ 2º Os limites estabelecidos na forma do inciso IV do caput do art. 51, do inciso XIII do caput do art. 52, do § 1º do art. 99, do § 3º do art. 127 e do § 3º do art. 134 da Constituição Federal não poderão ser superiores aos estabelecidos nos termos deste artigo.

§ 3º A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma do § 1º deste artigo, observados os §§ 7º a 9º deste artigo.

§ 4º As despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual sujeitas aos limites de que trata este artigo não poderão exceder os valores máximos demonstrados nos termos do § 3º deste artigo.

§ 5º É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo.

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e

IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes. (grifos nossos)

154. A despesa primária se caracteriza como o conjunto de gastos que possibilita a oferta de serviços públicos à sociedade, deduzidas as despesas financeiras, que são aquelas que advêm de operações financeiras, como empréstimos, amortizações e juros passivos. Como exemplo de despesa primária podemos citar as despesas de custeio e investimentos.

155. Ocorre que, de acordo com os Novo Regime Fiscal - NRF, a limitação imposta aos entes públicos é sempre realizada considerando-se a despesa primária, ou seja, os gastos do ente no ano anterior, corrigido

pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

156. Nesse diapasão, o Poder Constituinte Derivado Reformador não previu exceções, na forma do artigo 107, §6º (acima transcrito), que levassem em conta a captação de recursos estrangeiros e de empresas privadas, prática verificada sobretudo na área de Ciência, Tecnologia e Inovação, objeto deste trabalho.

157. Desse modo, caso uma unidade de pesquisa do MCTIC ou uma agência de fomento consiga trazer investimentos internacionais ou privados para serem usados em determinada pesquisa ou projeto científico, fica a entidade impossibilitada de receber e gerir tais recursos, uma vez que só poderá ocorrer a realização de despesas com base no limite estabelecido, que é o das despesas do exercício anterior, acrescidas do IPCA.

158. Nesse caminho, o gestor do órgão/entidade captador de recursos terá que fazer uma escolha inimaginável para um país com tamanha escassez de recursos para a área de CT&I, ou opta por não firmar o acordo, por impossibilitado de realizar as despesas, ou o firmar, realizar as despesas no limite imposto pelo NRF, porém, perder recursos de outras fontes estabelecidas no orçamento, o que resulta no não incremento de investimentos no setor.

159. Perceba-se que não se busca aqui retirar a necessidade de constar no Orçamento da União todas as receitas captadas e as despesas necessárias para se concretizar o possível acordo firmado pelas entidades federais que atuam em CT&I, uma vez que esta Corte, ao tratar da aplicação do Novo Regime Fiscal, já firmou entendimento no Acórdão 1618/2018-Plenário, no sentido de que a nova ordem constitucional veio prestigiar sobremaneira o orçamento como peça fundamental da vida da administração pública, seja na esfera das receitas, seja na esfera das despesas, em observância ao princípio constitucional da publicidade, aos princípios orçamentários da universalidade e do orçamento bruto e, em especial, à necessária transparência no trato da coisa pública, preconizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

160. São vários os precedentes desta Corte quanto ao alcance do princípio orçamentário da universalidade, cujas conclusões assentadas nas referidas deliberações vieram a ser referendadas pelo Novo Regime Fiscal, fazendo ver que o registro orçamentário de todas as receitas e de todas as despesas, quaisquer que sejam suas origens, é uma premissa necessária para a boa gestão dos recursos públicos e para o efetivo controle dos gastos.

161. Visa-se aqui demonstrar que o Novo Regime Fiscal não estimula, ou melhor, dificulta a realização de acordos, ajustes ou convênios com organismos internacionais ou com empresas privadas para fomentar a área de Ciência, Tecnologia e Inovação, o que está em sentido contrário ao Novo Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação estabelecido pela Lei 13.243/2016 e pelo Decreto 9.283/2018.

162. Vale destacar que o mencionado Acórdão 1618/2018-Plenário, ao tratar de despesas de órgãos federais na realização de concursos públicos dentro do Novo Regime Fiscal, ponderou que a maior parte da despesa de um concurso público é suportada pela arrecadação do próprio concurso público, gerando impacto fiscal mínimo, o que levou esta Corte de Contas a decidir, no item 9.2.4, da seguinte forma:

9.2.4. na verificação da observância do limite anual de gastos previsto na Emenda Constitucional 95/2016, as despesas com a realização de concursos para o provimento de cargos públicos decorrentes de vagas não onerosas devem ser computadas apenas na parcela que exceder a arrecadação com as respectivas taxas de inscrição.

163. Sabendo-se que o caso em tela difere em substância da decisão exarada por esta Corte de Contas, mas realizando-se interpretação analógica com o caso tratado neste achado, verifica-se que seria prudente excetuar a captação de investimentos internacionais e de empresas privadas para a área de CT&I do limite anual de gastos previsto na Emenda Constitucional 95/2016, de modo que fosse computada em tal limite apenas a parcela que se referir, caso exista, à contrapartida a ser ofertada pelo ente federal, que, no caso, é o gasto que será efetivamente realizado pelo órgão/entidade.

164. Atente-se que, na prática, há uma barreira imposta para a captação de recursos, pelo simples motivo que não se pode gastar acima do exercício anterior (acrescido de IPCA).

165. A título ilustrativo, podemos mencionar os recursos de fonte 195 (doações de entidades internacionais). Como exemplo, conforme informado pelo MCTIC (Despacho Interno DIEPO 3591870), em setembro de 2011, a República Federativa do Brasil, por intermédio do MCTIC, firmou um Convênio (Espécie: Carta-Convênio) com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID para apoiar o projeto “Apoio à Formação de Recursos Humanos em Clima e Eventos Climatológicos Extremos Provocados por

Mudanças Globais do Clima”. O convênio prevê o aporte de recursos financeiros de doação do BID de US\$ 400.000,00 (quatrocentos mil dólares), a serem desembolsados em 2012 e 2013. O MCTIC aportaria ao projeto uma contrapartida de US\$ 100.000,00 (cem mil dólares).

166. No exemplo acima exposto, caso ocorrido no NRF, deveria ser computada para fins do limite imposto pelo Novo Regime Fiscal apenas a contrapartida a ser ofertada pelo ente federal, no valor de US\$ 100.000,00 (cem mil dólares), e não ser imposta limitação pela despesa do exercício anterior, impossibilitando assim a realização de despesas de US\$ 400.000,00 (quatrocentos mil dólares), referentes ao valor aportado pelo BID.

167. Ao não excetuar especificamente a captação de investimentos internacionais e de empresas privadas, a EC 95/2016 traz largos prejuízos ao desenvolvimento científico e tecnológico do país. Não é demais repisar que a Ciência, Tecnologia e Inovação foi alçada a questão prioritária do Estado pelo artigo 218, §1º da Constituição Federal.

168. Como efeitos do presente achado tem-se: a diminuição de recursos para a área de CT&I, o que poderá ocasionar projetos abandonados e/ou em atraso, diminuição do ritmo de evolução tecnológica do país, êxodo de estudantes/pesquisadores brasileiros e o sucateamento dos centros de pesquisa do país.

169. Diante dos fatos mencionados, considera-se oportuno recomendar ao Ministério da Ciência Tecnologia, Inovações e Comunicações que avalie a conveniência e oportunidade de, juntamente com a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério da Economia (Secretarias da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão), promover alterações no texto da EC 95/2016 do teto dos gastos, de modo a permitir que a captação de recursos externos e/ou de investimentos privados pelos entes federais que atuam na área de Ciência, Tecnologia e Inovação não seja considerada no cálculo de limitação de despesas, sendo computadas em tal limite apenas as parcelas que se referirem, caso existam, às contrapartidas a serem ofertadas pelos entes federais.

170. Com a adoção das medidas propostas, espera-se incrementar o montante de recursos a serem aplicados em CT&I, a partir da captação de recursos junto a entidades externas e/ou privadas, favorecendo, com isso, a conclusão de projetos em curso, o desenvolvimento tecnológico do país e a redução de sua dependência tecnológica.

III.6. Deficiência do sistema de monitoramento e avaliação dos resultados obtidos com os recursos investidos em CT&I.

171. A sociedade civil passou a ser partícipe do processo de avaliação e monitoramento das atividades governamentais, de como o gestor cuida da coisa pública, como está a gestão dos bens públicos, a prestação de contas, a sequência dos programas de governo e, conseqüentemente, das políticas públicas e das decisões dos autores envolvidos nesse complexo processo administrativo.

172. Diante desse novo e reconhecido papel social, vários normativos foram publicados, a fim de garantir que o cidadão tenha conhecimento dos recursos investidos em determinada área, bem como das metas atingidas para solucionar os problemas identificados e dos resultados sociais efetivamente alcançados.

173. A Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), artigo 7º, inciso VII, alínea “a”, afirma que o acesso à informação compreende, entre outros, os direitos de obter informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos.

174. Adicionalmente, o Decreto 9.203 de 22/11/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em seu artigo 4º, III, estabelece, como uma das diretrizes para a boa governança pública, monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas.

175. Em que pese a existência de previsão normativa expressa, foi constatado que, no âmbito do Ministério da Ciência Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), não existe mensuração dos resultados obtidos a partir das pesquisas e projetos desenvolvidos com os recursos destinados à área de CT&I, uma vez que os indicadores utilizados pelo Ministério não fornecem retrato completo da situação atual da CT&I no Brasil, considerando sua extensão e complexidade, existindo, assim, uma demanda por produção de indicadores mais robustos e completos que permitam avaliar, comparar e acompanhar a evolução e o desempenho das diversas diretrizes da Política Nacional de CT&I.

176. De acordo o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, o monitoramento verifica se os recursos e as atividades estão sendo implementados de acordo com o planejado

e se as metas sobre os resultados estão sendo alcançadas ou não, indicando, ao mesmo tempo, as razões de eventuais insucessos. Para isto, precisa-se de indicadores coletados e calculados com uma periodicidade que permita aos gestores reagir ainda dentro de um ciclo de execução do programa. Além disso, é preciso que as informações geradas pelos indicadores sejam apresentadas em formato de fácil consumo pelos gestores, ou seja, para que estes tenham rápida apreensão do desempenho do programa.

177. O conjunto das iniciativas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da Unesco no desenvolvimento de metodologias para elaboração de indicadores está consolidado nos manuais de referência produzidos por estes órgãos (Manual de Frascati, Manual de Oslo e Manual de Canberra). De acordo com esses manuais, os indicadores de CT&I podem ser segmentados em indicadores de insumo (input) e indicadores de resultado (output). Enquanto os indicadores de insumo quantificam os recursos disponibilizados nas diversas políticas sociais (recursos humanos, físicos e financeiros), os indicadores de produto retratam os resultados efetivos dessas políticas.

178. De acordo com UCHOA (2013), um sistema de medição deve possuir indicadores de ambos os tipos, pois caso possua apenas indicadores de insumo, reflete falta de objetividade, maior preocupação com os meios que com os resultados, e caso possua apenas indicadores de resultado, reflete falta de conexão entre a estratégia, os meios e os resultados, ou seja, significa que a alta direção ficará apenas na torcida para que os resultados aconteçam.

179. Na área de ciência e tecnologia, verificou-se a utilização, predominantemente, dos indicadores de insumo, mais especificamente os dispêndios nacionais em P&D e os recursos humanos alocados em atividades de P&D (peça 73). Quanto aos indicadores de resultado, patentes e produção científica, muitos dos stakeholders entrevistados (peça 81) reconheceram a insuficiência dos mesmos, além de não existir um consenso quanto à metodologia para sua contabilização, de modo que são de pouca utilidade para avaliar a eficiência e a eficácia das atividades de CT&I. Ademais boa parte dos entrevistados foram unânimes em retratar a dificuldade em medir os resultados advindos com as pesquisas e projetos financiados com recursos de CT&I (peça 81).

180. A deficiência do sistema de monitoramento e avaliação dos resultados obtidos com os recursos investidos em CT&I decorre, principalmente, da incompletude dos indicadores utilizados pelo MCTIC para avaliar os resultados da Política Nacional de CT&I, tendo em vista que o conjunto de indicadores atualmente existentes na área não permite muito mais do que estabelecer metas de dispêndio de recursos em relação ao PIB (indicadores de insumo). Há que se analisar, quando se trata do Semiárido, os impactos e a sustentabilidade das atividades realizadas (indicadores de resultado), e qual o objetivo específico ou melhoria clara que tais intervenções trarão, ainda que a longo prazo, para a população de região com tão baixa qualidade de vida e extrema escassez de recursos.

181. O MCTIC possui algumas iniciativas espaçadas na construção de indicadores de resultado, tendo, inclusive, atuado em parceria com algumas entidades detentoras de expertise na construção de indicadores, para avaliar a Política Nacional de CT&I, tais como: Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) e várias universidades brasileiras. Destacam-se os indicadores aplicados às Redes Sibratec-CI de Nanotecnologia (peça 74), desenvolvidos pela Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (Fundep), vinculada à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), e os indicadores desenvolvidos pelo CGEE para avaliação do impacto fiscal da Lei 11.196/2005, conhecida como Lei do Bem.

182. Importante mencionar neste tópico a recente iniciativa do MCTIC em implementar o Modelo de Avaliação Global (MAG), em resposta ao Acórdão 3.440/2013-TCU-Plenário (Relator Augusto Sherman), que, no subitem 9.3, determinou ao Conselho Diretor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) que, no prazo de 360 dias, desenvolvessem e divulgassem o modelo de avaliação global do FNDCT, que contemple os métodos, os indicadores e as informações para avaliar os resultados de cada modalidade de investimento dos recursos do fundo, considerando ser medida imprescindível ao pleno cumprimento do art. 9º, IX, da Lei 11.540/2007.

183. Nesse sentido, no período de 2013 a 2015, o MCTIC solicitou ao Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) a elaboração de uma proposta para o referido modelo e, em seguida, a Resolução CD-FNDCT 4, de 2/12/2015, aprovou o Modelo Integrado de Avaliação Global do FNDCT (MAG) (peça 75). O MAG encontra-se em fase de implementação, tendo sido publicada a Resolução 53, de 2/10/2018, que criou o Grupo Assessor do Modelo Integral de Avaliação Global (GAAVA), no âmbito do Fundo Nacional de

Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT (peça 76), e a Resolução 54, de 3/10/2018, que nomeou os membros do GAAVA (peça 77). Trata-se de um importante passo dado pelo MCTIC para avaliar os resultados dos investimentos dos recursos do FNDCT. Todavia, mister se faz a evolução desse modelo, a fim de que os respectivos indicadores sejam implementados na prática, para que haja efetivo acompanhamento e monitoramento dos resultados advindos da aplicação dos recursos do fundo.

184. Outra recente iniciativa do MCTIC, de grande relevância para o processo de desenvolvimento de indicadores e de avaliação de resultados, é a institucionalização da Política de Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas (PMA) no âmbito do Ministério, mediante publicação da Portaria MCTIC 6.651, de 26/12/2018 (peça 78). O objeto da PMA é a análise, monitoramento e avaliação de políticas, programas, projetos, iniciativas e ações executadas, fomentadas ou financiadas pela administração direta do MCTIC, buscando o aperfeiçoamento das políticas públicas e alcance de seus objetivos. De acordo com o normativo, a execução da Política de Monitoramento e Avaliação passa a incluir indicadores de monitoramento e avaliação.

185. A aferição dos resultados é de grande importância para avaliação e aperfeiçoamento da Política Nacional de CT&I. A partir da institucionalização de instrumentos como o Modelo de Avaliação Global (MAG) e a Política de Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas (PMA), o MCTIC dá um importante passo para completar a sua cesta de indicadores (indicadores de insumo e indicadores de resultado). Contudo, até o momento, não há como se falar em parâmetros para avaliar os resultados finais pretendidos com os investimentos na área de CT&I, tendo em vista que os indicadores adequados ainda não foram desenvolvidos nem utilizados para monitoramento e avaliação da Política Nacional de CT&I.

186. Os principais efeitos da deficiência do sistema de monitoramento e avaliação dos resultados obtidos com os recursos investidos em CT&I são observados na perpetuidade de uma visão de Estado centrada no curto prazo, sem planejamentos adequados de médio e longo prazo, e na inviabilidade de se adotar mudanças corretivas e tempestivas na política, minimizando eventuais prejuízos à administração pública, bem como de coordenar e mobilizar os órgãos públicos na direção pretendida.

187. Diante dos fatos mencionados, julga-se necessário expedir determinação ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), no sentido de que institua indicadores de desempenho adequados para avaliar o resultado da Política Nacional de CT&I, conforme previsto na Portaria MCTIC 6.651, de 26/12/2018, implemente e institucionalize mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados obtidos a partir das pesquisas e produtos desenvolvidos com os recursos oriundos dos investimentos em CT&I, em especial para regiões com menor desenvolvimento econômico e tecnológico, como o Semiárido Brasileiro. Ademais, é importante determinar ao Ministério, juntamente com a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e o Conselho Diretor do FNDCT que institucionalizem e implementem o Modelo de Avaliação Global (MAG), para avaliar os resultados de cada modalidade de investimento dos recursos do FNDCT.

188. Espera-se que o estabelecimento de uma cesta de indicadores completa, que contenha tanto indicadores de insumo quanto de resultado, os quais sejam devidamente institucionalizados e implementados, contribua para a realização de uma avaliação periódica de impacto e efetividade da Política Nacional de CT&I, tanto no âmbito do FNDCT quanto da administração central do MCTIC, e forneça subsídios relevantes para retroalimentar o processo decisório, aperfeiçoando, com isso, os projetos e ações na área de ciência, tecnologia e inovação, voltados para promoção do desenvolvimento social e regional de regiões com menor desenvolvimento econômico e tecnológico, como o Semiárido brasileiro.

III.7. Falta de transparência das informações relativas aos projetos financiados com recursos de CT&I e seus resultados.

189. O governo federal não dispõe de informações transparentes e acessíveis em tempo real sobre os projetos financiados com recursos de CT&I e seus resultados, tendo em vista a existência de várias bases de dados informatizadas e autônomas de instituições como CNPq, FINEP, CGEE e Sudene, onde os acessos são, em geral, internos, exclusivos para os funcionários/servidores, não havendo uma base de dados consolidada, que forneça informações acerca dos projetos e seus resultados para a sociedade.

190. Os princípios constitucionais relacionados com a administração pública estão expressos no texto do artigo 37, caput, da Carta Magna de 1988, sendo os responsáveis por organizar toda a estrutura e gerar uma segurança jurídica aos cidadãos. Um desses princípios é o da publicidade, segundo o qual a administração pública tem a obrigação de atender ao interesse público, exercer suas funções com mais clareza e transparência.

191. O princípio da publicidade abrange toda atuação do Estado, não apenas sob o aspecto da divulgação oficial dos seus atos, mas também propicia a toda população o conhecimento da conduta interna de seus agentes, como meio de transparência da Administração Pública, de modo a permitir o controle social dos atos administrativos.

192. A Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), artigo 6º, inciso I, afirma que cabe aos órgãos e entidades do poder público assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação. Também o artigo 8º, do mesmo normativo, afirma que é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, incluindo dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades (§ 1º, inciso V).

193. Adicionalmente, o Decreto 9.203 de 22/11/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em seu artigo 4º, IX, estabelece, como uma das diretrizes para a boa governança pública, promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

194. O MCTIC, na qualidade de órgão central responsável por planejar e guiar efetivamente a Política Nacional de CT&I, não dispõe de um banco de dados que consolide os projetos financiados com recursos de CT&I, o que impossibilita um acompanhamento mais efetivo acerca desses projetos, a obtenção de dados gerenciais relevantes para a tomada de decisão do gestor e a verificação de seus resultados efetivos, impossibilitando, também, o exercício do controle social.

195. No âmbito dos estados que integram a região geográfica do Semiárido brasileiro, as respostas à pesquisa postal realizada com os representantes das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa e com as Secretarias Estaduais de Ciência e Tecnologia (peças 32 a 40) evidenciaram que a situação nos estados é semelhante ao que ocorre no âmbito federal, uma vez que 60% das entidades consultadas responderam que o estado não dispunha de bases de dados e/ou sistemas informatizados para monitorar os resultados obtidos com os investimentos estaduais na área de CT&I. Além disso, 53% dos entes estaduais informaram que não conseguem acessar dados, sobretudo gerenciais, acerca dos investimentos e projetos de pesquisa voltados para o Semiárido brasileiro, sejam financiados pelo MCTIC diretamente ou através de suas agências de fomento (Finep, CNPq), fato que corrobora a ausência de um banco de dados de projetos em nível nacional.

196. A falta de transparência das informações acerca dos projetos financiados com recursos de CT&I e seus resultados ocorre em razão da inexistência de um sistema informatizado, que consolide todos os projetos financiados nessa área, possibilitando à Administração Pública, aos órgãos de controle e à sociedade acompanhar, de forma acessível e transparente, tais investimentos. Essa deficiência prejudica o exercício adequado dos controles interno, externo e social, além de propiciar a ocorrência de irregularidades e favorecimento indevidos de regiões, pessoas e/ou grupos empresariais.

197. A título de boa prática, cabe mencionar que está sendo desenvolvido o Sistema Brasileiro de Monitoramento e Observação dos Impactos das Mudanças Climáticas (Sismo), em uma parceria do MCTIC com a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), e coordenado pelo Centro de Ciência do Sistema Terrestre (CCST). O Sismo é um software que terá, a princípio, foco em água, energia e alimentos e recorte espacial na região do Semiárido, e servirá para compilar informações relativas aos impactos das mudanças climáticas no Brasil. O Sismo ainda está em desenvolvimento.

198. Outra iniciativa importante refere-se à nova plataforma digital, chamada Plataforma Almirante Álvaro Alberto (PAA), a qual está sendo desenvolvida pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) em parceria com a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), contratada para desenvolver novo modelo de negócio para o CNPq, à luz do novo marco legal de CT&I, para aprimorar, racionalizar e desburocratizar os processos de trabalho, criar uma ferramenta de sistema dinâmica e integrada de monitoramento e avaliação, facilitando e universalizando o uso e o acesso aos serviços digitais (peça 79).

199. A Plataforma Almirante Álvaro Alberto (PAAA) substituirá a Plataforma Integrada Carlos Chagas (PICC), que é a atual e principal plataforma de gestão do fomento utilizada pelo CNPq, mas que se encontra defasada, uma vez que seu funcionamento está atrelado a uma realidade anterior à Emenda Constitucional 85/2015, e possui algumas limitações. De acordo com os gestores, a nova plataforma poderá ser utilizada por todas as unidades de pesquisa do MCTIC e demais integrantes do SNCTI.

200. O MCTIC, por meio do Ofício 8071/2019/SEI-MCTIC (peça 48) apresentou seus comentários ao relatório preliminar da presente auditoria (peça 41), encaminhado ao referido órgão mediante o Ofício 0170/2019-TCU/Sec-PB, de 27/2/2019 (peça 42).

201. Nesse sentido, o Ministério informou que o Acórdão 1178/2018-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 025.594/2016-8, já determinou ao MCTIC e ao Ministério da Educação (MEC) que disciplinem sistema online específico para registro de contratos, convênios, acordos e ajustes celebrados entre fundações de apoio e IFES e IF. Disse ainda que várias iniciativas já foram realizadas no sentido de atender essa determinação e que uma segunda determinação no mesmo sentido poderia gerar a dispersão dos esforços já empreendidos, visto que, uma vez implementado o sistema, haverá maior publicidade e transparência sobre um montante elevado de recursos que financiam projetos de CT&I em nível nacional. Solicita, pois, que a determinação vinculada ao presente achado seja desconsiderada.

202. Em que pese as tratativas já iniciadas pelo MCTIC, juntamente com o MEC e a RNP, com vistas à criação de um sistema informatizado único para atender ao Acórdão 1178/2018-TCU-Plenário, entende-se que, de fato, não há necessidade de nova determinação no mesmo sentido. Contudo, considera-se importante que o referido sistema contenha informações sobre todos os projetos financiados com recursos de CT&I em âmbito nacional, a fim de superar a situação encontrada na auditoria, em que cada órgão federal dispõe de seu próprio banco de dados dos projetos que financiam, não havendo uma base de dados consolidada, em nível nacional.

203. Diante do exposto, faz-se mister determinar ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) que agregue ao sistema informatizado único, que está sendo desenvolvido para atendimento de determinação contida no Acórdão 1178/2018-TCU-Plenário (TC 025.594/2016-8), informações relativas a todos os projetos financiados com recursos de CT&I em âmbito nacional, dando publicidade ao referido sistema, favorecendo, com isso, a divulgação adequada de informações à sociedade e seus representantes, sobre os projetos e os resultados alcançados.

204. Entende-se que a criação, institucionalização e implementação de um sistema informatizado, que consolide todos os projetos financiados com recursos de CT&I, acarretará melhorias no processo de gestão da informação e na qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, contribuindo para o aumento da transparência, controle social e accountability da Política Nacional de CT&I.

IV. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

205. Foram enviadas cópias do relatório preliminar (peça 41) para comentários dos gestores do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e Instituto Nacional do Semiárido (Insa). Apenas o MCTIC apresentou comentário, o qual será adiante analisado.

206. A Finep, instada a se manifestar sobre a versão preliminar do relatório (peças 43 e 50), não apresentou qualquer comentário. O Insa, através de seu Diretor, Sr. Salomão Medeiros, encaminhou e-mail a esta unidade técnica no qual afirma que “após leitura do relatório de fiscalização TC 020.297/2018-1 Fiscalização n. 253/2018 informo que não temos nada a acrescentar” (peça 80).

207. O MCTIC, por meio do Ofício 8071/2019/SEI-MCTIC (peça 48), apresentou ponderações exclusivamente no que tange ao sétimo achado relatado neste processo, que aponta “Falta de transparência das informações relativas aos projetos financiados com recursos de CT&I e seus resultados”, item III.7.

208. Informou o MCTIC, através de despacho da sua Secretaria de Políticas para Formação e Ações Estratégicas – SEFAE (peça 48, p. 5), que a proposta de determinação advinda de tal achado, para desenvolvimento de sistema informatizado, em que pese sua relevância, demandaria um grande esforço interinstitucional, bem como planejamento, alocação de recursos e pessoal especializado para enfrentar o problema, de modo que foi sugerido pelo MCTIC que a proposta de determinação não fixasse prazo de 180 dias para sua execução, mas apenas determine que o desenvolvimento do mencionado sistema para consolidação de todos os projetos financiados com recursos de CT&I passe a fazer parte do planejamento de médio e longo prazo do MCTIC.

209. Em outro despacho da SEFAE (peça 48, p.4), ponderou o MCTIC que o Acórdão 1178/2018-TCU-Plenário já determinou ao MCTIC e ao Ministério da Educação-MEC que disciplinem sistema online específico para registro de contratos, convênios, acordos e ajustes celebrados entre fundações de apoio e IFES e IF. Disse ainda que devido à complexidade do desenvolvimento do Sistema online específico, sobretudo em função da quantidade de atores envolvidos que deverão convergir em um sistema único, a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa-RNP foi inserida neste processo, pois dispõe de capacidade técnica na

viabilização e gestão de soluções inovadoras de interesse público. Aduz que em seu planejamento inicial, definido no final do exercício 2018, a RNP estabeleceu a elaboração de um Levantamento Preliminar, para entendimento da demanda e definição da estratégia de desenvolvimento da solução, com o objetivo de identificar os requisitos de negócio e posterior desenvolvimento e implementação do Sistema. Assim, foram verificados diversos desafios, tais como a necessidade de conformidade legal com regulamentos internos e legislações; possível integração com sistemas estruturantes do governo, tais como SIAFI, SEI, SICONV; e possível integração com sistemas externos como, por exemplo, a Base Lattes.

210. Conclui o supramencionado despacho com o entendimento de que uma segunda determinação para implementação de um sistema informatizado único iria de encontro à recomendação constante no Acórdão 1178/2018-TCU-Plenário, o que poderia gerar a dispersão dos esforços já empreendidos, visto que, implementado o sistema inerente ao Acórdão 1178/2018, haverá maior publicidade e transparência sobre um montante elevado de recursos que financiam projetos de CT&I em nível nacional. Solicita, pois, que a determinação vinculada ao achado de auditoria 7 do Relatório Preliminar (item III.7 do presente relatório) seja desconsiderada.

211. O Acórdão 1178/2018-TCU-Plenário (Exma. Ministra-Relatora Ana Arraes) foi exarado no âmbito do TC 025.594/2016-8, que trata de auditoria de conformidade, com o objetivo de avaliar o cumprimento das normas de transparência aplicáveis aos relacionamentos das instituições federais de ensino superior e institutos federais com as fundações de apoio. O referido decisum, no subitem 9.2, determinou ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e ao Ministério da Educação (MEC) que, no prazo de cento e oitenta dias, em ato conjunto, disciplinem sistema online específico para registro de contratos, convênios, acordos e ajustes celebrados entre fundações de apoio e IFES e IF.

212. No subitem 9.3, o Acórdão 1178/2018-TCU-Plenário fez as seguintes determinações ao MEC:

9.3. determinar ao Ministério da Educação que oriente as IFES e IF a observarem a legislação relativa à transparência na Administração Pública no que diz respeito a seus relacionamentos com fundações de apoio, com explicitação a essas instituições federais da necessidade de adotar as seguintes medidas:

9.3.1. implantar registro centralizado de projetos de ampla publicidade, assim entendido como um único sistema informatizado, de acesso público na internet, que permita acompanhamento concomitante da tramitação interna e da execução físico-financeira de cada projeto e que contemple todos os projetos, independentemente da finalidade, geridos por quaisquer fundações que apoiem a IFES ou IF, com divulgação de informações sobre os projetos;

9.3.2. adotar, na divulgação das informações, em especial daquelas referentes ao registro centralizado de projetos e aos agentes que deles participem, os seguintes parâmetros:

9.3.2.1. disponibilização na forma de relação, lista ou planilha que contemplem todos os projetos/agentes, de todas as fundações, para atender aos princípios da completeza, da interoperabilidade e da granularidade;

9.3.2.2. possibilidade de filtrar, inclusive mediante pesquisa textual, de ordenar e de totalizar a relação de projetos e agentes por parâmetros;

9.3.2.3. possibilidade de gravação de relatórios a partir de lista ou relação, em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, de modo a facilitar a análise das informações;

9.3.2.4. atualização tempestiva das informações disponíveis em seus sítios eletrônicos na internet.

9.3.3. divulgar em seus sítios eletrônicos na internet no que diz respeito a seus relacionamentos com fundações de apoio:

9.3.3.1. informações institucionais e organizacionais que explicitem regras e condições do relacionamento com suas fundações de apoio;

9.3.3.2. seleções para concessão de bolsas, abrangidos seus resultados e valores, de forma a atender ao princípio da publicidade;

9.3.3.3. informações sobre agentes participantes dos projetos executados pela fundação de apoio;

9.3.3.4. metas propostas e indicadores de resultado e de impacto que permitam avaliar a gestão do conjunto de projetos, e não de cada um individualmente;

9.3.3.5. relatórios de avaliações de desempenho exigidas para instrução do pedido de renovação de registro e credenciamento, baseadas em indicadores e parâmetros objetivos, com demonstração dos ganhos de eficiência obtidos na gestão de projetos realizados com a colaboração da fundação de apoio;

9.3.3.6. relatórios das fiscalizações realizadas em suas fundações de apoio.

213. Analisando-se a determinação para implementação de um sistema informatizado único do Acórdão 1178/2018-TCU-Plenário (TC 025.594/2016-8), observa-se que, de fato, o cumprimento dessa deliberação poderá suprir a deficiência trazida pelo Achado III.7 da presente auditoria, desde que o referido sistema englobe, também, informações referentes a todos os projetos financiados com recursos de CT&I em âmbito nacional. Assim, as ponderações trazidas pelo gestor foram parcialmente incorporadas ao Achado III.7 do presente relatório, pois entende-se que a determinação vinculada ao referido achado não deverá ser desconsiderada, mas alterada.

V. CONCLUSÃO

214. Avaliou-se no presente relatório a coerência, a transparência e os critérios distributivos atinentes aos investimentos em Ciência, Tecnologia e Inovação voltados para a região do Semiárido brasileiro, bem como a articulação e conformidade das respectivas políticas, programas e planos, compreendendo o período de 2013 até 2018.

215. Para cumprir os objetivos definidos para o presente trabalho, foram elaboradas quatro questões de auditoria: 1 – Em que medida o planejamento dos investimentos em Ciência, Tecnologia e Inovação é orientado para a promoção do desenvolvimento do Semiárido?; 2 – Em que medida a distribuição e aplicação dos investimentos em CT&I visam a atender as necessidades de desenvolvimento do Semiárido? 3 – Em que medida a articulação e a comunicação entre os diversos atores envolvidos com CT&I promovem o desenvolvimento do Semiárido brasileiro? 4 – Em que medida o sistema de monitoramento e avaliação da Política Nacional de CT&I está adequadamente estruturado para produzir informações com vistas a retroalimentar o processo decisório, favorecendo o aprendizado e o aperfeiçoamento das ações para alcance dos resultados, notadamente a diminuição das desigualdades regionais?

216. Os principais resultados da análise efetuada indicam, para a Questão 1, que o planejamento dos investimentos em Ciência, Tecnologia e Inovação não contribui para a promoção do desenvolvimento do Semiárido brasileiro (III.2).

217. Quanto à Questão 2, foram constatados três achados: Ausência de critérios objetivos na distribuição de recursos do MCTIC às suas unidades de pesquisa; Baixa aplicação dos recursos do FNDCT em suas finalidades legais e; Dificuldade na captação e utilização de recursos para a área de CT&I (III.3, III.4 e III.5).

218. Em relação à Questão 3, observou-se a Deficiência no processo de articulação e comunicação existentes entre os diversos atores do Sistema Nacional de CT&I que atuam no Semiárido brasileiro (III.1).

219. Como resposta à Questão 4, verificou-se a Deficiência do sistema de monitoramento e avaliação dos resultados obtidos com os recursos investidos em CT&I e a Falta de transparência das informações relativas aos projetos financiados com recursos de CT&I e seus resultados (III.6 e III.7).

220. Como consequência desses achados, verificam-se os seguintes efeitos: persistência dos problemas naturais, econômicos e sociais do Semiárido brasileiro; distribuição dos recursos públicos de com possível inadequação entre as regiões do país e as unidades de pesquisa do MCTIC; não aproveitamento de reservas potenciais (talentos perdidos); comprometimento da gestão estratégica do FNDCT e da própria Política de C,T&I; projetos abandonados e/ou em atraso; diminuição do ritmo de evolução tecnológica do país; sucateamento dos centros de pesquisa; superposição de ações e ausência de intercâmbio de resultados; alcance limitado das ações de CT&I voltadas para o desenvolvimento do Semiárido brasileiro; dificuldade na identificação de interdependências e oportunidade entre os diversos atores do Sistema Nacional de CT&I; perpetuidade de uma visão de Estado centrada no curto prazo, sem planejamentos adequados de médio e longo prazo; impossibilidade de realizar gestão de riscos adequada e o monitoramento da evolução e/ou involução dos indicadores; inviabilidade da análise pelos gestores acerca dos projetos financiados e de seus resultados, entre outros.

221. Já principais causas constatadas dos mencionados achados são as seguintes: os instrumentos orçamentários do governo federal não dão sustentabilidade às políticas públicas na área de ciência e tecnologia; as diretrizes estabelecidas na Política Nacional de CT&I (ENCTI) não estão orientando a realização e execução do orçamento público federal; não observância dos objetivos estatuidos no art. 3º da Constituição Federal (exemplificar...); inexistência de critérios claros e objetivos para distribuição de recursos entre as unidades de pesquisa vinculadas ao MCTIC; os critérios para alocação de recursos do MCTIC não estão baseados nas diretrizes constitucionais e legais que visam à redução das desigualdades sociais e regionais; natureza jurídica do FNDCT; promulgação da EC 95/2016.

222. Além destas, detectou-se como causas o não exercício pelo Insa de forma satisfatória de suas missões institucionais de articulação das ações em prol do Semiárido; o exíguo quadro de pessoal do MCTIC e do

Insa; o não funcionamento das instâncias superiores de discussão e articulação, como os Comitês Gestores dos fundos setoriais, do Conselho Diretor do FNDCT, e do CCT; a insuficiência dos indicadores utilizados pelo MCTIC para avaliar os resultados da Política Nacional de CT&I; a ausência, inadequação e/ou falta de acompanhamento dos resultados das pesquisas realizadas; a inexistência de um sistema informatizado que consolide todos os projetos financiados com recursos de CT&I e seus resultados, e acompanhe gerencialmente as informações relativas a esses projetos e; a ausência de sistematização e padronização da informação relativa aos projetos.

223. As principais deliberações abrangem a realização de propostas de determinações e recomendações ao MCTIC, ao Insa, à Finep e ao Conselho Diretor do FNDCT.

224. Espera-se que a implementação das medidas propostas traga maior efetividade e fortalecimento da Política Nacional de CT&I, aprimoramento da capacidade organizacional e melhoria na destinação de recursos; maior constância e perenidade nos investimentos, de modo a possibilitar uma evolução efetiva do país na área de CT&I; promoção do desenvolvimento social e regional de regiões com menor desenvolvimento econômico e tecnológico; conclusão de projetos em curso; otimização de esforços e recursos para beneficiar a região do Semiárido brasileiro; parceria entre atores institucionais internos e externos à região do Semiárido, maior transparência e avaliação periódica de impacto e efetividade da Política Nacional de CT&I, entre outros.

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

225. Submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

229.1. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) que, no prazo de 180 dias:

a) institua em seus normativos e aplique procedimento criterioso para definição da alocação de recursos e distribuição de investimentos de CT&I entre as regiões do país, bem como para suas unidades de pesquisa, utilizando regras que tenham como objetivo reduzir as desigualdades sociais e regionais, conforme diretriz do art. 3º, inciso III da Constituição Federal;

b) defina cronograma de ações com vistas a: instituir indicadores de desempenho adequados para avaliar o resultado da Política Nacional de CT&I, conforme previsto na Portaria MCTIC 6.651, de 26/12/2018, que instituiu a Política de Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas (PMA) e; implementar e institucionalizar mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados obtidos a partir das pesquisas e produtos desenvolvidos com os recursos oriundos dos investimentos em CT&I, em especial para regiões com menor desenvolvimento econômico e tecnológico, como o Semiárido Brasileiro;

c) agregue ao sistema informatizado único, que está sendo desenvolvido para atendimento de determinação contida no Acórdão 1178/2018-TCU-Plenário (TC 025.594/2016-8), informações relativas a todos os projetos financiados com recursos de CT&I em âmbito nacional;

d) em atendimento aos arts. 6º, 7º, inciso I, e 8º da Lei 12.527/2011 (LAI), dê publicidade, em seu sítio na Internet, ao referido sistema; e

e) promova ações de fomento à alimentação do sistema, de modo a agregar o maior número de projetos financiados com recursos de CT&I existentes em nível nacional, favorecendo, com isso, a divulgação adequada de informações à sociedade e seus representantes, sobre os projetos e os resultados alcançados;

229.2. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, à Secretaria Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (SEXEC/MCTIC), à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e ao Conselho Diretor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) que, no prazo de 180 dias, institucionalizem e implementem o Modelo de Avaliação Global (MAG), que contemple os indicadores e as informações necessárias para avaliar os resultados de cada modalidade de investimento dos recursos do fundo, em atenção ao art. 9º, IX, da Lei 11.540/2007;

229.3. recomendar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

a) ao Instituto Nacional do Semiárido - Insa - que desenvolva modelo de articulação contínuo para a região do Semiárido e busque intensificar o processo de articulação, comunicação e parceria com outros órgãos e entidades públicas e privadas que atuam na região do Semiárido, conforme sua missão institucional;

b) ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) que:

b.1) busque dar perenidade e continuidade às reuniões dos Comitês Gestores dos fundos setoriais e do Conselho Diretor do FNDCT, de modo que estes fóruns tenham meios de promover a articulação de instituições e coordenação de processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público que atuam na área de Ciência, Tecnologia e Inovação;

b.2) mantenha processo de trabalho referente ao planejamento da força de trabalho, abrangendo: a definição e a atualização, com base em critérios técnicos, de tabelas de lotação necessária por cada unidade de pesquisa vinculada à estrutura do Ministério, compatível com suas missões institucionais, entre outras ações de gerenciamento dessas tabelas; a análise e o monitoramento de informações sobre a força de trabalho; e a definição de estratégias de gestão de pessoas com base nas análises realizadas;

b.3) estruture, em parceria com o Insa, sistemática de articulação e comunicação interna entre os atores vinculados e parceiros do MCTIC que atuam no Semiárido, com definição de responsabilidades de coordenação, bem como do papel de cada instituição que atua na região, formalizando as atribuições de cada uma delas quando da atuação conjunta em prol do desenvolvimento do Semiárido Brasileiro;

b.4) realize interlocução junto aos atores que compõem o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia - CCT, em especial a Casa Civil da Presidência da República, no sentido de realizar efetivamente as reuniões do CCT, de modo a propiciar maior articulação de instituições e coordenação de processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público que atuam na área de Ciência, Tecnologia e Inovação;

b.5) quando da sua participação no processo de elaboração dos Planos Plurianuais e dos orçamentos previstos no § 5º, I e II, do art. 165 da Constituição Federal 1988, procure estabelecer uma relação de coerência e alinhamento entre os instrumentos de planejamento do Governo Federal (como PPA e LDO) com as diretrizes estabelecidas pela Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), bem como com as atividades e metas constantes dos Planos de Ação elencados na ENCTI e elaborados pelo Ministério, para que os investimentos na área de CT&I auxiliem de forma efetiva o desenvolvimento da região do Semiárido e de outras regiões do país;

b.6) que avalie a conveniência e oportunidade de envidar esforços junto à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia (Secretarias da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão) no sentido de promover alterações na Lei 11.540/2007 do FNDCT, de modo a alterar a natureza do FNDCT, de fundo contábil/orçamentário para fundo financeiro, evitando sua utilização para outros fins, incluindo a geração de superávit primário, fazendo com que seus recursos sejam investidos efetivamente em Ciência, Tecnologia e Inovação, conforme determinado nos artigos 1º, 11 e 12 da Lei 11.540/2007 e art. 8º, parágrafo único da Lei Complementar 101/2000;

b.7) juntamente com a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério da Economia (Secretarias da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão), atente para a necessidade dos recursos contingenciados do FNDCT estarem presentes nos orçamentos dos exercícios seguintes, uma vez que há destinação legal específica para que os recursos do FNDCT sejam efetivamente utilizados em Ciência, Tecnologia e Inovação, conforme artigos 1º, 11 e 12 da Lei 11540/2007 e art. 8º, parágrafo único da Lei Complementar 101/2000;

b.8) que avalie a conveniência e oportunidade de envidar esforços junto à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia (Secretarias da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão) no sentido de promover alterações no texto da EC 95/2016 do teto dos gastos, de modo a permitir que a captação de recursos externos e/ou de investimentos privados pelos entes federais que atuam na área de Ciência, Tecnologia e Inovação não seja considerada no cálculo de limitação de despesas dos órgãos/entidades estabelecidos pela EC 95/2016, de modo que sejam computadas em tal limite apenas as parcelas que se referirem, caso existam, às contrapartidas a serem ofertadas pelos entes federais;

c) ao Conselho Diretor do FNDCT que, em atenção ao art. 5º, inciso III, da Lei 11.540/2007, considere, no processo de definição das políticas, diretrizes e normas para a utilização dos recursos do FNDCT, as atividades e metas constantes dos doze Planos de Ação elencados na ENCTI e elaborados pelo MCTIC, bem como os recursos estimados para alcançá-las;

229.4. determinar à Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento) que monitore, em processo específico, o cumprimento das determinações e recomendações.

229.5. dar ciência do presente relatório à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Economia (Secretarias da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão), à Comissão de Ciência e

Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados e à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal”

3. Diante da reestruturação das unidades técnicas do TCU ocorrida no início de 2019, determinei à SecexDesenvolvimento, unidade especializada na matéria, que se manifestasse sobre o relatório de auditoria (peça 87).

4. Referida unidade técnica, por sua vez, considerando os achados e recomendações já estabelecidas no Acórdão 1.237/2019 - Plenário, suprimiu algumas propostas apresentadas pela equipe de auditoria, mantendo apenas as seguintes (peça 88 e 89):

“a) recomendar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

a.1) ao Instituto Nacional do Semiárido (Insa) que desenvolva modelo de articulação contínuo para a região do Semiárido e busque intensificar o processo de articulação, comunicação e parceria com outros órgãos e entidades públicas e privadas que atuam na região do Semiárido, conforme sua missão institucional;

a.2) ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) que estruture, em parceria com o Insa, sistemática de articulação e comunicação interna entre os atores vinculados e parceiros do MCTIC que atuam no Semiárido, com definição de responsabilidades de coordenação, bem como do papel de cada instituição que atua na região, formalizando as atribuições de cada uma delas quando da atuação conjunta em prol do desenvolvimento do Semiárido Brasileiro;

a.3) ao Conselho Diretor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) que, em atenção ao art. 5º, inciso III, da Lei 11.540/2007, considere, no processo de definição das políticas, diretrizes e normas para a utilização dos recursos do FNDCT, as atividades e metas constantes dos planos de ação elencados na estratégia nacional de ciência, tecnologia e inovação existente, bem como os recursos estimados para alcançá-las;

b) dar ciência do presente relatório à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, ao Ministério da Economia, à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados e à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal.”

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de relatório de auditoria integrada (operacional e de conformidade) com vistas a avaliar a coerência, a transparência e os critérios distributivos atinentes aos investimentos em ciência, tecnologia e inovação voltados para a região do semiárido brasileiro, bem como a articulação e a conformidade das respectivas políticas, programas e planos, compreendendo o período de 2013 até 2018.

2. Para o cumprimento desses objetivos, foram estabelecidas as seguintes questões de auditoria:

a) em que medida o planejamento dos investimentos em ciência, tecnologia e inovação é orientado para a promoção do desenvolvimento do semiárido?

b) em que medida a distribuição e aplicação dos investimentos em CT&I visam a atender às necessidades de desenvolvimento do semiárido?

c) em que medida a articulação e a comunicação entre os diversos atores envolvidos com CT&I promovem o desenvolvimento do semiárido brasileiro?

d) em que medida o sistema de monitoramento e avaliação da Política Nacional de CT&I está adequadamente estruturado para produzir informações com vistas a retroalimentar o processo decisório, favorecendo o aprendizado e o aperfeiçoamento das ações para alcance dos resultados, notadamente a diminuição das desigualdades regionais?

3. A equipe de auditoria constatou:

a) deficiência no processo de articulação e comunicação existente entre os diversos atores do Sistema Nacional de CT&I que atuam no semiárido brasileiro;

b) o planejamento dos investimentos em ciência, tecnologia e inovação não contribui para a promoção do desenvolvimento do semiárido brasileiro;

c) ausência de critérios objetivos na distribuição de recursos do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) às suas unidades de pesquisa;

d) baixa aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) em suas finalidades legais;

e) dificuldade na captação e utilização de recursos para a área de CT&I;

f) deficiência do sistema de monitoramento e avaliação dos resultados obtidos com os recursos investidos em CT&I;

g) falta de transparência das informações relativas aos projetos financiados com recursos de CT&I e seus resultados.

4. A equipe propôs, por consequência, a expedição de determinações e recomendações ao MCTIC e a outros órgãos.

II

5. A presente fiscalização se insere no tema desenvolvimento regional, atividade estatal cujo objetivo é “reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população” (art. 1º do Decreto 9.810/2019). A redução das desigualdades regionais é um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, expressamente previsto no art. 3º, III, da Constituição Federal.

6. A despeito da importância das políticas voltadas ao semiárido brasileiro, no contexto da redução das desigualdades regionais, observo que a equipe de fiscalização não deixou devidamente esclarecido o **marco normativo** do objeto da fiscalização, ou seja, as diretrizes legais e regulamentares que devem disciplinar a atividade de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) no semiárido brasileiro.

7. Ainda que haja referência ao semiárido nos Planos e Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional (PNDR), consoante os Decretos 9.810/2019 e 6.047/2007, não se observa que a intervenção estatal naquela região tenha que ser feita **necessariamente** por meio de investimentos na atividade de CT&I.

8. Consultando os planos de desenvolvimento regionais dos estados do Nordeste (por exemplo, o PDR Sergipe, 2017), observo que estes preconizam que o Estado atue no semiárido por meio de programas voltados ao apoio à agricultura (familiar ou orgânica), à pecuária e à irrigação, todavia não encontrei nenhuma menção à atividade de CT&I voltada ao semiárido.

9. Nessa linha, a SecexDesenvolvimento assim se pronunciou acerca de proposta da equipe de auditoria no sentido de alocar recursos para a atividade de CT&I (peça 88, p. 4):

“(…) sem olvidar do fato incontestado de a redução das desigualdades regionais ser um objetivo da República, e que, portanto, deve ser mirado também pelo Estado, verifica-se que o marco legal não especificou as formas e as áreas de atuação pelas quais o Estado deveria buscar o atingimento destes objetivos, deixando o feito, de outra forma, sob a responsabilidade dos atores legitimados para tal: os agentes políticos dos Poderes Legislativo e Executivo com mandato concedido pela sociedade para tanto, que igualmente estão sujeitos a prestar contas de suas atuações em relação ao atingimento dos objetivos da República, mas levando em conta o conjunto da ação estatal, de todas as formas e em todas as áreas de atuação.

Ou seja, a expedição de deliberação para que o Poder Executivo Federal adotasse e aplicasse critérios direcionadores da alocação de recursos para dar atendimento a objetivo encartado na Constituição Federal, art. 3º, inciso III, apenas em uma área temática, no caso, por meio as ações da União em CT&I, representaria estreitar o arco de opções dos legitimados para o feito, razão pela qual propõe-se não seguimento deste encaminhamento”

10. Observo que a ausência de marco normativo para o objeto de auditoria inviabilizou, inclusive, a definição dos critérios de auditoria, dificultando o atingimento dos objetivos inicialmente propostos para a fiscalização. Como se pode observar das constatações supramencionadas, os objetivos iniciais da fiscalização foram desvirtuados para alcançar a atividade de ciência, tecnologia e inovação como um todo.

11. Feitas essas considerações gerais, passamos a analisar as constatações de auditoria.

III

12. A primeira diz respeito à deficiência no processo de articulação e comunicação existente entre os diversos atores do Sistema Nacional de CT&I, sobretudo no semiárido brasileiro. A equipe identificou esse achado com base em entrevistas com as Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa e com as Secretarias Estaduais de Ciência e Tecnologia dos estados que compõem o semiárido.

13. Nessas entrevistas, identificou-se que 61% das entidades estaduais classificaram como regulares ou ruins a articulação e a comunicação entre os diversos atores do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. Observou-se, ainda, a baixa quantidade de projetos realizados em conjunto ou parceria entre os entes estaduais e entidades federais, sobretudo as que atuam no semiárido, como o Instituto Nacional do Semiárido (Insa), a Cetene e a Sudene.

14. Em relação a essa constatação, propõe-se recomendar ao Insa que desenvolva modelo de articulação contínuo para a região do semiárido e busque intensificar o processo de articulação e parceria com outros órgãos e entidades que atuam na região; essa proposta foi acatada pela SecexDesenvolvimento.

15. Ora, o referido instituto é órgão integrante da estrutura do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações ao qual compete:

“promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a integração dos polos socioeconômicos e ecossistemas estratégicos da região do semiárido brasileiro, bem como realizar, executar e divulgar estudos e pesquisas na área do desenvolvimento científico e tecnológico para o fortalecimento do desenvolvimento sustentável da região” (art. 2º da Lei 10.860/2004)

16. Outrossim, constitui mandamento constitucional a articulação entre os entes, públicos ou privados, nas diversas esferas de governo, com vistas à promoção do desenvolvimento científico, pesquisa, capacitação e inovação (art. 218, §6º, CF/88).

17. Portanto, entendo que a proposta da equipe merece ser acolhida.

18. Ressalto, por oportuno, que a recomendação em tela não se confunde com aquela constante do subitem 9.1 do Acórdão 1.237/2019 - Plenário. Esta foi dirigida à Casa Civil da Presidência da República e versa sobre o estabelecimento de mecanismos de coordenação, vertical e horizontal, para promover o alinhamento e a consistência das políticas públicas relacionadas ao fomento à inovação no setor produtivo.

IV

19. A segunda constatação diz respeito ao planejamento dos investimentos em ciência, tecnologia e inovação, os quais não contribuiriam para a promoção do desenvolvimento do semiárido brasileiro.

20. A equipe propõe recomendar ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações que estabeleça relação de coerência e alinhamento entre os instrumentos de planejamento do governo federal (PPA e LDO) e as diretrizes estabelecidas pela Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (Encti); por sua vez, a SecexDesenvolvimento entende que a proposta deve ser suprimida.

21. Relativamente ao planejamento das ações de CT&I, observo que esta Corte já proferiu recomendação à Casa Civil da Presidência da República, conforme o subitem 9.2 daquele acórdão:

“9.2. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com base no Decreto 9.678/2019, Anexo I, art. 1º, inciso I, alínea “a”, e ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Telecomunicações que, em conjunto com os demais ministérios envolvidos com as políticas, programas e iniciativas de fomento à inovação no setor produtivo, e ouvidos os demais atores relevantes, como representantes da sociedade, do Congresso Nacional e de outras entidades públicas e privadas atuantes no tema, coordenem a elaboração de estratégia nacional de ciência, tecnologia e inovação de longo prazo, cujo desenho contenha, no mínimo:

9.2.1. definição de prioridades de Estado, fundamentadas em critérios objetivos;

9.2.2. objetivos mensuráveis, acompanhados de indicadores, metas e respectivas áreas responsáveis;

9.2.3. desdobramento em planos de ação;

9.2.4. previsão de acompanhamento periódico durante sua execução; e

9.2.5. metodologia de monitoramento e avaliação de resultados.”

22. Naquela oportunidade, entendeu-se que a Estratégia Nacional não preenchia os requisitos necessários para ser considerada eixo central das estratégias para o setor.

23. Nesse contexto, alinho-me à posição da unidade técnica por entender que a proposta da equipe de auditoria é prematura, só fazendo sentido após o eventual atendimento da recomendação do Tribunal.

V

24. A terceira constatação diz respeito à ausência de critérios objetivos na distribuição de recursos do MCTIC às suas unidades de pesquisa. Consoante entrevista realizada com gestores do ministério, observou-se que o critério utilizado para alocação de recursos é apenas “o orçamento do ano anterior”, ou seja, não há destinação de recursos em virtude da existência de objetivos claros a serem atingidos.

25. Propõe-se que seja expedida determinação ao referido ministério com vistas a considerar as regras de redução das desigualdades sociais e regionais ao definir a alocação de recursos e a distribuição de investimentos de CT&I entre as regiões do País, bem como entre as suas unidades de pesquisa, instituindo normativos e aplicando procedimento rigoroso para alcançar esse objetivo.

26. A SecexDesenvolvimento opina pelo não acatamento da determinação.

27. Pois bem. Conforme destacado anteriormente, o fato de a redução das desigualdades regionais estar inscrita como objetivo da República Federativa do Brasil (art. 3, III, da Constituição Federal) não significa que toda área temática se deva pautar por esta diretriz.

28. O mesmo se diga em relação ao mandamento constante do art. 165, §7º, da Constituição Federal, segundo o qual os orçamentos terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. Trata-se de diretriz que deve ser observada pelo orçamento como um todo, o que não significa dizer que toda ação orçamentária deverá estar pautada na preocupação com o equilíbrio inter-regional.

29. Nada impede, portanto, que os recursos relativos à inovação sejam direcionados com base em critério diverso, tais como para instituições consagradas em que teria aplicação mais eficiente.

30. Convém reiterar que, conforme consulta aos programas de desenvolvimento regional dos estados do Nordeste, observei que o Estado deverá atuar no semiárido com programas nas áreas como agricultura, pecuária e irrigação.

31. Neste quadro, a proposta de determinação não merece ser acolhida.

VI

32. A quarta constatação diz respeito à baixa aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) em suas finalidades legais.

33. A equipe aponta que tem sido prática nos últimos exercícios o contingenciamento de grande parte do fundo para ajudar na formação do superávit primário do governo federal, o que causaria enormes distorções na área de CT&I.

34. Aponta-se, por exemplo, que a arrecadação do FNDCT foi de mais de R\$ 4 bilhões em 2017, mas a dotação orçamentária para o exercício foi de aproximadamente R\$ 2,6 bilhões. Desse montante, só foram efetivamente disponibilizados R\$ 900 milhões.

35. Em razão disso, propõe-se recomendar ao MCTIC que faça gestões à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia para promover alterações na Lei 11.540/2007, no sentido de modificar a natureza do FNDCT – de fundo contábil/orçamentário para financeiro –, com vistas a evitar sua utilização para outros fins, e também no sentido de que tais órgãos atentem para a necessidade de os recursos contingenciados do fundo estarem presentes nos orçamentos seguintes, diante da destinação legal específica.

36. A SecexDesenvolvimento não acatou este encaminhamento por considerar, entre outras razões, que as propostas tratam de questões fiscais bastante sensíveis e carecem de análises mais aprofundadas e ampliadas para além do universo de CT&I.

37. Acerca deste tópico, alinho-me à manifestação da unidade técnica, salientando que acatar a proposta da equipe é inviável no cenário de grave crise fiscal por que passa o governo central, além de invadir a esfera de discricionariedade do administrador na gestão das finanças públicas. Ademais, desde 2014, a União só vem apresentando déficit primários, o que contraria a premissa apontada na presente constatação.

VII

38. A quinta constatação diz respeito à dificuldade na captação e utilização de recursos para a área de CT&I. Argumenta-se que a Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, estabeleceu limites para as despesas primárias dos poderes e órgãos da administração pública federal, não prevendo exceções que levassem em conta a captação de recursos estrangeiros e de empresas privadas, prática verificada sobretudo na mencionada área.

39. Dessa forma, caso uma unidade de pesquisa do MCTIC ou agência de fomento consiga trazer investimentos internacionais ou privados para serem usados em determinada pesquisa ou projeto científico, ficaria a entidade impossibilitada de receber e gerir tais recursos, uma vez que só poderá ocorrer a realização de despesas com base no limite estabelecido.

40. Diante disso, a equipe propõe recomendar ao MCTIC que avalie a conveniência e a oportunidade de, juntamente com o Ministério da Economia e a Casa Civil da Presidência da República, promover alterações no texto da EC 95/2016 de modo a permitir que a captação de recursos externos ou de investimentos privados pelos entes federais de CT&I não seja considerada no cálculo da limitação de despesas.

41. A SecexDesenvolvimento também não acatou esse encaminhamento, pelas mesmas razões apontadas na constatação anterior.

42. Alinho-me, também, à manifestação desta unidade especializada, considerando, ainda, que refoge à competência do TCU recomendar ao Poder Executivo a propositura de emenda constitucional. Ademais, observo que a constatação não está fundada em sólidas evidências que demonstrem dificuldade de captação e utilização dos recursos na área de CT&I.

VIII

43. A sexta constatação diz respeito à deficiência do sistema de monitoramento e avaliação dos resultados obtidos com os recursos investidos em CT&I. Argumenta-se que a deficiência do sistema de monitoramento e avaliação decorre, principalmente, da incompletude dos indicadores utilizados pelo MCTIC para avaliar os resultados da Política Nacional de CT&I tendo em vista que o conjunto de indicadores atualmente existentes na área não permite muito mais que estabelecer metas de dispêndio de recursos em relação ao PIB.

44. Propõe-se determinar ao MCTIC que institua indicadores de desempenho adequados para avaliar o resultado da Política Nacional de CT&I, bem como implemente e institucionalize mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados.

45. A SecexDesenvolvimento entende que proposta de teor semelhante já foi apreciada e tratada pelo Tribunal, sendo dispensável encaminhamento de nova determinação.

46. Alinho-me à unidade técnica. De fato, conforme o subitem 9.2 do Acórdão 1.237/2019-Plenário, de minha relatoria, o Tribunal expediu recomendação tratando da instituição de indicadores e do monitoramento dos resultados, conforme transcrevei anteriormente no item 24.

47. O tema também foi tratado no Acórdão 1.827/2017-Plenário (rel. ministro José Múcio), que apreciou Relatório Sistêmico de Fiscalização no Tema Desenvolvimento com enfoque na região Nordeste (FiscNordeste). Transcrevo excerto da deliberação:

“9.1. determinar à Casa Civil da Presidência da República que, no exercício das competências que lhes foram atribuídas pelo art. 3º da Medida Provisória 782/2017, em especial aquelas relacionadas ao exercício da coordenação e integração das ações do Governo e à avaliação e monitoramento da ação governamental:

9.1.1. em articulação com os Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Integração Nacional e com o apoio dos demais ministérios pertinentes e, quando cabível, da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, apresente, no prazo de 90 (noventa) dias, com o objetivo de sanar falhas e inconsistências que prejudicam a efetividade de ações, políticas públicas, planos e programas para a redução das desigualdades regionais, a relação de possíveis causas que acarretam ou contribuam, de forma decisiva, para a ocorrência das lacunas a seguir apontadas:

9.1.1.1. ausência de regionalização de indicadores, objetivos e metas nos programas governamentais que integram o Plano Plurianual do Governo Federal 2016-2019 e que impactam significativamente o nível de desenvolvimento das regiões brasileiras, comprometendo o estabelecimento e o monitoramento de uma estratégia consistente para redução das disparidades regionais;

(...)

9.1.1.4. ausência de um processo sistematizado de avaliação dos programas e das ações do Governo Federal na Região Nordeste, conforme preconiza a LC 125/2007;

(...)

9.1.1.6. deficiência nos sistemas de informação do governo, que não permitem que se identifique, de forma regionalizada, a destinação de recursos para os entes federados para fins de transparência, monitoramento e avaliação;” (grifo nosso)

48. Isso posto, entendo que não cabe expedição de nova determinação ou recomendação sobre a mesma matéria.

IX

49. A sétima constatação diz respeito à falta de transparência das informações relativas aos projetos financiados com recursos de CT&I e seus resultados.

50. Argumenta-se que o governo federal não dispõe de informações transparentes e acessíveis em tempo real sobre os projetos financiados com recursos de CT&I e seus resultados, tendo em vista a existência de várias bases de dados informatizadas e autônomas de instituições como o CNPq, Finep, CGEE e Sudene, em que os acessos, em geral, internos são exclusivos para funcionários e servidores, não havendo base de dados consolidada que forneça informações acerca dos projetos e seus resultados para a sociedade.

51. A equipe propõe determinar ao MCTIC que agregue ao sistema informatizado único, que está sendo desenvolvido para atendimento da determinação contida no Acórdão 1.178/2018-Plenário, informações relativas a todos os projetos financiados com recursos de CT&I em âmbito nacional, dando publicidade ao referido sistema.

52. Acerca dessa proposta, a SecexDesenvolvimento esclarece que analisará a matéria, já estando incluída no Plano Operacional auditoria nos sistemas de informação e bases de dados de CT&I; tal fiscalização poderá subsidiar com mais precisão o encaminhamento do Tribunal sobre a questão.

53. Pois bem. Mesmo reconhecendo a importância da transparência na gestão dos recursos públicos de CT&I e a pertinência da proposta apresentada pela equipe de auditoria, entendo que é mais prudente o encaminhamento da questão após a realização de fiscalização supramencionada.

Ante todo o exposto, VOTO por que o Colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto a sua deliberação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de julho de 2019.

ANA ARRAES
Relatora

ACÓRDÃO Nº 1696/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 020.297/2018-1
2. Grupo II – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidades: Instituto Nacional do Semiárido, Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico - SecexDesenvolvimento.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta auditoria integrada, coordenada pela então Secretaria de Controle Externo do Estado da Paraíba, com vistas a avaliar a coerência, a transparência e os critérios distributivos atinentes aos investimentos em ciência, tecnologia e inovação voltados para a região do semiárido brasileiro.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno, e ante as razões expostas pela relatora, em:

9.1. recomendar ao Instituto Nacional do Semiárido (Insa) que desenvolva modelo de articulação contínuo para a região do semiárido e busque intensificar o processo de articulação, comunicação e parceria com outros órgãos e entidades públicas e privadas que atuam naquela região, conforme a sua missão institucional;

9.2. dar ciência da presente deliberação ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e ao Instituto Nacional do Semiárido.

10. Ata nº 27/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 24/7/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1696-27/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Ana Arraes (Relatora), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral, em exercício