

O ambiente regulatório – entraves e desafios

Ronaldo Tadêu Pena¹

1. Introdução

A realização de pesquisas nas Instituições de Ciência e Tecnologia (ICT) públicas brasileiras enfrentava até os anos 1970 dificuldades operacionais importantes para gestão de recursos financeiros, contratação de mão de obra temporária, licitação para compras, importação de bens e insumos para a pesquisa e desenvolvimento de infraestrutura física. Para solucionar parte destes problemas, na década de 1970, começaram a ser criadas no Brasil as fundações de apoio às ICT. A regulamentação das fundações de apoio veio a ocorrer em 1994 por iniciativa dos ministros José Israel Vargas, da Ciência e Tecnologia, e Murílio Hinguel, da Educação, no governo do presidente Itamar Franco. Atualmente, todas as ICT com atividades de pesquisa significativas contam com fundações de apoio. Aparentemente, problemas detectados na fundação de apoio de uma das universidades federais dispararam no Tribunal de Contas da União (TCU) procedimentos que redundaram em dois acórdãos, cujas determinações, se cumpridas integralmente, inviabilizam as atividades de pesquisa nas ICT.

2. Fundações de apoio – base legal

As fundações de apoio às ICT são instituições de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pelo Código Civil Brasileiro, criadas para prestar apoio às instituições universitárias e institu-

¹ Professor Titular do Departamento de Engenharia Eletrônica da UFMG.

tos de pesquisa públicos em suas atividades de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional. Foram regulamentadas pela Lei 8.958/94 [1], respeitam a Lei de Licitações (Lei 8666/93) [2], prestam contas aos órgãos financiadores e são fiscalizadas tanto pela instituição apoiada quanto pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo TCU. Não são criadas por lei nem mantidas pela União, mas precisam passar por credenciamento bienal por comissão mista do Ministério da Educação (MEC) e do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) [1].

A Lei 8.958, de 20/12/1994, estabelece em seu artigo 1º que as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica poderão contratar por prazo determinado as fundações de apoio, nos termos do inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666, de 21/06/1993. Este inciso estabelece a dispensa de licitação [2]. Dessa forma, a ICT está legalmente autorizada a contratar sua fundação de apoio para cumprir objetivos previstos na legislação sem licitação.

O Decreto 5.205, de 14/09/2004 [3], regulamenta a citada Lei 8.958 e determina em seu artigo 1º que as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica poderão celebrar com as fundações de apoio contratos ou convênios, mediante os quais essas últimas prestarão às primeiras apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, por prazo determinado. O § 3º deste artigo estabelece que, para os fins do decreto, entende-se por desenvolvimento institucional programas, ações, projetos e atividades, *inclusive aqueles de natureza infraestrutural*, que levem à melhoria das condições das instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica para o cumprimento da sua missão institucional, devidamente consignados em plano institucional aprovado pelo órgão superior da instituição [3].

É fácil compreender que a Lei 8.958/94 e o Decreto 5.205/04, que a regulamenta, estabelecem que as ICT podem contratar, sem licitação e por prazo determinado, suas respectivas fundações de apoio, devidamente credenciadas pelo MEC e pelo MCT, para apoiar atividades de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional, ficando explícito o entendimento de que desenvolvimento institucional inclui obras de infraestrutura. Vale a pena adicionar que o artigo 3º da Lei 8.958 estabelece:

“Art. 3º Na execução de convênios, contratos, acordos e/ou ajustes que envolvam a aplicação de recursos públicos, as fundações contratadas na forma desta lei serão obrigadas a:

I - observar a legislação federal que institui normas para licitações e contratos da administração pública, referentes à contratação de obras, compras e serviços;

II - ...” [1].

Ora, o inciso I, acima, é claro quanto à intenção do legislador em incluir obras como objeto de contratação das fundações de apoio pelas respectivas ICT.

3. Pesquisa e pós-graduação no Brasil

A evolução da pós-graduação e da pesquisa no Brasil pode ser catalogada como um caso de sucesso. A constatação da posição do país no cenário mundial, em termos de número de doutores graduados e número de artigos publicados por ano, permite concluir que os ideais de Álvaro Alberto (criador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq), Anísio Teixeira (criador da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes), Brigadeiro Montenegro (criador do Instituto Tecnológico de Aeronáutica – ITA e precursor da indústria aeronáutica) e Alberto Coimbra (criador do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia – COPPE-UFRJ), depois de avanços e estagnações ao longo de 60 anos, florescem e frutificam em larga escala. Por outro lado, a presença crescente do setor tecnológico no PIB nacional, contribuindo para a diversidade e força da economia brasileira e a participação de instituições brasileiras nos *rankings* de instituições com maior número de pedidos de patentes internacionais, elaborados pela *World Intellectual Property Organization* (WIPO) [4], mostra que também a inovação tem sido buscada com sucesso por ICT brasileiras.

É preciso reconhecer ainda a emergência no Brasil de uma verdadeira política de Estado para a área de ciência, tecnologia e inovação. O MEC, o MCT e suas agências funcionando plenamente, os orçamentos das universidades em alta contínua, desde 2004, vários parques tecnológicos em implantação, as diversas fundações estaduais de amparo à pesquisa, cumprindo muito bem seu papel complementar nos respectivos estados, e, por último mas não em último, os vários programas do MEC, tais como o REUNI [5], o PROUNI [6], a UAB [7], a expansão dos antigos centros federais de educação tecnológica (Cefet), pela criação da rede de institutos federais de educação tecnológica (IFET), e o importante e maciço programa de formação de professores previsto no PAR [8], todos de enorme impacto no desenvolvimento da educação nacional, são fortes indicadores de que o Brasil caminha firme para se tornar de fato um protagonista no conjunto das nações.

4. Novos obstáculos ao desenvolvimento da pesquisa

O relacionamento das fundações de apoio com as respectivas ICT tem sido objeto de questionamentos desde sempre. De um lado, a limitada visão daqueles que entendem que as universidades públicas devem permanecer fechadas aos contatos com a sociedade extramuros faz com que o trabalho essencial das fundações de apoio seja criticado como um modo de privatização da universidade pública. De outro lado, dirigentes de muitas fundações de apoio, também de visão curta, arguem que, como as fundações têm personalidade jurídica de direito privado, não precisam se submeter à instituição apoiada. Essas visões, ambas equivocadas e ambas

sem fundamento legal, sempre foram vencidas em todas as instituições que apresentam bons resultados na pesquisa e na pós-graduação. Nessas, prevalece a visão e o interesse maior da ICT de gerar e difundir conhecimentos, para isso contando com o insubstituível apoio de suas respectivas fundações de apoio. É inegável que o trabalho das fundações de apoio tem sido um dos fatores determinantes do sucesso brasileiro na evolução da pesquisa e da pós-graduação.

Nesse ambiente, o papel do controle externo teve sempre grande relevância ao apontar seus eventuais erros e modos de correção. No caso da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), por exemplo, a evolução e o aperfeiçoamento das interfaces da instituição com suas fundações de apoio foram notáveis nos anos 2000, graças à excelente interação com a Secretaria de Controle Externo do TCU em Minas Gerais (SECEX-MG). Entretanto, em 2008, impropriedades no relacionamento de uma universidade federal com sua fundação de apoio foram apontadas pelo controle externo e, em seguida, divulgadas com grande destaque na mídia nacional. A movimentação interna da universidade, muito sustentada por aqueles que se opõem ideologicamente às fundações e muito repercutida na grande mídia do país, ao fim, levou o reitor a renunciar ao seu mandato.

Foram esses problemas da Universidade de Brasília que, muito possivelmente, levaram o TCU a determinar uma auditoria de orientação centralizada, focada nas relações entre 15 universidades brasileiras e suas respectivas fundações de apoio. Essa auditoria gerou um relatório que não foi levado ao conhecimento das 15 universidades antes da publicação do Acórdão 2.731, a que deu origem, em 26/11/2008 [9]. O acórdão foi amplamente divulgado pelo TCU, com as irregularidades apontadas nas relações de cada uma das 15 universidades com suas respectivas fundações, repercutindo amplamente na mídia. Só posteriormente, em fevereiro de 2009, no caso da UFMG, é que as universidades receberam a oportunidade de se manifestar quanto às irregularidades que lhes eram respectivamente apontadas.

Além das irregularidades apontadas, e erroneamente divulgadas, uma vez que antes do exercício do direito ao contraditório e ampla defesa pelas 15 universidades, o Acórdão 2.731 trazia uma série de determinações válidas para todo o sistema de universidades federais, com prazo de 180 dias para providências pelo MEC e MCT, mas com alerta aos reitores quanto ao risco pessoal pelo não cumprimento imediato das determinações.

5. Algumas determinações do Acórdão 2.731 [9]

- Não transfiram para as fundações de apoio recursos destinados à execução de obras ou serviços de engenharia, tendo em vista o *não enquadramento desta atividade no conceito de desenvolvimento institucional, nos termos da jurisprudência firmada pelo Tribunal.*

Neste caso, o confronto com a norma legal, além de flagrante, é anunciado no relatório da auditoria, onde se pode ler: *“a despeito do que dispõe o Decr. 5.205/2004, considero que este tribunal deve manter o entendimento que vem adotando até o presente”*. (!!!)

- Abstenham-se de pagar bolsas a alunos que estejam atuando em projetos regidos pela Lei nº 8.958/1994.

Muitos projetos são realizados no seio de programas de pós-graduação e beneficiam mestrandos e doutorandos. A proibição impede esta sinergia muito desejável.

- Efetuem os procedimentos para adequação dos cursos de pós-graduação lato sensu ao que dispõe o Art. 9º da Resolução CNE/CES 1/2001, zelando também para o cumprimento de todas as demais exigências dessa Resolução e do Parecer CNE/CES 364/2002.

As resoluções e pareceres do CNE tratam de questões acadêmicas, fora, portanto, do âmbito do controle de contas.

- Providenciem o recolhimento diário à conta única da universidade dos ingressos de todos os recursos que lhe são legalmente devidos.

Os recolhimentos de impostos no país são mensais, via de regra. Esta determinação apenas aumenta a burocracia e o custo dos projetos.

- Promovam as ações necessárias com vistas à definição dos critérios e limites da colaboração esporádica, remunerada ou não, em assuntos da especialidade do docente da carreira do magistério superior.

Esta questão da participação ter que ser esporádica está na lei, entretanto, ela não pode significar que uma determinada empresa tenha que mudar a equipe de pesquisadores que apoia seus desenvolvimentos, sua inovação, apenas para atender, de forma estrita, a este conceito.

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

Esta determinação, se cumprida na íntegra, simplesmente impede a pesquisa nas universidades brasileiras.

6. Reações ao Acórdão 2.731

- Em 17/12/08, a UFMG impetrou no Supremo Tribunal Federal (STF) mandado de segurança com pedido de liminar contra determinações contidas no Acórdão 2.731 (Processo STF nº 27.799).

Ao alertar os reitores para o cumprimento imediato das determinações, não se respeitava o direito ao contraditório e ampla defesa, já que o acórdão baseou-se em relatório de auditoria sobre o qual as universidades não tiveram a oportunidade de se manifestar.

A determinação de que as fundações de apoio não podem construir nos *campi* universitários contraria dispositivos legais. Há mais de 30 anos a UFMG constrói as edificações do *campus* Pampulha por meio da Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (Fundep), que inclusive tem entre suas atribuições estatutárias a de construir para a UFMG, para o que solicitou e obteve registro no CREA-4ª região.

O processo 27.799 foi distribuído para a ministra Ellen Gracie. A liminar concedida pelo ministro Cesar Peluso, em 05/01/2009, no período de férias forenses, restringiu-se ao respeito ao direito ao contraditório e ampla defesa.

Posteriormente, várias universidades se manifestaram ao STF em favor da posição da UFMG.

Vale ainda citar aqui a decisão do Ministro Celso de Mello [10], concedendo liminar a um segundo mandado de segurança impetrado pela UFMG, no mesmo dia 17/12/2008 (Processo STF no. 27.800), contra decisão do TCU constante de outro acórdão, específico para a UFMG, proibindo que professor em dedicação exclusiva coordenasse curso de especialização. A decisão trata a questão da autonomia universitária de forma exemplar.

- Ocorreu ampla movimentação no Congresso Nacional em que se destacaram na defesa das universidades os deputados Raquel Teixeira, Gilmar Machado, Rodrigo Rolemberg e Miro Teixeira, além dos senadores Flávio Arns e Cristóvão Buarque. Entretanto, apesar de três audiências públicas e algumas reuniões com ministros do TCU sobre o tema, nada de definitivo foi votado no Congresso.
- Em 25/03/09, atendendo solicitação do senhor ministro da Ciência e Tecnologia, o plenário do TCU concedeu uma carência de um ano quanto ao cumprimento da determinação que impedia o repasse direto às fundações de apoio de recursos das agências governamentais. A suposição, diga-se: impossível de se realizar, era de que todas as limitações das universidades para fazer a gestão dos recursos de pesquisa sem a participação de suas

fundações de apoio pudessem ser contornadas por meio de leis, discutidas e votadas no Congresso naquele período de um ano.

- O MEC e o MCT constituíram comissões, com a participação de reitores escolhidos pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), para formular alterações na legislação, visando atender às determinações do TCU. Até o presente, não se tem notícia de acordo quanto aos termos das alterações. A posição do autor deste artigo, como se verá adiante nas conclusões, é de que não há necessidade de alterações nos dispositivos legais, no que se refere ao relacionamento das ICT com suas fundações de apoio.

Como podia ser previsto, nenhuma mudança legal foi feita no período de um ano de carência e, a partir de março de 2010, a determinação de não se fazer repasse de recursos diretamente às fundações de apoio voltou a vigorar. Além disso, em 26/03/2010, foi publicado o Acórdão 1.255, que estendeu a proibição de repasse direto às fundações de todas as instituições públicas brasileiras [11].

Os acórdãos 2.731/2008 e 1.255/2010 conjugados simplesmente impedem a pesquisa e, portanto, a inovação nas instituições públicas do Brasil.

7. Extensão da proibição de repasses diretos às fundações de apoio de todas as instituições públicas

O Acórdão 1.255, de 26/03/2010 [11], refere-se à tomada de contas relativas a 2007 do Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG). Neste acórdão, com a justificativa de que a Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional 01/97 define como executor aquele que seja o responsável direto pela execução do objeto, o TCU veda ajustes em que a fundação de apoio faça “mera” gestão de recursos.

No item 13.4 do acórdão, lê-se: “... à medida que a participação das fundações nesses ajustes se limita a executar a gestão financeira dos recursos envolvidos nos projetos contratados, sem qualquer conexão com a execução de atividades relacionadas ao desenvolvimento científico e tecnológico almejado, atividades as quais, diga-se de passagem, estão a cargo exclusivo do MPEG, a contratação dessas instituições, mediante dispensa de licitação, não mais se justifica, caracterizando-se como ato de gestão irregular” [11].

Entretanto, o artigo 10º da Lei 10.973 (Lei da Inovação) estabelece: “Os acordos e contratos firmados entre as ICT, as instituições de apoio, agências de fomento e as entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa, cujo objeto seja compatível com

a finalidade desta Lei, poderão prever recursos para cobertura de despesas operacionais e administrativas incorridas na execução destes acordos e contratos..." [12]. Ora, se a Lei da Inovação estabelece até que os custos operacionais e administrativos das fundações de apoio sejam previstos e, obviamente, as fundações entram nos projetos exclusivamente para fazer a gestão, o entendimento do Acórdão 1.255 claramente contraria dispositivo legal.

Ademais, a gestão é parte da execução de qualquer empreendimento. Então, invocar a IN-STN 01/97 para proibir repasses diretos às fundações também não parece adequado.

A consequência mais imediata da auditoria, que levou à tomada de contas, objeto do Acórdão 1.255, para o MPEG, foi a suspensão da execução do Programa de Pesquisa em Biodiversidade (PPBio) e do Programa de Gestão e Promoção da Integração da Rede Temática em Modelagem Ambiental (Geoma) [12]. Mais uma vez, o controle de contas comparece, fazendo com que a forma se sobreponha ao conteúdo, o que parece flagrantemente contrário ao interesse nacional.

8. O controle externo brasileiro e seus congêneres de outros países

Uma das associações de empresas brasileiras de engenharia fez produzir um extenso estudo comparativo do controle externo no Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha e Nova Zelândia. A análise do trabalho mostra que o controle externo de contas no Brasil tem amplitude e alcance muito maior que os de seus congêneres dos outros países. A causa do desequilíbrio pode estar relacionada ao fato de que a Constituição Brasileira de 1988 atribui ao TCU funções investigatória (fiscalização), judicante e sancionadora (aplicação de punições). Assim, a corte de contas brasileira investiga, julga e pune. A racionalidade no julgamento das ações do setor público exige estudo e reflexão sobre esta situação.

É importante dizer que não se faz aqui, em nenhuma hipótese, a apologia da impunidade, do erro sem a correspondente apuração e eventual punição de infratores. Entretanto, não parece razoável que a corte de contas, que é absolutamente fundamental em qualquer democracia, determine rumos dos projetos nacionais, eventualmente inviabilizando-os.

No caso das universidades e dos institutos de pesquisa, é preciso compreender que são instituições que lidam com o conhecimento e, portanto, pela natureza de seu objeto, não podem ser tratadas como meras repartições públicas burocráticas. Não há mais espaço para o progresso econômico de qualquer país sem o intensivo apoio dos centros geradores de conhecimento e inovação. Dessa forma, torna-se essencial que sejam garantidas aos pesquisadores as condições

para o exercício de suas competências, na maioria dos casos, adquiridas graças a significativos investimentos de recursos públicos e, obviamente, aos esforços pessoais de cada um.

9. Conclusões

A análise da legislação existente sobre as relações de fundações de apoio e ICT mostra que a legislação é suficiente. Entretanto, é também evidente, como se procurou demonstrar, a visão restritiva emanada das interpretações dessa legislação pelos órgãos de controle. Erros e irregularidades, quando encontrados, devem gerar processo, com direito ao contraditório e ampla defesa, e eventual punição. Entretanto, no Brasil, erros motivam apelos para a elaboração de novas leis e jurisprudências para evitar erros.

Aos gestores públicos tem que ser garantida a segurança jurídica essencial ao exercício pleno de sua missão. Mudanças de interpretação dos órgãos de controle geram acórdãos conflitantes ao longo do tempo, causando insegurança e, com frequência, multas e punições a gestores íntegros. Isto sem mencionar a execrável exposição pública que destrói sem piedade a reputação de pessoas honestas. O país vive um tempo de uma certa mídia sedenta por escândalos: comprovados, em comprovação, não comprovados, suspeitados ou até inventados, e o direito de resposta continua sendo uma miragem.

É preciso uma efetiva mobilização das lideranças acadêmicas para dizer o que serve ao país, em termos de legislação de ciência, tecnologia e inovação. Qualquer discussão tem que ocorrer no Congresso Nacional, a partir de propostas da comunidade de CT&I e não pelo artifício de se proibirem atividades essenciais, para assim provocar a discussão e providências das autoridades.

Objetivamente, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e a ABC elaboraram uma proposta de medida provisória para ser levada ao presidente da República. Nessa proposta, as ICT teriam regime de compras próprio, colocado em discussão pública e, posteriormente, aprovado por seu conselho superior e amplamente divulgado, em vez de atenderem às determinações da Lei 8.666.

Aparentemente, o próprio TCU compreende que não é possível viver sob a égide de determinações dos acórdãos 2.731/2008 e 1.255/2010. A demonstrar isto, a notícia de que, durante esta IV CNCTI, seu plenário decidiu suspender novamente, até o fim de 2010, a proibição dos repasses diretos das agências governamentais às fundações de apoio das ICT. Entretanto, qualquer cidadão brasileiro sabe que este prazo também não será suficiente, pelo mesmo motivo por que o anterior não o foi. Nova prorrogação da anistia se imporá, tão logo a anistia em vigor tenha seu prazo expirado.

Em conclusão, torna-se fundamental retornar à situação anterior a novembro de 2008, quando o Acórdão 2.731 foi publicado, suspendendo-se a vigência de determinações restritivas ao desenvolvimento da pesquisa, constantes de ambos os acórdãos 2.731 e 1.255. Há um consenso no meio acadêmico de que não é possível, no Brasil de hoje, fazer pesquisa de ponta e gerar inovação com atendimento às determinações dos dois acórdãos discutidos neste artigo.

Notas

- [1] – LEI No 8.958, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1994 – DOU DE 21/12/94, <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1994/8958.htm>, consultado em 18/06/2010.
- [2] – LEI Nº 8.666 - DE 21 DE JUNHO DE 1993 - DOU DE 22/06/1993, <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1993/8666.htm>, consultado em 18/06/2010.
- [3] – DECRETO Nº 5.205, DE 14 DE SETEMBRO DE 2004, http://www.propesp.ufpa.br/arq_download/documentos/Decreto_5205.doc, consultado em 18/06/2010.
- [4] – World Intellectual Property Organization, http://www.wipo.int/pressroom/en/articles/2010/article_0003.html, consultado em 05/07/2010
- [5] – REUNI – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, <http://centraldemidia.mec.gov.br/play.php?vid=195>, consultado em 18/06/2010.
- [6] – PROUNI – Programa Universidade Para Todos, <http://prouniportal.mec.gov.br/>, consultado em 18/06/2010.
- [7] – UAB – Universidade Aberta do Brasil, http://www.uab.capes.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6&Itemid=18, consultado em 18/06/2010.
- [8] – PAR – Programa de Ações Articuladas, <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>, consultado em 18/06/2010.
- [9] – Acórdão 2731 de 26/11/2008 - http://stat.correioweb.com.br/cbonline/2009_04/acordao_2731.doc, consultado em 01/07/2010.
- [10] – Celso de Mello, MS/27800 – Medida Cautelar em Mandado de Segurança, <http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=51&dataPublicacaoDj=18/03/2009&incidente=3701786&codCapitulo=6&numMateria=31&codMateria=2>, consultado em 01/07/2010
- [11] – Acórdão 1255 de 26/03/2010, [http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-1255-08/10-2\)\[numd\]\[Boo1,Boo2,Bo12\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-1255-08/10-2)[numd][Boo1,Boo2,Bo12]), consultado em 02/07/2010.
- [12] – LEI No 10.973, DE 2 DE DEZEMBRO DE 2004, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L10973.htm, consultado em 02/07/2010.