

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Exercício: 2016

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201700902

UCI Executora: SFC/DE/CGTIC - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201700902 e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06 de abril de 2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).

1. Introdução

O presente Relatório trata da Auditoria Anual de Contas – AAC, referente ao exercício de 2016, do FNDCT. Esse fundo contábil, instituído por meio do Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e regulamentado a partir da publicação da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, juntamente com o Decreto nº 6.938, de 13 de agosto de 2009, integra a estrutura do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC), tendo como objetivo o financiamento da inovação e do desenvolvimento científico e tecnológico, visando o desenvolvimento econômico e social do Brasil (art. 1º da Lei nº 11540/2007).

A Unidade de Prestação de Contas (UPC) é responsável por sete objetivos no PPA 2016-2019 relacionados à promoção da pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação em tecnologias digitais, à formação, à capacitação e fixação de recursos humanos qualificados e à promoção da inovação nas empresas que contribuem para o atingimento dos objetivos do Programa 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação.



A DN TCU nº 156/2016 relacionou, dentre outras unidades, o FNDCT para que os seus responsáveis tenham as contas de 2016 julgadas pela Corte de Contas nos parâmetros estabelecidos nesse normativo e na legislação vigente. Os critérios adotados nesse julgamento pressupõem que a boa gestão de recursos públicos não se restringe apenas à conformidade dos procedimentos adotados com a Lei, também se relacionando à eficácia, à eficiência e à efetividade das ações.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 02 de maio a 18 de novembro de 2016, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, o qual contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião assinada em 24 de novembro de 2016, entre a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Ciência e Tecnologia – CGCIT/DS/SFC e o Tribunal de Contas da União, restou definido que os conteúdos a serem analisados no presente trabalho contemplariam a avaliação: i) da conformidade das peças; ii) dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão (estes principalmente quanto aos aspectos estratégicos da UPC) e iii) indicadores instituídos, além da verificação de determinações do TCU à CGU e o atendimento pela Unidade de recomendações do Controle Interno.

Contudo, de acordo com comunicação eletrônica encaminhada pela equipe de auditoria em 10 de agosto de 2017 ao TCU, houve o ajuste do escopo anteriormente acordado para que acomodasse o aprofundamento dos aspectos estratégicos que permeiam a seleção de ações, projetos ou programas e a alocação de recursos na formação do plano de investimentos do FNDCT, incluindo a tomada de decisão por suas instâncias de governança.

Assim, além do exame das conformidades das peças e do atendimento de determinações do TCU e recomendações da CGU, os resultados apresentados neste relatório buscam refletir uma visão orientada, principalmente, para a temática de governança da gestão alocativa do FNDCT, com ênfase sobre os processos de planejamento, monitoramento e avaliação dos investimentos.



2.2 Avaliação da Conformidade das Peças

A Financiadora de Estudos e Projetos – Finep, na função de Secretaria-Executiva, elaborou o Relatório de Gestão do FNDCT e as peças complementares da Prestação de Contas 2016 que foram encaminhadas ao Tribunal de Contas da União, conforme competências estabelecidas conjuntamente no art. 7º da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, e no art. 21, inciso X, da Instrução Normativa FNDCT nº 02, 22 de dezembro de 2010. Verificou-se que o encaminhamento desse documento ao TCU ocorreu, no presente exercício, sem análise prévia e aprovação de seu Conselho Diretor, aumentando sua exposição a riscos de qualidade da informação, conforme apresentam os arts. 2º e 21 da Decisão Normativa TCU nº 154, de 19 de outubro de 2016.

De fato, o Relatório de Gestão apresentado pela Secretaria-Executiva do FNDCT continha inconsistências, tais como ausência de páginas e erros em tabelas. No Rol de Responsáveis, houve responsáveis não incluídos e falta de clareza quanto aos períodos de efetiva gestão dos membros do Conselho Diretor do FNDCT, visto que compunham essa Peça os titulares e os suplentes, na maioria dos casos com igual período de responsabilidade.

Durante a auditoria, a Finep promoveu ajustes no Relatório de Gestão e no Rol de Responsáveis. No entanto, observou-se que, para alguns responsáveis, os endereços cadastrados eram profissionais em vez de residenciais.

Observa-se que situações análogas de encaminhamento de relatórios de gestão ao TCU sem a prévia submissão ao Conselho Diretor do FNDCT também ocorreram em relação às prestações de contas de 2013 a 2015, conforme evidenciam análises documentais das atas de reuniões do CD-FNDCT, ocorridas no último trimestre dos exercícios de 2014 a 2016, ou seja, após o prazo de encaminhamento ao TCU.

2.3 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Identificou-se a manutenção, no âmbito da Secretaria-Executiva do FNDCT, sem anuência das demais instâncias de governança desse Fundo, de cerca de R\$ 650 milhões de recursos do FNDCT, dos quais R\$ 500 milhões possuem uso limitado a eventuais problemas de equalização de taxa de juros. Esses últimos decorrem da internalização pela Finep de equalização do FNDCT entre 2008 e 2010 mais os rendimentos em fundos extramercado até 2016, que não foram efetivamente utilizados na equalização dos contratos de financiamento em razão do impasse para sua utilização decorrente do princípio da anualidade e a preocupação dos gestores relacionada a retenção pela STN desses recursos quando devolvidos, não revertendo em aplicação nas finalidades do Fundo. De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), isso pode ser caracterizado como um desvio do objeto originalmente esperado.

Paralelamente, apresentou-se ao FNDCT que, no âmbito das aplicações reembolsáveis, há oportunidades de melhoria da situação financeira do Fundo. Nesse sentido, verificou-se que havia nas disponibilidades da Finep no início de 2016 um valor



superior a R\$ 600 milhões para operações de crédito, de onde se alerta para o custo de oportunidade de não realinhar o planejamento do Fundo para que outros projetos possam ser financiados, considerando os riscos associados ao remanejamento. Além disso, as condições de empréstimo do FNDCT à Finep mais vantajosas do que dela aos beneficiários finais, propiciaram apropriação de benefício creditício pela Finep decorrente de arbitragem entre Selic e TJLP no período analisado e de entesouramento de recursos, embora entendido pelos gestores como uma oportunidade de obtenção de maior remuneração por parte do Fundo.

Avaliou-se ainda questões relativas às despesas administrativas e operacionais do FNDCT. Identificou-se que o limite de 5% por ação, no âmbito das despesas operacionais, foi ultrapassado em alguns casos, implicando em ressarcimento a maior em desfavor do Fundo no valor de R\$ 1,334 milhão. Além disso, apresenta-se às instâncias de governança desse Fundo a avaliação de que a fixação dos limites anuais para sua despesa de administração, caso seguisse o exemplo da última portaria para despesas operacionais, ao ter como referência o total executado e não a dotação do Fundo, tem o potencial de trazer economia para os exercícios futuros. Entre 2008 e 2016, essa diferença de limites custou ao FNDCT, em valores atualizados pela SELIC até o final do último ano, o montante de R\$ 138 milhões. Verificou-se ainda que, no âmbito das despesas operacionais, que totalizaram cerca de R\$ 50 milhões em 2016, não houve a apreciação pelo CD-FNDCT do relacionamento delas com atividades de P&D de programações específicas do Fundo, aumentando-se o risco de alocações em finalidades diversas, em prejuízo do art. 13 da Lei nº 11.540/2007.

Por último, verificaram-se distorções nos indicadores Eficácia em relação à meta da LOA (ECLOA) e Eficiência em relação à meta na LOA (EFLOA) estabelecidos pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) no âmbito do ciclo orçamentário, como uma decorrência da definição do indicador “projeto apoiado” utilizado pelo FNDCT, que é incompleto por captar apenas os projetos executados pela Finep, desconsiderando a dinâmica de execução de suas ações – registrada inclusive no SIOP – realizada no âmbito do CNPq. Além disso, registram-se desproporcionalidades entre os valores unitários de projetos informados pelo FNDCT e o número de metas físicas propostas a partir do orçamento liberado. A partir de análise da composição da carteira de projetos/programas do FNDCT em 2015, observa-se que há um risco de que a meta de 2016 tenha sido significativamente subdimensionada no âmbito da LOA.

2.4 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

As observações dos achados relacionadas à avaliação de indicadores foram tratadas no âmbito das constatações de resultados qualitativos e quantitativos e de controle interno do FNDCT por uma questão de coesão e de coerência dos assuntos tratados.

A equipe de auditoria identificou a não implementação do Modelo Avaliação Global do FNDCT (MAG), o qual contém indicadores de resultados e impactos do Fundo. Embora a Resolução nº 4, de 02 de dezembro de 2015, o tenha aprovado, a ata da 11ª reunião do Conselho Diretor sugeriu a criação de Grupo de Trabalho com o objetivo de



"iniciar outra avaliação, diferente da apresentada". Diante das dificuldades de implementação enfrentadas pelo Fundo ao ter de coordenar suas diferentes agências de fomento para a adoção do MAG, constatou-se que não foram coletados, de forma holística, dados para avaliação das ações apoiadas pelo FNDCT, uma vez que o Modelo em discussão não foi de fato implantado.

Identifica-se que a questão dos indicadores de resultado e impacto presente no MAG necessita de maior análise, uma vez que definições de alguns de seus temas apresentam imprecisões que podem refletir de forma adversa sobre o FNDCT futuramente. É o caso de “Participação da Pesquisa na Fronteira Tecnológica” e “Participação da Pesquisa na Fronteira Científica”, os quais deixam em aberto o que seria o aspecto de “fronteira” que estaria sendo medido, podendo trazer riscos de concentração de investimentos em P&D em tecnologias que já alcançaram nível de maturidade internacional, e, portanto, não sendo suficientes para o alcance da competitividade junto a países líderes.

Cabe destacar que foi identificado como boa prática o uso pela Finep de “*rating* de inovação”, a partir de trabalho do Ipea¹, como critério para a seleção de empresas que estão aptas ao recebimento de empréstimos. Os *ratings* são obtidos a partir de indicadores de inovação que são calculados com base em fatores associados ao porte das empresas, à magnitude dos projetos, aos esforços empreendidos para inovar e aos resultados alcançados ou pretendidos com esses esforços. Observa-se, por sua estrutura, a oportunidade de emprego, com as devidas adaptações, em outras modalidades de aplicação de recursos do FNDCT, como a não reembolsável.

2.5 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Os problemas de planejamento e de avaliação no âmbito do FNDCT foram enfatizados pela equipe de auditoria. Seu documento central de planejamento anual é o Plano de Investimentos, contudo foram identificados vários problemas em sua formação, a começar pela sistemática aprovação tardia desses documentos pelo Conselho Diretor do Fundo, o qual, embora pelo Instrução Normativa nº CD-FNDCT 02/2010 tenha de realizar quatro reuniões ordinárias ao ano, vem realizando apenas uma. A de 2016 ocorre apenas em 15/12. Além disso, ressaltou-se problemas como a não reunião dos comitês gestores dos fundos setoriais, o que intensifica a concentração do processo decisório do FNDCT no âmbito do Comitê de Coordenação Executiva e conseqüentemente no âmbito do CT-Transversal, uma vez que esses colegiados, ao não se reunirem, deixam de propor projetos que podem concorrer por recursos. Discutiu-se ainda a ausência das despesas operacionais do Fundo nos Planos de Investimento, impedindo assim que elas sejam validadas pelas suas diferentes instâncias de governança. Destaca-se que um dos riscos identificados pela equipe de auditoria neste relatório é que essas despesas sejam realizadas sem alinhamento a atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico de programações específicas do Fundo, conforme preconiza a Lei 11.540/2007.

¹ http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5793/1/NT_n13_Indices-compostos-inovacao_Diset_2013-jul.pdf



Quanto à efetividade de suas programas e projetos, identifica-se que o principal método de avaliação do Fundo – avaliação por especialistas - não tem critérios objetivos definidos nas diferentes carteiras de investimento do FNDCT. Além disso, não foram encontradas evidências de utilização sistemáticas de avaliações de impacto ou análises prospectivas de longo prazo para a tomada de decisão, o que traz ao Fundo o aumento da fragilização do seu portfólio diante de grandes questões futuras já tratadas por outros sistemas nacionais de inovação (a parte da análise prospectiva) e diante de questões atuais (a parte avaliativa) – resultando aumento dos riscos de perda de competitividade do Brasil frente a outros países (pois essas práticas são padrões em outros países como Coréia do Sul, Reino Unido, Canadá, Irlanda, entre outros), limitação dos efeitos positivos dos investimentos em inovação e perda de credibilidade junto a partes interessadas chaves para o tratamento de CT&I como elemento central de uma política de desenvolvimento para o país.

Por último, enfatizou-se o efeito negativo que o problema dos reduzidos limites financeiros e orçamentários disponibilizados anualmente ao Fundo diante de sua arrecadação tem trazido ao fomento de suas atividades. Considera-se que, embora necessários contínuos esforços do FNDCT para a resolução do problema, também seja o momento de envolver de forma mais intensa nas discussões sobre o planejamento orçamentário-financeiro do Fundo de longo prazo tanto a STN/MF e a SOF/MP. Tanto para apresentá-las as expectativas do Fundo, quanto para coletar desses órgãos suas expectativas em relação ao FNDCT para que conjuntamente possam chegar a uma solução satisfatória para a solução descrita neste relatório. Entretanto, a equipe de auditoria ressalta que ainda que o Fundo não tivesse esse problema de sustentação, teria problemas de priorização, avaliação, monitoramento – tanto quanto à implementação, quanto à efetividade dos seus apoios – que à médio-longo prazo poderiam compromê-lo com outras questões relacionadas à captação de recursos. Recomenda-se atenção a essas questões para que agregue as partes interessadas necessárias à sua estratégia de estabilização de investimentos em CT&I.

2.6 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Verificou-se, por meio de análise das atas de reunião e de consultas junto à Finep, que, embora a Empresa realize um acompanhamento das recomendações da CGU por meio do Sistema Monitor, faltam controles internos que assegurem ao Conselho Diretor do FNDCT o acompanhamento dos estágios de implementação das proposições mais significantes emitidas por este Órgão de Controle Interno.

Tal fato contraria o art. 7º da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, à medida que deixa aspectos da função de controle sobre recursos do FNDCT sem a devida comunicação a partes estratégicas interessadas, conforme previsto no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Quanto à pendência de recomendações, existem sete recomendações que estão em monitoramento pela CGU, dentro do prazo de atendimento.



Dentre as que impactam a gestão do FNDCT, destaca-se recomendação à Finep, na qualidade de Secretaria-Executiva do Fundo, para adotar medidas efetivas que permitam exercer sua função de concedente de recursos públicos, condizente com o volume de transferências voluntárias que executa anualmente. Essa recomendação decorreu do fato de a Finep apresentar morosidade excessiva quanto à manifestação conclusiva sobre as prestações de contas finais de convênios.

Ocorre que a implementação da referida recomendação pode ser impactada pela determinação do TCU presente no Acórdão nº 3.235/2017 – 2ª Câmara – TCU, decorrente do julgamento das contas 2014, tendo em vista que todas as recomendações relacionadas aos convênios aprovados com base na Resolução CD-FNDCT nº 02/2014 devem ser reanalisadas.

2.7 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Esta avaliação refere-se à verificação do atendimento pelo FNDCT das determinações e recomendações contidas em acórdãos editados pelo TCU nos exercícios de 2014 a 2016 e que possuem determinação específica para acompanhamento por parte deste Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Entretanto, não houve acórdão que se enquadrasse nesses critérios.

Em função do escopo da auditoria, verificou-se que não houve continuidade na implementação do Modelo de Avaliação Global e na atualização dos dados do portal específico do FNDCT, os quais foram assuntos tratados nos acórdãos TCU nº 3440/2013 e 2972/2006, ambos do Plenário.

2. 7 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

3. Conclusão

Diante das mudanças trazidas pela Emenda Constitucional nº 95/2016 (Teto de Gastos), aumenta-se a importância da priorização dos investimentos e da demonstração dos seus retornos junto às principais partes interessadas, entre elas, aquelas responsáveis pelo planejamento dos recursos orçamentário-financeiros. A equipe de auditoria verificou que essa é uma dificuldade chave no âmbito do FNDCT. Um problema não apenas restrito ao exercício de 2016, mas que esteve associado à gestão do fundo, pelo menos, desde 2008. Em face das constatações apresentadas, busca-se motivar discussões aptas a



construir soluções efetivas para esse problema histórico, com acompanhamento pela CGU.

Paralelamente, ao mesmo tempo em que as restrições fiscais são inegáveis e impactam projetos e programas de CT&I, a equipe de auditoria identifica práticas de gestão, principalmente junto à sua Secretaria-Executiva, que se não poderiam trazer uma economia direta de recursos do fundo por simples ação do Conselho Diretor do FNDCT, poderiam ser utilizadas como proposições para redesenho de seus mecanismos, inclusive para realinhamento com boas práticas já existentes em outros fundos contábeis da Administração Pública Federal.

De forma geral, o presente trabalho inicia uma abordagem voltada para a Governança do FNDCT abordando suas decisões alocativas. As soluções identificadas junto às instâncias decisórias serão acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente dessa Unidade, sendo sugerido que novos trabalhos, complementares ao apresentado neste Relatório, sejam realizados para formação de uma visão mais abrangente.

Assim, tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, ressaltando que os servidores listados a seguir que não tiveram suas assinaturas apostas neste relatório não estavam presentes, quando da geração deste documento, por motivo previsto legal mente. No entanto, atuaram efetivamente como membros da equipe responsável pela ação de controle.

Brasília, 20 de dezembro de 2017

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral



1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Resultados Quantitativos e Qualitativos do FNDCT

Fato

Constitui o objetivo do presente item avaliar os resultados quantitativos e qualitativos das ações orçamentárias sob responsabilidade do FNDCT visando aferir o grau de atingimento das metas físicas previstas na LOA.

Para tanto, a equipe de auditoria realizou procedimentos de exame na execução orçamentária e financeira do FNDCT, obtendo os seguintes resultados:

I - Incompatibilidade entre os valores de metas físicas alcançados pelo FNDCT e a capacidade de alcance a partir da LOA e da sua carteira de projetos

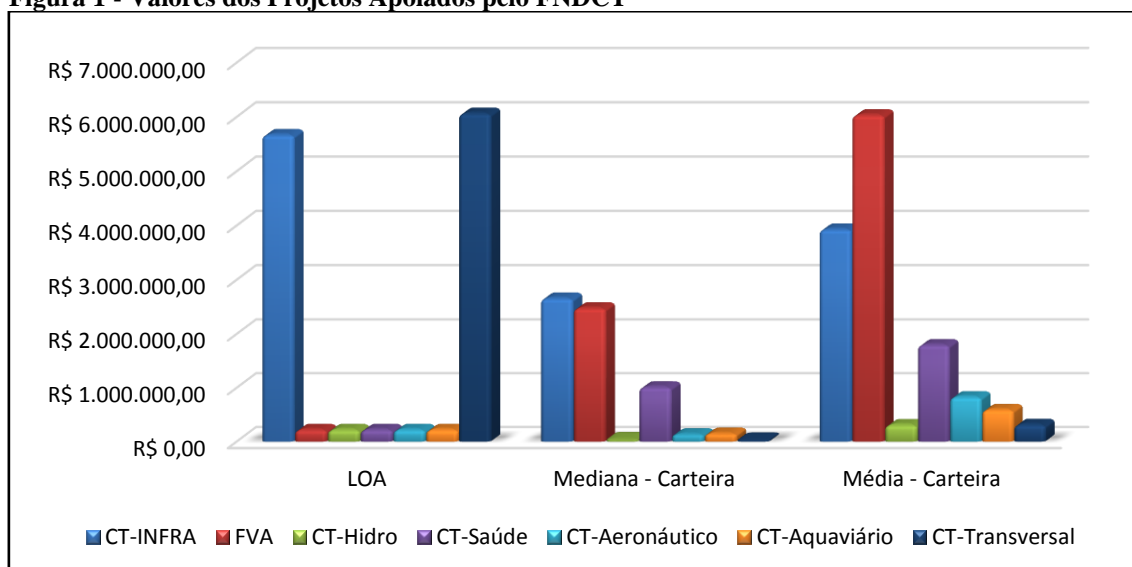
Foram verificadas incompatibilidades entre as metas físicas realizadas pelo FNDCT, nas ações orçamentárias que utilizam a métrica “projetos apoiados”, e as metas físicas estimadas tanto a partir dos valores unitários de projetos informados no âmbito da LOA 2016 (a exemplo da alocação de R\$ 218.798,00 para cinco dos fundos setoriais analisados) quanto a partir de estatísticas como mediana e média extraídas da carteira de projetos existentes nos respectivos portfólios em 2015.

Particularmente à estimativa de R\$ 218.798,00, informada pelo FNDCT como suficiente para apoiar um único projeto, a quantidade de meta física efetivamente realizada pelas Ações 2113, 2997, 4053 e 8563 fica abaixo do estipulado, resultando em uma diferença de 82%, 98%, 90% e 40%, respectivamente, para o valor esperado a partir da estimativa inicial do FNDCT.

Ressalta-se que, de acordo com a Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015 (LDO 2016), a meta física deve ser estabelecida em função do custo de cada unidade do produto e do montante dos recursos alocados. Daí a importância de um processo de orçamentação e estimativa eficaz. A distorção sobre essas estimativas cresce à medida que a definição incompleta da métrica “projetos apoiados”, a qual, embora direcione o foco sobre o FNDCT, captura eventos apenas relativos à Finep, em desconformidade com a Instrução Normativa CD-FNDCT nº 02, de 22 de dezembro de 2010, que lista como agências executoras tanto a Finep como o CNPq, conforme foi confirmado junto à equipe de auditoria.



Figura 1 - Valores dos Projetos Apoiados pelo FNDCT



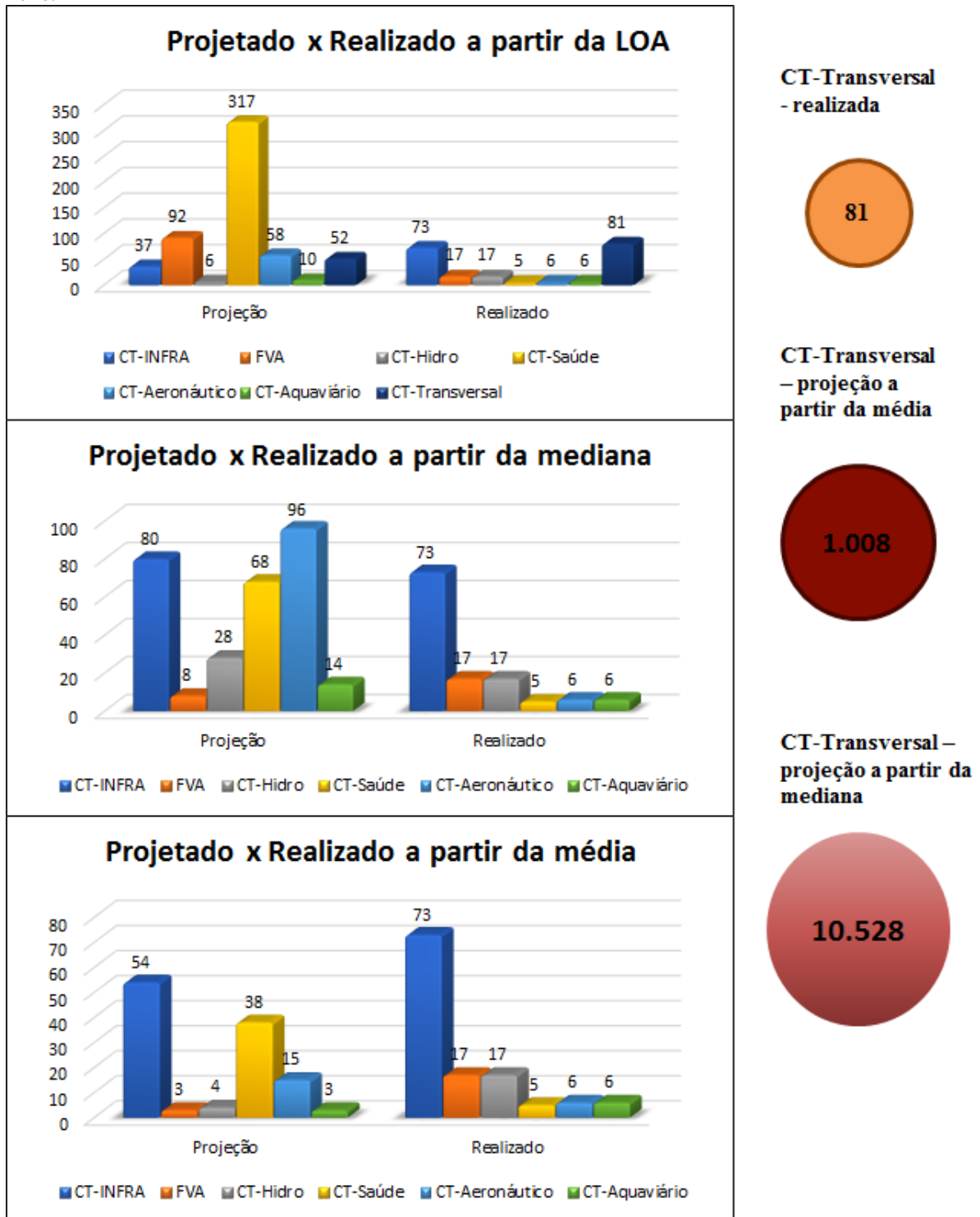
Fonte: Base de projetos do FNDCT encaminhada à equipe de auditoria pelo MCTIC

Essa incompletude na captura dos projetos de apoio do FNDCT, cujas execuções centralizada e descentralizada estão registradas no âmbito do SIOP, reflete-se de forma mais impactante sobre a Ação Transversal. Tomando-se como referência a média ou a mediana dos projetos presentes em sua carteira (valor do apoio a esses projetos), observa-se um valor esperado muito além do valor realizado em 2016 pelo Fundo. Com efeito, um indicador da real amplitude dessa ação orçamentária (2014) pode ser consultado a partir do Portal da Transparência, em que é possível contabilizar para o exercício em questão 20.600 favorecidos.

A Figura 2 apresenta os valores projetados por Fundo Setorial, dividindo-se a despesa empenhada em cada Fundo pelo valor inicialmente alocado para apoio de um único projeto na LOA. Os valores referentes a mediana foram calculados a partir da despesa empenha dividida pela mediana dos projetos dentro da carteira do Fundo. Esse mesmo procedimento foi utilizado para cálculo da média dos valores dos projetos Além disso, destaque especial foi dado aos projetos alocados na ação transversal, tendo em vista a quantidade de projetos apoiados nessa ação.



Figura 2 - Gráficos com análises sobre estimativas de apoio para ações orçamentárias do FNDCT em 2016.



Fonte: LOA 2016, SIOP e Base de projetos do FNDCT encaminhada à equipe de auditoria pelo MCTIC

A partir dessa discussão, é possível concluir que há um efeito sobre a transparência da amplitude do fomento do FNDCT, a qual não apenas prejudica o acompanhamento anual de suas ações, mas também pode vir a impactar negativamente, de forma equivocada, sua imagem junto a partes relevantes interessadas, visto que sua capacidade de apoio está além dos números registrados anualmente na LOA e no SIOP. Particularmente quanto a problemas da definição da métrica “projetos apoiados”, torna-



se importante abordar os desdobramentos sobre os indicadores EFLOA e ECLOA estabelecidos pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

II - Distorção dos indicadores EFLOA e ECLOA a partir do uso da métrica de "projetos apoiados"

Os indicadores EFLOA (Eficiência em relação à meta na LOA) e ECLOA (Eficácia em relação à meta da LOA) são funções da meta física utilizada para a ação orçamentária em questão. No caso em discussão, as ações orçamentárias utilizaram a métrica “projetos apoiados”. Inicialmente todas as ações analisadas, com exceção das correspondentes ao CT-Infra e CT-Transversal, fizeram a previsão de atingimento de apenas uma única meta física no valor de R\$ 218.798,00. No entanto, houve remanejamento desse valor sem adequação da meta física, gerando valores de EFLOA e ECLOA não correspondentes à realidade do exercício. Ressalta-se que um dos papéis da Unidade Orçamentária, no caso o FNDCT, registrado no documento de acompanhamento orçamentário do SIOP, é o de inserção de informações nesse Sistema, quando não for realizado pelo órgão setorial.

Paralelamente, dois outros problemas contribuíram para distorções desses indicadores: o primeiro é que a definição de projeto apoiado não traz consigo o conceito de “percentual mínimo do apoio”. Esse conceito torna-se importante pois, com repasses muito baixos, não se torna possível para um determinado projeto realizar suas ações. Entretanto, diante das definições apresentadas à equipe de auditoria, não há impedimento para que qualquer percentual de aporte seja concedido e ao mesmo tempo seja contabilizado como acréscimo à meta física, o que poderia gerar, em situação extrema, um alcance de metas do Fundo (ou de um subconjunto de suas ações orçamentárias), sem conceder aos seus projetos apoiados condições de alcance de suas metas.

Outra questão é sobre as priorizações realizadas pelo FNDCT ao longo dos últimos anos. Nesse caso, ao definir tetos de desembolso para projetos apoiados (operações ainda por contratar e já contratadas), há uma situação ainda que não análoga à anterior, resultando em diminuição do potencial dos projetos em alcançar suas metas, embora contabilizando integralmente um acréscimo à meta física do exercício estabelecida no âmbito da ação orçamentária devida. Mais uma vez, projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação têm seus cronogramas físico-financeiro penalizados pelo aspecto orçamentário, mas no âmbito do Fundo isso é contabilizado como pleno apoio.

Embora se reconheça o desafio imposto à Gestão do FNDCT pela heterogeneidade do apoio previsto no art. 11 da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, o que por si só tornaria muito complexo reunir em uma única métrica o produtos substancialmente distintos, identifica-se que há oportunidades de melhorias tanto no ambiente de controle interno da Secretaria-Executiva do Fundo, a qual pelo art. 7º da referida Lei deveria ter feito tempestivamente os remanejamentos das metas físicas, quanto nas definições de percentual mínimo aportado, o qual pode considerar, por exemplo, os projetos que se beneficiem de liberação parcial, não dependendo de liberação integral.

III - Execução de despesas nas ações 4185 e 4949 com meta física com percentual de 0%. Recursos não foram utilizados para pagamentos de projetos



Em relação às Ações 4185 e 4949, foram liquidadas em 2016 despesas no valor total de R\$ 4.065.380,91 no âmbito dessas ações, todavia a meta física permaneceu com percentual de execução igual a 0%. Uma parte das despesas liquidadas foi destinada ao pagamento de despesas operacionais e taxa de administração da Finep, enquanto a outra parte foi descentralizada ao CNPq para pagamento de bolsas e apoio a projetos, conforme detalhado em ponto específico desse Relatório.

Cabe ressaltar que os recursos descentralizados ao CNPq não foram contabilizados como projeto apoiado no âmbito das respectivas ações do FNDCT, prejudicando a transparência quanto a totalidade de projetos apoiados com recursos do Fundo.

Causa

Quanto à questão de **Incompatibilidade entre os valores de metas físicas alcançados pelo FNDCT e a capacidade de alcance a partir da LOA e da sua carteira de projetos**, entre as causas observadas pela equipe de auditoria verificou-se que a métrica "projetos apoiados" não inclui projetos realizados no âmbito do CNPq, não retratando a totalidade dos projetos apoiados pelo FNDCT. Esse fator, em grande parte, ainda implica a distorção observada entre as estimativas de metas físicas apresentadas pelo FNDCT e a quantidade de projetos apoiados registrada entre as evidências coletadas pela equipe de auditoria.

Por fim, quanto ao Item **Distorção dos indicadores EFLOA e ECLOA a partir do uso da métrica de "projetos apoiados"** foi verificada falha na estrutura de controle interno da Finep ao não verificar o registro das metas físicas do FNDCT no SIOP, gerando distorção nos indicadores de EFLOA e ECLOA após os remanejamentos realizados entre as ações orçamentárias do Fundo.

Manifestação da Unidade Examinada

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, ocorrida em 05/12/2017, o MCTIC encaminhou manifestação, por meio da Nota Técnica nº 28581/2017/SEI-MCTIC, assim como a Finep. Relatamos os principais pontos dessa manifestação a seguir:

Em relação ao **item I - Incompatibilidade entre os valores de metas físicas alcançados pelo FNDCT e a capacidade de alcance a partir da LOA e da sua carteira de projetos**, o MCTIC informou que essa questão será corrigida com a alteração do processo interno, conforme as revisões que ocorrem ao longo do exercício, por ocasião das disponibilidades orçamentárias e eventuais remanejamentos. Relatou, ainda, que os parâmetros que compõem o EFLOA e o ECLOA serão rediscutidos por uma lógica sistêmica ao longo da implementação do Modelo de Avaliação Global, em fase de revisão, de tal forma a torná-los mais claros e relevantes. Por último, ressaltou que a responsabilidade pelo preenchimento do SIOP é da FINEP, enquanto Secretaria Executiva do FNDCT, e que o MCTIC acompanhará as etapas futuras de discussões e definições, com a participação do CNPq.

Ainda no âmbito do **Item I**, a Finep informou que o processo de elaboração da PLOA 2016 foi marcado pela redução do limite orçamentário do FNDCT, sendo necessária a realização de alterações na LOA 2016 por meio de créditos suplementares



por remanejamento com o objetivo de atender compromissos firmados em anos anteriores e as prioridades do Plano de Investimento, essas alterações corresponderam a cerca de 24% do orçamento autorizado.

Assim, ainda de acordo com a Finep, a relação “R\$ / projeto apoiado” efetiva ao final do exercício foi superior ao da LOA 2016 inicial, como demonstrado abaixo.

| Ações | Meta Física Inicial | Meta Física Realizada | LOA 2016 Inicial | LOA 2016 em 31/12/2016 | LOA 2016 em 31/12/2016 R\$/projeto apoiado |
|--------------|---------------------|-----------------------|------------------|------------------------|--|
| 2113 - FVA | 1 | 17 | 218.798,00 | 20.154.809,00 | 1.185.577,00 |
| 2997 – Saúde | 1 | 19 | 218.798,00 | 25.518.774,00 | 1.343.093,37 |
| 4053 – Aero | 1 | 6 | 218.798,00 | 12.777.748,00 | 2.129.624,67 |
| 8563 - Aqua | 1 | 6 | 218.798,00 | 2.081.199,00 | 346.866,50 |

Ressaltou que as metas físicas são totalmente aderentes ao objeto do Fundo. E acrescentou as seguintes informações:

“Um projeto apoiado de pesquisa ou desenvolvimento tecnológico não pode ser confundido com um produto ou serviço padronizável. O orçamento de cada projeto leva em consideração a complexidade do tema, as equipes envolvidas, a infraestrutura necessária e tantos outros elementos intangíveis de difícil parametrização. Os projetos contratados, em sua grande maioria, são projetos selecionados no âmbito de chamadas públicas que conta com equipes de especialistas para avaliar aspectos técnicos e orçamentários das propostas.”

Quanto à Ação Transversal, os projetos não reembolsáveis apoiados pela Finep contemplam bolsas de desenvolvimento científico operadas pelo CNPq. Parte dos recursos do FNDCT são descentralizados para o CNPq por meio de Termos de Execução Descentralizada que além de repassar recursos para bolsas associadas a projetos de instituições apoiadas pela Finep, incluem repasses para apoio ao Edital Universal do CNPq, que promove uma distribuição de apoio a projetos individuais a cerca de 5.000 pesquisadores. Assim, não se trata de não contabilizar o apoio dado, mas de refletir nas metas físicas os principais objetos efetivos da aplicação dos recursos do Fundo.

“[...] a métrica utilizada de “projeto apoiado” se concentra nos projetos estruturantes de maior porte e valor, e relevantes para a ação orçamentária do FNDCT. Essa forma de contabilização se fragilizou com o forte contingenciamento de recursos do FNDCT nos últimos anos.”

“A Secretaria Executiva do FNDCT pretende no próximo exercício colocar o assunto em discussão com os parceiros MCTIC e CNPq visando aperfeiçoar o processo de contabilização de metas físicas para o FNDCT.”

Quanto ao item **II - Distorção dos indicadores EFLOA e ECLOA a partir do uso da métrica de "projetos apoiados"**, o MCTIC reconheceu a necessidade de alteração do processo de definição de metas e indicadores, *“bem como entende-se que os parâmetros que compõem o EFLOA e o ECLOA serão rediscutidos sob uma lógica sistêmica ao longo da implementação do MAG de tal forma a torná-lo mais claros e relevantes para contribuir na avaliação das ações.”*

Em relação a esse item, a Finep informou que as melhorias apontadas pela CGU já estão sendo buscadas pela Secretaria Executiva do FNDCT ao longo dos anos e



pretende no próximo exercício colocar o assunto em discussão com o MCTIC e CNPq visando aperfeiçoar o processo de contabilização de metas físicas para o FNDCT.

Em relação ao processo de revisão das metas ao longo do exercício, a Finep informou que essa possibilidade é recente e que, por falta de tempo e incompatibilidade da janela de alteração com as janelas de remanejamento do orçamento, nunca foi utilizada.

A Finep esclareceu que adota critérios de *percentual mínimo do apoio* nas fases de análise, aprovação e acompanhamento de projetos da seguinte forma:

- *Os cronogramas de desembolso dos projetos são definidos de acordo com a natureza e a metodologia dos projetos, refletidas nos cronogramas físicos de desenvolvimento dos projetos;*

- *A liberação da primeira parcela é feita após a contratação mediante atendimento às condicionantes eventualmente estabelecidas no instrumento contratual firmado, sendo as demais parcelas liberadas em função da comprovação da execução física e orçamentária do projeto;*

- *A eventual redução do valor das parcelas pode ser motivada pela própria dinâmica do projeto ou pela disponibilidade orçamentária/financeira do Fundo;*

- *Quando é o caso de indisponibilidade de recursos, são realizadas consultas aos coordenadores dos projetos das ICTs sobre “o valor mínimo” necessário para continuidade do projeto;*

- *Com uma carteira de mais de 900 convênios ativos (dentro do prazo de execução), compatibilizar cronogramas de desembolso dos projetos com cronograma de desembolsos do orçamento federal e a dinâmica de execução dos projetos é uma tarefa extremamente complexa.*

Análise do Controle Interno

Conforme indicado na manifestação da unidade, verifica-se que tanto o MCTIC quanto a Finep reconhecem a necessidade de aperfeiçoamento do processo de mensuração das metas físicas informadas na LOA, bem como em relação aos indicadores de EFLOA e ECLOA.

Com relação às informações apresentadas pela Finep, impende sublinhar que, embora a relação “R\$ / projeto apoiado” efetiva ao final do exercício tenha superado a estimativa inicial da LOA 2016, o processo de alocação de recursos entre as ações orçamentárias do FNDCT considerados como suficientes para atingimento da meta física informada não foi estabelecido em função do custo de cada unidade de projeto realizado, segundo diretriz presente na LDO, gerando distorções nos valores alocados conforme apontado inicialmente pela equipe de auditoria.

De acordo com a Finep, a métrica “projeto apoiado” se concentra nos projetos estruturantes de maior porte e valor, relevantes para a ação orçamentária do FNDCT. Conforme apontado no fato, o indicador de meta física não captura todos os projetos apoiados com recursos do FNDCT, devido a sua incompletude, apenas as ações não reembolsáveis apoiadas pela Finep são contabilizadas, restando fragmentada a informação decorrente do apoio, uma vez que os recursos descentralizados ao CNPq não são computados, prejudicando a transparência quanto à real capacidade de apoio do FNDCT.

Quanto à distorção verificada nos indicadores EFLOA e ECLOA, a Finep reconheceu a ausência de registro de informações atualizadas sobre o acompanhamento das metas físicas do FNDCT no SIOP. Diante do remanejamento de recursos



orçamentários entre as ações ao longo do ano, não foi possível rever as metas previstas inicialmente na LOA, levando aos altos índices de eficácia e eficiência calculados.

Por último, a Finep apresentou esclarecimentos sobre os critérios adotados em relação ao *percentual mínimo do apoio* nas fases de análise, aprovação e acompanhamento. No entanto, as informações apresentadas não desconstituem o resultado de que qualquer valor aportado no projeto é contabilizado como acréscimo à meta física, apesar da diminuição do potencial dos projetos em atingir suas metas. Diante dessa situação, verificou-se que, mesmo com a restrição orçamentária que atingiu o FNDCT, houve uma elevação dos indicadores de EFLOA e ECLOA resultante do parcelamento de valores a receber, gerando as distorções apresentadas.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o Comitê de Coordenação Executiva estabeleça procedimento de controle para assegurar que a mensuração do apoio aos projetos do FNDCT abrangerá a totalidade dos empreendimentos realizados pelas agências de fomento do Fundo e considerará parâmetros mínimos em sua formulação, como a contabilização do apoio somente a partir de um determinado valor, de acordo com as características da linha de projeto apoiado, a fim de observar a característica de indivisibilidade dos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, conforme decorre de competência estabelecida na Instrução Normativa CD-FNDCT nº 02/2010, art. 16, inciso X.

Recomendação 2: Que o Comitê de Coordenação Executiva estabeleça procedimento de controle que assegure que as estimativas apresentadas para metas físicas na proposta de Lei Orçamentária Anual do FNDCT sejam estabelecidas em função dos seus custos e dos montantes de recursos alocados, conforme decorre de competência estabelecida na Instrução Normativa CD-FNDCT nº 02/2010, art. 16, inciso I.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Desvio do objeto da ação de equalização da Finep ao manter um lastro de equalização sem emprego integral nesta finalidade

Fato

Até o exercício de 2009, a Finep adotava como prática a antecipação, a valor presente, do fluxo total de recursos devidos em função da equalização de taxas de juros dos empréstimos concedidos com recursos próprios ou do FNDCT. Este procedimento implicava na formação de reservas financeiras na Empresa, registradas como passivo a longo prazo e apropriados como receita de equalização pela Finep no transcurso da operação de crédito.

Tal procedimento foi interrompido em função de determinação do Tribunal de Contas da União no Acórdão 3.081/2008, que questionou a legalidade do procedimento e apontou inclusive a transferência de recursos à Finep em valores superiores ao fluxo de equalizações devidas pelos contratos firmados no exercício, como em 2004.

Após a determinação do TCU, a Finep manteve o montante aplicado de R\$ 193,6 milhões em 2008, apropriando os rendimentos no Passivo a título de “Lastro de recursos



para Equalização”, mas, contrariamente ao que se poderia esperar, utilizou-os apenas em situação de atraso na execução financeira do FNDCT, antecipando a execução financeira dos valores registrados em restos a pagar e recompondo-a na medida em que estes últimos eram pagos. Ao final do exercício de 2016, este montante alcançou cerca de R\$ 500 milhões, valor superior ao total recebido pela Finep a título de equalização por toda sua carteira.

Desde 2009, portanto, a Finep tem realizado a cobrança em duplicidade de recursos a título de equalização de taxas de juros referente a contratos cujo fluxo de equalizações já havia sido executado, não apropriando tais valores do montante acumulado a título de lastro.

Tal dinâmica configura-se potencialmente como um conjunto de falhas, a saber:

- Desvio de finalidade da ação de equalização de juros, quando destinados à recomposição do lastro;
- Duplicidade de pagamentos, quando da cobrança de equalização de juros referentes à contratos já antecipados;

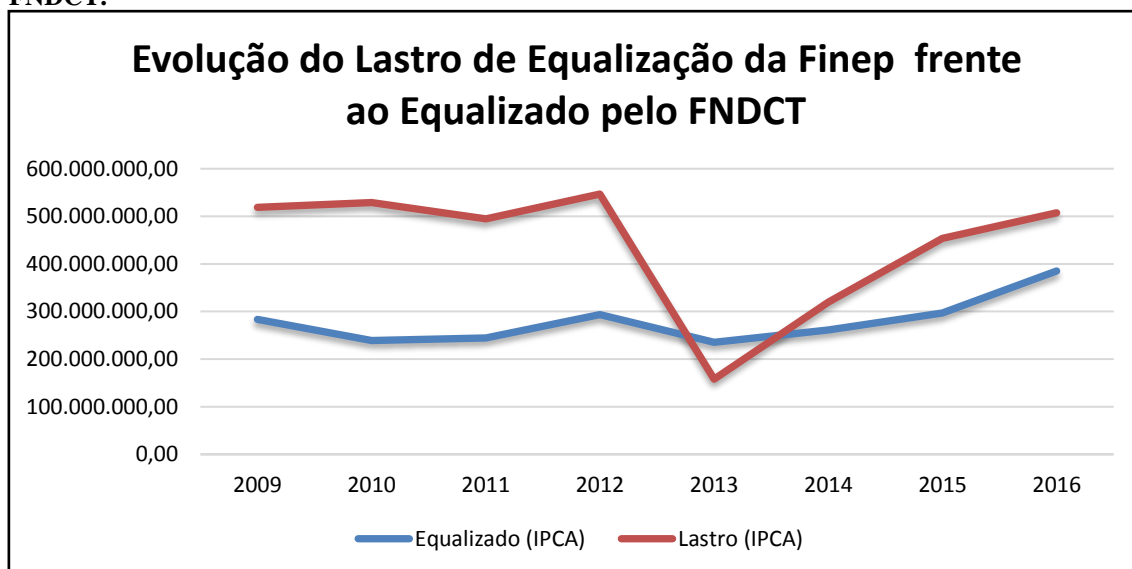
Mais ainda, tal dinâmica é potencialmente lesiva ao erário, visto que o rendimento das disponibilidades da conta única é sistematicamente superior ao obtido pela Finep em aplicações em fundos extramercado.

Verifica-se, a partir de análise das demonstrações contábeis da Finep e de consultas a essa Empresa e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que é mantido pela Secretaria-Executiva do FNDCT um montante, atualizado até o final de 2016, de cerca de R\$ 500 milhões, acumulado a partir do adiantamento de recursos de equalização, até o ano de 2009, pelo Fundo, e seus respectivos rendimentos em fundos extramercado, sendo utilizado, entre 2009 e 2016, apenas como contingências em ocasiões de insuficiência ou atraso de recursos por parte do FNDCT, caracterizando não apenas prejuízo ao Princípio da Unidade de Tesouraria, presente no art. 56 da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, mas também caracterizando desvio de objeto em relação à ação de equalização do FNDCT, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), uma vez que a maior parte dos recursos desse lastro está sendo utilizado para uma reserva de equalização, não para a equalização em si.

Salienta-se que, em 2013, a STN chegou a realizar o recolhimento de R\$ 300 milhões desse montante (valores da época), não apenas sob a alegação de prejuízo ao Princípio da Unidade de Tesouraria, já citado, mas também enumerando um conjunto de desconformidades à Finep, entre as quais, o art. 164 da Constituição Federal de 1988, o qual demanda que recursos da União estejam depositados no Banco Central do Brasil e o art. 1º da Medida Provisória nº 2.170-36, de 23 de agosto de 2001, o qual reforça o Princípio da Unidade de Caixa da União. A devolução desses valores foi condicionada, formalmente em comunicação da STN a essa Empresa, ao emprego dos recursos para equalização. Em 2014 e 2015, tais recursos foram restituídos à Finep para ser equalizados, mas continuaram a ser mantidos como contingências. A Figura 3, mostra a evolução dos pagamentos totais realizados pelo FNDCT no âmbito dessa ação e a evolução dessa contingência mantida pela Finep.



Figura 3 - Evolução dos recursos do lastro de equalização da Finep frente à equalização anual do FNDCT.



Fonte: Finep e SIGA BRASIL

A Figura 3 mostra ainda que de 2009 a 2016, com exceção do ano de 2013 em que os recursos foram recolhidos pela STN, a Finep sempre teve condições de economizar recursos do FNDCT pelo emprego dos recursos do lastro na finalidade que é atribuída. Ressalta-se que foi argumentado junto à equipe de auditoria que a situação do Fundo levou, por exemplo, Comitês Gestores de Fundos Setoriais a não se reunirem nos últimos exercícios. Essa economia poderia ter contribuído para a retomada do planejamento dessas ações.

Sobre o papel de contingência desse montante, ainda que este estivesse entre os fins da ação de equalização do FNDCT, examinou-se, por meio de consultas aos gestores e por meio da análise dos últimos três exercícios, a questão do tamanho adequado de uma reserva para o Fundo. Entre 2014 e 2016, desse lastro de R\$ 500 milhões, utilizou-se, em média, R\$ 20 milhões, cerca de 4% desse total. Esse fato, aliado à insuficiência de argumento técnico da Finep para justificar a adequação da extensão desses recursos mantidos em suas disponibilidades, faz com que, pelo art. 2º da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, possa se afirmar que os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade não estejam sendo observados em sua totalidade.

Como colocado acima, em 2013 parte desses recursos foram recolhidos à STN e tiveram sua devolução condicionada à aplicação em equalização. De fato, as ordens bancárias que restituíram esses valores à Finep vêm com a previsão do período em que esses valores deveriam ser equalizados. No entanto, os recursos continuaram a ser mantidos como contingências, caracterizando as mesmas desconformidades que a Secretaria do Tesouro Nacional já havia notificado essa Empresa anteriormente. Aliado ao fato de que nas apresentações, entre 2014 e 2016, ao Conselho Diretor do FNDCT, não é encontrada menção a esse problema, tampouco nas atas de reunião desse Colegiado, pode-se entender que uma das causas do fato em discussão encontra-se na ausência de prestação de contas da Finep sobre esse assunto, contrariando assim o art. 9º, inciso VI, da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007.



Causa

Entendimento da Finep de que cabe um juízo de conveniência e oportunidade quanto ao momento de devolução dos recursos ao FNDCT;

Prestação de contas da Finep ao CD-FNDCT sem envolver discussões sobre as reservas para equalização e sobre a reserva para fundos de investimentos;

Política de retenção das receitas de fontes vinculadas ao FNDCT.

Manifestação da Unidade Examinada

A Finep encaminhou manifestação à equipe de auditoria, a qual, pela sua extensão, sintetizamos, a seguir, os principais argumentos:

- I. sobre o Acórdão 3.081/2008 Plenário TCU:
 - a. a Finep coloca que a suspensão imediata da internalização de recursos do FNDCT, nos termos determinados pelo Tribunal, foi atendida por essa Empresa. Enfatiza ainda que um aparente entendimento do TCU acerca de que a prática de internalizar recursos do FNDCT, na prática, traria benefícios financeiros ao Fundo;
 - b. ainda sobre a análise do Tribunal de Contas da União, ressalta que não houve o entendimento, à época, sobre ocorrência de “desvio de objeto” na realização da internalização analisada.
- II. sobre o “desvio de objeto”:
 - a. a Finep posiciona-se no sentido de que os recursos presentes em seu lastro de equalização não foram utilizados, que nenhum novo recurso proveniente da ação de equalização foi adicionado ao saldo e que o valor cresceu apenas por conta dos rendimentos. Prossegue sua manifestação concluindo que, uma vez que o saldo não foi utilizado, não há como afirmar que houve desvio de finalidade ou de objeto;
 - b. sobre usos dessa reserva de valor, manifesta-se a Finep acerca de ter apenas “cogitado” o uso do lastro em casos de insuficiência orçamentária;
 - c. registra que não houve a intenção de que esta reserva perseguisse algum valor ótimo;
 - d. traz ainda que não se pode argumentar “desvio de objeto” porque o Ministério da Fazenda e a SEST/MP têm conhecimento sobre a situação;
 - e. por último, ressalta que o que está sendo considerado como “utilização” e “recomposição” do saldo, na verdade, “compõem classificação gerencial do caixa da empresa, e não constituem, de fato, transações entre as partes”. Termina esta parte de sua análise concluindo que essa classificação gerencial não gera impactos patrimoniais nem para a Finep, nem para o FNDCT.
- III. Sobre duplicidades de pagamento de equalizações:
 - a. a Finep apresenta posicionamento sobre a não ocorrência de duplicidade de pagamentos, visto que “na metodologia utilizada até a emissão do acórdão, a internalização era feita pelos valores da carteira consolidada, e não para contratos individuais e que caso fosse aplicada para contratos individuais, na hipótese de um contrato ser cancelado, implicaria devolução dos recursos internalizados ao FNDCT e que para evitar tal desperdício, o cálculo era efetuado pelo consolidado da carteira”;



- b. ressalta que somente a interrupção da internalização que a cobrança passou a ser feita contrato a contrato.
- IV. Sobre a devolução de recursos ao FNDCT:
- a. a Finep informa que estuda a forma pela qual pode realizar a devolução desses recursos ao FNDCT. Informa que já formalizou proposta perante o MCTIC, em relação a recursos investidos em fundos de investimento, a qual apresenta manifestação favorável da SOF, aguardando posicionamento definitivo da AGU.
- b. informa que decidiu iniciar um piloto sobre a devolução de recursos ao FNDCT com aqueles presentes em fundos de investimento e não com os de equalização, pois aqueles sofrem constantes contingenciamentos orçamentários e estes não.
- c. ressalta que desde 2014 com a devolução de parte dos recursos do lastro pela STN tem realizado estudos sobre a devolução do montante dessa reserva ao FNDCT;
- d. apresenta ainda sua visão sobre a dificuldade para a devolução dos recursos:

A maior dificuldade para utilização destes recursos em ações do Fundo, está no atual quadro de contingenciamento de recursos arrecadados pelo FNDCT realizado pela SOF e STN, problema este já demonstrado por esta Corregedoria (CONSTATAÇÃO) no subitem - 2.1.1.3, parte III, de seu relatório.

Qualquer retorno ao FNDCT que não tenha como garantia sua não inserção em Reserva de Contingência e assegurado uma liberação de limite orçamentário e financeiro para sua utilização, servirá apenas à geração de superávit financeiro do governo federal. A constatação 2.1.1.3. do Relatório, por exemplo, assinala que poderia configurar um quadro de desvio de finalidade na utilização dos recursos. (...)

A FINEP já passou por dificuldades na devolução de recursos de terceiros de outros fundos, como é o caso do FUNTTEL e do FSA (Fundo do Setor Audiovisual). A razão é mesma: com o alto grau de contingenciamento, a utilização do retorno de recursos vinculados pelos órgãos envolvidos torna-se muito difícil, como já vem sendo apontado pela própria Egrégia Corte desde o Acórdão TCU n.º 686/2005 - Plenário.

Análise do Controle Interno

Sobre o Acórdão 3.081/2008 Plenário TCU, documento que subsidiou, junto a outros, a presente Ação de Controle nas presentes análises sobre o FNDCT, torna-se importante destacar que a equipe de auditoria pela Instrução Normativa CGU n° 03, de 09 de junho de 2017, tem autonomia técnica para fundamentar seu julgamento profissional, devendo as conclusões serem desenvolvidas com base em evidências, aumentando sua objetividade. Se, à época, a equipe do Tribunal, de forma correta, afirmou que há retornou financeiros positivos para o FNDCT em seu relacionamento junto à sua Secretaria-Executiva, por outro lado, essa afirmação em nada invalida a conclusão de que há custos econômicos desfavoráveis para o Fundo pela manutenção desse lastro na Finep, ainda mais quando comparando-se com o total das despesas executadas pelo Fundo em 2016 – cerca de 1 bilhão – identificamos que o lastro de equalização em discussão, com utilização limitada desde 2010, corresponde a quase 50% desse valor. Em outros termos, a disponibilização tempestiva desses recursos ao não reembolsável do Fundo poderia ter proporcionado substancial acréscimo de intensidade de atividades.



Torna-se fundamental esclarecer que, apesar da extensa manifestação da Finep sobre o assunto, os reflexos negativos do acúmulo desse lastro, com utilização limitada, em sua Secretaria-Executiva, em cenário em que são informadas diversas dificuldades de fomento relacionadas à carência de recursos do Fundo, traz ao seu Conselho Diretor, em decorrência das competências estabelecidas no art. 5º, V e VI da Lei nº 11.540/2007, o risco de realização de ato antieconômico, o qual, segundo Vocabulário de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, pode ser definido da seguinte forma:

Ato que onera, indevidamente, o erário, mesmo que praticado com a observância das formalidades legais, não atendendo ao interesse público ou afrontando os princípios constitucionais da eficiência, eficácia e efetividade.

Contudo, prosseguindo-se a análise sobre a manifestação da Finep, além da iminente caracterização de antieconomicidade, observa-se, como já registrado na Constatação em discussão, descumprimentos legais, tendo a Finep sido avisada explicitamente pela STN em 2013. Consta dos papéis de trabalho da equipe de auditoria as recomendações dessa Secretaria à Finep quanto ao prazo para equalização dos recursos, os quais não foram até a Busca Conjunta de Soluções desta auditoria, em 2017, devolvidos ao FNDCT. Neste ponto específico, observa-se uma ênfase da Secretaria-Executiva do Fundo em descaracterizar a afirmação de que haveria desvio de objeto da ação de equalização com o atual lastro. Sobre isso, torna-se importante caracterizar que:

1. a classificação é uma analogia a situações analisadas pelo Tribunal de Contas da União de não cumprimento do objeto acordado, diferenciadas de situação de desvio de finalidade. O Acórdão 1.798/2016 – Primeira Câmara do TCU exemplifica esse entendimento:

O desvio de objeto se configura quando o conveniente, sem autorização prévia do concedente, executa ações não previstas no plano de trabalho da avença, mas, em alguma medida, preserva o fim a que se destinam os recursos. O desvio de finalidade ocorre quando os recursos são aplicados em finalidade diversa daquela anteriormente pactuada ou ainda quando o escopo específico da avença não é atendido em decorrência de irregularidades na execução do ajuste.

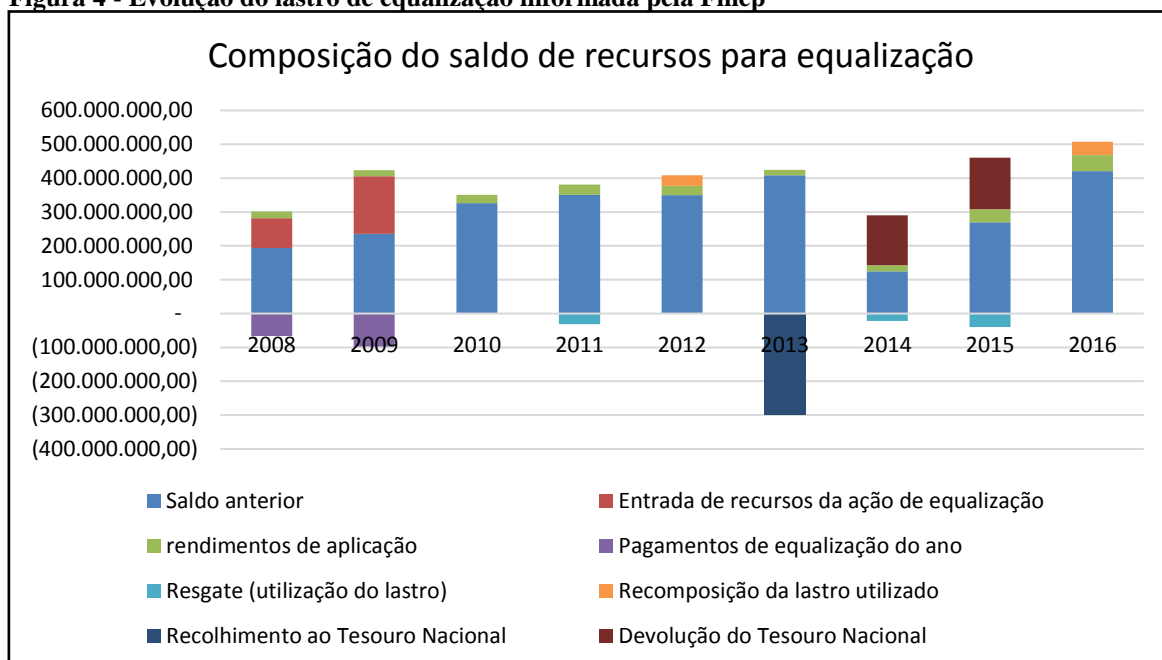
2. embora seja apresentada manifestação, após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, no sentido de que não houve uso da reserva em questão, durante a presente Ação de Controle, a Finep, diferentemente, apresentou o seguinte posicionamento:

Nos meses em que o FNDCT não possui recursos financeiros, a Finep eventualmente se ressarce do lastro, que pode ser recomposto posteriormente quando o FNDCT tem recursos (como ocorreu entre os anos de 2015 e 2016, por exemplo). O lastro só é de fato usado quando a necessidade de juros equalizados ultrapassada a dotação orçamentária da Ação de Equalização (...)

3. A partir do informado pela Finep durante a auditoria, apresenta-se a seguir a utilização do lastro pela FINEP nos anos de 2011, 2014 e 2015 e a sua recomposição nos anos seguintes, à exceção dos recursos utilizados em 2014.



Figura 4 - Evolução do lastro de equalização informada pela Finep



Fonte: Finep.

- independentemente, em alinhamento com a diferenciação estabelecida entre desvio de objeto e desvio de finalidade estabelecida pelo Tribunal de Contas da União, essa divergência de entendimento apresentada pela Gestão da Finep não descaracteriza a afirmação da equipe de auditoria, pois ainda que os recursos do FNDCT permanecessem sem movimentação alguma em um caixa paralelo na Finep, não é essa a finalidade da ação de equalização. Mantém-se o entendimento de que os recursos não estão sendo empregados integralmente no objeto a que se destinam, com o agravante que cresce a necessidade de uma auditoria contábil independente da Finep sobre esses recursos a fim de prover razoável garantia da ausência de distorções significativas sobre os valores informados.

Sobre a duplicidade de pagamentos, compreende-se a mudança metodológica informada pela Finep, contudo, há a perspectiva do FNDCT, a qual, conforme colocada inicialmente nesta análise do Controle Interno, tem apresentado balanceamento desfavorável uma vez que teve uma demanda de recursos financeiros nos anos de 2008 e 2009 de sua Secretaria-Executiva voltados para equalização, baseados em um conjunto de contratos de empréstimos, esses valores foram liquidados, não pagos, segregados em uma reserva, e, com a nova metodologia, o FNDCT teve de desembolsar novos recursos financeiros para o pagamento dos mesmos contratos que anteriormente já haviam implicado demanda de recursos sobre o Fundo. Mais uma vez, caracteriza-se uma situação de iminente antieconomicidade sobre o FNDCT.

Cabe ressaltar, a necessidade de atuação do Conselho Diretor do FNDCT no sentido de promover a instituição de comitês independentes de suas agências de fomento, que tenha, entre outras, a finalidade de aprofundar a análise de demonstrações financeiras das agências de fomento do Fundo, fortalecer as verificações sobre questões relevantes ao CD-FNDCT e de difundir os resultados no âmbito desse Conselho, conforme prerrogativa existente no art. 5º, inciso III, da Lei nº 11.540/2007.



Por último, a equipe de auditoria alinha-se com o entendimento já expresso pela STN à Finep da ausência de respaldo legal para a manutenção desses recursos numa reserva à parte dos demais recursos do FNDCT. Embora a preocupação sobre a não retenção desses recursos no retorno ao FNDCT seja válida, ressalta-se que a devolução imediata desses recursos não é um ato discricionário da Secretaria-Executiva desse Fundo. Não cabe a essa Empresa um juízo de conveniência e oportunidade sobre a devolução desses recursos, mas sim a tempestiva articulação com a STN para a regularização do cenário em discussão.

Conclui-se que a manutenção dessa situação pode trazer situações de responsabilização primeiramente para a Finep - a qual, pelo menos desde 2013, foi expressamente informada pela STN da irregularidade da situação em questão - e, a partir dos fatos apresentados pela equipe de auditoria, para o CD-FNDCT, o qual tem a competência de aprovar as prestações de contas da Finep.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a Diretoria Executiva da Finep delibere sobre a devolução dos recursos do FNDCT registrados em seu balanço de 2016 como "recursos para equalização" e "recursos retornados de fundos e para aplicação", realizando articulação com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF) e com a Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP) no que for considerado necessário, em decorrência da competência presente no art. 21 inciso III do Decreto nº 1.808/1996, encaminhando os resultados desses trabalhos para o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União em até 180 dias

Recomendação 2: Que a Secretaria do Tesouro Nacional auxilie a Secretaria-Executiva do FNDCT a fim de orientá-la quanto às medidas necessárias à devolução dos recursos registrados em seu balanço de 2016 como "recursos para equalização" e "recursos retornados de fundos e para aplicação" para o Fundo, em decorrência da competência presente no art. 33, inciso XI da Portaria STN nº 244/2012.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Desincentivos à aplicação eficiente dos recursos reembolsáveis para o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação

Fato

Ao analisar a gestão realizada pela Finep sobre os recursos reembolsáveis, foram identificados diversos indícios de desincentivos para a aplicação mais eficiente dos recursos públicos do FNDCT.

Primeiramente trata-se da questão de entesouramento de recursos na Secretaria-Executiva do FNDCT, para então discutir como condições vigentes de financiamento do Fundo junto à Finep, quando comparadas a outros fundos contábeis da Administração Pública Federal, favorece situações de estímulo adverso a concessão de empréstimos para projetos de desenvolvimento tecnológico.

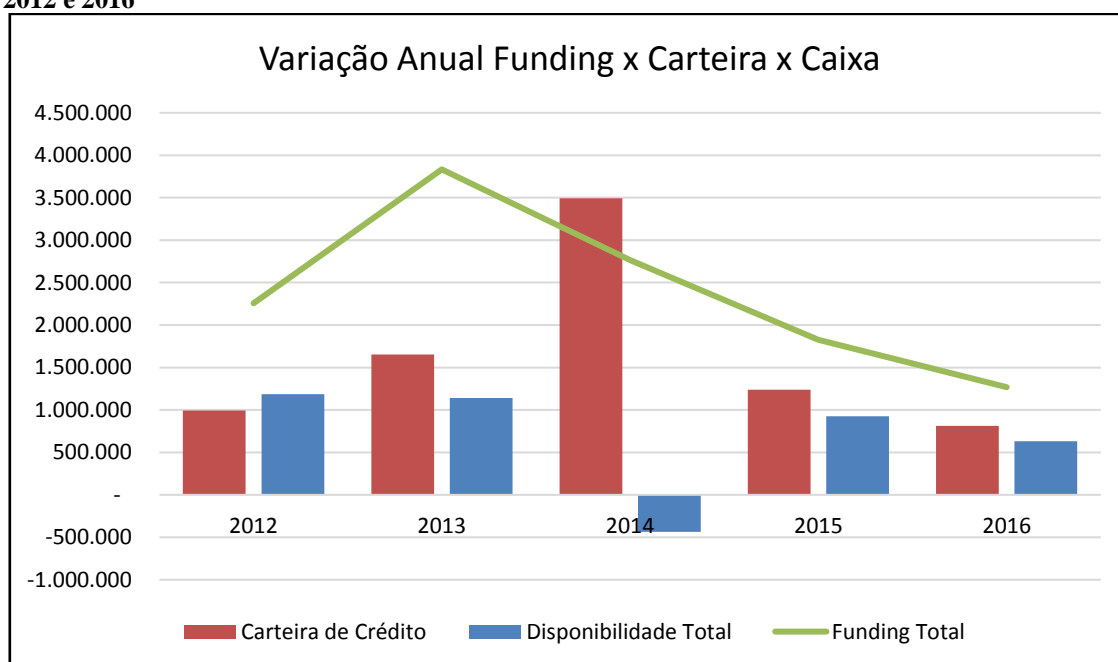
I – Acúmulo de Caixa da Finep



Evidenciou-se uma forte acumulação de caixa por parte da Finep, financiada por empréstimos junto ao BNDES e a diversos fundos financeiros e de desenvolvimento – o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL) e o próprio FNDCT, sendo que este último responde por 88% dos financiamentos concedidos pelos fundos à Finep e por 55% do montante total. Em termos absolutos, o saldo de caixa e equivalentes de caixa ao final do exercício de 2016 alcançou a cifra de R\$ 5,03 bilhões.

Para qualificar a análise, procurou-se avaliar o comportamento histórico do volume de financiamento de terceiros em relação aos seus dois principais destinos possíveis – a carteira de crédito e o caixa da Empresa. A Figura 5, a seguir, mostra que em quatro dos últimos cinco anos o endividamento da Finep foi superior ao crescimento da carteira de crédito e que a disponibilidade de caixa cresceu em uma taxa muito próxima à da carteira de crédito – 85%, na média.

Figura 5 - Variação do financiamento, da carteira de crédito e da disponibilidade total da Finep entre 2012 e 2016

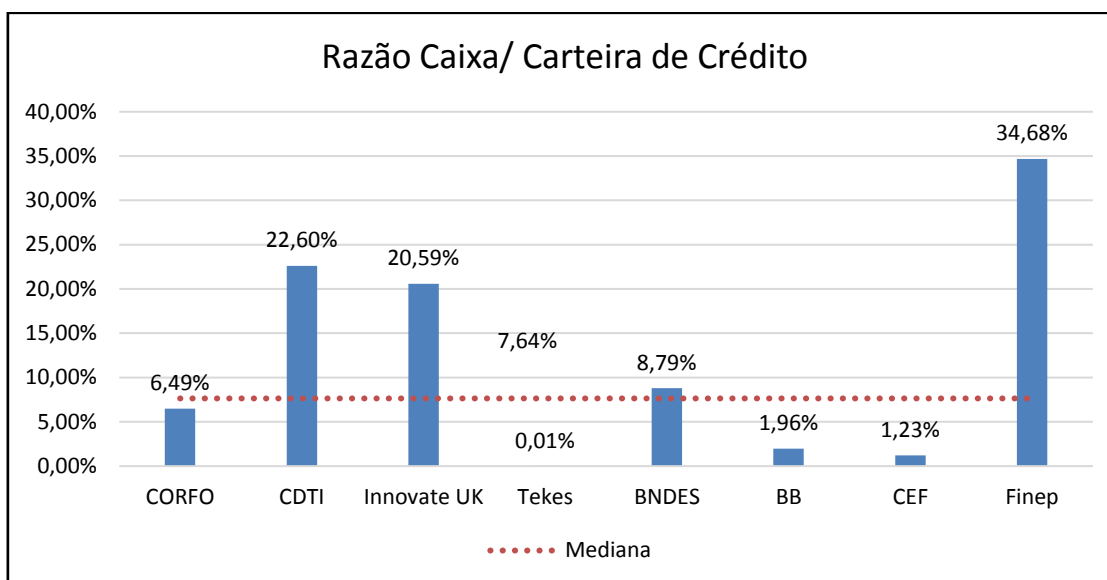


Fonte: Equipe de auditoria.

Avaliou-se ainda a relação entre as disponibilidades e o tamanho da carteira de crédito. Para fins de comparação, utilizaram-se os principais bancos públicos – Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – bem como agências de fomento de outros países: CORFO (Chile), CDTI (Espanha), Innovate UK (Reino Unido) e Tekes (Finlândia). A Figura 6, a seguir, mostra que a disponibilidade de caixa da Finep é 4,5 vezes a mediana do conjunto de instituições, e significativamente superior a qualquer uma delas.

Figura 6 - Razão Caixa/Carteira de Crédito entre agências de inovação e bancos selecionados.





Fonte: Equipe de auditoria.

Muito embora caiba considerar que o presente cenário econômico impacta a demanda por empréstimos, mesmo a juros subsidiados, a relação de 34,7% entre a disponibilidade de caixa e a carteira de crédito permanece igual ou superior a 30% mesmo retroagindo a análise até 2011 – chegando mesmo a alcançar 53,5% em 2013. A presente auditoria identificou algumas oportunidades de melhoria na legislação relacionada ao FNDCT que provoca desincentivos relevantes que podem, em algum grau, explicar ou acentuar a tendência constatada, as quais serão abordadas no próximo item.

II – Condições Desfavoráveis para a Finep realizar Empréstimos

A Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, dispõe no artigo 10, inciso XIV que uma das receitas do FNDCT é “o retorno dos empréstimos concedidos à Finep”. Em seguida, o artigo 12, inciso II estabelece que os recursos aplicados na modalidade reembolsável são aqueles “destinados a projetos de desenvolvimento tecnológico de empresas, sob a forma de empréstimo à Finep, que assume o risco integral da operação”. O mesmo dispositivo estabelece ainda que o saldo das operações de crédito realizadas pela Finep não poderá ser superior a nove vezes o patrimônio líquido da Empresa. Finalmente, o §2º define que os empréstimos à Finep devem possuir juros remuneratórios equivalentes à TJLP, com amortização e demais condições financeiras estabelecidas na forma do regulamento. Finalmente, o art. 21 do Decreto autoriza a Finep a aplicar os recursos recebidos a título de operações reembolsáveis, devendo o produto das aplicações financeiras ser revertido ao FNDCT caso os recursos recebidos não sejam repassados às empresas financiadas em prazo superior a 30 dias.

A redação do inciso XIV do art. 10 da Lei nº 11.540/2007, combinada com o art. 21 do Decreto nº 6.938/2009, tem sido interpretada pela Finep de modo a limitar sua obrigação à de emprestar os recursos recebidos em até 30 dias. Depois disso, esses recursos passam a ser internalizados pela Empresa, a qual não efetua qualquer segregação contábil, ou restrição do uso dos recursos no interesse do Fundo, conforme expresso em manifestação de sua Gestão:

“Os valores recebidos pela Finep resultantes do mútuo são internalizados como recursos próprios, não podendo ser confundidos com recursos de terceiros, não



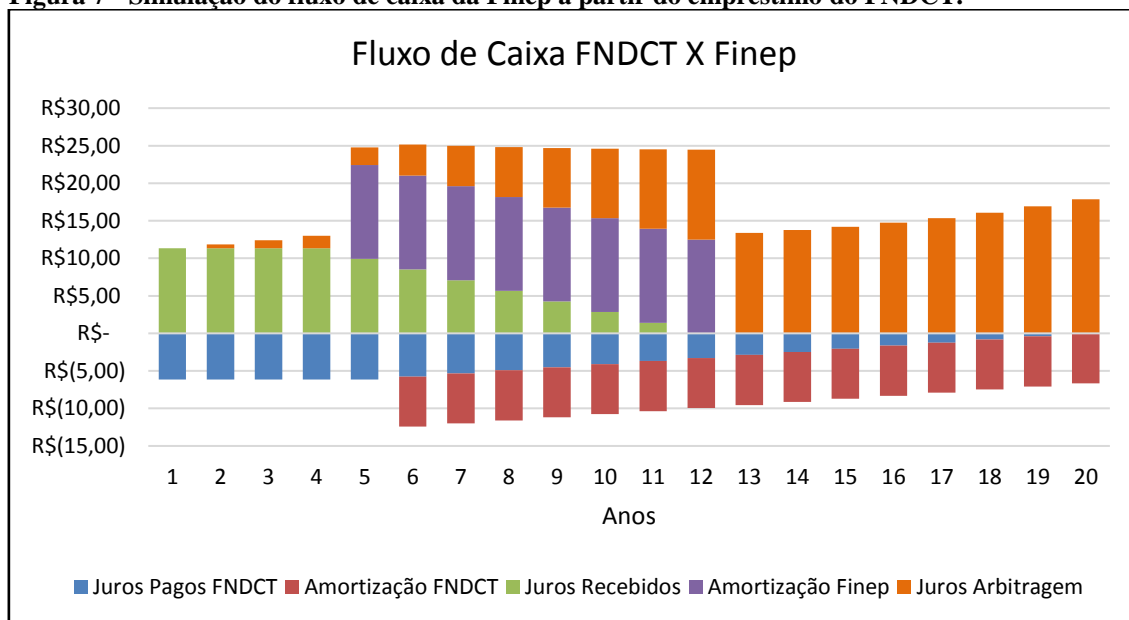
cabendo qualquer segmentação contábil ou patrimonial nesse sentido. Notadamente considerando se que não há na legislação em vigor qualquer previsão que determine tal prática. ”

Essa interpretação, somada à diferença entre as taxas de juros de mercado – vinculadas à taxa Selic – e a TJLP, incentiva a Empresa a realizar operações de arbitragem sobre os recursos à medida em que estes são devolvidos sob a forma de pagamento de juros e principal dos empréstimos concedidos, bem como a apropriar-se do lucro decorrente, uma vez que, a partir de então, estes recursos são considerados pela Empresa como próprios.

Essa operação decorre do fato de que a Finep concede empréstimos em condições significativamente mais restritas do que aquelas estabelecidas no Decreto 6.938/2009 para os empréstimos do FNDCT para ela. Enquanto os empréstimos para a Finep possuem carência de cinco anos e prazo de amortização de mais quinze, as linhas de crédito mais favoráveis da Empresa possuem duração máxima de doze anos, aí incluído o período de carência, de no máximo quatro anos.

Essa diferença entre os prazos permite que a Finep receba os recursos de seus clientes num prazo notadamente mais curto do que o de suas obrigações para com o FNDCT, podendo até mesmo, de acordo com sua estratégia de investimento, acumulá-los em caixa até o vencimento dos empréstimos. A figura abaixo mostra o fluxo de caixa de um empréstimo hipotético de R\$ 100,00, considerando as taxas médias de TJLP e Selic do período de 2013 a 2017:

Figura 7 - Simulação do fluxo de caixa da Finep a partir do empréstimo do FNDCT.



Fonte: Equipe de auditoria.

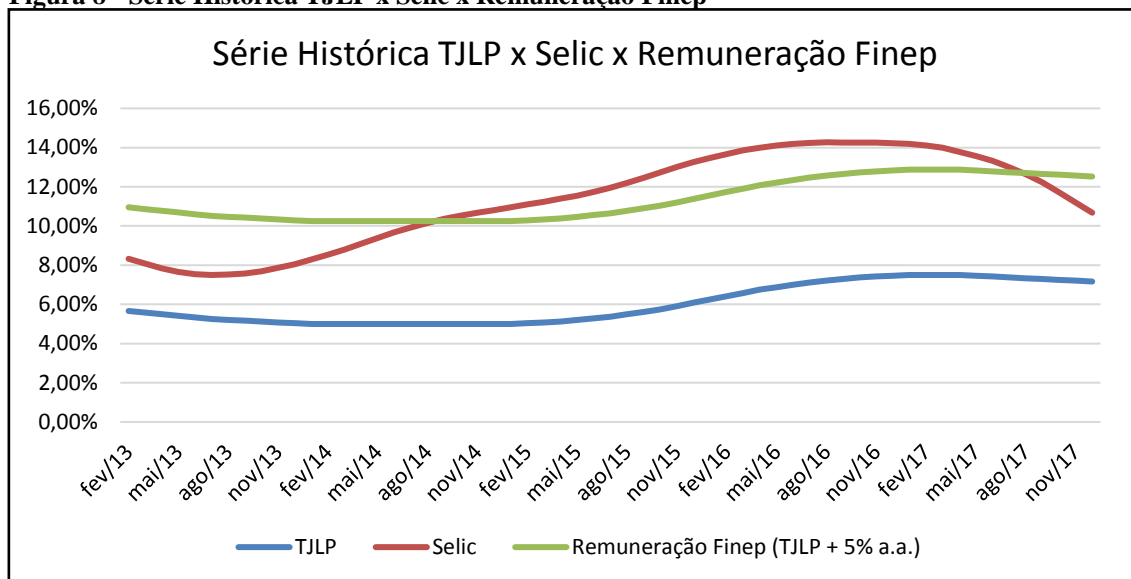
O gráfico deixa evidente que há uma grande diferença inicial entre os recebimentos iniciais de juros e amortização (colunas cinza e amarela) e as obrigações (colunas azul e laranja). Além disso, evidenciam a representatividade dos juros arbitrados sobre essa diferença ao longo do tempo, que se tornam inclusive maiores do que o fluxo



de amortização do empréstimo. Ao final do período de vinte anos, essa operação gera quase 200% de lucro à Finep tão somente decorrente da arbitragem realizada.

Atuando desta forma, a Empresa passa a ter um desincentivo para emprestar novamente os recursos à medida em que os empréstimos são pagos, uma vez que ela pode obter um ganho tão ou mais relevante do que aquele definido em suas condições operacionais (5% a.a. a título de remuneração) sem se expor a qualquer risco. O gráfico a seguir mostra como, no período de 2013 a 2017, a Selic manteve-se majoritariamente acima da remuneração que a Finep teria emprestando os recursos.

Figura 8 - Série Histórica TJLP x Selic x Remuneração Finep



Fonte: Equipe de auditoria.

Para avaliar a magnitude desse desincentivo, comparou-se o *duration* – a média ponderada do prazo para recebimento dos juros e principal – dos empréstimos concedidos pelo FNDCT à Finep com o da carteira de empréstimos da Finep aos tomadores finais dos recursos. Muito embora já se esperasse uma diferença, uma vez que as condições dos empréstimos do FNDCT (carência de 5 anos, seguida de amortização em quinze anos) seja notadamente mais favorável do que as melhores condições da Finep aos tomadores finais (carência de 4 anos, seguida de amortização em oito anos), a real diferença entre os prazos foi muito mais marcante. O *duration* do FNDCT foi de 15 anos – 70% dos R\$ 7 bilhões emprestados à Finep foi liberada nos últimos cinco anos, não tendo sequer começado a ser amortizada – enquanto que o *duration* da carteira da Finep foi estimado pela equipe de auditoria em apenas 3,5 anos². Isto significa dizer que a Finep poderia “girar” sua carteira 3-4 vezes com os recursos já recebidos do FNDCT, ao invés de demandar novos recursos.

² Baseado nas informações constantes do item 8.1 (Composição do vencimento dos principais de financiamentos e repasses concedidos) das notas explicativas relativas às demonstrações financeiras do exercício de 2016



Destaque-se que esse comportamento não pode e nem deve ser avaliado no âmbito restrito dos interesses na Finep. Primeiramente, pontue-se que a sua acumulação no caixa da Finep configura um desvio de finalidade dos recursos do Fundo, em benefício exclusivo da própria Finep, que poderia não demandar recursos adicionais ou devolver aqueles em excesso às suas necessidades.

Adicionalmente, a demanda contínua de novos empréstimos realizada pela Finep junto ao FNDCT, ainda que sem necessidade, haja vista a acumulação de caixa dos recursos recebidos em decorrência das amortizações de sua carteira de crédito, atua em prejuízo a outras alternativas de aplicação (como, por exemplo, uma maior alocação de recursos na modalidade não-reembolsável ou para a quitação de restos a pagar) em uma situação de elevado custo de oportunidade para o público-alvo do Fundo.

Mais ainda, o lucro obtido pela arbitragem de taxas, sem risco ou esforço por parte da Finep, atua como um fator de forte redução do apetite de risco da Empresa, tornando-a naturalmente mais seletiva na aprovação de projetos e menos propensa a explorar ganhos de eficiência ou escala.

Para sanar a situação supra, mostra-se necessário sanar duas questões correlatas: a diferença de taxas e a diferença de prazos. Além disso, há necessidade de adoção de medidas para mitigar a assimetria nos contratos já existentes.

Quanto à questão da diferença de taxas, há boas práticas adotadas por alguns fundos para reduzir este incentivo adverso colocado acima. Um exemplo relevante é o praticado no âmbito do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé), regulado pelo Decreto nº 94.874, de 15 de setembro de 1987, o qual traz, por meio do Manual de Crédito Rural, as seguintes diretrizes:

“[...] e) os recursos do Funcafé repassados às instituições financeiras devem ser remunerados: (Res 4.229 art 1º)

I - enquanto não liberados aos beneficiários finais das linhas de crédito: pela Taxa Selic;

II - uma vez liberados aos beneficiários finais das linhas de crédito: pela taxa efetiva de juros contratual da operação de crédito, observadas as alterações nas taxas autorizadas pelo CMN;

III - no período compreendido entre a data de vencimento das parcelas do financiamento ou do pagamento antecipado pelo mutuário e a data de reembolso dos recursos ao Funcafé: pela Taxa Selic, calculada sobre o montante a ser reembolsado incluindo o valor nominal e os encargos financeiros das operações de crédito;”

Observa-se a tentativa do legislador de evitar a apropriação de receita de aplicação financeira com recursos do Funcafé ao adotar a taxa Selic enquanto o recurso não estiver destinado aos beneficiários finais. Estrutura similar de remuneração poderia vir a ser adotada na aplicação dos recursos do FNDCT (inclusive para os contratos vigentes, por meio de aditamento consensual).

No que se refere à diferença de prazos, a solução natural seria a realização de gestões para a adequação do anexo do Decreto 6.938/2009, com as mudanças afetando os próximos contratos. A equipe de auditoria entende como boa prática que a definição dos



prazos dos empréstimos do FNDCT tenha como principais parâmetros os prazos máximos das linhas de maior representatividade na carteira da Finep e o *duration* da carteira.

Para equacionar a questão do diferencial de prazos dos contratos existentes, recomenda-se ao CD-FNDCT restringir a concessão de novos empréstimos à Finep proporcionalmente ao entesouramento dos recursos apresentados em suas operações de crédito, equacionando a disponibilidade de caixa com os valores a receber e os compromissos a amortizar no exercício, bem como vinculando o montante a ser liberado com a demanda de empréstimos.

Causa

Percepção da Governança do FNDCT de que o rendimento dos recursos a TJLP junto à Finep é o melhor cenário para o Fundo;

Assimetria de informações entre a Finep, em seu papel de Secretaria-Executiva do Fundo e agente operadora, e os demais membros do CD-FNDCT quanto à apropriação dos benefícios econômicos das aplicações reembolsáveis do FNDCT

Manifestação da Unidade Examinada

Em relação à Constatação apresentada, destacamos a seguir os principais pontos da manifestação apresentada pela Finep:

O acúmulo de recursos em tesouraria da Finep não é consequência de desincentivo ou de qualquer prática equivocada por parte dessa estatal, mas sim de uma conjuntura do mercado e das operações recentes de captação junto ao BNDES em que a Finep participou. Em seus 50 anos de história, nunca houve evidência de que a empresa tenha represado recursos em tesouraria em detrimento do apoio a projetos de inovação, como previsto em seu estatuto e em sua missão institucional. (...)

O PSI foi uma operação pontual específica, embora de grande vulto, por um período definido, com características distintas do restante da operação da Finep. Foi acertado que os recursos seriam repassados antecipadamente, de modo que, até a término do período de desembolso dos recursos, previsto para 2019, a Finep manteria em caixa a totalidade dos recursos captados e não liberados aos projetos já contratados.(...)

O *funding* “BNDES – Empréstimo” constitui aproximadamente metade das disponibilidades da empresa nos anos de 2015 e 2016 (55,3% e 48,9%, respectivamente), conforme pode ser observado na tabela abaixo referente ao ano de 2016:



| Disponibilidades | Saldo Inicial | Saldo Final |
|--------------------------------|-------------------------|-------------------------|
| BNDES Agente Financeiro | -5.387.801,10 | -6.627.674,95 |
| BNDES Empréstimo | 2.129.706.082,00 | 2.022.149.701,43 |
| FAT | 5.221.147,54 | 3.324.583,65 |
| FINEP - Aplicação em Fundos | 171.000.000,00 | 126.000.000,00 |
| FINEP - Custeio e Investimento | 684.812.787,50 | 1.040.898.691,55 |
| FINEP - Operações de Crédito | 332.133.486,88 | 585.059.126,82 |
| FNDCT - Empréstimo | 349.042.142,97 | 0,00 |
| FUNTEL - Investimento | 77.000.000,00 | 77.000.000,00 |
| FUNTEL - Empréstimo | 110.135.716,04 | 291.238.390,81 |
| Total Disponibilidades: | 3.853.663.561,83 | 4.139.042.819,31 |
| Recursos de Terceiros | 549.954.614,80 | 690.160.490,01 |
| Total | 4.403.618.176,63 | 4.829.203.309,32 |

Nos demais recursos e linhas de financiamento, a Finep opera com um *spread* de 5% ao ano, que somado à TJLP, resulta em um rendimento bruto à Finep de 12% ao ano, enquanto que a aplicação financeira, baseada na SELIC, rende atualmente em torno de 7% brutos ao ano. Portanto, não seria do interesse da Finep entesourar recursos próprios ou captados do FNDCT para aplicações financeiras ao invés de aplicá-los em financiamento de projetos de inovação das empresas. Os recursos em caixa são decorrentes de dois fatores: (i) a conjuntura econômica do país, que inibe os investimentos das empresas, e (ii) as características dos empréstimos do BNDES à Finep para o Programa PSI, que elevaram o caixa da Finep.

Se o gráfico apontado no Relatório se estendesse para um período mais pretérito, seria observado que a SELIC, entre março de 2009 a março de 2015 se manteve abaixo dos 12,5% ao ano, e caso o gráfico se estendesse para períodos mais recentes, mostraria uma taxa SELIC atual de 7% ao ano.

Os recursos captados junto ao FNDCT terão de ser pagos, tendo a Finep recebido a totalidade dos empréstimos concedidos ou não. Sendo assim, não há como vincular os retornos das operações de financiamento com a dívida com o Fundo (ou carimbar os retornos como recursos do Fundo), uma vez que eles não são equivalentes.

A natureza da operação é, portanto, distinta de uma operação de administração de recursos de terceiros. Caso este fosse o caráter da operação, ainda que a Finep fosse a contraparte dos financiamentos, o risco do negócio permaneceria com o FNDCT, de modo que a inadimplência também recairia sobre ele. Neste sentido, seria possível manter o carimbo dos retornos dos financiamentos na fonte “FNDCT”, mas não é assim que a operação se dá. (...)

O descasamento entre os prazos de amortização da dívida e dos financiamentos concedidos possibilita que a Finep consiga apoiar um número significativamente maior de empresas com os mesmos recursos, sem qualquer prejuízo às empresas apoiadas, uma vez que, ainda assim, a Finep pratica os maiores prazos do mercado no financiamento a projetos de inovação. (...)

A Finep liberou, no ano de 2016, R\$ 692,7 milhões a projetos na fonte “Finep – Operações de Crédito”, o que evidencia o esforço desta empresa em atingir a sua missão, mesmo em um cenário em que as empresas praticamente cortaram os seus investimentos. (...)

No mesmo ano, a Finep recebeu dos clientes R\$ 616,9 milhões de amortizações oriundos de liberações na fonte “FNDCT – Empréstimo”, e pagou R\$ 146,9 milhões de amortizações de volta ao Fundo. Depreende-se, portanto, que o retorno líquido de amortizações oriundos dos empréstimos do FNDCT foi inferior ao que a Finep liberou a projetos na fonte “Finep – Operações de Crédito” (retorno líquido = R\$ 470,0 milhões contra liberações de R\$ 692,7



milhões), de modo que a constatação de que esta empresa se vale do retorno dos empréstimos do FNDCT para aplicação no extramercado, de fato, não ocorreu. (...)

Especificamente sobre a terminologia “*desincentivo à aplicação eficiente dos recursos reembolsáveis para o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação*” (título da constatação), é importante destacar que já há alguns anos a Finep trabalha com metas – acordadas com a SEST – de liberação e contratação a projetos reembolsáveis como condicionantes ao pagamento de PLR aos seus funcionários, de modo que pode-se afirmar que não somente o *desincentivo* não ocorre. A existência de metas operacionais estabelecidas com a SEST como condicionantes para o pagamento de PLR mostra que não basta a ocorrência de lucro para este pagamento e funciona como incentivo para a concessão de mais financiamentos.

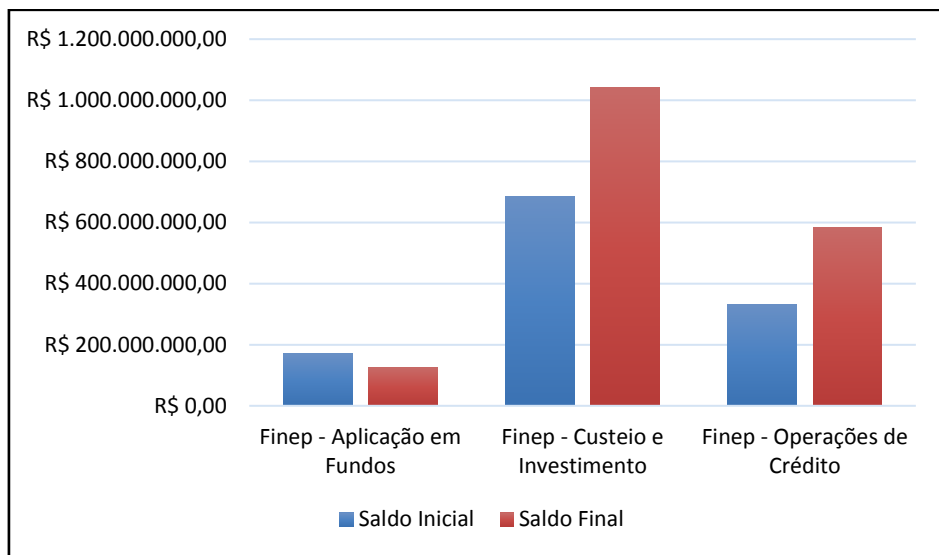
Análise do Controle Interno

A partir da manifestação encaminhada à equipe de auditoria, há pontos sobre os quais é necessário tornar mais claro o alcance das observações e as limitações presentes. Enumera-se a seguir um conjunto de observações significantes sobre a questão em discussão:

1. é indiscutível a importância da Finep para o FNDCT. Conforme coloca a Lei nº 11540/2007, não apenas ela atua como sua Secretaria-Executiva realizando todos os atos necessários à sua gestão, como também é responsável pelas aplicações reembolsáveis do Fundo destinados a projetos de desenvolvimento tecnológico de empresas. Sua ação fortalece o modelo sistêmico de inovação brasileiro em vigor.
2. colocado este primeiro fato, importante ressaltar, como já reconhecido pela equipe de auditoria na manifestação inicial, que desde o início dos trabalhos foi considerado que nas disponibilidades da Finep encontram-se recursos de outras fontes. Uma dessas, como reiteradamente colocada por essa Empresa, decorre do PSI – Programa de Sustentação de Investimento, o qual, segundo dados fornecidos pela Secretaria-Executiva do Fundo são significativos nessa rubrica.
3. Reconhecida a importância da Finep e que houve uma quantidade significativa de recursos do PSI em suas disponibilidades em 2016, torna-se necessário tanto à essa Empresa quanto ao FNDCT discutir as afirmações que permeiam os empréstimos realizados. A primeira delas é sobre o entesouramento de recursos ocorrida em 2016 que a Finep atribui à conjuntura do mercado e ao PSI. Excluindo este último fator da tabela encaminhada pela Finep, podemos apresentar comentários sobre a evolução mostrada na Figura 9. Nela é mostrado que do valor de R\$ 332 milhões inicialmente disponível para essa Empresa reaplicar em empréstimos, ao final do exercício encontram-se cerca de 600 milhões, o que é apresentado como argumento a favor dos efeitos conjunturais.

Figura 9 - Entesouramento de recursos na Finep no exercício de 2016





Fonte: Finep.

4. Contudo, sob a perspectiva do FNDCT, a amplitude desses efeitos conjunturais torna-se questionável à medida que essa Empresa apresenta à equipe de auditoria demonstrativo de fluxo de caixa em que demonstra que nos últimos dois anos (exercícios 2015 e 2016), conseguiu liberar cerca de 1,9 bilhão de reais do FNDCT em sua totalidade. Especificamente ao exercício de 2016, além de ainda ter em disponibilidades cerca de 350 milhões sob a rubrica “FNDCT – Empréstimo”, tinha cerca de 332 milhões em operações de crédito podendo ser reaplicadas. Ainda assim, demandou 900 milhões de reais do Fundo. A materialidade da demanda ao FNDCT e à capacidade de liberação dos recursos provenientes desse Fundo, impede que a equipe de auditoria atribua meramente a situações conjunturais o entesouramento identificado.
5. Mais ainda, os recursos classificados como “Finep – Custeio e Investimento” também podem ser utilizados para financiar empréstimos, nas mesmas condições dos recursos do FNDCT, inclusive no que diz respeito à possibilidade de equalização de taxas de juros.
6. Registra-se que a equipe de auditoria questionou a Finep sobre a elaboração de seu plano de aplicação de recursos reembolsáveis do FNDCT, os quais apresentam estimativas de desembolso do Fundo para o exercício futuro. À época, foi respondido que esse plano representava apenas um “cenário projetado com base no histórico da experiência passada de evolução da carteira”. Ressalta-se o risco assumido pelo FNDCT ao aderir reiteradamente a planos construídos com base em um único cenário. Traz aumento de incerteza ao Fundo e, na situação em questão, coloca-se que há um custo de oportunidade de se fomentar outros projetos de maior retorno sócio-econômico, não para o FNDCT a TJLP, mas para a sociedade como um todo, atingindo a finalidade do Fundo.
7. É argumentado junto à equipe de auditoria que a segregação dos recursos do FNDCT nas rubricas da Finep é inviável. No entanto, a segregação desses valores é realizada por outras instituições financeiras e por outros fundos públicos como o FUNCAFÉ e o FUNGETUR.
8. É necessário ressaltar que a ausência de segregação diminui a transparência para o FNDCT e para a sociedade quanto ao giro dos recursos reembolsáveis do Fundo. E conseqüentemente da eficácia dessa modalidade de aplicação. Diante da situação de restrição de recursos do



FNDCT, torna-se necessário alocar nas modalidades que tragam maior probabilidade de alcance de seus impactos almejados.

9. Ainda sobre o FUNCAFÉ e o FUNGETUR, ressalta-se que a característica de que enquanto o recurso não está com o destinatário final a taxas mais baixas (ex: TJLP), o fundo é remunerado pela SELIC. A Finep traz em alguns pontos uma comparação sob taxas recentes – 2017 – dos valores, mas o que deve ser colocado, sob o prisma do FNDCT, é que mesmo na atual conjuntura, o desenho atual de seus contratos de empréstimo à Secretaria-Executiva traz um efeito duplo: traz a perda da diferença SELIC – TJLP enquanto os recursos não estiverem sendo emprestados e estabelece à ela um cenário de risco de investimento quase nulo pois poderia optar por emprestar aos beneficiários finais quando seu *spread* + TJLP superasse à SELIC e, sob o argumento do Princípio da Eficiência, aumentar o entesouramento nos demais cenários. Ainda que essa estratégia não seja concretizada, é importante que o FNDCT desenvolva mecanismos para reduzir o risco de sua realização, pois frustraria os objetivos do Fundo, os quais estão além da mera recepção de remuneração de parte de seus recursos a TJLP.
10. Por último, reconhece-se a importância da Finep para a estratégia de sustentação do Fundo, principalmente nos anos recentes com o aumento da crise financeira, em que a fonte 180 tornou-se mais importante para o fomento do FNDCT. Contudo, na ausência de uma política de investimento que esclarecesse seus objetivos de retorno para viabilizar as demais estratégias do Fundo (e não apenas a parte reembolsável), torna-se questionável aceitar a estratégia atual como a mais adequada para o cenário econômico-financeiro do FNDCT.

Ante o exposto, constata-se a partir dos fatos apontados que existem evidências de entesouramento na Finep de recursos do FNDCT. Ademais, a ausência de encaminhamento à equipe de auditoria do detalhamento das disponibilidades da Finep prejudicou a análise quanto ao nível de comprometimento dos recursos do FNDCT presentes nas rubricas de operação de crédito.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o CD-FNDCT estabeleça procedimento à Secretaria-Executiva do Fundo para que esta preste, periodicamente, informações detalhadas acerca da utilização de recursos emprestados pelo FNDCT, contendo, pelo menos, saldos a desembolsar, parcelas a liberar, amortizações recebidas dos beneficiários finais, equalização demandada;

Recomendação 2: Que o CD-FNDCT, considerando as regras de remuneração dos recursos emprestados no âmbito do FUNCAFÉ E FUNGETUR, estabeleça, nos contratos de empréstimo à FINEP, que os recursos recebidos do FNDCT, enquanto não emprestados aos tomadores finais sejam remunerados pela Taxa da Selic, inclusive em relação aos recursos decorrentes das amortizações pagas pelos beneficiários finais.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES INTERNOS

2.1.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO



Fragilidades no Plano Anual de Investimentos do FNDCT

Fato

O presente item versa sobre a conformidade da política de alocativa do FNDCT a partir de análises efetuadas nos Planos Anuais de Investimento.

I – Aprovação tardia do Plano de Investimento

Preliminarmente, por meio de análises de atas de reuniões e da manifestação do MCTIC, verificou-se que o Conselho Diretor do FNDCT aprovou o Plano Anual de Investimento para os exercícios de 2015 e 2016 no final do ano, quando tais planos já estavam com execução orçamentária e financeira avançada, em desconformidade com o Capítulo II da Instrução Normativa CD-FNDCT nº 03, de 22 de dezembro de 2012, que estabelece a deliberação desse Colegiado como marco inicial das decisões alocativas que levarão à consolidação do Plano a ser realizado.

Isto posto, observa-se que a aprovação tardia do plano de investimentos pelo Conselho Diretor contribuiu para concentração do processo decisório do FNDCT no âmbito das unidades do Comitê de Coordenação Executiva (CCE), uma vez que o Comitê tem a competência pela consolidação dos diferentes planos de investimentos elaborados no âmbito do Fundo. Reforça essa conclusão a confirmação junto à equipe de auditoria de que as propostas orçamentárias desse Fundo não foram, nos exercícios em discussão, aprovadas pelo CD-FNDCT antes do envio ao MCTIC.

Figura 10 - Reuniões do CD-FNDCT (2014 a 2016)



Fonte: Atas do CD-FNDCT

Cabe ressaltar que a atipicidade político-administrativa dos anos de 2015 e 2016 alegada como justificativa para dificuldade de aprovação do plano de investimentos pelo Conselho Diretor do FNDCT não nega a situação encontrada. Assim, as dificuldades financeiras ou custos elevados para reunir representantes do CD-FNDCT, poderiam ter sido sanados utilizando-se a videoconferência como boa prática, já que o próprio CD-FNDCT tem a prerrogativa de normatizar o uso desse instrumento, conforme disposto no art. 5º, inciso I, da Lei nº 11.540/2007. Ressalta-se que esse recurso foi utilizado na 12ª reunião do Conselho.

II – Ausência de reuniões dos Comitês Gestores

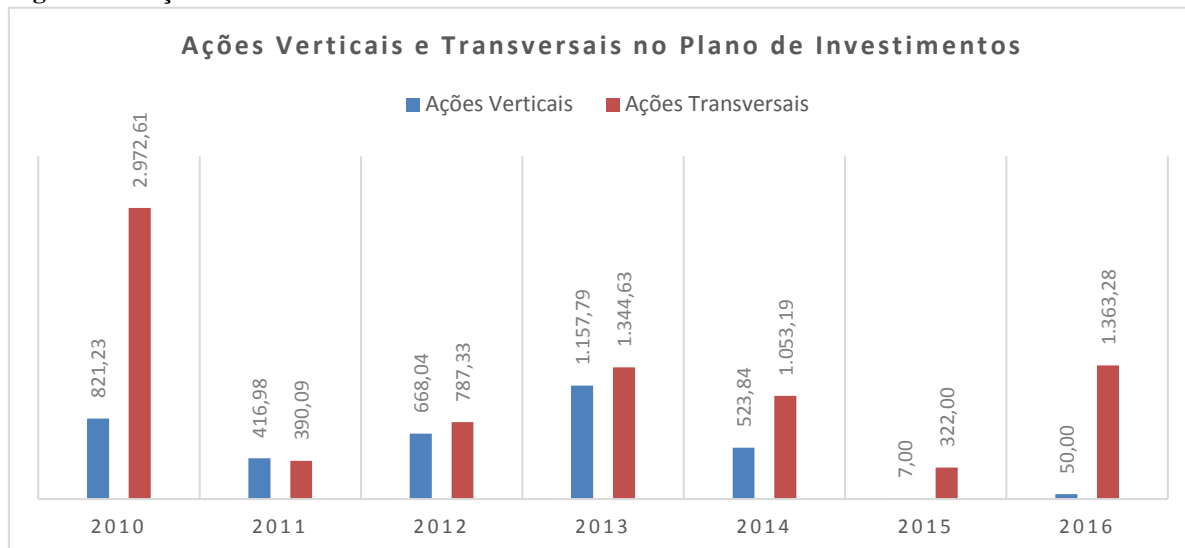
Em relação à frequência de deliberações, verificou-se ausência de reuniões dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais do FNDCT nos últimos dois exercícios,



contrariando o art. 29 da IN CD-FNDCT nº 02/2010, que regulamenta a regularidade das reuniões ordinárias a cada 3 meses. Esse fato impossibilitou a proposição e a consolidação de propostas de investimentos relacionadas com os interesses de cada Fundo Setorial. De acordo com o art. 5º da IN CD-FNDCT nº 03/2010, os Comitês Gestores devem participar da elaboração do Plano de Investimento do FNDCT.

Como resultado da ausência de reuniões, as opções de investimento não consideraram a opinião dos Comitês Gestores. Além disso, uma externalidade negativa ocasionada pela ausência de deliberação, durante esse período, foi a diminuição das atividades de monitoramento e controle incidentes sobre as ações verticais demandas pelos Comitês Gestores, nos termos do art. 31 da IN CD-FNDCT nº 02/2010.

Figura 11 - Ações Verticais e Transversais no Plano de Investimentos



Fonte: Plano de Investimentos do FNDCT

Sobre esse tema, observa-se que a Ação Transversal estava inserida no mesmo contexto econômico e orçamentário de restrição de recursos no período analisado e, ainda assim, as reuniões do Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT foram mais frequentes. O art. 13 da IN FNDCT nº 3/2010 prevê que os Comitês Gestores podem, mesmo na ausência de recursos orçamentários, submeter propostas a serem realizadas no âmbito da Ação Transversal, as quais seriam consolidadas pelo Comitê de Coordenação de Fundos Setoriais, que também não se reuniu em 2015 e 2016.

Entre as causas identificadas pela equipe de auditoria, destaca-se a não observância pelos Presidentes dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais, com exceção do CT-Amazônia, da competência presente no art. 29, da IN FNDCT nº 02/2010, de convocação das reuniões ordinárias.

Outra possível causa relaciona-se com a ausência de um mecanismo claro, no âmbito do FNDCT, que permita às várias instâncias de governança o cadastro de ações candidatas ao fomento, seja em ações verticais ou transversais, competindo em iguais condições diante de critérios objetivos.

III – Aprovação de Plano de Investimento sem capítulo destinados às operações especiais

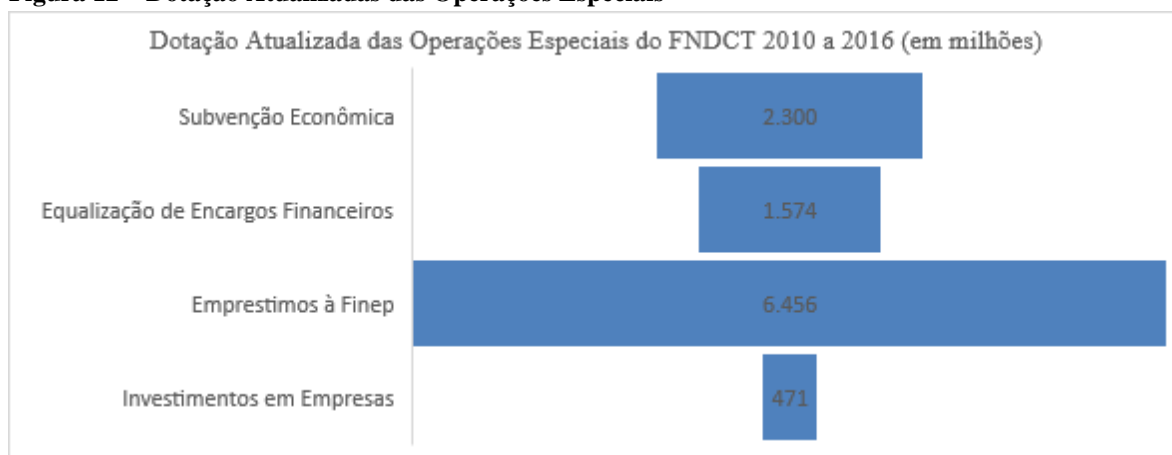


Adicionalmente, verificou-se nos planos de investimento detalhados do FNDCT aprovados no período de 2010 a 2016 ausência de elaboração pela Finep de capítulo relativo à alocação de recursos da subvenção econômica e das operações especiais, contrariando art. 7º da IN CD-FNDCT nº 03/2010, que atribui à Empresa o ônus pela elaboração desse capítulo.

De acordo com o art. 40 da IN CD-FNDCT nº 2/2010, as operações especiais do FNDCT compreendem a Subvenção Econômica, Participação no Capital de Empresas mediante Fundos de Investimentos, Garantia de Liquidez de Fundos de Investimentos, Equalização de Encargos Financeiros de Operações de Crédito, e Empréstimos à Finep a serem repassados ao setor produtivo.

A dotação orçamentária atualizada destinada às ações que integram as operações especiais totalizou R\$ 10,8 bilhões no período de 2010 a 2016. No exercício de 2016, esse valor representou 34% da programação orçamentária total do FNDCT.

Figura 12 – Dotação Atualizadas das Operações Especiais



Fonte: LOA

A ausência do mencionado capítulo no Plano de Investimentos enseja prejuízos à transparência quanto aos temas prioritários para subvenção econômica e para as operações especiais no próximo exercício e aumenta o risco de assimetria de informação na utilização desses instrumentos.

Segundo as informações extraídas das manifestações da Finep e do MCTIC, foram realizadas apresentações presenciais junto ao CD-FNDCT e ao CCE sobre essas questões. Muito embora a totalidade das informações contidas nas apresentações dada Finep não esteja registrada em ata junto a essas instâncias, há registro da discussão da temática de operações especiais de forma pontual. Cabe frisar que a restrição de acesso a essas informações ao âmbito das reuniões dos órgãos de governança do FNDCT prejudicou a ampla divulgação do Plano de Investimentos, a cargo do Conselho Diretor, dado que esta instância não teve uma versão completa do plano, incluídas as operações especiais no período em análise.

A partir de 2013 a Finep começou a divulgar o Relatório de Resultados do FNDCT, após determinação do TCU. No entanto, constam do relatório o agregado de informações *ex-post* de ações do Fundo. Busca-se com a aprovação do plano de investimentos o planejamento e a transparência *ex-ante* de suas estratégias.



Com base na análise desses fatos, podem ser apontadas como causa o procedimento adotado pela Finep ao sistematicamente não apresentar o detalhamento do capítulo que lhe cabia do Plano de Investimentos do FNDCT. Além disso, a consolidação pelo CCE dos planos de investimento sem o capítulo de operações especiais, permitiu à Finep atuar da forma registrada, assim como as decisões do CD-FNDCT que aprovaram os planos de investimento nos exercícios de 2015 e 2016, apesar da ausência de detalhamento.

IV – Ausência de previsão sobre a alocação de recursos em despesas operacionais

Além do já exposto, constatou-se ausência de previsão no Plano Anual de Investimentos dos estudos, projetos e atividades a serem realizadas com recursos das despesas operacionais, contrariando o disposto no art. 4º da IN CD-FNDCT nº 03/2010.

O Conselho Diretor aprova em ato anual a fixação do teto de gasto com despesas operacionais a ser realizada pela Finep. Ocorre que a ausência de discriminação dos valores alocados com projetos e atividades a serem realizadas com recursos das despesas operacionais fragiliza a tomada de decisões do Conselho Diretor, aumentando o risco de alocação de recursos à conta de despesas operacionais para atividades não relacionadas com a finalidade do Fundo ou além do necessário para realizar as ações aprovadas no plano de investimento.

Ressalta-se que, uma vez que a decisão alocativa em despesas operacionais no âmbito dos planos de investimentos do FNDCT geram novos encargos para a Administração Pública, por força do art. 50, inciso II, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, tais encargos devem ser adequadamente motivados.

Quanto a esse aspecto, a causa identificada pela equipe de auditoria relaciona-se com os processos de elaboração e consolidação dos planos de investimento do FNDCT no Comitê de Coordenação Executiva, no Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais e nos Comitês Gestores que não apresentam o detalhamento das despesas operacionais, contrariando a IN FNDCT nº 03/2010.

V – Ausência de ampla divulgação do Plano de Investimentos

Por último, a partir da análise dos planos de investimento detalhados e do conteúdo divulgado tanto no âmbito dos relatórios de gestão do FNDCT quanto no sítio eletrônico do MCTIC, foi constatada ausência de divulgação dos Planos Anuais de Investimento do FNDCT, contrariando o art. 5º, inciso IX da Lei nº 11.540/2007.

Ademais, a Lei nº 12.527/2011, que regula o acesso à informação, informa no art. 8º que é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas

Em consulta ao site do MCTIC, além de não identificar o Plano de Investimento do FNDCT de 2016 e dos anos anteriores, também não constam nas pautas das atas de reunião do Conselho Diretor e do Comitê de Coordenação Executiva, no período de 2014 a 2016, orientação para divulgação desses planos.



Cabe ressaltar que o Relatório de Gestão não é documento apto para divulgação do plano de investimentos, embora conste do documento um capítulo destinado ao plano, a publicação ocorre de forma extemporânea, apenas no ano seguinte após o término do exercício a que se refere. O mesmo fato ocorre com as atas de reunião que, apesar de serem publicadas no site do MCTIC, não se constituem em meio adequado para conferir divulgação ampla aos planos de investimentos.

A ampla divulgação dos Planos do FNDCT favorecerá maior participação e conhecimento das partes interessadas nas ações e projetos a serem financiados com recursos do FNDCT, bem como tem o potencial de informar aos demais agentes qual o direcionamento da política alocativa do FNDCT para os próximos exercícios.

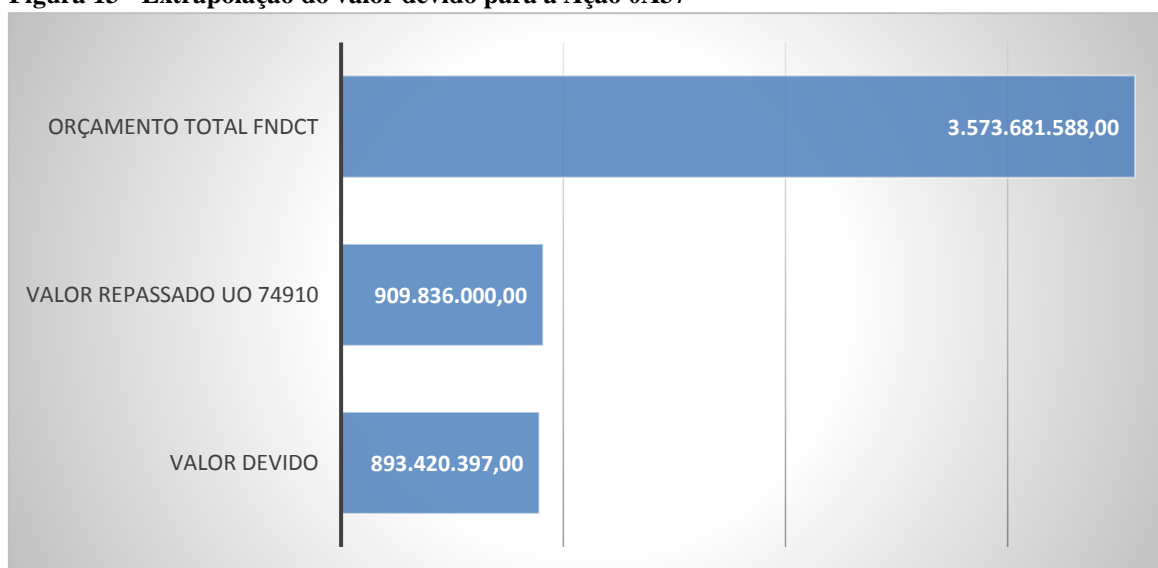
Assim, verifica-se que o CD-FNDCT não adotou medidas necessárias para a divulgação dos Planos de Investimentos do FNDCT no período de 2014 a 2016. Segundo o art. 6º, da IN CD-FNDCT nº 2/2010, é competência do Conselho Diretor, divulgar amplamente os documentos de diretrizes gerais e o plano anual de investimentos do FNDCT.

VI - Extrapolação do Limite de 25% destinado à Ação 0A37 – Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico de Empresas

Foi constatado pela equipe de auditoria que houve no exercício de 2016 extrapolação do valor destinado à Ação 0A37 – Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico de Empresas, contrariando disposição expressa contida no art. 12, II, a, da Lei nº 11.540/2007, segundo o qual afirma que o montante anual das operações reembolsáveis destinados a projetos de desenvolvimento tecnológico de empresas, sob a forma de empréstimo à Finep não poderá ultrapassar o limite de 25% das dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual ao FNDCT.

Analisando os valores constantes do orçamento do FNDCT para o exercício de 2016, verificamos que o referido limite foi ultrapassado em 0,46%, totalizando R\$ 16.416.603,00, conforme demonstrativo de cálculo da Figura 13:

Figura 13 - Extrapolação do valor devido para a Ação 0A37



Fonte: CGU



De acordo com a manifestação do MCTIC, a diferença de R\$ 16.416.603,00, aprovada a maior é decorrente do corte orçamentário promovido pelo Congresso Nacional na dotação da Unidade 24.901 – FNDCT, quando da aprovação da LOA de 2016. Esta redução não foi acompanhada pela dotação orçamentária da Unidade 74.910, fazendo com que o teto de 25% fosse ultrapassado em 0,46%. Originalmente, o valor proposto para tais operações no PLOA 2016, correspondia ao teto de 25% definido em Lei, conforme demonstrado na Tabela 1 encaminhada pelo MCTIC:

Tabela 1 - Diferença entre os valores PLOA x LOA

| Ano | Unidade Orçamentária | | PLOA | LOA |
|------|-----------------------------------|-------------------------------|------------------|------------------|
| 2016 | 24901 | FNDCT | 2.729.946.140,00 | 2.663.845.588,00 |
| | 74901 | RECURSOS SOB SUPERVISÃO FNDCT | 909.836.000,00 | 909.836.000,00 |
| | Total | | 3.639.782.140,00 | 3.573.681.588,00 |
| | Limite Calculado do Empréstimo | | 25,00% | 25,46% |
| | Limite Devido do Empréstimo (25%) | | 909.945.535,00 | 893.420.397,00 |
| | Diferença | | (109.535,00) | 16.415.603,00 |

Fonte: MCTIC

Em que pese a diferença nos valores aprovados na LOA de 2016, a responsabilidade pelo controle dos valores repassados à Finep é do ordenador de despesas do FNDCT, que, segundo o art. 7º da Lei nº 11.540/2017, é a própria Finep, devendo adotar mecanismos de controle suplementares à ausência de segregação de função a fim de evitar o repasse de valores superiores ao permitido pela legislação. Do contrário, corre-se o risco de o limite de 25% ser desrespeitado sempre que ocorrer, no processo de aprovação da LOA pelo Congresso Nacional, uma redução nos valores alocados na UO 24.901 sem o correspondente ajuste na UO 74.901. Assim, espera-se atuação da unidade responsável pelo FNDCT no sentido de não prejudicar as demais modalidades de aplicações do Fundo a partir do recebimento desse valor adicional em 2016.

Causa

Sobre o primeiro e o segundo tópicos, referentes respectivamente à aprovação tardia do Plano Anual de Investimentos do FNDCT ao longo do exercício e à ausência de reuniões no âmbito de alguns dos comitês gestores de fundos setoriais foi identificada como causa a baixa percepção do Plano de Investimento como instrumento catalisador de esforços em PD&I, assim como a baixa percepção de que as reuniões de comitês gestores são momentos para revisão dos investimentos no respectivo fundo vertical.

Sobre a ausência de capítulo no plano anual de investimentos relacionado às operações especiais do FNDCT, foi identificada como causa a ausência de atuação do CCE, instância responsável pela consolidação do Plano e encaminhamento ao CD-FNDCT, conforme dispõe o art. 8º, da IN 03 de 03/12/2010.

Em relação à ausência das despesas operacionais no Plano de Investimentos, a causa identificada a competência da Finep como entidade que propõe as despesas



operacionais e a que realiza o controle do Plano sobre suas presenças, em desconformidade com o princípio de segregação de funções, presente na Instrução Normativa SFC nº 01/2001, vigente à época.

Por último, quanto à extrapolação do limite de 25% para aplicações reembolsáveis para a Finep, o tratamento de falha na estrutura de controle interno do MCTIC e da Finep indica razoável garantia de que os fatos não se repetirão.

Manifestação da Unidade Examinada

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, ocorrida em 05/12/2017, o MCTIC e a FINEP encaminharam manifestações, as quais podem ser resumidas das seguintes formas:

I. Aprovação tardia do Plano de Investimento:

- a. - plano específico para melhoria da governança do FNDCT e implementação de melhorias nos processos de planejamento e transparência das ações do FNDCT está em fase de planejamento conjunto com o MCTIC;
- b. - ações que compuseram o Plano de Investimentos de 2016, refletiram, basicamente, a carteira já selecionada em exercícios anteriores
- c. - alterações ocorridas na estrutura dos ministérios relacionados à governança do FNDCT exigiu a recomposição das representações dos seus colegiados;
- d. - em 2017, a aprovação do plano anual de investimentos ocorreu após sinalização do cenário orçamentário/financeiro do MCTIC;
- e. - A utilização de videoconferência prejudicaria a qualidade das discussões em função de o Conselho ser composto por 17 membros;

II. Ausência de reuniões dos Comitês Gestores

- a. – assim como na questão anterior, foi apresentada argumentação referente à necessidade de recomposição dos colegiados do FNDCT;
- b. - em função das restrições orçamentárias para discussão de novas ações, questionaram-se quanto a eficácia da realização de reuniões dos comitês gestores;
- c. - já se iniciou o processo de atualização das indicações dos representantes junto a todos os Comitês Gestores e pretende-se retomar as reuniões no exercício de 2018.

III. Aprovação de Plano de Investimento sem capítulo destinados às operações especiais

- a. - o MCTIC discorda da assertiva de que houve omissão da Secretaria Executiva do MCTIC e do CNPq quanto à não inclusão das operações especiais no Plano de Investimento do FNDCT. Na 12ª reunião do CD-FNDCT em 15/12/2016 está explicitado que, os valores aprovados para as operações especiais: equalização de juros, aporte de capital em empresas e subvenção econômica, foram objeto de apreciação do referido conselho.
- b. - O plano de investimento para 2017 foi aprovado, sendo adotado novo formato, com maior detalhamento.

IV. Ausência de previsão sobre a alocação de recursos em despesas operacionais



- a. - a partir de 2017 passou-se a incluir item específico sobre despesas operacionais no plano de investimentos.

V. Ausência de ampla divulgação do Plano de Investimentos

- a. - o sítio do MCTIC encontra-se em fase de adequação devido à fusão do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação com o Ministério das Comunicações e os Planos de Investimentos serão disponibilizados nos sítios eletrônicos do MCTIC, da Finep e do CNPq tão logo aprovados e havendo condições técnicas.

VI. Extrapolação do Limite de 25% destinado à Ação 0A37 – Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico de Empresas

- a. - não houve prejuízos ao erário, não prejudicou as demais modalidades e tampouco houve má fé e por se tratar de pequeno percentual considerando o valor total do FNDCT;
- b. - a partir de 2017, com a estruturação da Coordenação-Geral de Governança de Fundos da Diretoria de Gestão Estratégica, a Secretaria Executiva/MCTIC aprimorou os procedimentos de acompanhamento da aprovação e execução dos Planos de investimento do FNDCT.
- c. - a Finep passará a verificar, após a aprovação da LOA, o percentual aprovado para o empréstimo em relação ao total aprovado, comunicando ao MCTIC qualquer discrepância observada;
- d. - a extrapolação aprovada na LOA não prejudicou as demais modalidades de aplicação do Fundo, visto que a ação de empréstimo não concorre com os limites para movimentação e empenho do MCTIC e que a redução do valor do orçamento das demais ações do fundo foi decidida pelo Congresso Nacional, não em função do montante do empréstimo previsto à Finep.

Análise do Controle Interno

Em relação às manifestações apresentadas pelos gestores, a equipe de auditoria apresenta as seguintes análises, sequenciadas pela ordem dos tópicos discutidos ao longo da constatação apresentada.

Quanto à “Aprovação tardia do Plano de Investimento”, embora a resposta encaminhada informe que o documento aprovado tenha tratado de projetos basicamente aprovados nos exercícios anteriores, o que se conclui a partir dos documentos encaminhados à equipe de auditoria é que somente a parte relativa à ação transversal (CT-Transversal) contém uma previsão de R\$ 234,58 milhões para 2016, totalizando um valor de cerca de 1,3 bilhão para o período entre 2016 e 2020, distribuídos entre 11 ações, o que reforça a conclusão de que um plano com modificações substanciais – tanto em escopo quanto em impacto financeiro futuro - foi aprovado pelo CD-FNDCT somente após sua significativa execução.

Como resultado, a aprovação de novas ações e projetos no Plano de Investimentos do FNDCT passou a ser concentrada no âmbito da Comissão de Coordenação Executiva (CCE), intância composta por membros do MCTIC, Finep e CNPq. Verificou-se, ainda, que o baixo número de deliberações do CD-FNDCT resultou no envio ao MCTIC das propostas orçamentárias desse Fundo sem a devida aprovação prévia do Conselho.



Quanto à ausência de Reuniões dos Comitês Gestores, a argumentação do MCTIC e da Finep de que esses comitês tiveram suas composições significativamente alteradas no exercício, carece de maior fundamentação, uma vez que: 1) não foram encaminhadas evidências de que essa seja uma opinião representativa no âmbito desses colegiados; 2) não há registros dessas discussões no âmbito do CD-FNDCT nos últimos três anos. Ao contrário, o que a equipe de auditoria entende é que o intervalo sem reuniões durante o atual cenário de crise fiscal dos comitês gestores tendeu a prejudicá-los uma vez que:

1. diminui a interação entre seus membros em atividades avaliativas que pudessem identificar possíveis projetos e programas com custo-benefício desfavorável, candidatos a serem reduzidos ou descontinuados;
2. reduziu a capacidade de conjuntamente identificarem novas iniciativas – alinhadas com impactos esperados pelo FNDCT – para que pudessem concorrer por recursos no âmbito das ações transversais;

Dessa forma, em alinhamento ao já citado estudo do Senado Federal de 2016 sobre o FNDCT, houve uma tendência, durante esse intervalo sem reuniões dos comitês gestores dos fundos setoriais, de maior concentração de poder decisório no âmbito do Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT (CCE), o qual, pela sua composição e natureza de atividades, tende a ter uma abordagem mais transversal, o que aumenta o risco de que determinadas áreas não tenham seus interesses plenamente representados.

Quanto à aprovação de Plano de Investimento sem capítulo destinados às operações especiais, a equipe de auditoria ressalta que o Plano Anual de Investimentos do FNDCT é um documento formal definido pela Instrução Normativa CD-FNDCT nº 03/2010, não podendo se confundir com apresentações em slides, como as examinadas pela equipe de auditoria, as quais, embora pudessem servir como um meio para a operacionalização de prestação de contas em uma reunião desse Conselho, não se confunde com os requisitos estabelecidos por essa própria Instância para este Plano. Além disso, ressaltam-se as competências atribuídas por essa Instrução Normativa ao CCE:

Art. 8º O Comitê de Coordenação Executiva deverá consolidar a proposta global do plano de investimento, compatibilizando suas metas e limites orçamentários com os projetos de leis de diretrizes orçamentárias e de orçamento anual, conjuntamente pela Instrução Normativa CD-FNDCT nº 02/2010.

Cabe ressaltar que, a ausência do capítulo sobre operações especiais no plano de investimentos impacta diretamente a transparência quanto aos temas prioritários apoiados pelo FNDCT. Nesse sentido, observa-se que a competência sobre a divulgação do plano de investimentos é atribuída diretamente ao CD-FNDCT por meio do art. 5º, inciso IX, da Lei nº 11.540/2007. Contudo, a não consolidação pelo CCE do capítulo de operações especiais, em parte pode ser compreendida como um condicionante para a redução dessa divulgação, pois ainda que a versão detalhada, obtida pela equipe de auditoria, fosse disponibilizada pelo FNDCT em seus sítios eletrônicos no exercício de 2016, ou nos exercícios anteriores analisados, a transparência sobre as operações especiais ficaria limitada.

Sobre as despesas operacionais do FNDCT, embora tenha sido apresentada manifestação no sentido de incluir item específico nos planos anuais de investimento desse Fundo, ressalta-se que a ausência de reuniões dos comitês gestores nos períodos antecedentes, incluindo o de 2016, contribuiu como condicionante para que, em prejuízo dos art. 4º e 5º da Instrução Normativa CD-FNDCT nº 03/2010, uma relevante instância de verificação desse tipo de despesa, que termina por impactar em algum grau as ações finalísticas dos fundos setoriais, não tenha atuado.



Em relação à extrapolação do limite de 25% destinado à Ação 0A37 – Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico de Empresas previsto no art. 12, II, a, da Lei nº 11.540/2007, compete ao MCTIC e à Finep adotar procedimentos de verificação, após a aprovação da LOA e antes da assinatura do contrato de empréstimo entre o FNDCT e a Finep, evitando nos exercícios futuros o repasse de valores superiores ao estabelecido na legislação.

Quanto à solicitação do MCTIC de conversão do item em Informação, embora o percentual extrapolado de 0,46% não seja significativo, a equipe de auditoria considera prudente manter o item como constatação diante da fragilidade nos controles internos reconhecida pela própria Finep.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o Conselho Diretor do FNDCT estabeleça controle interno para assegurar que o Plano Anual de Investimentos do FNDCT, em sua versão detalhada, abrangendo aplicações não reembolsáveis, reembolsáveis e aporte de capital, será, no mínimo, efetivamente comunicado às Comunidades de PD&I interessadas em participar dos termos de referência (TR) agendados registrados nesse Plano, com uma antecedência mínima de 30 dias sobre o primeiro TR do exercício a ser realizado, em decorrência do art. 8º da Lei nº 12.527/2011.

Recomendação 2: Que os Comitês Gestores dos Fundos Setoriais estabeleçam critérios de priorização de seus programas e projetos, incluindo, mas não se limitando, aos resultados e aos impactos observados nos temas do Modelo de Avaliação Global do FNDCT, que permitam a esses Colegiados informarem anualmente ao Conselho Diretor do FNDCT as oportunidades, sob o ponto de vista técnico-econômico, para redução e ampliação do investimento em CT&I, em conformidade com a competência prevista no art. 26, inciso I, da Instrução Normativa CD-FNDCT nº 02/2010.

Recomendação 3: Que o Conselho Diretor do FNDCT estabeleça procedimento que permita aos conselheiros receberem informes mensais a ser elaborado pela Secretaria-Executiva do Fundo, abrangendo dados necessários ao acompanhamento financeiro e de desempenho do Fundo.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Problemas na gestão das despesas de administração e de operação do FNDCT

Fato

A Finep, na gestão do FNDCT, recebe recursos para cobertura de despesas de administração e de despesas operacionais, previstas no art. 8º e 13 da Lei nº 11.540/2007.

As despesas de administração decorrem de a FINEP exercer a função de Secretaria-Executiva do Fundo, cabendo praticar os atos de natureza técnica, administrativa, financeira e contábil necessários a gestão do Fundo e recebendo, para este fim, até 2% dos recursos orçamentários atribuídos ao FNDCT.

Já as despesas operacionais, de planejamento, prospecção, acompanhamento, avaliação e divulgação de resultados são relativas ao financiamento de atividades de



pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico, não podendo ultrapassar 5% dos recursos arrecadados anualmente fontes de receitas do FNDCT.

Nos dois casos, cabe ao Conselho Diretor do FNDCT estabelecer o limite anual dos recursos a serem utilizados nessas finalidades.

Com a finalidade de avaliar a legalidade, a eficiência e a economicidade das despesas pagas pelo FNDCT a título de despesas administrativas e despesas operacionais previstas na Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, a equipe de auditoria realizou análises que levaram à indicação de três problemas principais:

- I. manutenção de despesas de administração sobre a integralidade da dotação do FNDCT;
- II. ações orçamentárias do FNDCT com despesas operacionais acima do limite previsto;
- III. ausência de apresentação ao CD-FNDCT de detalhamento das despesas operacionais do Fundo para análise.

A seguir, abordaremos cada um desses tópicos.

I - Manutenção de despesas de administração sobre a integralidade da dotação do FNDCT

Verifica-se na Figura 14 que, entre 2008 e 2016, o FNDCT não tem usufruído da totalidade de seus recursos orçamentários atribuídos, chegando a dispor de apenas 39% deles, como em 2016. Contudo, em todos esses exercícios, conforme análise documental realizada pela equipe de auditoria, o CD-FNDCT estabeleceu o limite anual das despesas de administração do Fundo para o máximo teórico permitido, correspondente à 2% da dotação integral, contrariando os Princípios da Eficiência do caput do art. 37 da Constituição Federal e os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade presentes no caput do art. 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

A análise dos normativos desse Colegiado informa ainda que, entre os exercícios de 2010 e 2014, não houve ao menos o estabelecimento do limite anual para essas despesas, o que somente foi realizado posteriormente por meio da Resolução CD-FNDCT nº 02, de 20 de novembro de 2015, o que também indica prejuízo ao Princípio do Planejamento a ser observado em decorrência do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Em resposta à equipe de auditoria, foi informado que essa ausência foi decorrente do entendimento de que o teto fixado em 2009 (também 2% sobre a dotação integral) teria validade até manifestação contrária desse Conselho, entendimento esse que não encontra respaldo nem na Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, nem em seu Regulamento (Decreto nº 6.938, de 13 de agosto de 2009), tendo em vista que ambos se referem a um limite “anualmente fixado” pelo CD-FNDCT.

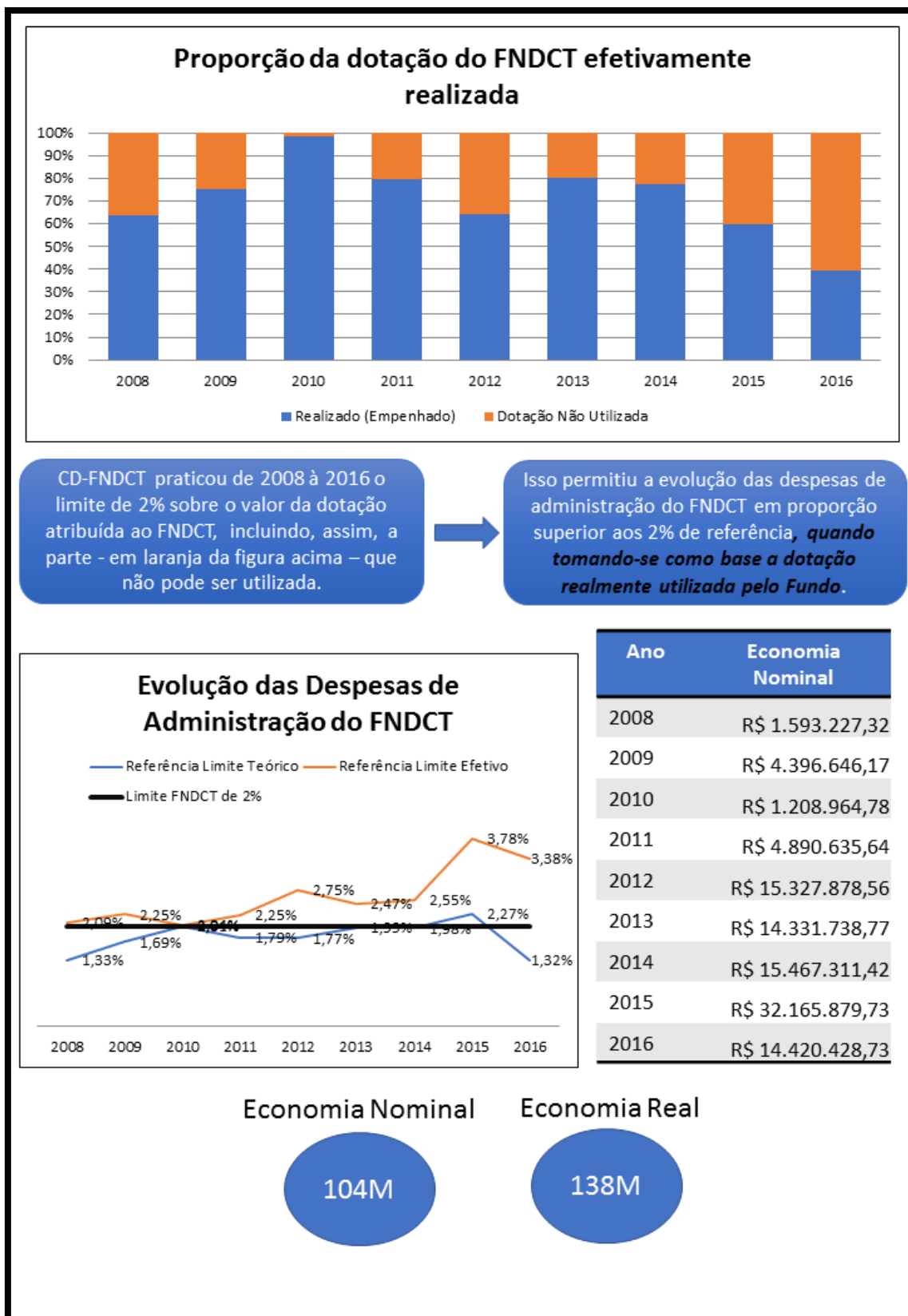
A consequência da manutenção desses pagamentos sobre a dotação integral é que o pagamento à FINEP não corresponde à contraprestação em serviços, sendo pagas despesas de administração sobre uma parcela do orçamento que é indisponível ao próprio FNDCT. A tempestiva ação do CD-FNDCT poderia gerar economia nessas despesas, redirecionando para ações finalísticas do Fundo.



Para efeito de comparação, salienta-se a boa prática adotada por esse Colegiado ao fixar, na Resolução nº 1, de 29 de dezembro de 2016, o limite para despesas operacionais sobre as despesas executadas e não mais sobre os recursos arrecadados nas fontes do Fundo, dado que nem sempre o arrecadado é alocado para o FNDCT. Medida análoga para despesas de administração poderia trazer significativo impacto financeiro, conforme Figura 14.



Figura 14 – Fatos sobre as despesas de administração do FNDCT entre 2008 e 2016



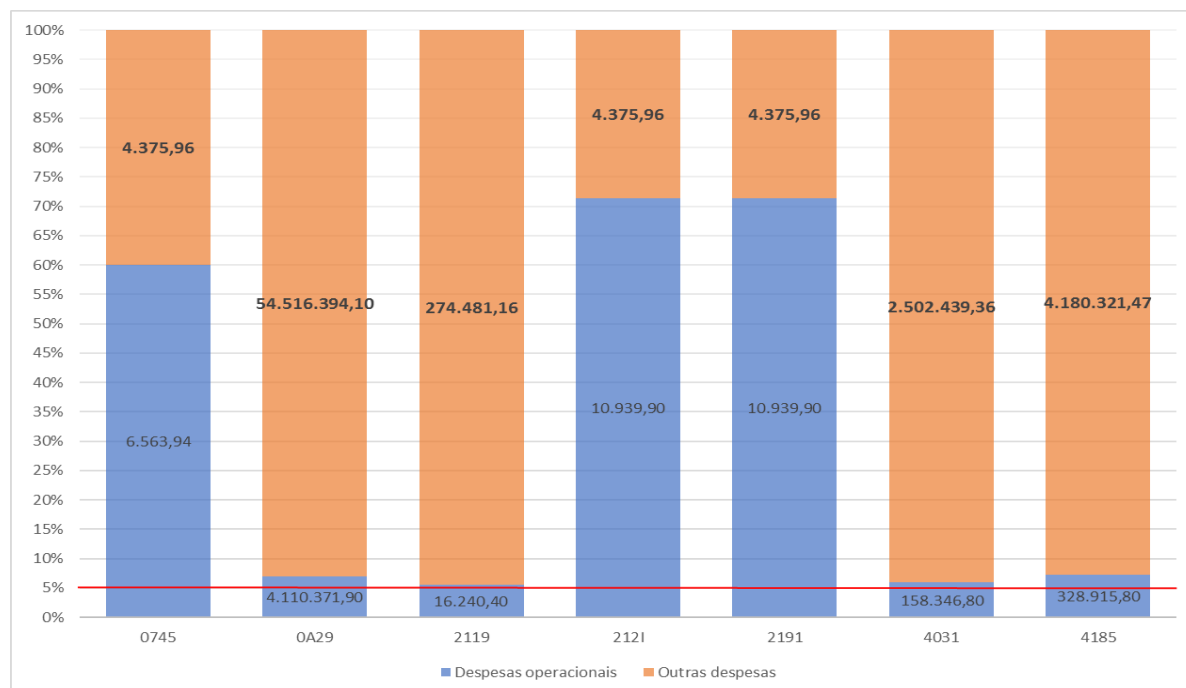
Fonte: SIOP. A metodologia para o cálculo da economia real foi utilizar a SELIC acumulada entre 31/12 do exercício base até 31/12/2016. Despesas empenhas no exercício

II - Ações orçamentárias do FNDCT com despesas operacionais acima do limite previsto.



De acordo com Figura 15, verificou-se que seis das ações orçamentárias do FNDCT em 2016 tiveram seus limites de 5% em despesas operacionais ultrapassados pela Finep, contrariando a Resolução CD-FNDCT nº 01, de 29/12/2016, e implicando em um ressarcimento a maior em favor do Fundo de R\$ 1,334 milhão.

Figura 15 - Execução de ações orçamentárias do FNDCT que ultrapassaram o limite fixado para despesas operacionais no exercício de 2016.

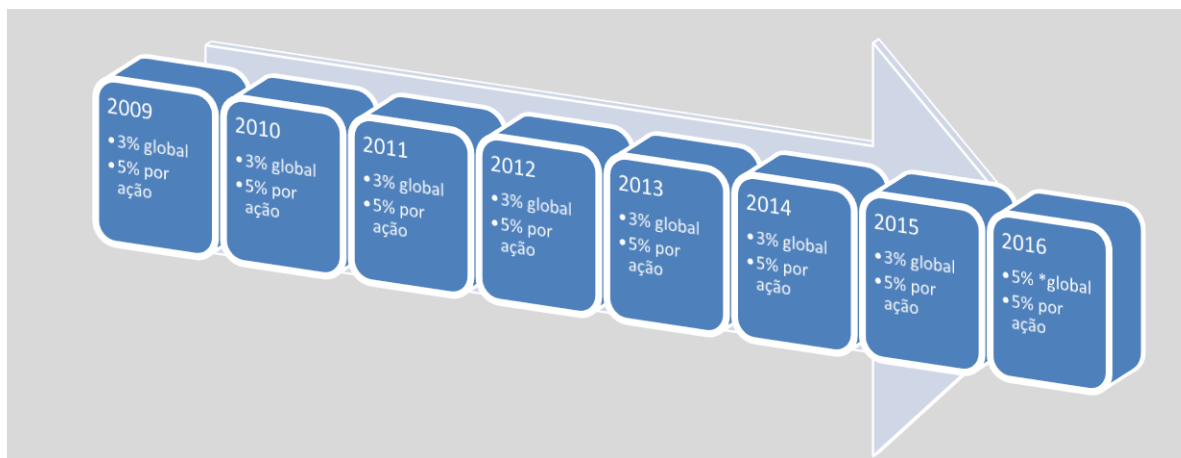


Fonte: Tesouro Gerencial

Observa-se na Figura 16 um histórico de limites por ação invariavelmente de 5% sobre seu valor, de 2009 a 2016. No entanto, quando consultada sobre esses excessos, a Finep informou que a maioria de suas despesas no exercício de 2016 já haviam sido liquidadas, não sendo possível uma reversão para a adequação à resolução aprovada pelo Conselho Diretor do FNDCT ao final do Exercício. Pelo art. 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, a Secretaria-Executiva do FNDCT teria de agir buscando a razoabilidade de seus atos, o que não se extrai do afastamento de reiterada disposição adotada nos últimos sete anos.

Figura 16 – Histórico de limites estabelecidos pelo CD-FNDCT de 2009 a 2016 para as despesas operacionais do Fundo





Fonte: Finep. Em 2016, o limite global foi sobre as despesas executadas pela UO 24901, enquanto nos demais, o limite foi sobre a soma das fontes.

Nas duas situações, as resoluções do Conselho Diretor do FNDCT que fixaram os limites de gastos com despesas de administração e operacionais para os exercícios de 2015 e 2016 foram aprovadas apenas ao fim desses exercícios, o que resultou na ausência de parâmetros para a realização dessas despesas ao longo dos exercícios e na extrapolação dos gastos operacionais

Observa-se, portanto, uma falha na estrutura de controle interno da Finep, que resultou na cobrança de ressarcimentos de despesas operacionais junto ao FNDCT sem a prévia verificação dos limites por ação formal ou reiteradamente estabelecidos pelo CD-FNDCT.

III- Ausência de apresentação ao CD-FNDCT de detalhamento das despesas operacionais do Fundo para análise

Verificou-se a partir de consultas à Secretaria-Executiva do FNDCT e às atas do CD-FNDCT entre 2014 e 2016 que não houve análise das despesas operacionais da Finep por esse Colegiado, tampouco houve apresentação detalhada desses gastos por essa Empresa ao Conselho nas reuniões analisadas, o que contraria, em parte, o art. 9º, inciso VI, da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007.

Análise das respostas da Finep evidenciou que os ressarcimentos das despesas operacionais junto FNDCT têm como base a Instrução de Trabalho – Finep nº 002, de 13 de outubro de 2014 (IT-FIN nº 002/2014). Essa Norma estabelece:

1. para aquelas classificadas como FNDCT, o ressarcimento será de 100%;
2. para aquelas classificadas como “Rateio”, serão aplicados critérios de divisão a serem apurados pelo Departamento de Planejamento Financeiro, Orçamentário e Custos da FINEP.

Em decorrência desses critérios, o rateio das despesas entre o FNDCT e a FINEP, nos anos de 2015 e 2016, ocorreu nos percentuais apresentados na Tabela 2, tendo o FNDCT arcado, entre outras despesas, com 75% das despesas com aluguel e condomínio do imóvel onde se situa a FINEP e com locação de veículos e serviço de motorista. Ao total, foram R\$ 39,2 milhões e R\$ 38,8 milhões em gastos operacionais nos exercícios de 2015 e 2016, respectivamente.



Tabela 2 - Despesas operacionais do FNDCT analisadas pela equipe de auditoria

| Objeto do gasto | Favorecido | Porcentagem atribuída do FNDCT em | |
|------------------------------------|---|-----------------------------------|-------|
| | | 2015 | 2016 |
| IMÓVEIS - PESSOA JURÍDICA | Ventura II-A Fundo de Invest. Imob. FII | 52,6% | 74,7% |
| CONDOMÍNIOS | Condominio Ventura C.T. - Torre Oeste | 75,6% | 74,8% |
| SERVIÇOS PJ-BENS IMÓVEIS | Liderança Limpeza e Conservação Ltda | 75,1% | 74,1% |
| CONDOMÍNIOS | Condominio da Praia do Flamengo 200 | 62,9% | 41,0% |
| LIMPEZA E CONSERVAÇÃO | Valle Serviços Industriais Ltda | 75,7% | 74,7% |
| ALUGUEL DE EQUIPAMENTOS TI | Ipsystems Creative Network Sol Eireli | 65,6% | 74,1% |
| DESP SERVIÇO VIGILÂNCIA/SEG | Rota Servicos de Vigilancia Ltda | 44,9% | 75,3% |
| APOIO ADMINISTRATIVO | Prestcon Prestação de Serviços Contagem | 65,0% | 80,5% |
| SERVIÇO DE MOTORISTAS - LMO | Multibem Transportes Ltda | 54,7% | 74,5% |
| IPTU | PREFEITURA RJ - SEC. MUN. DE FAZENDA | 69,2% | 63,5% |
| DESP SERVIÇO VIGILÂNCIA/SEG | Max Segurança Máxima Ltda. | N/A | 73,8% |
| CONDOMÍNIOS | CONDOMÍNIO JK FINANCIAL CENTER | 42,2% | 74,7% |
| DESPESA DE ENERGIA | Light - Serviços de Eletricidade | 74,1% | 71,9% |
| LOCAÇÃO DE VEÍCULOS | Multibem Transportes Ltda | 55,2% | 74,8% |

Fonte: Finep

Cabe ressaltar que, quaisquer que sejam as despesas operacionais apresentadas ao FNDCT conforme disposto no caput do art. 13 da Lei nº 11.540/2007, elas devem se relacionar ao financiamento de atividades de pesquisa científica e tecnológica de programações específicas. Dessa forma, torna-se fundamental a análise anual, tempestiva e pormenorizada pelo CD-FNDCT desses gastos, nos termos do art. 5º, incisos V e VI do Decreto nº 6.939, de 13 de agosto de 2009, para minimizar o risco de recursos indevidamente alocados como dispêndios de operação do Fundo.

Reforça-se a necessidade de análise pormenorizada pelo CD-FNDCT o fato de a FINEP entender que os recursos recebidos à título de despesas de administração, destinados ao exercício das atividades listadas nos artigos 7º ao 9º da Lei nº 11.540/2007, remetem à dedicação de recursos humanos. Em decorrência, as demais despesas vinculadas à estas atividades estão sendo supridas por recursos destinados a cobertura de despesas operacionais.

Causa

Ausência de prestação de contas ao CD-FNDCT dos valores ressarcidos à Finep à título de despesas operacionais.



Ausência de discussão pelo CD-FNDCT acerca dos custos incorridos pela Finep no exercício de atribuições como Secretaria-Executiva do Fundo.

Manifestação da Unidade Examinada

A Finep argumenta, em síntese, no Memorando ASEF/015/2017, que:

1. atividades como Secretaria-Executiva do FNDCT não se resumem ao processamento de empenho e liberação de recursos;
2. custo de pessoal alocado às atividades do FNDCT supera, em muito, o limite de 2% do orçamento total do Fundo para cobertura de despesas com administração. Por esse motivo, anualmente tem sido solicitado e aprovado o estabelecimento do teto legal para as despesas de administração do Fundo
3. Manifestação da FINEP e da SEXEC/MCTIC após reunião de busca conjunta de soluções. Ver resposta ao item 1.1.1.3 no arquivo Resposta DRFC - Relatório Preliminar FNDCT.CD-FNDCT aprovou para 2017 alteração na resolução que trata dos limites com despesas operacionais, estabelecendo limite para o ano de R\$ 40 milhões, e que as despesas incorridas serão apresentadas ao CD-FNDCT como subsídio à análise da proposta para o ano seguinte;
4. extrapolação dos limites com despesas operacionais em algumas ações orçamentárias decorreu de remanejamento orçamentários ocorridos após a realização dessas despesas;
5. parte significativa das atribuições relacionadas a despesas operacionais seria de: “planejamento, lançamento e julgamento de chamadas públicas, acompanhamento dos projetos, avaliações de relatórios técnicos e prestações de contas, participação em eventos de divulgação”.

A FINEP informou, também: a aprovação pelo Conselho de Administração de proposta de criação de área administrativa exclusiva para a Secretaria-Executiva do FNDCT dentro da Diretoria Financeira da Empresa, o que trará, como efeito, a revisão e contestação de despesas a serem ressarcidas pelo Fundo; a revisão do normativo que trata do ressarcimento de despesas pelo Fundo, o qual será levado oportunamente ao CD-FNDCT e contemplará o encaminhamento de relatórios periódicos.

Análise do Controle Interno

Primeiramente é necessário realizar uma contextualização à manifestação da Finep no sentido de que essa Empresa utiliza os recursos recebidos do FNDCT à título de despesas de administração para cobertura dos gastos com pessoal e aqueles relativos a despesas operacionais para os demais custos incorridos na gestão do FNDCT, **sendo que a segregação entre as duas rubricas ocorre por objeto de gastos e não por serviço prestado ao FNDCT.** Esta forma de atuação implica na falta de incentivos para a otimização dos custos da Finep enquanto agente operador do FNDCT (uma vez que eles serão ressarcidos de qualquer forma) e num risco de sobreposição dos tetos de cobertura destas despesas, uma vez que não há segregação do fato gerador de cada uma.

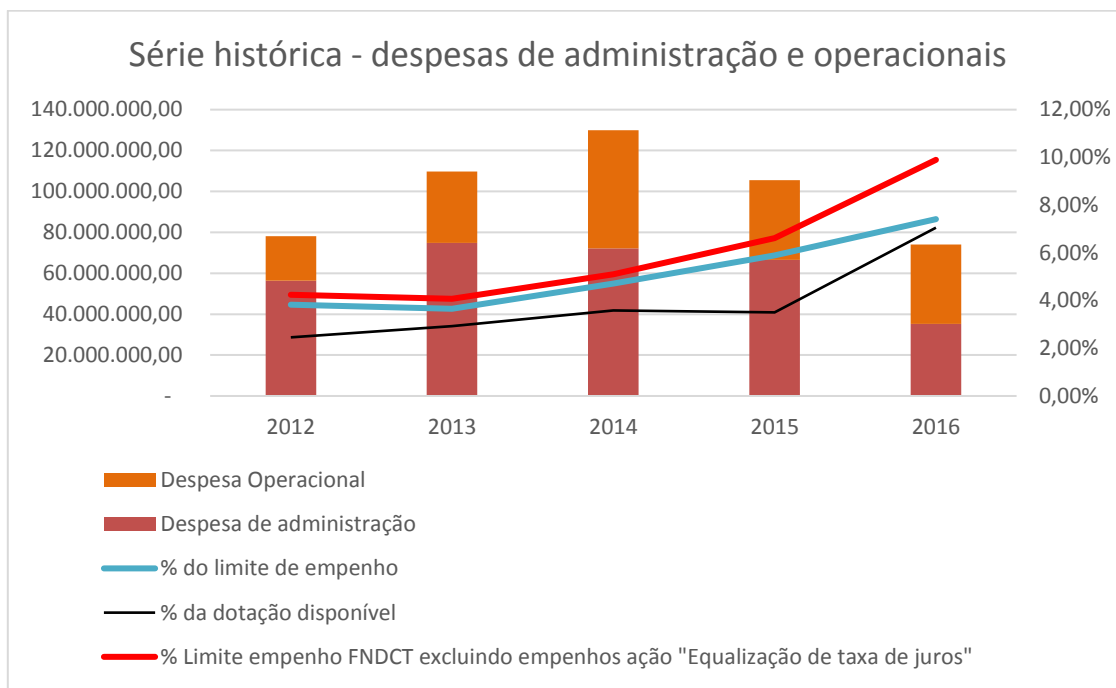
A flexibilização dos limites desses custos resulta, na prática, no uso de até 7% dos recursos orçamentários do Fundo para o custeio de despesas da FINEP: a empresa apresenta, por exemplo, que atividades como “planejamento, lançamento e julgamento de



chamadas públicas, acompanhamento dos projetos, avaliações de relatórios técnicos e prestações de contas, participação em eventos de divulgação” estariam compreendidas em suas despesas operacionais, quando pela compreensão dos art. 7º e 9º da Lei 11.540/2007 são classificadas como despesas de administração.

O gráfico a seguir apresenta o montante ressarcido pelo FNDCT nos últimos cinco exercícios e o crescente percentual de recursos do Fundo utilizados para o pagamento de despesas administrativas e operacionais, sobretudo quando comparado ao limite de empenho atribuído ao Fundo.

Figura 17 – Despesas de Administração e Operacionais



Fonte: Tesouro Gerencial

Mais ainda, o pagamento de despesas a título de ressarcimento por custos incorridos e não por serviços efetivamente prestados, traz consigo problemas operacionais para a avaliação, pelo CD-FNDCT, do mérito destas despesas, como por exemplo os critérios de rateio de custos entre o FNDCT e a Finep, os quais não foram apreciados pelo Conselho Diretor desse Fundo.

A Finep tem aplicado sistematicamente o número de projetos em carteira do FNDCT como base para o mesmo. Esse critério não considera eventuais ineficiências da Finep, como, por exemplo, o baixo grau de informatização dos processos de gestão de convênios da empresa, resultando no uso intensivo de mão de obra, conforme apontado no Relatório de Auditoria CGU nº 201701441.

Outro exemplo de problemática trazido pelo ressarcimento de despesas e não pelos serviços efetivamente prestados é a transferência do risco pelo insucesso de projetos internos da Finep, como no caso do “Modernize”, custeado pelo FNDCT, o qual, após o período de investimento, foi avaliado no supracitado Relatório de Auditoria, conforme abaixo:

No que concerne aos recursos materiais, observou-se que a unidade não possui solução tecnológica adequada para o acompanhamento financeiro dos repasses realizados. Como consequência, diversas tarefas, automatizadas no âmbito do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, por exemplo, são realizadas de forma



manual pelos analistas do DPC. Em 2017, a estatal decidiu, enfim, adotar o SICONV como solução tecnológica para gerenciamento dos futuros instrumentos não reembolsáveis.

Nesse sentido, reforça-se a necessidade de análise pelo CD-FNDCT, ou de estrutura independente da Finep a ser definida por esse Conselho, dos custos incorridos na gestão do FNDCT, uma vez que cabe a ele a análise das prestações de contas dessa Secretaria-Executiva, conforme competência estabelecida no art. 5º, inciso V, da Lei 11.540/2007. Contudo, não foi identificada nas atas do FNDCT análises sobre as temáticas discutidas. Entende-se que houve uma priorização nas agendas das autoridades, mas também deve-se ressaltar que das quatro reuniões previstas para o CD-FNDCT, somente uma única foi realizada. E padrão similar ao de 2016 pode ser encontrado nos exercícios anteriores.

Nesse contexto, entende-se que uma solução interessante pode ser a instituição de comitê específico, formado por um subconjunto de conselheiros com maior afinidade ao assunto e compatibilidade de agenda, para efetuar essa análise, submetendo-a posteriormente ao plenário do CD_FNDCT. Essa solução estaria alinhada com as boas práticas espostas pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), conforme exposição em seu Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa – 4ª Edição:

Várias atividades do Conselho de Administração, que demandam muito tempo – nem sempre disponível nas reuniões –, podem ser exercidas com mais profundidade por comitês específicos. Dentre os comitês que podem ser formados estão: de Auditoria (vide 2.30), Recursos Humanos/Remuneração (vide 2.31), Governança, Finanças, Sustentabilidade, entre outros.

Em relação à extrapolação do limite de gastos com despesas operacionais ocorrido em algumas ações no exercício de 2016, entende-se que a extrapolação decorreu dos remanejamentos orçamentários. Contudo, apesar de a reunião que aprovou o limite para o exercício de 2016 ter ocorrido em dezembro daquele ano, o assunto não foi levado à apreciação do CD-FNDCT.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o Conselho Diretor do FNDCT avalie atribuir a comitê formado por um subconjunto de seus conselheiros, independentes de suas agências de fomento, que reúna conhecimentos em gestão de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, execução orçamentária-financeira e auditoria, no sentido de fortalecer as verificações sobre questões relevantes ao CD-FNDCT e de difundir os resultados no âmbito desse Conselho, conforme prerrogativa existente no art. 5º, inciso III, da Lei nº 11.540/2007, além da responsabilidade pelas análises sobre as prestações de contas da Secretaria-Executiva do Fundo, incluindo a avaliação das despesas administrativas e operacionais quanto à pertinência, à eficiência e à economicidade.

2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Fragilidades no planejamento do FNDCT impactando a viabilização de seus projetos e programas no longo prazo

Fato



O presente item objetiva descrever as fragilidades identificadas na gestão financeira do FNDCT, especialmente quanto à dificuldade de se projetar o comprometimento de recursos com o apoio a projetos de longo prazo de maturação e a imprevisibilidade no recebimento das receitas arrecadadas nas fontes de recursos próprias do Fundo, aumentando o risco quanto à capacidade de financiamento das ações aprovadas no Plano de Investimentos do Fundo.

I – Ausência de planos de longo prazo que concretizem as diretrizes estratégicas dos fundos setoriais

Com base na análise da documentação encaminhada pelo MCTIC, observou-se que as diretrizes estratégicas que orientam as aplicações de recursos dos Fundos Setoriais foram estabelecidas sem a conseqüentemente elaboração de planos que as concretizassem, prejudicando os princípios do planejamento, da eficiência e o Critério 2 – Estratégia e Planos do Gespública.

Vale ressaltar que essa situação, sob a perspectiva da ausência de metas e prioridades, já foi objeto de avaliação pelo TCU no âmbito do Acórdão nº 3.440/2013 – Plenário, em que ficou assentado que o não estabelecimento de metas e prioridades específicas para os Fundos Setoriais prejudicava a avaliação dos investimentos realizados pelo FNDCT, uma vez que a ausência de parâmetros impossibilita aferir o que foi planejado e o que foi executado, de modo a permitir a avaliação dos resultados do Fundo.

Uma consequência imediata dessa observação é a ausência de planos que concretizem o alcance das diretrizes estratégicas dos fundos setoriais. Na ausência de planos de longo prazo que prevejam de forma clara para as diferentes dimensões do FNDCT quais são suas prioridades, metas, cronogramas esperados de investimento e recursos financeiros necessários, bem como os resultados e os impactos esperados disso, torna-se prejudicada a discussão junto às suas partes interessadas em busca da viabilização dessas diretrizes e, conseqüentemente, da atuação dos comitês gestores e do próprio FNDCT. Análise documental mostra que a maior parte desses colegiados não se reúne há três anos por problemas de recursos.

Destaca-se nesse sentido o Programa Nacional de Atividades Espaciais – PNAE³ 2012-2021, o qual, em boa parte, tem sucesso, em termos de planejamento, em transmitir essas informações às partes interessadas que o acessam. Ressalta-se, entretanto, que, conforme colocado pelo Relatório de Auditoria CGU nº 201503414, ajustes ainda são necessários, principalmente quanto a forma de medir se os resultados e os impactos associados a cada projeto, de fato, ocorreram.

Outra consequência da ausência de planos de longo prazo que norteiem os investimentos do FNDCT, é a dificuldade de tradução das estratégias setoriais em ações efetivas, ao diminuir a transparência sobre suas prioridades e seus relacionamentos-chave para as partes interessadas do ambiente sistêmico em que o Fundo está posicionado. Nesse sentido, a publicação *Enhancing Research Performance through Evaluation, Impact*

³ AEB. < <http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2013/03/PNAE-Portugues.pdf> > .Último acesso em 24 de novembro de 2017.



Assessment and Priority Setting da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, informa sobre a necessidade de melhoria do processo de estabelecimento de prioridades por meio da criação de indicadores e dados para monitorar a efetividade do programa ou da política.

Como causa para os fatos analisados, verificou-se por meio da análise das atas de reunião, que não houve deliberações do CD-FNDCT e dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais no sentido de concretizar planos de mais longo prazo, optando-se por planos de investimentos anuais. Não se pode confundir este com aquele, de caráter mais estratégico.

Pode-se afirmar, que os Comitês Gestores dos fundos setoriais, embora disponham de documentos de diretrizes para pautar os investimentos, não estabeleceram indicadores de desempenho e metas associadas a seus objetivos estratégicos, como forma de permitir o monitoramento do alcance dos objetivos inicialmente projetados e de proporcionar maior transparência em relação ao desempenho dos Fundos Setoriais. Questão semelhante foi verificada no âmbito dos projetos apoiados no âmbito da Ação Transversal, abordada em tópico específico desse relatório.

Convém ainda assinalar a ausência implementação de indicadores sobre a gestão dos Fundos Setoriais prejudica a avaliação e a tomada de decisão junto a partes interessadas como STN e a SOF em relação aos impactos provocados no FNDCT decorrentes de contingenciamento de orçamento ou de definição de limite financeiro. Questões essas que serão discutidas ainda no escopo deste texto.

II – Insuficiente capacidade de projeção do comprometimento financeiro do FNDCT no longo prazo

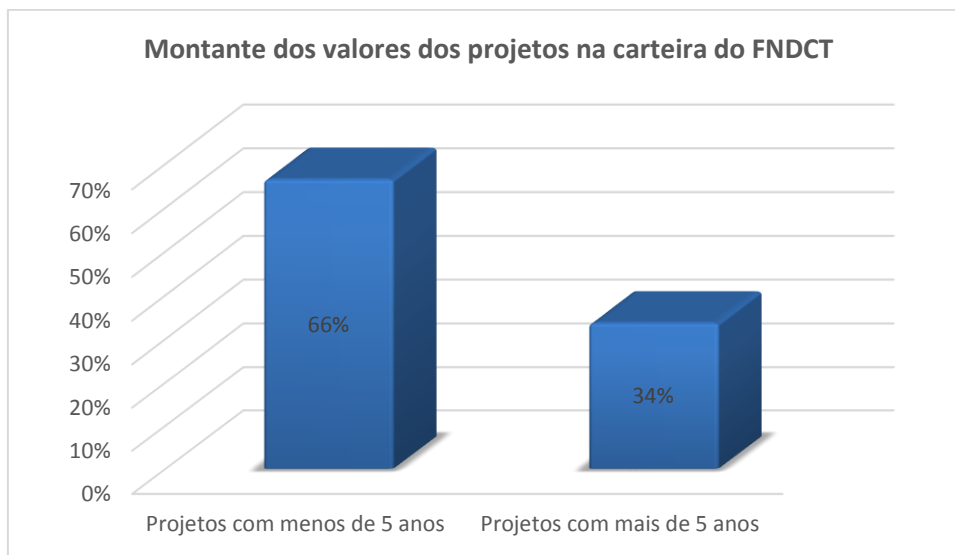
A partir da análise dos dados apresentados pela Finep sobre os projetos apoiados com recursos do FNDCT, constatou-se insuficiente capacidade de projeção do comprometimento financeiro do Fundo na modalidade de aplicação não reembolsáveis, contrariando o art. 7º da Lei nº 11.540/2007, uma vez que os projetos de inovação, pela sua natureza de longo prazo, necessitam ter seus impactos financeiro-orçamentários de longo prazo acompanhados.

Conforme dispõe o mencionado art. 7º da Lei nº 11.540/2007, a competência da Finep se estende sobre quaisquer atos necessários à gestão do FNDCT, especialmente quanto à gestão de continuidade de negócios do Fundo, o qual necessita de subsídios para desenvolvimento de estratégias de manutenção da sustentabilidade do fomento das linhas de crédito não reembolsável, aporte de capital e reembolsável, operando riscos financeiros-orçamentários de longo prazo.

Os valores totais de projetos apoiados nas ações não reembolsáveis pelo FNDCT de 2008 a 2016 totalizam, em valores nominais, cerca de R\$ 10.9 bilhões. Em análise aos dados apresentados pelo MCTIC, observou-se que 34% dos valores dos projetos vigentes têm prazo de duração superior a 5 anos, conforme gráfico a seguir.

Figura 18 – Montante dos valores dos projetos na carteira do FNDCT



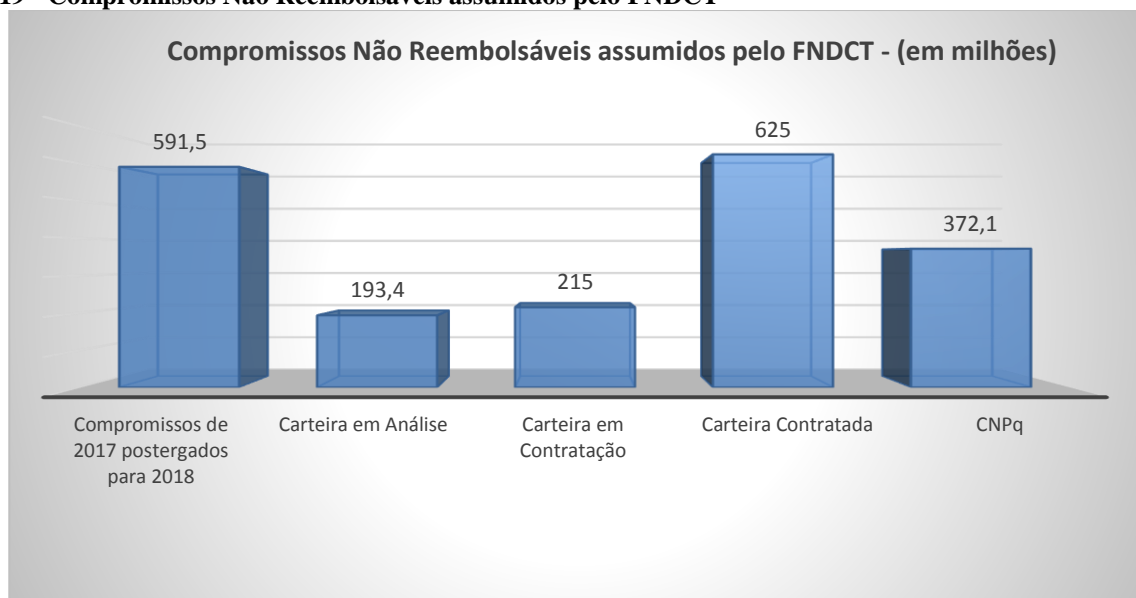


Fonte: Base de dados dos projetos encaminhada pelo MCTIC

Não obstante, de acordo com a Finep, o comprometimento dos recursos do FNDCT com ações não reembolsáveis pode ser projetada apenas até o exercício de 2018. Assim, compromissos assumidos após o ano de 2018 são dependentes de projetos postergados, aprovados em exercícios anteriores, que não receberam recursos suficientes para serem totalmente liquidados, que representam aproximadamente R\$ 591,5 milhões.

Após cruzamento de dados do banco de projetos do FNDCT, verificou-se que existem projetos não reembolsáveis com previsão de vigência até o ano de 2022. O montante de compromissos identificados pela Finep e CNPq, incluindo a taxa de administração e as despesas operacionais do período totaliza R\$ 2,1 bilhões, conforme detalhado no gráfico:

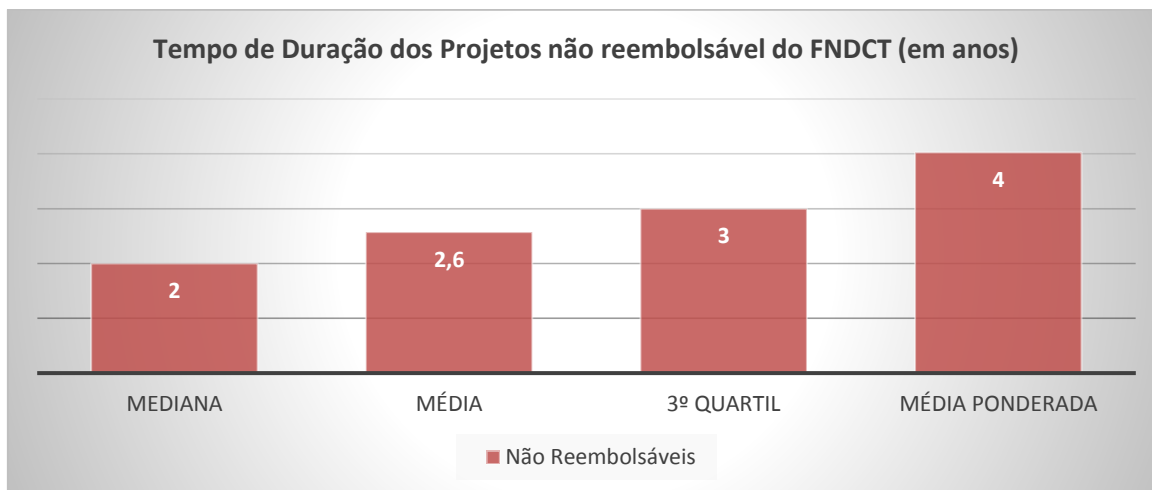
Figura 19 - Compromissos Não Reembolsáveis assumidos pelo FNDCT



Fonte: Finep

Figura 20 - Tempo de Duração dos Projetos não reembolsável do FNDCT





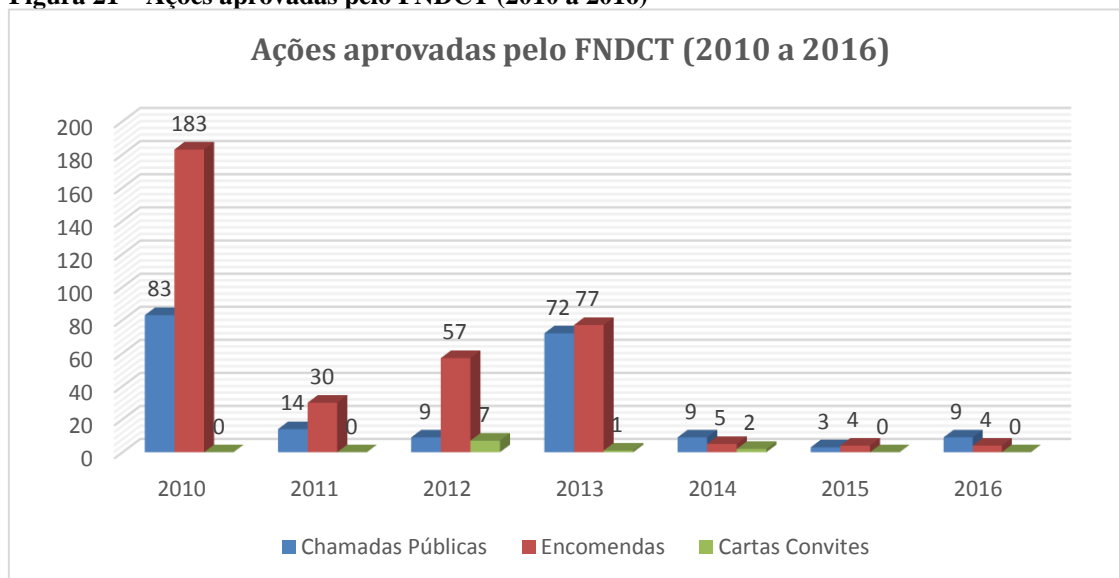
Fonte: Base de dados dos projetos do FNDCT

Tendo como base essas informações, verifica-se que o apoio aos projetos relacionados com as ações não reembolsáveis estão concentrados em projetos com prazo médio de 2,6 anos de duração. Nos termos da Resolução CD-FNDCT nº 03/2015, esses empreendimentos referem-se a “projetos de instituições científicas e tecnológicas - ICTs e de cooperação entre ICTs e empresas; subvenção econômica para empresas”. Entre os efeitos potenciais da insuficiente projeção de compromissos assumidos pelo FNDCT, ressalta-se o risco de indisponibilidade financeira para fomento das ações do Fundo devido à combinação entre compromissos futuros anteriormente assumidos e mudanças repentinas no cenário macroeconômico. De acordo com as informações extraídas das atas de reunião do Comitê de Coordenação Executiva, no início do exercício de 2016, o FNDCT apresentava um déficit orçamentário de R\$ 1,3 bilhão nas ações verticais e transversais, em decorrência de compromissos assumidos em anos anteriores que inflaram a carteira de projetos do Fundo.

Outro efeito verificado guarda relação com a redução do limite financeiro do FNDCT para o fomento de projetos estratégicos como o Reator Multipropósito Brasileiro – RMB, incluído na carteira no final do exercício de 2014. Como consequência do acúmulo de projetos aprovados em exercícios anteriores, a capacidade de financiamento de novos projetos sofreu uma redução expressiva a partir do exercício de 2014, conforme pode ser verificado no gráfico a seguir:



Figura 21 – Ações aprovadas pelo FNDCT (2010 a 2016)



Fonte: ASCOF/SECEX/MCTIC

Em relação aos compromissos atualmente assumidos nos contratos que geram direito à equalização de taxa de juros, a projeção realizada pela Finep para o FNDCT, encaminhada à equipe de auditoria, tem duração até o exercício de 2027, sem a devida projeção das estimativas de liberação de receitas do Fundo. Além disso, foi verificado que o plano de aplicação de recursos reembolsáveis do FNDCT utiliza metodologia sem formalização.

A ausência de sistemática eficaz para projeção dos compromissos não reembolsáveis de longo prazo expõe o FNDCT ao risco de diminuição da capacidade de fomento de novos projetos, como subvenção e P&D, em função do aumento da vulnerabilidade diante de flutuações adversas na política orçamentária que impliquem restrições fiscais sobre o Fundo.

Recentemente, para efeito de comparação, o *Government Accountability Office* (GAO) dos EUA apresentou relatório ao Congresso Americano sobre áreas de alto risco que necessitam de substanciais esforços para mitigação. No âmbito dessa discussão, p. 472, citou os projetos de PD&I da NASA, os quais em sua avaliação necessitavam de melhor compreensão quanto às estimativas de cronograma e de orçamento de longo prazo. Alertou ainda para a necessidade de se antecipar e mitigar os riscos, especialmente no que se refere aos grandes programas, instituir estimativa e previsão de custos para os maiores projetos e implementar ferramentas de gerenciamento de portfólios de projetos.

Diante do exposto, constata-se a necessidade de se instituir no âmbito do FNDCT, para os próximos exercícios, instrumentos de gestão financeira visando obter maior previsibilidade na alocação de recursos entre as modalidades de aplicação do Fundo.

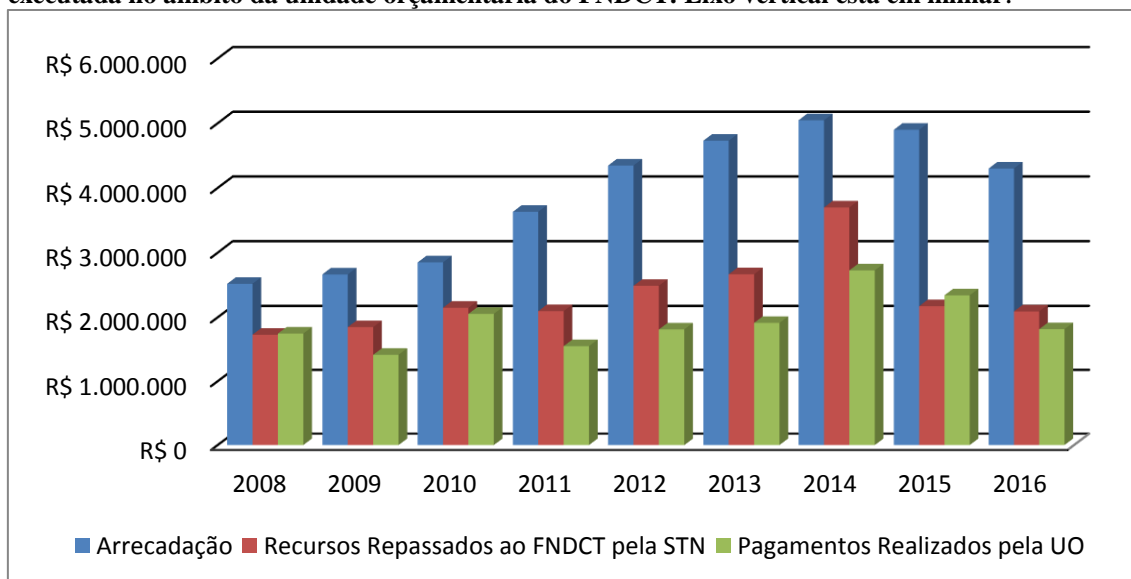
III – Retenção de valores arrecadados vinculados ao FNDCT na Conta Única da União

Em análise sobre as fontes de receitas do FNDCT, verificou-se que anualmente, ao contrário do disposto pelos decretos dos fundos setoriais, como o do CT-VERDE-AMARELO, há uma histórica retenção sobre elas, como pode ser verificada na figura a



seguir. Além disso, é verificado que muitas vezes ao longo da série histórica apresentada, a capacidade total de pagamentos disponibilizada para o FNDCT não permite a utilização integral desses recursos parciais liberados.

Figura 22 - Histórico entre 2008 e 2016 da arrecadação, liberação pela STN e da despesa total executada no âmbito da unidade orçamentária do FNDCT. Eixo vertical está em milhar.

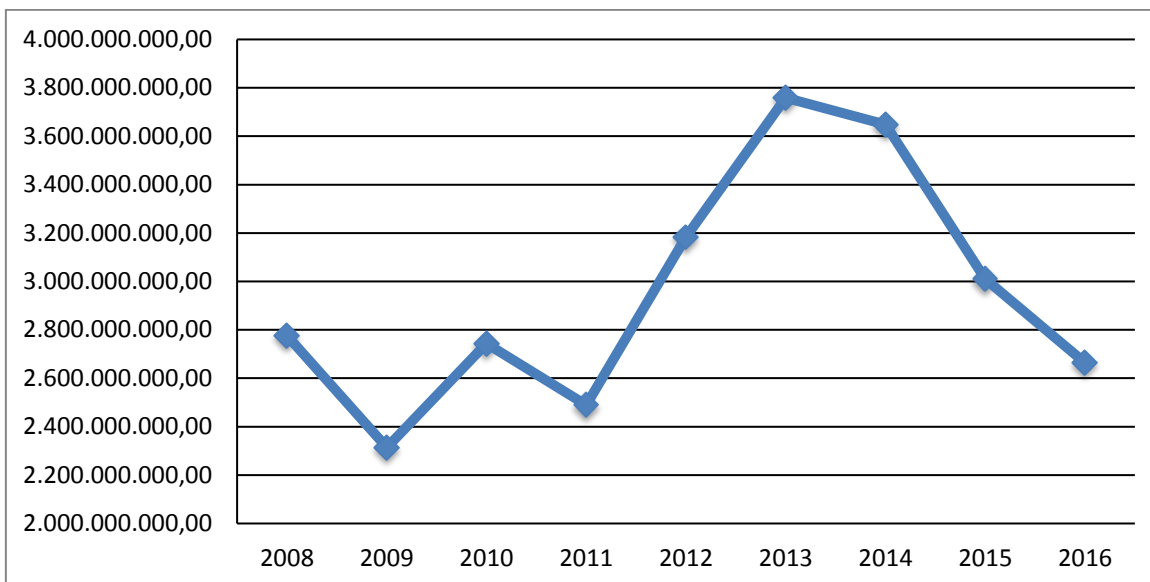


Fonte: STN e SIGA-Brasil

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016 – Teto dos Gastos Públicos – a qual traz como base da série de vinte exercícios financeiros a despesa primária do exercício de 2016 - a reiteração dessa política terminou, segundo pode ser verificado na figura seguinte, levando o FNDCT a ter como início de sua sequência o nível mais baixo dos últimos cinco anos, o que impacta todo o fomento de CT&I a nível federal, uma vez que os recursos desse Fundo não estão relacionados a despesas administrativas, mas sim intrinsecamente relacionados à execução dos programas de investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação que abrangem transversalmente áreas como saúde, agricultura, petróleo, defesa, biotecnologia, informática, amazônia – somente para citar algumas.

Figura 23 - Orçamento autorizado para o FNDCT entre 2008 e 2016.





Fonte: SIGA-Brasil

Particularmente, além dos demais estudos avaliativos sobre fundos setoriais existentes, o impacto adverso dessa retenção sobre o FNDCT também é previsto no desenho do próprio projeto de lei que reformula o Fundo em 2007. A base lógica de sua sustentação por meio das receitas dos fundos setoriais é registrada nos seguintes termos:

2. A partir da década de oitenta, observou-se uma queda substancial dos recursos alocados ao FNDCT, oriundos predominantemente da fonte denominada de recursos ordinários, o que gerava instabilidade no financiamento de C, T & I, ocasionando o quase desaparecimento deste Fundo como unidade orçamentária do Ministério da Ciência e Tecnologia.

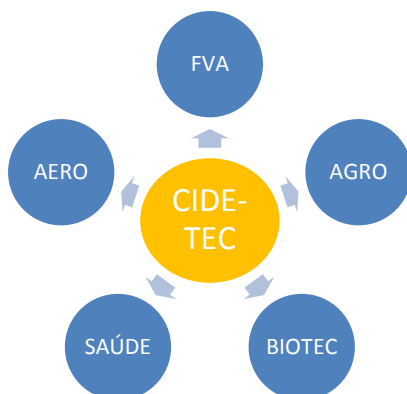
3. Com a criação dos Fundos Setoriais, formados por recursos derivados de receitas variadas, tais como royalties, compensação financeira, licenças e autorizações, o FNDCT ressurgiu, no final dos anos 90, como um dos principais mecanismos de fomento à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico superando a sua principal limitação, que era a instabilidade orçamentária, com a garantia de fontes vinculadas estáveis e crescentes. Essas fontes se caracterizam como categorias de programação específicas denominadas Fundos Setoriais, e seus recursos são, obrigatoriamente, aplicadas nos mesmos setores econômicos de origem. Por se tratar de um Fundo de natureza contábil urge adotar regras de funcionamento com características próprias de fundo, e não assemelhado a rubricas executadas sob a ótica orçamentária.

Adotando-se um caso significativo de estudo como exemplificação do que ocorre ao longo do ciclo financeiro-orçamentário do FNDCT, verificou-se que parcela significativa dos recursos arrecadação da CIDE-Tecnologia, também conhecida como CIDE Remessa ao Exterior, prevista na Lei nº 10.168/2000, não tem sido destinada para atividades previamente determinadas no âmbito do Fundos Setoriais "CT-VERDE AMARELO", "CT-AGRONEGÓCIO", "CT-SAÚDE", "CT-BIOTECNOLOGIA" e "CT-AERONÁUTICO", conforme estabelecem os respectivos decretos reguladores das Lei nº 10.168/2000 e nº 10.332/2001, sendo utilizada ao longo do período analisado, de 2008 a 2016, para gerar superávit financeiro na Conta Única do Tesouro Nacional.



As receitas da contribuição de intervenção no domínio econômico destinam-se ao financiamento do Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação, cujo objetivo principal é estimular o desenvolvimento tecnológico brasileiro, mediante programas de pesquisa científica e tecnológica cooperativa entre universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo, conforme art. 1º, da Lei nº 10.168/2000.

Figura 24 - Fundos setoriais do FNDCT impactados pela CIDE-Tecnologia.



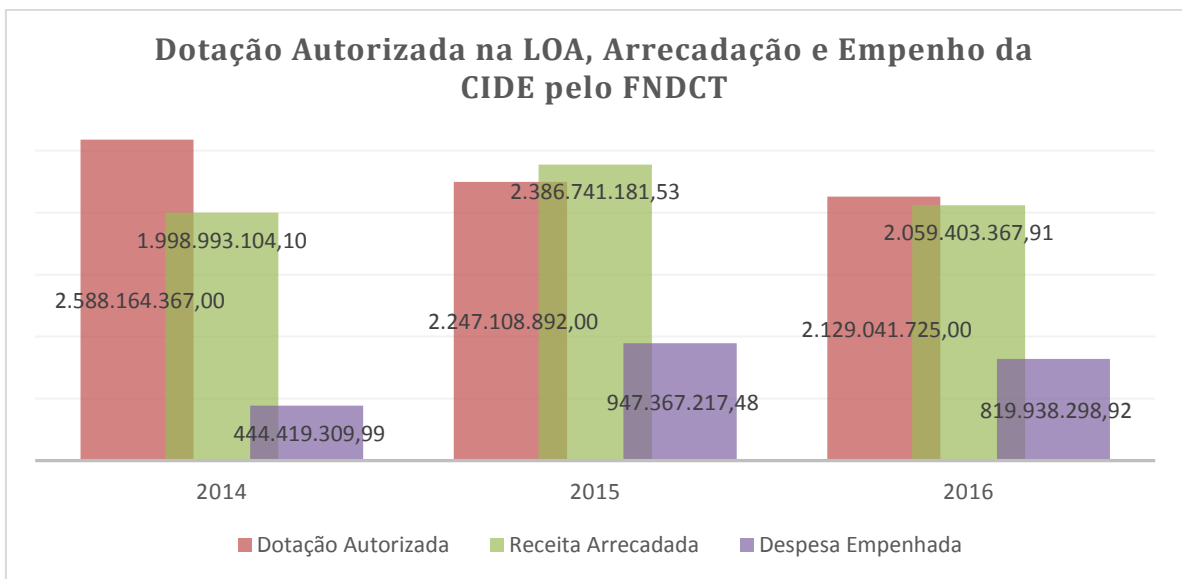
Fonte: Lei nº 10.168/2000 e Lei nº 10.332/2001.

A destinação dos recursos da CIDE-Tecnologia foi regulamentada pelo Decreto nº 4.195/2002, que determinou que 40% dos recursos provenientes da contribuição seriam alocados no FNDCT em categoria específica denominada CT-Verde Amarelo (CTVA) e 60% seriam distribuídos para compor as verbas de programas de inovação setorial na forma da Lei nº 10.332/2001.

Em relação a dotação orçamentária autorizada na LOA para o FNDCT na fonte 172, nos últimos três exercícios foram alocados, em média, um montante de R\$ 2,3 bilhões. No entanto, desse total apenas 33% foram efetivamente empenhados pelo Fundo. No exercício de 2016, a dotação atualizada foi de R\$ 2,1 bilhões, dos quais pouco mais de R\$ 800 milhões foram executados, aproximadamente 39%. Destaca-se ainda que a arrecadação de recursos da CIDE-Tecnologia foi superior a R\$ 2,0 bilhões de reais nos últimos três exercícios, conforme destacado no gráfico a seguir:

Figura 25 - Dotação Autorizada na LOA, Arrecadação e Empenho da CIDE pelo FNDCT

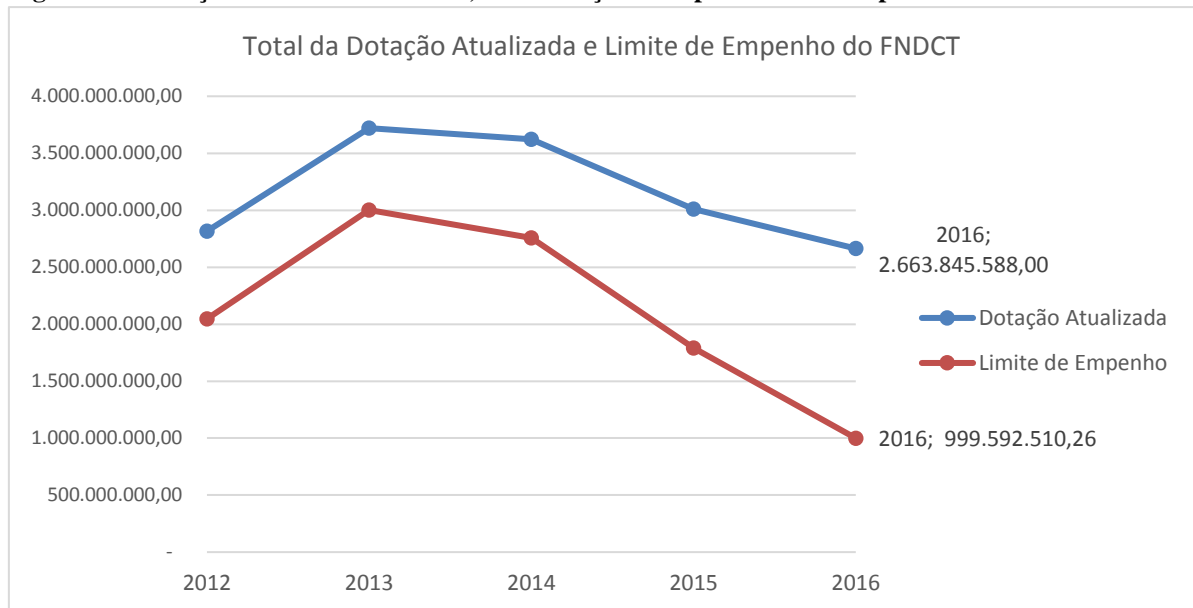




Fonte: Tesouro Gerencial, valores desconsiderando a Desvinculação das Receitas da União para Fonte 100

Conforme demonstrado no gráfico seguinte, observa-se que o limite total de empenho destinado ao FNDCT também sofreu uma queda acentuada nos últimos exercícios, destacando-se negativamente o ano de 2016, onde se constata um recuo de 166% no limite de empenho em relação a dotação orçamentária total do Fundo.

Figura 26 - Dotação Autorizada na LOA, Arrecadação e Empenho da CIDE pelo FNDCT

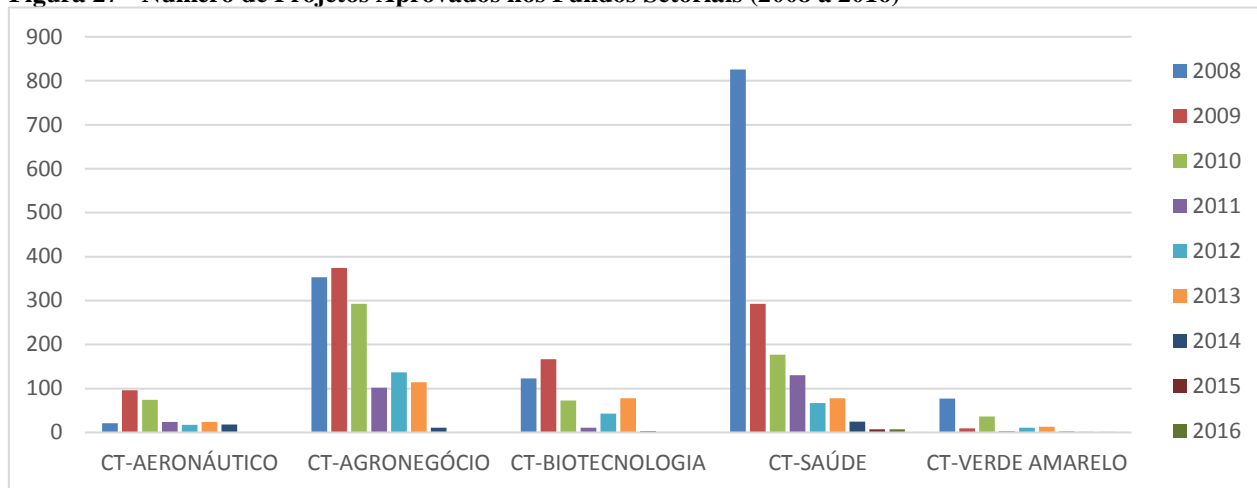


Fonte: Tesouro Gerencial

Segundo manifestação do MCTIC, em razão do contingenciamento financeiro e da falta de perspectiva para aprovação de novos projetos, não foram realizadas reuniões nos últimos dois exercícios nos fundos setoriais beneficiados pelos recursos da CIDE-Tecnologia. No gráfico a seguir, verifica-se a redução gradual do número de projetos patrocinados no âmbito desses fundos no período de 2008 a 2016.



Figura 27 - Número de Projetos Aprovados nos Fundos Setoriais (2008 a 2016)



Fonte: Banco de dados dos Projetos do FNDCT

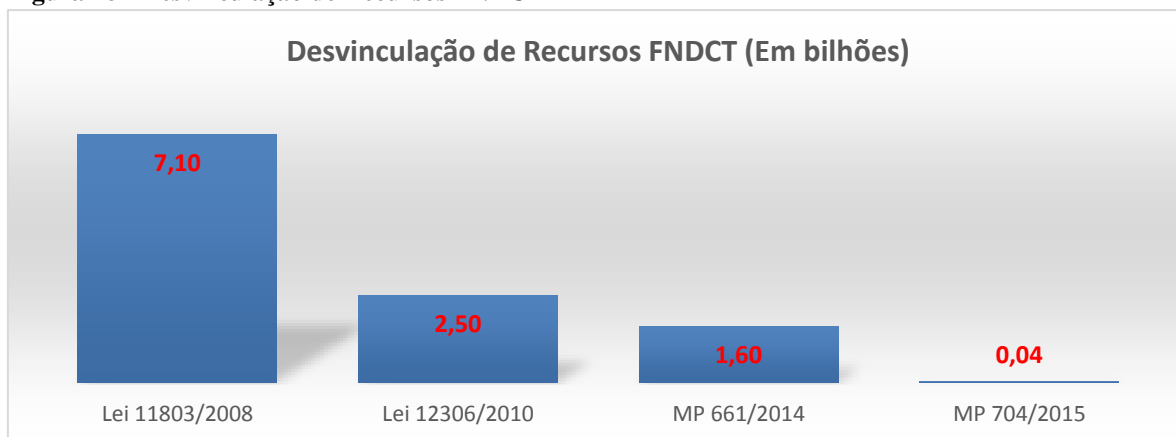
Os dados revelam que os valores não repassados ao FNDCT provocaram instabilidade orçamentária e financeira decorrente da diminuição do volume de recursos disponíveis para financiamentos dos projetos, desvirtuando a finalidade originária que justificou a criação dos Fundos Setoriais visando assegurar fluxo constante de recursos para C&T.

Outro efeito da diminuição dos recursos repassados ao FNDCT, a partir de 2014, relaciona-se com a diminuição da capacidade de financiamento de novos projetos em razão do estrangulamento financeiro do Fundo, provocado pelo estoque de projetos apoiados em exercícios anteriores.

Os saldos não utilizados estão sendo desvinculados e revertidos para finalidades diversas das originalmente previstas na legislação de criação dos Fundos Setoriais, conforme detalhado a seguir. Entre 2008 e 2016, o montante de R\$ 11,2 bilhões, corrigido pelo IPCA (IBGE), apurado como superávit financeiro nas fontes do FNDCT foi utilizado para amortização da dívida pública mobiliária federal interna e para cobertura de despesas primárias obrigatórias, segundo informação prestada pela STN. A título de comparação, o valor total desvinculado é 4 vezes superior a dotação orçamentária total do FNDCT em 2016 e 12 vezes superior ao estoque total de restos a pagar.



Figura 28 - Desvinculação de Recursos FNDCT



Fonte: STN

Entre as causas possíveis, verifica-se que os recursos das fontes de receitas vinculadas ao FNDCT na Conta Única do Tesouro Nacional contribuem para a redução do endividamento do Governo, ao mesmo tempo em que contribuem para a geração de superávit financeiro, a partir do rendimento proporcionado pela SELIC.

Causa

Percepção da suficiência dos planos setoriais como instrumentos de concretização de objetivos do FNDCT.

Baixa demanda pelo CD-FNDCT junto às suas agências de fomento pelo monitoramento de riscos financeiros de longo prazo incidentes sobre as aplicações não reembolsáveis do Fundo.

Baixa integração da política de CT&I com a política fiscal do Governo.

Manifestação da Unidade Examinada

I– Ausência de planos de longo prazo que concretizem as diretrizes estratégicas dos fundos setoriais Manifestação da Unidade:

Manifestação MCTIC

O MCTIC informou que existem no âmbito da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação três instrumentos estratégicos orientadores das ações do FNDCT: a ENCTI 2016-2022, o PPA 2016-2019; e o planejamento estratégico 2018-2022 do MCTIC. Além disso, os planos de investimento anuais e a LOA, compõem o rol de elementos orientadores para a condução das ações do FNDCT.

Além disso, servem de base para as discussões e são observados no âmbito das ações dos correspondentes Comitês Técnicos dos Fundos Setoriais os dos planos setoriais de políticas conduzidas por outras pastas ministeriais. Assim, de acordo com o MCTIC, existe algum nível de ações, indicadores e metas estratégicas do FNDCT e dos Fundos Setoriais formalmente estabelecidos, com maior ou menor nível de introjção.



O MCTIC informou a intenção de revisitar os planos indicados com o objetivo de alinhá-los dentro de uma estratégia de planejamento que terá como fundamento o Modelo de Avaliação Global e que esse trabalho foi iniciado em 2017. A partir desse levantamento, as Instâncias do FNDCT estarão aptas a definir os planos e indicadores setoriais de forma a melhor acompanhar a concretização de suas diretrizes estratégicas.

Manifestação Finep

A Finep informou que em razão do contingenciamento de recursos do FNDCT no período de 2014-2016, foi reduzida a margem do CD-FNDCT para planejamento de novas ações. Assim, o foco estratégico foi substituído pela gestão do curto prazo.

Em 2017-2018 tentou-se resgatar a prática de discussão e estabelecimento de diretrizes, metas e prioridades para os recursos do FNDCT. No entanto, o planejamento de longo prazo continua fortemente impactado pelo contingenciamento das fontes próprias de arrecadação do FNDCT.

II – Insuficiente capacidade de projeção do comprometimento financeiro do FNDCT no longo prazo

Manifestação da Finep

A Finep informou que a projeção de compromissos de equalização e de captação de novos empréstimos, faz parte das projeções de fluxo de caixa de longo prazo da Empresa e são periodicamente reavaliados. Assim, as projeções são revistas e a Finep faz ajustes nas suas metas, nos prazos e taxas das suas linhas de financiamento.

Foi apresentado o fluxo de caixa presente na figura abaixo. Nele, o montante de equalização a ser demandada do FNDCT foi projetado entre 2018 e 2026 com base em três linhas:

1. projetos já contratados, cuja equalização seja decorrente de liberações já realizadas para os credores;
2. projetos já contratados, cuja equalização seja decorrente de futuras liberações a serem realizadas para os credores;
3. projetos a contratar, baseados em uma demanda potencial prevista pela Finep.



| Valores em R\$ mil | | | | | | | | | |
|--|--------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| FLUXO DE CAIXA ANUAL | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
| 1 - SALDO INICIAL DE CAIXA | 5.028.652 | 3.860.331 | 3.497.264 | 3.526.451 | 2.838.181 | 2.144.943 | 1.639.887 | 1.056.747 | 682.969 |
| ATIVIDADES OPERACIONAIS | | | | | | | | | |
| 2 - ENTRADAS/ OPERACIONAIS | 1.324.894 | 1.490.110 | 1.654.545 | 1.671.215 | 1.750.063 | 1.832.189 | 1.932.622 | 2.046.858 | 2.139.204 |
| (+) Recebimento de Juros Compensatórios | 605.545 | 742.218 | 841.673 | 930.394 | 1.049.660 | 1.133.768 | 1.217.612 | 1.296.922 | 1.353.044 |
| (+) Recebimento de Juros Equalizados | 599.575 | 622.853 | 588.949 | 501.555 | 443.905 | 406.200 | 406.178 | 423.095 | 439.027 |
| <i>Juros Equalizados PSI.....</i> | 307.966 | 302.886 | 257.625 | 187.820 | 124.166 | 77.739 | 46.987 | 25.894 | 11.488 |
| <i>Juros Equalizados FNDCT.....</i> | 291.609 | 319.967 | 331.323 | 313.735 | 319.739 | 328.461 | 359.191 | 397.201 | 427.539 |
| <i>Projetos Contratos - Liberações Realizadas</i> | 224.423 | 172.060 | 122.770 | 80.943 | 48.567 | 21.650 | 5.902 | 1.489 | 455 |
| <i>Projetos Contratos - Liberações a Realizar</i> | 53.655 | 89.258 | 104.643 | 74.881 | 40.706 | 12.810 | 2.332 | 379 | 28 |
| <i>Projetos a Contratar - Demanda Potencial</i> | 13.531 | 58.649 | 103.910 | 157.911 | 230.466 | 294.002 | 350.958 | 395.333 | 427.056 |
| (+) Retenções em Liberações - FIV (1% s/ liberações) | 36.771 | 36.667 | 36.223 | 36.638 | 37.611 | 38.565 | 39.416 | 40.204 | 41.008 |
| (+) Recuperação de Crédito | 11.659 | 12.150 | 12.644 | 13.151 | 13.678 | 14.227 | 14.797 | 15.391 | 16.008 |
| (+) Taxa de Administração (2% FNDCT) | 27.257 | 29.117 | 68.557 | 74.226 | 80.413 | 93.988 | 99.943 | 106.465 | 113.876 |
| (+) Rendas de Valores Mobiliários | 3.201 | 3.429 | 3.664 | 3.912 | 4.177 | 4.459 | 4.761 | 5.083 | 5.427 |
| (+) Retorno de Investimento em Fundos | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| (+) Ressarcimento de Despesas | 40.886 | 43.676 | 102.835 | 111.339 | 120.619 | 140.982 | 149.915 | 159.698 | 170.814 |
| 3 - SAÍDAS OPERACIONAIS | 1.364.914 | 1.374.404 | 1.639.507 | 1.687.642 | 1.733.332 | 1.756.729 | 1.804.773 | 1.870.784 | 1.951.666 |
| (-) Pagamento de Juros às Fontes | 846.415 | 897.827 | 997.373 | 1.004.760 | 992.481 | 985.558 | 995.037 | 1.021.556 | 1.063.826 |
| (-) Remuneração e Encargos Sociais | 246.844 | 254.117 | 268.473 | 283.341 | 298.924 | 315.366 | 332.715 | 351.020 | 370.334 |
| (-) Outras Despesas de Pessoal / PLR | 64.791 | 47.171 | 53.579 | 52.905 | 52.191 | 53.475 | 57.115 | 60.868 | 61.579 |
| (-) Despesas Trabalhistas | 10.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 |
| (-) Utilidades e Serviços | 40.099 | 41.787 | 43.488 | 45.232 | 47.045 | 48.932 | 50.894 | 52.935 | 55.058 |
| (-) Publicidade e Patrocínio | 10.920 | 11.380 | 11.843 | 12.318 | 12.812 | 13.326 | 13.860 | 14.416 | 14.994 |
| (-) Diárias e Passagens | 5.443 | 5.672 | 5.903 | 6.140 | 6.386 | 6.642 | 6.908 | 7.185 | 7.474 |
| (-) Despesas Tributárias | 80.410 | 41.932 | 181.786 | 203.276 | 241.108 | 248.223 | 260.102 | 271.609 | 284.031 |
| (-) Demais Dispendios Correntes | 59.992 | 62.517 | 65.062 | 67.671 | 70.384 | 73.207 | 76.142 | 79.196 | 82.371 |
| (2-3) = GERAÇÃO DE CAIXA OPERACIONAL | (40.020) | 115.706 | 15.038 | (16.427) | 16.731 | 75.460 | 127.849 | 176.074 | 187.538 |
| 4 - RESULTADO FINANCEIRO | 282.693 | 271.543 | 264.620 | 258.008 | 193.250 | 151.043 | 104.959 | 64.614 | 61.552 |
| (2-3+4) = GERAÇÃO LÍQUIDA DE CAIXA | 242.674 | 387.250 | 279.658 | 241.581 | 209.981 | 226.503 | 232.808 | 240.688 | 249.900 |
| ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO | | | | | | | | | |
| 5 - RESULTADO DO FLUXO DE CAPITALIS | (1.410.994) | (744.855) | (202.680) | (891.603) | (879.962) | (719.093) | (803.603) | (595.243) | 94.618 |
| 5.1 - Movimentação de Capitais (Entradas) | 4.399.371 | 4.412.929 | 5.128.584 | 4.606.193 | 4.509.723 | 4.864.625 | 4.560.810 | 4.875.460 | 5.284.820 |
| (+) Captação de Recursos | 1.941.544 | 1.630.144 | 1.810.114 | 1.259.792 | 1.347.094 | 1.603.795 | 1.725.581 | 1.848.751 | 1.984.407 |
| 1 . BNDES Agente | | | | | | | | | |
| 2 . BNDES Empréstimo | | | | | | | | | |
| 3 . FAT | 50.000 | | | | | | | | |
| 4 . FNDCT | 1.141.370 | 1.075.139 | 1.160.513 | 1.259.792 | 1.347.094 | 1.603.795 | 1.725.581 | 1.848.751 | 1.984.407 |
| 5 . FUNTTEL | 218.970 | | | | | | | | |
| 6 . Outros (Tesouro/Fundo Social) | 531.204 | 555.005 | 649.601 | | | | | | |
| (+) Recebimento de Amortizações | 2.457.827 | 2.782.784 | 3.318.470 | 3.346.401 | 3.162.628 | 3.260.830 | 2.835.229 | 3.026.708 | 3.300.413 |
| 5.2 - Movimentação de Capitais (Saídas) | 5.810.365 | 5.157.784 | 5.331.264 | 5.497.796 | 5.389.685 | 5.583.718 | 5.364.413 | 5.470.703 | 5.190.202 |
| (-) Aplicações em Operações de Crédito | 3.677.121 | 3.666.688 | 3.622.343 | 3.663.793 | 3.761.076 | 3.856.514 | 3.941.568 | 4.020.400 | 4.100.808 |
| (-) Pagamento de Amortizações | 1.125.560 | 1.291.770 | 1.555.921 | 1.681.003 | 1.475.609 | 1.574.203 | 1.269.845 | 1.297.303 | 936.394 |
| (-) Aplicação em Fundos de Investimento | 258.000 | 174.500 | 150.000 | 150.000 | 150.000 | 150.000 | 150.000 | 150.000 | 150.000 |
| (-) Investimento no ativo Imobilizado | 86.433 | 3.000 | 3.000 | 3.000 | 3.000 | 3.000 | 3.000 | 3.000 | 3.000 |
| (-) Saída de Recursos de Terceiros | 663.251 | 21.826 | | | | | | | |
| (2-3+4+5) = GERAÇÃO TOTAL DE CAIXA | (1.168.321) | (357.605) | 76.978 | (650.022) | (669.981) | (492.590) | (570.795) | (354.555) | 343.708 |
| (6) Dividendos / JCP | - | 5.462 | 47.791 | 38.248 | 23.257 | 12.467 | 12.345 | 19.223 | 18.764 |
| (1+2-3+4+5-6) = SALDO DO FLUXO DE CAIXA | 3.860.331 | 3.497.264 | 3.526.451 | 2.838.181 | 2.144.943 | 1.639.887 | 1.056.747 | 682.969 | 1.007.913 |

Fonte: Fluxo de Caixa de Longo Prazo - Projeção elaborada pelo DPFC/AGEF (Versão de Outubro/2017)

Fluxo de caixa projetado entre 2018 e 2026 da Finep. Fonte: Finep.

Acrescenta ainda que as projeções apresentadas são revistas periodicamente, com implicação em todo o fluxo de caixa de longo prazo, inclusive na necessidade de recursos para equalização.

III – Retenção de valores arrecadados com a CIDE-Tecnologia (Remessa ao Exterior) na Conta Única da União

O MCTIC informou que o problema de retenção não é exclusivo da CIDE-Tecnologia, sendo observado nas demais receitas vinculadas que compõe o FNDCT. Relatou que em 2016 o FNDCT teve uma arrecadação líquida, descontada a DRU, de R\$ 4,3 bilhões e que a LOA contemplou uma dotação de R\$ 2,7 bilhões, dos quais R\$ 1,7 bilhão foi alocado como Reserva de Contingência (62,9%). Informou que este quadro impacta o planejamento de médio e longo prazo do fundo, incluindo as ações setoriais e que as constatações contidas no presente relatório de Auditoria sofrem o impacto direto desta restrição orçamentária e financeira.

Ressaltou que o MCTIC tem atuado em todas as esferas políticas e institucionais para reverter este quadro de restrição orçamentária e financeira e alertado as áreas do



Governo responsáveis pelas questões orçamentárias e financeiras do impacto de tal restrição.

Finalizou a manifestação indicando que essa questão é alheia a vontade do MCTIC, e a solução passa, necessariamente pelos Ministérios envolvidos com a questão orçamentária e financeira.

Análise do Controle Interno

Em relação à observação de “**Ausência de planos de longo prazo que concretizem as diretrizes estratégicas dos fundos setoriais**”, o MCTIC traz à discussão primeiramente a ENCTI e o PPA, os quais já foram aprofundados, até mesmo pelos seus limites temporais, no âmbito do Relatório de Auditoria CGU nº 201505715 quanto ao propósito aqui colocado. Além deles, ressalta os planejamentos setoriais, alguns com horizontes mais extenso como o Plano Nacional de Energia, com duração até 2030. Identificados esses conjuntos de planos com opções estratégias para o FNDCT, a questão é definir o(s) plano(s) de investimento de longo prazo do Fundo.

Não se pode garantir que todos os planos setoriais foram elaborados de forma coordenada e que todos os seus projetos são aptos a receber investimento do FNDCT. Nesse sentido, torna-se necessário que o CD-FNDCT defina sua política de investimento de longo prazo, discriminando parâmetros como requisitos de retorno e risco, bem como outras restrições complementares - como as já formuladas diretrizes estratégicas - que auxiliem o Fundo a formalizar seus objetivos estratégicos de longo prazo. A partir de então, derivar os indicadores e metas associados ao contínuo monitoramento de suas concretizações.

Nesse sentido, a equipe de auditoria diverge do MCTIC quanto à afirmação de que pela definição dos planos setoriais, as metas e os indicadores do FNDCT em algum nível também já estariam definidos. Esse é um problema comum em sistemas nacionais de inovação, de diversos órgãos estabelecerem seus planejamentos de forma independente e precisarem de uma instância – no caso o FNDCT – para prover a coerência entre os planos. Adotá-los na íntegra, sem esse trabalho prévio, pode levar a antieconomicidades.

Por fim, compreende-se que o Modelo Avaliação Global (MAG) do FNDCT tem de ocupar papel de destaque entre esses indicadores, mas será preciso outras métricas para prover o CD-FNDCT e as demais instâncias de governança desse Fundo de subsídios sobre a expansão ou a redução de projetos ou programas, uma vez que o MAG se concentra em indicadores de resultados e de impactos necessitando de maior tempo para a produção de informações, tempo este que pode levar ao consumo de uma quantidade substancial de recursos em investimentos reconhecidamente problemáticos.

Em relação à observação de “**Insuficiente capacidade de projeção do comprometimento financeiro do FNDCT no longo prazo**”, a equipe de auditoria compreendeu que a argumentação da Finep no que se refere à equalização e à captação de recursos do FNDCT foi suficiente para que os trechos do Relatório Preliminar que se referiam a eventuais problemas de projeção sobre essas operações fossem suprimidos ou readequados. Contudo, deve-se enfatizar que:



1. a equipe de auditoria solicitou a projeção das equalizações a partir dos contratos de empréstimos já existentes – em 22 de setembro - e, pela diferença de valores entre os dados apresentados à época e no fluxo de caixa anterior, não houve o encaminhamento da rubrica “Projetos Contratados – Liberações a Realizar”, encaminhando-se apenas a rubrica referente a “Liberações Realizadas”, atendendo apenas parcialmente a solicitação da auditoria.
2. quanto às captações da Finep junto ao FNDCT, foram diversas tentativas de se obter estimativas. Primeiramente em solicitação de auditoria do 22 de setembro. Depois em 06 de outubro de 2017 encaminhou-se uma solicitação de auditoria questionando-a nos seguintes termos:

78. A partir de análises sobre planos de aplicações e de contratos de financiamento da Finep, a equipe de auditoria identificou que existe uma aparente incoerência entre o informado por essa Empresa e os fatos observados no que diz respeito à incapacidade de prever o consolidado anual por empresa credora de recursos a serem liberados oriundos do FNDCT, uma vez que:

- planos de aplicação da Finep trazem consigo a informação de saldo a liberar do FNDCT por credora para a carteira dessa Empresa;
- alguns dos contratos de financiamento fazem previsão futura do desembolso por fonte de recurso a ser liberada.

Diante desses fatos, solicita-se:

reencaminhamento da planilha solicitada no Item nº 66 da SA 201700902/23, caso seja possível a previsão da necessidade de desembolso futura por parte do FNDCT nas colunas referentes a liberações.

3. a resposta encaminhada à CGU não foi objetiva sobre a elaboração dos cenários de longo prazo que se refletem no fluxo de caixa agora apresentados.

A manifestação apresentada pela FINEP não abordou o comprometimento dos recursos do FNDCT com ações não reembolsáveis. Conforme apontado inicialmente pela equipe de auditoria, os compromissos assumidos pelo Fundo podem ser estimados apenas até o exercício de 2018, embora existam projetos não reembolsáveis com previsão de vigência até o ano de 2022. Nesse sentido, permanece o posicionamento inicial da equipe de auditoria.

Quanto à “**Retenção de valores arrecadados vinculados ao FNDCT na Conta Única da União**”, registra-se que a equipe de auditoria ampliou o escopo do fato apresentado originalmente para melhor transmitir a situação de retenção global das fontes do Fundo e não apenas da CIDE-Tecnologia, uma vez que há evidências, apresentadas pela própria Secretaria do Tesouro Nacional e corroboradas em estudos avaliativos como o do Senado Federal sobre o FNDCT de 2016 que sustentam essa ampliação.

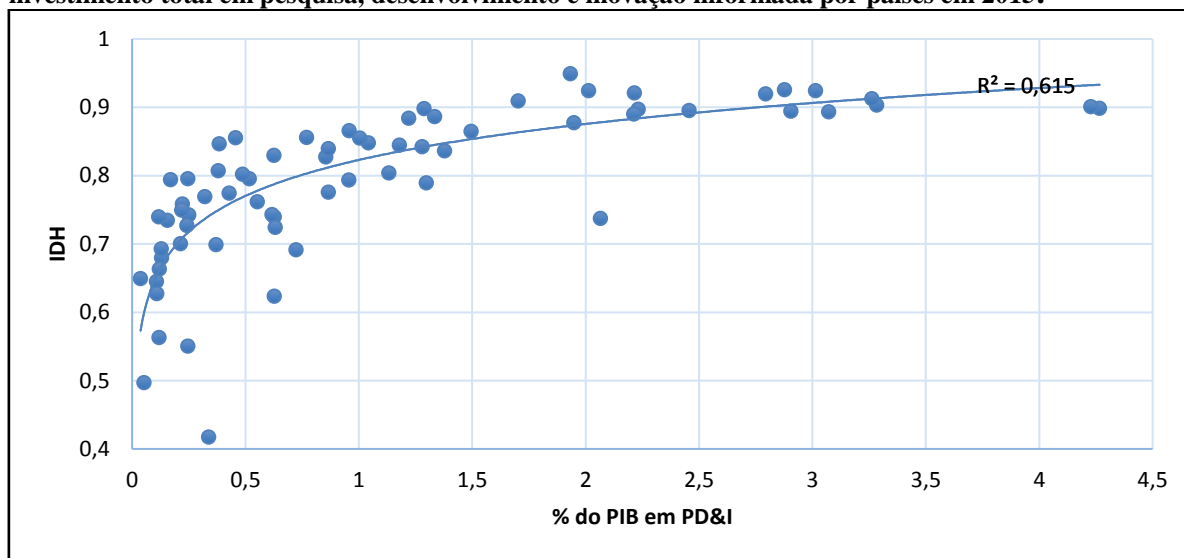
A manifestação encaminhada informa que o “MCTIC tem atuado em todas as esferas políticas e institucionais para reverter este quadro de restrição orçamentária e financeira”. Contudo, não discrimina qual tem sido o escopo dessa atuação, o que traz incerteza à equipe de auditoria sobre a eficácia e a efetividade da coordenação catalisada a partir desse Ministério. Devido ao grande interesse estratégico dessa Pasta Ministerial sobre o FNDCT, há razoável garantia de que esforços consideráveis estejam de fato sendo



realizados, contudo, pela continuidade da situação discutida, há riscos de que a integração da política de CT&I junto à política fiscal do Governo não esteja completa.

Se por um lado é válida a demonstração de retorno sócio-econômico dos investimentos concretos feitos pelo FNDCT e, no caso mais geral, de qualquer investimento público, por outro é necessário racionalizar que são muitas as evidências externas de que o aumento do investimento em PD&I (como porcentagem do PIB) leva ao desenvolvimento social e econômico. Na figura abaixo, uma comparação a partir do IDH de 70 países de 2015, encontra-se essa associação (não causalidade) a porcentagem do produto interno bruto alocado em atividades de PD&I.

Figura 29 - Relacionamento entre o índice de desenvolvimento social (IDH) e a porcentagem de investimento total em pesquisa, desenvolvimento e inovação informada por países em 2015.



Fonte: Nações Unidas e Unesco.

O IDH considera a expectativa de vida, anos médios de estudo, anos esperados de escolaridade e renda per capita. A exemplificação por meio desse indicador serve como tradução da transversalidade das associações criadas pelo investimento em PD&I, abrangendo desde fatores sociais a fatores econômicos de longo prazo. Nesse cenário, pode ser recomendável que, além dos esforços empreendidos pelo MCTIC, haja atribuições formalmente estabelecidas nesse processo para a STN e para a SOF.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o CD-FNDCT estabeleça uma política de investimentos para o FNDCT que harmonize critérios de risco e retorno para investimento e desinvestimento em projetos e programas do Fundo, além das diretrizes estratégicas vigentes, bem como complemente o Modelo de Avaliação Global do Fundo quanto a orientações para acompanhamento desses empreendimentos ao longo do seu ciclo de vida e não apenas após um tempo mínimo para alcance de impacto de médio-longo prazos, como decorre de prerrogativa presente no art. 5º, inciso III, da Lei nº 11.540/2007.

Recomendação 2: Que o CD-FNDCT estabeleça procedimento de controle interno a ser observado pelas agências de fomento do Fundo que assegure que os diferentes aspectos financeiros-orçamentários necessários para o planejamento, o monitoramento e a avaliação dos programas e projetos do FNDCT tenham, ao menos, projeções dos dez



próximos exercícios financeiros disponibilizadas às Instâncias de Governança ou outro período julgado adequado, como decorre de prerrogativa presente no art. 5º, inciso III, da Lei nº 11.540/2007.

2.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Fragilidades nos processos de seleção, priorização e avaliação dos investimentos que compuseram a carteira do FNDCT entre 2008 e 2016

Fato

De acordo com o Decreto nº 6.938, de 13 de agosto de 2009, os recursos do FNDCT podem ser destinados para diversos programas, projetos e atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I). Visando avaliar os controles existentes sobre o processo de gestão de investimentos desse Fundo, a equipe de auditoria realizou análises sobre as alocações vigentes no último exercício, comparando-as com as do período de 2008 a 2016, apresentando as seguintes observações:

- I. alocação de recursos realizada sem estudos prospectivos e sem avaliações de resultados e impactos
- II. seleção de projetos e programas no âmbito dos Fundos Setoriais e da Ação Transversal do FNDCT baseada em revisão *ex-ante* por especialistas, porém sem critérios objetivos utilizados de forma sistêmica
- III. concentração de recursos na Ação Transversal do FNDCT, entre 2008 e 2016, sem planejamento de longo prazo dos seus relacionamentos estratégicos e dos efeitos pretendidos

I. Alocação de recursos realizada sem estudos prospectivos e sem avaliações de resultados e impactos

Verifica-se, pela documentação apresentada à equipe de auditoria e pelas respostas apresentadas a consultas realizadas, a ausência de estudos prospectivos e de avaliações de resultados e impactos realizados pelo FNDCT sobre suas alocações de recursos a fim de maximizar o retorno de suas aplicações em CT&I, contrariando o art. 2º, inciso VI, da Resolução CD-FNDCT nº 3, de 20 de novembro de 2015, e o art. 5º da Lei 11.540, de 12 de novembro de 2007.

Tendo em vista que a ausência de estudos objetivos sobre as alocações do FNDCT se estende desde 2008, aumentam-se os riscos de:

1. comprometimento de recursos em linhas de ação de menor custo-benefício para alcance dos objetivos, resultados e impactos almejados pelo Fundo. Como exemplo, observa-se na Figura 30 que durante o período de 2008 a 2016 houve uma concentração nominal de recursos na Ação Transversal, significativamente superior aos demais fundos do FNDCT, voltada para auxílio financeiro a estudantes e a pesquisadores. A ausência de avaliação crítica sobre o emprego desses recursos pode levar, num exercício de identificação de possíveis riscos, a cenários de aumento da linearização das políticas fomentadas pelo Fundo (pressupondo que a inovação somente ocorrerá a partir da pesquisa), em contramão do fortalecimento dos modelos sistêmicos de inovação, a exemplo do que ocorre em vários países do mundo, conforme



registram vários estudos da OCDE⁴. Fornece-se ainda na mesma Figura uma comparação entre fundos verticais que podem possibilitar, pela sua alta proporção de gastos em P&D, maior tendência a uma abordagem linear de desenvolvimento.

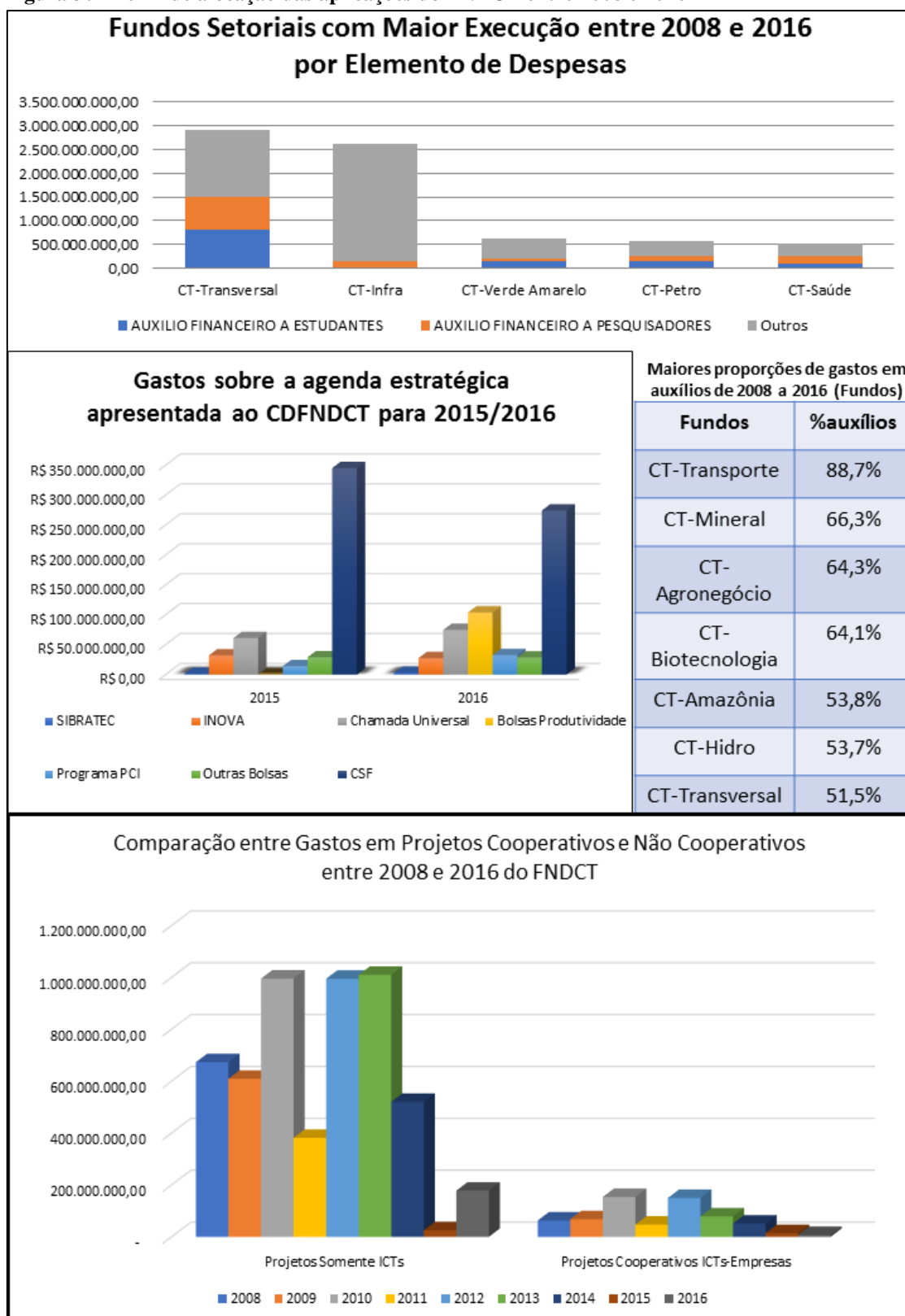
2. Além disso, observa-se que a Figura 30 apresenta, para aplicações financeiras não reembolsáveis, uma concentração de recursos em P&D em projetos não cooperativos com a iniciativa privada, o que favorece o já discutido problema de linearização das políticas de desenvolvimento do FNDCT, uma vez que as firmas – foco da inovação mensurada no Manual de Oslo – passam a ser excluídas do processo de inovativo em si, passando a ser meras consumidoras do conhecimento científico-tecnológico produzido pelas ICTs. Mais uma vez, observa-se que a ausência de avaliações pode impactar sobre o estímulo, pelo FNDCT, de um modelo sistêmico de inovação, em alinhamento às boas práticas internacionais vigentes.
3. Uma agenda estratégica foi apresentada ao CD-FNDCT ao final de 2015 durante sua reunião colegiada. Os dispêndios sobre essa Agenda também estão apresentados na Figura 30. A concentração dos gastos sobre o Programa Ciência Sem Fronteiras (CsF), o qual apresenta posicionamentos oficiais sobre um potencial custo-benefício desfavorável⁵, aumenta a incerteza sobre o retorno de médio-longo prazo trazido pelo FNDCT com a concentração de investimentos nessa modalidade de Programa. Ressalta-se que de acordo com o Modelo de Avaliação Global do FNDCT, ainda não implementado, mas já aprovado pelo CD-FNDCT, dos seus 17 temas, distribuídos em 4 dimensões, o CSF apresentaria maior relacionamento apenas com o indicador “Pessoal de nível superior com formação no exterior”. Isto é, apenas 1 dentre 30 indicadores de resultados e impactos do FNDCT.

⁴ OECD. <<https://www.oecd.org/science/inno/2101733.pdf>>. Último acesso em 23 de novembro de 2017.

⁵ MEC. <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=46971>>. Último acesso em 23 de novembro de 2017



Figura 30 - Perfil de alocação das aplicações do FNDCT entre 2008 e 2016



Fonte: SIOP, Tesouro Gerencial e Finep

Identificou-se que, durante grande parte do período (entre 2008 e 2015) analisado pela equipe de auditoria, não houve a definição de indicadores de resultados e impactos para o FNDCT, contribuindo, em parte, para a ausência desses estudos. Contudo, não há elementos que permitam atribuir somente a este fator essa carência avaliativa: uma eventual insuficiência de dados para avaliação ou dificuldade de extrair essas informações junto às instâncias do Fundo revelam que seus projetos e seus programas têm sido

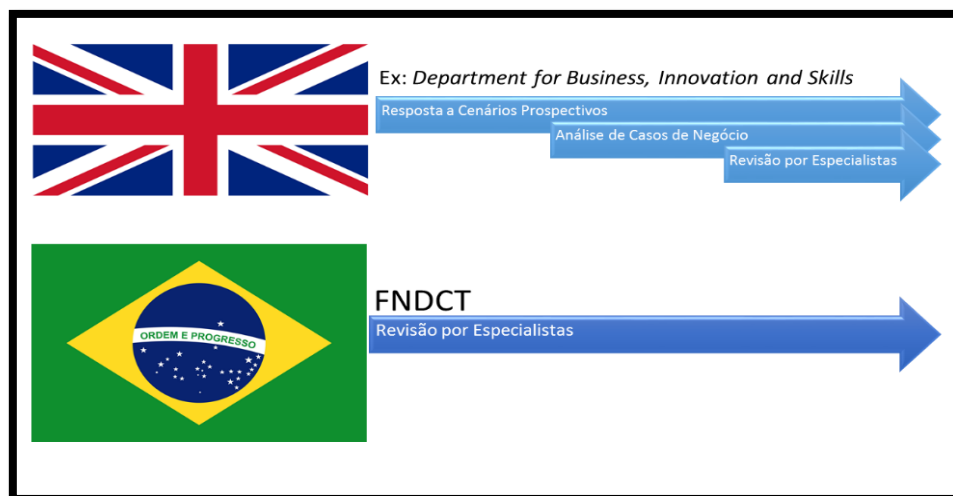


concebidos atendendo de forma insatisfatória o requisito de que devem ser avaliáveis, prejudicando o *Accountability* previsto no art. 21, inciso VI, da Instrução Normativa Conjunto MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016.

Ainda sobre possíveis requisitos para a aprovação de projetos e programas no âmbito do FNDCT, ressalta-se, com base na documentação analisada pela equipe de auditoria, a ausência de avaliações *ex-ante* baseadas em casos de negócio que evidenciem diferentes perspectivas das propostas, como a contribuição estratégica, econômica, viabilidade financeiro-gerencial e, quando for o caso, a atratividade comercial, a exemplo de modelo proposto para avaliações similares realizadas no serviço público do Reino Unido, particularmente operacionalizada pela *Scottish Enterprise*, uma das suas agência de inovação.

Outro ponto a ser ressaltado, é que embora os projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação tenham um ciclo de vida maior quando comparados a projetos de outras áreas (ex: Linha Inovação Crítica da Finep), não se identificou no âmbito do processo decisório do FNDCT, entre 2008 e 2016, a utilização de cenários prospectivos de longo prazo que tenham subsidiado as escolhas alocativas do Fundo. Segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), essa prática é difundida em países como Irlanda, Canadá e Inglaterra. A Figura 31 apresenta uma comparação entre os métodos de priorização identificados em organizações do Reino Unido e o método identificado pela equipe de auditoria no âmbito do FNDCT.

Figura 31 - Comparação entre métodos de avaliação prospectiva identificados junto ao caso do Reino Unido e o caso do FNDCT.



Fonte: OCDE, HM Treasury e respostas à equipe de auditoria.

Salienta-se que tanto o FNDCT quanto as agências internacionais identificadas pela equipe de auditoria utilizam análise de especialistas para a tomada de decisão, o que continua sendo o padrão, conforme estudo da OCDE, no estabelecimento de prioridades no âmbito dos sistemas nacionais de inovação. Contudo, assim como a última Figura também mostra, há subsídios de diferentes qualidades que podem ser agregados a essas revisões, os quais não são adotados no caso do Fundo.

Dessa forma, a equipe de auditoria registra formalmente a temática de carência avaliativa e prospectiva mais como riscos com potencial de impactar, significativamente, o FNDCT, principalmente nos momentos relativos a decisões de priorização e de



comprovação junto a partes interessadas chaves dos retornos trazidos a partir das aplicações desse Fundo.

II. Seleção de projetos e programas no âmbito dos Fundos Setoriais e da Ação Transversal do FNDCT baseada em revisão *ex-ante* por especialistas, porém sem critérios objetivos utilizados de forma sistêmica

A partir de questionamentos à instâncias do FNDCT e das análises das atas dos Comitês Gestores e do Comitê de Coordenação Executiva entre 2008 e 2016, verificou-se que as escolhas de projetos e programas para os Fundos Setoriais e para a Ação Transversal do FNDCT foi realizada, durante este período, sem a sistematização no âmbito dessas instâncias de critérios objetivos, o que prejudica o Princípio da Eficiência do caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988 ao contrariar uma boa prática de avaliação por pares internacionalmente aceita.

De acordo com a OCDE⁶, são efeitos que podem ser intensificados a partir da ausência desses critérios:

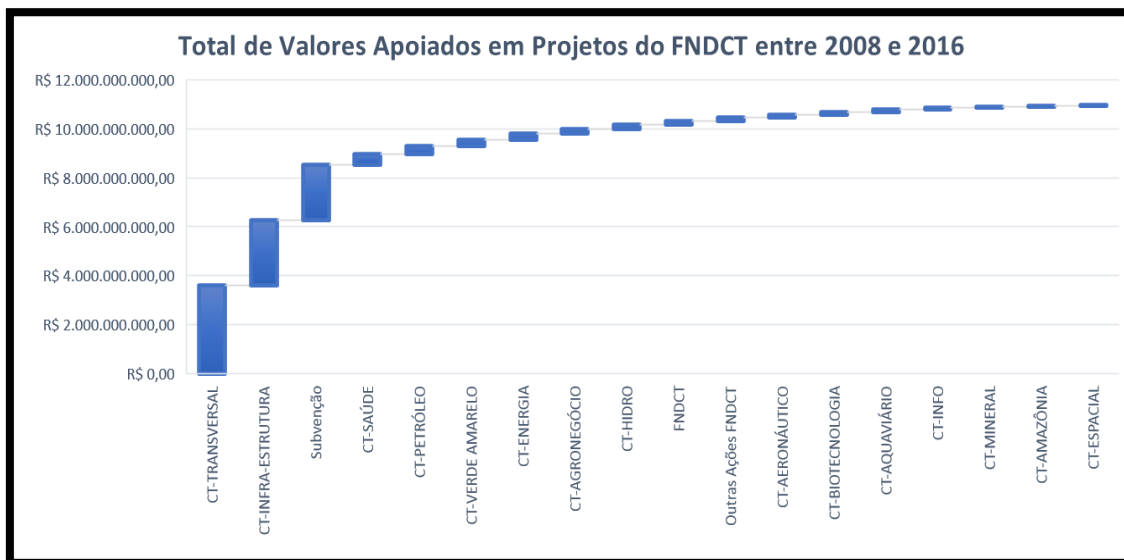
1. inconsistência do processo de revisão por especialista estabelecido, com um mesmo objeto, mantendo tudo mais constante, podendo receber diferentes avaliações em momentos distintos;
2. perpetuidade de paradigmas ortodoxos e conservadores, com a rejeição de novas propostas que signifiquem mudanças mais significativas;
3. influência de viés e conflito de interesses no processo decisório. Especificamente a este caso, é citado por essa Organização:
 - a. tendência dos recursos seguirem, por inércia, para os pesquisadores mais influentes, independente do mérito de suas propostas;
 - b. conexões pessoais afetando as decisões do avaliador.

Uma vez que, conforme a Figura 32, foram alocados em projetos discutidos direta ou indiretamente nessas instâncias cerca de 11 bilhões de reais entre 2008 e 2016, cresce a importância de que se fortaleçam os controles que visem tratar o risco de aplicações inadequadas de recursos.

⁶ OCDE. <<http://www.oecd.org/sti/inno/Enhancing-Public-Research-Performance.pdf>>. Último acesso em 16 de novembro de 2017.



Figura 12 - Total de projetos apoiados pelo FNDCT entre 2008 e 2016. Itens mais à esquerda apresentam maior materialidade.



Fonte: repositório de projetos do FNDCT apresentado pelo MCTIC à equipe de auditoria (valores nominais).

Cabe ressaltar que, em recente avaliação sobre o FNDCT⁷, o Senado Federal apresenta críticas às composições do Comitê de Coordenação Executiva e dos Comitês dos Fundos Setoriais, principalmente no que se refere a concentração de poder decisório em colaboradores de unidades do MCTIC, o que aumenta a necessidade de critérios objetivos e transparentes para a diminuição do risco de conflito de interesse no processo de seleção de projetos e programas do Fundo. A Figura 33 e a Figura 34 a seguir ilustram duas das comparações realizadas por esse Órgão Legislativo, a primeira mostra a participação direta de 6% do MCTIC na composição do Conselho Diretor e de 71% na composição do Comitê de Coordenação Executiva, enquanto a segunda revela a participação de mais de dois terços de membros do setor governamental na composição dos Comitês Gestores.

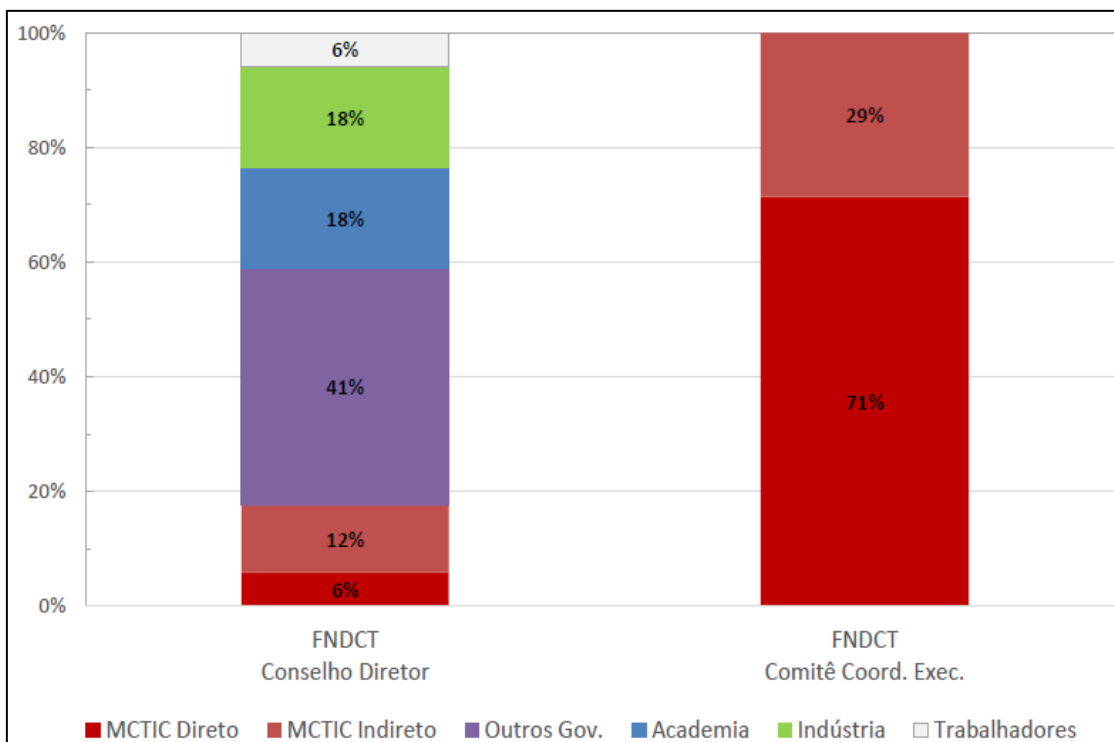
Sobre o Comitê de Coordenação Executiva (CCE), criado por meio da Instrução Normativa CD-FNDCT nº 02, de 22 de dezembro de 2010, cabe observar que a concentração de sua composição sobre membros do MCTIC aumenta o risco de que suas decisões tendam a atender expectativas e interesses desse Ministério, o que não necessariamente pode ser positivo no âmbito de um assunto transversal como CT&I, cujas boas práticas internacionais ressaltam a importância de ser orientado para as missões existentes na Sociedade, como Defesa, Indústria, Meio Ambiente, Saúde entre outras. Convém destacar neste ponto que é o CCE que consolida e aprecia as propostas de fomento do CT-Transversal do FNDCT.

Figura 33 - Composição dos Membros do Conselho Diretor e no Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT⁸

⁷ Senado Federal. <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/c5cbf051-638e-4437-a2e0-6fa8c853d682>> Último acesso em 03 de novembro de 2017.

⁸ Senado Federal. <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/c5cbf051-638e-4437-a2e0-6fa8c853d682>>. Último acesso em 03 de novembro de 2017.





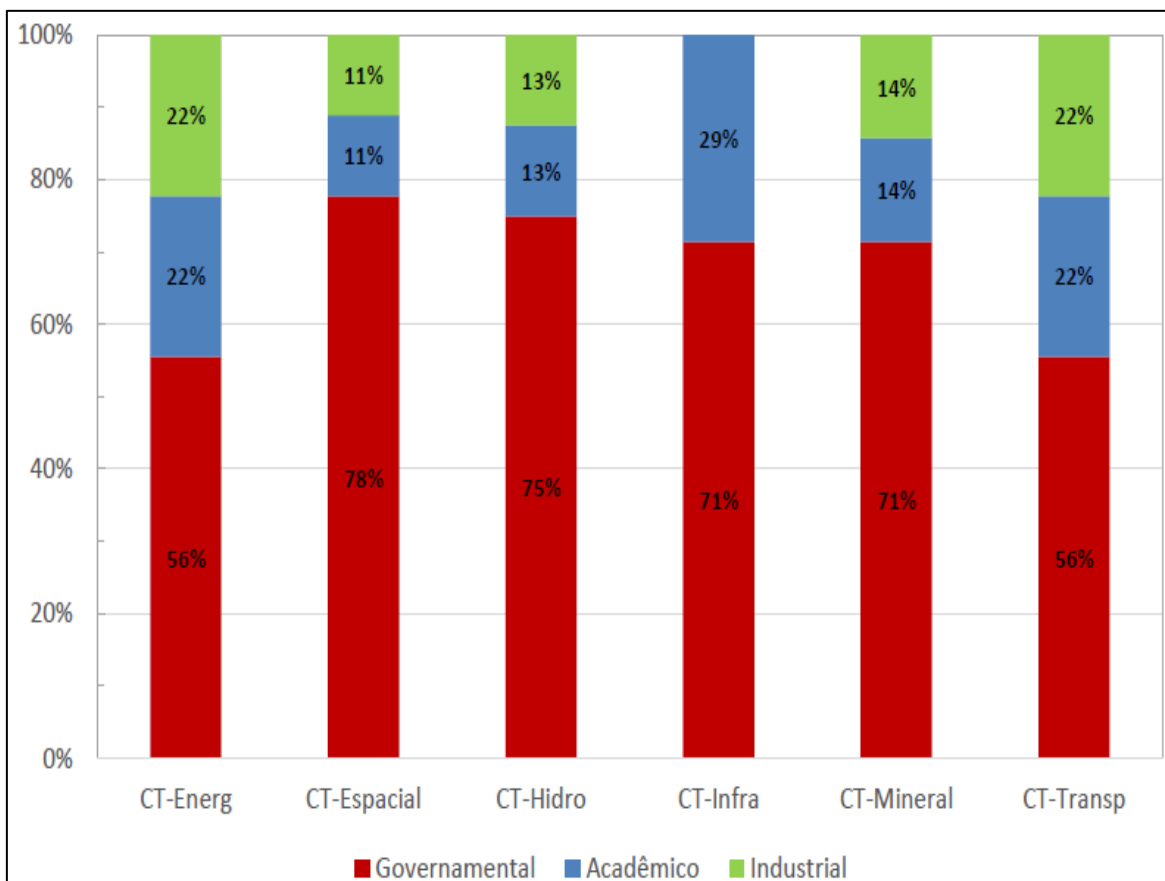
Fonte: Senado Federal - Avaliação de Políticas Públicas: Fundos de Incentivo ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico - Realidade e Crítica

A concentração de representantes de organizações públicas e acadêmicas nos comitês gestores dos fundos setoriais, como mostra a Figura 34, traz como efeito o aumento do risco de exclusão das empresas do processo de inovação, tratando-as como meras consumidoras de conhecimento produzido nos ambientes de universidades e institutos de pesquisa, fazendo com que o modelo de desenvolvimento fomentado pelo FNDCT aproxime-se de um modelo linear, enquanto a boa prática mundial aproxima-se de abordagens sistêmicas. Essa composição faz com que a necessidade e a transparência por critérios objetivos na tomada de decisão por essas instâncias seja ainda maior.

Figura 34 - Composição dos Membros dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais⁹

⁹ Senado Federal. <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/c5cbf051-638e-4437-a2e0-6fa8c853d682>>. Último acesso em 03 de novembro de 2017.





Fonte: Senado Federal - Avaliação de Políticas Públicas: Fundos de Incentivo ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico - Realidade e Crítica

Uma vez que o foco da presente discussão é a sistematização de critérios objetivos para a análise *ex-ante* por especialistas de projetos e programas do FNDCT, nota-se que um dos condicionantes para a adoção dessa prática é a atuação do seu Conselho Diretor estabelecendo essa exigência para suas instâncias em decorrência da competência prevista no art. 5º, inciso III, Lei nº 11.540/2007.

Entretanto, há de se ponderar, assim como realizado em relação à observação sobre a insuficiência avaliativa do FNDCT, que a composição atual do CD-FNDCT é recente e que o problema em discussão não teve origem, segundo evidenciado, nem teve seu ápice em 2016, de acordo com a execução orçamentária do Fundo. Exemplo disso é que alguns dos Comitês de Fundos Setoriais não se reúnem há cerca de três anos. Contudo, num cenário em que a escassez de recursos se torna proeminente e em que a necessidade de priorização se torna cada vez maior, é fundamental a existência de critérios objetivos, auditáveis e transparentes quanto às decisões de investimento do FNDCT.

III – Concentração de recursos na Ação Transversal do FNDCT, entre 2008 e 2016, sem planejamento de longo prazo dos seus relacionamentos estratégicos e dos efeitos pretendidos

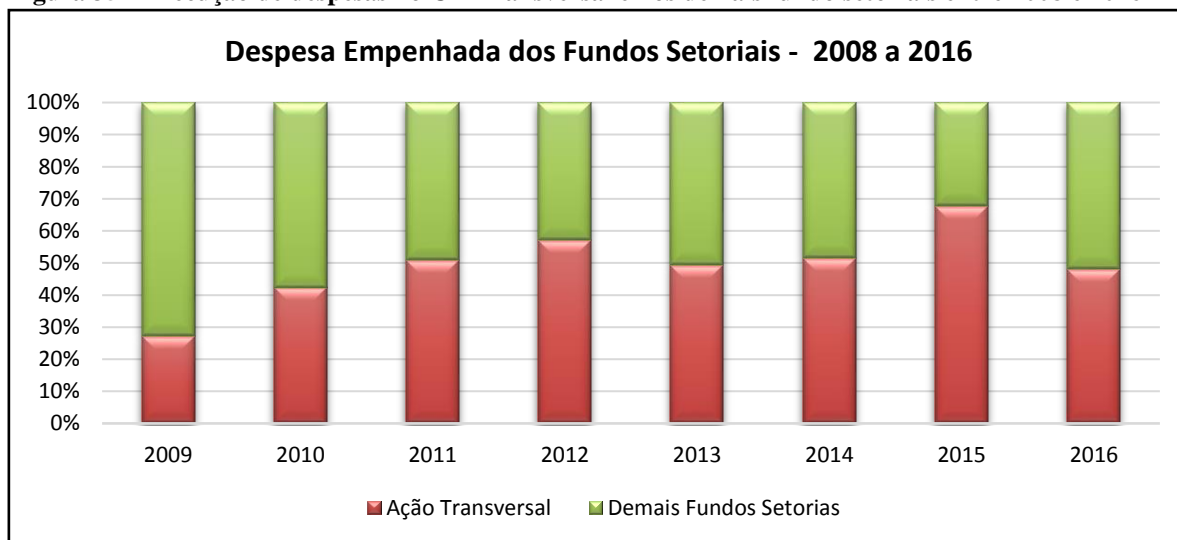
Verificou-se que, ao contrário dos demais Fundos Setoriais do FNDCT, a Ação Transversal não apresenta diretrizes estratégicas para escolha de ações além daquelas presentes na Estratégia Nacional de CT&I ou na Política Industrial e Tecnológica Nacional vigentes. Contudo, particularmente no que é referente à Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) 2012 -2015, a qual foi analisada por meio da



Ação de Controle 201505715 da CGU que recomendou que cada política dessa Estratégia e cada Objetivo do PPA do Programa 2021 tivessem seus efeitos de médio-longo prazo explicitados, não houve o desenvolvimento de mecanismos, no âmbito do então MCTI, que garantissem transparência quanto ao alcance dos resultados e dos impactos por ela almejados. Dessa forma, torna-se desconhecida a contribuição efetiva da Ação Transversal para a ENCTI, o que prejudica o Princípio do *Accountability* presente no art. 21 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, além do Princípio da Eficiência do caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Conforme a Figura 35 e a Figura 36, entre 2008 e 2016, a Ação Transversal do FNDCT caracterizou-se por receber uma concentração significativa de recursos ao mesmo tempo em que apresentou projetos de valor apoiado mais baixo do que de outras opções alocativas do Fundo. Em 2015, de acordo com a Figura 35, a concentração no CT-Transversal comparativamente aos demais fundos setoriais chegou a quase 70%, enquanto, sob uma análise descritiva dos projetos existentes em sua carteira, vide Figura 36, a mediana do valor do apoio não ultrapassou R\$ 30.000,00, sendo uma das mais baixas a ser observada dentro os dados fornecidos pela equipe de auditoria da CGU, no período observado.

Figura 35 - Execução de despesas no CT-Transversal e nos demais fundo setoriais entre 2008 e 2016



Fonte: Tesouro Gerencial

Figura 36 – Concentração de recursos nas ações do FNDCT e seu relacionamento com a mediana dos projetos entre 2008 e 2016

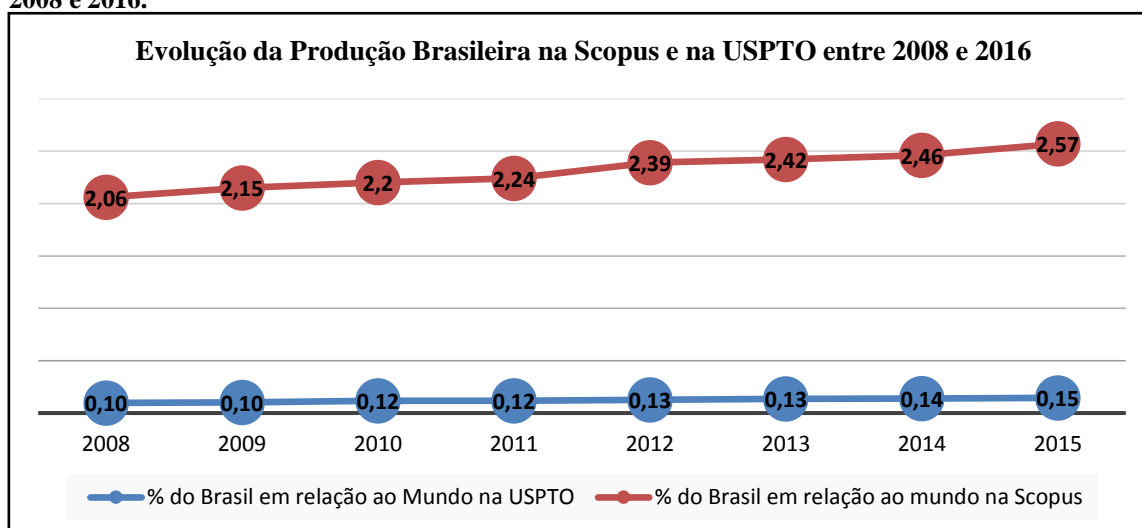




Fonte: MCTIC

A proliferação de projetos de valor baixo no âmbito do CT-Transversal traz aumento da incerteza sobre a contribuição da aplicação desses recursos para o desenvolvimento econômico-social almejado pelo Fundo. Mais de 50% dessa ação é com auxílio a pesquisadores e a estudantes. Embora possa ser considerada a evolução brasileira na publicação internacional de artigos nos últimos anos (Figura 37), a exemplo de repositórios como Scopus¹⁰, em que de 2008 a 2016 aumentou sua participação em 0,5% (o que não necessariamente se deve à ação do FNDCT), observa-se um aumento apenas de 0,05% na participação dos pedidos de patentes junto à *United States Patent and Trademark Office* (USPTO)¹¹, aumentando a necessidade que os objetivos estratégicos dessa ação sejam claramente delimitados para esclarecer o seu relacionamento não apenas com os indicadores de propriedade intelectual do MAG, mas com os demais lá presentes.

Figura 37 - Evolução da Produção de Artigos na Scopus e de Pedidos de Patentes na USPTO entre 2008 e 2016.



Fonte: MCTIC e USPTO.

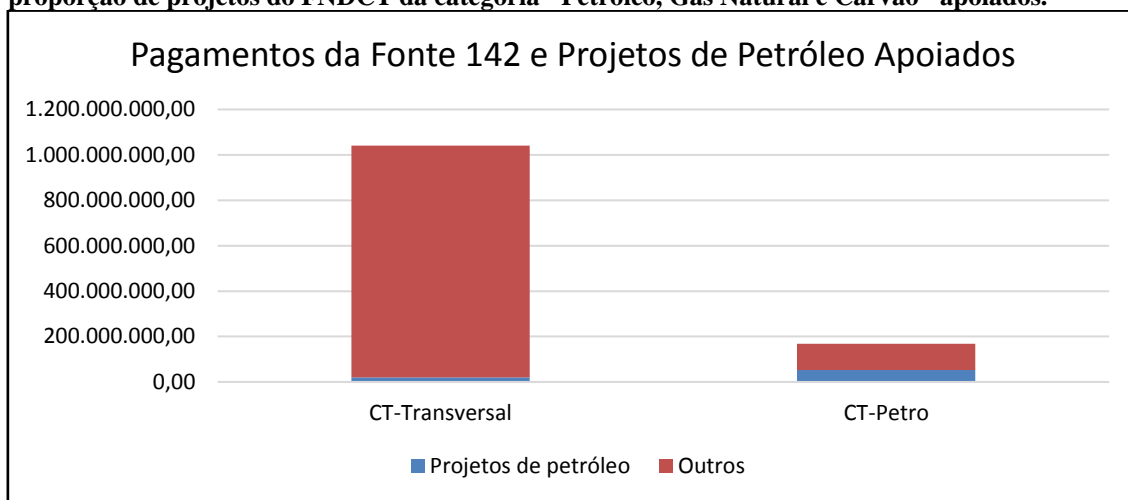
¹⁰ Scopus. <<https://www.elsevier.com/solutions/scopus>>. Último acesso em 23 de novembro de 2017.

¹¹ USPTO. <<https://www.uspto.gov/>>. Último acesso em 23 de novembro de 2017.



Outro efeito consiste em realizar alocações que não representam as melhores opções para o retorno almejado pelo Fundo, uma vez que os resultados e os impactos das intervenções no CT-Transversal não se encontram registrados, assim como não existem critérios objetivos para a escolha dos projetos e dos programas que receberão recursos desta Ação. Exemplifica-se com o caso dos recursos oriundos da fonte 142, referente a compensações financeiras oriundas da exploração do petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos. A Figura 38 mostra uma comparação entre o quanto foi pago a partir dessa fonte entre 2012 e 2016 no CT-Transversal e no CT-Petróleo, ao mesmo tempo em que se mostra a materialidade dos projetos finalizados, no mesmo período, registrados em sítio eletrônico do MCTIC, que receberam apoio desses fundos. O significativo emprego desses recursos em categorias diversas do propósito original motiva o questionamento dos retornos efetivos para a produtividade do setor nacional de petróleo.

Figura 38 - Pagamentos da Fonte 142 (Pago e RP pago corrigido pelo IPCA) entre 2012 e 2016 e a proporção de projetos do FNDCT da categoria "Petróleo, Gás Natural e Carvão" apoiados.



Fonte: SIGA Brasil e MCTIC

O CD-FNDCT poderia estabelecer a necessidade de alocação com base em objetivos estratégicos de longo prazo, até mesmo com apoio de cenários prospectivos, conforme a boa prática vigente identificada, com base na competência do art. 5º, inciso III, da Lei nº 11.540. Poderia ainda ter diminuído a incerteza quanto aos retornos da concentração de recursos sobre a Ação Transversal realizando avaliações de impacto de modo a subsidiar a decisão alocativa, o que não foi identificado pela equipe de auditoria. Mesmo os indicadores do Modelo Avaliação Global do FNDCT, que contribuiriam nesse sentido não foram implementados.

Por fim, ressalta-se que a verificação realizada é decorrente de decisões alocativas realizadas entre 2008 e 2016, embora perfil similar tenha sido identificado em 2016 quanto ao apoio a novos projetos no âmbito dessa Ação, no total de 40 milhões de reais, segundo dados apresentados pelo MCTIC.

Causa

Processo de investimento e desinvestimento em programas e projetos do FNDCT sem critérios que garantam a consideração sistemática de análises prospectivas e avaliações ex-ante e ex-post;



Percepção de suficiência dos critérios utilizados no âmbito das instâncias de governança do FNDCT para o investimento e o desinvestimento em programas e projetos quanto aos riscos de redução de objetividade e aumento de decisões antieconômicas.

Baixa percepção de gestão de portfólio de projetos de PD&I considerando o relacionamento entre os projetos e programas para se atingir objetivos de investimento do FNDCT.

Manifestação da Unidade Examinada

Quanto à ao tópico “**Alocação de recursos realizada sem estudos prospectivos e sem avaliações de resultados e impactos**”, o MCTIC manifestou-se no sentido de que sistematicamente avaliações são realizadas sobre o FNDCT, exemplificando duas delas:

1. a primeira “Avaliação de Aderência de Fundos Setoriais”, realizada pelo CGEE, em 2005, que objetivou mensurar o quanto os recursos dos fundos setoriais estão em alinhamento com suas diretrizes básicas, metas e objetivos aprovados por seus respectivos comitês gestores;
2. a segunda denomina-se “Resultados Gerados por Projetos Financiados com Recursos dos Fundos Setoriais”, de 2010, desenvolvida pela ASCOF/SEXEC do então MCT.

Já a Finep, além de reforçar que se encontra em desenvolvimento indicadores, metas e planos de ação para os objetivos estratégicos do Fundo, ressaltando as métricas do MAG, traz a atenção para o fato de que no curto prazo do FNDCT estão implementados mecanismos de avaliação de impactos e resultados mais simplificados e rápidos como o “Relatório de Resultados do FNDCT”.

Por último, essa Empresa cita alguns eventos realizados no ano de 2017 sobre benchmarking de avaliação de resultados e impactos, mas para todos eles enviou o link de sua própria intranet, o que impossibilitou a análise mais aprofundada destes itens.

Quanto ao tópico “**Seleção de projetos e programas no âmbito dos Fundos Setoriais e da Ação Transversal do FNDCT baseada em revisão ex-ante por especialistas, porém sem critérios objetivos utilizados de forma sistêmica**”, enquanto o MCTIC se manifesta no sentido de que há um esforço de utilização de critérios em discussões, mas reconhecendo que os documentos encaminhados à equipe de auditoria não puderam evidenciá-los, a Finep manifesta-se no sentido de reconhecer que o problema existe, mas que ele seria um problema “menor”, nos seguintes termos:

O MCTIC e a Finep estão cientes do problema e estão se empenhando na mitigação dos riscos identificados. Destaca-se, no entanto, que todos eles são menores do que o risco de contingenciamento sistemático dos recursos do Fundo.

Quanto ao último tópico, “**Concentração de recursos na Ação Transversal do FNDCT, entre 2008 e 2016, sem planejamento de longo prazo dos seus relacionamentos estratégicos e dos efeitos pretendidos**”, o MCTIC manifestou-se no sentido de que o CT-Transversal está relacionada diretamente à finalidade geral do FNDCT, fortalecendo setores estratégicos cujos fundos próprios não sejam suficientes



para apoio aos seus projetos. Acrescenta que as argumentações apresentadas pela equipe de auditoria são decorrentes de uma “armadilha matemática”, uma vez que apesar de 78% dos projetos da Ação Transversal serem oriundos de “Edital Universal”, coube a essa modalidade somente 12% dos recursos. Complementa sua manifestação a argumentação de que 0,3% dos seus projetos concentram 43% do valor da ação, exemplificando o Reator Multipropósito Brasileiro, dentre outros.

Já a Finep ressalta que em 2013 houve uma ênfase na Ação Transversal que depois, pelo cenário financeiro do FNDCT, tornou-se ainda mais evidente o seu peso de seus projetos estratégicos.

Análise do Controle Interno

Quanto à “**Alocação de recursos realizada sem estudos prospectivos e sem avaliações de resultados e impactos**”, a equipe de auditoria diverge do entendimento do MCTIC sobre a existência de sistemáticas avaliações no âmbito do FNDCT, uma vez que não foram fornecidas evidências que apoiassem essa afirmação, a saber:

1. não há um processo de monitoramento e avaliação dos programas e dos projetos do FNDCT estabelecido. A primeira questão encaminhada pela equipe de auditoria ao MCTIC evidenciou que os indicadores de acompanhamento são basicamente de execução orçamentária e em muitas oportunidades ao longo da presente Ação de Controle, além da recente manifestação da Finep, torna-se claro que o Modelo de Avaliação Global do Fundo, o qual concentra suas medidas de resultado e impacto, não está implementado;
2. ainda que os estudos encaminhados evidenciassem uma prática comum no âmbito do FNDCT, a questão é a utilidade desses estudos para a tomada de decisão pelas Instâncias de Governança do FNDCT. Não há nas atas analisadas pela equipe de auditoria entre 2008 e 2016 – nem dos comitês gestores, nem do Conselho Diretor do FNDCT – evidências que apoiem a afirmação de que a decisão sobre o investimento ou o desinvestimento em ações tenham sido sistematicamente apoiados por avaliações de impacto.

Particularmente ao estudo realizado pela ASCOF/SEXEC, identifica-se um problema central não apenas a esta observação, mas às demais constatações presentes nesse relatório que se relacionam à necessidade de atuação de partes interessadas externas ao FNDCT: a necessidade de comunicação de efeitos que possam ser, sem ambiguidade, reconhecidos como impactos. O Guia Metodológico de Indicadores de Programas da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SPI/MP), traz a seguinte diferenciação entre medidas de produto, resultado e impacto:

Produto (output indicators): medem o alcance das metas físicas. São medidas ex-post facto que expressam as entregas de produtos ou serviços ao público-alvo do Programa. São exemplos o percentual de quilômetros de estrada entregues, de armazéns construídos e de crianças vacinadas em relação às metas físicas estabelecidas;

Resultado(outcome indicators): essas medidas expressam, direta ou indiretamente, os benefícios no público-alvo decorrentes das ações



empreendidas no contexto do Programa e têm particular importância no contexto de gestão pública orientada a resultados. São exemplos as taxas de morbidade (doenças), taxa de reprovação escolar e de homicídios;

Impacto(impact indicators): possuem natureza abrangente e multidimensional, têm relação com a sociedade como um todo e medem os efeitos das estratégias governamentais de médio e longo prazos. Na maioria dos casos estão associados aos objetivos setoriais e de governo. São exemplos o Índice Gini de distribuição de renda e o PIB per capita.

Adotando esse referencial como critério, não há como considerarmos número de publicações científicas como impacto de um Fundo Setorial, nem mesmo o número de trabalhos técnicos, ou o número de capacitações. Esses itens, de acordo com as definições apresentadas pela SPI/MP, são entregas diretas apresentadas pelos programas e projetos apoiados pelo FNDCT. Há o mérito de ser um trabalho, com pouca similaridade, apresentando o perfil de entrega do Fundo. Mas a falta de definição entre os resultados e os impactos providos pelo apoio proporcionado pelo FNDCT tende a ser não apenas uma dificuldade interna, pois causa diferentes interpretações entre os comitês gestores na seleção de possíveis investimentos, mas também entre partes interessadas externas, como a STN/MF e a SOF/MP, no momento de decisão sobre os impactos adversos de possíveis restrições financeiras-orçamentárias ao Fundo.

Sobre a manifestação da Finep, acrescenta-se que o Relatório de Resultados do FNDCT não apenas não aborda resultados e impactos do Fundo adotando-se os critérios acima da SPI/MP, mas também, diferentemente do relatório elaborado pela ASCOF/SEXEC, não aborda nem mesmo as entregas do Fundo. Contudo, é um relatório que complementa a visão fornecida pelo MCTIC fornecendo para cada perfil de apoio do FNDCT os perfis do usufruto por recortes como região, porte de empresa, setor econômico e tema de pesquisa. Sugere-se que esse formato de apresentação anual de informação aos conselheiros estruture-se pelo MAG de forma a poder fornecer uma comparabilidade entre as linhas de apoio pelos temas do FNDCT relacionados aos seus efeitos de médio e longo prazo almejados.

Ressalta-se que nenhuma das manifestações abordou a falta de relacionamento do processo decisório com estudos de análise prospectiva de longo prazo, o que é padrão internacional se tratando de projetos de amplo horizonte como os de PD&I.

Prosseguindo a análise do Controle Interno para o tópico “**Seleção de projetos e programas no âmbito dos Fundos Setoriais e da Ação Transversal do FNDCT baseada em revisão ex-ante por especialistas, porém sem critérios objetivos utilizados de forma sistêmica**”, a equipe de auditoria conclui a partir da manifestação do MCTIC que o FNDCT estaria receptivo à ideia de formalizar e dar transparência aos seus critérios de investimento e desinvestimento em programas e projetos, uma vez que, segundo a argumentação encaminhada, iniciativas já existem, mas não ficaram claras ao longo da presente Ação de Controle. Quanto à manifestação da Finep, diverge-se de sua posição, uma vez que o presente tópico está a se tratar do principal mecanismo pelo qual o Fundo realiza a alocação dos seus recursos, os quais, conforme discutido em diversas partes deste relatório, estão conjuntamente restritos.



Por último, quanto à “**Concentração de recursos na Ação Transversal do FNDCT, entre 2008 e 2016, sem planejamento de longo prazo dos seus relacionamentos estratégicos e dos efeitos pretendidos**”, ressalta-se que nem a argumentação encaminhada pelo MCTIC, nem a argumentação encaminhada pela Finep trataram da gestão dos relacionamentos estratégicos da alta variedade de projetos constantes no portfólio do CT-Transversal. Também não houve argumentação que discriminasse como é realizada, de forma sistêmica, o tratamento ou a avaliação dos efeitos pretendidos no âmbito dessa Ação.

A argumentação encaminhada à equipe de auditoria traz sua ênfase sobre o fato de que a Ação Transversal traria, na verdade, a concentração de investimentos em um pequeno número de projetos estratégicos, mantendo ao mesmo tempo um grande número de projetos de menor valor, os quais teriam implicado na baixa mediana discutida na Constatação em discussão.

Essa concentração também pode ser confirmada pela equipe de auditoria utilizando técnicas analíticas, como análise ABC sobre o portfólio do CT-Transversal entre 2008 e 2016. Entretanto, essa observação aumenta o risco sobre essa Ação uma vez que:

1. não há diretrizes estratégicas para ela;
2. não há objetivos estratégicos de longo prazo para esse portfólio, o qual, conforme foi colocado pelas manifestações encaminhadas, tem sido utilizado como substituição aos portfólios dos fundos verticais – em virtude de suas restrições fiscais – trazendo para si as fragilidades de planejamento já identificadas pela equipe de auditoria no primeiro tópico da Constatação “Fragilidades no planejamento do FNDCT impactando a viabilização de seus projetos e programas no longo prazo”.

Portanto, mais do que um mero formalismo, aumenta-se o risco de que a Ação Transversal do FNDCT, mesmo que apoie projetos individualmente efetivos, perda efetividade pela baixa transparência quanto aos relacionamentos que provocariam sinergia tanto internamente ao CT-Transversal, quanto entre esta Ação e os demais fundos verticais. A questão principal a ser considerada é que falta uma gestão de portfólio a este conjunto de projetos, que considere suas interações no alcance de objetivos comuns, pois a combinação de bons projetos individuais não necessariamente levará a carteiras ótimas.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o CD-FNDCT estabeleça critérios na política de investimento do Fundo que compreendam a necessidade de se considerar previamente às decisões, entre outros fatores que se julguem necessários, evidências nacionais ou internacionais de efetividade dos programas e dos projetos candidatos a fomento, como avaliações ex-ante validadas e avaliações ex-post, alinhamento às estratégias do Fundo para lidar com com riscos estratégicos de longo prazo identificados por meio de cenários prospectivos e a contribuição estratégica dessas propostas a outras iniciativas já presentes nos diferentes portfólios do FNDCT, conforme prerrogativa presente no art. 5º, inciso III, da Lei 11.540/2007.

Recomendação 2: Que o CD-FNDCT estabeleça procedimento de controle que garanta que as revisões especialistas realizadas no âmbito dos comitês do FNDCT previstos na



IN CD-FNDCT nº02/2010 apresentem critérios objetivos para o investimento e o desinvestimento em programas e projetos do Fundo, alinhados com a sua política de investimento, conforme prerrogativa presente no art. 5º, inciso III, da Lei 11.540/2007.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201700902

Unidade Auditada: FUNDO NAC. DE DESENV. CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO

Ministério Supervisor: MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES

Município (UF): Brasília (DF) **Exercício:** 2016

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2016 e 31/12/2016 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas.

3. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

- a. fragilidades no Plano Anual de Investimentos do FNDCT;
- b. desvio de objeto da ação de equalização da Finep ao manter um lastro de equalização sem emprego integral nesta finalidade.

4. Diante dos exames realizados e da identificação denexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja conforme indicado a seguir:

| CPF do agente público | Cargo ou função | Avaliação do órgão de Controle Interno | Fundamentação da avaliação do Controle Interno |
|-----------------------|---|--|--|
| ***.847.618-** | Presidente do Conselho Diretor do FNDCT | Regular com Ressalva | Itens 2.1.1.1 do Relatório nº 201700902 |
| ***.128.978-** | Conselheiro do FNDCT - MEC | Regular com Ressalva | Itens 2.1.1.1 do Relatório nº 201700902 |
| ***.757.138-** | Conselheiro do FNDCT - MDIC | Regular com Ressalva | Itens 2.1.1.1 do Relatório nº 201700902 |
| ***.525.207-** | Conselheiro do FNDCT - MP | Regular com Ressalva | Itens 2.1.1.1 do Relatório nº 201700902 |
| ***.724.006-** | Conselheiro do FNDCT - MF | Regular com Ressalva | Item 2.1.1.1 do Relatório nº 201700902 |

| | | | |
|---|--|-----------------------------|--|
| ***.069.268-** | Conselheiro do FNDCT - CNPq | Regular com Ressalva | Item 2.1.1.1 do Relatório nº 201700902 |
| ***.884.477-** | Conselheiro do FNDCT - BNDES | Regular com Ressalva | Item 2.1.1.1 do Relatório nº 201700902 |
| ***.462.324-** | Conselheiro do FNDCT - Trabalhadores | Regular com Ressalva | Item 2.1.1.1 do Relatório nº 201700902 |
| ***.340.486-** | Conselheiro do FNDCT - Embrapa | Regular com Ressalva | Item 2.1.1.1 do Relatório nº 201700902 |
| ***.532.510-** | Conselheiro do FNDCT - Empresas | Regular com Ressalva | Item 2.1.1.1 do Relatório nº 201700902 |
| ***.162.611-** | Conselheiro do FNDCT - Empresas | Regular com Ressalva | Item 2.1.1.1 do Relatório nº 201700902 |
| ***.517.406-** | Conselheiro do FNDCT - Empresas | Regular com Ressalva | Item 2.1.1.1 do Relatório nº 201700902 |
| ***.545.938-** | Conselheiro do FNDCT – Comunidade científica | Regular com Ressalva | Item 2.1.1.1 do Relatório nº 201700902 |
| ***.718.307-** | Conselheiro do FNDCT – Comunidade científica | Regular com Ressalva | Item 2.1.1.1 do Relatório nº 201700902 |
| ***.341.807-** | Conselheiro do FNDCT – Comunidade Científica/ Presidente da Secretaria Executiva do FNDCT | Regular com Ressalva | Itens 2.1.1.1 e 1.1.1.2 do Relatório nº 201700902 |
| ***.162.347-** | Diretor da Secretaria Executiva do FNDCT | Regular com Ressalva | Item 1.1.1.2 do Relatório nº 201700902 |
| Demais integrantes do Rol de Responsáveis | | Regularidade | Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes. |

5. Ressalta-se que dentre os responsáveis certificados por Regularidade há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 14, § 2º, da Decisão Normativa TCU nº 156/2016.

Brasília, 20 de dezembro de 2017

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida, conforme itens 6.4.3. a 6.4.4 do Manual de AAC versão março/2017, pelo Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Ciência e Tecnologia.

Coordenador-Geral de Auditoria das Áreas de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201700902

Unidade Auditada: FUNDO NAC. DE DESENV. CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO

Ministério Supervisor: MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES **Município/UF:**
Brasília (DF)

Exercício: 2016

Autoridade Supervisora: Gilberto Kassab

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2016, do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT), expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Diante do contexto de restrições fiscais enfrentadas pelo FNDCT, destacam-se as constatações que visam identificar oportunidades econômico-financeiras a serem exploradas. Registrou-se no Relatório a necessidade de que o FNDCT acompanhe a efetiva utilização dos recursos repassados à Finep ao longo de todo o ciclo de vida dos empréstimos concedidos pelo Fundo, a fim de avaliar mais criticamente a real necessidade de recursos adicionais frente às demandas relativas às operações não reembolsáveis. A título de exemplo, para o exercício de 2016 foram demandados cerca de 900 milhões de reais de empréstimos ao FNDCT, não obstante disponibilidades de cerca de R\$ 685 milhões em recursos próprios e R\$ 681 milhões de reais de recursos de terceiros no início do exercício.

Outra oportunidade vislumbrada foi a de readequar a remuneração pelos recursos colocados à disposição da Finep durante o período que seus recursos não estiverem em projetos de desenvolvimento tecnológico de empresas, em especial naquele entre a amortização dos empréstimos concedidos e sua reaplicação pela Finep através de novos empréstimos. Trata-se de uma boa prática, já utilizada por diversos fundos públicos federais como o Funcafé e o Fungetur, que teria o duplo condão de melhorar a remuneração obtida pelo fundo e evitar a apropriação de um subsídio creditício pela instituição financeira intermediária.

Registrou-se ainda necessidade que o FNDCT introduza melhorias sistemáticas em seu processo de planejamento, monitoramento e avaliação dos seus investimentos— seja por meio do seu Plano Anual de

Investimentos, seja por meio do foco sobre a efetividade dos seus portfólios de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I). Destaca-se, por último, o registro pela equipe de auditoria de Constatação, com impacto sobre a certificação do Fundo, referente à manutenção pela Secretaria-Executiva do FNDCT, de forma segregada da Conta Única da União, de cerca de 650 milhões de reais, a qual está sendo recomendada a devolução pelo Fundo em exercícios próximos, com vistas à efetiva utilização destes recursos em Ciência, Tecnologia e Inovação.

De uma forma geral, a estrutura de controle interno do FNDCT consiste em um conjunto de colegiados com diferentes atribuições. Entretanto, como se observa desde 2014, uma vez que os comitês dos fundos setoriais e seu respectivo comitê de coordenação não se reúnem (primeira e segunda linha de defesa do processo de investimento do Fundo) e o Conselho Diretor tem reduzido sua agenda a apenas uma das quatro reuniões previstas, há uma concentração de atribuições sobre o Comitê de Coordenação Executiva formado pelo Secretário Executivo do MCTIC e Presidentes do CNPq e da Finep, esta última objeto de algumas das principais constatações deste Relatório. Conclui-se que há um enfraquecimento do Princípio de Segregação de Funções diante de sua principal função: gerir decisões de investimentos em projetos e programas de PD&I.

Ressalta-se que foi identificado junto ao FNDCT iniciativas que trariam ou que já trazem algum nível de atenuação quanto aos achados aqui registrados. É o exemplo do *scoring* para projetos de inovação utilizado pela Finep para a avaliação de propostas de empréstimos a ela submetidas, ou o Modelo de Avaliação Global do FNDCT, o qual traz indicadores para avaliação de resultados e impactos do Fundo. Contudo, no primeiro caso, trata-se de uma aplicação pontual a aplicações reembolsáveis, não estendida, apesar de seu potencial, às demais modalidades do FNDCT; já o segundo, apesar da sua robustez teórica, encontra dificuldades de implementação entre as agências de fomento que o impede de ser, até o momento, viabilizado.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria, pela **REGULARIDADE COM RESSALVAS**. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 20 de dezembro de 2017.

Diretor de Auditoria de Políticas Econômicas e de Produção