

MARIA ELISABETH DE OLIVEIRA SAAVEDRA RIVANO

**ANÁLISE DO MODELO DE GOVERNANÇA E GESTÃO NO FUNDO NACIONAL
DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO – FNDCT**

RELATÓRIO TÉCNICO

**BRASÍLIA - DF
2022**

MARIA ELISABETH DE OLIVEIRA SAAVEDRA RIVANO

**ANÁLISE DO MODELO DE GOVERNANÇA E GESTÃO NO FUNDO NACIONAL
DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO – FNDCT**

Relatório Técnico apresentado como requisito para obtenção do título de Mestre em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação do Programa de Pós-Graduação em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação (PROFNIT) - ponto focal Universidade de Brasília (UNB).

Orientador: Prof. Dr. Edilson da Silva Pedro

Rivano, M. E. de O. Saavedra

Análise do Modelo de Governança e Gestão no Fundo Nacional
de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT

Maria Elisabeth de O. Saavedra Rivano,

Orientador: Dr. Edilson da Silva Pedro

1.FNDCT, 2. Gestão de Fundos Públicos, 3. Modelo de
Governança.

RESUMO

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) foi criado em 1969, com o objetivo inicial de dar apoio financeiro aos programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico. A instituição dos Fundos Setoriais, a partir de 1997, impulsionou o FNDCT na direção de ampliar e estabilizar o financiamento de projetos e programas de CT & I em áreas específicas. Entretanto, a partir de 2013, o contingenciamento e o baixo limite de empenho, geraram uma crise de recursos orçamentários e financeiros no FNDCT, agravada por fatores relacionados à governança e gestão. Para barrar o contingenciamento, foi promulgada a Lei Complementar (LC) 177/2021, mudando a categorização do FNDCT de contábil para fundo especial contábil-financeiro.

Esse contexto foi norteador deste trabalho que visou elaborar uma compreensão mais apurada das implicações dessa mudança na governança e gestão do Fundo. Nesta direção, a pesquisa analisou o arcabouço técnico e normativo geral da LC 177/2021, buscando o entendimento dos conceitos da categoria de Fundo de Natureza Especial Contábil e Financeiro no qual o FNDCT foi enquadrado. Complementarmente a pesquisa mapeou e sistematizou as fragilidades existentes e apontadas nas avaliações do Congresso e nas auditorias do TCU e CGU, e que precisam ser consideradas na estruturação de um novo modelo de governança e de gestão do FNDCT. Para estruturar e analisar as informações coletadas sobre a estrutura de governança e gestão do Fundo, a metodologia da pesquisa foi desenhada como analítica-descritiva e qualitativa com o uso do método dedutivo e indutivo.

Por fim, concluiu-se que para estruturar a incorporação dos novos conceitos e aperfeiçoar a modelagem da governança e gestão do Fundo seguindo as diretrizes da LC 177/2021, é altamente recomendável realizar uma revisão ampla na Lei nº 11.540/2007, assim como nas leis dos Fundos Setoriais, no estatuto da Finep, nas Ações Transversais e nas Diretrizes do FNDCT, para que o Fundo continue atendendo aos objetivos para os quais foi criado.

Palavras-chave: FNDCT. Gestão de Fundos Públicos. Modelo de Governança.

ABSTRACT

The National Fund for Scientific and Technological Development (FNDCT) was created in 1969, with the initial objective of providing financial support to priority scientific and technological development programs and projects. The institution of the Sectoral Funds, from 1997, boosted the FNDCT in the direction of expanding and stabilizing the financing of CT & I projects and programs in specific areas. However, as of 2013, the contingency and the low limit of commitment, generated a crisis of budgetary and financial resources in the FNDCT, aggravated by factors related to governance and management. To stop the contingency, Complementary Law (LC) 177/2021 was enacted, changing the categorization of the FNDCT from accounting to a special accounting-financial fund.

This context guided this work, which aimed to develop a more accurate understanding of the implications of this change in the governance and management of the Fund. In this direction, the research analyzed the general technical and normative framework of LC 177/2021, seeking to understand the concepts of the category of Special Accounting and Financial Fund in which the FNDCT was framed. In addition, the research mapped and systematized the existing weaknesses identified in the Congressional assessments and in the TCU and CGU audits, which need to be considered in the structuring of a new governance and management model for the FNDCT. In order to structure and analyze the information collected on the Fund's governance and management structure, the research methodology was designed as analytical-descriptive and qualitative, using the deductive and inductive method.

Finally, it was concluded that in order to structure the incorporation of new concepts and improve the governance and management modeling of the Fund following the guidelines of LC 177/2021, it is highly recommended to carry out a broad review of Law No. 11.540/2007, as well as in the Laws of Sectoral Funds, in Finep's statute, in Transversal Actions and in FNDCT Guidelines, so that the Fund continues to meet the objectives for which it was created.

Keywords: FNDCT. Public Fund Management. Governance Model

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Transformação do FNDCT em fundo especial contábil financeiro	18
Gráfico 2 – Série Histórica FNDCT.....	51
Gráfico 3 – Série histórica da arrecadação dos <u>FNDCT</u> período de 1999 a 2021	52
Gráfico 4 – Distribuição por grupo de ação programática FNDCT - 1999-2021	53
Gráfico 5 – Distribuição da evolução financeira dos FS (2018).....	107
Gráfico 6 – Empréstimo à Finep e retorno ao FNDCT.....	111
Gráfico 7 – Diferenças entre a Selic e a TJLP.....	113
Gráfico 8 – Número de reuniões CCT SENADO 2013 a 2018.....	115

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Macroprocessos Modelo de Governança e Níveis Decisórios.....	46
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Metodologia e Desenho da Pesquisa	30
Quadro 2 – Legislação básica do FNDCT	35
Quadro 3 – Caracteriza os FS, por setor, suas leis de criação e as fontes de recursos.....	38
Quadro 4 – Histórico da legislação do FNDCT.....	39



LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Série histórica de 1999 a 2021 dos Fundos Setoriais	54
Tabela 2 – Síntese das Audiências da Avaliação da CCT do Senado	82

LISTA DE SIGLAS

AGU	-	Advocacia Geral da União
ASCAP	-	Assessoria de Captação de Recursos
ASCAV	-	Acompanhamento e Avaliação de Atividades Finalísticas
ASCOF	-	Assessoria de Coordenação dos Fundos Setoriais
BNDES	-	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	-	Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior
CCT	-	Comissão de Ciência e Tecnologia do Senado
CCT	-	Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia
CD	-	Conselho Diretor
Cedeplar	-	Centro de Desenvolvimento e Planejamento
CG	-	Comitê Gestor
CGEE	-	Centro de Gestão de Estudos Estratégicos
CGU	-	Controladoria Geral da União
CIDE	-	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CMAP	-	Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais
CNCTI	-	Conferência Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação
CNPJ	-	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNPq	-	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COGEF	-	Coordenação Geral de Governança de Fundos
CsF	-	Programa Ciência sem Fronteiras
CT&I	-	Ciência, Tecnologia e Inovação
CTU	-	Conta Única do Tesouro
DRU	-	Desvinculação de Receitas da União
ENCTI	-	Estratégia Nacional de CT&I
FAPESP	-	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FAT	-	Fundo de Amparo ao Trabalhador
Finep	-	Financiadora de Estudos e Projetos
FMM	-	Fundo da Marinha Mercante
FNDCT	-	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FORTEC	-	Associação Fórum Nacional de Gestores de Inovação e Transferência de Tecnologia
FS	-	Fundos Setoriais

FUNTEC	-	Fundo Tecnológico
FVA	-	Fundo Verde Amarelo
ICTs	-	Instituições Científicas e Tecnológicas
IN	-	Instrução Normativa
LC	-	Lei Complementar
LOA	-	Lei Orçamentária Anual
LRF	-	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAG	-	Modelo Integrado de Avaliação Global do FNDCT
MCT	-	Ministério da Ciência e Tecnologia (1985 - 2011)
MCTI	-	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (2012 - 2016)
MCTIC	-	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (2016- 2019)
ME	-	Ministério da Economia
MEC	-	Ministério da Educação e Cultura
OCDE	-	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OS	-	Organizações Sociais
PAI	-	Plano Anual de Investimento
PBDCT	-	Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
PD&I	-	Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação
PROFNIT	-	Programa de Pós-graduação em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação
SECEX	-	Secretaria Executiva
SEMPI	-	Secretaria de Empreendedorismo do MCTI
SIAFI	-	Sistema Integrado de Administração Financeiro
SIOP	-	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SNCTI	-	Sistema Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação
SOF	-	Secretaria do Orçamento Federal
STN	-	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	-	Tribunal de Contas da União
TJLP	-	Taxa de Juros de Longo Prazo
UFMG	-	Universidade Federal de Minas Gerais
UNB	-	Universidade de Brasília
UO	-	Unidade Orçamentária

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 Do objeto	12
1.2 Problema de pesquisa: mudanças no FNDCT com a LC 177/2021	17
1.3 Questão de pesquisa	20
1.4 Objetivo geral	21
1.5 Objetivos específicos	21
1.6 Justificativa.....	21
2 METODOLOGIA DE PESQUISA.....	24
2.1 Do Referencial Teórico - Conceitual.....	24
2.2 Da Aplicação do Referencial sobre o Objeto de Pesquisa.....	27
2.3 Do Desenho da Pesquisa.....	29
3 O FNDCT, OS FUNDOS SETORIAIS E A LC 177/2021	31
3.1 O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.....	31
3.2 Os Fundos Setoriais	35
3.3 Legislação e Normas Regulamentares do FNDCT.....	39
3.4 Atual estrutura de governança e gestão do FNDCT/Fundos Setoriais	44
3.5 Gestão Orçamentária-Financeira do FNDCT e dos Fundos Setoriais.....	48
3.6. A Reestruturação do FNDCT pela LC 177/2021	55
3.6.1 A LC Nº 177/2021 E A REGULAÇÃO DOS FUNDOS PÚBLICOS FEDERAIS	58
3.6.2 A LC 177/2021 E AS MUDANÇAS NA ESTRUTURA DO FNDCT.	66
3.6.3 A LC 177 E OS EFEITOS DO SUPERÁVIT FINANCEIRO FRENTE À EC 109	69
3.7 Conclusões Parciais Sobre Os Impactos Da LC 177/2021 NO FNDCT E FS	73
4 ANÁLISE DAS PRINCIPAIS AVALIAÇÕES DO FNDCT.....	76
4.1 Mapeamento da avaliação do FNDCT pela CCT do Senado e órgãos de controle.....	82
4.2 Síntese do Mapeamento da Avaliação da CCT do Senado	83
4.3 Acórdãos do Tribunal de Contas da União.....	85
4.4 Auditorias da Controladoria Geral da União – CGU	90
4.5 Síntese dos Mapeamentos dos Acórdãos e Auditorias dos Órgãos de Controle.	92
5 ANÁLISE DAS FRAGILIDADES DO FNDCT	95
5.1 . Controle das fontes de arrecadação e de receitas do FNDCT	99
5.2 A taxa de administração e despesas operacionais: fragilidades encontradas	105
5.3 Enfraquecimento da Desvinculação das Ações Verticais pela desvinculação de recursos para as Ações Transversais.....	108
5.4 Fragilidade relacionada aos empréstimos reembolsáveis.....	110
5.5 Análise das fragilidades da governança do FNDCT	114
6 CONCLUSÕES.....	118
7 REFERÊNCIAS	124
ANEXO I MINUTA - DOCUMENTO DE POLÍTICA E DIRETRIZES DO FUNDO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA	141
ANEXO II - LEI COMPLEMENTAR Nº 177, DE 12 DE JANEIRO DE 2021	148

1 INTRODUÇÃO

Em 2021, a edição da Lei Complementar LC 177/2021 alterou a categoria de fundo contábil do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) para fundo de natureza especial contábil e financeiro, para liberar recursos satisfatórios e perenes que atendessem aos objetivos pelos quais o Fundo foi criado, evitando o agravamento da crise que vinha se aprofundando a cada ano (BRASIL, 2021b). No entanto, somente a liberação dos recursos pelo descontingenciamento não é suficiente; é necessário que os recursos sejam bem aplicados. Para isso, mudanças estruturais e de governança são necessárias para adequar o fundo ao novo modelo.

Os achados deste estudo estão embasados em pesquisa bibliográfica, documental e em pesquisa participante, observando-se o diálogo entre academia, governo e sociedade. Destacam-se como referências, sobretudo, o documento “Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas” (BRASIL, 2014d). “Avaliação de Políticas Públicas: Fundos de Incentivo ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico - Realidade e Crítica (BRASIL, 2016). Destacam-se ainda as referências das disciplinas do PROFNIT, referências das auditorias dos órgãos de controle, Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria da União (CGU), bem como a participação presencial nas Audiências Públicas de Avaliação do FNDCT na Comissão de Ciência e Tecnologia (CCT) do Senado¹.

1.1 DO OBJETO

O FNDCT foi criado em 31 de julho de 1969, por meio do Decreto-Lei nº 719 (BRASIL, 1969), e restabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991. É um fundo especial contábil e financeiro (redação dada pela Lei Complementar nº 177, de 12 de janeiro de 2021 que tem por objetivo financiar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico com vistas a promover o desenvolvimento econômico e social do país). (BRASIL, 1969; 1991; 2021b).

A partir de 15 de junho de 1971, com o Decreto nº 68.748, a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), empresa pública criada em 1967, passou a sediar a Secretaria Executiva

¹ A autora teve vivência junto à Coordenação Geral de Governança de Fundo (COGEF) e à Assessoria de Coordenação dos FS (ASCOF) do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), no período de 2010 a 2020, e com essa experiência pode mapear e identificar as fragilidades e como puderam afetar o modelo e estrutura de governança do FNDCT antes e depois da LC 177/2021. O mestrado PROFNIT foi essencial para incorporar a visão do conteúdo científico que a academia proporciona e, de modo especial, as disciplinas de metodologia científica, prospecção tecnológica e políticas públicas contribuíram para o enriquecimento do trabalho.

(SECEX) do FNDCT, ficando responsável por todos os atos de natureza técnica e administrativa necessários à gestão do Fundo (BRASIL, 1971). A regulamentação do FNDCT ocorreu com a publicação da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007 (BRASIL, 2007a), e do Decreto nº 6.938, de 13 de agosto de 2009 (BRASIL, 2009a).

As receitas que alimentam o FNDCT têm diversas origens: são provenientes dos Fundos Setoriais que possuem receitas próprias (FS), dotações consignadas na lei orçamentária, parcela da receita das empresas beneficiárias de incentivos fiscais, retorno dos empréstimos concedidos pela Finep, empréstimo de instituições financeiras, Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), compensação financeira, entre outros.

Nos anos 1970 o FNDCT despontava como o instrumento de maior importância para o financiamento e a consolidação da pós-graduação das universidades brasileiras e expansão do sistema de ciência e tecnologia nacional. A partir de 1979 o orçamento do Fundo começa a apresentar redução nos recursos, com o agravamento da situação nos anos seguintes. Apesar da criação do MCT em 1985, o FNDCT apresentou seu valor mais baixo em 1991, mantendo-se nessa posição até a década de 1990 (BRASIL, 2018b).

O FNDCT continuou não assegurando estabilidade a seus recursos para suas atividades planejadas, por decorrência do enfrentamento de descontinuidades dos aportes de recursos do Tesouro e de restrições fiscais pelos empréstimos externos, frente às exigências de contrapartida local em decorrência da crise fiscal enfrentada pelo país. Esse foi o caminho que induziu à busca de alternativas para vinculações de recursos orçamentários e à criação dos FS (PACHECO, 2003).

O processo de construção dos FS iniciou-se em 1997 com a publicação da Lei nº 9.478/1997, conhecida como Lei do Petróleo e destinou ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) parcela da participação governamental a título de *royalties* pela exploração do petróleo e do gás natural, direcionado ao desenvolvimento de programas de apoio à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo, foi criado o CT-Petro (BRASIL, 1997b).

O modelo foi replicado para criação e aprovação pelo Congresso Nacional de 14 outros² fundos implementados no período de 2000/2001 e, em 2004, do Fundo para o Setor de

² Cabe ressaltar que todos os Fundos foram criados por Lei, o último Fundo Inovar-Auto, foi criado no contexto do Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores, pela Lei nº 12.715 de 17/09/2021, para vigorar até 31/12/2017.

Transporte Aquaviário e Construção Naval. Com a criação de novos FS, preconizava-se a revitalização do FNDCT.

Com a institucionalização das categorias contábeis “fundos setoriais” foi resgatado o papel do FNDCT na concessão de recursos financeiros para o Sistema Nacional de CT & I. As receitas criadas em leis específicas foram crescentes ao longo dos anos 2000, dotando o MCTI de recursos necessários para a criação e ampliação de programas relevantes para o desenvolvimento científico e tecnológico nacional.

Cabe ressaltar que a criação dos Fundos Setoriais ocorreu em um contexto de privatização em setores dinâmicos como o de telecomunicações, energia, petróleo e gás entre outras. Das mais novas receitas destacadas nessa criação são: os *royalties* do petróleo e a CIDE Tecnológica; ao longo dos anos 2.000 estas fontes juntas representaram cerca de 80% das receitas do FNDCT.

Uma das principais características de gestão dos fundos baseia-se na composição de um Comitê Gestor para cada fundo. Cada Comitê é presidido por um representante do MCTI; completam a composição, representantes de ministérios afins, agências reguladoras, setor acadêmico, empresarial e as agências de fomento CNPq e Finep. (BRASIL, 2016 f).

Além disso, foram introduzidos modernos instrumentos por meio dos recursos do FNDCT, como a subvenção econômica (para empresas). Para diminuir o desenvolvimento desigual nas regiões, foi absorvida por boa parte dos FS, aportes de 30% de recursos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Diante desse novo panorama, o principal legado do modelo do Fundo foi assegurar a possibilidade de estabilidade mínima do fluxo de concessão de recursos financeiros públicos para o incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica. Ao longo do tempo, a governança do FNDCT e a gestão dos recursos oriundos dos FS, sofreram profundas alterações.

A partir de 2004, por meio da Portaria nº 151/2004, com o objetivo de promover uma maior integração nas ações do Fundo, foi instituído o Comitê de Coordenação dos FS, formado pelos presidentes dos Comitês Gestores, presidentes da Finep e CNPq e tendo como presidente o Ministro da Ciência, Tecnologia (BRASIL, 2004b). Entre as medidas implantadas pela Portaria, destacam-se as “Ações Transversais” para apoiar programas estratégicos do MCT, com recursos de diversos fundos que formam o FNDCT.

A Lei nº 11.540/2007 e o Decreto nº 6.938/2009, além da regulamentação do FNDCT, instituíram a administração do Fundo por um Conselho Diretor (CD). Introduziu-se a gestão

compartilhada com o MCTI, a criação dos Comitês Gestores dos FS, assim como o Comitê de Coordenação dos FS (BRASIL, 2007a; 2009a).

Entre as atribuições do Conselho Diretor estão aprovar o regimento interno e definir as políticas, as diretrizes e as normas para utilização dos recursos do FNDCT, com o assessoramento superior do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT), nos termos da Lei nº 9.257 de 9 de janeiro de 1996, em harmonia com a Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovações e as prioridades da Política Industrial e Tecnologia; também é responsável pela aprovação do Plano Anual de Investimento (PAI) do FNDCT. (BRASIL, 1996a).

A Lei estabeleceu novas disposições ao FNDCT, as quais ampliam as possibilidades de aplicação de recursos do Fundo. Foi prevista pela Lei a possibilidade de que os recursos destinados às operações reembolsáveis, decorrentes de empréstimos do FNDCT, pudessem ser aplicados pela Finep, em que produtos da aplicação são revertidos à conta do Fundo.

A Lei 11.540/2007, no art. 14, regulamentou as ações transversais, voltadas para financiamento geral do fundo, em sinergia com as diretrizes da Política Nacional de CT & I e com as prioridades da Política Industrial e Tecnológica Nacional (BRASIL, 2007a).

Cabe ressaltar que as receitas dos Fundos Setoriais representam uma parte do FNDCT, que integra outras fontes de recursos e outras modalidades de investimentos. Os “Fundos Setoriais” nascem como categoria orçamentária de receita vinculada a uma finalidade particular, um programa setorial de C & T (PACHECO, 2007). A denominação genérica de “Fundos Setoriais”, como cita o Acórdão TCU Plenário nº 3.081/2008, é referência a um mecanismo de fomento de projetos e programas de cunho científico e tecnológico, sem a função de fundo especificamente. Aos FS não se aplica a contabilização em separado de seu patrimônio, direitos e obrigações. As receitas integram o FNDCT, este sim sendo e tendo a característica de um fundo público (BRASIL, 2008).

O FNDCT é composto por 15 FS, a saber: CT- Aeronáutico; CT- Amazônia; CT- Aquaviário; CT- Biotecnologia; CT - Agronegócio; CT- Energia; CT- Espacial; CT- Recursos Hídricos; CT-Tecnologia da Informação; CT-Infraestrutura; CT-Mineral; CT-Petróleo e gás Natural; CT- Saúde, CT-Transporte Terrestre, CT- FVA - Verde e Amarelo. Desses, treze são pertencentes a setores específicos, em dois deles, os instrumentos das ações não são vinculados a um único setor produtivo ou alguma ação vertical: possuem característica horizontal, sendo eles: o CT- Infra, voltado à implantação e à recuperação da infraestrutura das instituições de ciências e tecnologias públicas, cabe ressaltar que o CT- Infra não possui arrecadação própria,

a origem é proveniente de 20% dos recursos de cada fundo setorial. O Fundo CT-Verde Amarelo (FVA), que possui duas vertentes: i) apoio a projetos cooperativos de pesquisa entre universidade e centros de empresa; ii) incentivo à ampliação de gastos de Pesquisa e Desenvolvimento (P & D) realizados por empresas.

O CT-Verde Amarelo tem os recursos provenientes de 50% sobre a CIDE-Tecnológica, onde 10% sobre a remessa de recursos ao exterior para o pagamento de assistência técnica, royalties, serviços técnicos especializados ou profissionais, e conta ainda, com o aporte de no mínimo 43% da receita estimada da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que incidem sobre os bens e produtos que são beneficiados pela Lei da Informática.

Além dessas ações, os FS contemplam fomento à P&D em áreas básicas, à subvenção econômica a projetos e à remuneração de pesquisadores por meio da Lei da Inovação, bem como financiamento de projetos tecnológicos de empresas (BRASIL, 2022a).

Na literatura, a crise do FNDCT foi atribuída ao contingenciamento, mas também a outras questões: para alguns autores, como Pacheco em sua colocação na CCT do Senado (BRASIL, 2016i), ela tem seu centro na estrutura decisória da governança e na aplicação de recursos em outros objetivos distintos dos objetivos do Fundo. Buainain, Corder e Bonacelli (2017) indicam a governança da estrutura decisória como fator de crise e de fragilização na aplicação dos recursos, tendo em vista que a estrutura decisória se encontra na base dos representantes do MCTI e dos antigos Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, atualmente, Ministério da Economia (ME), que atuavam na conclusão final da destinação dos recursos do FNDCT, afastando das políticas decisórias os representantes dos FS.

Na concepção de Pelaez *et al.* (2017), a crise tem relação com cortes orçamentários emergenciais (as reservas de contingência) realizados pelo governo, que esvaziavam a agenda das políticas de CT&I. havendo também outros questionamentos relacionados à crise da ação pública, e as forças políticas (LEAL, 2019). O esgotamento dos fundos também é resultado das restrições fiscais, mas também ao usar os recursos de maneira generalizada para apoiar ações setoriais estranhas à finalidade do FNDCT menos para apoiar ações necessárias a consolidar um sistema de inovação, conforme a colocação de Pacheco (BRASIL, 2016i) acrescentando a falta de avaliação de resultado de diretrizes das ações e planejamento a longo prazo. Acrescentando o esvaziamento dos Comitês, de maneira que o MCTIC tivesse maior controle na alocação de recursos.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA: MUDANÇAS NO FNDCT COM A LC 177/2021

Há de se reconhecer a importância do FNDCT para a CT & I no Brasil. No período de 2011 a 2020, chegou a representar em média 33% dos recursos executados pelo governo federal na área de ciência e tecnologia (IPEA, 2021).

Durante os anos 2000, os Fundos Setoriais foram se ampliando em número e em recursos em um relativo curto espaço de tempo, proporcionando o fortalecimento aos recursos do FNDCT e tornando sua governança complexa. Mas também a trajetória de crescimento dos recursos do FNDCT foi acompanhada de modificações para viabilizar ajustes fiscais e conjunturais na sua gestão, de forma que foram instituídos mecanismos que inibissem a totalização de sua implementação, com a aplicação do contingenciamento e da reserva de contingência. Além disso, os recursos não utilizados em um ano, dado a natureza “contábil”, do fundo, não retornavam para serem executados no ano seguinte. Estes seguiam como parte do resultado primário do governo federal (*superávit primário*) em detrimento ao fomento à CT & I do país (IPEA, 2021).

O contingenciamento dos recursos do FNDCT vinha sendo praticado de maneira crescente, evidência esse fato, existirem mais recursos contingenciados que aqueles colocados à disposição do FNDCT para o financiamento da inovação e da infraestrutura de CT & I. O orçamento do FNDCT disponível em 2020, representa, 13% dos R\$6,8 bilhões arrecadados pelo FNDCT, significando que R\$4,6 bilhões ficaram retidos na reserva de contingência do governo federal.

Em virtude do cenário macroeconômico recente, o FNDCT vinha sofrendo não só dos contingenciamentos orçamentários, mas formação de outras perdas, como a queda drástica de sua arrecadação, em virtude da mudança do regime dos *royalties* do petróleo. A parcela dos *royalties*, que chegou a corresponder a mais de 40% da arrecadação do FNDCT, foi destinada ao Fundo Social. Embora sob questionamentos quanto à sua constitucionalidade, a alteração do marco legal dos *royalties*, destinou os recursos para investimentos em educação e saúde, sem considerar CT & I, área para a qual não foi destinada nova fonte, após a reversão da fonte para o Fundo Social.

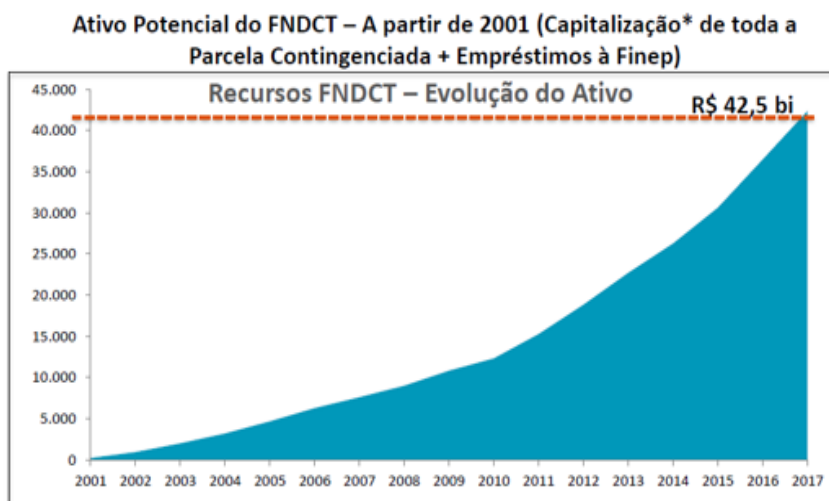
Em 2016, a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação e Informática, CCT do Senado, em suas instâncias responsáveis, escolheu avaliar o FNDCT por meio de Audiências Públicas. Entre as recomendações apresentadas, na 5ª Audiência Pública de 22 de novembro de 2016, destaca-se a recomendação de tornar o FNDCT um fundo financeiro, mas

na realidade um fundo especial contábil-financeiro, como saída para equacionar a questão do contingenciamento imposto pelo governo ao FNDCT. Essa proposta foi crescendo e amadurecendo, contando com o apoio de vários setores da sociedade em favor do descontingenciamento e do fortalecimento da CT&I no país³ (BRASIL, 2016 i).

As discussões de descontingenciamento dos recursos do FNDCT abriram espaço para o projeto de Lei Complementar (PLP) 135/2020 que previa modificar a natureza das fontes e de receitas do FNDCT (BRASIL, 2020a). Esse foi convertido na Lei Complementar 177/2021, constando vetos presidenciais que foram derrubados, quando da aprovação total da lei no dia 17 de março de 2021 (BRASIL, 2021b).

O Gráfico 1, apresenta como seria a transformação do FNDCT. Caso o fundo fosse de natureza especial “contábil-financeira”, e a parcela não utilizada desses recursos desde 2001 tivesse sido remunerada a Taxa de Juros a Longo Prazo (TJLP), o ativo em 2017, seria de R\$42,5 bilhões.

Gráfico 1- Transformação do FNDCT em fundo especial contábil financeiro



Fonte: FINEP

A LC 177/2021, aprovada no Congresso, estabeleceu a liberação total dos recursos do FNDCT (BRASIL, 2021b). Dessa forma, com a alteração do Art. 1º da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, passou a ser "um fundo especial de natureza contábil e financeira" (BRASIL, 2007). A nova lei reverte essa situação e dá garantia de que os recursos não utilizados em um exercício permanecerão com o FNDCT e poderão ser utilizados nos exercícios

³ A CCT, em sua avaliação, contou com o subsídio das Avaliações das auditorias dos órgãos de controle externo e interno do TCU e CGU. Cabe ressaltar que o TCU realizou uma auditoria em 2018 objeto do relatório TCU (011.123/2018-4) para avaliar as políticas públicas e os programas em que FNDCT é citado, em especial nos questionamentos do Acórdão 3440/2013-TCU Plenário, relacionado à avaliação de impacto dos projetos do FNDCT.

seguintes. A LC 177/2021 também alterou a Lei nº 101,⁴ de 4 de maio de 2000, para vedar a limitação de empenho e movimentação financeira das despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade, e a Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, para modificar a natureza e as fontes de receitas do FNDCT, além de incluir programas desenvolvidos por OS entre as instituições que podem acessar os recursos do Fundo (BRASIL, 2000a; 2007a; 2021b).

Além disso, a LC177/2021 aprovou o aumento do teto de crédito para as operações reembolsáveis, para empresas de 25% para até 50%. A nova redação também permite a aplicação dos recursos do FNDCT em fundos de investimentos e a possibilidade de que resultados em aplicações financeiras, rendimentos de aplicações em fundos de investimentos e participação no capital de empresas inovadoras integrem a parte das receitas do fundo. Ocorre o mesmo com a reversão de saldos financeiros anuais não utilizados até o final do exercício, apurado no balanço anual (BRASIL, 2021b).

A atual forma de governança do FNDCT é complexa, prevê a participação de vários colegiados e de instâncias operacionais nos processos de planejamento, de alocação e de aplicação dos recursos. O ponto central dessa estrutura é o Conselho Diretor, responsável pelas formulações das políticas e diretrizes orientadoras na utilização dos recursos, pelo Plano Anual de Investimento (PAI) do Fundo, com base nas orientações das políticas industrial, científica e tecnológica e de inovação, pela análise de prestação de contas e avaliação da execução orçamentária e financeira, entre outras atribuições.

Apesar de todas essas mudanças instituídas no arcabouço do FNDCT, observa-se que a LC 177/2021 não fez mudanças no Capítulo II, Art. 5, da Lei nº 11.540/2007, nos tópicos que tratam da formação e das atribuições do CD, e na governança e gestão do Fundo. Trata-se de informação importante em decorrência de que toda decisão sobre a aplicação dos recursos é estabelecida pelo CD do FNDCT, que se encontra com a gestão fragilizada. A essa questão somam -se problemas de conceituação do FNDCT no modelo de Fundo especial de natureza contábil e financeira, que precisa ser dimensionado⁵ (BRASIL, 2007a; 2021b).

⁴ LC nº 101. Art. 9 : Se verificado ao final do bimestre ,que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de recurso primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais , os Poderes e o Ministério Público promoverão , por ato próprio e nos montantes necessários ,nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo critérios fixados pela Lei de Diretrizes orçamentária §2: Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida , as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeada por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela LDO.

⁵ O modelo de gestão compartilhada estava sendo regido por Comitês formados por representantes da academia, setor, produtivo, governo, agências de fomento e agências reguladoras a Finep, como Secretaria Executiva, o Comitê de Coordenação dos FS, que absorveu as atribuições do Comitê de Coordenação Executiva, foi extinto em

Ocorre que a legislação conceitua, de maneira genérica, duas categorias para os Fundos Especiais: contábil ou financeiro. Os fundos no setor público, não têm sido objeto de aprofundados estudos pela literatura de finanças técnicas e pela literatura jurídica. Em decorrência disso, tratar desse tema traz bastante confusão, além de haver o fator da variedade de instrumentos, nas normas do direito público, constitucional, normas legais e regulamentares.

A importância do fortalecimento da governança do FNDCT se apresenta na questão dos impasses entre as características do fundo especial, contábil e financeiro, e se dá também pelo processo operacional da gestão, o poder decisório e político na alocação dos recursos do Fundo cabe ao CD, que necessita uma posição forte na defesa dos recursos.

Discute-se também a questão da fragilização dos fundos especiais como mecanismo de financiamento de políticas públicas, com relação às mudanças trazidas pelas inovações na gestão dos recursos públicos, entre elas a ideia de vinculação de receitas, o enquadramento quanto às despesas primárias, usando como baliza as despesas executadas e DRU⁶ que pode remanejar receitas vinculadas aos fundos (BARROS, 2017).

O Ministério da Economia (ME), em sua política de contingenciamento do Fundo, tem forçado uma interpretação frente às fragilidades observadas na nova LC 177/2021. Os fundos estão expostos a uma série de intervenções fiscais, que se desdobram, por vezes, em baixa execução orçamentária que é uma fragilidade no mecanismo de financiamento. Nesse aspecto faz-se necessária uma revisão na LC 177/2021 e as características dos fundos, enquanto isso é preciso rever as fragilidades e o poder decisório na governança na alocação dos recursos do FNDCT, o papel do CD. A formação do CD encontra-se centrada na representação do governo. Dos 17 representantes, dez são da área governamental, sendo três do ME (BRASIL, 2021b).

1.3 QUESTÃO DE PESQUISA

Como norte orientador desta pesquisa, têm-se os seguintes questionamentos:

- a) É possível deduzir e antecipar quais serão as mudanças no modelo de governança e gestão do FNDCT, como fundo especial de natureza especial contábil e financeiro?

2019. Entre os normativos importantes estão o Decreto 6.938 de 2009, que regulamenta a Lei nº 11.540 de 2007, e ajusta a gestão dos FS dentro do FNDCT (BRASIL, 2007; 2009). O atual modelo também conta institucionalmente com o assessoramento do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia- CCT, criado pela Lei 9.257, de 9 de janeiro de 1996.

⁶ DRU: A Desvinculação de Receita da União (DRU) é um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas.

- b) Quais as diretrizes e requisitos legais - infralegais, orçamentários e organizacionais que o novo modelo terá que cumprir?
- c) No que as avaliações já realizadas contribuem para consolidar um novo modelo de governança e gestão do Fundo?

Sobre a primeira questão de pesquisa, como foi indicado no problema de pesquisa, observa-se que a LC 177/2021 não fez mudanças no Capítulo II Art.2 da Lei nº 11.540/2007, que trata da governança, da formação do CD, das suas atribuições, e a gestão do Fundo (BRASIL, 2007a; 2021b).

Será necessário entender, na regulamentação dos normativos, os novos riscos e fragilidades e corrigir as atuais, considerando-se as boas práticas de governança disponíveis e instituídas atualmente no âmbito do governo.

1.4 OBJETIVO GERAL

Analisar, no arcabouço legal, jurídico e institucional da categoria Fundo Especial de Natureza Contábil e Financeira, quais são os elementos e requisitos técnicos de estruturação que devem ser cumpridos e que podem impactar a configuração do modelo de governança e dos processos de gestão orçamentária e financeira do FNDCT, com vistas a dar mais clareza às decisões no processo de reestruturação da governança e gestão do Fundo.

1.5 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Mapear e sistematizar as fragilidades verificadas nas avaliações e auditorias do FNDCT, sobretudo as emitidas em consonância à avaliação da CCT do Senado e dos órgãos de controle, para consubstanciar recomendações à melhoria da governança e da gestão do FNDCT, no que couber, para o desenho do novo modelo do Fundo e sua regulamentação.
- b) Analisar os novos elementos técnicos de estruturação dos processos de gestão orçamentária e financeira do FNDCT trazidos com a Lei Complementar 177/2021.
- c) A partir do mapeamento e análise desenvolvidos nos objetivos específicos anteriores, identificar e analisar o que pode afetar o modelo de governança.

1.6 JUSTIFICATIVA

O FNDCT é o principal instrumento de financiamento disponível no país para dar sustentabilidade e impulsionar o Sistema Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação (SNCTI)

em sinergia entre a pesquisa acadêmica e tecnológica empresarial e a geração de emprego e renda por meio da inovação apoiada por recursos orçamentários que o país propicia.

A pesquisa procura identificar as fragilidades na estrutura do FNDCT, por meio da avaliação da CCT do Senado de 2016, as que interferem no modelo estabelecido pela Lei 177/2021 (BRASIL, 2021b). Assim, contribuir para que recursos sejam bem empregados para o retorno econômico e social, principalmente diante das mudanças trazidas pela Emenda Constitucional nº 95/2016 (Teto de gastos) que tem por objetivo limitar os gastos públicos pelos próximos 20 anos, até 2036, com possibilidade de revisão a cada 10 anos (BRASIL, 2016c). Desse modo, há necessidade de priorização dos financiamentos e de controle no planejamento orçamentário e financeiro.

Contribuir com discussões sobre problemas históricos do FNDCT, para identificar boas práticas e incentivar ações do CD para proposição de aprimoramento e/ou redesenho de seus mecanismos de governança.

É necessário entendimento básico do que seja um fundo especial contábil financeiro, e do que isso impacta nos processos de governança e gestão do FNDCT. Ou seja, o trabalho dá um passo importante para clarear os próximos passos de modelagem e de regulamentação do Fundo, podendo oferecer elementos de suporte a decisões, buscando:

- a) Revisar, mapear, analisar e consubstanciar as avaliações anteriores (CCT do Senado) e acórdãos por exemplo, as recomendações do acórdão 3440/2013 do TCU (BRASIL, 2013c), com foco na reestruturação do modelo do fundo, resgatar o trabalho anterior de especialistas, avaliadores e auditores e agregar as informações e as recomendações pertinentes. Isto é, exercer economicidade de esforços institucionais importantes.
- b) Contribuir para disseminar a importância das recomendações emitidas pelos órgãos de controle e pela Avaliação da CCT do Senado, no acolhimento das lições aprendidas por meio das avaliações, visando ao fortalecimento da *Accountability*, da eficácia e a importância do Monitoramento e Avaliação a serem realizados no MCTI.
- c) Sugerir a composição mais harmônica do CD na integração nacional com as Secretarias de CT&I regionais, no que estabelece a lei na aplicação de pelo menos 30% dos seus recursos direcionados às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, levando para essas regiões os benefícios das políticas de CT&I, desconcentrando do eixo Sudeste e Sul, fortalecendo a representação das regionais como parte integrante do CD do FNDCT.

- d) Chamar a atenção para a importância de diretrizes específicas para o FNDCT, na priorização das ações do FNDCT, como maneira de fortalecer a governança e os CG para os objetivos pelos quais o Fundo foi criado.

2 METODOLOGIA DE PESQUISA.

Durante o desenho ou reestruturação de uma política pública as fragilidades e riscos devem ser identificados e avaliados e os responsáveis pela implantação da política devem ter condições de oferecer respostas efetivas e tempestivas para que estas fragilidades e riscos não sejam capazes de afetar os objetivos programados. Dado que a interpretação da causa da crise do FNDCT pela maioria das análises é a falta de recursos, esta pesquisa intenta contribuir para entender as fragilidades de governança dentro da estrutura decisória como parte do problema.

Neste contexto, este capítulo tem como objetivo explicar a formulação do desenho da pesquisa a partir do referencial teórico conceitual adotado e sua aplicação ao objeto de pesquisa segundo os objetivos e as questões formuladas. Assim, a primeira parte expõe o referencial adotado, a segunda sua aplicação ao objeto e a terceira parte consolida o desenho da pesquisa como foi proposto.

2.1 DO REFERENCIAL TEÓRICO - CONCEITUAL

As Políticas Públicas são os programas de ação governamental com o objetivo de coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas visando à realização de objetivos sociais consideráveis com determinação política (BUCCI, 2006). Já a sua governança é definida como arranjo do poder decisório que condiciona a forma pela qual as políticas públicas são formuladas. Seguindo este entendimento, esta pesquisa apoiou-se conceitual e metodologicamente no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU de 2014 (BRASIL, 2014d).

Esse Referencial é um modelo paralelo e complementar ao estudo produzido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com vistas à identificação de Boas Práticas de Governança Pública, a partir de conceituação geral de governança pública apresentada por Peters (2010). Preconiza um modelo da Avaliação da Governança composto por oito componentes, quais sejam:

- a) Institucionalidade;
- b) Planos e Objetivos;
- c) Participação;
- d) Capacidade Organizacional e Recursos;
- e) Coordenação e Coerência;
- f) Monitoramento e Avaliação;

g) Gestão de Riscos e Controle Interno

h) *Accountability*⁷.

A institucionalização de uma política pública é relacionada aos aspectos formais e informais da existência da política, guardando relações com capacidades organizacionais, padrões, normatização, procedimentos, competências, além de recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados esperados da política pública. (BRASIL, 2014d, p. 43). A avaliação da Institucionalização vai além dos aspectos formais, a expectativa é que a política pública se encontre “jurídica e oficialmente formalizada, com estabelecimento de normas, padrões e procedimentos, que definam claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos” (BRASIL, 2014d, p. 43). A falta de formalização nas políticas públicas fragiliza a formação de um arcabouço legal para sua sustentação e a definição segura das fontes de recursos a serem alocadas (PROCOPIUCK, 2013). Entretanto, um excesso de normas e de formalidades pode dificultar a coordenação dessas políticas.⁸

Os planos e objetivos nas políticas públicas buscam a coesão interna, para cumprir os objetivos e metas. Assim, “a política pública orienta-se por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar, as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas” (BRASIL, p. 45). Quando há prioridades e diretrizes estratégicas evidenciadas, os processos de avaliação são orientados, para eventuais casos de falta de recursos ou mudança de cenário, procede-se um redesenho na política, em sintonia com planejamento governamental e as escolhas sociais. Como boas práticas de definição em longo prazo, considera-se a situação nacional e internacional (CABINET OFFICE, 1999).

O terceiro componente, a participação na política pública, possibilita maior acesso à informação, com quantidade e qualidade, despertando o senso de responsabilidade na sociedade. A participação pode ocorrer em várias etapas do ciclo da política pública, apresentando maior relevância na fase do planejamento e da avaliação, e deve ser incentivada nos processos decisórios, nos diagnósticos e análises de alternativas (BRASIL, 2014d, p.52).

⁷ O Decreto 9.203/2017 estabelece que compete à alta Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional implementar e manter mecanismos e instâncias de governança sendo uma boa prática para ser implementada pelos três poderes, mas o Ministério Público (MP) e a Defensoria Pública (DPU), sendo, aliás, objeto do projeto de lei em 2017 (PL 9163/2017/Câmara dos Deputados).

⁸ Boas Práticas: existência de Marco regulatório que não prejudique o desempenho da política pelo excesso formal e detalhamento (CALMON; COSTA, 2013).

Como boa prática a existência de espaço facilita a interlocução entre as partes interessadas (CALMON; COSTA, 2013).

A capacidade organizacional e de recursos é a capacidade de estruturas operacionais das organizações que atuam nas diferentes etapas do ciclo das políticas públicas. Cabe aqui verificar se estão com processos apropriados para desenvolver as atividades de planejamento e assegurar a utilização do bom uso dos recursos públicos, de forma supervisionada e monitorada com retroalimentação do processo decisório (BRASIL, 2014d, p. 53). A disponibilidade dos recursos públicos deve ser avaliada de acordo com a tempestividade e a finalidade adequada. Entre as boas práticas encontra-se a definição dos papéis e a distribuição de responsabilidades entre os conselhos, a alta administração e a gestão operacional, de modo a garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas (BRASIL, 2013b).

A coordenação é direcionada para que os sistemas institucionais e gerenciais que compõem a administração pública desenvolvam suas atuações de maneira interativa e conjunta com a finalidade de obtenção dos resultados esperados. Ademais, devem desenvolver análises sistêmicas para identificar contradições e inconsistências entre políticas diversas, e, se houver, comunicar a canais superiores e tratá-las⁹. A coerência envolve a sinergia sistemática das ações nas diferentes partes interessadas para a obtenção dos objetivos definidos (BRASIL, 2014d, p. 58).

O monitoramento trata de averiguar se o que foi programado e as metas estabelecidas sobre os resultados estão sendo alcançadas, fornecendo informações sobre o sucesso ou insucesso da política, e reajustar se for o caso. Deve possuir uma rotina, para aferir os resultados e utilizar para aperfeiçoamento da política (BRASIL, 2014d).

A gestão de riscos dirige e controla os fatores que tornam incerta a implementação do desenvolvimento da política os fatores mais atuantes devem ser regularmente identificados e tratados em todas as fases da política¹⁰. Sejam por influência interna ou externa os riscos tornam incerto o resultado da política pública. O controle interno é um conjunto de atividades, planos, métodos, e indicadores interligados que visa à conformidade das ações para que a realização dos objetivos e das metas estabelecidos pela política sejam atingidos (BRASIL, 2014d, p. 64). A *accountability* abrange a responsabilização, comunicação e prestação de contas sistemática,

⁹ O binômio de coordenação e coerência de políticas são valores importantes a serem esperados no processo de governança, com uma coordenação fraca podendo interferir na qualidade dos serviços prestados pelo governo (PETERS, 2013). Como boa prática a publicação, para conhecimento da estrutura de Governança vigente na política pública, incluído os papéis e responsabilidades definidos como cooperação, será realizada.

¹⁰ A identificação e documentação dos riscos durante a formulação da política (NAO, 2001; ANAO, 2006).

o foco é a melhoria do desempenho das políticas públicas e com a imposição de medidas corretivas (BRASIL, 2014d, p.65).

A avaliação faz parte do ciclo das Políticas Públicas em processo de etapas do antes, durante e depois, juízo sobre o valor ou mérito, considerando os objetivos e as estratégias que regem a política pública no alcance e da eficácia, e da eficiência no uso dos recursos o impacto e a sustentabilidade da intervenção¹¹ (BRASIL, 2014d, pg. 61).

O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU sugere que uma das diretrizes para se obter uma boa governança é a definição clara das funções das organizações e das responsabilidades dos envolvidos e como boas práticas registra-se

(...) definição clara e formal das competências das principais partes interessadas na política pública (matriz de responsabilidade), de forma que seja possível o reconhecimento dos objetivos, papéis, recursos e obrigações de todos os envolvidos, incluindo-se abordagem para tratar resolução de conflitos, identificar e dividir riscos e oportunidades e estabelecer formas de revisão, avaliação e monitoramento (BRASIL, 2014d, p. 44).

A metodologia da pesquisa foi ancorada neste Referencial do TCU, por se constituir em importante e efetivo instrumento no âmbito da governança de políticas públicas, capaz de retroalimentar os processos decisórios no âmbito dos sistemas políticos e administrativos, com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento de políticas para a promoção da *accountability* e para o controle da sociedade sobre o resultado governamental.

2.2 DA APLICAÇÃO DO REFERENCIAL SOBRE O OBJETO DE PESQUISA

Este trabalho situa sua análise na institucionalização, na governança e na gestão do Fundo, no contexto de mudança do perfil do FNDCT para fundo especial contábil e financeiro, dado pela LC 177/2021. Nessa direção, a pesquisa inclui o exame das fragilidades encontradas oito componentes apontados no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, mapeadas na Avaliação do FNDCT pela CCT do Senado e nas auditorias dos órgãos de Controle da União, para investigar os problemas e seus impactos possíveis no

¹¹ As avaliações podem ser separadas em duas categorias: A primeira, as denominadas avaliações de característica somativa, são realizadas após a implementação da política, como uma avaliação *ex-post*, que na sua essência aplica-se à verificação de sua efetividade e ao desenvolvimento de proposta de modificação ou ajustes. A segunda, as denominadas avaliações formativas, são as avaliações realizadas durante a implantação do programa com a intenção de subsidiar a gestão e o mecanismo de implementação (HEDLER; TORRES, 2009). Cabe ressaltar ainda o modelo da avaliação *ex-ante* que abrange a apreciação do desenho de uma política, levando em consideração a consistência lógica das soluções apresentadas e a suficiência das ações a serem realizadas. Na essência, trata-se da estimativa de impacto da manifestação estatal no qual está sendo discutida (SENADO, 2016i).

contexto da implementação da LC 177/2021 e na governança e gestão do FNDCT¹² (BRASIL, 2021b).

No âmbito dos componentes do Referencial de Avaliação em Governança das Políticas Públicas do TCU (BRASIL, 2014d), ao percorrer os oito componentes do modelo, buscou-se obter uma fotografia do estado de governança que se insere na política pública. Tendo isso em conta, o critério de fragilidade como categorias de análise para a pesquisa, é embasado no entendimento de que a fragilidade representa um risco potencial que pode afetar o objeto da forma de como é realizado e priorizado. As fragilidades podem ser apresentadas como fatores de causas externas e/ou internas interferindo nos resultados da política pública. Pela transversalidade, essas fragilidades podem permear os oito componentes de maneira direta ou indireta no âmbito de risco e na gestão de risco, dentro da política pública, e devendo ser identificadas, avaliadas e tratadas.

Tendo em vista o objetivo da presente pesquisa, foram selecionadas as fragilidades na estrutura do CD (governança) e na estrutura operacional (gestão) do FNDCT. A pesquisa observou, na governança complexa do FNDCT, não a exaustão, mas os itens que consolidaram evidências interligadas a acórdãos passados e fragilidades presentes, sem efetiva resposta às recomendações dos Acórdãos e a Avaliação da CCT do Senado. Complementarmente, considerando-se o aspecto transversal do FNDCT, característico da própria política de CT & I, foram levantados os esforços empreendidos pelo MCTI para promover medidas de governança interinstitucional com os diversos atores envolvidos.

A primeira etapa desta pesquisa foi a coleta de dados e informações a partir da leitura de documentos, notas técnicas, relatórios das auditorias da CGU e acórdãos do TCU. A segunda etapa foi a análise das avaliações da CCT do Senado sobre o FNDCT, incluindo as audiências públicas, e outros eventos em defesa do Fundo, nas quais houve participação da pesquisadora. A terceira etapa foi a de estruturar um mapeamento e análise das recomendações nas avaliações, examinando de forma mais consistente as que estivessem no escopo dos 8 componentes do referencial adotado.

Na fase de planejamento da pesquisa e levantamento de dados e informações, foram realizadas visitas presenciais à Coordenação Geral de Governança de Fundos, com conversas e entrevistas informais com os gestores do Fundo. Este trabalho de coleta foi interrompido por

¹² O Referencial de Avaliação em Políticas Públicas (TCU,2014), utilizado para Auditoria Operacional do TCU, também subsidiou, com algumas adaptações, a Avaliação do FNDCT feita pela CCT do Senado.

causa da pandemia de COVID 19 e a mudança para o teletrabalho, limitando as entrevistas presenciais e o acesso aos dados.

No levantamento e mapeamento documental – coleta de dados secundários, realizado com base nos relatórios da CCT do Senado e acórdãos dos órgãos de controle, procurou-se extrair as fragilidades e gargalos comuns na estrutura do FNDCT e que, todavia, permanecem com potencial de risco e que podem afetar a modelagem a ser redesenhada a partir da LC 177/2021 (BRASIL, 2021b). Dessa forma, esta etapa da pesquisa levou à identificação e organização de uma síntese das recomendações do Senado e órgãos de controle sobre o tema e constituiu uma base importante para as análises e conclusões deste trabalho, sendo um produto desta pesquisa.

2.3 DO DESENHO DA PESQUISA

Com base nas questões de pesquisa e no referencial do TCU e sua aplicação, esta pesquisa fez uso do método dedutivo e indutivo. A partir da observação e análise do objeto da pesquisa, foram realizadas inferências, deduções e hipóteses preditivas, recomendações e diretrizes, a serem explanadas ao final, já que a linha de raciocínio estabelecida forneceu as bases lógicas à investigação realizada (GIL, 1999; GIL; LAKATOS; MARCONI, 1993).

Segundo Moresi (2003), indução é o raciocínio pelo qual se passa de proposições menos gerais para uma outra mais geral, apoiando-se na experiência. Observe que uma lei empírica exprime sempre uma relação de dependência constante entre um fenômeno antecedente, chamado causa, é um fenômeno consequente. Ainda de acordo com Moresi (2003), a dedução é o raciocínio pelo que se passa de uma proposição mais geral para uma outra menos geral, sem recorrer à experiência. De maneira geral, entende-se que a principal diferença entre indução e dedução é que na indução se vai do particular para o geral enquanto na dedução se vai do geral para o particular, mas o importante no processo é considerar o papel da experiência na formulação de conhecimentos sobre o objeto de pesquisa.

Do ponto de vista da forma, a pesquisa aqui desenhada foi quantitativa, haja vista a utilização da interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados básicos nos processos de pesquisa sem utilizar métodos e técnicas estatísticas. Adicionalmente, a metodologia aplicada a esta pesquisa foi de caráter descritivo e analítico, e considerou o referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (BRASIL, 2014d).

Em relação aos instrumentos de coleta de informações, utilizou-se de fontes de dados oriundos de base primária e secundária, adotando-se a pesquisa bibliográfica como principal

estratégia, uma vez que o tema envolve uma base extensa de documentos. Essa base foi constituída principalmente de leis, normativos, regulamentos, notas técnicas, relatórios de auditoria e avaliação, audiências públicas, atas de reunião, artigos científicos, livros da administração pública, textos jornalísticos, sites, repositórios institucionais, palestras e seminários. Ou seja, foram utilizados na pesquisa desde textos doutrinadores da área, leis, decretos portarias, instruções normativas, atas de reuniões, até os principais acórdãos do TCU no período de 2004 a 2018, que analisaram e julgaram as principais inadequações associadas à estrutura de gestão e governança do FNDCT. Também foram consultados os relatórios do FNDCT elaborados pela Finep.

O Quadro 1 abaixo sintetiza o desenho da metodologia que estrutura esta pesquisa.

Quadro 1 – Metodologia e Desenho da Pesquisa

Contexto geral da pesquisa	FNDCT
Método de pesquisa	Método indutivo/dedutivo
Abordagem da pesquisa	Qualitativa
Instrumento de coleta de dados	Pesquisa documental, bibliográfica e de ação participante
Fonte de dados	Primárias e secundárias
Tipo de pesquisa	Descritiva e analítica
Finalidade da pesquisa	Pesquisa aplicada
Meios de informação	Relatório Técnico

Fonte: Elaboração própria

Com base no referencial adotado e sua aplicação proposta ao objeto, entendeu-se que esse desenho da pesquisa seria suficiente para configurar a base de informações e dados a serem analisados, para responder às questões de pesquisa. Por fim, no desenho das estratégias de análise da pesquisa, esta foi dirigida a cruzar as informações do arcabouço das avaliações e recomendações sobre o FNDCT, aplicando a agregação das fragilidades e riscos apontados na gestão operacional e na governança do Fundo.

Assim, as informações para a análise partiram dos resultados do levantamento do mapeamento, extraindo das leituras os elementos críticos que impactam a estrutura de governança e de gestão do FNDCT, encontradas simultaneamente no Relatório de Avaliação da CCT do Senado e nas auditorias dos órgãos de controle, bem como na literatura, com adição de informações e de apontamentos colhidos em entrevistas informais com servidores que operam a gestão ministerial do FNDCT.

3 O FNDCT, OS FUNDOS SETORIAIS E A LC 177/2021

Este capítulo tem por objetivo apresentar e contextualizar o FNDCT e os Fundos Setoriais frente a reestruturação instituída pela LC 177/2021. Assim, além de um breve histórico do Fundo e sua ligação com as políticas de CT&I, apresenta a legislação correlata, a estrutura de governança e a gestão orçamentária e financeira que operava sobre a Lei 11.540 de 2007, e por fim, detalha as alterações trazidas pela LC 177/2021 (BRASIL, 2007a; 2021b).

Ao longo dos anos, esse Fundo vem consolidando sua importância junto ao SNCTI, com o apoio a mais de 84 mil projetos de pesquisa, promovendo a inserção do Brasil na fronteira do conhecimento. A partir de 2013 o agravamento da crise coloca em risco a própria existência do Fundo e, como forma de equacionar o problema, as discussões de descontingenciamento dos recursos do FNDCT abriram espaço para modificar a natureza das fontes e das receitas do Fundo. A promulgação da LC 177/2021 propiciou a liberação dos recursos do FNDCT, entretanto, o conceito de categoria contábil e financeira instituído pela nova Lei é incerto (BRASIL, 2021b).

Além disso, o FNDCT ainda apresenta fragilidades para além da natureza especial de fundo contábil e financeiro. A expectativa é que seja reajustada a estrutura de governança e de gestão do FNDCT, fazendo frente à na nova LC 177/2021 (BRASIL, 2021b).

3.1 O FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO

A primeira geração de instituições brasileiras voltadas diretamente à política de C & T data da década de 1950. No ambiente do pós-guerra foram criados o CNPq e a Coordenação Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (Capes). Em 1951, surgiu também a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), consolidando a tendência de investimento em CT & I, e dando início ao processo de inovação no país.

Ainda na mesma década foi criada a Finep, por meio do disposto no Art. 2º do Decreto nº 68.748, de 15 de junho de 1971 (BRASIL, 1971). Essas alterações efetuadas na legislação, apoiavam um mesmo projeto a poder receber aporte financeiro em todas as suas fases iniciais: da pesquisa básica ao desenvolvimento experimental, incluindo-se o estudo de viabilidade econômica.

A Finep teve o papel de financiar e de implantar programas de pós-graduação nas Universidades Brasileiras (DE, NEGRI, F.; NEGRI, J.; LEMOS, 2009). A criação da Finep como empresa pública ocorreu em 1967, e foi decisiva na criação de um sistema de

financiamento do desenvolvimento tecnológico. Com a criação do FNDCT, em 1969 a Finep se tornou sua Secretaria Executiva.

O FNDCT foi inspirado pelo esforço do Ministro do Planejamento João Paulo dos Reis Velloso, defensor da necessidade do desenvolvimento científico e tecnológico para o desenvolvimento do Brasil. Assim, foi criado por meio do Decreto-Lei 719 em 31 de julho de 1969 e restabelecido por meio da Lei nº 8.172 (BRASIL, 1969; 1991). Caberia à Finep gerir o Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico (FUNTEC) do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), criado originalmente em 1964, com o objetivo de financiar a implantação de pós-graduação nas universidades brasileiras. Ao FNDCT coube financiar a expansão do sistema de C & T.

O sucesso do Funtec no BNDES motivou a criação de um novo fundo arquitetado para financiar instalações de centros de pós-graduação e de pesquisa no país (DIAS, 2002).

De acordo com os normativos legais, os recursos do fundo seriam formados por dotações orçamentárias, recursos provenientes de incentivos fiscais, empréstimos, contribuições e doações de entidades públicas e privadas. Acreditava-se que esse novo instrumento fosse capaz de criar mecanismos de administração flexíveis e uma fonte segura de recursos para apoio a programas e projetos prioritários de C & T. A formação desse arcabouço esteve vinculada ao projeto desenvolvimentista que caracterizou os governos militares da década de 1970. O discurso oficial era a concretização da visão do país como uma “potência” emergente.

A criação do FNDCT teve a finalidade de dar apoio financeiro aos programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico, notadamente para a implantação do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT). A criação do FNDCT foi um marco para o SNCTI, pois os recursos orçamentários de empréstimos do exterior, nem sempre foram suficientes para assegurar as atividades planejadas, devido às discontinuidades. A restrição fiscal imposta pela União conduziu a busca de alternativas, o que abriu caminho aos Fundos Setoriais (PACHECO, 2003).

O financiamento à pesquisa, até a criação do FNDCT, era realizado no nível individual do pesquisador. Percebeu-se que esse modelo não era satisfatório para a forte expansão pretendida para a área de ciência e tecnologia.

A história do FNDCT apresenta-se em dois momentos diferentes. Os anos 1970 se mostram como um período de convergência, quando é grande e crescente o volume de recursos ao fomento para muitas ações. Um reflexo dessa atuação é verificado pelo visível aumento dos

curso de pós-graduação no país, que passaram de 125 em 1969 para 974 em 1979, um crescimento de 680% (GUIMARÃES, 1993).

A partir de 1979, o orçamento do Fundo perde o ritmo de crescimento e entra em declínio, apresentando uma queda acentuada a partir de 1991. Mesmo com a criação do MCT em 1985, o FNDCT atingiu o mais baixo patamar de seus valores, permanecendo em altos e baixos até o final da década de 1990 (BRASIL, 2019 d).

Em 1985, é realizada a 1ª Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia (CNCT) com o objetivo de discutir estratégias voltadas para a área e caminhos para a pesquisa científica no país, subsidiando o MCT nas definições de políticas públicas.

Em 1996, no cenário dos marcos nas Políticas de Ciência e Tecnologia, é criada a Lei de Patentes (lei nº 9.279/96), regulamentando e estabelecendo direitos e obrigações quanto à propriedade industrial, garantindo ao inventor de novo produto, processo ou modelo, a propriedade de sua invenção por um determinado período (BRASIL, 1996b).

Em 1997, outro evento marcante para a área de CT & I foi a criação dos Fundos Setoriais, voltados ao apoio da pesquisa científica e tecnológica. Os FS, desde a sua criação, têm sido um dos principais instrumentos do governo federal na área de C&T para alavancar apoio ao SNCT (BRASIL, 2011c).

Além do papel de revitalizar o FNDCT, a política de CT&I nacional avançou em outros mecanismos com a realização da 2ª CNCTI, em que ocorreu a elaboração do Livro Verde pelo MCT com o Título “Ciência, tecnologia e inovação: Desafio para a sociedade brasileira” (BRASIL, 2001b). Este livro foi a base para as discussões da CNCTI; a conferência anunciou a necessidade de incorporar o termo “inovação” nas políticas de C&T e incentivar a inovação junto às empresas brasileiras. Com a Conferência, houve a criação da base para a consolidação da publicação do Livro Branco (BRASIL, 2002b).

Pode-se afirmar que, por meio do Livro Branco, discussões foram abertas acerca da formação do SNCTI. A experiência internacional constatou a importância da CT&I e que seu desempenho tem um papel essencial na criação de um círculo virtuoso de crescimento no país (BRASIL, 2002b, p. 24).

Evidencia-se assim a Política de Ciência e Tecnologia e Inovação como resultado da 2ª CNCTI, além dos desafios para a consolidação do SNCTI. Em 2003, foi lançada a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), que consiste no plano de ação do governo federal, cujo objetivo era propiciar eficiência da estrutura produtiva, impulsionar a inovação de empresas brasileiras e expandir a capacidade de exportação do País.

Em 2004, surge a Lei nº 10.973 ou Lei da Inovação, regulamentada no ano seguinte pelo Decreto 5.563, que estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e

tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação e ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento industrial do país (BRASIL, 2004a; 2005a).

A 3ª CNCTI, em 2005, teve por objetivo analisar a PCT&I e discutir estratégias e ações para o desenvolvimento do país. Como uma das atividades essenciais do país para a consolidação do seu desenvolvimento, essa Conferência lançou o Livro Amarelo, com a síntese das conclusões e das recomendações da Conferência. No mesmo ano, tivemos a aprovação da Lei nº 11.196, a Lei do Bem, que cria incentivos fiscais para pessoas jurídicas que realizarem pesquisa e desenvolvimento de inovação tecnológica (BRASIL, 2006g). Em 2007, é lançada a Política de Ciência Tecnologia no Brasil, Plano de Ação em CT&I (PACTI 2007-2010), ligado ao MCTI, como principal plano de ação de pesquisa, orientando também as diretrizes do FNDCT.

Neste contexto, o FNDCT teve seu marco legal substancialmente alterado pela Lei nº 11.540/2007, atribuindo-lhe a finalidade de financiar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico, com vistas a promover o desenvolvimento econômico e social do país, salientando-se que os recursos alocados no orçamento do Fundo devem, entre outras finalidades, incentivar a pesquisa básica (recursos não reembolsáveis) e o investimento empresarial em CT&I (recursos reembolsáveis) (BRASIL, 2007a). Coube ao Decreto nº 6.938, de 13 de agosto de 2009, regulamentar a Lei nº 11.540 do FNDCT (BRASIL, 2009a).

Em 2010, foi realizada a 4ª CNCTI, com o tema “Política de Estado para Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável”. Como resultado das discussões dessa 4ª CNCTI, foi elaborado o Livro Azul, cuja publicação encerrou o ciclo das Conferências Nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação (BRASIL, 2010e).

As propostas do Livro Azul sintetizaram conceitos para a elaboração de uma estratégia de desenvolvimento em longo prazo criando um alicerce para a construção de um caráter científico tecnológico e inovador para a economia brasileira, ressaltando e enaltecendo a importância da ciência, da tecnologia e da inovação para o desenvolvimento do país (BARROS, 2017). Posteriormente, o MCTI elaborou, em 2011, a Estratégia Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação (ENCTI-2012-2015), aprovada pelo Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT) (BRASIL 2015).

O Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação foi outra política de CT&I de destaque no período de 2007-2010 (PACTI). Consolidou-se com a ENCTI 2012- 2015, sob a liderança do MCTI (BRASIL, 2011a), segunda versão da ENCTI 2016-2019, foi substituída pela ENCTI 2016-2022, ainda vigente, voltada para ações de estímulo à inovação na estrutura

do seu Sistema Nacional de CT&I. O Acórdão do TCU Plenário nº 1.237/2019, criticou a ENCTI por não apresentar visão em longo prazo e objetivos concretos. A expectativa é que a nova reedição ajuste essas falhas (BRASIL, 2019g).

Em 2016, foi aprovado o Marco Legal da CT&I, a Lei nº 13.243/2016, regulamentada pelo Decreto nº 9.283/2018, e em 2021, foi lançada a Estratégia Nacional de Inovação para o período 2021-2024. O Acórdão nº 1.237/2019 reforça a atuação do CCT na formulação de políticas de CT & I indicando que para maior efetividade, deveria ter natureza deliberativa (BRASIL, 2016d; 2018 a; 2019 g; 2021d).

Para referenciar uma legislação básica que é central na instituição do FNDCT, elaborou-se o quadro abaixo.

Quadro 2 - Legislação básica do FNDCT

Legislação	Objeto
Decreto-lei nº 719/1969	Cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e dá outras providências.
Lei nº 11.540/2007/1996	Dispõe sobre o FNDCT.
Decreto nº 6.938 de 13/09/2009	Regulamenta a Lei nº 11.540/1996
Lei Complementar nº 177/2021	Altera a categoria do Fundo e suas regras orçamentárias.

Fonte: elaboração própria.

A mais recente alteração no marco legal do FNDCT, ocorreu por meio da Lei Complementar 177, de 12 de janeiro de 2021, que mudou a natureza, antes contábil, para um fundo especial de natureza contábil e financeiro (BRASIL, 2021b), buscando encerrar um ciclo de contingenciamentos que impediam o FNDCT planejar ações a médio e em longo prazo. A legislação e regulamentação completa está apresentada mais abaixo, no item 3.3.

3.2 OS FUNDOS SETORIAIS

No final da década de 1990, o MCT deparava-se com novos desafios para incentivar a inovação e a pesquisa científica e tecnológica com o intuito de superar a desarticulação entre a universidade e as empresas. Um dos principais problemas encontrava-se na falta de articulação entre a concessão de recursos financeiros públicos e privados, na alta dependência de recursos do Tesouro (Fonte 100), além de no baixo investimento do setor privado em pesquisa e desenvolvimento. O processo inovativo precisava ser impulsionado, com maior envolvimento entre universidade, empresas e governo. As empresas que desenvolviam Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) passaram a ter um papel de destaque no centro das políticas de

financiamento nacionais (GOMES, *et al.*, 2015). Estimulado por um ambiente de mudança, o governo criou os Fundos Setoriais.

Eles foram criados na perspectiva de serem fontes complementares de fluxos perenes de recursos para financiar o desenvolvimento de setores estratégicos para o País (BRASIL, 2016f), e como alternativa para sanar o quadro de dificuldades enfrentadas pelo FNDCT. A instituição dos “Fundos Setoriais” (FS) a partir de 1997, como programas com contas contábeis no FNDCT, as fontes criadas em leis específicas geraram receitas crescentes ao longo dos anos 2000, dotando o MCTI de recursos necessários para criação e ampliação de programas e ações relevantes para o desenvolvimento científico e tecnológico nacional.

Na trajetória de criação do primeiro FS, CT-Petro, em agosto de 1997, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 9.478/97, a qual instituiu a política energética nacional e regulou as atividades relativas ao monopólio do petróleo, instituiu o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo - ANP. Dentre outras providências, o art. 49 desta lei repassava para o MCTI, por meio do valor dos royalties como recursos a serem aplicados a P&D; na indústria do petróleo. O sucesso na criação e na implementação do CT-Petro, dado que suas receitas eram firmemente estipuladas na lei, ensejou a criação de outros fundos setoriais ao longo dos anos seguintes (BRASIL, 1997b).

Atualmente, estão em funcionamento 15 FS.¹³ Os primeiros a serem implantados foram o do Petróleo e Gás Natural (06/08/1997), depois o Mineral (24/07/2000), o de Energia Elétrica (24/07/2000), o de Recursos Hídricos (24/07/2000) e o Espacial (24/07/2000), o de Informática (11/01/2001). Em paralelo a esses fundos foram criados o Fundo de Infraestrutura (14/02/2001), o Fundo Verde e Amarelo- FVA (29/12/2000 e 19/12/2001), este último com característica horizontal, sem compromisso com o apoio ao desenvolvimento de um setor específico, com a fonte de receita desvinculada do setor de aplicação.

Outro conjunto de fundos foi instituído em outras áreas estratégicas de interesse do país. São eles os Fundos de Biotecnologia (19/12/2001), Agronegócio (19/12/2001), Aeronáutica (19/12/2001), Transporte Terrestre e Hidroviário (24/07/2000), Saúde (19/12/2001). Finalizando o conjunto dos FS, tem-se a criação do Fundo Amazônia (30/12/1991 e 11/01/2001) e o de Transporte Aquaviário em (13/07/2004).

A fonte de recursos dos FVA, Biotecnologia, Agronegócio, Aeronáutica e Saúde é oriunda da parcela da CIDE, arrecadada da cobrança de 10% da alíquota sobre a remessa de

¹³ Os Fundos Setoriais estão representados por suas respectivas leis de criação. Alguns possuem mais normativos e Decretos, entretanto as referências descritas estão baseadas na lei de origem.

recursos para o exterior para pagamento de *royalties* e serviços de assistência técnica. A base deste tributo foi a Lei nº 10.168, de 29/12/2000, para o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação, que é o FVA (BRASIL, 2000b). A Lei 10.332, de 19/12/2001, alterou o artigo VI da Lei nº 10.168, de modo a garantir o percentual de 50% dos recursos para destinação aos fundos de Biotecnologia, Agronegócio, Aeronáutica e Saúde (BRASIL, 2001a).

A denominação de Fundos Setoriais de C & T incorpora os FS, a Ação Transversal e demais ações de apoio às Instituições de Ciência e Tecnologia (ICTs), voltadas ao apoio a projetos dessas instituições e empresas formadas na base por ações dos fundos.

Os FS foram criados com as seguintes características:

- a) As fontes são definidas com base no setor ou área do conhecimento.
- b) A formação do Comitê representa o interesse do setor que representa.
- c) A estrutura institucional para o seu funcionamento possui uma Secretaria Executiva.
- d) Estrutura para funcionamento com base em diretrizes básicas, regulamento, área setorial, regulamento operacional (PACHECO, 2007).

A legislação do FNDCT e dos FS estabeleceu um percentual mínimo a ser aplicado às regiões menos desenvolvidas, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais na geração e difusão das inovações. Esse percentual estabelecido era de 30% para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Também nesse item o fundo do petróleo apresentava diferenças, uma vez que destinava 40% dos recursos para as regiões Norte e Nordeste.

Quadro 3 - Caracteriza os FS, por setor, suas leis de criação e as fontes de recursos

Fundo	Setor/Área	Lei de origem	Fonte de Recursos
CT-Petro	Petróleo e Gás Natural	9.478 de 6/8/1997	25% dos royalties que excederem a 5% da produção de petróleo e gás natural.
CT-Energ.	Energia	9.991 de 24/7/2000	Entre 0,5% e 1% do faturamento líquido de empresas concessionárias do setor de energia elétrica; deste total 40% são destinados diretamente ao FNDCT.
CT-Transporte	Transporte Terrestre e Hidroviário	9.992 de 24/7/2000	10% das receitas do DNIT em contratos para utilização de infraestrutura de transporte terrestre da União.
CT-Hidro	Recursos Hídricos	9.993 de 24/7/2000	4% da compensação financeira recolhida pelas geradoras de energia elétrica.
CT-Mineral	Recursos Minerais	9.993 de 24/7/2000	2% da compensação financeira pela exploração de recursos minerais (CFEM), paga por empresas com direitos de mineração.
CT-Espacial	Espacial	9.994 de 24/7/2000	25% das receitas de utilização de posições orbitais; total da receita de licenças e autorizações da Agência Espacial Brasileira; 25% das receitas da união relativas à comercialização de dados e imagens obtidos por meio de rastreamento, teledados e controle de foguetes e satélites.
CT-Amazônia	Amazônia	8.387 de 30/12/1991 e 10.176 de 11/11/2001	Mínimo de 0,5% do faturamento bruto das empresas de informática da Zona Franca de Manaus; e outras fontes.
CT-Info	Tecnologia da informação	10.176 de 11/1/2001	Mínimo de 0,5% do faturamento bruto das empresas beneficiadas pela Lei de Informática.
CT-Infra	Infraestrutura de ICTs	10.197 de 14/2/2001	20% dos recursos de cada Fundo Setorial.
CT-FVA	Interação entre ICTs e Empresas	10.168 de 29/12/2000 e 10.332 de 19/12/2001	50% da Cide-Tecnologia; mínimo de 43% da receita do IPI incidente sobre produtos beneficiados pela Lei de Informática.
CT-Saúde	Saúde	10.332 de 19/12/2001	17,5% da Cide-Tecnologia.
CT-Biotec	Biotecnologia	10.332 de 19/12/2001	7,5% da Cide-Tecnologia.
CT-Agro	Agronegócio	10.332 de 19/12/2001	17,5% da Cide-Tecnologia.
CT-Aero	Aeronáutico	10.332 de 19/12/2001	7,5% da Cide-Tecnologia.
CT-Aqua	Transporte Aquaviário e Construção Naval	10.893 de 13/7/2004	3% do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante que cabe ao Fundo da Marinha Mercante.
CT-Auto	Automotivo	12.715 de 17/9/2012	Recursos derivados do crédito presumido do IPI pelas empresas habilitadas no Programa Inovar Auto.

Fonte: MCTI

Compõem o FNDCT, quinze Fundos Setoriais no quadro apresentado, observamos o décimo sexto representado pelo CT – Inovauto (BRASIL, 2018c), que fez parte do quadro dos Fundos Setoriais pelo período de 2012 até 31 de dezembro de 2017. Hoje faz parte de outro Programa, denominado ROTA 2030, não integrando o orçamento dos Fundos Setoriais.

3.3 LEGISLAÇÃO E NORMAS REGULAMENTARES DO FNDCT

O arcabouço legal do FNDCT abrange leis, decretos, portarias, resoluções, entre outros, e possui como referencial para o apoio às suas ações a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) 2016-2022 e seus respectivos Planos de Ação, a Política Nacional de Inovação (PNI), de 28/10/2020, a Estratégia Nacional de Inovação ENI 2021-2024, a Portaria nº 1.122 (BRASIL, 2020) (alterada pela Portaria nº 1.329 de 27/03/2020 e como subsídio o Marco Legal de CT&I e a Emenda Constitucional 95/2016 (BRASIL, 2016c; 2020f; 2021d).

Com o objetivo de dar maior estabilidade jurídica aos recursos às ações do FNDCT, algumas dessas normativas alteraram a gestão e a política de governança original do FNDCT, quando da sua criação em 1969. Os FS que compõem o FNDCT possuem suas próprias fontes de arrecadação setorial, assim como documentos de diretrizes, Manual Operativo e Regimento Interno.

O Quadro 4 apresenta uma síntese do histórico da legislação do FNDCT, com base nos normativos de maior destaque.

Quadro 4 - Histórico da legislação do FNDCT

ANO	DOCUMENTO	OBJETIVO
1969	Decreto de criação do FNDCT nº 719 de 31 de julho de 1969.	Instituiu o FNDCT.
2002	Decreto 4195 de 11 de abril de 2002 (Subvenção Econômica, Equalização) ¹⁴ .	Institui Mecanismos de Financiamento para programas de CT&I.
2004	Portaria MCT nº 151 de 02.04.2004.	Instituiu o Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais.

¹⁴Decreto 4195/11/04/2002 Art. 1º Quarenta por cento dos recursos provenientes da contribuição de que trata o art. 2º da Lei nº 10.168, de 29 de dezembro de 2000, serão alocados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, em categoria de programação específica denominada CT-Verde Amarelo, e utilizados para atender ao Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação.

ANO	DOCUMENTO	OBJETIVO
2006	Portaria MCT nº 758 de 03.10.2006.	Aprovar o Regimento Interno da Secretaria-Executiva.
	Portaria MCT nº 931 de 07.12.2006.	Fixa o valor da taxa de administração.
	Decreto nº 5.886 de 06.09.2006.	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das funções gratificadas do MCT.
	Portaria Interministerial MCT/MDIC/MF nº 743 28.09.2006.	Estabelece para efeito de programação orçamentária para o exercício de 2007, em 20% (vinte por cento), o percentual de recursos do FNDCT, que serão destinados à subvenção econômica.
	Portaria Interministerial nº 597 06.09.2006.	Estabelecer as prioridades da política industrial e tecnológica nacional, para promover e incentivar o desenvolvimento de produtos e processos inovadores em empresas nacionais e nas entidades nacionais de direito privado, sem fins lucrativos, voltadas para atividades de pesquisa, mediante a concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infraestrutura destinados a apoiar atividades de P&D.
2007	Lei nº 11.540 de 12.11.2007.	Dispõe sobre o FNDCT; altera o Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências.
	Portaria Interministerial MCT/MDIC/MF nº 641 de 28.09.2007.	Para fins do disposto nos § 5º e § 6º do art. 20 do Decreto nº 5.563, de 2005, fica estabelecido em 20%, para o exercício de 2008, o percentual de recursos do FNDCT que serão destinados à subvenção econômica, devendo ser objeto de programação orçamentária em categoria específica.
	Portaria MCT nº 554 de 30.08.2007.	Prioriza os seguintes temas para o desenvolvimento de produtos ou processos para concessão de recursos financeiros sob a forma de subvenção econômica a empresas nacionais na Chamada Pública MCT/FINEP/Subvenção econômica à inovação - 01/2007.
	2008	Portaria Interministerial MCT/MDIC nº 296 de 12.05.2008.
2009		Portaria MCT nº 828 de 08.10.2009.
	Portaria MCT nº 186 de 16.03.2009.	Fixa o valor da Taxa de Administração prevista no art. 8º da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, e dá outras providências.
	Decreto nº 6.938 de 13.08.2009.	Regulamenta a Lei no 11.540, de 12 de novembro de 2007, que dispõe sobre o FNDCT, e dá outras providências.

ANO	DOCUMENTO	OBJETIVO
2010	Portaria Interministerial MCT/MDIC nº 32 de 15.01.2009.	Estabelece as prioridades da política industrial e tecnológica nacional, para promover e incentivar o desenvolvimento de produtos e processos inovadores em empresas nacionais e nas entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa, mediante a concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infraestrutura destinados a apoiar atividades de P&D.
	Portaria nº 373 de 12.05.2010.	Fixa o limite para as despesas operacionais de planejamento, prospecção, acompanhamento, avaliação e divulgação de resultados do FNDCT no exercício de 2010.
	IN nº1, de 25.06.2010.	Estabelece normas e diretrizes para transferência, utilização e prestação de contas dos recursos do FNDCT na modalidade não reembolsável, por meio de convênios, termos e acordos de cooperação celebrados pela FINEP ou outra Agência de Fomento.
	IN nº 2 de 22.12.2010.	Dispõe sobre o detalhamento das atribuições das diversas instâncias da estrutura organizacional, da operação e funcionamento do FNDCT.
	IN nº 3 de 22.12.2010.	Estabelece procedimentos para elaboração do plano anual de investimento (PAI), o detalhamento das suas ações e termos de referência que orientam a alocação dos recursos do FNDCT nas diversas modalidades, não reembolsável e reembolsável, de aplicação de recursos.
2011	Portaria MCTI nº 727 de 15.09.2011.	Fixa o limite para as despesas operacionais de planejamento, prospecção, acompanhamento, avaliação e divulgação de resultados do FNDCT no exercício de 2011.
2012	Resolução nº 1 de 23.02.2012.	Fixa o limite para as despesas operacionais, de planejamento, prospecção, acompanhamento, avaliação e divulgação de resultados do FNDCT no exercício de 2012.
	IN nº 1 de 02.04.2012.	Altera os artigos 15 e 23 da IN nº 2 de 22 de dezembro de 2010 no que se refere à composição do Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT.
	IN nº 2 de 16.08. 2012.	Altera o art. 3º e inclui o art. 44-A na IN nº 1 de 25 de junho de 2010
	Portaria Interministerial nº 652 de 14.09.2012.	Estabelece as prioridades da política industrial e tecnológica nacional, para promover e incentivar o desenvolvimento de produtos e processos inovadores em empresas nacionais e em entidades nacionais de direito privado, sem fins lucrativos, voltadas para atividades de pesquisa, mediante a concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infraestrutura destinados a apoiar atividades de P&D.

ANO	DOCUMENTO	OBJETIVO
2013	Resolução nº 10, de 19.02. 2013.	Fixa o limite para as despesas operacionais, de planejamento, prospecção, acompanhamento, avaliação e divulgação de resultados do FNDCT no exercício de 2013.
	Resolução nº 1 de 04.07.2013.	Estabelece normas e critérios a serem adotados pela FINEP, na qualidade de Secretária-Executiva do FNDCT, na análise das prestações de contas relativas a convênios celebrados até 31 de dezembro de 2007.
2014	Resolução nº 1 de 26.02.2014.	Fixa o limite para as despesas operacionais, de planejamento, prospecção, acompanhamento, avaliação e divulgação de resultados do FNDCT no exercício de 2014.
	Resolução nº 2 de 31.10.2014.	Autorizar a aplicação de rito específico a ser adotado pela FINEP, na qualidade de Secretaria Executiva do FNDCT, para aprovação das prestações de contas finais dos convênios celebrados até 31 de dezembro de 2007 e cujo prazo de utilização de recursos esteja encerrado até 31 de dezembro de 2013.
	Portaria nº 1 de 31.10.2014.	Aprovar o Regimento Interno do Comitê Técnico do Programa Nacional de Plataformas do Conhecimento, na forma do Anexo da portaria.
2014	Portaria nº 208 de 19.02.2014.	Dispõe sobre dispositivos da equalização.
2015	Resolução nº 1 de 3.09.2015.	Fixa o limite para as despesas operacionais, de planejamento, prospecção, acompanhamento, avaliação e divulgação de resultados do FNDCT no exercício de 2015.
	Resolução nº2 de 20.11.2015.	Dispõe sobre o limite anual fixado para cobertura de despesas de administração do FNDCT.
	Resolução nº 3 de 20.11.2015.	Dispõe sobre a política orientadora da utilização dos recursos do FNDCT, nas modalidades previstas pela Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, em consonância com as diretrizes da Política Nacional de CT & I e as prioridades da Política Industrial e Tecnológica Nacional.
	Resolução nº4 de 03.12.2015.	Dispõe sobre o MAG do FNDCT.
	Resolução nº 5 de 20.11.2015.	Estabelece as Prioridades e Metas a serem alcançadas em 2015 com a aplicação dos recursos do FNDCT, nas modalidades previstas pela Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007.
2016	Resolução nº 1 de 29.12.2016.	Dispõe sobre o limite para as despesas operacionais, de planejamento, prospecção, acompanhamento, avaliação e divulgação de resultados do FNDCT no exercício de 2016.

ANO	DOCUMENTO	OBJETIVO
2018	Resolução nº2 de 29.12.2016.	Dispõe sobre o limite anual fixado para cobertura de despesas de administração do FNDCT no exercício de 2016.
	Resolução nº 3 de 29.12.2016.	Dispõe sobre o limite para as despesas operacionais, de planejamento, prospecção, acompanhamento, avaliação e divulgação de resultados do FNDCT no exercício de 2017.
	Resolução nº 4 de 29.12.2016.	Dispõe sobre o limite anual fixado para cobertura de despesas de administração do FNDCT no exercício de 2017.
	Lei nº 13.243 de 11.01.2016 Marco Regulatório de CT & I.	Dispõe sobre estímulo ao desenvolvimento científico, à pesquisa, a capacidade científica e tecnológica e a inovação.
	Decreto nº 9283 de 7.02.2018.	Regulamenta a Lei nº 13.243 de 11 de janeiro de 2016.
2019	Portaria 7.252/2019.	Dispões sobre os Macroprocessos do FNDCT Ratifica o Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais e extingue o Comitê de Coordenação Executiva, Cria o Manual Operativo e o Regimento Interno do FNDCT.
2020	Aprova Manual Operativo.	Manual Operativo aprovado na Reunião conforme Atas nº 18 da Reunião Ordinária do CD de nº 19 de 2020.
2021	LC 177, de 12 de janeiro de 2021.	Modifica o art. 1º da Lei nº 11.540/2007, passando o FNDCT, a ser um fundo especial, contábil e financeiro. e modifica outras disposições.
	Portaria 5.229 de 19/10/2021.	Aprova parâmetros dos recursos de operações especiais.

Fonte: elaboração própria

As informações relacionadas ao FNDCT podem ser acessadas no endereço eletrônico do portal do MCTI e da Finep (BRASIL, 2022a).

Como se pode constatar em uma rápida análise do quadro acima, a organização e gestão do FNDCT é complexa e dinâmica, e deve trazer desafios para a reestruturação do Fundo, pela LC 177/2021 (BRASIL, 2021b).

Cabe destacar neste quadro, que os normativos do FNDCT atualmente são o Regimento Interno, o Manual Operativo e a Instrução Normativa do Conselho Diretor nº 1, aprovada em 2010 que dispõe sobre prestação de contas (BRASIL, 2010b):

- a) IN nº1, de 22/10/2010, ainda vigente, trata de normas para transferência, utilização e prestação de contas dos recursos do FNDCT na modalidade não reembolsável, por meio de convênios, termos de execução descentralizada e acordos de cooperação celebrados pela Finep ou outras agências de Fomento (BRASIL, 2010b).
- b) Resolução nº 4, aprovada em 2 de dezembro de 2015, trata da implantação do MAG do FNDCT, o qual tem indicadores de resultados e de impacto do Fundo (BRASIL, 2015d). Compõem dispositivos infralegais do FNDCT à remuneração estabelecendo limites de despesas da Finep pela função de Secretaria Executiva, os parâmetros de limites de aplicação dos recursos de equalização no âmbito do Fundo, e limite de despesas operacionais, entre as quais planejamento, prospecção, monitoramento, avaliação, publicização dos resultados do Fundo.

Quanto a dinâmica de regulação do FNDCT, cabe ainda destacar a importância da Lei nº 13.243, sancionada em 11 de janeiro de 2016, e do Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018, que apesar de não regularem diretamente a governança e gestão do FNDCT, aprimoram as medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica tecnológica no ambiente produtivo. Dentro dos princípios da Lei, destaca-se a interação entre entes públicos e privados e entre empresas; além da simplificação de procedimentos para gestão de projetos de CT & I e adoção de controles para prestação de contas, resultados das avaliações, entre outros. Grande parte das alterações trazidas pelo chamado Novo Marco Legal da CT & I, ainda estão sendo implementadas e certamente deveriam já ter sido incorporadas na reestruturação do FNDCT, em uma visão prospectiva da atuação do Fundo sobre o SNCTI (BRASIL, 2016d; 2018a).

3.4 ATUAL ESTRUTURA DE GOVERNANÇA E GESTÃO DO FNDCT/FUNDOS SETORIAIS

A Lei 11.540/2007 e o Decreto nº 6.938/2009, entre outras normatizações, definem a estrutura, a governança e as responsabilidades do FNDCT, e a sua administração é atribuída a um Conselho Diretor (CD), vinculado ao MCTI (BRASIL, 2007a; 2009a).

Assim, o órgão central da governança e gestão do FNDCT é o CD, sendo o responsável pela aprovação das normas de utilização dos recursos, políticas e diretrizes orientadoras das ações, bem como do PAI, seguindo os fundamentos das orientações estratégicas das políticas industrial, científica, tecnológica e de inovação, o Plano Plurianual (PPA) e LOA. Adicionalmente, o CD também é responsável pela análise das prestações de contas e avaliação da execução orçamentária e financeira do Fundo (BRASIL, 2019f). O CD possui a composição:

- I. Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia, Comunicações e Inovações
- II. 1(um) representante do Ministério de Educação
- III. 1(um) representante do Ministério da Economia, da área de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- IV. 1(um) representante do Ministério da Economia, da área de Planejamento e Orçamento;
- V. 1(um) representante do Ministério da Defesa
- VI. 1(um) representante do Ministério da Economia, da Secretaria da Fazenda;
- VII. Presidente da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP
- VIII. Presidente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq;
- IX. Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;
- X. Presidente da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA;
- XI. 3(três) representantes da comunidade científica e tecnológica;
- XII. 3(três) representantes do setor empresarial, 1(um) do segmento de Micro e Pequenas Empresas;
- XIII. 1(um) representante dos trabalhadores da área de ciência e tecnologia.

O Conselho Diretor é a instância mais alta na implementação dos recursos do FNDCT e na formulação e aprovação do Plano Anual de Investimento, o Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais, na ação transversal e Plano Anual de Investimento e os Comitês Gestores em todo Planejamento das ações verticais. O CD é responsável na definição das políticas, diretrizes e normas para regionalização dos recursos de CT & I, conforme prevê o Capítulo II, art. 5º, inciso III, da Lei nº 11.549/2007 (BRASIL, 2007a).

A Finep é uma empresa pública de direito privado que, desde 1971, assumiu a Secretaria Executiva do FNDCT. Conforme os termos do Art. 7º da Lei 11.540/2007 é responsável por todos os atos de natureza técnica, financeira, administrativa e contábil necessários à gestão do Fundo, e exerce a função de agente executor do Fundo frente à seleção e implementação de ações e projetos por instituições públicas ou privadas (BRASIL, 2007a).

Na qualidade de Secretaria Executiva do FNDCT, e atendendo às decisões dos comitês gestores, a Finep transfere aos agentes executores (tanto a ela mesma quanto ao CNPq), os recursos financeiros necessários aos custeios dos projetos de pesquisa e desenvolvimento. A singularidade da Finep reside na possibilidade de atuar com uma diversidade de instrumentos de fomento e na capacidade de financiar todos os segmentos que compõem o SNCTI. A Finep, como Secretaria Executiva, atua em diversas fases do ciclo de vida dos recursos do FNDCT, abrangendo atividades do planejamento até o apoio nas prestações de contas e relatórios de avaliação (BRASIL, 2022a).

O CNPq, entre as atribuições institucionais de fomentar a pesquisa científica e tecnológica, e a iniciativa de formação de pesquisadores, exerce também a função de agente executor do FNDCT no fomento a projetos de pesquisa individuais, apoiando a concessão de

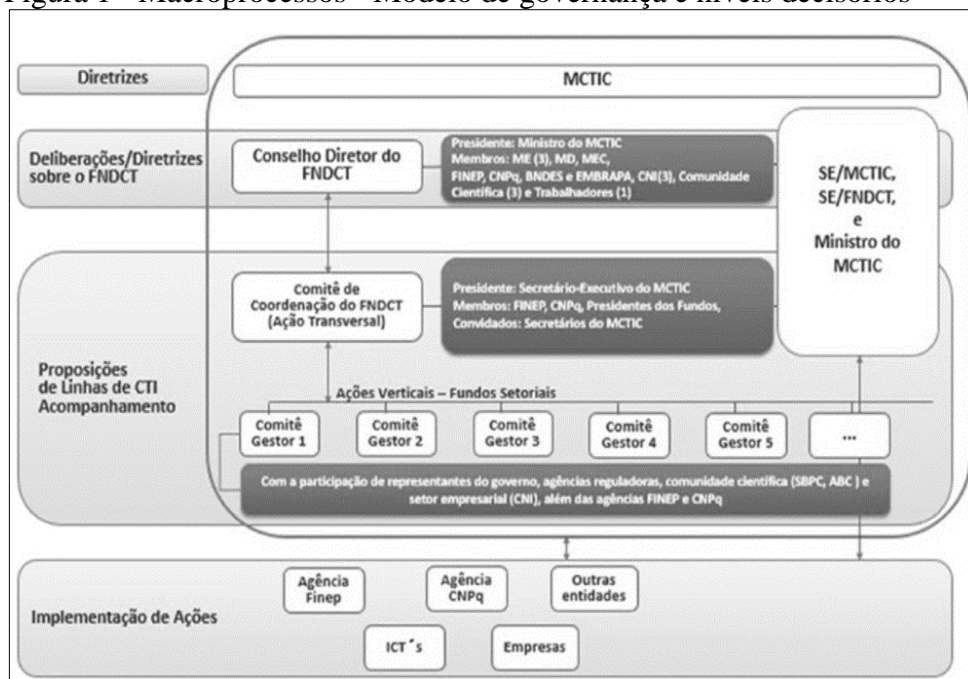
bolsas de estudo em modalidades específicas por meio de recursos descentralizados pela Finep (BRASIL, 2016 e).

A estrutura de governança também prevê a existência de um Comitê Gestor para cada FS, com a tarefa de decidir de forma colegiada as diretrizes, ações e planos de investimento de suas ações setoriais, compatibilizando-as com a política nacional de CT&I e suas próprias diretrizes e regimentos internos definidos, nos quais são previstas, além da origem dos recursos, as atribuições dos respectivos presidentes e membros. Os Comitês Gestores possuem instância nos Fundos Setoriais. A Lei 11.540/2007 não previu uma maior participação dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais na Governança do FNDCT, o que poderia ser revertido para fortalecer a governança do FNDCT.

Compõem ainda as instâncias de governança o Comitê de Coordenação dos FS (CCF), órgão colegiado vinculado ao MCTI, é uma instância intermediária dentro do processo decisório, situando-se entre os Comitês Gestores e o Conselho Diretor, que tem por finalidade promover a gestão operacional integrada dos FS, são responsáveis pelas ações transversais, o que eleva o grau de importância desta instância no processo decisório.

Os macroprocessos finalísticos do FNDCT são determinados pela Portaria 7.252, de 30 de dezembro de 2019.

Figura 1 - Macroprocessos - Modelo de governança e níveis decisórios



Fonte: Brasil (2019e)

Como pode ser observado na configuração Organizacional, as instâncias do FNDCT podem ser organizadas em quatro grupos:

- a) As diretrizes - onde se encontra o MCT.
- b) As deliberações - onde se encontram a mais alta corte de decisão do Fundo, seu Conselho Diretor.
- c) Proposição de Linhas e Acompanhamento - que integram os Comitês Gestores Setoriais, representados por diferentes setores econômicos que contribuem ao Fundo, além do Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais, responsável pela consolidação das deliberações apresentadas e ações transversais.
- d) Implementação das ações - pelas agências executoras do FNDCT à Finep e CNPq, e as entidades por meio de projetos colocados em práticas, como empresas e ICT's.

Cabe destacar a atuação da Câmara Técnica de Políticas de Incentivo à Inovação (CTPII), junto ao FNDCT, implementada pelo Decreto nº 4.195, de 11 de abril de 2002, composta pelo Presidente da Finep, Secretário de Política Tecnológica Empresarial do Ministério da Ciência e Tecnologia e Secretário de Política de Informática do Ministério da Ciência e Tecnologia (BRASIL, 2002a).

Entre as atribuições, estão: limites máximos anuais para equalização da participação minoritária no capital e reserva técnica para viabilizar a liquidez dos movimentos privados em fundos de investimentos; critérios e prazos para a apresentação das propostas e dos parâmetros de julgamento para a concessão da subvenção econômica (BRASIL, 2002a).

Após essa descrição da atual estrutura de governança e gestão do FNDCT, importa retornar aqui ao objetivo geral desta pesquisa: (...) analisar no arcabouço legal, jurídico e institucional da categoria Fundo Especial de Natureza Contábil e Financeira, quais são elementos e requisitos técnicos de estruturação que devem ser cumpridos e que podem impactar a configuração do modelo de governança e dos processos de gestão orçamentária e financeira do FNDCT, com vistas a dar mais clareza às decisões no processo de reestruturação do Fundo.

Neste estudo técnico, cabe destacar quais os elementos de governança e gestão devem ser alterados para comportar a mudança para fundo especial de natureza contábil e financeira para resolver o impasse: a conceituação da legislação aplicada para entender os novos elementos técnicos de estruturação dos processos de gestão orçamentária e financeiro do FNDCT, trazidos com a Lei 177/2021, e cumprir o segundo objetivo específico.

Para avançar em uma análise mais clara destas alterações, seguindo o desenho da pesquisa, o estudo irá avançar sobre o mapeamento e sistematização das fragilidades apontadas nas avaliações e auditorias do FNDCT, para consubstanciar recomendações à melhoria da governança e da gestão do FNDCT, no que couber, para o desenho do novo modelo do Fundo

e sua regulamentação. Então, a partir do mapeamento e da análise desenvolvidos, identificar e analisar o que pode afetar o modelo de governança atual.

3.5 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA-FINANCEIRA DO FNDCT E DOS FUNDOS SETORIAIS

Na Lei 11.540/2007, o art. 12, do Capítulo V, dispõe que os recursos do FNDCT poderão ser aplicados nas seguintes modalidades:

I - Não reembolsável, para financiamentos de despesas correntes e de capital na forma do regulamento para a) projetos de ICTs, projetos de cooperação entre ICTs e empresa; b) projetos de subvenção econômica para empresas e, c) equalização de encargos financeiros nas operações de crédito.

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

- a) O montante de capital das operações não poderá ultrapassar a 50% das dotações consignadas na LOA ao FNDCT.
- b) O saldo das operações de créditos realizadas pela Finep, incluindo contratadas com recursos do FNDCT, não poderá ser superior a 9 (nove) vezes o patrimônio líquido da referida empresa pública.

III - Aporte de capital como alternativa de incentivo a projeto de impacto, mediante participação societária em empresas inovadoras e em fundos de investimentos autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), amparado pelo Art. 5º da Lei nº 10.973/2004. Lei da Inovação Art. 5º (BRASIL, 2004a).

IV - Ações Transversais: São ações de fomento não reembolsável voltadas à pesquisa e desenvolvimento em áreas básicas e estratégicas, normatizada pelo art.14, da Lei 11.540/2007 (BRASIL, 2007a). Mantida sem alterações pela LC 177/2021 (BRASIL, 2021b).

Desse modo, a legislação estipula de maneira clara a finalidade dos recursos do FNDCT. O orçamento do FNDCT é definido anualmente na LOA e repassado ao MCTI, daí seus recursos são executados por meio de duas unidades orçamentárias (UOs). Uma delas é a UO 74910 — Recursos sob Supervisão do FNDCT, cujo orçamento integra a concessão de as Operações Oficiais de Crédito da União. É nessa unidade que se concentram os recursos para aplicação na ação de financiamento a empresas (OA37) por meio de empréstimo à FINEP.

A outra Unidade Orçamentária é a chamada UO 24901 — FNDCT, relacionada às despesas discricionárias: as ações não reembolsáveis para apoio às Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) e para as ações de operações especiais (subvenção econômica a empresas, investimento, equalização de recursos e garantia de liquidez), além da reserva de contingência. A UO 24901 recebe, na execução da LOA, 50% da arrecadação estimada para o exercício. Os 50 % restantes são recebidos por meio da UO 74910 para despesas financeiras não sujeitas a limite de empenho ou pagamento.

As principais categorias como visto anteriormente para a aplicação dos recursos do FNDCT, são os recursos reembolsáveis e não reembolsáveis. Em geral, os reembolsáveis são destinados aos empréstimos para que os juros efetivos sejam atrativos em relação aos do mercado no Brasil, equilibrando as condições de aporte com os juros internacionais, o que pode se chamar esse mecanismo de equalização de juros.

Cabe destacar conforme nota do FORTEC¹⁵, que apesar de serem consequência dos empréstimos (reembolsáveis) a natureza dos recursos é não reembolsável. Entretanto, os recursos não reembolsáveis são direcionados ao fomento para ICT's públicas e privadas sem fins lucrativos, para a infraestrutura de pesquisa, bolsas e subvenção econômica, investimentos não reembolsáveis em projetos e startups e outras empresas inovadoras.

As decisões acerca da equalização é um tema relevante na gestão orçamentária do FNDCT, considerando seus efeitos sobre a disponibilidade de recursos para alocação não-reembolsável, o que acaba impactando na capacidade que o fundo tem em honrar a execução dos compromissos firmados, de modo que a decisão do limite anual representa um ponto de atenção e controle pelo MCTI. Embora a câmara tenha emitido suas decisões, elas estão sendo feitas sem passar pela competência do Conselho Diretor. Caberia consulta à Conjur, sobre as decisões de alocação em equalização com recursos do Fundo se realizarem em governança única, ou em níveis interconectados de forma a promover uma melhor gestão dos recursos.

Os instrumentos operacionais das ações do FNDCT são as chamadas públicas, cartas-convite e encomendas, e que integram o Plano de Investimento de cada exercício. Os instrumentos convocatórios aprovados são apreciados pelo Comitê de Coordenação dos FS, e

¹⁵ A Associação Fórum Nacional de Inovação e Transferência de Tecnologia (Fortec) representa os gestores de Inovação e Transferência de Tecnologia que trabalham em Universidades, Institutos, empresas, órgãos públicos, fazendo a ponte entre setores do SNCTI, apresentou ao Congresso Nacional notas de apoio em defesa do FNDCT frente ao contingenciamento dos recursos do Fundo.

implementados nas Agências de fomento com a aprovação realizada pelo CD. As ações setoriais são aprovadas pelos CG de cada FS.

Adicionalmente, há uma Taxa de Administração de despesas operacionais, previstas no artigo 8º da Lei 11.540 /2007, pela qual a Finep, na condição de Secretaria Executiva do FNDCT, recebe anualmente para cobertura da administração, até 2% dos recursos orçamentários atribuídos ao Fundo, observando o limite fixado anualmente pelo CD. Além disso, no artigo 13º, há a previsão de até 5% dos recursos arrecadados anualmente nas respectivas fontes de receitas para despesa operacional observando os limites fixados anualmente pelo CD, estando também incluídos os créditos adicionais (BRASIL, 2007a).

Em relação aos Fundos Setoriais, arrecadação proveniente das leis de criação de cada Fundo e particularmente, os que têm a arrecadação da CIDE, esses recursos não podem ser usados em ações transversais que são reguladas pelo art.14 da lei nº 11.540/2007. O CT Infra, instituído pelo Art. 15 da Lei nº 11.540/2007, e seus recursos são fixados a partir da destinação de 20% da arrecadação dos fundos setoriais, exceto o CT- Amazônia (BRASIL, 2007a).

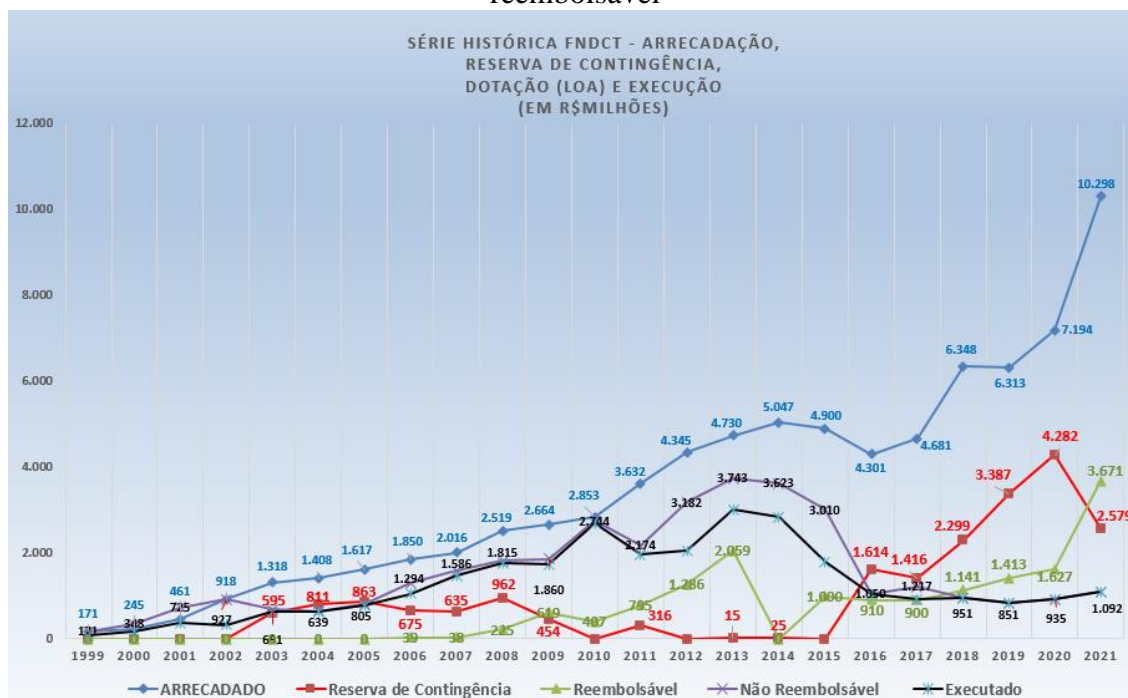
Apesar da razoável estruturação legal da gestão orçamentária financeira, o FNDCT tem enfrentado problemas de gestão na arrecadação, no orçamento e execução financeira, sobretudo por causa do contingenciamento e da reserva de contingência, aplicados pela gestão fiscal dos governos. O contingenciamento consiste em uma operação de postergação de parte da programação de despesa prevista na LOA em função da proclamada insuficiência de receitas do Tesouro Nacional.

A reserva de contingência é um tipo de contingenciamento que está previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal LC 101/2000, buscando o aprimoramento do planejamento das ações e transparência, prevenção de riscos, para sua preservação e correção de possíveis desvios nos cumprimentos das metas, e a garantia do equilíbrio das contas públicas (BRASIL, 2000a).

A LC177/2021 bloqueia o contingenciamento e impede a reserva de contingência, esse último expediente atuou sobre os recursos do FNDCT desde 2016, em 2020 reduziu a arrecadação do fundo em 82%, entretanto a reserva de contingência atinge os recursos não reembolsáveis e não atinge os recursos reembolsáveis.

O Gráfico 2 abaixo expõe o histórico de contingenciamento, detalhando da arrecadação e o valor autorizado em LOA para o atendimento dos aportes das ações do FNDCT, reembolsável e não reembolsável, no período de 1999 a 2021, bem como a Reserva de Contingência.

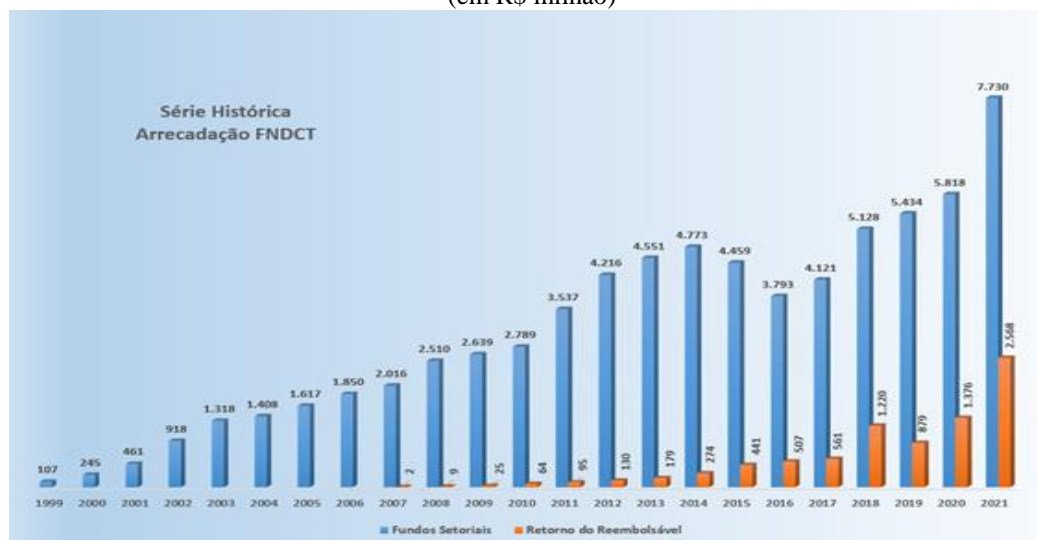
Gráfico 2 - Série Histórica FNDCT - arrecadação, reserva, dotação loa e execução não reembolsável



Fonte: Coordenação-Geral de Governança de Fundos - CGGF - Secretaria Executiva - MCTIC. Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI/Tesouro Gerencia -I(*) dados atualizados até 05/04/2022.

No Gráfico 2 podemos observar que até o ano 2015 a dotação orçamentária das ações não-reembolsáveis - UO 24901 (traço em verde), seguiu o ritmo similar à dotação orçamentária da LOA do exercício. Porém, a partir de 2016, com o aumento importante da Reserva de Contingência (traço vermelho), a dotação dos recursos não reembolsáveis caiu drasticamente, sendo que, a partir de 2018, ficou inferior aos recursos reembolsáveis, situação que permaneceu até 2021. Importante ressaltar que a Reserva de Contingência não atinge os recursos destinados à parte Reembolsável do FNDCT - UO 74910, que ficam livres desta restrição. Observa-se ainda que a operação com os instrumentos reembolsáveis tem início em 2007, introduzidos pela Lei nº 11.540/2007 (BRASIL, 2007a).

Gráfico 3 - Série histórica da arrecadação dos FNDCT período de 1999 a 2021.
(em R\$ milhão)

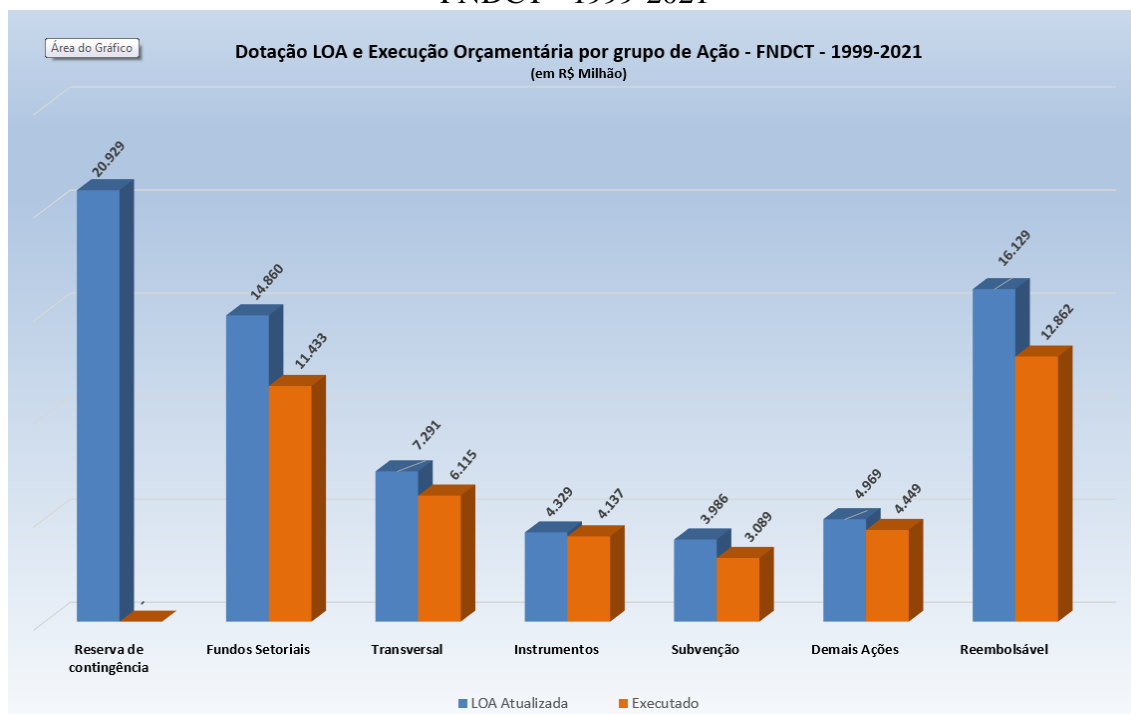


Fonte: Coordenação-Geral de Governança de Fundos - CGGF - Secretaria Executiva - MCTIC. Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI/Tesouro Gerencia - I(*) dados atualizados até 05/04/2022.

Esse Gráfico 3 apresenta a série histórica da arrecadação que irriga o FNDCT, delimitando a participação dos Fundos Setoriais, bem como os recursos provenientes do retorno das ações reembolsáveis. Apesar da crise econômica do país, a arrecadação do FNDCT demonstra um crescimento contínuo, variações de quedas entre os anos 2015 e 2017. No período de 1999 a 2021 os Fundos Setoriais arrecadaram para o FNDCT o valor total de R\$71,44 bilhões, sendo que o valor devolvido ao FNDCT como retorno das ações reembolsáveis, somou R\$8,3 bilhões. O Gráfico 2 também demonstra que há participação significativa dos recursos dos Fundos Setoriais no apoio ao SNCTI, já que neste período representam 87% de todo recurso à disposição do FNDCT.

O Gráfico 4 apresenta a distribuição dos recursos orçamentários destinados pela LOA e a respectiva execução, segundo grupos de ação programática FNDCT - 1999-2021. A dotação (LOA) para o total dos FS foi da ordem de R\$14,86 bilhões. Para outras ações não reembolsáveis foram destinados o valor de R\$20,58 bilhões, totalizando R\$35,44 bilhões. À ação reembolsável coube o montante de R\$16,13 bilhões no período. A reserva de contingência atinge só as ações não reembolsáveis, o que interfere na execução. Os Fundos Setoriais ainda se desdobram no apoio a outras ações como as ações transversais e para as Organizações Sociais.

Gráfico 4 - Distribuição por grupo de ação programática - Dotação e Execução Orçamentária FNDCT - 1999-2021



Fonte: Coordenação-Geral de Governança de Fundos - CGGF - Secretaria Executiva - MCTIC. Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI/Tesouro Gerencia -I (*) dados atualizados até 05/04/2022.

A Tabela 1 apresenta o panorama do FNDCT de 1999 a 2021 em sua composição completa dos Fundos Setoriais de ações reembolsáveis e não reembolsáveis incluindo a Reserva de Contingência.

Tabela 1 - Série histórica de 1999 a 2021 dos FS - Arrecadação, LOA e execução.

Fundo Setorial	Arrecadação	LOA	Executado
CT- AERONÁUTICO	2.092,88	427,09	304,84
CT- AGRONEGÓCIO	4.864,36	824,17	565,38
CT- AMAZÔNIA	658,35	194,31	143,47
CT- BIOTECNOLOGIA	2.083,40	395,74	274,75
CT- ENERGIA	5.884,08	1.061,29	819,38
CT- ESPACIAL	234,81	49,84	25,83
CT- HIDRO	1.249,34	520,94	417,94
CT- INFORMÁTICA	1.272,10	499,89	355,10
CT- INFRA	14.766,38	5.198,40	4.460,07
CT- INOVAR AUTO	112,18	42,98	0,88
CT- MINERAL	485,99	107,85	87,62
CT- PETRO	17.592,98	2.155,51	1.455,30
CT- SAÚDE	4.876,72	1.129,30	853,65
CT- TRANSPORTE	39,03	27,58	6,74
CT- AQUAVIÁRIO	1.024,79	267,16	194,93
CT- VERDE-AMARELO	14.201,11	1.958,04	1.467,54
TOTAL	71.438,49	14.860,08	11.443,40
FNDCT/RETORNO	8.329,34		
SUBVENÇÃO		3.985,54	3.089,19
TRANSVERSAL		7.291,26	6.114,78
CIÊNCIA SEM FRONTEIRA		2.366,84	2.133,91
COVID-19		326,50	321,09
FPDTE		16.129,18	12.861,70
INSTRUMENTOS		4.329,29	4.137,23
OS		1.086,90	1.029,81
Outras Ações		1.057,64	864,49
RMB		131,08	99,84
		36.704,25	30.652,04
RESERVA		20.928,82	

Fonte: Coordenação-Geral de Governança de Fundos - CGGF - Secretaria Executiva - MCTIC. Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI/Tesouro Gerencial.

Como pode ser observado a arrecadação nas ações de Subvenção, na Transversal, da Covid-19, FPDTE,¹⁶ Instrumentos, OS, outras ações e RMB, possuem aporte de recursos diferentes dos FS, não possuem arrecadação própria e contam com aporte dos FS.

¹⁶ A partir de 2006, o FNDCT passou a conceder empréstimos à FINEP, passando a se constituir, desta forma, em fonte estável para o financiamento de projetos de P, D & I de empresas.

3.6. A REESTRUTURAÇÃO DO FNDCT PELA LC 177/2021

A LC 177 promulgada em 12 de janeiro de 2021, alterou a Lei nº 11.549, de 12 de novembro de 2007, e estabeleceu normas de finanças públicas tornando o FNDCT um fundo de caráter especial contábil e financeira¹⁷ (BRASIL, 2007a; 2021b).

Na nova denominação do FNDCT gravou a descrição “especial”, alguns fundos apresentam-se somente como fundo, e podem apresentar-se como contábil ou em algumas vezes como fundo financeiro. Essas nomenclaturas conceituais pertencem ao universo dos fundos especiais.

Os fundos especiais tornaram-se mais claros por meio do Decreto nº 200/1967, que promoveu diretrizes à reforma do setor público. Entretanto, ao criar a figura de especial contábil - o referido decreto não conseguiu fundamentar o que distinguia esse fundo do delineado no art. 71 da lei 4.320/1964. Cabe acrescentar que a lei possui outros artigos adicionais que norteiam e complementam o conceito de fundo especial. A natureza especial foi delineada e regulamentada posteriormente com o Decreto nº 93.872/1986, que separou os fundos em duas categorias: especial de natureza contábil e especial de natureza financeira.

Cumprе salientar o conceito de fundos programáticos dos órgãos autônomos, que são distintos dos fundos de natureza contábil realizados na reforma administrativa do Decreto-Lei 200/1067. No contexto jurídico, o propósito dos fundos era a flexibilidade operacional para os entes da administração direta, compondo categoria de fundo especial como as dos órgãos autônomos¹⁸.

Cabe ressaltar que além dos fundos especiais contábeis e/ou financeiros, há os fundos mistos, que executam despesas e executam financiamento. Essa modalidade de fundo não é incomum no universo dos fundos. Esses fundos possuem duas unidades orçamentárias, onde uma acolhe a dimensão contábil e a outra a dimensão financeira. Como no caso do FNDCT, que possui duas Unidades Orçamentárias, diferente do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que usa apenas uma Unidade Orçamentária. Os fundos especiais mistos quanto ao

¹⁷ O tema “fundos públicos” tem se tornado matéria de discussão por parte da Secretaria do Tesouro no com relação ao cadastro de natureza de pessoa jurídica e necessidade de padronização de procedimentos contábeis. Uma vez que não são dotados de personalidade jurídica. Há um entendimento por parte de alguns que no fato de inscrição de CNPJ, vincula personalidade jurídica. A Comissão Nacional de Classificação (Concla), associada ao IBGE, introduziu a natureza jurídica com registro 120-1. Fundo Público contábil e/ou financeira, não são dotados de natureza jurídica previstos nos artigos 71 a 74 da Lei 4.320/1964.

¹⁸ Os entes da administração indireta (fundações, autarquias e empresas públicas) possuem autonomia especial: personalidade jurídica própria, receitas com recolhimento descentralizados e receitas incluídas na LOA.

processo de execução orçamentária, não são tratados de maneira única,¹⁹ abandonando tratamento diferenciado, seguem os normativos inscritos na LOA.

Um dos principais benefícios trazidos pela nova lei 177/2021, é a proteção dos recursos do FNDCT de possíveis contingenciamentos, recursos não utilizados em um ano, dado a natureza do fundo somente contábil, não permitia a reversão dos saldos para utilização no ano seguinte. Além disso, os efeitos da LC 177/2021 no curto prazo, se descortinam com um aumento significativo do volume de recursos, que demandará uma capacidade de execução dos valores que estão em execução no momento e aqueles que estarão disponíveis a partir da liberação total do contingenciamento (BRASIL, 2021b).

No longo prazo, a liberação dos recursos irá possibilitar a elaboração de um planejamento com maior horizonte. O que terá que ser orientado pelas diretrizes e prioridades no âmbito de cada fundo setorial e, em última instância, do Conselho Diretor do FNDCT, devendo ser observadas as diretrizes estabelecidas pela ENCTI, que é a Política de CT&I, a Estratégia Nacional de Inovação, ENI e o Plano Plurianual (PPA), além das próprias diretrizes estratégicas do FNDCT, recomendada pelo Acórdão do TCU nº 3440/2013.

Cabe mencionar que é primordial considerar as prioridades para o alcance das metas estabelecidas, é a forma como as entidades públicas podem planejar a aplicação e a execução dos recursos públicos. Indispensável, também mensurar se os gastos estão sendo bem aplicados. Ressalta-se que a maior parte dos recursos do FNDCT é executado por meio de editais e chamadas públicas o que exige capacidade de planejamento na execução acompanhamento e avaliação, a Finep como Secretaria Executiva é responsável pela implementação, assim como o CNPq.

A defesa das prioridades na alocação dos recursos requer um modelo de governança sustentável para priorizar a aplicação dos recursos do fundo. A expectativa é um menor excesso de ações transversais, tendo em vista que esse instrumento afastou a participação e importância dos Comitês Gestores na alocação dos recursos e execução das ações verticais, descaracterizando a natureza dos objetivos dos fundos setoriais que compõem o FNDCT.

Ainda com relação a execução, cabe analisar a questão da execução dos recursos disponíveis no FNDCT nos próximos anos, que possivelmente acompanhará os impactos da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, que instituiu regras transitórias sobre

¹⁹ A EC 109 nas suas iniciativas normativas, incorpora os fundos públicos (não somente os Federais), desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos, para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia Covid-19.

a redução de benefícios tributários e desvinculação do superávit financeiro dos Fundos Públicos. A EC 109, em seu art. 5º descreve que:

Até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional, o superávit financeiro das fontes de recursos públicos do Poder Executivo, apurados ao final de cada exercício, poderá ser destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente (BRASIL, 2021a).

O texto desta Emenda Constitucional²⁰, requer atenção por parte do FNDCT e necessita de monitoramento e de acompanhamento das decisões gerais no que se refere às metas de resultado primário ou nominal ao *superávit* primário e *superávit* financeiro (RAUEN; KOELLER, 2021). A análise da Legislação da LC 101, de 04²¹ de maio de 2000, e a alteração pela LC nº 177/2021, no Art. 9, coincide com pontos da EC, nº 109/2021. Ressalta-se que os créditos orçamentários previstos no art. 9º, da Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000, não serão objeto de limitação de empenho. Os recursos serão reembolsáveis para projetos de P & D, sob forma de empréstimo à Finep (BRASIL, 2000a; 2021; 2021b).

Entretanto, cabe destacar que houve uma fragilização do FNDCT com a Lei 177/2021, situada no conceito do FNDCT, do art. 1º da Lei nº 11.540/2007, como fundo especial no mecanismo de financiamento de políticas públicas. Devido às inovações na gestão dos recursos públicos, os fundos especiais se tornaram desnecessários tanto à vinculação de receitas, quanto ao acúmulo de saldos (*superávit financeiro*). Aqui, os FS guardam por lei a vinculação do setor econômico, que representam (ações verticais), como garantia de que os recursos sejam usados para as finalidades de criação dos FS (BRASIL, 2007a; 2021b).

A LC 177/2021 alterou o art. 1, o Capítulo IV, Capítulo V, mas não fez alterações no Capítulo II da Lei nº 11.540, na composição do Conselho Diretor, dentro de suas atribuições e com base no art. 5, inciso III, poderá definir diretrizes e normas para utilização dos recursos do FNDCT, desde que com consonância da LC 177/2021, acrescentando que os Fundos Setoriais não contam com a participação mais efetiva dos Comitês Gestores na governança do FNDCT. (BRASIL; 2007a; 2021b).

A lei 177/2021 modificou a Lei nº 11.540/2007, o art. 12, referente aos recursos do FNDCT previstos no Art. 10. As alterações necessitam de uma revisão, nas ações reembolsáveis e não reembolsáveis trazendo maior clareza nas modificações. Por um lado, tendo em vista o

²⁰ A EC 109, inseriu normativas nos artigos da Constituição Federal que necessitam de análise de impacto para o FNDCT como os artigos 167-B a art. 167-G, 169 e 165 da CF.

²¹ A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) deixou algumas lacunas abertas, como por exemplo, não discriminou os fundos especiais, tratando-os de forma genérica como fundos, não definindo se são públicos ou privados, relatando que devem constar na LOA, a gerência é realizada nos moldes da administração direta e indireta e a execução orçamentária e financeira será realizada por caixa único do Tesouro.

caráter emergencial da proteção dos recursos do FNDCT, o fator emergencial do descontingenciamento foi visto como prioritário, o Referencial de Análise em Políticas Públicas Políticas do TCU, sinaliza que em algumas situações aspectos de governança acabam sendo negligenciados em favor de maior governabilidade, mas em caráter de emergencial de certas políticas, entretanto esses conceitos não são excludente e espera-se boas práticas pautadas em perspectivas de governança em políticas públicas incorporem com o tempo elementos de boa governança (BRASIL, 2007a; 2021b).

Na Institucionalização de políticas públicas devem ser estabelecidas capacidades formais e informais, relacionadas às capacidades organizacionais entre normatização, competências e recursos que alcancem os objetivos da política pública, boas práticas de objetivos precisos para definir o campo de atuação da política, traduzido também em metas precisas que concorram com propósitos gerais da intervenção pública, de modo a orientar as ações governamentais e assegurar a transparência sobre metas e resultados. (PETERS, 2010).

Na capacidade organizacional e recursos, são importantes as definições dos papéis e distribuição das responsabilidades entre os conselhos, a alta administração e a gestão operacional, garantir o balanceamento do poder e segregação de funções críticas (BRASIL, 2013b). Outro ponto é a coordenação e a coerência, envolvendo a política pública, uma coordenação fraca pode resultar na piora da qualidade dos serviços prestados pelo governo (PETERS, 2010). Dentro da definição do escopo, do propósito e dos demandantes do sistema de monitoramento de avaliação, desde o momento da formulação da política pública (NAO, 2001), essa boa prática também integra o componente de planos e objetivos, não se pode deixar de mencionar a identificação e documentação dos riscos durante a formulação da política (NAO, 2001; ANAO, 2006). Deve-se acrescentar que o que envolve a transparência tem relação com a *accountability* e os responsáveis pela política devem primar por esse aspecto. É um elemento essencial no processo de governar uma sociedade e no processo de detecção e correção de erros, pode ser focada em melhorar o desempenho, ao invés de punir politicamente, é meio de institucionalizar uma aprendizagem e uma abordagem de direção para uma boa governança (PETERS, 2010).

3.6.1 A LC Nº 177/2021 E A REGULAÇÃO DOS FUNDOS PÚBLICOS FEDERAIS

A Lei nº 11.540/2007, em seu art. 1º, incorpora a redação dada pela nova LC 177/2021, alterando a característica “contábil” do FNDCT, para fundo de característica “especial contábil

financeiro” (BRASIL, 2007a; 2021b). Mas, o que isso muda e o que significa essa característica?

Ainda se necessita de um melhor entendimento da LC 177/2021 e do que seja o conceito de fundo especial contábil financeiro (BRASIL, 2021b). A consulta sobre o tema dos fundos federais procurou na literatura uma visão sistêmica e multidisciplinar, pois nesse contexto os conceitos apresentam fragmentação por áreas específicas e as definições não são abrangentes para criar uma harmonia entre o orçamentário, jurídico e financeiro.

Os Fundos não são novidades na área pública federal do Brasil desde os anos de 1970 as denominações são diversificadas com alterações ocorridas na ordem jurídica, e diversidade desses instrumentos, derivando um problema na área do Direito Público. Entre as variedades de fundos encontram-se: fundos constitucionais, legais e regulamentares, fundos especiais de natureza contábil, fundos especiais de natureza financeira, fundos rotativos, fundos mistos, fundos fiscais, fundos contábeis de instituições financeiras, fundos orçamentários, fundos de reserva e fundos de garantia.

A distinção entre as várias naturezas dos fundos especiais contábil e financeiro passam a existir com a criação do Decreto nº 93.872/86, único ato regulamentador dos fundos, descritos no “Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo de 1997”, p.124. (BRASIL, 1997a).

Como instrumentos orçamentários, a implementação dos Fundos ocorre por meio de Lei Complementar, que a Constituição Federal de 1988 prevê no artigo 165 § 9º Inciso II, hospedando a Lei nº4.320/1964 vigente, que institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (BRASIL,1964).

A Lei 4.320/1964 estabelece em seu Art. 71: “Constitui fundo especial o produto das receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. Cabe destacar que a norma descrita integra a Constituição de 1988, na qualidade de lei complementar (BRASIL, 1964).

Com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Decreto nº 93.872/1986 (BRASIL, 1986), procurou consolidar a definição e a regulamentação dos fundos especiais contábil e financeiro nos Art. 71 a 79, do Decreto 93.872/1986, abaixo transcritos:

- Art. 71. Constitui Fundo Especial de natureza contábil ou financeira, para fins deste decreto, a modalidade de gestão de parcela de recursos do Tesouro Nacional, vinculados por lei à realização de determinados objetivos de política econômica, social ou administrativa do Governo.
- § 1º São Fundos Especiais de natureza contábil, os constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinados a atender a saques a serem efetuados diretamente contra a caixa do Tesouro Nacional.

- § 2º São Fundos Especiais de natureza financeira, os constituídos mediante movimentação de recursos de caixa do Tesouro Nacional para depósitos em estabelecimentos oficiais de crédito, segundo cronograma aprovado, destinados a atender aos saques previstos em programação específica.
- Art. 72. A aplicação de receitas vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em crédito adicional (Lei nº 4.320/64, art. 72).
- Art. 73. É vedado levar a crédito de qualquer fundo recursos orçamentários que não lhe forem especificamente destinados em orçamento ou em crédito adicional (Decreto-lei nº 1.754/79, art. 5º).
- Art. 74. A aplicação de recursos através de fundos especiais constará de programação e será especificada em orçamento próprio, aprovado antes do início do exercício financeiro a que se referir.
- Art. 75. Somente poderá ser contemplado na programação financeira setorial o fundo especial devidamente cadastrado pela Secretaria do Tesouro Nacional, mediante encaminhamento da respectiva Secretaria de Controle Interno, ou órgão de atribuições equivalentes.
- Art. 76. Salvo expressa disposição de lei em contrário, aplicam-se à execução orçamentária de fundo especial às mesmas normas gerais que regem a execução orçamentária da União.
- Art. 77. Não será permitida a utilização de recursos vinculados a fundo especial para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados.
- Art. 78. A contabilização dos fundos especiais geridos na área da administração direta será feita pelo órgão de contabilidade do Sistema de Controle Interno, onde ficarão arquivados os respectivos documentos para fins de acompanhamento e fiscalização.
- Parágrafo único. Quando a gestão do fundo for atribuída a estabelecimento oficial de crédito, a este caberá sua contabilização e remeter os respectivos balanços acompanhados de demonstrações financeiras à Secretaria de Controle Interno, ou órgão de atribuições equivalentes, para fins da supervisão ministerial.
- Art. 79. O saldo financeiro apurado em balanço de fundo especial poderá ser utilizado em exercício subsequente, se incorporado ao seu orçamento (Lei nº 4.320/64, art. 73).

O Decreto nº 93.872/1986 separa os fundos em categorias, a categoria especial com base na Lei 4.320/64 e de natureza contábil e/ou de natureza financeira com base no Decreto citado. Antes do Decreto, os fundos, denominados “contábeis, ” guardavam correspondência aos que poderiam ser substituídos por programas, ações, atividades do orçamento, pois têm a função de executar despesas, o que é colocado no orçamento como grupo de natureza de despesas ou “outras despesas correntes” (BRASIL, 1986).

Antes do Decreto Nº 93.872/1986, os fundos designados como “fundos financeiros” se comparavam aos que fazem empréstimos ou financiamentos podendo ser subsidiados, basicamente reconhecido a um grupo de despesas denominado “Inversões Financeiras” direcionado para: financiamentos e empréstimos concedidos, combinados com o grupo de “Outras despesas correntes” (eventuais subsídios), pode-se afirmar que os fundos de natureza contábil movimentam recursos exclusivamente da Conta Única do Tesouro e os fundos de

natureza financeira movimentam recursos em outras contas correntes bancárias (COSTA, 2011).

Na literatura, três autores apresentam os fundos com visões distintas: um com viés orçamentário, outro na visão do Direito Financeiro e um terceiro na visão contábil. Paludo (2010, p. 150), na perspectiva orçamentária, a definição de fundo pode ser entendida como “instrumentos ou conjuntos orçamentários criados por lei com vinculação de recursos, com objetivo à implementação de programas, projetos ou atividades definidas” Não existem normas legais sobre fundos, o básico encontra-se regulado na jurisdição atual, precisando de clareza na operacionalidade básica, sobre as disposições constitucionais é encontrada na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Para Bugarin (2008), o conceito tem o perfil alinhado ao Direito Financeiro, em que os fundos são patrimônio de uma pessoa ou entidade com finalidade específica, podendo ser dividido em três espécies: fundos de reserva relacionados às sociedades comerciais, fundos de pensão ligados a empregados de determinada entidade, fundos especiais de gestão, são os que não possuem autonomia jurídica, esses fundos possuem os conceitos na perspectiva da Administração Pública. Segundo o Ministro Bugarin (2008) a referência aos fundos especiais pode ser encontrada no Código de Contabilidade de 1922.

Na concepção de Reis (2004, p.143), o conceito de fundos se direciona ao viés contábil, as maneiras de gestão dos recursos encontram-se nas entidades jurídicas e governamentais; com uma operacionalidade realizada por meio por de Caixa Única do Tesouro e por uma gestão gerencial voltada aos fundos especiais, havendo também uma gestão mista. Na administração pública federal os fundos podem movimentar recursos da CTU, em contas bancárias ou nas duas modalidades. De acordo com o autor, o primeiro fundo especial vem da época do Império (REIS, 2004, p. 34). Cabe ressaltar que, antes da Constituição de 1988, os fundos estavam fora do orçamento público e não existia a Conta Única, assim como a ideia de criação de fundo especial.

Chegar a um arcabouço abrangente acerca dos conceitos de fundos federais é um desafio, por envolver vários aspectos: jurídicos, orçamentários, contábeis, econômicos, financeiros e gerenciais (COSTA, 2011). Um grupo da STN sintetizou as características legais para a aplicação da Lei dos fundos públicos:

- As regras para a instituição e o funcionamento dos fundos devem ser institucionalizadas em lei complementar. (CF/88, art.165, §9º).
- A criação de fundos dependerá de prévia autorização legislativa (CF/88, art.167, IX).

- Impedimento de vinculação de receita por meio de impostos, é vedada a vinculação de receita de impostos aos fundos criados, salvo as exceções enumeradas pela própria Constituição Federal; (CF/88, art.167, IV).
- Programação de dotações inscritos na LOA – a aplicação das receitas que constituem os fundos públicos deve ser inscrita por meio de dotações consignadas na lei orçamentária ou em créditos adicionais; (CF/88, art.165, § 5º e Lei 4320, art.72).
- Receitas especificadas – devem ser constituídos de receitas especificidades, próprias ou por meio de transferências; (Lei 4320, art.71).
- Vinculação à realização a objetivos e serviços específicos - a aplicação das receitas deve vincular-se à realização de programas de trabalho relacionados aos objetivos definidos na criação dos fundos; (Lei 4320, art.71) a competência dos fundos é específica de competência dos Tribunais de Contas. (Lei 4320, art.71 e art.74).
- Integridade do saldo patrimonial executado do exercício – salvo se a lei que o instituiu estabelecer o contrário, o saldo apurado em balanço patrimonial do fundo será transferido para o exercício seguinte, para uso do próprio fundo federal; (Lei 4320, art.73 e LC 101, art.8º, § único) .
- Os recursos dos fundos devem possuir sua própria identificação - na escrituração contábil pública a disponibilidade de caixa deverá constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de maneira individual; (LC 101, art.50, I).
- A contabilidade será realizada de maneira individual, as demonstrações contábeis dos entes devem apresentar-se de maneira isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade sejam da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente; (LC 101 – art.50, III).
- A Lei de RF determinará às regras a serem seguidas LRF - as normas inscritas da LRF obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, abrangendo os fundos a eles pertencentes; (LC 101, art.1º, § 3º, I,b).
- Os fundos não possuem personalidade jurídica, apesar de possuírem natureza jurídica e são vinculados a um órgão da administração direta ou indireta (COSTA, 2011, p. 425-426).

A classificação específica dos fundos é definida seguindo dois códigos existentes na Tabela de Natureza Jurídica da Comissão Nacional de Classificação denominada Concla - IBGE (2022): 120-1, para os fundos públicos, os quais não são dotados de personalidade jurídica, e 324-7 para os fundos privados.

A aplicação da Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, dirigida aos dos fundos federais, segue as mesmas características dadas aos Fundos Públicos (BRASIL 2000a). A Constituição Federal, ao tratar da Responsabilidade Fiscal, faz referência somente a “fundos”, e não a “fundos especiais” como inscrito na Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964).

Cabe ressaltar que a nota do IBGE reconhece que existem distorções nas normativas de classificação e indica que os fundos públicos especiais dotados de personalidade jurídica busquem ser cadastrados no código (112-0), na tabela de natureza jurídica. A classificação desses fundos é característica de autarquia municipal ou de unidade gestora. Os fundos públicos, meramente contábeis foram criados, mas não possuem personalidade jurídica, nem

receita ou patrimônio próprios. Neles, também não há atribuição para ordenar e executar recursos (CNM, 2012).

Alguns Fundos públicos não fazem gestão de recursos, são os denominados de transferência, chamados de “contábeis”, por exemplo, o Fundo Partidário. Outros fundos públicos podem ter a característica de programa de governo, com os recursos lançados na LOA com a inscrição de uma Unidade Orçamentária - UO.

Há uma peculiaridade, abrangendo todos os fundos, sejam públicos ou privados, que contam com a participação da União, em que os recursos seguem o caminho dos recursos saindo da Conta Única, e a execução acontece por meio de empenho, de liquidação ou de pagamento, não sendo obrigatória a aprovação de crédito.

Não se encontra um consenso quanto a classificação no âmbito da literatura. Na perspectiva de Kohama (2009, p. 23), os fundos são divididos por finalidade, como descritos a seguir:

- Fundos especiais de despesas. São os que as receitas se vinculam à realização de objetivos ou serviços, vinculados a vários órgãos ou unidades administrativas; apresentam inexistência de personalidade jurídica.
- Fundos especiais de financiamento ou rotativos, são aqueles em que as receitas se vinculam à execução de programas e empréstimos e financiam entidades públicas ou privadas; sem personalidade jurídica a gestão administrativa geralmente é realizada por uma instituição financeira oficial ou vinculada à administração pública.
- Fundos de natureza contábil, caracterizado pelo recolhimento, movimentação e controle de receitas e sua distribuição, a sua execução é realizada a objetivos ou serviços específicos, obedece a lei criação estabelecida do fundo.

Segundo Sanches (2002, p.37), os fundos podem ser divididos pelo critério de finalidade, e cinco despontam como os mais importantes:

- Fundos pragmáticos: são destinados pela característica de execução de programas especiais de trabalho (semelhantes aos fundos especiais de despesas descritos por Kohama).
- Fundos contábeis: de característica com limitações exclusivas à realização de inversões financeiras, operacionalizado usualmente por meio de instituições financeiras oficiais (similares aos fundos especiais de financiamento descritos por Kohama).
- Fundos de transferências legais: possuem características destinadas a sistematizar as transferências derivadas do compartilhamento de receitas e ao cumprimento de despesas cotizadas por determinações legais (correlatos aos fundos contábeis de Kohama).
- Fundos de garantia: são destinados apenas a propiciar garantias a determinadas operações, definidas em lei, de interesse do país, operando por meio de ativos reais de instituições financeiras oficiais, com base em ativos reais definidos na composição do seu patrimônio.
- Fundos de incentivos fiscais: são os que operam recursos mobilizados em cada exercício, baseados em incentivos fiscais específicos nos retornos das aplicações em exercícios anteriores.

Analisando os conceitos observados no Decreto 93.872/1986, os fundos de natureza contábil e/ou financeira, denominados “contábeis” são classificados por Kohama (2009) como fundos contábeis e na classificação de Sanches (2002) são denominados de fundos de transferência legais. Os fundos precisam de uma melhor definição e transparência, incluindo os conceitos dos fundos financeiros.

Os fundos públicos compreendem: os fundos especiais de natureza contábil e/ou financeira, não dotados de personalidade jurídica, previstos nos artigos 71 a 74 da Lei n.º 4.320, de 17/03/1964, criados no âmbito de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem assim dos Ministérios Públicos e dos Tribunais de Contas (COSTA, p. 13, 2012).

Quanto à origem das fontes são estabelecidas na lei. Essa exigência está no Art. 71 da Lei 4.320 e no art. 172, do Decreto-Lei 200/1967, e tornou-se importante depois da Constituição de 1988, pela necessidade de impedir que os fundos venham a se constituir com receitas de impostos, o que não é permitido. 167, IV da Constituição (BRASIL, 1964; 1967; 2022b). Atualmente, o importante é a fonte, seja ela vinculada ou não, sua relação é com a origem das receitas, que podem ser próprias ou oriundas do Tesouro: Fonte orçamentária ou fonte financeira (código UO 180), além de fontes próprias: fonte primária (código UO 150), ou fonte do tesouro (código UO 100), com código da fonte vinculada à maior parte do fundo. Os fundos, que aparecem com a especificação de Unidade Orçamentária (UO), são denominados “fundos programáticos”.

Pode-se dizer que a literatura aponta a realização de estudos na legislação e procuraram uma proposta de taxonomia para resolver a falta de compreensão existente nos conceitos dos fundos. A LOA, também apresenta certa ambiguidade entre o uso das denominações “fundos” e “programas” como instrumentos do Orçamento Público. Há uma expectativa de que a Nova Lei de Finanças Públicas procure um melhor entendimento aos conceitos de Fundos, de Fonte e Fundos Especiais, para que a LOA apresente uma uniformização de maneira mais transparente (COSTA, 2011).

Existem alguns fundos que podem ser substituídos por ações ou programas dentro da LOA. Eles possuem a garantia de recursos por meio de Fonte Orçamentária, seja de forma discricionária ou vinculada; dessa maneira, a garantia dos recursos fica assegurada. Um programa, ação ou atividade do Orçamento pode vincular os recursos sem usar necessariamente um fundo. Segundo técnicos da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), a vinculação era usada antes da Constituição de 1988, em decorrência do fundo não se encontrar inscrito no orçamento.

Na questão burocrática e na gestão dos Fundos Federais, espera-se uma interação entre a Secretaria do Tesouro Federal (STN), a (SOF) e os agentes operadores ou gestores dos fundos, na busca de uma operacionalização gerencial com controle, mas sem excessos burocráticos.

O Fundo Especial de Natureza Contábil e Financeira é característica do FNDCT, instituído pela Lei 177/2021 (BRASIL, 2021b). A denominação “especial” não é conclusiva na denominação de fundos públicos. A referência é ser inscrito na LOA, art. 165, §5º e não ser estruturado por meio de vinculação de receitas de impostos, conforme a Constituição Federal de 1988. (BRASIL 1988).

Em relação à normatização, o conceito é acolhido pela Lei 4.320/1964 (NUNES, 2014), art. 71 ao 74. A Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, tratou os fundos especiais de maneira genérica e que devem ser geridos nos moldes das administrações direta e indireta, sendo sua execução realizada pela Caixa do Tesouro (BRASIL, 2000a). Podem transpor o saldo ao exercício seguinte, o denominado *superávit financeiro*²² (REIS, 2008), acumulando os recursos que não foram utilizados. A natureza de fundo especial segundo Sanches (2002), visava maior flexibilidade, como maneira de tornar o fundo menos burocrático.

Em linhas gerais, os fundos especiais foram pensados para flexibilizar o aparato da administração pública com uma gestão descentralizada, entretanto, de acordo com Reis (2004), surgiram as receitas vinculadas, entendidas como um freio à incerteza financeira, e garantia de que os recursos fossem usados para os objetivos propostos na criação do fundo.

Os desdobramentos do Decreto-Lei nº 200/1967, não chegaram a fundamentá-lo em sua totalidade (BRASIL, 1967) ocorrendo somente por meio do Decreto nº 93.872/1986, art. 71, §1º§2º, que o desdobrou em duas categorias: a contábil e a financeira (BRASIL, 1986).

A definição desse desdobramento contábil e financeiro foi uma nomenclatura incomum, mesmo entre a gestão orçamentária (SANCHES, 2002; COSTA, 2012). Verifica-se também que ambas as modalidades utilizam o saque contra os recursos de caixa do Tesouro Nacional (NUNES, 2014), ou seja, os recursos saem do mesmo conjunto de receitas.

Os Fundos Especiais Contábeis são uma extensão da Conta Única do Tesouro (CTU), realizando empenho, liquidação e pagamento no âmbito do orçamento público (COSTA, 2011) e uma Unidade Orçamentária, direcionada à execução de um programa de governo. Nessa característica, a transferência dos saldos ou o acúmulo do *superávit financeiro* (REIS, 2008), é realizado por créditos adicionais, dependendo de autorização do legislativo (BRASIL, 2022b).

²² “Entende-se por *superávit financeiro* a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas” (Brasil, 1964, art. 43, § 2o).

Os Fundos Financeiros não se classificam como extensão de CTU, como os anteriores, a alocação dos recursos é feita em um estabelecimento oficial de crédito, (NUNES, 2014), denominados como fundos rotativos (SELLA; ARRUDA, 1996; SANCHES, 2002), em que os desembolsos retornam à carteira de crédito pelo pagamento de juros (possibilidade de subsídio) e do principal. Embora a gestão operacional seja executada em estabelecimento oficial de crédito, sua relação é com a administração direta. Ressalta-se que suas características são próximas às práticas bancárias, com análise de risco de crédito e garantias “do credor” em decorrência do risco de crédito pelo agente financeiro, diferente das práticas do Orçamento Público. (BASSI, 2019).

Os Fundos especiais recebem informações do SIAFI/STN, o mecanismo de financiar políticas públicas apresenta fragilidade, e desconstruiu-se na atualidade, a ideia de vinculação de receitas por meio de fundos especiais como garantia de recursos às finalidades perseguidas. Tendo em vista que os fundos são expostos a uma variedade de intervenções fiscais, que se desdobram em baixa execução orçamentária, a realização de uma baixa execução gera uma fragilidade no mecanismo de financiamento dos fundos.

O FNDCT é um fundo que financia políticas públicas, e esse financiamento poderá ter um entendimento de cumprimento de uma obrigação legal, assim pode ser classificado como despesa identificada à execução orçamentária. O FNDCT passou a ser um fundo especial orçamentário e financeiro, mas a classificação dos fundos públicos constitui-se em um universo confuso e com atipicidades (BASSI, 2019). O risco com relação à execução deve ser examinado, em especial frente à Emenda Constitucional nº 109/2021. Uma consulta à Advocacia Geral da União (AGU) e à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) poderá ser necessária para resolver a questão da nova característica de Fundo especial contábil financeiro, tendo em vista a dificuldade no entendimento de que seja um fundo especial, contábil e financeiro.

3.6.2 A LC 177/2021 E AS MUDANÇAS NA ESTRUTURA DO FNDCT.

Desde 2013, vinha ocorrendo o esvaziamento das instâncias decisórias do FNDCT, com a drástica redução dos números de reuniões, em decorrência do contingenciamento, embora os Fundos Setoriais tenham outras atribuições e demandas a realizar de interesse para os setores que representam, como por exemplo, a aprovação dos relatórios sintéticos de cada Fundo Setorial e a atualização dos documentos de diretriz estratégica, aprovados em 2013 e que necessitam de revisão.

A Lei 177/2021, foi um marco importante para tirar o FNDCT da crise, as discussões de descontingenciamento dos recursos tiveram início com essa Lei, constando vetos presidenciais que foram derrubados, quando da aprovação total da lei no dia 17 de março de 2021 (BRASIL, 2021b).

O FNDCT com o benefício da Lei 177/2021 irá dispor de seus recursos não contingenciados, mas só descontingenciar não é suficiente, a estrutura de governança e gestão deve estar desenhada para abrigar as mudanças trazidas pela nova lei. Além de revisar outros problemas que integram a Lei nº 11.540/2007, que deverão ser sanados, como o do art.14 que regulamenta as ações transversais, que necessita de maior transparência com relação ao aporte realizado por cada Fundo Setorial, segundo a Lei de criação de cada um dos fundos. (BRASIL, 2007a; 2021b). A prioridade de criação dessa ação se baseava nas prioridades da Política Industrial e Tecnológica Nacional (PITCE), com ações que visavam aumentar o grau de inovação da indústria, particularmente por meio do aumento das atividades de Pesquisa e Desenvolvimento.

O FNDCT ao longo dos anos gradativamente mudou o perfil dos investimentos dos Fundos Setoriais a desvinculação de ações dos setores específicos (ações verticais), e os Comitês Gestores foram perdendo representatividade enfraquecendo a governança dos fundos²³. A falta de reuniões e o contingenciamento contribuíram para agravar o afastamento dos Comitês Gestores que necessitam ter a participação ativa para fortalecer a governança do FNDCT. As ações transversais e as Organizações Sociais, apresentam desvinculação de recursos e substituição de fontes de recursos, constatação evidenciada na avaliação do FNDCT pela CCT do Senado.

As Organizações Sociais, se abrigaram no FNDCT a partir de 2012, permanecendo até 2015, quando os órgãos de controle questionaram a legalidade por meio do Acórdão 500/2015. Atualmente a ação transversal carece de um documento de diretrizes estratégicas, como possuem os demais Fundos Setoriais, e tanto as OS e as ações transversais necessitam de avaliações de resultados para a verificação do retorno econômico e social destas modalidades de ações apoiadas pelo Fundo. A priorização na alocação de recursos é essencial na implementação das ações do FNDCT, que compõem o Plano Anual de Investimento.

Cabe destacar que as diretrizes do FNDCT e dos Fundos Setoriais deverão estar atualizadas para que as aplicações sejam dirigidas aos objetivos do Fundo, entretanto o FNDCT

²³ A partir da Portaria MCT nº 151/2004, e a regulamentação da Legislação com a Lei nº 11.540/2007, a estrutura decisória do FNDCT foi modificada, com a introdução das ações transversais, e a criação do Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais.

ainda não elaborou suas próprias diretrizes, conforme deliberação do Acórdão do TCU - Plenário nº 3440/2013 (BRASIL, 2013c).

A formulação do Plano Anual de Investimento,²⁴ é uma das atribuições do Conselho Diretor, com a liberação dos recursos, provenientes da promulgação da LC 177/2021 (BRASIL, 2021b), a formulação do PAI deve ser realizada com base nas prioridades e diretrizes do FNDCT. Entre os documentos novos da Portaria 7.252/2019 do FNDCT, consta a criação da Carta Proposta de linha de CTI. Esse documento contém os parâmetros técnicos, administrativos e orçamentários das demandas propostas de ações apoiadas pelos Fundos Setoriais e FNDCT, que podem ser apresentados por presidentes dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais, Conselheiros do FNDCT, Presidentes das Agências de Fomento e Secretários das Secretarias Técnicas do MCTI (BRASIL, 2019e).

A Carta Proposta de Linha de CTI está alinhada à Estratégia Nacional de CT&I (ENCTI), Plano Plurianual (PPA), aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e aos indicadores do Modelo de Avaliação Global (MAG). Não há menção ao referencial estratégico em longo prazo que norteie as decisões de investimento. O relatório da CGU de 2016 (201700902) indicou esse fato (BRASIL, 2016a).

A Secretaria Executiva do MCTI e do FNDCT (Finep), estruturam e modelam a proposta do PAI, tendo em vista as considerações a outros instrumentos como as dos parâmetros máximos na equalização, a participação do capital à subvenção e a constituição de reserva técnica, definidos pelo Ministro do MCTI. Após a aprovação, as cartas de CT&I, são transformadas em Termo de Referência²⁵ e encaminhados às agências de fomento para implementação.

Deve-se observar que a Portaria nº 7.252/2019, apresenta nos macroprocessos uma atuação ativa do MCTI, por meio do Comitê de Coordenação do Fundos. A FINEP tem atuação em todos os Comitês Gestores dos FS. A atenção com a governança e gestão do FNDCT frente a LC 177/2021, estão na aplicação e controle dos recursos nas modalidades não reembolsável

²⁴ Segundo a Portaria nº 7.252/2019, “considera-se plano de investimento o documento que sistematiza as diretrizes globais, prioridades e metas, para a alocação de recursos reembolsáveis e não reembolsáveis, e integra todas as ações apresentadas por meio de Cartas-Propostas, pelos Comitês de Coordenação e agências de fomento”. Os planos, desta maneira, são os principais instrumentos de planejamento da alocação de recursos do Fundo (BRASIL, 2019).

²⁵ Termo de Referência (TR) é um documento que contém os parâmetros para o desenho da convocação de instituições de pesquisas científicas ou tecnológicas, empresas ou pesquisadores para a produção de pesquisas, projetos ou atividades inovativas, a serem apoiados mediante a aplicação de recursos de uma determinada ação. Os parâmetros se desdobram em objetivos, justificativas, público-alvo, descrição do projeto ou atividade, e resultados esperados”.

e reembolsável, no crédito subsidiado à inovação, no financiamento e na participação de risco para empresas com relação à subvenção (BRASIL, 2019e; 2021b).

Ainda na modalidade reembolsável, a atenção recai na aplicação da Taxa de Juros (TJLP), como indexador, com relação ao controle, a questão da regulamentação e amortização, acrescentando as demais condições financeiras, constituição de provisão para fazer face aos créditos de liquidação duvidosa, de acordo com os critérios definidos pelo regulamento e como sugestão para que atração do investimento privado a aplicação de um seguro de garantia de crédito. A subvenção obedecerá ao art. 19 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, com base na Política Nacional de CT & I (BRASIL, 2004a).

Um ponto a ser revisto com relação a governança é a relação do FNDCT e da Finep, que tem atribuição de Secretaria Executiva e Agência de fomento, às atribuições que devem estar delineadas com as atribuições de governança transparentes para o FNDCT. Com a liberação dos recursos do fundo, a execução exigirá um esforço grande das agências de fomento da Finep e do CNPq.

Como se pode observar, as fragilidades na governança e na estrutura do FNDCT, desdobram-se em vários pontos a serem identificados e analisados para além da LC 177/2021, sendo uma questão de extrema importância frente à magnitude que representa o FNDCT para a CT & I no país (BRASIL, 2021b).

3.6.3 A LC 177 E OS EFEITOS DO SUPERÁVIT FINANCEIRO FRENTE À EC 109

O Referencial de Avaliação de Governança em Políticas Públicas, elaborado pelo TCU, tem seu uso na institucionalização, transparência, coordenação, capacidade operacional, plano e objetivos, gestão de risco. Com base neste Referencial identificou-se as fragilidades relevantes nos conceitos dados pela LC 177/2021, para a mudança do art. 1º da Lei nº 11.540/2007, na natureza do Fundo, passando de contábil para “especial, contábil e financeiro” (BRASIL, 2007a; 2021b). Esta alteração da característica do FNDCT para um fundo especial contábil, além de descontingenciar, prevê o uso dos recursos não utilizados em um ano, a serem revertidos para utilização no ano seguinte.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é o órgão responsável pela inscrição e classificação do Fundo na Tabela Concla. Entretanto reconhece que há distorções na tabela de classificação (IBGE, 2022). A Receita Federal, órgão competente e responsável pela inscrição do CNPJ, esclarece que o fato de estarem cadastrados com CNPJ, não transforma

os fundos em pessoa jurídica nem lhes confere personalidade jurídica. A personalidade jurídica é prevista no dispositivo legal de criação do fundo. Um fundo especial não constitui uma entidade jurídica ou órgão orçamentário, embora possua uma unidade orçamentária. As leis de meios direcionam a gestão financeira dos recursos vinculados a finalidades com determinações legais, cujos atos de execução de receitas e despesas devem ser detalhados no sistema do órgão a que se vincula. Um fundo que não possui personalidade jurídica própria não se constitui um ente da administração direta ou indireta (autarquias, sociedades de economia mista, fundações). Assim, no âmbito da Constituição Federal de 1988, os fundos de qualquer natureza só poderão ser criados por meio de lei legislativa.

Uma das peculiaridades que abrange todos os fundos, sejam públicos ou privados, é que contam com a participação de recursos da União, com os recursos saindo da Conta Única do Tesouro. Analisando os conceitos no referencial e na literatura de cada Fundo Público separadamente, observa-se que a gestão operacional é diferente para cada um.

A Constituição de 1988 refere-se a fundos de maneira genérica, mas como referência precisam estar escritos na LOA. Conclui-se que existe uma fragmentação nos diferentes conceitos que integram a definição de "especial, contábil e financeiro" (BRASIL, 2022b). Dessa forma a expectativa encontra-se na Nova Lei das Finanças Públicas que será revista no Congresso.

A LC 177/2021, irá propiciar que o FNDCT direcione seus aportes e, fonte livre do contingenciamento, será possível avançar no planejamento em longo prazo, com a implementação dos recursos em ações, em programas e em atividades que promovam o desenvolvimento científico tecnológico, em sinergia com as Políticas de CT&I vigentes e as Políticas de inovação, mas as fragilidades que permeiam a governança e gestão do FNDCT podem ser ainda um problema para a estrutura do fundo na nova LC 177/2021 (BRASIL, 2021b).

A aprovação da Emenda Constitucional 109/2021, alterou Ato das Disposições Transitórias e instituiu regras transitórias sobre redução de benefícios tributários e sobre desvinculação parcial do *superávit financeiro*. Com a EC 109/2021, todos os fundos públicos (não apenas os federais) poderão ter seus saldos ao final do exercício desviados para o pagamento da dívida pública até 2023. Assim, a mudança do FNDCT pela LC 177/2021, em fundo especial contábil, poderá não ter sustentabilidade em preservar o *superávit financeiro*.

O ponto em observação com relação à emenda é a *desvinculação de superávit financeiro* de fundos, que pode ser definido como o recurso vinculado a uma despesa específica

- em geral ligadas a fundos como por exemplo o fundo telecomunicações, e que não foi utilizada no exercício anterior. Assim, o texto desta Emenda Constitucional, requer atenção por parte do FNDCT e necessita de monitoramento e de acompanhamento das decisões gerais no que se refere às metas de resultado primário ou nominal ao *superávit* primário e ao *superávit financeiro* (RAUEN; KOELLER, 2021).

A Emenda Constitucional 109/2021, trata de medidas direcionadas a usar recursos do *superávit financeiro* (art.5 da EC 109) e a desvinculação em caso de calamidade para quitar a dívida pública ou quitar despesas de combate à calamidade pública de âmbito nacional – o que trata (art. 167 B a art. 167 G inseridos na Constituição Federal). Na hipótese do *superávit financeiro* ser utilizado, os recursos podem ser usados para além do pagamento da dívida pública, e financiar novas despesas, assim ampliar o déficit primário financiada via dívida pública. O que ocorre é que essa medida da Emenda Constitucional se apresenta como uma medida de flexibilidade para a alocação de fontes de recursos na gestão do orçamento por meio do *superávit financeiro*.

Ainda sobre o *superávit financeiro*, ressaltando que é uma despesa específica em geral ligada a fundos e em geral não é gasto em decorrência de contingenciamento, tendo em vista a necessidade de atingir o resultado de uma meta primária, assim parte das despesas previstas no orçamento não são realizadas, incluindo as despesas que têm seus recursos vinculados. Não é um dinheiro que o Tesouro amplie seus gastos. Ao entrar na contabilidade do Tesouro, foi contabilizado como receita contribuído para aumentar ou diminuir o *superávit primário*.

Caso o dinheiro seja desvinculado do fundo e gasto em despesa primária, sem uso de pagamento da dívida, ele representará um aumento no déficit primário e não um dinheiro a ser gasto. No momento que o Tesouro usa o os recursos do *superávit primário* para pagar a dívida ele aumenta o dinheiro em reserva bancária circulando na economia, isso reduz a taxa de juro a curto prazo. A liquidez no mercado força o Banco Central a tirar a liquidez do mercado. Assim, o efeito da redução do passivo é reduzir a responsabilidade do Tesouro e aumentar o passivo de responsabilidade do Banco Central.

O efeito fiscal do uso do *superávit primário* é oferecer maior folga à administração da dívida do Tesouro com um caixa maior à disposição. A autorização da EC é até 2023 e está aplicável para estados e municípios. O saldo desvinculado em janeiro de 2021 representava R \$170 bilhões, a dívida pública estava em R \$806 bilhões, assim a desvinculação representa um reforço de 20% de manobra para a gestão do passivo mobiliário.

O Art. 167 – F da Constituição Federal (no âmbito do art.167 B) no inciso II, indica que o superávit primário apurado em 31 de dezembro do ano anterior ao reconhecimento pode ser destinado à cobertura de combate à calamidade pública de âmbito nacional e ao pagamento da dívida pública.

Cabe lembrar que a legislação só permite que o dinheiro do superávit financeiro seja gasto na despesa onde se encontra vinculado. O dinheiro fica parado na conta da União, caso o dinheiro passe para a conta do Tesouro para pagamento da dívida, a operação cancelaria o ativo (dinheiro parado na conta), para o passivo (dívida pública). A EC 109/2021, está permitindo o pagamento de despesas novas, essa medida causa uma diminuição do ativo para fazer despesa adicional e não para quitar o passivo. No art. 5, a autorização é estabelecida por dois anos (até 2023) onde pode ser usado todo o *superávit financeiro* para quitar a dívida. A regra estipula algumas exceções a desvinculação de *superávit financeiro para valores vinculados* a fins específicos, como os recursos para projetos específicos. Não se apresenta claro se os recursos FNDCT estariam livres. O FNDCT é um fundo especial contábil e financeiro. Como especial com base na Lei 4.320 o art. 71, indica como regra, a apropriação pelo fundo dos saldos existentes ao final do exercício. Assim a EC 109/2021 é perniciososa para o FNDCT, caso desvincule o superávit financeiro, e pôr o FNDCT é também um fundo financeiro, pelo empréstimo dos recursos à Finep, assim o efeito fiscal da desvinculação do superávit primário e a questão da taxa de juro, é uma hipótese que venha a influenciar também é causar impacto no FNDCT. (MENDES,2021)

O art. 5, descreve que ao final do segundo ano do exercício financeiro subsequente à data de promulgação da Emenda, o *superávit financeiro* das fontes dos recursos dos fundos públicos poderá ser destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente. Como descrito no § I, caso o ente não venha a ter dívida pública a amortizar, o superávit financeiro das fontes dos recursos públicos do Poder Executivo será de livre aplicação.

O parágrafo 2º § da Emenda Constitucional 109/2021, menciona que a normativa não se aplica para os fundos de fomento regionais, operados por instituição financeira de caráter regional e aos fundos que estivessem amparados no inciso IV do art. 167 da Constituição. Ocorre que essa iniciativa da EC 109/2021 oferece flexibilidade de caixa para o Tesouro no pagamento da dívida e o art. 167-F, em caso de calamidade pública, também seja usado para pagar novas despesas e se use o superávit financeiro dos fundos que não estão vinculados à aplicação desta Emenda.

Outros dispositivos foram introduzidos na Constituição como desdobramentos da EC 109/2021. Embora apontem rumo correto, podem não ter efeitos práticos, mas são importantes para o FNDCT na questão da avaliação e na governança e gestão.

O primeiro normativo diz respeito à obrigação de promover avaliação das políticas públicas, assim como a presença desse princípio no texto da Emenda, impulsionar e reforçar a importância da avaliação. Outros normativos estão relacionados com regras fiscais constitucionais como o de teto de gasto e indicadores para sua apuração, o que será realizado por meio de Lei Complementar.

Ainda com relação a Emenda Constitucional 109/2021, a inserção do art. 165 da Constituição Federal, o §4º, inciso II, cita regras para avaliação periódica obrigatória dos impactos econômicos-sociais dos incentivos ou benefícios que trata o Inciso, onde critérios de metas e desempenho e procedimentos serão aplicados para concessão de alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas no qual decorra diminuição de receitas ou aumento de despesa.

3.7 CONCLUSÕES PARCIAIS SOBRE OS IMPACTOS DA LC 177/2021 NO FNDCT E FS

As conclusões parciais apresentam necessidade premente de posicionar o FNDCT dentro da operacionalidade de gestão e governança na nova Lei. Dado que pela interpretação e pelas conclusões parciais, a LC177/2021 conseguiu o intento de descontingenciar os recursos do fundo, entretanto partindo-se das inferências, tem-se o entendimento que as fragilidades são transversais a toda a estrutura do FNDCT, assim que o conceito de Fundo especial contábil e financeiro deve ser mais transparente. A Promulgação da Emenda 109/2021 frente a lei/177/2021 necessita de uma análise mais detalhada e acompanhamento como indicado em nota do IPEA por (RAUEN; KOELLER, 2021).

Com base na legislação e normas gerais para o direito financeiro, entre outros normativos do FNDCT e dos Fundos Setoriais, concluiu-se parcialmente que é necessário maior entendimento da Lei nº 177/2021 para acomodar totalmente a Lei nº 11.540/2007 e rever pontos importantes em separado com as leis dos Fundos Setoriais relacionados à vinculação de receitas e no conceito de “fundo especial contábil e financeiro” que se encontra fragmentado e operacionalmente pode dificultar a execução das ações do FNDCT. (BRASIL, 2007a; 2021b).

A nova categorização do fundo, precisa de uma definição mais consistente embasada especialmente em dois normativos: a Lei 4.320/1964 e o Decreto nº 93.872/1986 que cria a Secretaria do Tesouro Nacional. Com base na análise realizada até o momento, a conclusão parcial permitiu identificar fragilidades na característica do conceito de fundo especial, e também não há um consenso na literatura para classificação dos fundos contábil e financeiro.

O FNDCT é um fundo especial contábil e financeiro. Evidencia-se que especial com base na Lei 4.320 o art. 71, indica como regra, a apropriação pelo fundo dos saldos existentes ao final do exercício. Assim, a EC 109/2021 não beneficia o FNDCT, caso desvincule o superávit financeiro.

O FNDCT é também um fundo financeiro, nos instrumentos das ações reembolsáveis pelo empréstimo dos recursos à Finep, conclui-se parcialmente que o efeito fiscal promovido pela EC 109/2021 da desvinculação do superávit primário, na questão da taxa de juros de mercado, poderá influenciar nas operações reembolsáveis e na equalização.

O entendimento seguindo as etapas conceituais do Referencial de Avaliação em Políticas Públicas, com o mapeamento mais detalhado aos exames dos fatos expostos pelas Avaliações do FNDCT, em especial a avaliação da CCT do Senado, interferisse que a LC/177/2021 não alterou a Lei nº 11.540 no que trata da governança, a formação do Conselho Diretor e suas atribuições e não alterou a posição do processo decisório relacionado com os Comitês Gestores dos Fundos Setoriais (BRASIL, 2021b).

Uma das análises com base no planejamento do Conselho Diretor, é que os investimentos passam pelos critérios de conformidade com as Políticas vigente de CT&I do MCTI, ainda que pese a gestão participativa, o CD é a instância máxima para a aprovação da aplicação dos recursos destinados ao FNDCT. Cabe ressaltar que os Comitês Gestores não possuem representatividade no processo de governança do FNDCT, e que poderiam ser integrados com a reformulação da Lei 11.540/2007, para que a governança do FNDCT fosse mais fortalecida.

A gestão e operacionalidade são desdobramentos ligados à governança, existem deliberações pendentes reunidas no acórdão do TCU Plenário 3440/2013, relacionadas às avaliações e diretrizes do fundo, que interferem no desempenho dos objetivos do FNDCT, por não se saber dos resultados de impacto dos projetos apoiados (BRASIL, 2013c).

Porém, como boa prática, a aprovação do Modelo de Avaliação Global (MAG) das ações do FNDCT, por parte do Conselho Diretor é um fator positivo. Nesses 52 anos de existência, observa-se que o FNDCT tem sofrido contingenciamento, mudanças na governança,

mas tem apoiado uma carteira de projetos significativa, assim para se beneficiar do descontingenciamento propiciado pela LC177/2021 terá que ajustar e sanar as fragilidades de governança e gestão detectadas em 2004 e que continuam presentes.

4 ANÁLISE DAS PRINCIPAIS AVALIAÇÕES DO FNDCT

Este capítulo apresenta um mapeamento das fragilidades do FNDCT levantado nas avaliações realizadas no Fundo, considerando os componentes da avaliação do Referencial de Políticas Públicas do TCU.

A avaliação é um instrumento importante para melhoria do gasto público, qualidade da gestão e controle efetivo da ação do Estado; a avaliação permite uma visão geral da política pública, indicando as fragilidades e auxiliando em recomendações, correções e formulação de programas (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

O Referencial de Análise em Políticas Públicas, (BRASIL, 2014d, p. 61) indica que a política pública deve monitorar e acompanhar as ações, para aferir resultados e utilizá-los para o aperfeiçoamento da política pública. O monitoramento é um processo que envolve indicadores sobre os insumos, produtos, atividades importantes para efetivação e implantação de política. Como boa prática é importante ter uma base de dados disponível, com dados confiáveis e relevantes para elaboração de Relatórios. (ANA0, 2006)²⁶.

A Finep, na qualidade de Secretaria Executiva do FNDCT, tem entre suas atribuições e competências, a responsabilidade de realizar avaliação anual de resultados aplicados, dos projetos/programas financiados com recursos do FNDCT e disponibiliza informações para realização de avaliações periódicas de impacto das políticas empreendidas. Uma das fragilidades identificadas com relação às avaliações realizadas pela Finep é a avaliação de resultados mais completa envolvendo as ações apoiadas pelo setor empresarial (crédito, subvenção e investimento), como também as ICTs não reembolsáveis.

O Acórdão 2000/2012 apontou faltas nas informações de projetos apoiados nas avaliações, com relação aos resultados voltados à lucratividade das empresas, a geração de empregos, a obtenção de patentes e o retorno social. (BRASIL, 2012e).

A Resolução do CD nº 4, de 02 de dezembro de 2015, institucionalizou o Modelo de Avaliação Global – (MAG) composto por indicadores de resultados e de impacto do Fundo, a iniciativa constitui um passo importante para a orientação do CD, na elaboração do Plano Anual de Investimento e alocação dos recursos do FNDCT (BRASIL, 2015d).

²⁶ Boa Prática é considerado no componente de Planos e Objetivos.

O processo de criação do MAG nasceu de determinação do TCU, que solicitou dos agentes operadores do FNDCT um processo sistemático de avaliação de resultados e impacto do Fundo, deliberado por meio do acórdão 3.440/2013 (BRASIL, 2013c).

O MAG ainda não se encontra implementado definitivamente, as avaliações *ex-ante* de mérito e de alinhamento são as metodologias utilizadas para os instrumentos executados por chamada pública, editais, encomendas e cartas convite.

Pode-se dizer que o FNDCT não dispõe de um mecanismo completo e sistemático para uma avaliação de resultados, devido à complexidade de vários instrumentos e agentes que integram e operam os recursos do Fundo. Afirmção confirmada pela CCT do Senado: “[...] O FNDCT não realiza, de forma sistemática a avaliação de resultados dos projetos financiados” (BRASIL, 2016h).

No histórico de avaliações realizadas destacam-se os relatórios de resultados elaborados pela Finep a partir de 2007 e vigentes atualmente. Os relatórios de avaliação do Programa de Subvenção em 2010, como a base nos projetos contratados por meio de editais em 2006 e 2007.

Destacam-se também, os relatórios sintéticos de resultados dos 15 Fundos Setoriais, realizados pela Coordenação Geral de Governança de Fundos (CGGF), que não apresentam análises avaliativas o objetivo é apresentar o acompanhamento das ações implementadas pelas agências de fomentos Finep e CNPq, aos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais.

A Avaliação de Aderência dos FS, realizada pelo CGEE em 2005, na classificação dos projetos em áreas temáticas prioritárias a partir dos documentos básicos de cada FS, cujo resultado demonstrou um índice de aderência temática na média de 88,29%.

A Pesquisa Amostral, realizada pela Assessoria de Coordenação dos Fundos Setoriais (ASCOF), onde foi avaliada uma amostra de 9.462 projetos, da carteira dos 17 mil da carteira do FNDCT, realizados em 2010/2011. Como resultado, o acórdão 3440/2013 recomendou a criação de um portal único de dados com informações que alimentem uma base de dados para subsidiar informações às avaliações (BRASIL, 2013c).

Outra avaliação de destaque foi a do IPEA em conjunto com o CEDEPLAR/UFMG, o trabalho buscou a definição de uma metodologia de avaliação de impacto, da aplicação dos recursos dos FS, e sob a visão do setor empresarial. Os resultados foram apresentados aos CG por ocasião das reuniões ordinárias dos Fundos Setoriais, uma iniciativa positiva para apresentar aos membros dos Comitês Gestores o panorama das ações apoiadas pelos fundos avaliados.

Entre as avaliações realizadas a do CEDEPLAR/IPEA mostrou-se a mais abrangente, esse estudo incluiu os incentivos previstos na Lei do Bem e na Lei de Informática, mas não incluiu estudos para empréstimos, equalização e aporte para incentivar o capital.

A avaliação realizada na Subvenção Econômica apontou fragilidades no procedimento, pelo fato de os projetos analisados não terem sido executados por especialistas visando um modelo de negócio, para essa modalidade avaliada. As avaliações foram realizadas por técnicos da Finep, executadas por acadêmicos que avaliaram os projetos pelo viés tecnológico, os técnicos do governo analisam pelo ponto de vista das políticas públicas em áreas estratégicas. Dessa forma, a análise da Subvenção Econômica mostrou-se superficial pela falta de um estudo de comercialização e marketing.

Em 2019, a CGU realizou uma auditoria de avaliação da situação da Finep enquanto Secretaria Executiva, como operadora exclusiva da cadeira de empréstimos do FNDCT. Foram identificadas fragilidades em relação ao modelo de empréstimo concedido pelo FNDCT à Finep em pontos relacionados à utilização da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) como indexador na remuneração do empréstimo concedido, tendo em vista que outros fundos públicos mudaram de indexador de taxa.

A avaliação indicou a ausência de regulamentação em dois aspectos, o primeiro, em relação aos rendimentos da aplicação da Finep, dos primeiros trinta dias do recurso não emprestado às empresas demandantes, o segundo, em relação aos retornos da amortização antecipada dos empréstimos concedidos às empresas (BRASIL, 2019c). Constatou-se que os empréstimos beneficiam mais as empresas de grande porte, cuja realização de inovação desenvolvida se enquadra na modalidade em de média a alta.

A avaliação também observou a modalidade de empréstimo voltado à equalização e indicou a pertinência de parâmetros a serem adotados para esse tipo de empréstimo.

A avaliação foi direcionada às operações reembolsáveis com foco no financiamento, destacando que essa modalidade de financiamento recebe apoio de R \$1 bilhão anual do FNDCT. Entre 2012 e 2018, foram R \$6,8 bilhões, para empresas tomadoras de empréstimos.

Segundo o Relatório da CGU nº 201900564, a arrecadação do FNDCT foi crescente entre 2008 e 2014, e caiu em 2015 e 2016, devido à EC 93/2016, que aumentou o percentual da DRU, de 20% para 30%, retomando depois o crescimento²⁷, atingindo arrecadação em 2018 da

²⁷ Desvinculação de Receitas da União (DRU) é um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. A principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais, que respondem a cerca de 90% do montante desvinculado.
Fonte: Agência Senado.

ordem de R\$6,5 bilhões. Esse tipo de apoio se manteve em crescimento, diferente da modalidade não reembolsável, que apresentou queda nos aportes em novos projetos. Entretanto, é preciso esclarecer que os recursos dos empréstimos do FNDCT à Finep, é um contrato direto, onde o FNDCT recebe o retorno, mas o empréstimo representa uma dívida para a Finep.

Ainda com relação aos empréstimos, (de 2014 a 2018) o FNDCT desembolsou aproximadamente 80% dos seus recursos para essa modalidade de ação (de 2014 a 2018). Assim, a questão dos empréstimos deve ser revista frente à LC 177/2021. Considerando que a nova lei 177/2021, estabeleceu o aporte de até 50 % para os empréstimos concedidos à Finep com recursos do FNDCT.

Cabe destacar que a avaliação é importante para a priorização das ações fomentadas com recursos do FNDCT. Haja vista que foi incluída na nova Emenda Constitucional 109/2021. Segundo a pesquisadora Fernanda de Negri (2017), um estudo realizado pelo Ipea indicou a existência de pulverizações de ações no FNDCT, com efeito negativo, nas políticas de apoio à inovação, por outro lado o governo brasileiro fomenta projetos isolados, sem interligação uns com os outros, perdendo assim, o sentido estratégico em termos de política de CT&I.

A pesquisadora apontou ainda falhas nos editais fomentados pelos FS, pois esses instrumentos apresentam objetivos vagos para fomentar a pesquisa científica em diversas áreas do conhecimento, e os resultados não são aproveitados pelo poder público, nem pela sociedade (BRASIL, 2019 g).

Ressalta-se mais uma vez a necessidade de o FNDCT implementar suas próprias diretrizes de maneira mais aprimorada e realizar avaliações de impacto para certificar-se da situação das ações apoiadas.

Destaca-se a importância da avaliação realizada pelo Congresso em 2016, cujas recomendações e ajustes, indicam uma melhor modelagem na governança e gestão do FNDCT, notadamente pelas fragilidades expostas pelas auditorias, que causam riscos no funcionamento do Fundo frente à LC 177/2021. (BRASIL, 2021b). No caso do FNDCT, algumas mudanças só podem ser modificadas por lei que cabe ao Congresso realizar.

O Acórdão nº1.237/2019 - TCU Plenário, destacou a necessidade de uma participação mais ativa do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT), criado pela Lei nº 9.257/1996 e reativado pelo Decreto nº 8.898/2016, órgão superior de assessoramento ao Presidente da República, para formulação de políticas de Ciência e Tecnologia, que presta assessoramento ao

FNDCT (BRASIL, 1996; 2016b; 2019 g). Para que ocorra maior efetividade no aprimoramento das políticas, o CCT deve ter um caráter deliberativo.

O FNDCT alinha suas diretrizes à ENCTI (2016-2022), substituta do Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação 2007-2010 (PACTI). O Acórdão TCU nº 1.237/2019 indicou que a ENCTI precisa ser voltada para uma visão de longo prazo. Como a vigência da atual Estratégia finda em 2022 (BRASIL, 2019 g) a expectativa é que a próxima Estratégia corrija essa deficiência. Os recursos do FNDCT precisam de uma execução eficiente frente a LC 177/2021, sendo necessária uma sinergia e a inclusão das suas diretrizes na nova ENCTI.

O FNDCT também ancora suas diretrizes na Portaria nº 1.222, de 19 de março de 2020 (alterada pela Portaria nº 1.329, de 27/03/2020), que dispõe sobre as prioridades no âmbito do MCTI. É preciso ampliar as prioridades para a Estratégia Nacional de Inovação (2020 e 2023), no subsídio de políticas de PD & I e aos planos de ação que poderão subsidiar a elaboração de diretrizes próprias para o planejamento e alinhamento das prioridades do FNDCT (BRASIL, 2020e; 2020f).

A coordenação e integração ampla das políticas de CT & I e dos atores do SNCTI, foi indicada pelo acórdão nº 1.237/2019 - TCU Plenário. A volta das Conferências Nacionais de C&T (CNCTI), para elaboração da estratégia substituta da ENCTI, unindo os três níveis de atores coordenados pelo MCTI, Estado, Sociedade e Empresa e o tema sobre o FNDCT poderia entrar em pauta como ocorreu com a 2ª CNCTI, onde o modelo compartilhado de gestão para o FNDCT foi discutido.

O Referencial de Avaliação em Políticas Públicas indica que uma política precisa possuir rotina para acompanhar suas ações, para aferir os resultados das ações e realizar ajustes quando necessário. O monitoramento deve ser aferido sistematicamente e os resultados devem ser periodicamente avaliados com a finalidade da verificação dos objetivos programados e o aperfeiçoamento do desempenho governamental (BRASIL, 2014d).

A auditoria realizada em 2016 da CGU, incluiu a necessidade de maior análise nas definições dos indicadores e parâmetros de avaliação do MAG. Em face dessa determinação, a auditoria retomou o monitoramento na elaboração ao desenvolvimento e à implementação do MAG.

A CCT do Senado mantém reserva com o modelo proposto do MAG pelo fato de estar baseado em declaração dos próprios tomadores de recursos, o que torna a avaliação limitada aos resultados obtidos. Paralelamente nada impede a realização de avaliação externa

complementando a avaliação do MAG, por exemplo, uma avaliação do tipo “*peer review*”²⁸ realizada pela OCDE.

Percebe-se, por parte do MCTI, um esforço institucional no que cabe ao tema avaliação. Após a edição da Lei nº 11.540/2007, o MCTI criou um grupo coordenado pela ASCOF, responsável pela gestão dos fundos, para implantar a sistemática de avaliação dos diversos fundos, o grupo era formado por integrantes do CGEE, Finep e CNPq, e foi responsável pelos trabalhos da pesquisa amostral.

Em 2012 a Portaria nº 397, de 5 de junho de 2012, instituiu a Política de Monitoramento e Avaliação, com base no PPA e nas ações da LOA. A sistemática de monitoramento, apesar de mostrar-se promissora no sentido de melhorar os programas de CT & I, foi descontinuada. A Portaria previa a elaboração de vários relatórios de resultados: em 2013 foi realizado um relatório de resultado do FNDCT/Finep, mas que não aprofundou na avaliação efetiva de resultado, limitando-se a apresentar montantes do FNDCT (reembolsáveis e não reembolsáveis e investimentos) (BRASIL, 2012b).

O Decreto 10.463/2020 recriou o MCTI, aprovou Regimentos Internos e criou a Coordenação-Geral de Análise e Avaliação de Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovações (CGAP), atribuindo a esta Coordenação o aprimoramento das políticas de CT & I. Assim, há possibilidade de resgatar as iniciativas experimentadas em 2013 e atender ao Acórdão nº 1237/2019 - TCU Plenário (BRASIL, 2019g; 2020b).

O Acórdão do TCU Plenário nº 3440/2013 indicou medidas relacionadas para a criação de diretrizes específicas para o FNDCT. Além da implantação MAG, foi formado um grupo de trabalho para preparação da Minuta de Diretrizes específicas do FNDCT no período de 30/03/2014 a 30/06/2014, com representantes do MCTI e da Finep (BRASIL, 2013c). A minuta do documento foi aprovada pelo CD em 2015, mas não se percebeu a implementação e uso para formulação do PAI na alocação dos recursos do Fundo, subsidiando decisões para evitar destinações distintas dos objetivos do fundo. A pesquisa identificou uma falha, apesar da deliberação ter ocorrido em 2013, ainda não foi implementada.

O entendimento é estabelecer metas específicas de resultados práticos e concretos a serem obtidos com domínio de tecnologia, obtenção de patentes, desenvolvimento de produtos ou melhorias de desempenho, como recomendado pelo TCU desde o Acórdão 2000/2012, consubstanciado no Acórdão TCU Plenário nº 3440/2013 (BRASIL, 2012e; 2013c).

²⁸ A “*peer review*” revisão por pares é um instrumento de avaliação técnica realizado na OCDE, em que determinada política é analisada pelos outros países, favorecendo trocas de experiências e aproximação com padrões e princípios estabelecidos pela organização.

4.1 MAPEAMENTO DA AVALIAÇÃO DO FNDCT PELA CCT DO SENADO E ÓRGÃOS DE CONTROLE

O FNDCT foi eleito para avaliação da Comissão do Senado por se tratar de um Fundo de política pública de CT & I de extrema importância para o país. Com base na Resolução nº 44 de 17 de setembro de 2013, a qual estabelece que cada comissão permanente deve eleger anualmente uma política pública para ter seus impactos avaliados (BRASIL, 2013b). Os trabalhos da Comissão foram subsidiados pelas Auditorias do TCU.

Aqui trata-se do levantamento e mapeamento. Assim, a Tabela 2 apresenta o mapeamento da CCT do Senado com a síntese dos principais achados e considerações para reajustes na estrutura do FNDCT. Na sequência, os achados dos órgãos de controle que subsidiam a consolidação da avaliação da CCT do Senado.

Tabela 2 - Síntese das Audiências da Avaliação da CCT do Senado

Audiência	Síntese da avaliação
1ª Audiência pública - 26 de abril de 2016.	<p>Alteração do perfil dos investimentos dos FS, que inicialmente eram vinculados aos setores específicos (ações verticais), mas que, em decorrência de desvinculações legalmente autorizadas, praticamente perderam essa característica setorial. Nesse sentido, foi ainda apontada a inclusão de ações no orçamento do FNDCT estranhas às suas finalidades.</p> <p>Grande dispersão de informações relativas ao FNDCT, criando dificuldades para sua localização e dificultando o acompanhamento das ações do Fundo.</p> <p>Falta de foco e de direcionamento dos investimentos, dificultando a obtenção de resultados concretos e substanciais.</p> <p>Ausência de efetiva avaliação dos resultados; carece de um método efetivo para seleção dos projetos, notadamente no que se refere às ações transversais.</p> <p>Como alternativa, destacou a necessidade de dirigir as pesquisas para resultados práticos na busca de solucionar problemas reais, necessidades de ajuste na Lei da Inovação para facilitar a contratação direta pelo governo de empresas que possam desenvolver produtos e processos, que atendam às necessidades do Ministério.</p>
2ª Audiência pública - 14 de julho de 2016.	<p>Redução significativa nos recursos de subvenção econômica.</p> <p>A falta de garantia de futuras aquisições governamentais causa dificuldade ao sucesso do programa.</p>
3ª Audiência pública - 23 de agosto de 2016.	<p>Ausência de estratégia na alocação de recursos dos Fundos Setoriais e a fragilidade de sua governança.</p> <p>Divergência entre a arrecadação e a aplicação dos recursos do FNDCT, fato que motivou a análise dessa política pública pela CCT do Senado.</p> <p>Problema de dispersão de recursos em uma quantidade demasiada de projetos: direcionamento do FNDCT em apoio a universidades e centros de pesquisa, afastando-se do objetivo de promover inovação Industrial.</p> <p>Destaque para o baixo desempenho do Brasil no que tange a quantidade de patentes obtidas, em decorrência de pesquisas científicas não aplicadas, indo na contramão de países como a Coreia do Sul, conforme posto por Roberto Nicolsky, da Protec.</p>

Audiência	Síntese da avaliação
4ª Audiência pública - 8 de novembro de 2016.	<p>Baixo desempenho do Brasil nos índices de inovação. Concentração de patentes nas instituições de ensino, quando seria melhor o predomínio no setor empresarial. Necessidade de incrementar os investimentos na pesquisa científica e inovação. Divergência entre o montante arrecadado pelo FNDCT e o valor aplicado. Degradação do FNDCT a partir de 2013, queda do orçamento disponível, tanto em valores absolutos quanto em valores percentuais da arrecadação. Sucesso na produção científica em contraste com a inovação e o número de patentes; Quanto à governança do FNDCT, há quantidade demasiada de participantes nos órgãos colegiados de direção e gestão. Sugestão para fusão de alguns dos atuais FS. Crescimento das ações transversais e redução das ações verticais nas quais os Comitês têm interferência: a redução contribuiu para o domínio do MCTI na gestão do FNDCT. Crescimento dos restos a pagar, nos anos de 2014 e 2015. Ações estranhas ao orçamento do FNDCT, como bolsas de produtividade e PCsF. Fragilidades das avaliações dos resultados dos impactos de investimentos do FNDCT. Existência de custos acessórios, como a contratação de seguros de garantia, eliminado a vantagem de empréstimos subsidiados. Saldo contábil de R\$8 bilhões no FNDCT sem possibilidades de aplicação.</p>
5ª Audiência pública - 22 de novembro de 2016.	<p>Destaque para relevância do FNDCT para pesquisas nas instituições de ensino e pesquisa: USP, UFGRS, UFBA e UFPA. Concentração de Patentes nas instituições de ensino, o indicado seria predomínio no setor empresarial. Pouco investimento do Brasil em P&D. Quantidade demasiada de participantes na governança do FNDCT (em torno de 150), com limitações no processo decisório. Redução do peso das ações verticais e crescimentos das ações transversais; Indevida inclusão de recursos de empréstimos reembolsáveis como dispêndio do FNDCT. Fragilidade das avaliações dos resultados e dos impactos dos investimentos do FNDCT. Existência de custos acessórios, como para contratação de seguro de garantia de crédito. Saldo contábil de mais de R\$8 bilhões no FNDCT sem possibilidade de aplicação.</p>
Sugestões gerais.	<p>Segmentar a estrutura de financiamento, para evitar a competição entre fomento, subvenção e crédito. Assegurar fonte estável para o <i>funding</i> das operações de crédito. Reestruturar os FS com comitês representativos e apoio dos setores; Consolidar fundos. Acabar com ações transversais. Reduzir a pulverização de recursos. Segregar e definir fontes próprias para a subvenção. Transformar o FNDCT em fundo financeiro.</p>

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2016 i)

4.2 SÍNTESE DO MAPEAMENTO DA AVALIAÇÃO DA CCT DO SENADO

A partir das informações das audiências da CCT do Senado, foi possível realizar o mapeamento, e identificar e selecionar as principais fragilidades que permeiam a estrutura do FNDCT e dos FS. As audiências ratificaram os achados dos órgãos de controle, que indicavam problemas relacionados com a governança, a gestão orçamentária e operacional.

Os pontos de fragilidades levantados foram discutidos por especialistas e gestores experientes de instituições ligadas ao FNDCT. O quadro apresentado consolidou os elementos que necessitam atenção. Esperava-se que a lei nº 11.540/2007 trouxesse clareza na governança e gestão aos elementos de inovação criados, como o Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais, as ações transversais e maior participação dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais no processo de governança do FNDCT.

Criou-se as ações transversais no atendimento às áreas estratégicas, a expectativa de maior transparência nos objetivos não ocorreu, e esta iniciativa acarretou uma desvinculação de recursos dos FS. Como consequência, o afastamento dos CG dos Fundos Setoriais, das questões decisórias que abriu maior espaço para a participação do MCTI no poder decisório. O Acórdão do TCU Plenário nº 3.081, de 2008, indicava problemas decorrentes da governança e gestão, que continuam na atualidade e somaram-se aos problemas orçamentários e financeiros, decorrentes também do contingenciamento (BRASIL, 2008c). A avaliação da CCT do Senado assinalou vários elementos de fragilidades para a estrutura do FNDCT.

Observa-se que o FNDCT tem avançado, mas não na efetividade que se esperaria para resolução dos problemas revelados. Os desdobramentos das audiências conseguiram apoio para a mudança da característica do Fundo, não como proposto em um fundo explicitamente financeiro, mas um fundo especial, contábil e financeiro.

O descontingenciamento poderá atender aos investimentos em pesquisa, em desenvolvimento e em inovação, que foram considerados baixos em uma das audiências, mas observa-se que é preciso alavancar investimentos do setor privado para aumentar a competitividade e a inovação no país.

A avaliação da CCT do Senado recomendou a extinção da ação transversal, mas é um ponto polêmico a ser discutido nas instâncias do FNDCT. Espera-se que as avaliações de impacto a serem realizadas pelo FNDCT apresentem os resultados dessa ação, para que se realizem as mudanças necessárias. As fragilidades devem ser revistas e solucionadas para melhor desempenho junto a LC 177/2021. Há necessidade de estudos prospectivos e de cenários para rever as soluções indicadas com a fusão dos FS, reformulação do CD e outras que precisam de mudanças na Lei, incluindo a revisão total das leis do FNDCT e Fundos Setoriais. As

audiências da CCT foram subsidiadas pelos Acórdãos e Relatórios de Auditorias dos órgãos de controle referentes a 2016.

4.3 ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O TCU iniciou os trabalhos de auditoria em torno do FNDCT a partir de 2004. Em 2019, o Acórdão TCU nº 1.237/2019 abordou as políticas de inovação e direcionou questionamentos sobre as deliberações do Acórdão do TCU Plenário nº 3440/2013 (BRASIL, 2013c; 2019 g). Na busca de respostas às questões da avaliação de resultado e impacto, diretrizes, prioridades e políticas de CT & I, questões relacionadas à governança e às atribuições do Conselho Diretor e falta de representatividade dos Comitês Gestores. Os principais pontos dos levantamentos dos acórdãos do TCU estão listados a seguir. Foram mapeados os que guardam maior proximidade com as fragilidades e foram subsídios da avaliação realizada pelo CCT do Senado em 2016.

Acórdão TCU/ 686/2005 - Plenário TC: 018.139/2004-3

Sumário: Relatório de Levantamento de Auditoria, com o objetivo de conhecer a sistemática de funcionamento dos FS e avaliar a possibilidade de realização de fiscalização no futuro.

Principais pontos:

- a) Conhecer a sistemática atual de funcionamento dos Fundos Setoriais e avaliar a viabilidade de realização de fiscalizações futuras.
- b) Divulgar regularmente dados sobre a arrecadação das receitas vinculadas aos FS, inclusive quanto aos saldos financeiros acumulados, em respeito aos princípios da publicidade e da transparência da gestão.
- c) Assegurar que sejam observadas as vinculações estabelecidas nas leis de criação dos FS, impedindo a realização de despesas diferentes às autorizadas na legislação pertinente.
- d) No segundo semestre de 2005 foi realizada auditoria com objetivo de avaliar a gestão dos FS, quanto às questões referentes à estruturação, desempenho, transparência, pagamentos de taxas de administração e de despesas operacionais e vinculação das receitas.
- e) No exercício seguinte, auditoria para avaliar a gestão dos FS quanto à atuação dos particulares em colaboração com o Estado.

Acórdão TCU/ 3.081/2008 – Plenário TC: 008.848/2006-3

Sumário: Auditoria no objeto Finep e FNDCT. Falhas na gestão contábil e orçamentária e financeira do FNDCT. Falha na estrutura. Edição da Lei 11.540, determinações e comunicações. Neste Acórdão tem-se que “fundos setoriais” são programas de fomento de CT & I, e não fundos propriamente ditos. Seus recursos integram o FNDCT, este sim caracterizado como fundo público.²⁹

- a) Planejamento de futuras auditorias consideradas importantes e significativas dentre os que compõem o FNDCT.
- b) Controle das receitas.
- c) Falta de adequada estruturação do FNDCT. O Decreto de criação não estabeleceu como seria a estruturação, não foi disciplinado o CD e como receberia o apoio do Ministério e não houve clara divisão de papéis entre FNDCT e Finep.
- d) Taxa de Administração e Despesas Operacionais. Prevista pelo Decreto de 1969, amparada no art. 111 da LDO/2006 (Lei 11.178/2005), prevê a transferência.
- e) Determinação de que o MCT, em conjunto com a STN e a SOF, no âmbito de suas atribuições (arts.8º, 14, 15, e 18, II Lei 10.180/2001), estabeleçam normas e procedimentos para a adequada programação e registro contábil dos atos e fatos das gestões orçamentária e financeira dos FS integrantes do FNDCT.
- f) Criação de códigos de determinação de Recursos específicos à segregação por fundo setorial a que se vinculam das disponibilidades financeiras no Tesouro Nacional (UG 1705000) nas fontes 0366 e 0338, detalhamento 02400 MCT/FNDCT, de modo a evidenciar a efetiva situação patrimonial dos FS que contribuiram para formação de tais saldos.
- g) Segregação das receitas do CT-Infra (previstas no art.3º do Decreto Lei 719 acrescidos pela Lei 10.197/2001). Como ocorre nos outros FS, mediante de código de Destinação de Recursos determinados para esse fundo e a apropriação automática a esses códigos e das receitas a ele vinculadas, com vistas a controles mais efetivos.
- h) Segregação orçamentária e financeira do Programa de Inovação para Competitividade, distinguindo seus recursos e seus orçamentos dos relacionados ao fundo Verde-Amarelo mediante código de destinação de recursos próprios para o fundo.

²⁹ As leis que instituíram esses programas dispõem que os recursos devem ter rubrica associada a cada um, para garantir a segregação, característica de um fundo típico: previsão de receitas vinculadas para fins estabelecidos, evidência contábil com captação de recursos e destinação dos recursos.

- i) Identificação das despesas de gestão e administração incorridas pelo FNDCT e pelos FS identificando mais facilmente as despesas finalísticas.
- j) Estabelecimento de mecanismos quando da implantação das ações transversais, que permitam evidenciar as áreas de interesse e recursos; *as leis que criam os fundos estabelecem, de modo categórico, as áreas ou ações financiáveis por cada um. Sem a reformulação deste modelo legal, a desvinculação não pode ser desconsiderada.*
- k) Suspensão das autorizações para que órgãos e entidades vinculadas a essa pasta utilizem o mecanismo de internalização de recursos por carecer de respaldo legal.
- l) Determinação para que o Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia na qualidade de Presidente do CD do FNDCT adote providências para:
 - a) Cumprimento dos limites relativos à taxa de administração e despesas não finalísticas vinculadas àquele fundo.
 - b) Avaliação por aquele órgão deliberativo quando da fixação do índice previsto no art.13 do nível de execução da despesa verificado nos exercícios anteriores. Manter proporcionalidade legal prevista entre despesas finalísticas e não finalísticas.
- m) Determinação à Finep, na qualidade de Secretaria Executiva do FNDCT, de:
 - i. Suspensão da utilização do mecanismo de internalização de recursos por carecer de respaldo legal.
 - ii. Suspensão da utilização de verbas vinculadas ao FNDCT para custeio de despesas operacionais relativas à modalidade de aplicação “equalização”.
 - iii. Abstenção de efetuar transferência de saldo entre fontes de recursos associados aos FS.
 - iv. Somente executar a títulos de despesas operacionais, materiais, acessórias, ou instrumentais necessárias à concretização de demandas aprovadas pelos CG dos FS.
 - v. Alerta à Finep de que os limites de dedução previstos para custeio de despesas não finalísticas devem ser observados nas distintas ações que compõem os programas orçamentários vinculados ao FNDCT.
- n) Determinação à 6ª Secretaria Executiva (SECEX) que inclua planejamento de novas auditorias com maior significância aos aspectos da eficácia e da conformidade das ações.
- o) Determinação à Secretaria Federal de Controle Interno que informe nas contas dos órgãos mencionados as medidas mencionadas para cumprimento das determinações.

Sumário: Relatório de levantamento sobre Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovações no papel exercido pela Finep. Avaliação sobre os FS, e o que contribuem para o alcance dos objetivos da Política e dos Planos na área da CT & I. Encaminhamento da cópia do Relatório para as Unidades do Tribunal.

- a) Levantamento sobre as Políticas de CT & I no Brasil, revisão do papel exercido pela Finep; EMBRAPPII entre outros.
- b) Avaliação sobre como os FS contribuem para o alcance dos objetivos da Política e;
- c) Encaminhamento de cópia do relatório de levantamento à Secretaria de Macroavaliação Governamental, de modo a subsidiar futuras ações de controle nas políticas públicas de CT & I e na operacionalização dos seus instrumentos de fomento.
- d) Subsídio ao planejamento de auditoria operacional nos FS como determinado no Acórdão nº 3.081/2008-Plenário, bem como orientar futuras ações de controle no MCTI em suas unidades vinculadas.
- e) Levantamento sobre políticas de CT & I no Brasil e sobre o papel da Finep nesse contexto, o planejamento de auditoria operacional nos fundos identificado no Acórdão 3081/2009.

Acórdão TCU/ nº 3.440/2013 - Plenário TC 015.995/2012

Sumário: Auditoria de natureza operacional com o objetivo de identificar como são realizadas a avaliação de resultados e a avaliação periódica de impacto e efetividade do FNDCT previstas na Lei 11.540/2007. Identificação de falhas quanto às avaliações determinadas pela Lei 11.540/2007, assim como das principais causas identificadas no quadro de determinações (BRASIL, 2007a).

- a) Sejam publicadas as políticas e diretrizes para a aplicação dos recursos do fundo.
- b) Seja desenvolvido MAG do FNDCT que contemple os métodos, os indicadores e as informações para avaliar os resultados de cada modalidade de investimento do fundo;
- c) Sejam elaborados os relatórios de resultados anuais da Finep.
- d) Seja criado um portal específico para agrupar todas as informações relativas ao FNDCT.
- e) Determinar ao CD no prazo de 360 dias defina prioridades e metas a serem lançadas com os investimento do FNDCT, a fim de dar maior objetividade às políticas e diretrizes a serem elaboradas com base na determinação de que formule e atualize os documentos de diretrizes estratégicas dos Fundos Setoriais em consonância com as políticas e diretrizes estabelecidas especificamente para o FNDCT, de modo a permitir as avaliações de resultados previstas no art. 5ºVII, alínea “a” VIII e 9,V da Lei 11.540/2007.

- f) Elaborar, em 90 dias, Plano de Ação para as determinações indicadas no acórdão, para que as ações transversais estejam de acordo com as políticas e diretrizes do Fundo.
- g) Elaborar um relatório de resultados relativos ao ano de 2013, com todos os dados das modalidades de aplicação do Fundo.
- h) Elaborar, desenvolver um MAG (métodos e indicadores) em cumprimento do art. 9º, IX, da Lei 11.540.

Acórdão TCU/nº 500/2015 - Plenário TC: 012.779/2014-8

Sumário: Auditoria de conformidade. MCTI. Utilização inadequada no custeio de outros órgãos e programas. Determinações. Ciência.

- a) Avaliação da possibilidade de que as estimativas de arrecadação das receitas dos FS e suas respectivas fontes de recursos sejam utilizadas exclusivamente e integralmente para a elaboração de futuras propostas orçamentárias do FNDCT, MF e MPOG.
- b) Definição das modalidades de bolsas de estudos que poderão ser financiadas com recursos do FNDCT.
- c) Inclusão exclusivamente de ações para custear despesas vinculadas a contratos de gestão quando estas se referirem a projetos ou programas específicos de desenvolvimento científico e tecnológico previamente aprovados pelo CD do FNDCT podem ser enquadradas nas modalidades do art.12 da Lei.11.540 de 2007.

Acórdão TCU/nº 1.237/2019 - Plenário TC: 01722/2008-1

Sumário: Auditoria Operacional – MCTIC e outros, identificação dos atores, políticas e Iniciativas e Arranjos Institucionais, bem como os fatores que contribuem para o persistente baixo posicionamento do Brasil nos Rankings de Inovação.

Observações:

- a) Ausência de estrutura de coordenação das polícias federais de fomento à inovação.
- b) Falhas estratégicas no planejamento Nacional.
- c) Falhas no monitoramento e avaliação das políticas federais.
- d) Deficiência na coordenação das políticas de inovação.
- e) Recomendação à Casa Civil da Presidência da República, com base no Decreto 9.678/2019, Anexo I, art. 1º, inciso I, alínea “a”, e ao MCTIC que, em conjunto com os demais ministérios envolvidos com as políticas, programas e iniciativas de fomento à

- inovação no setor produtivo, e ouvidos os demais atores relevantes, representantes da sociedade, do Congresso Nacional e de outras entidades públicas e privadas atuantes no tema, coordenam a Elaboração de Estratégia Nacional de CT&I (ENCTI) de longo prazo.
- f) Revisão de acompanhamento periódico durante sua execução com metodologia de monitoramento e avaliação de resultados.
 - g) Marco Legal de CT&I, incorporados ao Relatório CGU nº 201902467, à adoção dos instrumentos previstos na legislação.
 - h) Lei da Informática no âmbito dos resultados quantitativos e qualitativos, quais são discutidos os resultados obtidos a partir da avaliação da Lei de Informática.
 - i) A ENCTI e seus Planos de Ação representam o planejamento de CT&I para o país; precisam ser avaliados já que a vigência é 2022.

4.4 AUDITORIAS DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU

As auditorias da CGU do ano de 2016, ano que a CCT do Senado realizou a avaliação do FNDCT, e os Relatório da Auditoria 2018/ 2019, que corrobora com os pontos vistos e cruzados da auditoria do TCU, com indicação de várias fragilidades em comum, ainda por solucionar. Destacando que o relatório que subsidiou a Avaliação do Senado foi do ano de 2016. Com os de 2018 e 2019 consubstanciando as fragilidades apontadas pela Avaliação.

Relatório da Auditoria CGU, Exercício: 2016 Relatório: 201700902

Unidade Auditada: FNDCT (Avaliação de Conformidade)

- a) Falta de implementação do MAG, aprovado pela Resolução nº 4, de 2 dezembro de 2015 do FNDCT.
- b) Necessidade de definição e análise dos indicadores.
- c) Problema com planejamento e avaliação no âmbito do FNDCT, aprovação tardia do PAI pelo CD (ausência de reuniões).
- d) Concentração do poder decisório do FNDCT, no âmbito do Comitê de Coordenação Executiva.
- e) Risco das despesas de taxa de administração e operacional atribuídas à Finep não possuem alinhamento com CT&I e P&D, frente aos objetivos dos FS, conforme preconiza a Lei 11.540/2007.

- f) Faltam avaliações de impacto ou análises prospectivas de longo prazo para tomadas de decisão dos FS e do CD.
- g) Percepção da Governança do FNDCT na manutenção da Taxa de empréstimo da modalidade reembolsável – TJLP.
- h) Que o CD, estabeleça procedimento à Secretaria Executiva do Fundo com informações detalhadas acerca dos empréstimos periodicamente contendo saldos, desembolso, parcelas a liberar, amortização recebida dos beneficiários finais, equalização demandada.
- i) Que o CD nos recursos emprestados no âmbito do FUNCAFÉ E FUNGETUR, estabeleça contrato de empréstimo à Finep, que os recursos recebidos do FNDCT enquanto não emprestados aos tomadores finais, sejam remunerados pela taxa SELIC.
- j) Ausência de reuniões e aprovação tardia do PAI.
- k) Ausência de planos a longo prazo que concretizem as diretrizes estratégicas dos FS.
- l) Fragilidades na alocação de recursos sem estudos prospectivos e sem avaliação de resultados de impacto – MAG.

Relatório das Auditoria da CGU para os anos de (2018 - 2019)

- a) Controle sobre o volume de arrecadação.
- b) Controle de fontes e receitas.
- c) Previsão das receitas do FNDCT provenientes do retorno de juros e amortização dos empréstimos vigentes concedidos à Finep, que também é executora da modalidade de empréstimos.
- d) Controle sobre o depósito de recursos do FNDCT- (Lei da Informática) O MCTI participa do Controle e acompanhamento da arrecadação da pela Lei de Informática e direciona os recursos para o FS de Tecnologia da Informação CT- Info e CT-Infra.
- e) O FNDCT não controla a arrecadação das empresas beneficiárias da Lei da Informática, no âmbito dos fundos beneficiados pelos recursos.
- f) Ausência de reuniões dos Comitês Gestores dos FS.
- g) Controle de Fontes de Receitas do FNDCT.
- h) Ausência de critérios proporcionais das Despesas Operacionais e Taxa de Administração.
- i) Baixa influência dos Comitês Gestores na alocação de recursos do FNDCT, em especial “ação transversal”. Que os CG dos FS estabeleceram critérios de priorização de seus

programas e projetos, incluindo, não limitando os projetos aos resultados de impactos que integram os temas do MAG para projetos do FNDCT.

Relatório da Auditoria Anual de Contas da CGU - 2019

- a) Necessidade de maior priorização na adoção do Modelo de Avaliação Global.
- b) Melhoria na Governança no âmbito de operações reembolsáveis, modalidade empréstimo direto.

Relatório de Avaliação da Auditoria da CGU -2019 (201902469)

Trata da Auditoria de Avaliação da Finep enquanto operadora exclusiva dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

- a) Utilização da Taxa de Juros a Longo Prazo como indexador remuneratório para empréstimos do FNDCT.
- b) Prazo de retorno da Finep aos recursos do empréstimo repassado ao FNDCT.
- c) Ausência de regulamentação da Finep aos 30 dias do recurso demanda as empresas demandantes.
- d) Ausência de regulamentação dos retornos da amortização antecipada dos empréstimos concedidos às empresas.
- e) Recurso do FNDCT na modalidade reembolsável - apoio direto na maioria para empresas de grande porte, com nível de inovação médio e alto.

4.5 SÍNTESE DOS MAPEAMENTOS DOS ACÓRDÃOS E AUDITORIAS DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE.

Não consta das auditorias do TCU, a existência de trabalhos direcionados ao exame dos fundos setoriais antes de 2004. Há histórico de auditorias correlatas ao tema, realizado em 2001, tendo por objeto a Finep e em 2003, nas áreas de bolsas e auxílios voltadas ao CNPq.

A análise do trabalho selecionou os acórdãos mais citados na avaliação realizada pela CCT do Senado e, adicionalmente foram comparados com as auditorias dos órgãos de controle, que consubstanciam as fragilidades apontadas, verificando-se que são comuns em todos os documentos. A base de dados para o mapeamento dos acórdãos e relatórios dos órgãos de controle foi organizada para evidenciar e cruzar as informações de que os problemas do FNDCT

referentes às estruturas de governança e gestão, não são recentes e somam-se para além, da falta de recursos, contingenciamento e a reserva de contingência.

A Secretaria Executiva do MCTI e a Secretaria Executiva do FNDCT representada pela Finep, paulatinamente atendem às recomendações dos órgãos de controle. A CGU mantém um sistema de monitoramento e de controle permanente das recomendações emitidas e respondidas, mas ainda falta avançar nas soluções para os problemas relacionados às fragilidades do FNDCT, em especial pela aprovação da LC 177/2021, que libera os recursos totais do FNDCT.

Não obstante, destacando novos elementos na estrutura dos FS, a Portaria MCT n. 151/2004 criou o Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais e as ações transversais que empregam recursos de vários Fundos. Essas ações transversais denotam mecanismo de desvinculação de recursos, dissociando-os da finalidade original prevista na legislação que instituiu os fundos setoriais (BRASIL, 2004b). Posteriormente, a Lei n. 11540/2007 regulamentou as ações transversais conforme art.14, e o CCF. Além de outras mudanças na alocação de recursos não reembolsáveis e reembolsáveis e os empréstimos à Finep com o teto de 25%, (modificado com a LC 177/2021 para o limite 50%) (BRASIL, 2007a).

O Acórdão do TCU Plenário nº 3.081/2008, entre outros assuntos, tratou da questão do percentual de taxa de administração dada pela Finep e pelo TCU, que considera inadequada a aplicação do percentual sobre o total dos créditos orçados, e não sobre os projetos executados (BRASIL, 2008c). O critério de ressarcimento das taxas de administração e despesas operacionais ainda continua sem um entendimento definitivo entre Finep e FNDCT, com os valores das taxas pagas à Finep precisando de revisão.

O Acórdão nº 3.081/2008- TCU indicou que a denominação de “fundos setoriais” constitui programas de fomento, e não fundos propriamente ditos, seus recursos integram o FNDCT, que de fato é o Fundo Público (BRASIL, 2008c). O Acórdão 3440/2013 ratificou que os FS são programas de cunho tecnológico e não fundos, não aplicando contabilização em separado (BRASIL, 2013c). Assim, é necessária uma revisão da Lei nº 11.540/2007 frente à LC177/2021 incluídas as Leis de cada FS.

Os Acórdãos TCU Plenário n ° 3.440/2013, e nº 500/2015 TCU Plenário, indicam ações sem a correlação com as modalidades de aplicações previstas nas leis dos FS, por exemplo, a inclusão das Organizações Sociais no orçamento do FNDCT (BRASIL, 2013c; 2015g). Essa questão foi tratada como uma substituição de fontes, assim considerada inconsistente pelo TCU e pela avaliação da CCT do Senado. Entretanto, os aportes para as

Organizações Sociais foram regulamentados na nova LC 177/2021 e representam mais retiradas nos recursos das ações não reembolsáveis, tendo em vista que o aporte financeiro para essas ações é de até 25% do orçamento dos FNDCT.

Os Acórdãos do TCU Plenário nº 2000/2012 e nº 3440/2013, identificaram uma série de fragilidades na aplicação dos recursos do FNDCT, entre elas a avaliação de resultados e impactos das ações do Fundo que será desenvolvido pelo MAG (BRASIL, 2012e; 2013c). Além disso, faltam diretrizes específicas para o FNDCT, prioridades e métodos e indicadores, dentre os problemas orçamentário e financeiro, questões de governança e gestão. Observa-se que essas fragilidades tiveram seus desdobramentos pela própria complexidade dos Fundos e pelas alterações que o fundo vem sofrendo ao longo dos anos. A Lei nº 11.540/2007, institui mudanças com a regulamentação das ações transversais e Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais (BRASIL, 2007a).

O mapeamento realizado constatou a presença das mesmas fragilidades nas auditorias realizadas pelos órgãos de controle e as identificadas na Avaliação da CCT do Senado, que foi realizada em 2016, e continuam presentes e apresentam riscos à estrutura do FNDCT.

O Acórdão TCU Plenário nº 1.237/2019, incluiu os questionamentos do Acórdão TCU Plenário nº 3440/2013 com relação à implementação do MAG. (BRASIL, 2013c; 2019 g). Destaca-se a avaliação da CGU em 2019, com relação aos empréstimos da Finep com recursos do FNDCT. Entre os aspectos que merecem atenção, estão a necessidade de ajuste na taxa de juros, regulamentação no retorno e na amortização dos empréstimos.

No entendimento da CGU, a aplicação dos empréstimos requer mais controle e uma revisão na relação FNDCT e Finep. Isso precisa ser avaliado, analisado e serem garantidas as condições da aplicação do indexador das taxas do empréstimo como é feito em outros fundos, além de superar as fragilidades apontadas na governança e gestão do FNDCT frente a LC 177/20121.

5 ANÁLISE DAS FRAGILIDADES DO FNDCT

Em termos gerais, os principais pontos de fragilidade levantados na pesquisa versam sobre governança, gestão e aplicação de recursos do FNDCT. A falta de diretrizes com editais sem objetivos definidos; poucos dados para avaliação de resultados o papel das ações transversais; a eventual prática de substituição de fontes para apoio das Organizações Sociais, e o aporte de 25%, normatizado pela LC 177/2021, também o aumento de até 50% para a modalidades de empréstimos, são fragilidades que se somam ao problema do contingenciamento.

Cabendo destacar outras fragilidades como, a necessidade de melhorias nos critérios de investimento na composição e atribuições do CD, a maior participação e integração dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais³⁰ na governança estrutura e gestão do FNDCT.

Indica-se também deliberações do Acórdão TCU Plenário nº 3440 do ano de 2013, sem implementação definitiva. Considera-se que, embora as recomendações da CGU e do TCU sejam atendidas, o não cumprimento de recomendação denota falta de controles internos que assegurem ao CD do FNDCT a sustentabilidade para o funcionamento do Fundo.

O Acórdão TCU Plenário nº 3.440/2013, foi tema introduzido no Acórdão nº 1.237/2019, pelo questionamento à falta de implementação de determinações indicadas pelo TCU quanto ao MAG e a falta de diretrizes específicas, para o FNDCT, embora existam diretrizes gerais o Fundo, precisa aprimorar as específicas (BRASIL, 2019 g).

A pesquisa constatou que os relatórios das auditorias realizadas em torno do FNDCT coincidem com o resultado do relatório de Avaliação da CCT do Senado quanto à necessidade de ajustes na gestão e governança do Fundo frente ao novo modelo dado pela LC 177/2021.

As auditorias e a avaliação da CCT do Senado apontaram fragilidades e recomendações que possuem informações de fontes fidedignas e apresentaram ponderações validadas por especialistas experientes, que se orientaram pelo Referencial de Avaliação em Políticas Públicas do TCU (BRASIL, 2014d).

O Acórdão TCU Plenário nº 1.237/2019 detectou a falta de estratégia em longo prazo, com críticas à ENCTI, em decorrência do excesso de temas priorizados, ausência de

³⁰ Sobre os possíveis arranjos na governança do FNDCT, o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais- CMAP propôs a redução dos FS e a aproximação por afinidades, com a formação de 8 câmaras técnicas. Além da introdução de 5 comissões abaixo do Conselho Diretor, responsáveis por promoção de pesquisa científica e tecnológica, aprimoramento da infraestrutura de pesquisa, capacitação de recursos humanos, captação de recursos e financiamentos e promoção da inovação. Sugeriu-se mais membros representantes do empreendedorismo nas pequenas e grandes empresas.

monitoramento e acompanhamento, a falta de participação do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia – CCT, órgão consultivo da Presidência da República e do FNDCT.

Falta um engajamento do CCT com o FNDCT, no assessoramento e na formulação de políticas de diretrizes mais aprimoradas, o que poderia fortalecer a governança do FNDCT, tendo em vista a composição do CCT, formado por Ministros de Estado, produtores e usuários de ciência e tecnologia, representantes de entidades de ensino, pesquisa, ciência e tecnologia. Um melhor engajamento permitiria a ampliação das sugestões para o CD, cuja formação tem maior representatividade com representante do Governo, em especial o ME e o próprio MCTI, que conta com a participação da Finep em todas as esferas.

A Lei nº 11.540/2007, inovou ao integrar a elaboração de avaliações regulares de resultados e de impacto das ações financiadas com recursos do FNDCT (BRASIL, 2007a). Entretanto, a ausência de diretrizes específicas para o FNDCT reflete-se na dificuldade de avaliar o impacto dos fundos de recursos públicos, comprometendo uma análise de resultado por não se saber o que se pretende alcançar com os investimentos realizados e qual a entrega social. Fato apontado pela pesquisadora Fernanda de Negri (2017, p. 31). A ausência de estratégia nos editais, fragmentação na distribuição de recursos e indefinição dos resultados perseguidos em várias áreas na pesquisa científica estão incluídos no Acórdão do TCU Plenário nº 1.237/2019.

O CD ainda não implementou as políticas e diretrizes específicas para os investimentos do Fundo, deliberadas pelo Acórdão TCU Plenário nº 3440/2013. Embora existam estratégias gerais, há necessidade de estratégias próprias do Fundo como nos termos do Inciso III, do art.5 da Lei 11.540/2007. (BRASIL, 2013c):

- a) Determinar ao CD do FNDCT, ao MCTI e à Finep que desenvolvam e divulguem o MAG do FNDCT, que contemple os métodos, os indicadores e as informações para avaliar os resultados de cada modalidade de investimento dos recursos do Fundo, considerando ser medida imprescindível ao pleno atendimento ao art. 9º, IX da Lei 11.540/2007 (no prazo 360 dias, ou seja, até 2008).
- b) Determinar ao CD do FNDCT que publique as políticas e diretrizes para a aplicação dos recursos do FNDCT, nos termos do art. 5ª, III, da Lei 11.540/2007 (prazo de 360 dias).

Em que pese as conjunturas orçamentárias, é conhecida a falta de continuidade de recursos e, em virtude do cenário macroeconômico recente, o FNDCT como um todo sofreu constante contingenciamento orçamentário.

Cabe destacar que, além do contingenciamento, a arrecadação do FNDCT sofreu uma queda drástica em decorrência das mudanças no regime dos *royalties* do petróleo. Isso é significativo, tendo em vista que a parcela das *commodities* destinadas ao MCTI chegou a representar um percentual de mais de 40% da arrecadação do FNDCT. Esse percentual foi destinado ao Fundo Social, embora sob questionamento quanto à constitucionalidade desta decisão. A questão continua sem uma definição e se espera que o FNDCT retome a iniciativa junto à Consultoria Jurídica para reverter a situação e recompor os recursos do CT-Petro.

É necessário envolver de maneira intensa nas discussões sobre o planejamento orçamentário-financeiro do Fundo a médio e longo prazos a STN, a SOF e o Ministério da Economia (ME), e coletar desses órgãos a posição e as expectativas sobre o FNDCT para, conjuntamente, chegar a uma solução satisfatória sobre as disponibilidades dos recursos para o FNDCT. Rever as prioridades de aplicação, já que em um primeiro momento, os efeitos da LC 177/2021 serão de longo prazo.

No curto prazo, recursos devem aumentar o apoio a novas ações e deverão ser executadas, exigindo, do FNDCT e de sua Secretaria Executiva (Finep), a capacidade de execução, tendo em vista os valores atualmente executados e os que estarão disponíveis após a liberação do descontingenciamento, com atenção as determinações da nova Emenda Constitucional 109/2021 que tem relação com o FNDCT (RAUEN; KOELLER, 2021).

Em segundo lugar, ressalta-se que a maior parte dos recursos do FNDCT é executada por meio de editais e de chamadas públicas, o que requer priorização, capacidade de planejamento e execução, acompanhamento e avaliação. A Finep necessita avançar na implementação MAG e assegurar o resultado da avaliação para subsidiar as tomadas de decisões do CD na alocação dos recursos no PAI e na avaliação do que é entregue para a sociedade com as ações do FNDCT.

O planejamento do FNDCT baseia-se na ENCTI e mais recentemente na Estratégia Nacional de Inovação 2020-2030, mas o FNDCT precisa estabelecer e aprimorar suas próprias diretrizes na alocação dos recursos por meio do PAI.

É importante ressaltar a importância das diretrizes próprias do FNDCT com base na ENCTI, que tem vigência até 2022 e necessita ser avaliada e reformulada (BRASIL, 2021a).

O volume de recursos liberados vai requerer priorização para atender ao aumento da execução das ações implementadas pelo Fundo. A LC 177/2021, permite transportar o saldo do exercício para o ano seguinte.

Como o saldo dos recursos do Fundo podem ser utilizados no ano seguinte, e eles integram o superávit financeiro, é importante analisar se a EC nº 109, de março de 2021, impactam a LC 177/2021, com base no art. 5º.

Conforme o artigo 5º da EC nº 109/2021:

Até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional, o superávit financeiro das fontes de recursos dos Fundos Públicos do Poder Executivo, apurados ao final de cada exercício, poderá ser destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente (BRASIL, 2021a).

A EC nº 109, criou exceções à utilização dos fundos públicos, mas o FNDCT, mesmo com a característica de Fundo especial contábil e financeiro, não ficou fora das exceções. É importante ressaltar a importância das diretrizes próprias do FNDCT com base na ENCTI, que tem vigência até 2022 e necessita ser avaliada e reformulada (BRASIL, 2021^a).

O Relatório Anual da Auditoria da CGU de 2019, indica fragilidades nas fontes de recursos do FNDCT, ressalta que as ações verticais executadas com recursos do FNDCT são ligadas a um setor específico e a um FS temático. Segundo Pacheco (2007), os chamados “Fundos Setoriais” surgem como categoria orçamentária de receitas vinculadas a finalidades específicas ou a programas setoriais de CT & I, não se caracterizando como um fundo de fato, o Fundo Público é o FNDCT, não é claro como ficaram as Leis do FS individualmente frente à LC 177/2021.

O Relatório de Avaliação CGU (nº 201902469), indica que a Finep, como Secretaria Executiva do FNDCT, operadora exclusiva dos recursos reembolsáveis, apresenta fragilidades com relação ao indexador taxa TJLP, prazo de retorno e regulamentação da amortização nas ações de empréstimos e equalização (BRASIL, 2019c).

As ações transversais representam ações estratégicas em PD&I, recebem aporte de todos os Fundos Setoriais e suas ações não se restringem a uma área econômica específica. Estruturados no modelo de gestão compartilhada, os membros do CG deveriam participar das deliberações no processo de governança e sobre alocação desses recursos, fortalecendo a governança dos recursos do FNDCT.

Atendendo à recomendação dos órgãos de controle em ajustar a IN nº 2 do CD-FNDCT, foram aprovados o Manual Operativo e o Regimento Interno, que revogaram as Instruções Normativas do CD do FNDCT de nº 2 e nº3 de 22/10/2012, e proporcionaram mudanças na estrutura de governança do FNDCT. Além disso, extinguíram o Comitê de Coordenação Executiva, criado pela IN nº 2 do CD do FNDCT, revogada e as atividades desse Comitê foram repassadas para o Comitê de Coordenação dos FS.

Observa-se que foram implementadas nos documentos citados anteriormente várias ações que interferem na gestão do Conselho Diretor e dos FS, sem ter sido identificado em Atas dos CG dos Fundos Setoriais a validação das iniciativas, como por exemplo a redução das agendas de reuniões trimestrais, para semestrais. Cabe ressaltar que a Carta Proposta de CT&I, foi pouco discutida dentro dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais.

Ressalta-se a falta de recursos humanos para apoio aos Fundos Setoriais, ressaltando que não há especialistas da área de CT & I à frente da Coordenação do FNDCT.

É necessária uma revisão no Regimento Interno e Manual Operativo do MCTI material vis-à-vis as leis e decreto do FNDCT. A lei 177/2021, no que se refere ao conceito e característica do FNDCT precisa ser apresentada com clareza para as medidas de governança e gestão operacional do FNDCT.

5.1 . CONTROLE DAS FONTES DE ARRECADAÇÃO E DE RECEITAS DO FNDCT

Os principais instrumentos de controle de receitas utilizados pelo FNDCT, são o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), neste são disponibilizadas as estimativas de arrecadação das receitas da União para cada exercício. Os monitoramentos são realizados de maneira sistemática por meio de planilhas eletrônicas. No entanto, a atuação do FNDCT é pontual apenas, no caso de divergência entre valores previstos e arrecadados.

Cabe destacar que os CG não participam do processo de gestão de arrecadação das receitas do FNDCT, pois a STN é responsável por esse processo. Nos relatórios das auditorias realizadas pela CGU e TCU, não foram detectados registros de monitoramento da arrecadação realizados pelos integrantes dos FS, o que pode ser necessário para reforçar a transparência.

As atividades de acompanhamento da arrecadação de captação de adicionais recursos fundamentais para melhor andamento do FNDCT eram exercidas pela Assessoria de Captação de Recursos (ASCAP), criada em 2000, e no âmbito dos FS atuava de maneira estratégica com a Assessoria de Coordenação dos FS (ASCOF), que também interagiu com a Assessoria de Acompanhamento e Avaliação de Atividades Finalísticas (ASCAV), todas ligadas à Secretaria Executiva do MCTI e englobando a estrutura mais antiga do MCTI, mas foram extintas.

A ASCAP mantinha apoio ao gerenciamento das ações e captação de recursos no monitoramento da arrecadação de recursos dos FS, na coleta de dados realizada via Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), no tratamento e análise dos dados coletados,

na consolidação e elaboração de relatórios gerenciais, disponibilizando as informações aos integrantes da gestão do FNDCT.

As atividades exercidas pela ASCAP deixaram de ser executadas da mesma maneira com sua extinção, no âmbito do FNDCT, em especial no encaminhamento dos relatórios de monitoramento da arrecadação, além da arrecadação dos FS, e dos saldos financeiros no tesouro nacional; elaborava a estimativa de receitas dos FS; participava da elaboração da proposta dos FS (PLOA e LOA); realizava estudos de prospecção, cenários e ampliação das receitas dos FS; e cuidava da manutenção e defesa das receitas dos FS e captação de recursos.

Considerando tratar-se de uma grande variedade de fontes de recursos, o acompanhamento das receitas exige competências de especialistas experientes na área, como os que exerciam as atividades na antiga ASCAP. Essa atividade atribuída à ASCAP, não foi absorvida por completo pelo FNDCT.

Ressalta-se a necessidade de maior transparência à gestão dos recursos captados à conta dos FS, não obstante, os titulares da ASCOF, à época, consideravam a questão do acompanhamento dos recursos de responsabilidade do Tesouro, e não propriamente do MCTI, como visto no acórdão nº 686/2005 – Plenário TCU (BRASIL, 2005b). A questão não foi discutida dentro do CD, nem o tema de como o apoio seria direcionado ao Fundo.

Conforme a IN CD-FNDCT nº 2/2010, o Comitê de Coordenação Executiva (CCE) e a Secretaria do MCTI possuíam a competência de elaborar o relatório periódico sobre a arrecadação do FNDCT e de informar à Finep e ao Comitê de Coordenação dos FS (BRASIL, 2010a). Com a extinção do CCE, e a revogação da IN CD-FNDCT nº 2/2010, essas atividades não foram repassadas para o Comitê de Coordenação dos FS, quando na formulação do Manual Operativo e Regimento Interno do FNDCT.

Cabe à Finep previsão de apurar e realizar a previsão da arrecadação de receitas de juros e amortização dos empréstimos vigentes, concedidos pelo FNDCT. O MCTI é representado pela Secretaria de Empreendedorismo (SEMPI) do FNDCT, no acompanhamento do controle da receita proveniente da contrapartida financeira efetuada pelas empresas beneficiárias de incentivos fiscais provenientes da Lei da Informática, antiga Lei nº 8.248/1991 e alterações, que têm os recursos destinados ao Fundo Setorial de Tecnologia da Informação (CT- Info) e ao Fundo de Infraestrutura (CT- Infra). Os CG não participam e não acompanham o processo de gestão de arrecadação das receitas do FNDCT e não há processo de rotina no monitoramento da arrecadação pelos integrantes dos FS.

O Relatório de Auditoria Anual da CGU de 2016 apontou fragilidade quanto à arrecadação do Incentivo da Lei da Informática para repasse dos recursos para o FNDCT, a utilização dos dados declarados é realizada pelas próprias empresas, assim sugere-se um controle apurado, com a utilização, se necessário, de auditoria externa para evitar riscos de aprovação das concessões de incentivos e respectivas prestações de contas sem a adequada verificação da fidedignidade das informações.

A nova Lei da Informática nº 13.969/2019, propicia incentivo fiscal a investimentos em PD&I, mas o represamento dos *superávits* financeiros alocados nas fontes de receitas do FNDCT na Conta do Tesouro da União, em 2018, com relação ao CT-Info foi de R\$ 17 bilhões. Esses recursos foram destinados à amortização da dívida pública e ao custeio de despesas obrigatórias (BRASIL, 2019b). Com a nova Lei, seria positiva uma avaliação de resultados no CT-INFO.

Cabe também um controle e revisão da fonte de recursos do CT- Verde Amarelo, (nome dado à programação do Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o apoio à inovação, conforme estabelecido no art. 1 do Decreto nº 4.195/2002) é de 40% da Cide Tecnológica; a fonte para as operações de equalização, subvenção, participação em fundo de investimentos e aporte de capital em empresas inovadoras é de 10% da Cide Tecnológica (conforme o inciso V do art.º da Lei nº 10332/2001) e a parcela de no mínimo 43% da receita estimada da arrecadação do IPI. (Artigo 5º da Lei nº 10332/2001. Cabe verificar a adequação quanto a fonte do aporte do Verde e Amarelo e das demais operações citadas.

Cabe destacar com relação a Cide Tecnológica, relacionada sobre remessa ao exterior, prevista na Lei nº 10.168/2000. A partir de 2002, por força da Lei nº10.332/2001, a Cide-Royalties, (como também é conhecida) passou a ser devida a qualquer remessa de royalties, bem como de serviços técnicos e assistência técnica.

A Cide³¹ instituída pela Lei nº 10. 168/2000, para atender ao Programa de Interação Universidade- Empresa para o Apoio à Inovação. (CT- Verde Amarelo) tem sido contestada quanto à constitucionalidade perante o STF,³² por empresas que alegam diversos argumentos, entre os quais: não ter sido instituída por lei complementar, falta a afetação a uma finalidade

³¹ A Cide é um tributo que se encontra previsto no art.149 da Constituição Federal de 1988, de acordo com o dispositivo legal, compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção do domínio econômico – área normalmente reservada à atuação do mercado, onde o Estado atua em questões específicas.

³² Encontra-se no STF recurso extraordinário RE nº 928.943/SP (Tema 914 de Repercussão Geral).
Constitucionalidade da CIDE-Royalties.

constitucional que autorizasse a sua criação, não haver requisito essencial da referibilidade e princípio da isonomia.

Considerando a amplitude da discussão o tema em questão envolve a origem da Cide fruto da Lei nº 10.168/2000, a materialidade e a pertinência dos artigos 149 e 218 da Constituição Federal, fonte de referibilidade primária da exação e a atualização promovida pela Lei nº 10332/2001. A questão demanda exame constitucional e encontra-se em curso de julgamento no STF.

Diversas alterações ocorreram na estrutura do MCTI, ao longo dos anos, com a redução significativa de colaboradores e servidores no apoio operacional e técnico do FNDCT. A própria equipe do Ministério manifestou que “a queda na quantidade e redução de técnicos com maior qualificação (analistas de C&T), a restrição na estrutura administrativa dos cargos reflete no desempenho do trabalho, uma vez que ficam excluídas áreas voltadas à captação de recursos, monitoramento e avaliação do FNDCT, o que representa extremo risco para o monitoramento dos recursos envolvidos, no controle e nas atividades de avaliação” (BRASIL, p.10, 2019c).

Considerando o relato do MCTI com relação à redução do número de servidores como uma sugestão e, por não se tratar de um fato novo, o acórdão sobre o CT- Infra em 2008 alertou para a fragilidade e urgência deste fato. Então, deve-se sensibilizar órgãos como a Casa Civil da Presidência da República e o ME no sentido de promover alterações no texto da EC 95/2016 do teto de gastos, para a realização de concurso para Analista de C&T, haja vista que a carência se estende ao CNPq, agência de fomento ligada ao MCTI e executora dos projetos e das ações do FNDCT, fato que dificulta a operacionalidade do Fundo.

Ressalta-se também a importância da carreira junto às políticas de CT & I, que necessita de formação técnica especial, dentro da ciência da PD & I em áreas estratégicas e sensíveis na alocação, seleção, monitoramento e avaliação de projetos, ações e atividades na área. Sugerindo-se para além de concurso, uma escola de governo na área ou curso de especialização, mestrado profissional focado no tema.

É importante destacar que as atividades desenvolvidas junto ao FNDCT deveriam ser preferencialmente atribuídas a servidores de carreira de CT & I, dada as especificidades dos temas relacionados às políticas de CT & I, ainda que nos últimos anos eles tenham sido preteridos nas seleções para a gestão do FNDCT.

Dentro da estrutura do MCTI, assessorias como a ASCAP e outras assessorias extintas (ASCAV e ASCOF) tiveram papel importante como assessorias ligadas diretamente à

Secretaria Executiva. Em termo da situação macroeconômica do país e do contingenciamento orçamentário, a ASCAP teria o papel estratégico não só de acompanhar as arrecadações existentes (que carecem de acompanhamento e monitoramento), mas de seguir a captação de recursos adicionais para CT&I, induzidas pelo Ministério como um todo e para o FNDCT especialmente. Incluindo recursos privados e possibilidade de formulação de novos fundos.

Ressalta-se também que a EC 95/2016 atua de maneira na captação de recursos, destacando, como exemplo, a captação de recursos externos e/ou de investimentos privados pelos entes federais, na cooperação de convênios, cooperação internacional, com registro da auditoria do relatório do TC: 020.297/2018-1, do Acórdão TCU – Plenário nº 1.696/2019, na alocação de recursos da região do semiárido das Unidades Vinculadas ao MCTI, relacionada com investimentos voltados para CT&I e que atuam na área (BRASIL, 2019).

Atualmente, em adição às atividades fomentadas no âmbito dos FS, os recursos do FNDCT são destinados ao financiamento de outras atividades e programas, como ações transversais, equalização de juros, aporte de capital em empresas inovadoras e nas operações reembolsáveis, ações essas cujas fontes de recursos não entram como vinculação de receitas (em dispositivo legal claro e inequívoco). Embora a Lei nº 11.540/2007 preveja tais finalidades de investimento, ela não provê, como ocorre, por exemplo com as leis das ações setoriais de natureza não reembolsável, uma origem de fonte vinculada clara de receitas para tais programações (BRASIL, 2007a).

Na Ação Transversal ocorre praticamente como uma desvinculação das receitas do FNDCT (ponto de destaque na 1ª Audiência da Avaliação da CCT do Senado), da arrecadação dos FS. O entendimento majoritário é que o dispositivo supracitado permite a estrutura de um plano de investimento para a ação transversal desvinculado da origem dos recursos, tendo sido bloqueado somente a distinção entre os FS, por outro lado, as ações transversais têm à disposição os diversos instrumentos e programas incluídos como ações governamentais no Fundo.

No Art. 14 da Lei nº 11.540/2007, a questão é passível de dúvida pois são descartadas as fontes que poderiam compor a ação transversal (BRASIL, 2007a). Desse item, infere-se que “as receitas da contribuição de intervenção do domínio econômico” e “o percentual sobre a parcela do produto da arrecadação do Adicional ao Frete para a Remoção da Marinha Mercante (AFRMM), que cabe ao Fundo da Marinha Mercante (FMM)”, estariam excluídas de tal destinação. Caberia verificar se esta determinação é cumprida. Não se verificou manifestação por parte do CT- Aquaviário, para o qual o FMM aportou recursos.

A verificação das fontes de receitas é importante, pois elas têm reflexos nos *superávits* primários, por força da exclusão da Lei 9.530, de 10 de dezembro de 1997, e adicional da Lei 10.168, de 29 de dezembro de 2000. As duas possuem ressalva da destinação à amortização da dívida pública. Assim, não poderiam destinar os recursos a qualquer instrumento ou finalidade. Sendo uma fragilidade a ser investigada frente à nova Lei 177/2021. Esse dispositivo tem sido observado na LOA, tanto no que toca à ação transversal quanto aos outros instrumentos (subvenção, equalização, operação de crédito etc.). A Lei 177/2021, no art. 12 da Lei nº 11.540/2007, Incisos I “d” e II “a”, previu aporte de até 25% para as OS e de até 50% dos empréstimos do FNDCT à Finep (BRASIL, 2007a; 2021b).

Quanto às fontes de recursos de investimentos e aporte de capital estão conectados com as operações especiais do FNDCT, de acordo com o artigo 12 da Lei 11.540/2007 (BRASIL, 2007a), infere-se que recursos aplicados em fundos de investimentos e aqueles destinados ao aporte de capital deveriam ser originados dos recursos oferecidos em empréstimos à Finep na modalidade reembolsável, entretanto questiona-se se esses recursos deveriam ser revertidos às operações de crédito realizadas pela Finep às empresas.

Os recursos reembolsáveis antes representavam o limite de 25%, agora representam 50% da Lei 177/2021 dos recursos orçamentários do FNDCT voltados à modalidade reembolsáveis: as operações de crédito à Finep, mas também as operações de investimento, os aportes de capital e a participação de fundo e investimento.

A LC177/2021 estabelece que o montante anual não poderá ultrapassar 50% dos recursos das dotações consignadas na Lei Orçamentária anual do FNDCT, ou seja, recursos reembolsáveis podem atingir até 50% do total. Assim, o CD do FNDCT pode estabelecer a proporção que julgar adequada, até 50%, e não necessariamente adotar o valor máximo.

Cabe destacar a manifestação do FORTEC, em carta dirigida Ao Senado Federal em 10, de agosto de 2020, manifestando não ser justificável o aumento de 50% o limite para empréstimos, tendo em vista que a elevação desse percentual de 25% para 50% prejudica a oferta de recursos não reembolsáveis para instituições científicas e tecnológicas (ICTS) e prejudica o direcionamento de aporte para a subvenção econômica. Conforme a nota do FORTEC, ao longo dos últimos anos, a parcela destinada para créditos reembolsáveis foi acima do dobro do valor orçamentário para cobrir os financiamentos não reembolsáveis, resultando um acúmulo de subfinanciamento na infraestrutura de pesquisa das ICTs e na subvenção.

A preocupação do FORTEC, também incluiu o percentual de 25% dos recursos não reembolsáveis para os contratos de gestão do MCTI com Organizações Sociais (OS). Além da

sugestão de redução no aporte para 10% dos créditos não reembolsáveis, destaca que pode implicar em riscos à própria Finep, desvirtuando o seu papel como instituição no SNCTI. Em resumo, a nota indica que as iniciativas fragilizam o sistema de pesquisa e inovação.

A sugestão é, a partir da mudança advinda da Lei 177/2021, indagar a área técnica e a Consultoria Jurídica do MCTI sobre a inclusão dos fundos de investimentos e do aporte de capital nas operações a serem custeadas dentro do percentual dos 50% máximos de recurso do FNDCT destinados às operações reembolsáveis.

Os empréstimos concedidos pela Finep, na modalidade reembolsável, é a mais operada nos últimos anos devido não sofreram contingenciamento a atenção é voltada para a escolha do indicador da taxa de juros que deve ser revista e do controle da operação por parte do FNDCT, a taxa de juros TJLP, também tem impacto na equalização e tem apresentado uma participação cada vez maior frente às outras ações não reembolsáveis, em decorrência da reserva de contingência iniciada em 2014, reduzindo os limites orçamentários dos FS.

Os parâmetros de aplicação dos recursos e a fixação dos limites máximos anuais destinados à equalização de encargos financeiros e o valor do *spread* praticado pela Finep, em sua operação de concessão de crédito, são definidos por ato do Ministro de Ciência, Tecnologia e Inovações, de acordo com o § 6 do Decreto nº 6.938/2009 e das resoluções anuais da Câmara Técnica de Políticas de Incentivo à Inovação - CCTP II. O valor do *Spread* foi fixado em 5% a.a., acrescidos dos custos de captação da TJLP (BRASIL, 2009a).

Com base na avaliação realizada pela CGU em 2019, ocorreu pouco acompanhamento por parte do MCTI na aplicação desse recurso, ficando o protagonismo com a Finep, na definição da aplicação no âmbito das operações financiadas com recursos próprios das estatais. Em termos de resultados, há necessidades de indicadores de econômicos e sociais da equalização, assim, é necessária uma avaliação na aplicação desse instrumento que não teve suas ações avaliadas pelo FNDCT.

5.2 A TAXA DE ADMINISTRAÇÃO E DESPESAS OPERACIONAIS: FRAGILIDADES ENCONTRADAS

O orçamento do FNDCT nos últimos anos tem sofrido queda gradativa em razão do contingenciamento. Os *superávits* financeiros apresentam represamento, revertidos para amortização da dívida pública mobiliária Federal e para o custeio das despesas primárias. O pagamento das despesas operacionais e das taxas de administração dificultam a possibilidade de alocação de recursos em projetos por parte de alguns FS. Configura-se, assim, uma situação

de risco para o funcionamento do FNDCT, já que sem a aprovação de novos projetos, as atividades dos CG ficam comprometidas.

A Finep, na gestão do FNDCT, recebe recursos para cobertura de despesas de administração e de despesas operacionais, conforme estabelecido no Art.8º e 13 da Lei nº 11.540/2007 (BRASIL, 2007a).

Cabe ressaltar que todos os FS que compõem o FNDCT contribuem para o pagamento de taxa de administração e despesa operacional para a Finep de maneira proporcionalmente igualitária, na forma de até 2% do valor arrecadado pelo Fundo. Para alguns fundos isso representa a totalidade de recursos disponíveis e, portanto, implica na indisponibilidade.

As despesas operacionais não finalísticas vinculadas às receitas do FS, podem atingir até 5% dos recursos arrecadados nas respectivas fontes. A Lei nº 11.540/2007 prevê como atribuição do CD a fixação de limites para cada exercício (BRASIL, 2007a).

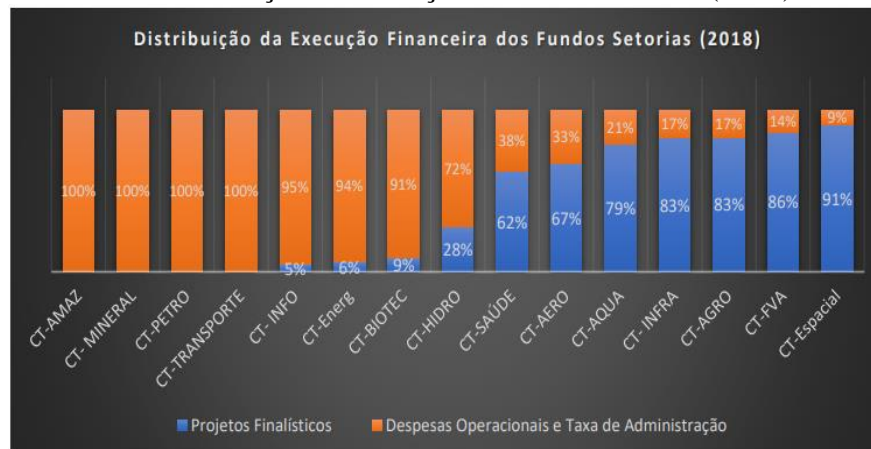
Caso fosse seguido o modelo do pagamento por ação executada e não segundo a dotação do fundo, este contaria com um potencial significativo de economia a longo prazo. Conforme relatório da auditoria da CGU de 2018, além da reserva de contingência na LoA e do limite de empenho, incidente sobre a dotação orçamentária restante, o desembolso do FNDCT para as despesas de taxa de administração e despesas operacionais foi de R\$ 105 milhões, reduzindo o aporte financeiro do Fundo a apoiar novas ações. O que se caracteriza como desvio de finalidade, destinar um elevado montante das ações verticais para pagamento dessas despesas.

O PAI de 2019 seguiu recomendação da CGU para ajustes relacionados à taxa de administração e despesas operacionais. O cálculo da taxa deveria ser proporcional ao orçamento aprovado por ação, executando-se as ações que não tiveram execução orçamentária no exercício. No caso dessas ações, deverá ocorrer a redistribuição às demais ações, segundo a proporção de seus respectivos orçamentos (BRASIL, 2019f).

Quando o pagamento da taxa não ocorre por ação executada, a oneração se torna prejudicial a alguns dos FS. Alguns dos FS que foram mais afetados em 2018 foram: CT- Amazônia, CT- Mineral, CT-Petro e CT- Transporte. O montante de 100% dos recursos desses Fundos foi destinado à Finep, conforme relatório da CGU de 2019 (BRASIL, 2019c).

O Gráfico 5 apresenta a execução financeira dos Fundos em 2018. Com os projetos finalísticos dos Fundos sendo os que não apresentaram projetos finalísticos, tiveram que utilizar 100% dos seus recursos para cobrir as taxas das atribuições da Finep.

Gráfico 5 - Distribuição da evolução financeira dos FS (2018)



Fonte: BRASIL (2019c)

Os pagamentos de taxa de administração e de despesa operacional, ainda não se encontram pacificados, a relação entre Finep e FNDCT foi estabelecida na Lei nº 11.540/2007, art.7³³ (BRASIL, 2007a). Essa mesma lei atribuiu à Finep outras competências, entre as quais: a) decidir a aprovação de estudos e projetos financiados pelo FNDCT; b) firmar contratos e convênios e acordos relacionados com estudos dos projetos financiados pelo FNDCT; c) fornecer informações para a realização de avaliações de impacto e atividades das políticas empreendidas.

Há uma concentração de atividades em uma mesma instituição, a Finep é Secretaria Executiva do FNDCT. Mas a concentração de atividades de execução, decisão e controle, cria conflitos de interesse. O Acórdão nº 3081/2008 - TCU -Plenário TCU detectou ocorrência de desvios, como no caso da internalização de recursos e de transferência de recursos, indicou também a acumulação de funções da Finep e, apesar de se referir a 2008, os problemas verificados no acórdão permanecem (BRASIL, 2008c).

A nova Lei 177/2021 vai demandar um elevado nível de execução das ações, fomentada pelo Fundo mediante os valores descontingenciados. Assim, para um bom funcionamento do FNDCT, é necessário segmentar as atividades de decisão na responsabilidade do CD e com instâncias deliberativas setoriais, ficando a Finep com a execução financeira e as atividades de avaliação de resultado. Outras atividades poderiam ser atribuídas ao CNPq.

³³ Art. 7º A Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP exercerá a função de Secretária-Executiva do FNDCT, cabendo-lhe praticar todos os atos de natureza técnica, administrativa, financeira e contábil necessários à gestão do FNDCT.

Para que se chegue a um entendimento definitivo é necessário rever o estatuto da Finep e ter clareza na Lei 11.540, art. 8 com relação à taxa de administração e o art.13 da aplicação dos recursos. Iniciativas relacionadas a essa questão são importantes, frente à nova situação proporcionada pela LC 177/2021, em especial porque os recursos do FNDCT não estão mais contingenciados, e a Finep continuará recebendo pelo orçamento atribuído ao FNDCT.

A Finep atua como Secretaria Executiva do FNDCT, desde 1971 e precisa balizar ao Fundo as atribuições e o recebimento das taxas, como agente executora. Juntamente com o CNPq, necessitam de uma revisão das atribuições.

5.3 ENFRAQUECIMENTO DA DESVINCULAÇÃO DAS AÇÕES VERTICAIS PELA DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS PARA AS AÇÕES TRANSVERSAIS.

Uma das controvérsias na literatura acadêmica ao apoio das ações verticais e transversais é o que os representantes dos CG do setor produtivo não são tão favoráveis em apoiar ações a outras áreas que não sejam as suas, sem relação direta a recursos do seu FS, além da perda do poder decisório sobre a aplicação sobre os recursos (PEREIRA, 2005, p. 31-33).

A controvérsia passa pela ideia de que projetos e ações aplicados pelas agências de financiamento favorecem às demandas de universidades e centros de pesquisas; assim, teriam recursos direcionados à obtenção por interesse acadêmico com um viés ofertista linear (GUIMARÃES, 2008, p.175-176; LUNA; MOREIRA; GONÇALVES, p. 251-252, 2019; PEREIRA, p.16-17, 2005).

A política adotada pelo MCTI foi de ampliação da estratégica e diversificação de financiamento, com o objetivo estruturado para a aplicação dos recursos de CT&I, considerando o segmento produtivo como o centro no processo de inovação, entretanto há de se acompanhar em que medida preserva a política ofertista linear e avaliar o impacto da medida (QUEIROZ; CAVALCANTE, 2012).

Levando em consideração que não são os membros dos Comitês Gestores os que aprovam essas ações, na prática elas são aprovadas pelo MCTI, na figura do Comitê de Coordenação dos FS e do CD. Em decorrência das ações transversais, somente cerca de 10% dos recursos do FNDCT se destinam às ações verticais, provocando assim um esvaziamento dos Comitês Gestores, redução das agendas de reuniões dos CG, com perda de relevância de poder decisório no âmbito dos FS (BRASIL, 2016i).

Entre as fragilidades encontradas nos relatórios dos órgãos de controle e da avaliação da CCT do Senado estão: a falta de diretrizes estratégicas de objetivos a longo prazo para esse

portfólio, a ação foi utilizada como substituição de portfólio das ações verticais em decorrência das restrições fiscais das ações verticais, colocando na ação transversal fragilidade no planejamento, no sentido de apoiar projetos não engajados. Com isso pode sofrer de perda de efetividade pela baixa transparência quanto ao relacionamento e sinergia que provoca entre a ação e os demais FS que as fomenta. Quando da sua criação, essas ações conferiram aderência à Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE).

A avaliação da CCT do Senado destaca o crescimento de ações transversais e a consequente redução do peso das ações verticais. Menciona também o que o TCU havia determinado ao então MCT, que observasse as vinculações dos recursos estabelecidos nas leis de criação dos FS e que no texto do art.14 não foram estabelecidos limites para as desvinculações de recursos para as transversais. E a competência para a aprovação não tem a participação consultiva dos Comitês Gestores. (BRASIL, 2016h). De fato, observa-se que a Lei 11.540/2007 não estabeleceu um critério para uma divisão de cotas para alocação dos recursos na ação transversal (BRASIL, 2007a).

O Acórdão 2000/2012 Plenário-TCU indica, por exemplo, que no período de 2009 a 2011, o CT- Petro foi responsável por 84% dos recursos destinados a ações transversais; o CT-Energ., teve um aporte de 11% para essas ações; e os demais fundos em conjunto representaram um aporte de 5%. Cabe ressaltar que o CT- Petro, nesse período, era o fundo de maior arrecadação no FNDCT, entretanto o aporte do CT- Petro com ações verticais foi de R\$139 milhões, e com as ações transversais o montante foi de R\$1,1 bilhão um volume significativo e de certo modo desproporcional (BRASIL, 2012e).

A CCT do Senado, em sua 5ª audiência, recomendou a extinção da ação transversal, mas as ações transversais têm fomentado iniciativas importantes, para além das ações apoiadas no Edital Universal sob responsabilidade do CNPq, como indicado em uma das auditorias, seria recomendado um documento de diretrizes para essas ações.

Como exemplo de ações transversais de sucesso, destacam-se: Projeto Sirius, o Reator Multipropósito Brasileiro, o Navio para Pesquisas Oceanográficas, entre outras ações de impacto econômico e social.

A utilização de recursos do FNDCT para as ações transversais é um dos mecanismos de desvinculação de recursos das ações verticais. O acórdão TCU nº 686, de 2005 – Plenário estabelece que “[...] é preciso avaliar o impacto das chamadas “ações transversais, que à primeira vista, podem constituir mecanismo de desvinculação dos recursos” (BRASIL, 2005b).

Os acórdãos nº 3440/2013, nº 500/2015 – TCU e a Avaliação da CCT do Senado de 2016, identificaram iniciativas com correlação distantes das modalidades de aplicação das leis do Fundo; essas ações foram denominadas “substituições de fontes”, como a inclusão das OS vinculados ao MCTI no orçamento do FNDCT (BRASIL, 2013c; 2015g).

A LC 177/2021, art. 2, alterou a Lei nº 11.540, Art. 12, inciso “d”, institucionalizando um percentual limitado a 25% em favor das OS, que mantenham contrato de gestão com o MCTI, com o objetivo de promover e incentivar a realização de projetos de PD&I (BRASIL, 2021b).

As Organizações Sociais integram o orçamento do FNDCT, o caso foi tratado no Acórdão TCU Plenário nº 500/2015 como “substituição de fontes” sendo a iniciativa retirada do orçamento do Fundo (BRASIL, 2015g), mas a nova lei LC 177/2021 incorporou a ação, (BRASIL, 2021b) apesar de não ter sido apresentada avaliação do impacto do aporte do FNDCT na iniciativa passada que justificasse a inclusão dessas ações novamente em forma de lei.

Outro ponto de atenção é em relação à Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015 que propicia a flexibilização do orçamento de ciência e tecnologia (BRASIL, 2015a). O Congresso Nacional concedeu total discricionariedade para o Executivo decidir quanto à movimentação dos recursos no âmbito da CT & I. Cabe também ao Congresso Nacional disciplinar ou normatizar a flexibilização dos recursos (BRASIL, 2016h).

5.4 FRAGILIDADE RELACIONADA AOS EMPRÉSTIMOS REEMBOLSÁVEIS

A LC 177/2021 alterou o Art. 12 da Lei nº 11.540/2007, com relação aos recursos referentes às receitas previstas no Art.10 da mesma Lei (BRASIL, 2021b). A Lei nº 11.540/2007 dispõe sobre as normas para a aplicação dos recursos do FNDCT sobre a modalidade reembolsável, destinada a projetos de desenvolvimento tecnológico de empresas, sob a forma de empréstimos (BRASIL, 2007a). Os recursos reembolsáveis buscam contribuir com a promoção da interação entre universidade e empresa. A alocação dos recursos reembolsáveis pela Finep pode ser operada de maneira direta ou indireta. No apoio direto, a Finep realiza o financiamento de modo centralizado, no apoio indireto, a Finep repassa os recursos para os agentes financeiros, que realizam a operação de financiamentos conferindo mais capilaridade aos recursos.

A modalidade de recursos não reembolsáveis não apresenta contratação de novos projetos, nos últimos anos, diferentemente da modalidade reembolsável, que apresenta crescimento, em parte decorrente dos financiamentos reembolsáveis às empresas, realizados de

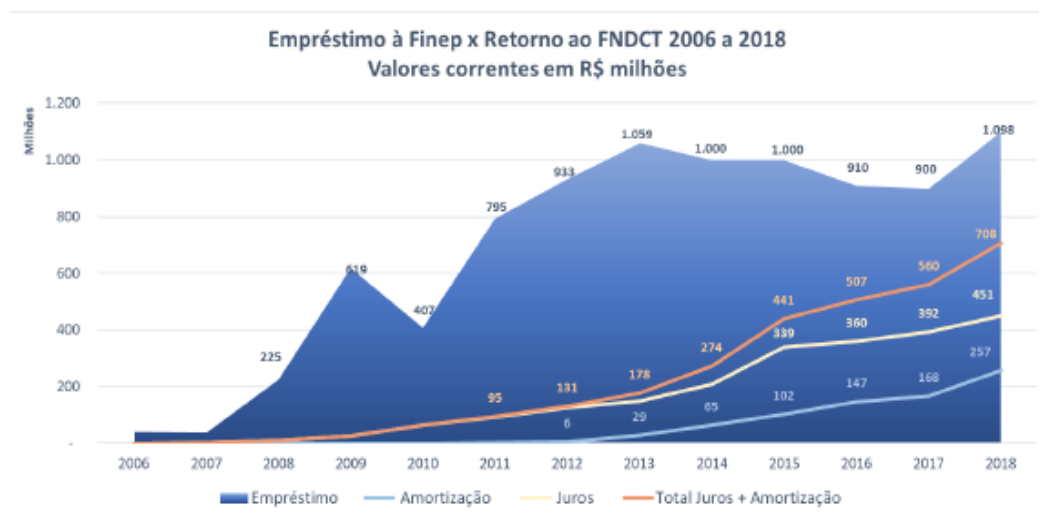
maneira direta pela Finep. Os retornos dos recursos originários da Finep referem-se aos pagamentos de amortização e juros dos empréstimos anuais concedidos pelo FNDCT para a aplicação em ações reembolsáveis pela Finep. O valor do empréstimo é limitado a 50% das dotações consignadas LOA no Fundo, de acordo com o estabelecido pela LC 177/2021. E o saldo das operações de créditos realizadas pela Finep, incluídas as que são contratadas com recursos do FNDCT, não pode ser superior a nove vezes o patrimônio líquido da Finep.

O Decreto nº 6.938/2009 estabelece normativas sobre o prazo de carência para os empréstimos à Finep, com a Finep realizando o cálculo dos valores a serem pagos ao FNDCT pelos empréstimos aportados (BRASIL, 2009a). O FNDCT não dispõe de um sistema de acompanhamento do processo de devolução de empréstimo. Ressaltando que a Finep é a Secretaria Executiva do FNDCT, e em particular exercendo a atividade de executora, existe neste procedimento um conflito de interesse.

Cada empréstimo à Finep tem carência de cinco anos de quinze para amortização; a incidência de juros remuneratórios é com base na Taxa de juros de Longo Prazo - TJLP recolhidos pela Finep ao FNDCT, a cada semestre, até o 10º dia útil subsequente a seu encerramento, a constituição de provisão para fazer frente aos créditos de liquidação duvidosa segue os critérios definidos em regulamento.

O Gráfico 6 apresenta o aporte dos empréstimos à Finep e o retorno dos empréstimos ao FNDCT entre 2006 e 2018. Esse tipo de financiamento corresponde a 80% de todo recurso desembolsado pelo Fundo.

Gráfico 6 - Empréstimo à Finep e retorno ao FNDCT



Fonte: CGU

Como observado no Gráfico 6, o crescimento do empréstimo tem como principal causa o aumento da reserva de contingência, limite de empenho sobre a dotação de recursos para utilização do FNDCT, pois os empréstimos ficaram fora do contingenciamento. Lembrando que todos os FS contribuem de maneira proporcionalmente igualitária ao pagamento da despesa operacional e da taxa de administração da Finep, o que pode comprometer os FS com aporte de recursos menores. Nesse quadro de assimetria para o uso dos recursos reembolsáveis, as ações verticais e a representatividades dos próprios Comitês Gestores, perderam seus espaços dentro do processo decisório do FNDCT, fragilizando a governança do Fundo como um todo.

Os recursos para a operação de empréstimos pertencem à Unidade Orçamentária (UO) 74910 (recursos sob supervisão do FNDCT), alocados aos projetos de fomento ao desenvolvimento tecnológico de empresas. Os retornos dos empréstimos da Finep são referentes ao pagamento de amortização e juros.

Em 2018, esses retornos representaram a terceira maior fonte de recursos do FNDCT, seguidos das receitas da CIDE, do setor de petróleo e do setor de energia, o que representou 81,6% da arrecadação.

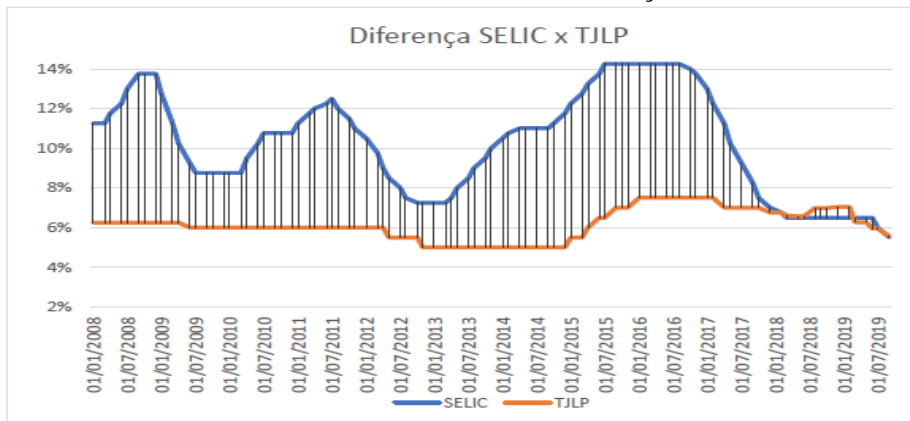
Os empréstimos têm apresentado a manutenção da TJLP como indexador remuneratório para o empréstimo do FNDCT, o que é motivo de discussão entre o MCTI, o ME e a Casa Civil. Nesse sentido, a Lei Complementar 177/2021 deverá esperar por uma avaliação, tendo em vista que outros fundos públicos aderiram a outras taxas. Por exemplo, o FAT adotou a taxa Selic. A Lei nº 13.483/2017 estabeleceu a Taxa de Longo Prazo, mais estável que a TJLP, e foi aplicada aos recursos do Pis-Pasep e ao Fundo da Marinha Mercante (FMM), ficando os recursos não aplicados remunerados pela SELIC³⁴ (BRASIL, 2017a).

Os empréstimos concedidos à Finep, conforme a Lei 11.540/2007, tem a TJLP regulada pela Lei nº 9.365, de 16 de dezembro de 1996, e definida trimestralmente pelo Banco Central (BCB), uma taxa fixada arbitrariamente pelo Conselho Monetário Nacional (BRASIL, 1996; 2007 a). A TJLP varia com a meta de inflação do BC, quando fixada ao custo do Tesouro Nacional, inferior à inflação, gera insegurança aos agentes financeiros se é inferior à taxa Selic quando as taxas apresentam diferença entre a Selic e a TJLP, tornam-se despesas para o Tesouro e são pagas na forma de subsídio que podem impactar a dívida pública. A dificuldade dessa ação é a ausência de transparência do gasto, não havendo como evidenciar o custo do subsídio em uma rubrica específica do orçamento.

³⁴ Descontado o percentual fixado pelo Ministério da Economia, não podendo superar a 0,09a.a., conforme definido no art. 2 parágrafos §2 da Lei nº 13.243/2017

O gráfico abaixo apresenta o histórico das Taxas à TJLP, esta última inferior à Taxa Selic, e mostra também o subsídio pago pelo Tesouro para cobrir a diferença.

Gráfico 7 - Diferenças entre a Selic e a TJLP



Fonte: Elaboração CGU, com base nas informações do Bacen⁴ e do BNDES⁵

Como visto no gráfico 7, se a TJLP é inferior à taxa Selic, a remuneração é paga pelo Tesouro em relação aos títulos da dívida pública emitidos para sustentar as operações de crédito. No ano de 2019, observa-se uma inversão da tendência. A diferença torna-se despesa para o Tesouro e é paga como subsídio.

O Decreto do FNDCT nº 6.938/2009 flexibiliza a ação para a Finep internalizar a aplicação financeira líquida pela aplicação dos recursos recebidos pelos empréstimos anuais do FNDCT (BRASIL, 2009a). A construção de novos indicadores permite conhecer melhor o conteúdo dos projetos fomentados. A Finep editou normas operacionais que implementam alterações sobre o *spread*. A recomendação da CGU é que a Finep publique anualmente a metodologia de decomposição referente ao *spread*³⁵, para atender ao acompanhamento previsto no art. 5º da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007 e ao controle social.

A modalidade reembolsável do FNDCT tem sido priorizada por não possuir efeito no cálculo do *superávit* primário. Isso, por outro lado, tem impacto significativo, para a modalidade não reembolsável, no sentido de que não há incentivo para esse tipo de modalidade e não se tem aporte para as ações verticais. Pode-se perceber, por exemplo, que, no ano de 2017, o setor produtivo, somando-se às operações de crédito, equalização, investimento, aporte de capital e subvenção recebeu o equivalente a aproximadamente R\$1,39 bilhão. Esse desequilíbrio na distribuição entre setor produtivo e acadêmico, com vantagem para o setor produtivo, ocorre desde 2016.

³⁵ *Spread* é a remuneração da Finep pelo crédito concedido.

5.5 ANÁLISE DAS FRAGILIDADES DA GOVERNANÇA DO FNDCT

O planejamento do FNDCT e dos demais FS tem tido dificuldades em se estruturar devido ao contingenciamento, o que tem impedido também o Conselho Nacional de Ciência Tecnologia (CCT) e CD do FNDCT na definição de políticas e diretrizes, conforme prevê o art. 5º, inciso III, da Lei 11.540/2007 (BRASIL, 2007a).

Após as alterações da Lei 11.540/2007 e do Decreto nº 6.938/2009, a criação das ações transversais, do Comitê de Coordenação dos FS, e o contingenciamento sofrido pelo FNDCT, limitou recursos para as ações verticais.

Cabe destacar que o MCTI prepara relatórios anuais de monitoramento de atividades e execução orçamentária dos FS, que não tem caráter avaliativo de resultados alcançados, mas em decorrência da falta de reuniões esse levantamento não é analisado pelos CG. Isso significa que, além do contingenciamento, os CG dos Fundos Setoriais possuem outras atribuições que justificam a realização de reuniões.

O Conselho Diretor é responsável pela aprovação do PAI, documento que estabelece diretrizes gerais para alocação dos recursos do FNDCT. A aprovação deverá ocorrer no primeiro trimestre de cada ano. A aprovação do PAI depende das reuniões do CD para validação da alocação de recursos nas ações aprovadas.

Um dos pontos identificados na pesquisa é que o CD do FNDCT ainda não implantou políticas de diretrizes específicas para aplicação dos recursos do FNDCT na forma prevista na Lei nº 11.540/2007.

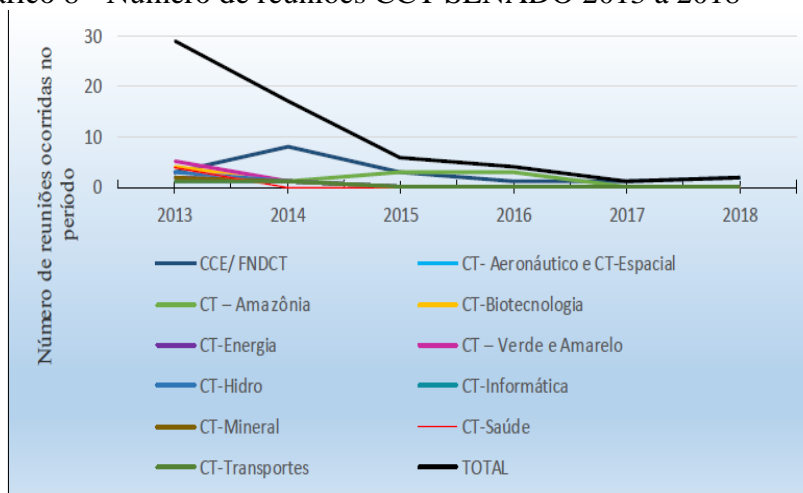
As diretrizes e metas são colocadas no PAI aprovados pelo CD, mas necessitam ser aprimoradas e a longo prazo. Cabe aos CG dos FS a identificação e seleção das áreas prioritárias para os investimentos e estabelecimento de critérios para a elaboração do PAI setorial, subsidiado pelo documento de diretrizes do fundo.

Observa-se um descompasso temporal na formulação do PAI do FNDCT, em que não há a participação dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais, que participam somente do Planejamento das ações setoriais e não na elaboração do PAI. Em se tratando de um processo de elaboração de planos anuais de investimentos, o PAI projeta o aporte em ações de natureza plurianual e a proposta de orçamento é anual. Assim, corre o risco de descontinuidade no financiamento em decorrência da ausência de previsibilidade financeira quanto ao recebimento dos recursos pelo Fundo, fato apontado pelo relatório da CGU em 2019 (BRASIL, 2019c).

O Manual Operativo e o Regimento do FNDCT, conforme determinação dos órgãos de controle, substituíram a Instrução Normativa do CDFNDCT de 2010, nº 2 e nº 3. Em decorrência dos ajustes determinados pelo acórdão do TCU, algumas atribuições da estrutura operacional e governamental do FNDCT foram alteradas. Uma das mudanças foi a redução dos números de reuniões dos CG, as agendas tiveram a frequência reduzida, tanto para os Comitê Gestores, como para o CD, passando para semestrais e não mais trimestrais. A CCT do Senado ressaltou ser insuficiente o número de reuniões estabelecidas, levando em consideração as atribuições voltadas à gestão dos Fundos (BRASIL, p.80, 2016h).

O Gráfico 8, apresenta o número de reuniões realizadas no período de 2013 a 2018, em que se verifica uma redução drástica no número de reuniões. Após 2018 o CD e alguns FS reuniram-se algumas vezes, mas não no ritmo de 2013, e devido à pandemia, as reuniões ocorreram de maneira virtual.

Gráfico 8 - Número de reuniões CCT SENADO 2013 a 2018



Fonte: CGU

A falta de recursos para realização de reuniões dos colegiados também é uma fragilidade para o processo decisório, tendo em vista que os Comitês Gestores representam importantes fóruns de discussão e articulação.

As mudanças ocorridas entre 2004 e 2010 alteraram o arranjo político-institucional da governança do FNDCT e culminaram em uma estrutura decisória das destinações reembolsáveis e não reembolsáveis. A Portaria nº 7.252, de 3 de dezembro de 2019, normatizou o macroprocesso gerencial com as novas atribuições do Comitê de Coordenação dos FS (BRASIL, 2019e).

A percepção do Relatório da CCT do Senado é de que o Conselho Diretor carece de uma estrutura administrativa própria, e indica que a ligação do FNDCT com o MCTI deve resguardar as fronteiras das identidades, com demandas próprias de cada um. (BRASIL, 2016 i).

As várias atribuições da Finep em relação ao FNDCT, incluindo a sua atuação como Secretaria Executiva, configuram uma concentração de competências para uma mesma instituição, havendo a necessidade de segmentar as atividades de decisão para a responsabilidade do Conselho Diretor.

O modelo de governança do FNDCT/FS é participativo, sua composição é de cerca de 150 pessoas com um denso custo operacional. A avaliação do Senado apontou complexidade na gestão do FNDCT, composta pelo Conselho Diretor, Comitê de Coordenação dos FS por 15 CG de 15 fundos, concentrando um número expressivo de representantes.

A configuração com muitos representantes dificulta a agilidade decisória. Com as mudanças no MCTI, os membros dos Comitês tiveram que ser recompostos, com a maioria exercendo mandatos por dois anos, podendo ser convertido em mais dois. Alguns fundos são por três anos como o CT- Petro, o processo de recomposição dos Comitês retardou reuniões dos Comitês Gestores.

Foi sugerida na avaliação da CCT do Senado a redução dos Comitês Gestores, com uma fusão entre fundos afins e com arrecadação não tão expressiva. A solução parece razoável tendo em vista a complexidade dos programas, mas requer um estudo prospectivo, e análise da compatibilidade de fontes e finalidades. Entretanto, há necessidade de maior representatividade dos Comitês Gestores na governança do FNDCT, que poderá ser estabelecida por meio de uma revisão da Lei 11.540/2007.

A solução também poderia ser aberta para a criação de novos fundos com captação de recursos privados ou na reformulação total dos Fundos, tendo em vista que a nova Lei 177/2021 terá que rever as leis dos Fundos que compõem o FNDCT.

Assim, seria importante estudar a criação de um fundo financeiro incorporando ações reembolsáveis e empresas. As fragilidades mapeadas por meio da avaliação da CCT do Senado e pelos órgãos de controle evidenciaram pontos na estrutura do FNDCT que fragilizam o Fundo no seu desenho e na sua governança.

A reformulação do CD, nas atribuições e na composição com a inclusão de representação regional e a observação do processo de recomposição integração dos Comitês Gestores dos FS no processo de governança do FNDCT, são iniciativas que fortalecem

governança que conferem sustentabilidade na alocação de recursos para a formação do PAI e na priorização das ações frente à execução dos fatores estratégicos no modelo de fundo especial orçamentário e financeiro.

Ainda com relação ao CD, nos termos da Lei nº 11.540, de 2007, a administração do FNDCT cabe ao CD que é presidido pelo Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovações e integrado por representantes de vários ministérios, presidentes da Finep, Embrapa, do CNPq, do BNDES, representantes do setor produtivo e da academia (BRASIL, 2007a).

O FNDCT é um fundo federal com participação de vários atores do SNCTI. A inclusão de representações regionais somaria maior integração das instituições de CT & I, ressaltando que por lei os FS direcionam 30% dos recursos dos Fundos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O ME possui três representações com direito a voto, e os mesmos representantes têm participação ativa na formação do orçamento junto à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), o MCTI, e a Finep também possui participação em todas as instâncias do FNDCT, assim como CNPq. Assim, um balanço com a inclusão de participantes regionais pode harmonizar as decisões emitidas pelo Conselho Diretor. Assim como outros Ministérios afins, citando por exemplo o Ministério da Saúde.

Cabe ressaltar que todo suporte é suprido pelo MCTI, mas como foi indicado anteriormente, o número de servidores foi reduzido refletindo em um atendimento não satisfatório. Ainda seria desejável ter servidores na gestão da carreira de CT&I, para lidar com as demandas das políticas afetas à área.

A dissolução da ASCAP, na arrecadação e captação de recursos e a ASCAV, no monitoramento e avaliação, não foi discutida no âmbito do CD, embora as atribuições dessas duas assessorias tivessem reflexos diretos na estrutura do FNDCT, e ainda continuam com potencial de risco, haja vista que nem todas as atribuições da ASCAP foram cobertas, como o acompanhamento da arrecadação e captação de recursos do FNDCT, do mesmo modo que era realizado pela ASCAP.

A Lei 177/2021 precisa ajustar a governança do FNDCT e aprimorar o CD e, se preciso, corrigir, por meio de Decreto Legislativo, a distorção de delegação de poderes do Comitê de Coordenação dos FS e da própria Secretaria Executiva do FNDCT (Finep). Os demais aprimoramentos nas Leis, que demandam mais discussão e alterações mais profundas, teriam que passar por projeto de Lei, com uma tramitação mais longa e sujeita a veto do Executivo, embora sejam necessários.

6 CONCLUSÕES

Este relatório sintetiza as conclusões do presente trabalho, com foco nas respostas às três questões da pesquisa:

1). É possível deduzir e antecipar quais serão as mudanças no modelo de governança e gestão do FNDCT como fundo especial de natureza contábil e financeira?

Sobre a primeira questão de pesquisa, constatou-se pelas análises que é possível antecipar as mudanças necessárias para a modelagem do FNDCT. Foi evidenciado que há a necessidade de reestruturar o modelo de governança e gestão pela revisão da Lei 11.540/2007, e da legislação dos Fundos Setoriais, para que o FNDCT seja habilitado a operar dentro do bojo da LC 177/2021. Como pode ser observado no Capítulo 5 e subcapítulo 5.5. Sobre as fragilidades da governança do FNDCT.

Na governança, como visto nos resultados fica evidenciado que a nova Lei Complementar não promoveu modificações nas instâncias decisórias da Lei nº 11.540/2007, no Capítulo II, que trata da governança e atribuições do Conselho Diretor. Evidencia-se no desenho da Portaria 7.252/2020³⁶, aprovada pelo Conselho Diretor, composta por quatro grupos de instâncias, e constata-se uma excessiva presença do MCTI (BRASIL, 2007a; 2019e).

Conclui-se pela revisão e alteração do Capítulo II da Lei nº 11.540/2007, relativo à composição e governança do Conselho Diretor. Como visto, a composição da esfera governamental corresponde a 58% do total do CD. Na área econômica, quatro integrantes (incluindo o BNDES), seguidos do MCTI (Presidente do Fundo e CNPq e Finep). Como boa prática, destaca-se que o CD possui Regimento Interno publicado. A relação FNDCT e Finep necessita ser ajustada para segmentar a participação do poder da Finep.

Sugere-se que é preciso fortalecer a governança do CD e dos Comitês Gestores. Com o descontingenciamento, a decisão da alocação dos recursos cabe ao CD. Para que a resposta do Conselho Diretor seja fortalecida há necessidade de recomposição da representação do Conselho Diretor e na integração dos Comitês Gestores no processo decisório do FNDCT. O Ministério da Economia, no panorama macroeconômico do país, mantém uma política de

³⁶ A Portaria nº 7.252/2019 organiza as instâncias de governança em quatro grupos: 1) Diretrizes do MCT; 2) Deliberações / Diretrizes sobre o FNDCT, em que encontra a instância mais alta sobre as decisões, que é o Conselho Diretor, 3) Proposições de Linhas de CTI e Acompanhamento, que agrega os Comitês Gestores Setoriais, representantes das diferentes fontes econômicas setoriais que contribuem para o Fundo, além do Comitê de Coordenação dos Setoriais pela consolidação do Plano Anual de Investimento e as ações transversais; 4) Implementação de Ações, grupo no qual estão as agências executoras Finep e CNPq.

contingenciamento de recursos que pode representar risco quanto à execução dos recursos do FNDCT, e a atual estrutura de governança do FNDCT encontra-se fragilizada.

Identificou-se que o FNDCT não implementou as diretrizes estratégicas específicas conforme deliberação do Acórdão - TCU Plenário nº 3440/2013. A minuta foi aprovada em 2015 e sugere-se ajustes de atualização para que subsidie a formulação do PAI para evitar alocação de recursos em ações distintas aos objetivos do Fundo e fortaleça a Governança do FNDCT na tomada de decisão. A minuta das diretrizes encontra-se no anexo do trabalho.

Além de implementar as Avaliações Global de impacto. Uma governança forte permeia os oito componentes do Referencial Teórico e as fragilidades identificadas na pesquisa. Na sequência, foi indicado e recomendado aos desdobramentos que a governança pode ter na atenção e resolução das fragilidades.

O trabalho identificou diretrizes e sugestões para os problemas de governança e gestão, visando à operacionalidade e implementação da Lei 177/2021, que podem ser consultadas nos capítulos e subcapítulos das páginas nº 89 a 106 do capítulo 5. Análise das Fragilidades do FNDCT:

- a) Identificou-se a necessidade de controle e transparência nas fontes de recursos.
- b) Relação FNDCT e Finep, controle de receitas do FNDCT provenientes do retorno dos juros e amortização dos empréstimos vigentes concedidos à Finep é realizada pela Secretaria Executiva do Fundo que é a própria Finep, o que é um risco com relação ao conflito de interesse, que deve ser evitado.
- c) Acompanhamento dos incentivos fiscais e alterações da Lei da Informática, que tem seus recursos destinados ao CT- Infra e CT-Info. A CGU detectou risco nos valores declarados pelas empresas, o que leva a conclusão é a sugestão de utilização de controles de auditorias externas.
- d) O monitoramento pelo SIAFI e pelo SIOP, configuram-se como os principais instrumentos de acompanhamento utilizados pelo FNDCT, cujo controle limita-se ao monitoramento sistemático por meio de planilhas. Não obstante, essas atividades eram exercidas pela ASCAP³⁷, órgão do MCTI, responsável pela elaboração de relatório periódico de arrecadação.
- e) Identificou-se que o Regimento Interno e o Manual Operativo do FNDCT, que substituíram as IN 2 e 3 do CDFNDCT/2010, suprimiram do CCF/MCTI a atividade de

³⁷ A Assessoria de Captação de Recursos exercia um papel estratégico de acompanhamento das arrecadações, atuava na captação de recursos, na defesa e na prospecção, incluindo recursos privados e na possibilidade de criação de novos fundos.

elaboração de relatório de arrecadação, e o número de reuniões dos Colegiados ressaltando que os CG dos FS não participaram da elaboração ou da revisão do referido documento. Sugere-se a revisão.

- f) Constatou-se que a LC 177/2021, regulamentou o aporte de até 25% para as OS, que desenvolvem atividades de P&D I. Consulta às Atas do CD e às Atas do FS indicam que a aprovação deste artigo da Lei 177/2021 não foi muito discutida no âmbito da governança do FNDCT. Sugere-se acompanhamento com avaliação para verificar se cumprem a aplicação de pesquisas em P&D, prevista na lei.
- g) Identificou-se que a Lei nº 11.540/2007 no Art. 14 regulamenta a ação transversal, mas deve ter atenção que: *as leis que criam os fundos estabelecem, de modo categórico, as áreas ou ações financiáveis por cada um. Sem a reformulação deste modelo legal, a desvinculação não pode ser desconsiderada.* (Acórdão 3.081/2008). A participação dos CG na aprovação das ações transversais deve ser considerada. Não foi colocado percentual nos aportes de recursos das ações transversais e falta a elaboração de documento de diretrizes como as que possuem todos os outros F.S.
- h) Na reformulação CG, uma composição em torno de 150 pessoas, indica-se a fusão de fundos setoriais com orçamentos menores e abertura de outros fundos que possibilitem alavancagem com a iniciativa privada, como por exemplo um fundo financeiro.
- i) Conclui-se haver necessidade de estudo da taxonomia de Fundos Públicos incluindo a própria classificação,³⁸ e o entendimento da atipicidade da natureza do conceito de Fundo Especial Contábil e Financeiro no âmbito do FNDCT, que passa a sustentar este conceito abrigado na criação do Decreto nº 93.872/86 e da Lei nº 4320/1964.
- 2). Quais as diretrizes e requisitos legais, infralegais, orçamentários e organizacionais que o novo modelo terá que cumprir?

Com base nos resultados analisados nos capítulos e subcapítulos 3.6. Reestruturação do FNDCT pela LC 177/2021. Conclui-se, em resposta à pergunta, que se deve proceder na mudança nas seguintes leis que devem ser revisadas para a adequação do FNDCT na categoria de Fundo Especial Contábil e Financeira:

- a) Revisar o estatuto da Finep e a Lei 11.540/2007, o Capítulo III, voltado à aplicação das taxas de administração e despesas operacionais. Com a promulgação da LC 177/2021, o volume de recursos apresentou um montante significativo a ser aportado nas ações do

³⁸ Observa-se por meio da A classificação dos fundos públicos apresenta conceitos confusos e com atipicidades (BASSI, 2019).

Fundo. Assim, a definição das taxas de despesas pagas pelo FNDCT à Finep deverá ser avaliada.

- b) Revisão nas leis de criações de todos os Fundos Setoriais, a LC 177/2021, abriga o novo modelo do marco legal do FNDCT que compõe nova característica do Fundo, uma revisão nas aplicações não reembolsáveis, incluindo equalização, subvenção, ação transversal rente às leis dos Fundos Setoriais. Assim como nas reembolsáveis.
- c) a Lei 11.540/2007³⁹ deve ajustar-se frente à LC 177/2021, mantendo obediência às implicações da Lei nº 101/2000, Responsabilidade Fiscal e observância EC 95/1996, a Lei do Gasto de Teto. Alinhar as ações com o Planejamento do MCTI nº1.222/2020, alterada pela portaria nº 1329/2020;
- d) A Lei nº 11.540/2007, no inciso I do art.9, deve apresentar de maneira mais clara a atribuição para a realização de avaliação periódica de impacto das políticas empreendidas com recursos do FNDCT. Conforme a CCT do Senado, o MCTI não identificou de maneira explícita a responsabilidade da avaliação periódica de impacto com relação à Finep e ao CD (BRASIL, 2016i).
- e) A Emenda Constitucional nº 85/2015, alterou as atividades de ciência, tecnologia e inovação, usada para remanejar recursos por meio de instrumentos infralegais, completa os normativos de subsídios para a implantação da Lei nº 13.243/2016 e do Decreto nº 9.283/2018, do Marco Legal de Ciência & Tecnologia e Inovação, que precisam ser implementados apresentando um balizamento com as características da LC 177/2021, em especial na segurança jurídica de prestação de contas (BRASIL, 2015a; 2016d; 2018a). Adicionalmente, a Emenda Constitucional nº 109/2021, de 15 de março de 2021, criou exceções para utilização de fundos públicos, entretanto o FNDCT não está enquadrado, o que vai exigir por parte do Fundo um acompanhamento desta Lei e atenção na execução no volume de projetos nas agências de fomento e *no superávit financeiro* (BRASIL, 2021a).
- f) Implementação da Resolução nº 04 de 2016, deve compor a implantação do MAG.

³⁹ As políticas de diretrizes do FNDCT estão definidas na Lei nº 11540/2007, no Art.5. Inciso II:III - definir as políticas, diretrizes e normas para a utilização dos recursos do FNDCT nas modalidades previstas nesta Lei, elaboradas com o assessoramento superior do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia – (CCT), nos termos da Lei nº 9.257, de 9 de janeiro de 1996, e em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação e as prioridades da Política Industrial e Tecnológica Nacional;

- g) Recomenda-se que os normativos que afetam o FNDCT são prerrogativas do CD, sugerindo-se a participação do CCT, como órgão de assessoramento do Fundo, da comunidade do SNCTI (BRASIL, 2022c).
- h) Conclui-se que a Lei nº 11.540 e as Leis dos Fundos Setoriais precisam ser revistas por inteiro, assim como a Lei Complementar 177/2021. A pesquisa identificou a minuta do documento de Diretrizes do FNDCT, e conclui que é preciso ajustar e implementar para atender a recomendação do Acórdão 3440/2013 com sua promulgação por portaria.
- 3) Como as avaliações já realizadas contribuem para consolidar um novo modelo de governança e de gestão dos fundos?

Constatou-se conforme análise do capítulo 4 e subcapítulos “Análise das Principais Avaliações do FNDCT”. Que as avaliações realizadas apresentaram a necessidade de reforçar as métricas, metas, planos de ação para os objetivos estratégicos do Fundo. Os indicadores de resultados e impactos são necessários para maior análise, como pode ser visto pelas avaliações realizadas. Considerando as avaliações realizadas indica-se a necessidade de avançar com os indicadores.

A avaliação realizada pela CCT do Senado apresentou vários pontos que o FNDCT, deve ajustar dentro da governança e na gestão que se reflete em toda a estrutura do FNDCT. A avaliação de empréstimos do FNDCT à Finep, realizada pela CGU em 2019, sinalizou vários pontos, de ajustes no controle e na relação entre o FNDCT e a Finep que necessitam de revisão (BRASIL, 2019c).

As avaliações sinalizaram a necessidade de transparência às informações no que foi financiado. Constatou-se necessidade de mais avaliações tendo em vista que é uma das mais importantes práticas de governança. Tanto do ponto de vista dos agentes de Estado como da sociedade em geral. Haja vista que as avaliações estão inseridas na EC 109/2021.

Há necessidade de um único portal das recomendações do Acórdão Plenário 3.434/2013 do TCU. O site promovido pela antiga ASCOF dispunha de uma ferramenta denominada gerador de projetos que apresentava dados de projetos razoavelmente detalhados. Porém, ele não se encontra mais em operação. A presença do FNDCT nos sites e portais é de extrema importância para a publicização do Fundo.

Destaca-se que, com base na “*accountability*” e na eficácia no monitoramento, quando não é acompanhado enfraquece a governança, que perde o controle dos recursos e de sua aplicação em ações do Fundo, impactando o planejamento em curto e longo prazo e a avaliação das ações. Com a promulgação da LC 177/2021, o descontingenciamento tem impacto na

aplicação e execução dos recursos e segue às características de Fundo Público Especial frente à Lei 11.540/2007.

A presente pesquisa constatou pendências em medidas importantes, como por exemplo a implantação do MAG e as diretrizes específicas do FNDCT (elaboradas em 2015 – Anexo 2- mas não implementadas). Essas diretrizes devem ser revistas e atualizadas à luz da LC 177/2021.

Conclui-se a necessidade da atuação do CCT, órgão de assessoramento do Presidente da República e de assessoramento ao FNDCT. Entre suas competências, está propor a política de CT & I do país. Como órgão consultivo, poderia ter uma atribuição deliberativa, com maior suporte e contribuição à governança do FNDCT na alocação de recursos.

De tudo que foi exposto, este relatório conclui que os Fundos Setoriais, bem como seus respectivos Comitês Gestores, Conselho Diretor não estão executando sua função de maneira integral, nem estruturados como deveriam. As fragilidades e os riscos e a falta de estrutura eram indicadas pelo Acórdão nº 3.081/2008. Apesar de ser de 2008, as fragilidades permanecem na atual conjuntura.

A nova lei, por um lado trouxe o descontingenciamento, mas, por outro, o viés da insegurança Jurídica com relação ao conceito do que seja um Fundo “especial, contábil e financeiro”. Um conceito atípico, ancorado em duas leis e com a expectativa de que a nova Lei das Finanças que deve ser aprovada no Congresso traga maior entendimento.

Conclui-se pela necessidade de ajuste na lei inteira do FNDCT e dos 15 FS, ações programáticas do FNDCT, que é o Fundo público.

Ressalta-se que a pesquisa, pela magnitude do tema, apresentou limitações nas consultas não exaustivas e a dificuldade em acompanhar por meio de entrevistas o andamento das auditorias dos órgãos de controle. Espera-se que os pontos observados por meio deste trabalho estimulem outras pesquisas dirigidas ao FNDCT.

7 REFERÊNCIAS

ANAO. **Implementation of Programme and Policy Initiatives**. Australian National Audit Office, 2006. Disponível em:
https://www.anao.gov.au/sites/default/files/McPhee_successful_implementation_of_governm ent_programmes_and_initatives_2006.pdf. Acesso em: 10 mar. 2022.

BARROS, R. C. **Ciência, Tecnologia e Inovação na trajetória do desenvolvimento nacional: um Estudo da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) 2012-2015 sob a perspectiva da ação pública**. 2017. 169 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em:
https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/24295/1/2017_CristianaRamalhoBarros.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

BASSI, C. M. **Fundos Especiais e uma Política Públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Disponível em:
https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34645. Acesso em: 12 ago. 2021.

BUGARIN, B. J. **Revista Igualdade**, XIV, Curitiba, Ministério Público do Estado do Paraná, 2008. Disponível em: http://www2.mp.pr.gov.br/cpca/telas/ca_igualdade_10_2_1_1.php. Acesso em: 2 fev. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 135, de 04 de setembro de 2020**. Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para vedar a limitação de empenho e movimentação financeira das despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade, e a Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, para modificar a natureza e as fontes de receitas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), incluir programas desenvolvidos por organizações sociais entre as instituições que podem acessar os recursos do FNDCT. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020a. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262099>. Acesso em: 3 set. 2021.

BRASIL. **Composição do FNDCT**. Rio de Janeiro: FINEP, 2022a.

BRASIL. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. **Análise de sobreposição das políticas do Ministério da Cidadania**. Brasília: CMAP, 2019a. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2019/gastos-diretos/nota-imprensa-analise-de-sobreposicao>. Acesso em: 22 set. 2021.

BRASIL. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. **Relatório de Avaliação de Avaliação Lei da Informática Lei nº 8.248/1991-CICLO 2019**. Brasília: CMAP, 2019b. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2019/subsidios/relatorio-de-avaliacao-cmas-2019-lei-de-informatica>. Acesso em: 13 dez. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 abr. 2022.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório de avaliação**. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Exercício 2019. Brasília, DF: CGU, 2019c. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/aceso-a-informacao/prestacao-de-contas/2019/2-relatorio-de-auditoria-2019.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2022.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo de 1997**. Brasília, DF: CGU, 1997a.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório de auditoria de contas nº 201700902-2016**. Brasília: CGU, 2016a.

BRASIL. **Decreto nº 5.563, de 11 de outubro de 2005**. Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2005a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5563.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 5.886, de 6 de setembro de 2006**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos e das Funções Certificadas do Ministério da Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2006a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5886.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%205886&text=DECRETO%20N%C2%BA%205.886%2C%20DE%20DE%20SETEMBRO%20DE%202006.&text=Aprova%20a%20Estrutura%20Regimental%20e,Tecnologia%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.534, de 28 de outubro de 2020**. Institui a Política Nacional de Inovação e dispõe sobre a sua governança. Brasília, DF: Presidência da República, 2020c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10534.htm. Acesso em: 27 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.463, de 14 de agosto de 2020**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.463-de-14-de-agosto-de-2020-272330537>. Acesso em: 28 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2018a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6938.htm. Acesso em: 14 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.898, de 09 de novembro de 2016.** Dispõe sobre o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia - CCT. Brasília, DF: Presidência da República, [2016b]. Disponível em:

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=8898&ano=2016&ato=50eITU61EeZpWT011>. Acesso em: 14 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.195, de 11 de abril de 2002.** Regulamenta a Lei ° 10.168, de 29 de dezembro de 2000, que institui contribuição de intervenção no domínio econômico destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa. Brasília, DF: Presidência da República, [2002a]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4195.htm. Acesso em: 22 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 68.748, de 15 de junho de 1971.** Altera para financiadora de estudos e projetos S.A – FINEP a denominação de empresa pública criada pelo Decreto nº 61.056, de 24 de julho de 1967, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1971]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D68748.htm. Acesso em: 2 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1967]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986.** Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1986]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm. Acesso em 20 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969.** Cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT. Brasília, DF: Presidência da República, [1969]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0719.htm. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 6.938, de 13 de agosto de 2009.** Regulamenta a Lei nº11.540 que dispõe sobre o FNDCT e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6938.htm. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015.** Altera e adiciona dispositivo na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação. Brasília, DF: Presidência da República, [2015a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc85.htm. Acesso em: 17 maio 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021.** Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 167, 165 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, [2021a]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm. Acesso em: 17 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.** Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2004a]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.332, de 19 de dezembro de 2001.** Institui mecanismo de financiamento para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Agronegócio, para o Programa de Fomento à Pesquisa em Saúde. Para o Programa Biotecnologia e Recursos Genéticos. Brasília, DF: Presidência da República, [2001a]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110332.htm. Acesso em: 23 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.168, de 29 de dezembro de 2000.** Institui contribuição de intervenção de domínio econômico destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2000b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110168.htm. Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.257, de 9 de janeiro de 1996.** Dispõe sobre o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia. Brasília, DF: Presidência da República, [1996a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9257.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996.** Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Brasília, DF: Presidência da República, [1996b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19279.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.** Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1997b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991.** Restabelece o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Brasília, DF: Presidência da República, [1991]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18172.htm. Acesso em: 14 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.320/1964, de 17 de março de 1964.** Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1964]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016.** Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Brasília, DF: Presidência da República, [2016d]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113243.htm. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.483, de 21 de setembro de 2017.** Institui a Taxa de Longo Prazo (TLP); dispõe sobre a remuneração dos recursos do Fundo de Participação PIS-Pasep, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Fundo da Marinha Marcante (FMM) e sobre a remuneração dos financiamentos concedidos pelo Tesouro Nacional ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Brasília, DF: Presidência da República, [2017a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13483.htm. Acesso em: 24 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007.** Dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT; altera o Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2007a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11540.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.540%2C%20DE%2012%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202007.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Fundo%20Nacional,1997%3B%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.&text=Art. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2000a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 18 jan. 2022.

BRASIL. **Lei complementar nº 177, de 12 de janeiro de 2021.** Altera a Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para vedar a limitação de empenho e movimentação financeira das despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp177.htm. Acesso em: 13 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Ciência, Tecnologia e Inovação: desafio para a Sociedade Brasileira. Livro Verde.** Brasília: MCTI, 2001b. Ciência, Tecnologia e Inovação. Desafio para a sociedade brasileira. Livro Verde. Disponível em: <https://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/859/1/ciencia%2c%20tecnologia%20e%20inova%20c3%a7%20a3o%20desafios%20para%20a%20sociedade%20brasileira.%20livro%20verde.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Ciência, tecnologia e inovação para o desenvolvimento nacional: plano de ação 2007-2010:** resumo. Brasília: MCT, 2008a. Disponível em: <https://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/725/1/Ciencia%2C%20tecnologia%20e%20inova%C3%A7%C3%A3o%20para%20o%20desenvolvimento%20nacional.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. 2016-2022. Brasília, DF: MCTCI, 2016e.** Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/a-finep/Politica/16_03_2018_Estrategia_Nacional_de_Ciencia_Tecnologia_e_Inovacao_2016_2022.pdf. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. 2012-2015. **Balanco das atividades estruturantes 2011.** Brasília, DF: MCTCI, 2011a.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. **MAG- Modelo de avaliação global.** Brasília, DF: MCTI, 2022c. Disponível em: <https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/fundos/fndct/paginas/MAG.html>. Acesso em: 19 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. **Fundo Setorial de Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores.** Brasília, DF: FNDCT, 2018c.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Plano Anual de Investimentos: Recursos Não Reembolsáveis (FNDCT). Rio de Janeiro: FINEP, 2019d.** Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/a-finep/FNDCT/17_10_2019_Plano_Anual_de_Investimento_Nao_Reembolsavel_2019.odt. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. **Manual Operativo do FNDCT. 2020d.** Disponível em: <https://antigo.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/fundos/fndct/arquivos/Documentos-FNDCT/Manual-Operativo-FNDCT.pdf>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Instrução Normativa CD-FNDCT nº 2, de 22 de dezembro de 2010.** Dispõe sobre o detalhamento das atribuições das diversas instâncias da estrutura organizacional, da operação e funcionamento do FNDCT. Brasília, DF: MCT, 2010a. Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/outros_atos/instrucoes_normativas/Instrucao_Normativa_CDFNDCT_n_2_de_22122010.html. Acesso em: 3 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Instrução Normativa CD-FNDCT nº 1, de 25 de junho de 2010.** Estabelece normas e diretrizes para transferência, utilização e prestação de contas dos recursos do FNDCT na modalidade não reembolsável, por meio de convênios, termos de cooperação e acordos de cooperação celebrados pela FINEP ou outra Agência de Fomento. Brasília, DF: MCT, 2010b. Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/outros_atos/instrucoes_normativas/Instrucao_Normativa_CDFNDCT_n_1_de_25062010.html. Acesso em 1 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Instrução Normativa CD-FNDCT nº 3, de 22 de dezembro de 2010.** Estabelece procedimentos para elaboração do plano anual de investimento (PAI), o detalhamento das suas ações e termos de referência que orientam a alocação dos recursos do FNDCT nas diversas modalidades, não reembolsável e reembolsável, de aplicação de recursos. Brasília, DF: MCT, 2010c. Disponível em:

https://www.normasbrasil.com.br/norma/instrucao-normativa-3-2010_77742.html. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Instrução Normativa CD-FNDCT nº 1, de 02 de abril de 2012**. Dá nova redação aos artigos 15 e 23 da IN nº 2 de 22 de dezembro de 2010 no que se refere à composição do Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT. Brasília, DF: MCT, 2012a. Disponível em:

https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/outros_atos/instrucoes_normativas/Instrucao_Normativa_CDFNDCT_n_1_de_02042012.html. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Livro Amarelo: 3ª Conferência. Síntese das Conclusões e Recomendações** Brasília: MCTI/CGEE, 2006b. 298p. Disponível em:

<https://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/682/1/3%20aa%20Confer%20c3%aancia%20Nacional%20de%20Ci%20c3%aancia%20e%20Tecnologia%20e%20Inova%20c3%a7%20c3%a3o.pdf>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Livro Azul: Plano de Ação em Ciência Tecnologia e Inovação – Principais Resultados e Avanços- 2007-2010 (PACTI)**. Brasília, MCT, 2010d, 168p. Disponível em:

https://www.cgee.org.br/documents/10195/734063/livroAzul_digital_18jan2011_6990.pdf/68c79d24-d589-42f5-ac66-4d6d728f9691?version=1.3. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Livro Branco: Ciência, Tecnologia e Inovação**, Brasília: MCT/CGEE, 2002b. Disponível em:

http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/887/806. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Portaria Interministerial MCTI/MDIC nº 652, de 14 de setembro de 2012**. Estabelece as prioridades da política industrial e tecnológica nacional, para promover e incentivar o desenvolvimento de produtos e processos inovadores em empresas nacionais e em entidades nacionais de direito privado, sem fins lucrativos, voltadas para atividades de pesquisa, mediante a concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infraestrutura destinados a apoiar atividades de P&D. Brasília, DF: MCT, 2012c. Disponível em:

https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias_interministeriais/migracao/Portaria_Interministerial_MCTIMDIC_n_652_de_14092012.html. Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Portaria MCT nº 373, de 12 de maio de 2010**. Fixa o limite para as despesas operacionais de planejamento, prospecção, acompanhamento, avaliação e divulgação de resultados do FNDCT no exercício de 2010. Brasília, DF: MCTCI, 2010f. Disponível em:

https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/migracao/Portaria_MCT_n_373_de_12052010.html. Acesso em: 14 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Portaria MCT nº 828, de 08 de outubro de 2009**. Fixa o limite para as despesas operacionais, de planejamento, prospecção, acompanhamento, avaliação e divulgação de resultados do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT no exercício de 2009. Brasília, DF: MCTCI, 2009c. Disponível em:

https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/migracao/Portaria_MCT_n_828_de_08102009.html. Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Portaria MCT nº 186, de 16 de março de 2009**. Fixa o valor da Taxa de Administração prevista no art. 8º da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, e dá outras providências. Brasília, DF: MCTCI, 2009d. Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/migracao/Portaria_MCT_n_186_de_16032009.html. Acesso em: 3 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Portaria MCT nº 554, de 30 de agosto de 2007**. Prioriza os seguintes temas para o desenvolvimento de produtos ou processos para concessão de recursos financeiros sob a forma de subvenção econômica a empresas nacionais na Chamada Pública MCT/FINEP/Subvenção econômica à inovação - 01/2007. Brasília, DF: MCTCI, 2007c. Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/migracao/Portaria_MCT_n_554_de_30082007.html. Acesso em: 4 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Portaria Interministerial MCT/MDIC nº 597, de 06 de setembro de 2006**. Estabelece as prioridades da política industrial e tecnológica nacional, para promover e incentivar o desenvolvimento de produtos e processos inovadores em empresas nacionais e nas entidades nacionais de direito privado, sem fins lucrativos, voltadas para atividades de pesquisa, mediante a concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infraestrutura destinados a apoiar atividades de P&D. Brasília, DF: MCTCI, 2006d. Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias_interministeriais/migracao/Portaria_Interministerial_MCTMDIC_n_597_de_06092006.html. Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Portaria Interministerial MCT/MDIC/MF nº 743, 28 de setembro de 2006**. Estabelece para efeito de programação orçamentária para o exercício de 2007, em 20%, o percentual de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, que serão destinados à subvenção econômica. Brasília, DF: MCTCI, 2006e. Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias_interministeriais/migracao/Portaria_Interministerial_MCTMDICMF_n_743_28092006.html. Acesso em: 14 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Portaria Interministerial nº 758, de 03 de outubro de 2006**. Aprova o Regimento Interno da Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência e Tecnologia. Brasília, DF: MCTCI, 2006f. Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/migracao/Portaria_MCT_n_758_de_03102006.html?searchRef=entidades%20vinculadas&tipoBusca=expressaoExata. Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Portaria Interministerial MCT/MDIC/MF nº 641, de 28 de setembro de 2007**. Para fins do disposto nos §§ 5º e 6º do art. 20 do Decreto nº 5.563, de 2005, fica estabelecido em 20%, para o exercício de 2008, o percentual de recursos do FNDCT que serão destinados à subvenção econômica, devendo ser objeto de programação orçamentária em categoria específica. Brasília, DF: MCTCI, 2007b. Disponível em:

https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias_interministeriais/migracao/Portaria_Interministerial_MCTMDICMF_n_641_de_28092007.html. Acesso em: 7 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Portaria Interministerial MCT/MDIC nº 296, de 12 de maio de 2008**. Prioriza os temas para o desenvolvimento de produtos ou processos para concessão de recursos financeiros sob a forma de subvenção econômica a empresas nacionais na Chamada Pública MCT/FINEP/Subvenção econômica à inovação - 01/2008. Brasília, DF: MCT, 2008b.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Portaria Interministerial MCT/MDIC nº 32, de 15 de janeiro de 2009**. Estabelece as prioridades da política industrial e tecnológica nacional, para promover e incentivar o desenvolvimento de produtos e processos inovadores em empresas nacionais e nas entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa, mediante a concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infraestrutura destinados a apoiar atividades de P&D. Brasília, DF: MCTCI, 2009b. Disponível em:

https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias_interministeriais/migracao/Portaria_Interministerial_MCTMDIC_n_32_de_15012009.html. Acesso em: 4 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Portaria MCTI nº 208, de 19 de fevereiro de 2014**. Dispõe sobre dispositivos da equalização. Brasília, DF: MCTCI, 2014a. Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/migracao/Portaria_MCTI_n_208_de_19022014.html. Acesso em: 13 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Portaria MCTIC nº 7.252, de 30 de dezembro de 2019. Dispõe sobre os Macroprocessos do FNDCT Ratifica o Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais e extingue o Comitê de Coordenação Executiva. Cria o Manual Operativo e o Regimento Interno do FNDCT**. Brasília, DF: MCTCI, 2019e. Disponível em:

https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/Portaria_MCTIC_n_7252_de_30122019.html. Acesso em: 24 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Portaria MCTI nº 5.229, de 19 de outubro de 2021**. Aprova os parâmetros de aplicação dos recursos e os limites máximos anuais de recursos orçamentários para as operações especiais do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, propostos pela Resolução nº 244/2021/SEI-MCTIC, de 14.09.2021, da Câmara Técnica de Políticas de Incentivo à Inovação. Brasília, DF: MCTCI, 2021c. Disponível em:

https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/Portaria_MCTI_n_5229_de_19102021.html. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Portaria MCT nº 151, de 02 de abril de 2004**. Institui o Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais objetivando maior integração entre os Comitês Gestores. Brasília, DF: MCTCI, 2004b. Disponível em:

https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/migracao/Portaria_MCT_n_151_de_02042004.html. Acesso em: 24 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Portaria MCT nº 931, de 07 de dezembro de 2006**. Fixa o valor de administração prevista no art. 2º do Decreto nº 1.808, de 7 de fevereiro de 1996 e dá outras providências. Brasília, DF: MCTCI, 2006c. Disponível em:

https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/migracao/Portaria_MCT_n_931_de_07122006.html. Acesso em 6 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Portaria MCT nº 727, de 15 de setembro de 2011**. Fixa o limite para as despesas operacionais de planejamento, prospecção, acompanhamento, avaliação e divulgação de resultados do FNDCT no exercício de 2011. Brasília, DF: MCT, 2011b. Disponível em:
https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/migracao/Portaria_MCTI_n_727_de_15092011.html. Acesso em: 2 de ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Portaria nº 1.329, de 27 de março de 2020**. Altera a Portaria nº 1.122, de 19 de março de 2020. Brasília, DF: DOU, Seção 1, p. 1, 2020f. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.329-de-27-de-marco-de-2020-250263672>. Acesso em: 2 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Portaria nº 397, de 05 de junho de 2012**. Institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e dispõe sobre a gestão dos Programas constantes do Plano Plurianual 2012-2015 e das ações da Lei Orçamentária Anual, no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Brasília: MCT, 2012b. Disponível em:
https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/migracao/Portaria_MCTI_n_397_de_05062012.html. Acesso em: 28 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Portaria nº 1.122, de 19 de março de 2020**. Define as prioridades, no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, no que se refere a projetos de pesquisa, de desenvolvimento de tecnologias e inovações, para o período 2020 a 2023. Brasília, DF: DOU, Seção 1, p. 19, 2020e. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.122-de-19-de-marco-de-2020-249437397>. Acesso em: 21 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. 4ª conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. **Política de Estado para Ciência, Tecnologia e Inovação com vista ao Desenvolvimento Sustentável**. Brasília, DF: CGEE, 2010e.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. 3ª conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. **Síntese das conclusões e recomendações**. Brasília, DF: CGEE, 2006g. Disponível em:
https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Ciencia_Tecnologia_III/delib_racoes_3_conferencia_tecnologia_inovacao.pdf. Acesso em: 22 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Relatório de Gestão 2010**. Rio de Janeiro: FINEP, 2011c. Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/a-finep/transparencia/relatorios/relatorios-de-gestao/2010/relatorio_gestao_finep_2010.pdf. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Relatório de Gestão 2015**. Rio de Janeiro: FINEP, 2016f.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Relatório de Gestão 2016**. Rio de Janeiro: FINEP, 2017b.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Relatório de Gestão 2017**. Rio de Janeiro: FINEP, 2018b.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Relatório de Gestão 2018**. Rio de Janeiro: FINEP, 2019f.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Relatório de Gestão 2019**. Rio de Janeiro: FINEP, 2020g.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Resolução CD-FNDCT nº 1, de 23 de fevereiro de 2012**. Fixa o limite para as despesas operacionais, de planejamento, prospecção, acompanhamento, avaliação e divulgação de resultados do FNDCT no exercício de 2012. Brasília, DF: MCTI, [2012d]. Disponível em:
https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/outros_atos/resolucoes/migracao/Resolucao_CDFNDCT_n_1_de_23022012.html. Acesso em: 17 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Resolução CD-FNDCT nº 10, de 19 de fevereiro de 2013**. Fixa o limite para as despesas operacionais, de planejamento, prospecção, acompanhamento, avaliação e divulgação de resultados do FNDCT no exercício de 2013. Brasília, DF: MCTI, [2013a]. Disponível em:
https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/outros_atos/resolucoes/migracao/Resolucao_CDFNDCT_n_10_de_19022013.html. Acesso em: 7 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Resolução CD-FNDCT nº 2, de 31 de outubro de 2014**. Autoriza a aplicação de rito específico a ser adotado pela FINEP, na qualidade de Secretaria- Executiva do FNDCT, para aprovação das prestações de contas finais dos convênios celebrados até 31 de dezembro de 2007 e cujo prazo de utilização de recursos esteja encerrado até 31 de dezembro de 2013. Brasília, DF: MCTI, [2014b]. Disponível em:
https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/outros_atos/resolucoes/migracao/Resolucao_CDFNDCT_n_2_de_31102014.html. Acesso em: 19 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Resolução CD-FNDCT nº 1, de 26 de fevereiro de 2014**. Fixa o limite para as despesas operacionais, de planejamento, prospecção, acompanhamento, avaliação e divulgação de resultados do FNDCT no exercício de 2014. Brasília, DF: MCTI, [2014c]. Disponível em:
https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/outros_atos/resolucoes/migracao/Resolucao_CDFNDCT_n_1_de_26022014.html. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Resolução CD-FNDCT nº 2, de 20 de novembro de 2015**. Dispõe sobre o limite anual fixado para cobertura de despesas de administração do FNDCT. Brasília, DF: MCTI, [2015b]. Disponível em:
https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/outros_atos/resolucoes/migracao/Resolucao_CDFNDCT_n_2_de_20112015.html. Acesso em: 22 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Resolução CD-FNDCT nº 3, de 20 de novembro de 2015**. Dispõe sobre a política orientadora da utilização dos recursos do FNDCT, nas modalidades previstas pela Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, em consonância com as diretrizes da Política Nacional de CT & I e as prioridades da Política Industrial e Tecnológica Nacional. Brasília, DF: DOU, Ed. 223, Seção 1, p. 7, 2015c.

Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-3-de-20-de-novembro-de-2015-33339389>. Acesso em: 27 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Resolução CD-FNDCT nº 4, de 02 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre o MAG do FNDCT. Brasília, DF: MCTI, [2015d].

Disponível em:

https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/outros_atos/resolucoes/migracao/Resolucao_CDFNDCT_n_4_de_02122015.html. Acesso em: 27 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Resolução CD-FNDCT nº 5, de 20 de novembro de 2015**. Estabelece as Prioridades e Metas a serem alcançadas em 2015 com a aplicação dos recursos do FNDCT, nas modalidades previstas pela Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007. Brasília, DF: MCTI, [2015e]. Disponível em:

https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/outros_atos/resolucoes/migracao/Resolucao_CDFNDCT_n_5_de_20112015.html. Acesso em: 3 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Resolução CI nº 1, de 23 de julho de 2021**. Aprova a estratégia nacional de inovação e os planos de ação para os eixos de fomento, base tecnológica, cultura de inovação, mercado para produtos e serviços inovadores e sistemas educacionais. Brasília, DF: MCTI, [2021d]. Disponível em:

https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/outros_atos/resolucoes/Resolucao_CI_n_1_de_23072021.html. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Resolução nº 1, de 3 de setembro de 2015**. Fixa o limite para as despesas operacionais, de planejamento, prospecção, acompanhamento, avaliação e divulgação de resultados do FNDCT no exercício de 2015.

Brasília: Diário Oficial da União, Ed. 171, Seção 1, p. 7, 2015f. Disponível em:

https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32833663/do1-2015-09-08-resolucao-n-1-de-3-de-setembro-de-2015-32833611. Acesso em: 21 mar. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Relatório de Auditoria Anual de Contas 2018**. 2019. Brasília, DF: Secretaria-geral da Presidência da República, 2018d. Disponível em:

https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/31042/8/Relatorio_de_Auditoria_2019_0194.pdf. Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de Auditoria Anual de Contas**. Exercício 2016. Relatório nº 201700902. Brasília, DF: SFCI, 2016g. Disponível em:

http://www.finep.gov.br/images/a-finep/FNDCT/06_05_2019_Relatorios_de-Gestao_FNDCT_2016.pdf. Acesso em: 2 fev. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Avaliação de políticas públicas: fundos de incentivo ao desenvolvimento científico e tecnológico - realidade e crítica**. Brasília: Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática/Senado Federal, 2016h.

Disponível em:

https://propeq.unir.br/uploads/76767676/arquivos/AVALIACOES_DE_POLITICAS_PUBLICAS_2071380706.pdf. Acesso em: 13 dez. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório de Avaliação de Políticas Públicas no Senado**

Federal: Proposta de Abordagem. Brasília: Consultoria Legislativa/ Senado Federal, 2016. Brasília: Senado Federal, 2016i.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução do SF nº 44, de 17 de setembro de 2013**. Altera o Regimento Interno do Senado Federal para estabelecer procedimento de Avaliação de Políticas Públicas no âmbito do Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 2013b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582663>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2000/2012**. (PROCESSO 002.105/2012). Auditoria de Levantamento. Políticas de Ciência e Tecnologia e Inovação e o Papel Exercido Pela Financiadora FINEP. Avaliação como os Fundos Setoriais Contribuem para os Objetivos e Planos da Política de CTI na Área de CT&I. Recomendação. Ciência. Brasília: TCU, 2012e. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*KEY:ACORDAO-COMPLETO-1242119/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 13 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 500 – 8 / 2015**. Plenário. 2015 (TC-012.779/2014-8-Auditoria), (TCU). Auditoria de conformidade. MCTI. Utilização inadequada do FNDCT no custeio de outros órgãos e programas. Relator: André de Carvalho. Brasília, TCU, 2015g. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1348222/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 3.081/2008**. Plenário, 2008. (TC: 008.848/2006-3 – Auditoria), (TCU). Auditoria. FINEP. FNDCT. Falhas na gestão contábil, orçamentária e financeira do FNDCT. Falta de estruturação do FNDCT. Edição da Lei nº 11.540/2007. Determinações. Comunicações. Brasília, DF: TCU, 2008c.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 3.440/2013**. TC -- Plenário. 2013 (TC-015.995/2012). (TCU). Auditoria de natureza operacional destinada a identificar como são realizadas a avaliação de resultados e a avaliação periódica de impacto e efetividade do FNDCT. Relator: Augusto Sherman. Brasília: TCU, 2013c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*NUMACORDAO:3440%20ANOACORDAO:2013%20COLEGIADO:'Plen%C3%A1rio'/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.237/2019**. Auditoria realizada para identificar atores, políticas, iniciativas e arranjos institucionais relativos ao tema “Inovação”. Relatora: Ana Arraes. Brasília: TCU, 2019g. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1722020181.PROC/%20/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uid=966eb5e0-9859-11e9-95b8-2537453d60df>. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.237/2019**. Auditoria Integrada. Investimentos em Ciência, Tecnologia e Inovações, voltados para Região do Semiárido.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer prévio Sobre as Contas do Governo de 1997**. Brasília: TCU, 1998.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. Brasília: TCU, 2014d. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/B0/CB/52/F8488710D5D7F787E18818A8/Referencial%20para%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Governan%C3%A7a_web.pdf. Acesso em: 14 out. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União **Acórdão nº 686/2005-Plenário 2005** (TC: 018.139/2004-3), (TCU). Levantamento de auditoria. MCT. Conhecimento da sistemática de funcionamento dos fundos setoriais de ciência e tecnologia. Relator: Marcos Bemquerer. Brasília: TCU, 2005b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-24235/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 10 set. 2021.

BUAINAIN, A. M.; CORDER, S.; BONACELLI, M. B. M. Crise do Financiamento Público à Inovação no Brasil. *In: XVII CONGRESSO LATINO-IBERO-AMERICANO DE GESTIÓN TECNOLÓGICA*. Cidade do México, out. 2017.

BUCCI, M. P. D. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

CABINET OFFICE. Professional policy making for the twenty first century. September, 1999. Disponível em: <https://dera.ioe.ac.uk/6320/1/profpolicymaking.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.

CALMON, P.; COSTA, A. T. M. Redes e Governança das Políticas Públicas. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, [s.l.], n. 1, 2013. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/11989>. Acesso em: 29 nov. 2021.

CNM. Confederação Nacional dos Municípios, **Fundo Público meramente contábil ou financeiro** – Brasília, CNM, 2012.

COSTA, L. S. G. M. **Fundos federais: um diagnóstico. 2011**. IV Prêmio SOF de Monografias – Coletânea, Brasília: ENAP, 2011. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4690>. Acesso em: 13 nov. 2021.

COSTA, L. S. G. M. **Uma visão sistêmica dos fundos federais**. Textos para discussão. Brasília: Tesouro Nacional, n. 07, 2012. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/textos/issue/view/texto07>. Acesso em: 24 nov. 2021.

DE NEGRI, F. de; NEGRI, J. A. de; LEMOS, M. B. Impactos do ADTEN e do FNDCT sobre o desempenho e os esforços tecnológicos das firmas industriais brasileiras. *In: DE NEGRI, J. Revista Brasileira de Inovação*, Campinas, v. 8, n. 1, p. 211–254, 2009. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/8648979>. Acesso em 3 jan. 2022.

DE NEGRI, F. **Políticas de Apoio à Inovação no Brasil: Avanços recentes, limitações e propostas de ações**. IPEA, 485p, 2017.

DIAS, J. L. M. **FINEP: 30 anos de projetos para o Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2002. 200p.

GIL A. C. **Métodos e técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GIL A. C.; LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1993.

GOMES, V. C. *et al.* Os fundos setoriais e a redefinição do modelo de promoção de ciência, tecnologia e inovação no Brasil: uma análise à luz do CT-Agro. **Revista de Administração – RAUSP**, São Paulo, v. 50, n. 3, p. 353-368, 2015. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rausp/article/view/103890/102385>. Acesso em: 13 set. 2021.

GUIMARÃES, E. A. **Programas de inovação: financiamento e incentivos**. In: NEGRI, J. A.; KUBOTA, L. (eds.). Políticas de incentivo à inovação tecnológica. Brasília: IPEA, 2008. p.149-228.

GUIMARÃES, R. **Ciência e tecnologia no Brasil: uma nova política para um mundo global**. FNDCT: uma nova missão. Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, 1993. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/scipol/pdf/fndct.pdf>. Acesso em: 23 out. 2021.

HEDLER, H. C.; TORRES, C. V. **Meta-Avaliação de auditorias de natureza operacional do TCU**. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 13, n. 3, p. 469-486, 2009. Disponível em: <https://rac.anpad.org.br/index.php/rac/article/view/691/688>. Acesso em: 12 ago. 2021.

IBGE. Comissão Nacional de Classificação. **Tabela de natureza jurídica**. 2022. Disponível em: <https://concla.ibge.gov.br/classificacoes/por-tema/organizacao-juridica/tabela-de-natureza-juridica.html>. Acesso em: 13 mar. 2022.

IPEA. **Previsão de arrecadação e execução do FNDCT**. Brasília, DF: IPEA, 2021.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública**. São Paulo, Atlas, 2009.

LEAL, J. C. **A Crise do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico na perspectiva da Ação Pública**. Brasília: UNB, 2019.

LUNA, F.; MOREIRA, S.; GONÇALVES, A. **Financiamento à inovação**. In: FINEP. **Plano Anual de Investimentos - Recursos Não Reembolsáveis (FNDCT) – 2019**.

MENDES, MARCOS, Emenda Constitucional 109 (PEC EMERGENCIAL): a fragilidade e incerteza fiscal permanecem - Insper, 2021.

MORESI, E. **Metodologia de Pesquisa**. Brasília, 2003.

NAO. National Audit Office. **Modern Policy-Making: Ensuring Policies Deliver Value for Money**. NAO, 2001.

NUNES, S. C. **Dos fundos especiais**. In: CONTI, J. M. (Coord.). 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PACHECO, C. A. A criação dos “fundos setoriais” de Ciência e Tecnologia. **Revista Brasileira de Inovação– RBI**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 191- 223, janeiro/junho 2007.

PACHECO, C. A. **As reformas da política de ciência, tecnologia e inovação no Brasil** (1999- 2002). Campinas: CEPAL, p. 61, 2003.

PALUDO, A. V. **Orçamento Público e Administração Financeira e Orçamentária**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PELAEZ, V. *et al.* A Volatilidade da Agenda Política de CT&I no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 5, p 788 a 809, set./ out., 2017.

PEREIRA, M. N. **Fundos Setoriais**: avaliação das estratégias de implementação e gestão. Texto para Discussão nº 1.136. Brasília: IPEA, 2005. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1136.pdf. Acesso em: 13 ago. 2021.

PETERS, B. G. **Governance as political theory**. *In*: JERUSALEM PAPER IN REGULATION & GOVERNANCE. Working Paper, n. 22, 2010. Disponível em: <http://regulation.huji.ac.il/papers/jp22.pdf>. Acesso em: 14 out. 2021.

PETERS, B. G. O que é governança? **Revista do Tribunal de Contas da União**, ano 45, n. 127, p. 28 a 33, Brasília, 2013.

PROCOPIUCK, M. **Políticas Públicas e fundamentos da administração pública**: análise e avaliação, governança e rede de políticas públicas, administração judiciária. São Paulo: Atlas, 2013.

QUEIROZ, G.; CAVALCANTE, L. R. P. **Evolução da execução orçamentária do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação entre 2001 e 2010**. Brasília: IPEA, 2012.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000500005>. Acesso em: 10 ago. 2020.

RAUEN, A. T.; KOELLER, P. **Nota técnica nº 82**. Previsão de arrecadação de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) para o período 2021-2024, segundo novas determinações legais. IPEA, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=38091. Acesso em: 22 jan. 2022.

REIS, H. C. **Contabilidade e gestão governamental**. IBAN, 2004.

REIS, H. C. O superávit financeiro nas finanças governamentais. **Revista de Administração Municipal**, n. 268, dez. 2008.

SANCHES, O. M. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 39, n. 154, abr./jun., 2002.

SELLA, D. M.; ARRUDA, C. C. Fundos especiais. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, n. 118, abr./jun. 1996.

ANEXO I MINUTA - DOCUMENTO DE POLÍTICA E DIRETRIZES DO FUNDO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA



MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO – MCTI
SECRETARIA EXECUTIVA – SEXEC
ASSESSORIA DE COORDENAÇÃO DOS FUNDOS SETORIAIS – ASCOF

I - CONTEXTO

FNDCT e Marco regulatório

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) foi criado em 31 de julho de 1969 pelo o Decreto-Lei nº. 719. O FNDCT constitui o primeiro grande esforço de coordenação das políticas de financiamento da infraestrutura de ensino e pesquisa no Brasil. Com o objetivo de oferecer apoio financeiro a programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico nacionais, o Fundo prevê uma constituição flexível que recebia aporte de recursos orçamentários de incentivos fiscais, empréstimos de instituições financeiras, contribuições e doações de entidades públicas e privadas, entre outras fontes.

A partir de 15 de março de 1971, com o Decreto nº. 61.056, a Financiadora de Estudos e Projetos-Finep, empresa pública criada em 1967, passou a sediar a Secretaria Executiva do Fundo.

Desta maneira, sob a Secretaria Executiva da FINEP, o FNDCT passou a figurar como o mais importante instrumento de financiamento da política de ciência, tecnologia e inovação brasileira. Na década de 1970, o Fundo teve papel fundamental para a implantação e consolidação institucional da pesquisa e pós-graduação nacionais, promovendo uma sensível expansão do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia, por meio de incentivo à formação de recursos humanos e ampliação da infraestrutura de pesquisa.

Na fase subsequente, transcorrida na década de 80 e 90, o contexto econômico nacional, em que figuravam a restrição ao crédito, aumento das taxas de juros e constantes cortes orçamentários, refletiu em uma queda acentuada nos recursos do FNDCT. A instabilidade do fluxo de recursos compromete a execução e estabilidade de políticas públicas de CT & I de longo prazo, impondo obstáculos para a presença brasileira no cenário dinâmico de renovação tecnológica mundial. A partir deste diagnóstico e durante o Plano Plurianual de 1999, restou clara a necessidade de uma alternativa articulada e inovadora para assegurar recursos financeiros para a composição do FNDCT.

É este cenário que contextualiza, a partir de 1998, a criação dos Fundos Setoriais com dotação orçamentária específica e pré-estabelecida, que possibilitaram um novo impulso à expansão do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação e representaram uma garantia de fluxo continuado de recursos para o apoio à pesquisa.

Em 12 de novembro de 2007, a Lei Nº 11.540, passa a representar o mais recente e atualizado esforço no sentido de regulamentar o Fundo, considerando recentes mudanças quanto aos recursos provenientes dos *royalties* do Petróleo e mecanismos mais dinâmicos e atuais de envolvimento do setor privado na promoção da inovação tecnológica no País.

A constante avaliação do FNDCT quanto a seus resultados e a periódica revisão e atualização de marcos regulatórios são algumas das medidas tomadas no sentido de manter

renovado e atual o financiamento para o desenvolvimento científico e tecnológico, imprescindível tanto para a inserção e consolidação brasileira no mercado internacional de inovação tecnológica quanto para o desenvolvimento social e erradicação da pobreza.

Aporte de recursos

O FNDCT destina seus recursos ao apoio a programas, projetos e atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação - C,T&I que tenham como objetivo promover a pesquisa básica e aplicada, a inovação, a transferência de tecnologia e o desenvolvimento de novas tecnologias de produtos e processos, de bens e de serviços, bem como a capacitação de recursos humanos, intercâmbio científico e tecnológico e a implementação, manutenção e recuperação de infraestrutura de pesquisa de C,T&I.

Além das ações no âmbito de cada um dos Fundos setoriais, os recursos do FNDCT poderão também ser destinados a financiar as ações transversais, com recursos de mais de um Fundo Setorial, identificadas com as diretrizes da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação e com as prioridades da Política Industrial e Tecnológica Nacional.

As receitas do Fundo, conforme dispostas no Art. 10 da Lei 11.540 de 2007, podem ser aplicadas nas seguintes modalidades, previstas no Art. 12 da mesma Lei:

1.1.1. Modalidade não reembolsável

Esta modalidade compreende a destinação de recursos para financiamento de despesas correntes e de capital para:

- Projetos empreendidos por instituições científicas e tecnológicas – ICTs;
- Projetos de cooperação entre ICTs e empresas;
- Subvenção econômica para empresas; e
- Equalização de encargos financeiros nas operações de crédito.

1.1.2. Modalidade reembolsável

Esta modalidade consiste nos recursos destinados a projetos de desenvolvimento tecnológico de empresas, sob a forma de empréstimo à Finep, que assume o risco integral da operação, observados, cumulativamente, os seguintes limites:

O montante anual das operações não poderá ultrapassar 25% (vinte e cinco por cento) das dotações consignadas na lei orçamentária anual ao FNDCT. Neste caso, observado este limite, os recursos também poderão ser utilizados em fundos de investimentos autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM, para aplicação em empresas inovadoras, desde que o risco assumido seja limitado ao valor da cota;

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

1.1.3. Modalidade de aporte de capital

A modalidade de aporte de capital se apresenta como alternativa de incentivo a projeto de impacto, mediante participação efetiva, em empresas de propósitos específicos, criadas com amparo no art. 5º da Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004a).

Para atender às operações reembolsáveis e de investimento, os empréstimos do FNDCT à Finep devem observar as seguintes condições:

- Juros remuneratórios equivalentes à Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP recolhidos pela Finep ao FNDCT, a cada semestre, até o 10o (décimo) dia útil subsequente a seu encerramento;
- Amortização e demais condições financeiras estabelecidas na forma do regulamento;

- Constituição de provisão para fazer face aos créditos de liquidação duvidosa, de acordo com critérios definidos em regulamento.
- As subvenções concedidas no âmbito da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação e custeadas com os recursos previstos no caput deste artigo obedecerão ao disposto no art. 19 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004a).

O FNDCT e os desafios para as políticas de C, T & I

A Ciência, Tecnologia e Inovação são pilares fundamentais para o desenvolvimento social e crescimento econômico de qualquer país na atual vigência da Sociedade do Conhecimento. No contexto internacional, a capacidade inovativa e tecnológica é determinante tanto para a competitividade econômica quanto para o desenvolvimento social sustentável e bem-estar das gerações futuras.

No que tange ao incremento de sua produção científica e tecnológica, o Brasil enfrenta desafios específicos, derivados de processos históricos, que requerem que suas políticas de ciência, tecnologia e inovação atuem em múltiplas frentes, enfrentando simultaneamente desigualdades sociais e regionais e a necessidade de superação da defasagem tecnológica em relação a países de economia mais desenvolvida.

Cada vez mais, principalmente após a crise internacional de 2008, o fortalecimento, a integração e a diversificação da capacidade industrial demonstram-se indispensáveis para o aumento sustentado da produtividade econômica. No Brasil, especificamente, a necessidade de incorporação tecnológica nos processos produtivos e a agregação de valor ao produto interno convive com uma pouca propensão, por parte do setor produtivo, em assumir os riscos inerentes ao desenvolvimento tecnológico, o que tem constituído um entrave à promoção da inovação.

As dimensões continentais, as desigualdades sociais e regionais e a heterogeneidade na distribuição do parque científico e tecnológico do País representam grandes desafios para o desenvolvimento social brasileiro. Assim, contemporaneamente, são necessários investimentos em áreas estratégicas e em tecnologias portadoras do futuro, como a biotecnologia e a nanotecnologia, mas também o aporte contínuo e estável para o desenvolvimento de pesquisa básica.

Ainda, o desenvolvimento científico e tecnológico, para implicar em desenvolvimento social, necessita não somente apresentar condições de sustentabilidade social e econômica, mas também buscar soluções sustentáveis do ponto de vista ambiental diante do importante desafio das mudanças climáticas. Neste sentido, cabe ao País, em suas projeções e investimentos em Ciência, Tecnologia e Inovação focar em ações que promovam a geração de riqueza a partir de uma gestão sustentável da biodiversidade brasileira.

II. A Política do Fundo Nacional de Ciência e Tecnologia

A política do FNDCT, em consonância à Política de Ciência, Tecnologia e Inovação, à Política Tecnológica e Industrial Brasileira e às Políticas Setoriais pertinentes vigentes, integra ações para o desenvolvimento da Ciência, Tecnologia e Inovação brasileiro que podem ser sistematizadas em três eixos.

Eixo 1 – Expansão e consolidação do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação

Para acompanhar o passo da rápida progressão da produção científica e tecnológica mundial, o Brasil tem investido fortemente na base que estrutura a atividade científica e tecnológica, ou seja, na formação de recursos humanos qualificados e na infraestrutura de ensino e pesquisa.

A dramática expansão do Ensino Superior brasileiro, experimentada no período de X a X, por um esforço de vários atores e fortemente carregado pelo FNDCT, contribuiu para

umentar a capilaridade do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. No entanto, as heterogeneidades regionais, a fixação de pessoal qualificado nos novos pólos de desenvolvimento científico e tecnológico, a reversão da produção científica em incorporação tecnológica e o aumento da produtividade e crescimentos econômicos das empresas permanecem como desafios que demandam esforços sempre crescentes e dinâmicos para a consolidação do SNCTI.

Eixo 2 – Promoção da Inovação

Adicionalmente ao pilar do desenvolvimento científico e tecnológico, representado pelo investimento sustentado tanto na formação e qualificação de recursos humanos quanto na expansão e atualização da infraestrutura de ensino e pesquisa, a promoção da inovação é um passo crucial para que o desenvolvimento em C&T possa refletir em desenvolvimento social e crescimento econômico.

Neste sentido, as ações de promoção da inovação empreendidas com recursos do FNDCT buscam desenvolver mecanismos que proporcionem maior diálogo e interação entre ICTs e o setor privado. Adicionalmente, o FNDCT concentra esforços no sentido de incorporar valor ao produto por meio de desenvolvimento e incorporação técnica autóctone no processo produtivo brasileiro em seus mais diversos setores. Para este fim, por meio dos instrumentos regulamentares previstos, o FNDCT empreende esforços para o compartilhamento dos riscos inerentes ao desenvolvimento tecnológico.

Eixo 3 – Pesquisa e Desenvolvimento em áreas estratégicas

Em um esforço contínuo para balancear a necessidade de irrigar as pesquisas desenvolvidas no âmbito do SNCTI em contínua expansão e a premência de responder demandas específicas da sociedade brasileira, o FNDCT tem por política atuar em consonância à Política de Ciência, Tecnologia e Inovação, à Política Tecnológica e Industrial Brasileira e às Políticas setoriais pertinentes.

Adicionalmente, com o propósito de manter sempre dinâmicas e atualizadas as frentes de investimentos compreendidas como prioritárias, o FNDCT prevê, por meio de representação direta em Comitês Gestores dos Fundos Setoriais e no Conselho Diretor, um processo deliberativo articulado que integra os vários atores envolvidos e impactados pelo processo de desenvolvimento científico e tecnológico e incorporação tecnológica nos mais diferentes setores produtivos.

São tomados como parâmetro, neste contínuo processo de revisão e avaliação da estratégia de investimento, a relevância e o impacto das áreas para desenvolvimento social e para o alcance dos objetivos das políticas acima mencionadas. Assim, são consideradas estratégicas as áreas em que o País dispõe de conhecimento, infraestrutura e vigor suficientes; áreas das quais dependem a segurança e a soberania nacional; e áreas nas quais o aporte de recursos promove inserção e competitividade no mercado internacional.

Ações Estratégicas

As áreas estratégicas em P,D&I para o País incluem os setores de escopo dos Fundos Setoriais e, com a criação das ações transversais e seu espectro mais amplo e articulado entre os setores, outras cadeias produtivas importantes para impulsionar a economia brasileira.

TICs – Tecnologias da Informação e Comunicação

A área de TICs representa uma oportunidade para a modernização da indústria brasileira com integração das tecnologias da informação. Os investimentos visam fortalecer o setor nacional de TICs e sua cadeia produtiva, com vistas ao aumento de conteúdo local, da competitividade e da participação nos mercados nacional e internacional.

Fármacos e Complexo Industrial da Saúde

A indústria de base química e biotecnológica se destaca pela sua relevância econômica e pela oportunidade de resgatar a competitividade da indústria nacional e assim diminuir a dependência das importações no setor. O investimento com vistas a fortalecer e ampliar a indústria nacional produtora de fármacos, de produtos e equipamentos para a saúde, tem como objetivo ampliar o acesso da população brasileira às tecnologias de diagnósticos e terapia.

Petróleo e Gás

A elevação do patamar tecnológico brasileiro visa impulsionar novas empresas com alta densidade tecnológica, em várias áreas da economia e não apenas no setor de petróleo que são relevantes para o desenvolvimento do País. Os desafios da exploração do petróleo no pré-sal trazem oportunidades na fronteira da ciência mundial nas áreas de engenharia, física, geofísica e geologia para a costa marítima brasileira.

Complexo Industrial da Defesa

Com aportes valiosos para a elevação do nível de autonomia produtiva do País, os centros de excelência em pesquisa aplicada no âmbito da Marinha, do Exército e da Aeronáutica contribuem com conquistas científicas e tecnológicas que promovem uma inserção mais qualitativa da economia brasileira nas trocas internacionais. Adicionalmente, os investimentos no setor produzem efeitos sistêmicos positivos, como a formação de recursos humanos especializados e a geração de empregos de elevado padrão.

Aeroespacial

As características territoriais e geopolíticas do Brasil dificultam o atendimento às necessidades nacionais nas áreas de telecomunicações, levantamento e prospecção de recursos naturais, acompanhamento de alterações no meio ambiente, vigilância das fronteiras e costas marítimas, redução das desigualdades regionais e até mesmo de promoção da inclusão social. Os investimentos nesse setor são necessários para atender às demandas nacionais por satélites de telecomunicações, de observação da Terra, de meteorologia e para missões científicas e tecnológicas, com domínio de tecnologias críticas e aumento da indústria nacional no Programa Espacial Brasileiro.

Nuclear

Além da geração de energia elétrica, existe uma ampla gama de aplicações da tecnologia nuclear na indústria, saúde, meio ambiente e agricultura que demandam, continuamente, a realização de pesquisas científicas e tecnológicas, bem como desenvolvimento de novos e melhores produtos e serviços, que contribuem diretamente para o bem-estar e a qualidade de vida da população. A ampliação das atividades do setor nuclear no Brasil visa à exploração segura e econômica do potencial científico, tecnológico e industrial do País, em todos os campos de aplicação pacífica da tecnologia nuclear.

Biotecnologia

Com vasto campo de aplicações no desenvolvimento de produtos e processos de interesse para os setores da saúde, energia, agronegócios e cosméticos, o FNDCT atua para fortalecer a base científica e tecnológica em Biotecnologia, por meio de investimentos na formação e capacitação de pessoas e na implantação e modernização da infraestrutura de P&D. Há, entretanto, que se avançar na revisão do marco legal de coleta e acesso a recursos genéticos. O objetivo principal a ser alcançado é o desenvolvimento de produtos, processos e serviços a partir do uso sustentável da biodiversidade brasileira e da integração de novas tecnologias.

Nanotecnologia

A nanotecnologia é uma plataforma tecnológica inovadora de natureza transversal, atuante na fronteira do conhecimento, o que lhe confere a capacidade de impactar praticamente todos os setores econômicos que demandam desenvolvimentos tecnológicos e inovadores. Como desafios para o avanço da nanotecnologia no Brasil estão os investimentos em P,D&I em nichos potencialmente competitivos e naqueles considerados estratégicos. Os investimentos provenientes do FNDCT buscam contribuir para a geração e expansão do conhecimento na área e para o desenvolvimento de produtos, processos e serviços nanotecnológicos, visando sempre o aumento da competitividade da indústria brasileira.

Economia Verde

A economia verde pressupõe soluções inovadoras para antigos e novos problemas relacionados à relação entre o homem e seu ambiente. Podendo representar a grande aposta estratégica brasileira, o investimento na ampliação e consolidação das pesquisas no setor visa potencializar a exploração de fontes renováveis de energia e a gestão sustentável da biodiversidade brasileira como fonte de moléculas bioativas de interesse econômico. A inovação em energia limpa e renovável, as pesquisas e aplicações produtivas em biotecnologia, a gestão sustentável da biodiversidade e a prospecção e proposição de respostas a cenários de mudanças climáticas constituem os principais focos da área.

Oceanos e Áreas costeiras

A comunidade científica oceanográfica convive com sérias dificuldades e limitações quanto à disponibilidade de instrumentos para a realização de ensino e pesquisa, principalmente no que se refere a estudos oceânicos e de caráter global. Para que a pesquisa oceanográfica no Brasil atinja expressão global é essencial promover a aquisição de novos equipamentos analíticos e meios flutuantes para avanços qualitativos e quantitativos das pesquisas nas áreas de química, geologia, biologia e física marinha. Torna-se fundamental atuar em cooperação com a iniciativa privada nacional no desenvolvimento de sensores e equipamentos oceanográficos de forma a tornar o País menos dependente de importação desses sistemas, com economia de recursos e estimulando a geração de empregos de alto nível no setor.

CT&I para desenvolvimento social

Com vistas ao desenvolvimento social, além do fomento para a formação, qualificação e aproveitamento adequado de recursos humanos para a pesquisa científica e tecnológica, o FNDCT compreende a educação científica e tecnológica da população em geral como aspecto fundamental para o fortalecimento da cidadania.

Adicionalmente à educação científica e tecnológica da população, por meio de incentivo a espaços e eventos científicos-culturais, o ensino científico e tecnológico, aproveitando e desenvolvendo as vocações econômicas locais, serve de instrumento de inclusão e desenvolvimento social por oportunizar a inserção ocupacional e geração de renda.

De maneira geral, a Ciência, Tecnologia e Inovação são encaradas no âmbito do FNDCT como estruturantes para o desenvolvimento social. Desta maneira, antes de tudo, as áreas consideradas estratégicas para o investimento dos recursos dos Fundos precisam demonstrar-se adequadas ao contexto brasileiro e responder às demandas de sustentabilidade nas áreas econômica, social, ambiental e de urbanização do País.

III. Diretrizes Estratégicas do FNDCT

- a) Economia verde: Prover infraestruturas mais eficientes de fornecimento de água, energia e transporte;
- b) Diminuir a incidência de doenças associadas à degradação ambiental;

- c) Redução e reversão de danos antrópicos
- d) Oferecer tecnologias eficientes que possam reduzir custos e aumentar a produtividade enquanto diminuem pressões ambientais;
- e) Consonância à política Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação, Política industrial e políticas setoriais vigentes
- f) Integração e articulação dos setores e atores envolvidos

ANEXO II - LEI COMPLEMENTAR Nº 177, DE 12 DE JANEIRO DE 2021

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para vedar a limitação de empenho e movimentação financeira das despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade, e a Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, para modificar a natureza e as fontes de receitas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), e incluir programas desenvolvidos por OS entre as instituições que podem acessar os recursos

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º O § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 2º A Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), instituído pelo Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e restabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991, é um fundo especial de natureza contábil e financeira e tem o objetivo de financiar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico com vistas a promover o desenvolvimento econômico e social do país.

Parágrafo único. O FNDCT não se caracteriza como fundo de investimentos e não se vincula ao sistema financeiro e bancário nacional.” (NR)

“XV – Os resultados de aplicações financeiras sobre as suas disponibilidades;

XVI – os rendimentos de aplicações em fundos de investimentos e participação no capital de empresas inovadoras;

XVII – a reversão dos saldos financeiros anuais não utilizados até o final do exercício, apurados no balanço anual; e

XVIII – outras que lhe vierem a ser destinadas.” (NR)

“Art. 11. Para fins desta Lei, constitui objeto da destinação dos recursos do FNDCT o apoio a programas, projetos e atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), compreendendo a pesquisa básica ou aplicada, a inovação, a transferência de tecnologia e o desenvolvimento de

novas tecnologias de produtos e processos, de bens e de serviços, bem como a capacitação de recursos humanos, o intercâmbio científico e tecnológico e a implementação, manutenção e recuperação de infraestrutura de pesquisa de CT&I.

§ 1º Os créditos orçamentários programados no FNDCT não serão objeto da limitação de empenho prevista no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 2º É vedada a imposição de quaisquer limites à execução da programação financeira relativa às fontes vinculadas ao FNDCT, exceto quando houver frustração na arrecadação das receitas correspondentes.

§ 3º (VETADO).

§ 4º A aplicação dos recursos referidos no caput deste artigo contemplará o apoio a programas, projetos e atividades de C, T&I destinados à neutralização das emissões de gases de efeito estufa do Brasil e à promoção do desenvolvimento do setor de bioeconomia” (NR)

d) programas desenvolvidos por organizações sociais, qualificadas conforme a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que mantenham contrato de gestão com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e que promovam e incentivem a realização de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, limitado a 25% (vinte e cinco por cento) dos recursos disponibilizados no FNDCT para operações não reembolsáveis, a cada exercício;

a) o montante anual das operações não poderá ultrapassar 50% (cinquenta por cento) das dotações consignadas na lei orçamentária anual ao FNDCT;

§ 4º Os recursos do FNDCT passíveis de financiar as ações transversais são aqueles oriundos das receitas previstas nos incisos I a VI, VIII e X a XVIII do caput do art. 10 desta Lei.

Art. 3º (VETADO).

Art. 4º As matérias tratadas nesta Lei Complementar que não sejam reservadas constitucionalmente a lei complementar poderão ser objeto de alteração por lei ordinária.

Art. 5º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.