



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

ROSEMARY ZUCARELI INOCÊNCIO

***ACCOUNTABILITY* DOS PROJETOS DAS IFES
EXECUTADOS EM PARCERIA COM FUNDAÇÕES DE
APOIO: ADEQUAÇÕES DOS NORMATIVOS A PARTIR DE
MANIFESTAÇÕES DOS ATORES EXECUTORES.**

Salvador

2017

ROSEMARY ZUCARELI INOCÊNCIO

***ACCOUNTABILITY* DOS PROJETOS DAS IFES
EXECUTADOS EM PARCERIA COM FUNDAÇÕES DE
APOIO: ADEQUAÇÕES DOS NORMATIVOS A PARTIR DE
MANIFESTAÇÕES DOS ATORES EXECUTORES.**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Profissional, área Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos

Salvador

2017

Escola de Administração - UFBA

I58 Inocêncio, Rosemary Zucareli.
Accountability dos projetos das IFES executados em parceria com
fundações de apoio: adequações dos normativos a partir de manifestações
dos atores executores / Rosemary Zucareli Inocêncio – 2017.
97 f.

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de
Administração, Salvador, 2017.

1. Universidades e faculdades públicas – Parceria público- privada -
Legislação – Brasil. 2. Fundações públicas (Direito administrativo) – Parceria
público – privada – Legislação – Brasil. 3. Parceria público – privada –
Instrumentos jurídicos. 4. Parceria público – privada – Legislação – Brasil. I.
Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 346.81023

ROSEMARY ZUCARELI INOCÊNCIO

***ACCOUNTABILITY* DOS PROJETOS DAS IFES
EXECUTADOS EM PARCERIA COM FUNDAÇÕES DE
APOIO: ADEQUAÇÕES DOS NORMATIVOS A PARTIR DE
MANIFESTAÇÕES DOS ATORES EXECUTORES.**

Defesa da dissertação de mestrado apresentada em 21 de julho de 2017 à banca examinadora eleita pelo Colegiado do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia.

Os membros da Banca Examinadora consideraram a candidata aprovada.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos
NPGA/EAUFBA (Orientador)

Prof. Dr. Carlos Pedrosa Júnior
UFPB/PB (Convidado)

Profa. Dra. Sheizi Calheira de Freitas
FCC/UFBA (Convidada)

A Deus, que sempre me ilumina.

À minha família, que eu tanto amo.

À minha irmã Camila, minha sobrinha Bianca que me assessoraram.

Aos meus professores e colegas do mestrado que me ensinaram e me apoiaram.

Zucareli Inocência, Rosemary. *Accountability* dos projetos das IFES executados em parceria com fundações de apoio: adequações dos normativos a partir de manifestações dos atores executores. 97 f. 2017. Dissertação (Mestrado Profissional) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

RESUMO

Esta dissertação, a partir de uma abordagem qualitativa (do tipo descritivo-exploratória), apresenta uma consolidação do arcabouço jurídico federal sobre as relações entre Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e fundações de apoio (FAP) e busca levantar lacunas existentes nesses normativos, na visão dos atores envolvidos na gestão dos instrumentos pactuados. A partir da revisão literária sobre fundação de apoio elaborou-se quadro de análise utilizado para subsidiar as investigações e conceituar os termos envolvidos no tema. O trabalho está dividido em duas partes. A primeira inicia-se com conceitos e características de fundação de apoio, *accountability* e explicações sobre finalidades das parcerias. Em seguida, apresentam-se os normativos que regem as parcerias celebradas entre IFES e FAP, com ênfase na Lei 13.019/2014, provocando reflexões sobre: a importância de se adotar instrumento jurídico apropriado para a parceria; a seleção da fundação de apoio; bem como sobre os atores e os setores envolvidos na gestão das parcerias. Na sequência, apresenta-se a pesquisa realizada acerca dos resultados das avaliações oriundas dos órgãos de controle, indicando os principais problemas constatados nessas parcerias. A segunda parte do trabalho descreve o resultado da aplicação da técnica grupo focal realizada com atores envolvidos no planejamento, execução e controle das parcerias, para coletar suas manifestações quanto à clareza e completude dos normativos federais, principalmente relativas à *accountability* desses projetos. Ao final, com base nos estudos e na pesquisa empírica, apresentam-se a conclusão do trabalho e a sugestão para melhoria dos normativos federais que regem a relação entre IFES e FAP.

Palavras chave: Fundação de apoio. Instituição Federal de Ensino Superior. Lei 13.019. Lei 8.958/1994

Zucareli Inocência, Rosemary. *Accountability of the Federal Institutions of Higher Education projects carried out in partnership with support foundations: adjustments of regulations from manifestations of performers actors*. XXX pp. 2017. Master Dissertation - Escola de Administração, Salvador, 2017.

ABSTRAT

This dissertation, from a qualitative approach (descriptive and exploratory), presents a consolidation of the federal legal framework on the relations between Federal Institutions of Higher Education and support foundations and raises some gaps in these regulations, in view the actors involved in the management of the agreed instruments. From the literature review on foundation support was elaborated analytical framework used to support the research and conceptualize the terms involved in the issue. The work is divided into two parts. The first begins with concepts and features support foundation, accountability and explanations of purposes partnerships. Also presented are the regulations governing partnerships between Federal Institutions of Higher Education and support foundations, with emphasis on Law 13,019 / 2014, reflecting on: the importance of adopting appropriate legal instrument for the partnership; The selection of support foundation; As well as on the sectors involved in the management of partnerships. The following is a survey carried out on the results of evaluations from the control bodies, indicating the main problems encountered in these partnerships. The second part of the paper describes the results of the application of the focal group technique with actors involved in the planning, execution and control of partnerships between, collecting their manifestations regarding the clarity and completeness of federal regulations, mainly related to the accountability of these projects. Finally, based on the studies and the empirical research, the conclusion of the work and suggestion for improvement of the federal norms that govern the relationship between IFES and FAP is presented.

Keyword: Support foundation. Federal Institutions of Higher Education. Law 13.019/2014. Law 8.958/1994.

LISTA DE QUADROS

| | | |
|-----------|--|----|
| Quadro 1 | Normas Federais sobre as Relações IFES e FAP | 34 |
| Quadro 2 | Diferenças entre Contrato e Convênio | 39 |
| Quadro 3 | Termos Jurídicos Instituídos pela Lei 13.019/2014 | 43 |
| Quadro 4: | Tarefas a serem Realizadas antes da Celebração da Parceria | 47 |
| Quadro 5: | Tarefas a serem Realizadas durante a Execução da Parceria | 48 |
| Quadro 6: | Tarefas Relacionadas à Prestação de Contas e Transparência da Execução da Parceria | 49 |
| Quadro 7: | Tarefas Relacionadas ao Monitoramento e Avaliação da Parceria | 50 |
| Quadro 8: | Irregularidades Apontadas pelo TCU | 53 |
| Quadro 9 | Irregularidades Apontadas pela CGU | 55 |

LISTA DE TABELAS

| | | |
|-----------|---|----|
| Tabela 1 | Despesas Executadas em 2014. Extraído em 20/3/2015 | 14 |
| Tabela 2 | Revisão Literária “Relações IFES e FAP” | 20 |
| Tabela 3 | Quantidade de Fundações de Apoio às IFES | 27 |
| Tabela 4: | Quantidade de Relatórios da CGU para Mapeamento das Irregularidades | 55 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------|---|
| Audin | Auditoria Interna |
| Capes | Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior |
| CCT | Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia |
| CGU | Controladoria-Geral da União |
| CNPq | Conselho Nacional de Pesquisas |
| Facepe | Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco |
| FAP | Fundação de Apoio |
| Fapec | Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura |
| Finep | Financiadora de Estudos e Projetos |
| Fundepes | Fundação Universitária de Desenvolvimento, de Extensão e Pesquisa |
| ICTs | Instituições Científicas e Tecnológicas |
| IFAL | Instituto Federal de Alagoas |
| IFES | Instituição Federal de Ensino Superior |
| LaCCAN | Laboratório de Computação Científica e Análise Numérica |
| MCT | Ministério de Ciência e Tecnologia |
| MEC | Ministério da Educação e Cultura |
| OSC | Organização da Sociedade Civil |
| Oscip | Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| UFAL | Universidade Federal de Alagoas |
| UFGD | Universidade Federal da Grande Dourados |
| UFMS | Universidade Federal de Mato Grosso do Sul |

SUMÁRIO

| | | |
|--------|---|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 12 |
| 1.1 | Objetivo | 17 |
| 1.2 | Justificativa | 17 |
| 1.3 | Estrutura do Trabalho | 19 |
| 2 | METODOLOGIA | 20 |
| 3 | O CONTEXTO DAS PARCERIAS IFES E FAP | 25 |
| 4 | <i>ACCOUNTABILITY</i> NO ARCABOUÇO JURÍDICO DAS PARCERIAS IFES E FAP | 31 |
| 4.1. | Regras Federais | 33 |
| 4.1.1. | Aplicabilidade da Lei 13.019/2014 nas parcerias celebradas entre IFES e FAP | 34 |
| 4.1.2. | Contratualização: instrumento jurídico para celebração da parceria | 37 |
| 4.1.3. | Seleção da fundação de apoio para celebrar a parceria | 44 |
| 4.1.4. | Atores e Setores envolvidos na gestão da parceria | 46 |
| 5 | O PROCESSO DE COLETA DE DADOS | 53 |
| 6 | MANIFESTAÇÃO DOS ATORES | 59 |
| 6.1 | Quanto a parcerias celebradas com objetos sem definição precisa e planos de trabalhos incompletos. | 59 |
| 6.2 | Quanto ao papel de conciliar sociedade, entes financiadores, IFES e fundações | 63 |
| 6.3 | Quanto ao desrespeito ao princípio da impessoalidade | 65 |
| 6.4 | Quanto ao ressarcimento relativo à utilização de recursos públicos de que trata o artigo 6º da Lei 8.958/1994 | 69 |
| 6.5 | Quanto à falta de controles e acompanhamento da execução das parcerias | 71 |
| 6.6 | Quanto à aplicação de sanções pelo desrespeito aos dispositivos normativos | 75 |
| 6.7 | Quanto à clareza e completude dos normativos federais relativos ao <i>accountability</i> das parcerias | 77 |
| 7 | CONCLUSÃO E PROPOSIÇÃO | 78 |

| | |
|---|----|
| REFERÊNCIAS..... | 84 |
| APÊNDICE A – Convite para participação do Grupo Focal..... | 87 |
| APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Compromisso Grupal..... | 89 |
| APÊNDICE C – Textos com os temas..... | 91 |
| APÊNDICE D - Guia de Condução do Grupo Focal..... | 97 |

1 INTRODUÇÃO

As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) constituem-se em centros avançados de produção do conhecimento em geral e, de forma natural, passaram a ser demandadas para atender a ações específicas dos órgãos governamentais, da sociedade e do setor produtivo. Essas ações, de regra, são executadas por meio dos projetos de ensino, de pesquisa e de extensão, classificados como atividades finalísticas das IFES, conforme se extrai do artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil. No entanto, muitas dessas ações são transitórias, e por lógica, as IFES não devem possuir estrutura adequada capaz de sozinhas atenderem a essas demandas. Além disso, o orçamento público fixado para as IFES não abrange tais ações. Paralelamente, há na iniciativa privada, oportunidade de parcerias que podem subsidiar essas ações.

Surge, então, a necessidade de se buscar, dentro do arcabouço jurídico disponível, soluções para que as IFES não fiquem limitadas, tolhidas na sua missão de ensinar, de pesquisar, assim como de produzir ciência e tecnologia para o desenvolvimento econômico e social da nação. Nesse sentido, como forma de garantir segurança jurídica às ações legítimas desenvolvidas pelas IFES em prol do crescimento social e econômico do país, bem como de concretizar o princípio da autonomia universitária, restou criado um modelo jurídico institucional para viabilizar as ações específicas, porém transitórias, das IFES. Tal modelo foi materializado, principalmente, com a edição da Lei 8.958 de 20 de dezembro de 1994.

Assim, as IFES no Brasil executam projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, por meio de parcerias com fundações de apoio, amparadas, especialmente, pelo artigo 1º da Lei 8.958/94. O artigo 2º da mesma Lei exige que as fundações de apoio estejam constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pelo Código Civil Brasileiro e por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência. Assim, apesar de as fundações de apoio serem instituições privadas, o dever de se observar os princípios constitucionais estabelecidos para a Administração Pública foi estendido a elas. (BRASIL, 1994, Art.2º).

No entanto, Dalto, Nossa e Martinez (2012), por meio de estudo da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), demonstraram que muitos dos problemas constatados na

execução dos projetos das IFES em parceria com fundações de apoio estão relacionados ao desrespeito a esses princípios. Os autores analisaram as irregularidades apontadas em acórdãos do TCU ocorridas no período de 2006 a 2010 e elaboraram um quadro de classificação de irregularidades por infrações legais, o qual aponta onze tipologias para as ocorrências em descumprimento à Lei 8.958/94. Dessas onze, seis referem-se à desobediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência.

Segundo Silva (2011, p. 5), as fundações revelam uma sensação de não pertencimento ao regime jurídico de direito público nas suas atuações. O autor relata que “em parte, esta sensação se origina em razão da tradicional separação entre os ramos do direito em dois grandes grupos, o direito público e o direito privado, cada um com lógicas próprias”. O referido autor acrescenta que essa separação encontra sinais de esgotamento e que, segundo alguns autores, “esta dicotomia já se encontraria com seus dias contados, uma vez que cada vez mais nota-se o crescimento da participação de entes privados no dia a dia prático do direito público, bem como a aplicação de regras de características eminentemente públicas no direito privado”.

Os estudos de Silva (2011, p. 197) indicam, ainda, que a “pluralidade de situações envolvendo a relação entre a fundação, como entidade sob o regime de direito privado, e a universidade federal, como ente sob o regime de direito público, revela-se instigante ao jurista que, diante de controvérsias jurídicas sobre a aplicação de tais regimes, é demandado a construir as fronteiras entre comportamentos legais e ilegais”.

Somente dez anos após a elaboração da Lei 8.958/1994, é que outras normas foram publicadas, completando e alterando as regras que orientam o relacionamento entre IFES e Fundação de Apoio (FAP), quais sejam: Leis 10.973/2004, 12.349/2010, 12.863/2013 e 13.243/2016; Decretos 5.205/2004, 5.563/2005, 7.423/2010, 7.539/2011, 7.544/2011, 8.240/2014, 8.241/2014.

Apesar desse extenso arcabouço jurídico, nem todos os aspectos que orientam a gestão pública desses instrumentos foram abordados. Nesses casos, as lacunas são orientadas pelas normais federais gerais que regem as parcerias celebradas pela administração pública.

Até 2015, essas lacunas eram orientadas, principalmente, pela Lei 8.666/93 nos casos de celebração de contratos e pelo Decreto 6.170/2007 e Portaria Interministerial 507/2011,

quando se celebrava convênios. Atualmente, as lacunas devem ser preenchidas pela Lei 13.019/2014 e o Decreto 8.726/2016.

Mas, como as próprias fundações e os servidores públicos, envolvidos nas parcerias entre IFES e FAP, veem esse arcabouço jurídico, intensamente renovado a partir de 2014, quanto à *accountability* dessas parcerias? Este questionamento constitui o problema de pesquisa deste trabalho.

O projeto a ser executado nas parcerias entre IFES e FAP exige trabalho em equipe. É importante que os membros dessa equipe executora do projeto revelem seus entendimentos sobre as normas que regem a parceria e compreendam que a execução e a *accountability* envolvem, pelo menos, duas partes: gestão administrativa/financeira; e aspectos técnicos, relacionados à execução do objeto. A existência dessas duas partes (gestão administrativa/financeira e aspectos técnicos) é percebida tacitamente durante a execução das parcerias, porém somente em 2014 a Lei 13.019/2014 determinou, expressamente, que o “Relatório de Execução do Objeto” e o “Relatório de Execução Financeira” compõem a prestação de contas das parcerias. (BRASIL, 2014, Art. 66).

Nas parcerias entre IFES e FAP, a comunicação entre os membros da equipe executora, bem como a uniformidade de entendimentos que envolvem a *accountability* dos projetos são mais complexas. Na maioria das parcerias, um ente assume a tarefa da execução do objeto, enquanto o outro ente repassa recursos, acompanha e analisa a prestação de contas. Todavia, nos projetos realizados mediante parcerias IFES e FAP, a execução envolve atores dos dois entes, uma vez que os projetos devem ser realizados com a participação de, no mínimo, dois terços de pessoas vinculadas à IFES, conforme determina o Decreto 7.423/2010. (BRASIL, 2010, Art. 6º§ 3º)

Percebe-se que a instituição federal apoiada terá servidores que integrarão a equipe executora, mas também, por força legal, terá setores e servidores que assumirão a responsabilidade de acompanhar e avaliar a execução da parceria, adotando providências para que o resultado esperado seja alcançado de forma regular e efetiva. (BRASIL, 2014, Art. 58; BRASIL, 2010, Art. 11)

Assim, a *accountability* das parcerias IFES e FAP envolve múltiplos atores: coordenadores, pesquisadores, professores, estudantes, técnicos administrativos, servidores públicos ou funcionários das fundações. As ações de todos se interligam e devem compor a *accountability* dos projetos.

Ocorre que, pelo menos desde 2008, o TCU e a Controladoria-Geral da União (CGU), órgãos encarregados da avaliação da gestão pública federal, vêm diligenciando aos Ministérios da Educação, da Ciência e Tecnologia e do Planejamento, Orçamento e Gestão e às IFES, várias determinações/recomendações relacionadas a irregularidades decorrentes da falta de *accountability* dessas parcerias.¹

A atenção a essas irregularidades aumenta em função da materialidade dos recursos federais envolvidos nas parcerias com as fundações de apoio. A título de exemplo, são citadas a seguir as transferências do governo federal para as fundações de apoio credenciadas junto à Universidade Federal de Santa Catarina, as quais, em 2014, somam mais de 195 milhões de reais.

Tabela 1: Despesas Executadas em 2014. Extraído em 20/3/2015

| Fundação de apoio (favorecido) | Despesa Executada | Valores pagos |
|--|-------------------|---------------|
| Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária | 137.710.799,76 | 66.777.188,02 |
| Fundação de Ensino e Engenharia de Santa Catarina | 25.175.278,76 | 8.777.773,02 |
| Fund. Centros de Referência em Tecnologias Inovadoras | 19.217.932,16 | 5.743.101,11 |
| Fundação de Estudos e Pesquisas Socio-econômicas | 13.752.472,31 | 5.772.692,78 |
| Total de despesas executadas em 2014 | 195.856.482,99 | 87.070.754,93 |

Fonte: Siga Brasil, Senado Federal.

Ressalta-se ainda, que não se conhece o montante total dos recursos envolvidos nesses projetos, visto que, há recursos públicos repassados diretamente para as fundações de apoio, sem registros nos sistemas contábeis do governo federal. Essa prática, antes tratada como irregular, foi relativizada pela Lei nº 13.243/2016, ao dar nova redação ao artigo 3º da Lei 8.958/1994. No entanto, a ausência de registros nos demonstrativos contábeis da União permanece irregular. A título de exemplo, citam-se dados constantes do relatório de auditoria da CGU nº 201314743, relacionados ao Programa de Melhoramento Genético da Cana de Açúcar (PMGCA), desenvolvido por uma rede de universidades federais, a Rede Interuniversitária para o Desenvolvimento do Setor Sucroenergético (RIDESA). Segundo item 1.2.1.15 desse relatório, somente no período de 01/09/2008 a 31/07/2013, foram arrecadados R\$11.568.556,38 em conta bancária mantida pela Fundação Universitária de Desenvolvimento, de Extensão e Pesquisa (Fundepes), isto é, tais recursos não foram registrados como receitas públicas.

¹ Dados do Tribunal de Contas da União: Acórdão nº 2.731/2008/Plenário; Acórdão nº 5290/2010/1ª Câmara; Acórdão nº 5.358/2011/2ª Câmara; Acórdão nº 220/2013/Plenário; Acórdão nº 3.559/2014/Plenário; Acórdão nº 528/2015/Plenário. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces> (acesso em 04/4/2015).

Não obstante o problema apontado, não se pode ignorar que muitos projetos, frutos de parcerias entre universidades públicas e fundações de apoio, geram importantes produtos que contribuem para o desenvolvimento econômico, social e ambiental do Brasil. Conforme dados do relatório da CGU nº 201314743, o projeto PMGCA, citado no parágrafo anterior, é considerado o maior programa de pesquisa em cana-de-açúcar do Brasil e faz atividades específicas para cada local de produção, tendo liberado mais de 75 variedades de cana de açúcar. Silva (2011) cita outras três contribuições nacionais: a formação da indústria do pão de queijo, que possibilitou a comercialização de pão de queijo congelado; o projeto Genolyptus, que contribuiu para a indústria de papel celulose por meio de estudos do genoma do eucalipto; e a formação do polo de telecomunicações e informática de Santa Rita do Sapucaí.

Dessa forma, faz-se necessário reconhecer as peculiaridades dessas parcerias e propor leituras de compatibilização entre a efetividade e a *accountability* dos projetos. Acredita-se que essa compatibilização deva ser construída a partir do estudo dos normativos que regem a matéria e das manifestações dos atores envolvidos na gestão desses instrumentos.

Os estudos aqui apresentados tiveram como ponto de partida o seguinte pressuposto: os atores envolvidos na gestão das parcerias entre IFES e FAP consideram inadequados os normativos federais que orientam a *accountability* dos projetos e definem os responsáveis pelas tarefas.

Assim, espera-se que essa pesquisa traga as manifestações dos atores envolvidos na gestão e no controle dos projetos das IFES e fundações de apoio relativas aos normativos federais que regem a *accountability* desses instrumentos, em especial quanto à definição da responsabilidade de cada ator envolvido.

Além disso, almeja-se, com esse trabalho, uma melhor compreensão das regras constantes do arcabouço jurídico federal sobre as relações entre IFES e FAP, bem como a coleta de subsídios para elaboração e adequações de materiais instrucionais. Com isso, pretende-se auxiliar a definição, com clareza, das tarefas e responsabilidades dos atores envolvidos, de modo que não seja necessária a presença de especialistas em gestão pública nesses instrumentos.

1.1 Objetivo

Este trabalho tem como objetivo obter as manifestações dos atores envolvidos nos projetos das IFES executados em parceria com fundações de apoio relativas aos normativos federais que regem a *accountability* destes instrumentos.

Para alcançar o objetivo proposto, foi necessário: Mapear e selecionar problemas constatados pela CGU e/ou TCU relativos à gestão dos projetos das IFES e FAP; Identificar os normativos federais que regem as parcerias celebradas, mapeando os pontos relativos às irregularidades constatadas; Extrair a manifestação dos atores envolvidos no planejamento, execução e controle dos projetos quanto a lacunas e dúvidas em relação aos normativos federais; Extrair a visão dos atores quanto à adequação dos normativos; Propor, se for o caso, adequações nos normativos que regem a gestão desses instrumentos.

1.2 Justificativa

A autora deste trabalho é servidora efetiva da CGU, Órgão que tem como missão: Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas e da qualidade do gasto.

Para cumprir sua missão, a CGU trabalha também em ações preventivas, principalmente para a multiplicação do conhecimento das normas e divulgação de boas práticas. Nesse sentido, a CGU instituiu, por meio da Portaria nº 1965, de 04 de outubro de 2010, o Programa CAPACITA, que tem o objetivo de promover a melhoria da gestão de recursos públicos por meio da oferta contínua de orientações e capacitações a Gestores Federais. O planejamento das ações no âmbito desse programa considera os assuntos que possuem criticidade e/ou materialidade na gestão pública federal, como o tema “Relações entre IFES e Fundações de Apoio”.

Sobre esse tema, a CGU publicou a Coletânea de Entendimentos - Gestão de Recursos das Instituições Federais de Ensino Superior, elaborada em conjunto com o Ministério da Educação, com 46 perguntas e respostas. (BRASIL, 2013, p. 50-69).

Embora essa cartilha traga importantes esclarecimentos à gestão das parcerias realizadas entre as IFES e fundações de apoio, ela foi publicada em 2012 e revisada em maio de 2013. Desse modo, são necessárias atualizações nesse documento, já que não contempla as

alterações acrescentadas pelas Leis 12.863/2013, 13.019/2014 e 13.243/2016 e pelos Decretos 8.240/2014, 8.241/2014, 8.244/2014 e 8.726/2016.

A extensão e complexidade do arcabouço jurídico que rege as relações entre IFES e FAP, aliada a recentes mudanças, em especial as advindas da Lei 13.019/2014, com vigência a partir de janeiro de 2016 e seu decreto de regulamentação, exigem renovação de estudos e adaptações nos materiais instrucionais que assessoram a execução desses projetos.

Acredita-se que a boa ou má gestão dos projetos realizados com as parcerias entre IFES e FAP tem grande impacto na gestão pública, em função da materialidade dos recursos envolvidos e da quantidade de irregularidades constatadas pelos órgãos de controle.

As normas por si só não fazem a gestão, pois dependem da atuação do homem. Diante disso, torna-se importante detectar se os atores envolvidos na execução e controle encontram orientações claras para a correta gestão e *accountability* desses projetos.

A demonstração de que os atores envolvidos nos projetos das IFES realizados em parceria com fundações de apoio não encontram, nos normativos, orientações adequadas para a correta gestão, pode refletir na identificação de algumas das causas dos problemas constatados pelos órgãos de controle, bem como na responsabilização ou não dos agentes.

Dessa forma, o estudo desenvolvido nesse trabalho traz informações importantes para o planejamento de ações de controle a serem executadas pela CGU, bem como, sinaliza a necessidade de atualizações e adequações nos materiais instrucionais publicados pela Instituição.

A pesquisa apresenta-se também importante no meio acadêmico, uma vez que são poucos os estudos que abordam aspectos da *accountability* dos projetos das IFES e fundações de apoio. São ainda mais escassos estudos que contemplem as manifestações dos atores envolvidos na gestão desses projetos. Além disso, as recentes mudanças nas regras geram a necessidade de pesquisas atuais.

Por último, pretende-se que este estudo dos normativos federais que regem as relações entre IFES e FAP, dentro da perspectiva dos atores envolvidos na gestão e controle das parcerias, fomente a busca conjunta de soluções para prevenção dos problemas constatados.

1.3 Estrutura do Trabalho

A escrita deste trabalho apresenta-se em duas partes construídas de forma concomitante e interlaçada.

A primeira parte visa a explicar sobre quando, como e por que as universidades iniciaram parcerias com fundações de apoio. Traz conceitos e características de fundação de apoio, *accountability* e explicações sobre finalidades das parcerias. Em seguida, são apresentados os normativos federais que regem as parcerias celebradas entre IFES e FAP. A Lei 13.019/2014 ganha destaque e proporciona reflexões sobre: a importância de se adotar instrumento jurídico apropriado para a parceria, apresentando as principais características do contrato e do convênio; a seleção da fundação de apoio; e os atores e os setores envolvidos na gestão das parcerias. Ao final dessa parte, apresenta-se pesquisa realizada para elaboração de resumo do resultado das avaliações dos órgãos de controle indicando os principais problemas constatados nessas parcerias.

A segunda parte do trabalho foi desenvolvida em seis fases sequenciais e incluem a preparação e aplicação da técnica grupo focal, a análise dos dados e aproximação com os autores e normativos estudados, conclusões e proposições,

Fase 01 - Mapeamento de problemas (Seleção das irregularidades constatadas pela CGU e/ou TCU relativas à gestão dos projetos das IFES para nortear as discussões do grupo focal).

Fase 02 – Embasamento das discussões (Identificação dos trechos das normas que regem os temas relacionados às irregularidades selecionadas como escopo das discussões; Elaboração do rol de perguntas utilizadas para provocação de discussões).

Fase 03 - Coleta da manifestação dos atores (Realização de sessões grupais de discussão com atores envolvidos nos projetos das IFES e FAP).

Fase 04 – Análise dos dados coletados, consolidação e aproximação com os autores e normativos estudados.

Fase 05 – Relatoria dos tópicos abordados pelos participantes dos grupos focais, dos textos acadêmicos, dos normativos que orientam cada assunto, alternados com os depoimentos colhidos.

Fase 06 - Conclusão e sugestão para a inserção de melhorias nos normativos federais.

2 METODOLOGIA

A pesquisa teve como base os ensinamentos de Denzin e Lincoln (2006) e Flick (2009); ela foi conduzida por meio de abordagem qualitativa, do tipo descritivo-exploratória com utilização de situações reais. Essa abordagem possibilitou analisar documentos originados de ações de controle e selecionar fatos que serviram de provocações para coleta de dados por meio da técnica grupo focal.

Como ponto de partida, com o objetivo de identificar a produção científica sobre a temática “parcerias entre IFES e fundações de apoio”, realizou-se levantamento longitudinal dos últimos dez anos, em 14 sites que publicam trabalhos acadêmicos relacionados ao tema de estudo. Além disso, pesquisou-se por meio do site de busca “Google” na seleção livros. O resultado da pesquisa encontra-se sintetizado na Tabela 2: Revisão Literária “Relações IFES e fundações de apoio”, apresentada abaixo. Em todas as buscas repetiu-se a consulta quatro vezes, utilizando-se sequencialmente as variáveis: “fundações de apoio” “8.958”; “fundação de apoio” “8.958”; “13.019” “2014”; “fundação de apoio” “federal” “ensino”. Para as buscas que não retornaram resultado, repetiu-se a consulta com a variável “fundações de apoio” (coluna “i” da tabela). Após a exclusão dos trabalhos publicados há mais de dez anos (coluna “ii” da tabela), realizou-se a leitura de trechos das publicações que continham as variáveis buscadas, de modo a identificar conteúdos relacionados ao estudo (coluna “iii” da tabela).

Tabela 2: Revisão Literária “Relações IFES e FAP”

| Sites Pesquisados | Data | Resultados | | |
|--|------------|------------|----|-----|
| | | i | ii | iii |
| http://www.spell.org.br | 17/05/2016 | 2 | 2 | 2 |
| http://www.periodicos.capes.gov.br | 19/05/2016 | 17 | 15 | 0 |
| http://bancodeteses.capes.gov.br (77 resultados com as variáveis “13.019” e 2014, todos escritos em 2011 ou 2012, logo não se referiam à Lei 13.019/2014.) | 16/05/2016 | 79 | 79 | 2 |
| www.scielo.org | 19/05/2016 | 7 | 4 | 0 |
| http://bdtd.ibict.br/vufind/ (inclui pesquisa aos sites da USP, UNICAMP, UFRGS, UNESP, UFSC, UNB, UFMG, UFPE, UFC, PUC_RIO, FGV, UFSM, UFRN, UFSCAR, UFV, PUC_RS, UERJ, UFPR, UFU, UFBA, UFPB, FIOCRUZ, UEL, UFLA, UFG, UFG, ITA, UFPA, UNISINOS, UFS, Mackenzie) | 19/05/2016 | 6 | 5 | 2 |
| http://www.coppead.ufrj.br | 18/05/2016 | 0 | 0 | 0 |
| http://www.rausp.usp.br | 18/05/2016 | 0 | 0 | 0 |
| http://www.anpad.org.br | 19/05/2016 | 1 | 1 | 0 |
| http://bibliotecadigital.fgv.br | 18/05/2016 | 2 | 2 | 0 |
| http://www.lume.ufrgs.br/ teses e dissertações | 20/05/2016 | 20 | 13 | 1 |
| http://www.revistaoes.ufba.br/ | 18/05/2016 | 2 | 1 | 0 |

Tabela 2: Revisão Literária “Relações IFES e FAP”

| Sites Pesquisados | Data | (conclusão) | | |
|--|------------|-------------|----|-----|
| | | Resultados | | |
| | | i | ii | iii |
| http://proifes.org.br/pesquisa-inteligente (filtro: procurar conteúdo em artigos) | 19/05/2016 | 0 | 0 | 0 |
| www.andifes.org.br | 18/05/2016 | 0 | 0 | 0 |
| https://www.google.com.br link Livros | 18/05/2016 | 27 | 9 | 3 |

Legenda:
i - Resultado inicial da pesquisa;
ii - Resultado após a exclusão dos trabalhos anteriores a 2006;
iii – Resultado após a leitura dos trechos que contém as variáveis utilizadas

Fonte: elaborada pela autora, 2016.

Seguindo as orientações de Alves (1992), os estudos iniciais permitiram identificar as questões mais relevantes e selecionar outros estudos necessários à contextualização do problema da pesquisa e à definição de conceitos relacionados ao tema. Também foi possível identificar outras fontes de conhecimento por meio das referências apresentadas nos trabalhos selecionados durante a revisão literária e ainda das apresentadas pelos professores nas aulas e nos materiais do mestrado. Dessa forma, acredita-se que este trabalho cobre suficientemente a literatura existente sobre o tema estudado.

Para coleta de dados utilizaram-se as técnicas pesquisa documental e grupo focal.

A utilização da técnica pesquisa documental, bem como a construção do corpus (seleção dos documentos a serem analisados) fundamentaram-se nos ensinamentos de Flick (2009). Os documentos pesquisados e analisados neste trabalho foram produzidos por representantes de órgãos da administração pública. São materiais que se encontram à disposição de qualquer cidadão, assim, seguindo a classificação apresentada pelo autor, trata-se de documentos públicos e oficiais.

A técnica grupo focal foi utilizada para coletar a manifestação de grupos pré-selecionados. Para Kitzinger e Barbour (1999) a técnica grupo focal consiste em discussões em grupo que exploram um conjunto específico de questões. Para os autores, os grupos focais estão na categoria mais ampla de entrevistas em grupo com o uso explícito de interação dos membros para gerar dados. Assim, os pesquisadores incentivam os participantes do grupo focal a discussões entre eles.

O grupo é focal na medida em que envolve algum tipo de atividade coletiva, comum a todos os participantes. Porém, na técnica grupo focal, para se obter dados a partir de

discussões entre os membros, é essencial que os participantes tenham experiências e pontos de vista diferenciados.

Assim, a técnica Grupo Focal permite não só examinar as diferentes percepções das pessoas, de forma mais livre, mas também explorar como os fatos são articulados, censurados, confrontados, fomentando o confronto das informações entre os atores e promovendo alterações nas manifestações apresentadas durante as sessões, por meio da interação grupal. (KITZINGER e BARBOUR, 1999).

A utilização da técnica grupo focal, nesse trabalho, mostrou-se relevante, uma vez que a *accountability* das parcerias IFES e FAP envolve múltiplos atores, vinculados a, pelo menos, duas instituições: coordenadores, pesquisadores, professores, estudantes, técnicos administrativos, servidores públicos e funcionários das fundações. Além disso, cada ator possui tarefas específicas que devem se comunicar, pois juntas compõem a *accountability* dos projetos. Ocorre que esses atores nem sempre conhecem as regras que orientam as ações de todo o grupo e não se comportam como equipe. Nesses casos, cada um exerce seu papel sem interação com toda a equipe e ao ser questionado sobre uma irregularidade, tende-se a apontar, como causa, falhas na atuação do outro. Assim, o critério da diferenciação, requisito obrigatório no grupo focal, está representado pelos papéis que cada ator representa na *accountability* do projeto.

Neste trabalho, pode-se visualizar a participação de quatro segmentos: técnico administrativo (servidor de IFES), coordenador do projeto, gestor público (servidor da IFES) e representante da fundação. A fim de estimular diálogos mais livres, sinceros e efetivos, e ainda, minimizar a relação com o controle repressivo, optou-se por não incluir segmento dos auditores do TCU ou CGU.

Seguindo orientações de Morgan (1988), desenvolveram-se, dois grupos focais em IFES localizadas em dois estados brasileiros distintos, obtendo manifestações de participantes que não se conhecem e vivenciam a problemática estudada em condições e ambientes diferentes. Consolidaram-se os dados coletados por tópicos abordados e também de forma global.

Foram realizadas duas sessões para cada Grupo Focal, de modo a trabalhar as irregularidades selecionadas de forma gradativa, quanto à complexidade. Ambas as reuniões foram gravadas em vídeo e conduzidas considerando as estratégias apresentadas por Silva Júnior, Silva e Mesquita (2014).

Cada sessão teve duração de duas horas e contou com a participação de um apontador e da pesquisadora que atuou como moderadora.

O principal papel, nesse momento, é o do moderador, que tem o desafio de conduzir o grupo de forma que seja possível extrair dele os dados, as informações e as opiniões a respeito dos temas centrais e periféricos de pesquisa. Outro papel importante na condução do grupo é o do apontador, ou seja, da pessoa que faz todas as anotações das informações extraídas do grupo, inclusas as manifestações verbais e não verbais. As principais atribuições do apontador são: anotar dados gerais, anotar manifestações e transcrever as anotações. (SILVA JÚNIOR, SILVA e MESQUITA, 2014, p. 147).

A mobilização dos atores para a participação no grupo focal teve como estratégia principal o oferecimento de oficina sobre a aplicabilidade da Lei 13.019/2014 nas parcerias entre IFES e FAP, a potenciais participantes do grupo focal.

Esta oficina está inserida na meta estabelecida pela CGU, no âmbito do programa CAPACITA, o qual prevê realização de capacitações, em temas variados, para agentes que atuam na gestão pública federal, como medida preventiva para a boa gestão. O interesse pela oficina sobre a Lei 13.019/2014 se deve ao fato de que, apesar de ter sido publicada em 2014, esse instrumento legal passou a vigorar em janeiro de 2016, assim como se trata de uma norma que demanda espaço de estudos para que seja compreendida e aplicada, haja vista a complexidade de sua temática.

A oficina, apesar de realizada pela pesquisadora em conjunto com outros servidores da CGU, ocorreu de modo independente do grupo focal e teve por objetivo identificar os principais aspectos da Lei 13.019/2014 aplicáveis à gestão dos projetos das IFES executados em parceria com Fundações de Apoio, bem como as consequências do seu descumprimento. Foi desenvolvida mediante palestras e atividades em grupo e teve, como público alvo, professores, técnicos administrativos das IFES e funcionários das FAP. Durante a oficina, considerando os dados das fichas de inscrições, alguns participantes da oficina foram convidados para a discussão objeto da coleta de dados da pesquisa, de modo a formar o grupo focal.

A estratégia utilizada foi essencial, pois proporcionou aos participantes do grupo focal estudar as normas federais que regem as relações entre IFES e FAP. Esse aspecto qualificou o grupo para uma participação mais efetiva, o que restou evidente no momento em que apresentaram suas sugestões de adequações nos normativos federais.

As reuniões do grupo focal ocorreram em ambiente específico ao mesmo tempo em que as atividades em grupo da oficina foram desenvolvidas.

Com a utilização das técnicas pesquisa documental e grupo focal, buscaram-se responder às seguintes subquestões de pesquisa: Quais irregularidades relativas à gestão dos projetos das IFES executados em parceria com FAP com fundamento na Lei 8.958/1994, foram objetos de recomendações/determinações da CGU e/ou do TCU, nos últimos dez anos? Quais normas federais orientam a *accountability* desses projetos? Quais recomendações/determinações estão compatíveis com as inovações ocorridas nas normas federais? Qual a opinião dos participantes do grupo focal sobre cada uma das situações apresentadas (irregularidades selecionadas)? Qual a opinião dos participantes sobre as orientações normativas relativas às irregularidades relatadas? Qual a opinião dos participantes do grupo focal sobre a adequação dos normativos federais, em especial quanto à *accountability* das parcerias? Quais as sugestões dos participantes do grupo focal para adequar as normas federais que regem esses projetos?

Os dados coletados foram tratados por meio da estratégia “análise indutiva de conteúdo”, seguindo as orientações de Silva Júnior, Silva e Mesquita (2014), quanto às etapas necessárias para buscar a interpretação dos dados.

Dessa forma, o processo de análise consistiu em sete passos: leitura exaustiva dos trechos dos relatórios de auditoria do TCU e da CGU; indexação indutiva dos dados (ordenação e categorização dos dados); leitura exaustiva dos normativos federais que regem a gestão dos projetos; análise detalhada das constatações (irregularidades) que serviram de estímulo às discussões no grupo focal; leitura exaustiva dos registros coletados nos grupos focais; indexação indutiva dos dados (ordenação e categorização dos dados, agrupadas por tópicos); interpretação dos dados e aproximação com normativos e autores que subsidiam o referencial teórico do estudo.

Ao final, com base nos estudos e na pesquisa empírica, apresentam-se sugestões para melhoria nos normativos federais que regem a gestão desses instrumentos.

3 O CONTEXTO DAS PARCERIAS IFES E FAP

A primeira universidade do Brasil foi criada em 1920 – Universidade do Rio de Janeiro, e em 1934 surgiu a Universidade de São Paulo. No entanto, a política de ciência no Brasil iniciou-se somente no início dos anos 50. (OENING, 2006).

Nessa época, por meio da institucionalização e da intervenção direta do Estado, iniciou-se o processo de industrialização da política científica e tecnológica do país, principalmente com a criação de entes de coordenação, orientação e fomento da produção científica. (OENING, 2006).

Oening (2006) sintetiza marcos relevantes da construção desse processo, em ordem cronológica², apontando a criação: do Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) e da Campanha Nacional de Aperfeiçoamento do Ensino Superior, atual Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) - 1951; da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) - 1967; do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) - 1985; e do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT) - 1996.

O Ministério de Ciência e da Tecnologia assumiu a tarefa de racionalizar as ações e articular o conjunto de instituições voltadas ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia. Nesse sentido, já no primeiro ano de sua criação realizou a Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia, promovendo “reuniões regionais em diversas cidades do país, com representantes da comunidade científica e acadêmica, do empresariado nacional e de órgãos, federais, estaduais e municipais, vinculados ao sistema de ciência e tecnologia” (OENING, 2006, p. 130).

Em 1988, por força do artigo 218 da Constituição Federal, o Estado ganha a competência constitucional de promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas. A Carta Magna também faculta aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

² A síntese completa elaborada por Karla Simoni Oening - Quadro 15: Marcos importantes da Construção do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia - encontra-se na página 123 de sua dissertação “O processo de adaptação estratégica da Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica do Estado de Santa Catarina – Fapesc.” Disponível em <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/88359>.

Para Oening (2006, p. 134), essa faculdade, definida pela Constituição Federal/1988, de os Estados vincularem suas receitas à pesquisa científica e tecnologia, “promoveu um movimento de caráter nacional pela criação de fundações de apoio à pesquisa”. A autora referiu-se às fundações de apoio no âmbito regional, isto é, as fundações de apoio que apoiam projetos de pesquisa, ensino, extensão das universidades e centros de pesquisa pertencentes aos respectivos Estados, como a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb) ou a Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica do Estado de Santa Catarina (Fapesc).

Ressalta-se que o escopo dessa dissertação se refere a outras fundações de apoio, aquelas também criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino, extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, porém reconhecidas pelo Ministério da Educação e pelo Ministério da Ciência e Tecnologia como fundações de apoio às IFES, nos moldes estabelecidos pela Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994.

No entanto, há que se considerar a influência mútua entre as fundações de apoio regionais e as fundações de apoio às IFES. Afinal, ambas realizam atividades similares e, em muitos casos, contam com atuação, direta ou indiretamente, dos mesmos agentes públicos das Universidades Federais. Podem ser citadas, como exemplos, a Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco (Facepe), a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (Fapeam), Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig), além da Fapesb e da Fapesc, visto que possuem em suas diretorias professores de Universidades Federais em seus respectivos Estados.³

Em consulta ao sítio do Ministério da Educação, pode-se obter a relação de 179 entidades, que se credenciaram como fundações de apoio às IFES, cujas solicitações de credenciamento ocorreram até 2007.⁴ Os dados registrados no sítio da Receita Federal indicam a abertura de mais 164 filiais a essas matrizes. A tabela a seguir demonstra um forte incremento na quantidade de fundações de apoio às IFES nos períodos subsequentes à constituição federal de 1988.

³ Dados obtidos em consultas aos sites das respectivas fundações de apoio: <<http://www.fapepe.pe.gov.br>>; <<http://www.fapeam.am.gov.br>>; <<http://www.fapemig.mg.gov.br>>; <<http://www.fapesc.sc.gov.br>>; <<http://www.fapesb.ba.gov.br>>; (Acesso em 27 de junho de 2016).

⁴ Dados obtidos em 18/06/2016 no endereço <<http://portal.mec.gov.br/fundacoes-de-apoio>>, referem-se aos credenciamentos realizados de 1995 a 2007, com certificação até 2010. Os dados atualizados, isto é, das fundações atualmente credenciadas, cujos certificados encontram-se vigentes, não estão disponíveis no site. Por meio de solicitação de informação no e-sic solicitou-se os dados atualizados, evocando a Lei de Acesso à Informação. No entanto, o MEC forneceu informações incompletas e inconsistentes. A situação foi denunciada à CGU.

Tabela 3: Quantidade de Fundações de Apoio às IFES

| Matriz | Filiais | Período de Abertura da Fundação |
|----------------|---------|---------------------------------|
| 63 | 37 | 1966 a 1988 |
| 116 | 90 | 1989 a 2007 |
| sem informação | 67 | 2008 a 2015 |

Fonte: elaborada pela autora/2016

Em 2015, o §6º do artigo 218 da Constituição Federal inserido pela Emenda Constitucional nº 85, passa a fomentar, expressamente, as parcerias entre as Universidades Públicas e as instituições privadas. Esse dispositivo determina que na promoção e incentivo ao desenvolvimento científico, à pesquisa e à capacitação tecnológicas, o Estado estimulará a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados.

Assim, tornou-se mais aflorada a ideia de parcerias visando ao desenvolvimento científico e tecnológico do país. É certo que essas parcerias contam com a atuação principal das IFES, instituições com funções precípua de produção do conhecimento, com fluxo contínuo de ações de ensino, de pesquisa e de extensão, inserido em seus processos regulares de gestão.

Por integrarem a administração pública, de regra, as IFES realizam suas atividades estratégicas e operacionais, mediante execução do orçamento público, o qual é planejado anualmente considerando suas funções ordinárias e rotineiras. Logo, qualquer ação de ensino, de pesquisa ou de extensão, deve estar contemplada no orçamento público.

Mas, muitas ações de desenvolvimento científico e tecnológico, que buscam a atuação das IFES, nascem no decorrer do ano, de demandas pontuais, com data predeterminada para início e fim.

Dessa forma, as IFES devem trabalhar com dois fluxos de ações de ensino, de pesquisa e de extensão. Um deles é contínuo, já integrado ou absorvido por seus processos regulares de gestão. O outro é descontínuo, o qual não se integra aos seus processos regulares de gestão, pois demandam ações específicas, com data predeterminada para acabar. As ações contínuas são executadas com recursos contemplados no orçamento anual de cada IFES e contam com estrutura física e de recursos humanos permanentes. O crescimento dessa estrutura permanente ocorre pelos processos normais de planejamento aplicáveis à Administração

Pública em geral, como a alocação de recursos orçamentários para um investimento, a criação de cargos por meio de lei e a autorização de concurso pelos ministérios competentes.⁵

No entanto, a estrutura permanente das IFES não suporta a execução de ações específicas que demandam serviços descontínuos. Essas ações possuem fontes de financiamento externas ao orçamento das IFES e, muitas vezes, originadas da própria execução do projeto. Considerando a transitoriedade dessas ações específicas, não seria certo realizar concurso público para admitir técnicos, docentes e pesquisadores, porque uma vez terminada a execução do projeto, esse pessoal novo admitido ficaria ocioso, causando um peso desnecessário à máquina pública.

Assim, por meio de parcerias com fundações de apoio, buscava-se o alcance de dois objetivos: remunerar o pessoal que atua nos projetos e imprimir um padrão de agilidade e presteza nas contratações de serviços e insumos para a execução dessas ações específicas.⁶

Espera-se encontrar, nas fundações de apoio, agilidade e presteza na logística de execução dos projetos, pois não estão obrigadas a licitar e contratar nos moldes aplicáveis à Administração Pública, estabelecidos, principalmente, pela Lei 8.666/93. Em consonância com a Lei 8.958/94, ao gerenciar a aplicação de recursos públicos, as fundações deveriam seguir regulamentos específicos, menos burocráticos, porém sem desrespeitar os princípios aplicáveis à administração pública previstos no artigo 37 da Constituição Federal. No entanto, somente em maio de 2014, o governo federal regulamentou as aquisições de bens e a contratação de obras e serviços pelas fundações de apoio por meio do Decreto 8.241/2014.

Há ainda, outra necessidade do poder público que motiva as IFES a celebrar parcerias com as fundações de apoio: a viabilidade de interação com instituições privadas, seja para que estas disponibilizem recursos para execução de projetos que atendem ao interesse público com pontos convergentes em comum, seja para viabilizar maior geração de resultados tecnológicos e de inovação, atendendo à atuação das IFES como instituições empreendedoras.

Atualmente, as universidades federais brasileiras, por força da Lei 10.973/2004, possuem núcleos de inovação tecnológica que assumem funções específicas nos projetos

⁵ Dados do relatório elaborado por procuradores da Advocacia-Geral da União, membros do grupo de trabalho constituído pela Portaria CGPAE nº 03, de 03 de novembro de 2011, em atendimento à solicitação formulada pelo Fórum de Procuradores Chefes das IFES, com a finalidade de promover estudos sobre temas polêmicos que envolvam o relacionamento entre as IFES e suas fundações de apoio. PROCESSO Nº 00407 001310 2014-82.

⁶ Dados do Tribunal de Contas da União: Acórdão nº 2.731/2008/Plenário; Acórdão nº 5290/2010/1ª Câmara; Acórdão nº 5.358/2011/2ª Câmara; Acórdão nº 220/2013/Plenário; Acórdão nº 3.559/2014/Plenário; Acórdão nº 528/2015/Plenário. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces> (acesso em 04/4/2015).

inseridos em ambientes produtivos. Tais núcleos dispõem, inclusive, da competência de promover e acompanhar o relacionamento da Universidade com empresas. No entanto, a mesma Lei coloca as fundações de apoio como organizações intermediadoras, estabelecendo regras para parcerias multipartites.

Assim, as fundações de apoio atuam como organizações de intermediação, captando recursos para a execução de projetos desenvolvidos pelas IFES, bem como, fomentando a inserção de novos produtos no mercado brasileiro.

Segundo Silva (2011, p. 67), as organizações de intermediação seriam “entidades que se especializam em interpretar as necessidades e demandas das empresas que podem se tornar oportunidades tecnológicas para as universidades”.

Os estudos de Silva (2011) baseiam-se nos autores Jacques Schwartzman, Nelson Amaral, Ivan Almeida e Paulo Roberto Corbucci e revelam que as Fundações de Apoio às universidades federais existem desde a década de 70. Relata-se que, à época, visavam à obtenção de maior autonomia administrativa, especialmente no gerenciamento de atividades de pesquisa. Mais tarde, nos anos 90, as instituições de ensino superior passaram a pactuar com fundações de apoio, para a realização de cursos de especialização, consultoria, assessoria, prestação de serviços laboratoriais, dentre outras atividades, como forma de captação de novas receitas próprias.

Em relação a experiências internacionais sobre essa interação entre Universidades e Empresas, Silva (2011) relata que as universidades da Europa e dos Estados Unidos, assumem também esse papel, de instituição empreendedora, porém por meio de modelos próprios e com escolhas diferentes para atuar como agente produtor de tecnologia:

Nos Estados Unidos, foram arranjos que se corporificaram nos chamados escritórios de transferência de tecnologia (technology transfer office) e na formação de empresas nascentes (start-up e spin-off companies) segundo um sistema de financiamento via mercado de capitais (venture capital).

Na Europa Ocidental, em particular na França, ao contrário dos Estados Unidos, a escolha foi de manter a estrutura centralizada de Institutos Nacionais de pesquisa, utilizando-se de mecanismos de aproximação com o setor privado, como o intercâmbio de pesquisadores e executivos, a prestação de serviços por parte da universidade e centros de pesquisa, a transferência de tecnologia, inclusive direitos de propriedade intelectual da universidade, todos eles coordenados pelos grandes institutos de pesquisa nacionais. (SILVA, 2011, p. 77)

Independentemente dos motivos geradores da parceria entre IFES e fundações de apoio, no Brasil, o instrumento celebrado deverá basear-se na Lei 8.958/94, a qual determina que o objeto pactuado caracteriza-se pelo apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação.

É importante considerar que as fundações de apoio também atuam em projetos que possuem caráter pessoal, os quais são elaborados por professores das Universidades Federais, que recebem os recursos diretamente em conta bancária particular. Conforme explica Silva (2011), as Agências de Fomento e os Ministérios propõem esses projetos buscando soluções que podem ser desenvolvidas por professores universitários.

Nestes Programas, os professores com projetos vencedores recebem recursos na sua conta particular, podendo alcançar cifras consideráveis acima dos quinhentos mil reais, como o Projeto Milênio elaborado pelo Professor Aquilino na Universidade Federal do Rio de Janeiro, que recebeu três milhões de reais.

Aqui, os gastos e a prestação de contas são realizados pelo Professor, que se quiser poderá contar com o auxílio da Fundação, sendo-lhe cobrada uma taxa de administração de 17% sobre o valor do projeto. (SILVA, 2011, p.189)

Estes casos não fazem parte do escopo deste trabalho, pois a relação se dá entre o professor e o ente repassador dos recursos, ficando a participação da fundação de apoio a critério do professor beneficiário.

Reforça-se, então, que o escopo dessa dissertação se refere aos projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, executados por meio de parcerias entre Universidades Federais e fundações de apoio, amparadas, especialmente, pelo artigo 1º da Lei nº 8.958/1994.

Então, essas parcerias envolvem, de um lado a instituição pública, regida inteiramente pelo direito público, e de outro, a fundação de apoio, a qual, conforme artigo 1º da Lei 8.958/1994, foi instituída para dar apoio a projetos específicos de interesse da gestão pública apoiada. Apesar de estar constituída na forma de instituição de direito privado, sem fins lucrativos, regida pelo Código Civil Brasileiro, a fundação de apoio possui em seu estatuto dever de observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência.

Além disso, uma vez que esses projetos são executados com envolvimento de recursos públicos tem-se também o dever de prestar contas em vista do que consta no artigo 70 da Constituição Federal. Nas últimas décadas, essa exigência de se prestar contas tem sido tratada por meio do termo *accountability*.

4 **ACCOUNTABILITY NO ARCABOUÇO JURÍDICO DAS PARCERIAS IFES E FAP**

A palavra *accountability* tem origem inglesa e segundo Pinho e Sacramento (2009), no Brasil, o seu conceito encontra-se em construção, principalmente quando se pensa em cultura de *accountability*. Os autores explicam o termo com a seguinte síntese:

Accountability encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva. (Pinho & Sacramento, 2009, p. 1348)

Os estudos de Pinho e Sacramento (2009, p. 1364) revelam que o processo da *accountability* pode ser visualizado de forma bidimensional: momentos denominados de *answerability* e de *enforcement*. *Answerability* refere-se ao dever de informar, explicar e responder pelos atos de gestão. *Enforcement* diz respeito à capacidade de aplicar sanções aos que descumprem os deveres públicos. Assim, os autores constatam que o significado de *accountability* “envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo”.

A primeira norma brasileira a expressar o que se deve entender por *accountability* foi a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016 da Controladoria-Geral da União e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Essa norma impõe ao Poder Executivo Federal o dever de adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos, e à governança e considera *accountability* como:

I - *accountability*: conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram que evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e o desempenho das organizações; (BRASIL, 2016, Art. 2º)

Pode-se dizer que um dos alicerces da construção do dever de *accountability* na gestão pública está no artigo 70 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*.

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, 1988, Art. 70)

Apesar da clareza de redação desse artigo, durante muitos anos, os órgãos de controle sentiam que a ausência de prestação de contas não era vista como irregularidade. Entendia-se que era preciso constatar atos de gestão que evidenciassem desrespeito a outros deveres

públicos. Com isso, surgiu, o Enunciado de Decisão TCU nº 176/2000 fortalecendo o dever de prestar contas, *in verbis*.

Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova. Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexos entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado.

Restava ainda, dar o cunho repressivo ao dever de prestar contas. Assim, o Tribunal de Contas da União, em seu Acórdão nº 1.928/2005 da segunda câmara, esclarece expressamente que “a omissão no dever de prestar contas viola princípio fundamental da República, constitui ato de improbidade administrativa e crime de responsabilidade e faz nascer à presunção de desvio dos recursos”.

Percebe-se, então, o processo da *accountability* sendo construído, na forma bidimensional citada por Pinho e Sacramento (2009): o dever de responder pelos atos de gestão e as sanções para o seu descumprimento.

Importante observar que o reconhecimento da *accountability* na administração pública não gera, por si só, a sua realização. É preciso normatizar procedimentos e formas de se cumprir a *accountability* no contexto de cada gestão.

Além disso, na administração pública o executar deve também ser formalizado, isto é, há a obrigatoriedade de se normatizar, previamente, procedimentos que garantam a correta e boa gestão. Não basta determinar que o gestor público respeite princípios como os da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade e da probidade administrativa. É necessário que se formalize como se deve proceder de modo a respeitá-los.

Assim, no caso dos projetos das IFES executados em parceria com fundações de apoio, têm-se Leis, Decretos, Portarias e outros normativos que regem seus procedimentos de execução e de *accountability*.

Este trabalho visa estudar os normativos federais que regem esses instrumentos e detectar se, na visão dos agentes executores desses projetos, existem pontos obscuros ou inadequados que dificultam a realização de sua *accountability*.

4.1 Regras Federais

O principal instrumento jurídico relativo ao relacionamento entre as IFES e as Fundações de Apoio é a Lei nº 8.958/1994. Durante 16 anos essa Lei vigeu sem nenhuma alteração. Somente em 2010, depois de reiteradas recomendações/determinações formuladas pelo TCU, especialmente às constantes do Acórdão 2731/2008-TCU-Plenário, as quais indicavam a necessidade de se adequar a Lei 8.958/1994, é que surgiu a primeira alteração, com a publicação da medida provisória nº 495, de 19 de julho de 2010, convertida em, 15 de dezembro de 2010, na Lei nº 12.349. Depois, foi publicada Lei nº 12.863, de 24 de setembro de 2013, com novas alterações. Recentemente, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, também trouxe mudanças à Lei 8.958/1994.

Somente dez anos após a publicação da Lei 8.958/1994 foi publicado o primeiro decreto de regulamentação, Decreto nº 5.205, de 14 de setembro de 2004. Em 2010, o Decreto nº 7.423 de 31 de dezembro de 2010, revogou o decreto anterior e, desde então, é o normativo que regulamenta a Lei 8.958/1994, o qual sofreu duas alterações por meio dos Decretos 7.544/2011 e 8.240/2014.

O Decreto nº 8.240, de 21 de maio de 2014 foi publicado com a finalidade de regulamentar, especialmente, projetos que envolvem outros entes, além das IFES e fundações de apoio, parcerias fundamentadas no Art. 1ºB da Lei 8.958/1994⁷.

Para as parcerias que objetivam geração de produtos e processos inovadores, deve-se também observar as disposições constantes da Lei 10.973/2004, com alterações incluídas pelas Leis 12.349/2010 e 13.243/2016, regulamentada pelo Decreto 5.563/2005, com alterações incluídas pelo Decreto 7.539/2011. Essa Lei, apelidada de Lei das Inovações, trata, especialmente, das relações entre IFES e entidades do setor privado.

Em todos os casos, as aquisições de bens e contratações de obras e serviços realizadas pelas fundações de apoio seguem as determinações do Decreto 8.241/2014.

De forma subsidiária, as parcerias celebradas entre IFES e fundação de apoio, devem atender, também, aos dispositivos constantes da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, regulamentada pelo Decreto 8.726 de 27 de abril de 2016, a qual estabelece o regime jurídico

⁷ Art. 1º-B. As organizações sociais e entidades privadas poderão realizar convênios e contratos, por prazo determinado, com as fundações de apoio, com a finalidade de dar apoio às IFES e às demais ICTs, inclusive na gestão administrativa e financeira dos projetos mencionados no caput do art. 1º, com a anuência expressa das instituições apoiadas. (Lei 8.958, de 1994 com redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)

das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. O capítulo a seguir trata do impacto dessa Lei na relação entre IFES e FAP.

O resumo das normas, suas finalidades e suas atualizações pode ser visualizado no quadro “Normas Federais sobre as relações IFES e FAP”.

Quadro 1: Normas Federais sobre as Relações IFES e FAP

| Norma | Finalidade | Alterações (até mai/2017) |
|-----------------------|--|--|
| LEI nº 8.958/1994 | Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. | Lei 12.349/2010, Lei 12.863/2013 e Lei 13.243/2016 |
| DECRETO nº 7.423/2010 | Regulamenta a Lei nº 8.958/1994 e revoga o Decreto nº 5.205/2004 | Dec. 8.240/2014 e Dec. 7.544/2011 |
| DECRETO nº 8.240/2014 | Regulamenta os convênios e os critérios de habilitação de empresas referidos no Art. 1º-B da Lei no 8.958/1994 (convênios ECTI Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação). | |
| DECRETO nº 8.241/2014 | Regulamenta o Art. 3º da Lei no 8.958/1994, para dispor sobre a aquisição de bens e a contratação de obras e serviços pelas fundações de apoio. | |
| LEI nº 10.973/2004 | Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. | Lei 12.349/2010 e Lei 13.243/2016 |
| DECRETO Nº 5.563/2005 | Regulamenta a Lei nº 10.973/2004. | Dec. 7.539/2011 |
| LEI Nº 13.019/2014 | Estabelece o regime jurídico das parcerias realizadas entre administração pública e as organizações da sociedade civil mediante termo de colaboração ou termo de fomento ou acordos de cooperação e altera as Leis nº 8.429/1992, e 9.790/1999 | Lei 13.204/2015 |
| DECRETO Nº 8.726/2016 | Regulamenta a Lei nº 13.019/2014 | |

Fonte: elaborada pela autora, 2017.

Diante do que foi descrito, observa-se que é complexo ter o conhecimento das regras estabelecidas para a celebração e execução das parcerias entre IFES e fundações de apoio.

4.1.1 Aplicabilidade da Lei 13.019/2014 nas parcerias celebradas entre IFES e FAP

Em 2014, foi publicada a Lei 13.019/2014, com vigência a partir de 23 de janeiro de 2016, a qual estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros entre a administração pública e as organizações da

sociedade civil, em regime de mútua cooperação para a consecução de finalidades de interesse público. Recentemente, em abril de 2016, foi publicada a sua regulamentação por meio do Decreto 8.726/2016.

Para melhor compreender quais parcerias são regidas por essa lei é necessário debruçar-se sobre o conceito de “organização da sociedade civil”.

O termo “organização da sociedade civil” (OSC) é definido pela própria Lei 13.019, como:

I - organização da sociedade civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei no 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho sócia;

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos. (BRASIL, 2014, Art. 2º).

É importante observar que o conceito de organizações civis proposto pela Lei 13.019 é bem abrangente e tem proximidade com outros termos, o que pode gerar confusão. Assim, não deve ser confundido com a definição de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), definido pela Lei nº 9.790/1999, nem Organização Social, descrito na Lei nº 9.637/1990. Pela Lei 13.019, todas são Organização da Sociedade Civil (ROCHA, 2014).

De forma expressa, Di Pietro (2015) afirma que a Lei 13.019 abrange as entidades beneficentes, as declaradas de utilidade pública, as de fins filantrópicos, as organizações da sociedade civil de interesse público, as fundações de apoio, os serviços sociais autônomos e outras semelhantes, que se incluam no conceito legal de organização da sociedade civil.⁸

Entendimento similar pode ser visualizado na apresentação publicada pela Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo, na qual esclarece que o conceito de organização da

⁸,Texto publicado na Revista Consultor Jurídico em 31 de dezembro de 2015 disponível em [http://www.conjur.com.br/2015-dez-31/retrospectiva-2015-ano-trouxe-inovacao-direito-administrativo] de autoria de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, professora, advogada e doutrinadora de direito administrativo

sociedade civil abrange: associações; fundações privadas, incluindo fundações de apoio de universidades públicas; serviços sociais autônomos; e Oscip.⁹

O entendimento de que as fundações de apoio integram o conceito de organizações da sociedade civil pode também ser visto no documento “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil” elaborado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, no qual a lei 8.958/1994 (lei específica que trata das fundações de apoio) é citada na linha do tempo sobre as relações entre o estado e as organizações da sociedade civil.¹⁰

O mesmo entendimento também pode ser notado no relatório da consulta pública sobre o decreto de regulamentação da Lei nº 13.019/2014 realizada pela Secretaria-Geral da Presidência da República, em outubro de 2014, o qual aborda a sugestão de que o Decreto explicita o tratamento diferenciado que deve ser dado às bolsas previstas na Lei 8.958/1994. Ora, não haveria necessidade dessa regulamentação se as fundações de apoio não se classificassem como organizações da sociedade civil.¹¹

Conclui-se, então, que as parcerias celebradas entre IFES e fundações de apoio inserem-se nos acordos regidos pela Lei 13.019/2014.

No entanto, em função das peculiaridades dessas parcerias, as regras são ditadas prioritariamente por seu arcabouço jurídico específico, sem, contudo, descuidar das regras gerais estabelecidas pela Lei 13.019.

Conforme abordado no capítulo anterior, o arcabouço jurídico específico que rege as relações entre IFES e fundações de apoio é extenso, no entanto, nem todos os aspectos que orientam a gestão desses instrumentos foram contemplados. Nesses casos, as lacunas são orientadas pelas normas federais gerais que regem as parcerias celebradas pela administração pública.

Até 2015, essas lacunas eram orientadas, principalmente, pela Lei 8.666/93 quando se tratava de contratos e pelo Decreto 6.170/2007 (com várias alterações, sendo a última incluída pelo Decreto 8.244/2014) regulamentado pela Portaria Interministerial 507/2011, nos casos de celebração de convênios.

⁹ Apresentação disponível em [<http://pge.es.gov.br/Repositorio/ArquivosNoticias/1/ad6076bf-4.pptx5>]

¹⁰ Documento “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil” elaborado pela Secretaria-Geral da Presidência – disponível na página 211 no endereço eletrônico [http://www.participa.br/articles/public/0016/8824/04.12.15_MROSC_ArquivoCompleto_Capa_Miolo.pdf]

¹¹ Documento disponível em [www.participa.br/articles/public/0008/3550/Consulta_15dezembro.pdf]

A partir de janeiro de 2016, as regras gerais para celebração e execução das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (aqui incluídas as fundações de apoio) passam a ser ditadas pela Lei 13.019/2014. Reforçando esse entendimento, o artigo 84 da Lei 13.019 dispõe que a essas parcerias não se aplica o disposto na Lei nº 8.666/93 e o artigo 84-A determina que somente serão celebrados convênios nas parcerias entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas ou nas parcerias celebradas com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos com objetivo de participar de forma complementar do Sistema Único de Saúde.

Ressalta-se que, em respeito ao princípio da especialidade, a lei geral não pode sobrepor a lei específica. Assim, a Lei 13.019 completa as leis específicas que regem as relações entre IFES e FAP.

O princípio da especialidade, também chamado de especificidade, determina a prevalência da norma especial sobre a geral. Assim, resolve-se o conflito aparente de normas acatando-se os ditames da regulamentação especial em detrimento da geral.

Diante do exposto, faz-se necessário que os atores envolvidos nos acordos celebrados entre as IFES e FAP conheçam as regras estabelecidas pela Lei 13.019/2014 e seu Decreto de regulamentação nº 8.726/2016 aplicáveis a essas parcerias.

Na sequência, serão apresentados tópicos constantes das novas regras, com uma abordagem comparativa com o arcabouço jurídico que regulamenta especificamente as relações entre IFES e FAP.

4.1.2 Contratualização: instrumento jurídico para celebração da parceria

Quanto ao instrumento jurídico a ser celebrado entre IFES e FAP, observa-se que o artigo 1º da Lei 8.958/1994 cita os termos contrato e convênio.

Na prática, os instrumentos celebrados entre IFES e FAP, até 2015, apresentam-se com várias nomenclaturas, conforme regulamentação própria da instituição, e, muitas vezes, não seguem nem as regras de contratos regidos pela Lei 8.666/93, nem as de convênios regidos pelo Decreto 6.170/2007.

A confusão entre os instrumentos inicia-se com a própria definição de “contrato”, apresentada no parágrafo único do artigo 2º da Lei 8.666/93, que indica a generalidade do termo, *in verbis*:

Todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontade para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada. (BRASIL, 1993, Art. 2º)

Esse conceito pode dar a impressão de que o convênio seria uma espécie de contrato, no entanto, Di Pietro (2015) esclarece que o convênio não constitui modalidade de contrato, apesar de também tratar-se de um acordo de vontades.

O conceito de convênio pode ser encontrado no inciso I do artigo 1º do Decreto nº 6.170/2007, *in verbis*:

Acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. (BRASIL, 2007)

Operacionalmente, tanto contrato como convênio são tratados, ora como gênero, ora como espécie. Isso obriga a análise do contexto em que se apresenta cada termo para, então, chegar-se a compreensão do instrumento jurídico que está sendo referenciado. Da análise do contexto dos pontos da Lei 8.958 em que o termo contrato é mencionado, percebe-se que o legislador se referia à parceria a ser celebrada, independentemente do instrumento jurídico utilizado.

Dessa forma, o administrador, a luz da Lei 8.958, poderá celebrar contrato ou convênio com suas fundações de apoio. O enquadramento do instrumento dependerá do objeto a ser pactuado e da forma que se pretende executá-lo, verificando a compatibilidade com as características da espécie contrato ou convênio.

Silva (2012) esclarece que a principal diferença entre convênio e contrato relaciona-se aos interesses das partes. No convênio prevalece o interesse recíproco e a mútua cooperação, no contrato, o interesse é oposto e há a contraprestação, ou seja, o preço a ser pago pelo objeto correspondente.

Com base nos ensinamentos de Di Prieto (2015), de Silva (2012) e nas informações constantes dos manuais do TCU - Convênios e outros repasses (2014) e Licitações e contratos (2010), construiu-se o quadro abaixo o qual resume as características que diferenciam contratos de convênios:

Quadro 2: Diferenças entre Contrato e Convênio

| Quanto à (ao) | Contrato | Convênio |
|-------------------------------------|---|--|
| Interesse | Interesses paralelos em relação ao objeto. Obtenção de proveitos específicos distintos e até opostos ao da outra parte | Interesse recíproco em relação ao objeto Construção de resultado final que atende aos deveres institucionais compartilhados pelos partícipes |
| Objeto | Objeto é definido no contrato | O objeto é definido no termo de convênio e no Plano de Trabalho |
| Obrigações das partes | Existência de obrigações contrapostas que devem normalmente ser equivalentes. | Repartição de atribuições e responsabilidades, sendo admissível a desigualdade entre as atribuições. |
| | Vínculo tipicamente obrigacional. Há o dever de aplicar multas e penalidades, conforme cláusulas obrigatórias constantes do instrumento celebrado. | Indicam a recíproca intenção de colaborar, em algum assunto de interesse comum. As partes pactuam e repactuam suas tarefas conforme este interesse comum. |
| Valor das despesas | O valor da despesa é definido no contrato. | O instrumento define valores máximos para as despesas. Somente ao final da execução do convênio é registrado quanto se gastou para a realização do objeto, podendo haver sobra de recursos. |
| Caráter dos recursos financeiros | Caráter remuneratório em relação aos recursos financeiros recebidos pelas atividades prestadas, os valores recebidos se incorporam ao patrimônio da parte. | Recursos financeiros recebidos tem caráter de auxílio ou custeio das atividades que serão prestadas. Os valores recebidos são exclusivamente para execução do objeto. |
| Conta bancária | Pagamento por meio de transferência para conta bancária particular do contratado. | Repasses em conta pública, aberta exclusivamente para a execução do objeto pactuado. |
| Momento do pagamento/ transferência | O contratado recebe após o fornecimento dos bens e serviços contratados. Proibição de pagar despesas sem o prévio fornecimento de bens ou serviços. O pagamento ocorre após a conferência da regular execução de cada parcela do objeto contratado, conforme arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964. | O concedente transfere o recurso ao conveniente conforme cronograma de desembolso pactuado, exceto nos casos previstos no §3º do Art. 116 da Lei 8.666/93 (não comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida; desvio de finalidade; atrasos injustificáveis; desrespeito aos princípios fundamentais de administração pública, etc). A execução dos serviços e/ou fornecimento de bens segue ao cronograma de execução. |
| Prestação de contas | A prestação de contas (comprovação de que os serviços foram prestados e/ou os bens entregues) é condição para cada pagamento. Não há prestação de contas final. | Prestação de contas parcial conforme cronograma de execução e de desembolso (comprovação da execução da parcela relativa ao montante recebido, como condição para recebimento da próxima parcela). Obrigatoriedade de prestação de contas final após o término da execução do convênio. |
| Alterações | As alterações contratuais sujeitam-se às normas do Art. 65 da Lei n. 8.666/93, a qual, de regra, limita a 25% do valor contratado. | As alterações nos instrumentos são pactuadas entre as partes, vedado a alteração do objeto aprovado. |
| Normas | Rege-se, principalmente, pela Lei 8.666/1993. | Rege-se, de regra, principalmente, pelo Decreto nº 6.170/2007 regulamentado pela Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n.º 507/2011. |

Fonte: elaborado pela autora, 2016.

Duas das características indicadas no quadro anterior merecem destaque por serem reiteradamente abordadas em irregularidades constantes de relatórios elaborados pelos órgãos de controle, quais sejam: a ocorrência de repasses/pagamentos antes da liquidação da despesa e as alterações no instrumento celebrado.

Quando se celebra um “contrato” cujas características são de “convênio”, quase sempre, ocorrem pagamentos antecipados, sem a devida execução física propriamente dita dos projetos e sem demonstração de enquadramento na exceção para pagamento antecipado, o que constitui ilegalidade/irregularidade por contrariar o artigo 62 da Lei 4.320/64 e o artigo 38 do Decreto 93.872/86, *in verbis*.

O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação. (BRASIL, 1964, Art. 62)
 Não será permitido o pagamento antecipado de fornecimento de materiais, execução de obra, ou prestação de serviço, inclusive de utilidade pública, admitindo-se, todavia, mediante as indispensáveis cautelas ou garantias, o pagamento de parcela contratual na vigência do respectivo contrato, convênio, acordo ou ajuste, segundo a forma de pagamento nele estabelecida, prevista no edital de licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta. (BRASIL, 1986, Art. 38)

A proibição de pagamento antecipado pela Administração Pública em função da celebração de contratos para prestação de serviços e/ou fornecimento de bens é regra imposta pelo artigo 62 da Lei 4.320/64. No entanto, o artigo 38 do Decreto nº 93.872/86 admite, excepcionalmente, a antecipação de pagamentos, desde que prevista no acordo celebrado e mediante indispensáveis cautelas ou garantias.

Assim, considerando, também, as disposições do inc. XIII do artigo 40 da Lei 8.666/93, para que a antecipação de pagamentos ocorra de forma lícita, é necessário demonstrar, nos autos do processo de contratação, a necessidade de adiantamento decorrente das especificidades do serviço contratado, a discriminação da parcela adiantada e a forma de comprovação de sua execução, assim como a prestação de garantia e posterior prestação de contas pela entidade contratada.

Neste mesmo sentido, o TCU tem firmado jurisprudência sobre o tema, conforme pode ser observado nos Acórdãos 2262/2011- Plenário, 5294/2010 - 1ª Câmara, 918/2009 - Plenário, 157/2008 - Plenário, 2565/2007 - 1ª Câmara, 367/2006-Plenário, 606/2006-Plenário e Decisões 1.646/2002 – Plenário, 933/00-Plenário e 300/99-Plenário.

Como exemplos, cita-se texto do Acórdão 606/2006-Plenário e da Decisão 1.646/2002 - Plenário, nos quais o TCU determina ao jurisdicionado:

[...] observe, em futura realização de despesas contratuais, as disposições do art. 62 da Lei n.º 4.320/64 c/c o art. 38 do Decreto 93.872/86 e o art. 40, inciso XIV, alínea 'd', da Lei n.º 8.666/93, no sentido de autorizar antecipações de pagamento somente em circunstâncias excepcionais, mediante as indispensáveis cautelas ou garantias, efetuando-se, posteriormente, os respectivos descontos nos créditos da empresa contratada em valores atualizados na forma do contrato.¹²

[...] ao celebrar contratos com base na Lei 8.958/94 cuja execução implique validamente no adiantamento de recursos para serem executados através das Fundações de Apoio, para posterior prestação de contas, discrimine em suas cláusulas a parcela a ser adiantada e a forma de comprovação da sua execução (art. 40 inciso XIII da Lei 8.666/93 e art.38 do Decreto 93.872/86), bem como as garantias exigidas à entidade contratada (art. 38 do Decreto 93.872/86 e art. 56, caput e parágrafos, da Lei 8.666/93), lembrando que por imposição dos dispositivos citados o mecanismo de adiantamento é uma excepcionalidade cuja necessidade deve ficar demonstrada no processo de contratação à vista das necessidades de cada serviço específico contratado¹³.

Em relação às alterações no instrumento celebrado, quando se celebra um “contrato” cujas características são de “convênio”, quase sempre, ocorrem aditivos que alteram o valor inicialmente pactuado acima dos limites estabelecidos para alterações contratuais, contrariando o artigo 65 da Lei 8666/93 bem como deliberações do TCU, em especial o Acórdão TCU 1.733/2009 Plenário, *in verbis*.

Abstenha-se de requerer ou celebrar termos de aditamentos que extrapolem os limites previstos no art. 65, §§ 1º e 2º Lei nº 8.666/1993. Tais limites podem ser ultrapassados somente quando atendidos cumulativamente todos os pressupostos estabelecidos na Decisão 215/1999 Plenário.

A Decisão citada pelo Acórdão trata da possibilidade de a alteração qualitativa ultrapassar o limite percentual de 25%, observados, por certo, como foi o caso, os princípios da finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, e desde que satisfeitos, cumulativamente, os seguintes pressupostos:

- I – não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;
- II – não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;
- III – decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;
- IV- não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diverso;
- V – ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;
- VI – demonstrar-se – na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados (...) que as consequências da outra

¹² Item 9.2.3 do Acórdão TCU 606/2006-Plenário.

¹³ item 8.2.26 da Decisão TCU 1.646/2002 - Plenário

alternativa (a rescisão contratual seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja, gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência.¹⁴

Quando se opta pela utilização do instrumento convênio, as alterações são pactuadas entre as partes, com mais flexibilidade, devendo seguir a orientação constante do artigo 50 da Portaria Interministerial 507/2011, *in verbis*

O convênio poderá ser alterado mediante proposta, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada ao concedente em, no mínimo, 30 (trinta) dias antes do término de sua vigência ou no prazo nele estipulado.

No instrumento convênio a relação entre as partes (concedente e conveniente) não está fundada na comutatividade de obrigações, mas sim em parceria para alcançar um objetivo comum. Portanto, ambos os partícipes deverão acordar sobre a necessidade do ajuste.

Pelo exposto, entende-se que a utilização da nomenclatura “contrato” para instrumentos cujas características evidenciam ser “convênio” tem causado irregularidades na celebração, na execução e na prestação de contas dos objetos pactuados.

Ressalta-se a dificuldade do controle quando do acompanhamento da execução destes instrumentos, uma vez que ao apontar descumprimento de exigências impostas pelos normativos relativos a convênio, surgem argumentos pela nulidade de tais exigências, por se tratar de contratos. No entanto, ao se apontar irregularidades por descumprimento de exigências impostas aos contratos, estas constatações ficam fragilizadas em função de cláusulas pactuadas no instrumento celebrado.

Corroborando com esse entendimento, Silva (2012, p. 5) ressalta que “com objetivo de evitar a confusão entre os dois institutos e a intenção de utilizar um no lugar do outro de forma proposital, para fugir das regras estabelecidas, torna-se importante definir os contornos de cada um dos instrumentos, com base na doutrina e na legislação que os regem”.

A partir da Lei 13.019/2014 surgem outros três instrumentos jurídicos, instituídos especialmente para as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil: termo de colaboração, termo de fomento e acordos de colaboração. O quadro a seguir apresenta os conceitos dos três instrumentos estipulados pelo artigo 2º da Lei 13.019.

¹⁴ Decisão 215/1999 Plenário. publicada no DOU de 21/5/p. 41.

Quadro 3: Termos Jurídicos Instituídos pela Lei 13.019/2014

| | | | |
|----------------------|---|--|--|
| Termo de colaboração | instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco | proposto pela administração pública | que envolvem transferência de recursos financeiros |
| Termo de fomento | | proposto pela organização da sociedade civil | que envolvem transferência de recursos financeiros |
| Acordo de cooperação | | | que não envolvem transferência de recursos financeiros |

Fonte: elaborado pela autora, 2016.

Essa Lei, além de criar esses instrumentos jurídicos, determinou que o instrumento convênio não se aplica às parcerias entre administração pública e organizações da sociedade civil.

Para Di Pietro (2015) a partir da vigência da Lei 13.019/2014, conforme artigo 84-A da Lei, os convênios somente são possíveis entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas e em parcerias celebradas nos termos do §1º do artigo 199 da Constituição Federal, isto é, decorrentes da participação de forma complementar do sistema único de saúde.

De acordo com a Secretaria Geral da Presidência da República, ambos os instrumentos jurídicos, contratos e convênios, não trazem regras próprias que reconheçam as especificidades das Organizações da Sociedade Civil, pois o Contrato foi concebido para empresas e o convênio, criado para regular as transferências entre órgãos públicos e os entes federados.¹⁵

Assim, embora a Lei 8.958/1994 utilize os termos contrato e convênio, os casos de parcerias entre IFES e FAP com características de convênio devem ser formalizados mediante um dos termos instituídos pela Lei 13.019/2014.

¹⁵ Documento “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil” elaborado pela Secretaria-Geral da Presidência – disponível na página 211 no endereço eletrônico [http://www.participa.br/articles/public/0016/8824/04.12.15_MROSC_ArquivoCompleto_Capa_Miolo.pdf]

4.1.3 Seleção da fundação de apoio para celebrar a parceria

A Lei 13.019/2014 determina o chamamento público como regra geral para selecionar a organização da sociedade civil com a qual a administração pública firmará parceria. Trata-se de procedimento no qual se garante a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (DI PIETRO, 2015)

Assim, o chamamento público é um meio de verificar a legitimidade da organização para implementar ou não as tarefas pactuadas, a partir da demonstração de suas experiências anteriores, do lastro institucional, do acervo histórico, das redes que mobiliza e dos espaços democráticos dos quais participa (LOPES, L.F.; SANTOS, B; e XAVIER, I. R, 2014).

O art. 31 da Lei em referência estabelece hipóteses de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, quando será considerado inexigível o chamamento público. As exceções a essa regra ocorrem quando o objeto da parceria tem natureza singular e as metas somente podem ser atingidas por uma entidade específica. Nesse mesmo ponto, a Lei acrescenta outra situação de inexigibilidade: as parcerias decorrentes de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária.

Quanto às hipóteses de dispensa do chamamento público previstas na Lei 13.019, há quatro casos previstos, sendo que apenas o último pode se referir a parcerias entre IFES e fundações de apoio. Trata-se do inciso VI do artigo 30, o qual faculta a dispensa “no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil, previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política”.

Também se pode alegar a dispensa do chamamento público quando da celebração de parceria entre IFES e FAP, haja vista o disposto na Lei 8.958/1994. O artigo 1º dessa Lei, expressamente, autoriza as IFES a celebrar parcerias nos termos do inciso XIII do caput do artigo 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Esse inciso autoriza a contratação direta de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional.

Segundo Silva (2011, p. 51), “até 2010 não havia clareza sobre a obrigatoriedade ou não de licitação”, no que tange aos projetos que objetivassem a geração de produtos, processos e

serviços inovadores e a transferência e a difusão de tecnologia, envolvendo parcerias entre IFES, FAP e empresas privadas. Todavia, com a edição da Lei 12.349/2010, uma nova hipótese de dispensa de licitação foi inserida na Lei 8.666/1993.

Atualmente, esta questão foi superada com a Lei n.º 12.349/2010, que alterou a Lei de Licitações Públicas e Contratos Administrativos (Lei n.º 8.666/1993), inserindo uma nova hipótese de dispensa de licitação (inciso XXXI ao art. 24), em que estão dispensadas de licitação as contratações visando cumprimento do disposto nos arts. 3º, 4º, 5º e 20 da Lei n.º 10.973, de 2 de dezembro de 2004, observados os princípios gerais de contratação dela constantes. (SILVA, 2011, p. 51)

Não obstante, o artigo 26 da Lei 8.666 determina a obrigatoriedade de que em qualquer contratação efetuada com dispensa de licitação sejam justificados os motivos da escolha do fornecedor ou executante.

Também, o artigo 32 da Lei 13.019 exige que tanto a dispensa como a inexigibilidade sejam justificadas, com publicação da justificativa, pelo menos cinco dias antes da formulação da parceria, em página do sítio oficial da Administração Pública na Internet. Sem essa publicidade, o ato de formalização da parceria será nulo. (DI PIETRO, 2015)

No caso das parcerias entre IFES e fundações de apoio, a regra será não se realizar o chamamento público, uma vez que a pactuação direta está autorizada pela Lei 8.958/94. No entanto, há IFES que possuem mais de uma fundação de apoio credenciada, e casos em que os objetos pactuados nem sempre são de execução exclusiva de uma fundação específica.

Dessa forma, a pactuação direta, seja por inexigibilidade com fundamento no inciso II do artigo 31 da Lei 13.019, seja por dispensa amparada no inciso XIII ou XXXI, do artigo 24 da Lei n.º 8.666/1993, caberá sempre que a IFES tiver uma única fundação de apoio credenciada. No entanto, havendo mais de uma fundação de apoio credenciada junto à IFES, a escolha da parceira exige evidências de que foram respeitados os princípios que norteiam a pactuação, especialmente o da isonomia e da impessoalidade.

Para a inexigibilidade será necessário evidenciar a inviabilidade de competição entre as fundações, em razão de natureza singular do objeto da parceria ou do fato de que as metas somente possam ser atingidas por uma fundação específica.

Há casos em que é quase impossível motivar a decisão de se pactuar com uma ou outra fundação. Assim, é necessário ao administrador divulgar critérios de concorrência e evidenciar que foi dada oportunidade de participação a todas as fundações de apoio que se encontravam aptas a celebrar a parceria, tendo esse selecionado a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

A Lei não estabelece limite para a quantidade de fundações de apoio credenciada em cada IFES. Em 2008, a Universidade Federal de Brasília – Unb possuía cinco fundações de apoio. Nesse caso, dependendo do pacto celebrado, as tarefas de responsabilidade da fundação poderiam ser executadas por qualquer uma delas.

Conclui-se, então, que quando há mais de uma entidade credenciada apta a celebrar a parceria, será necessário estabelecer procedimento para a escolha da fundação no qual se garanta a observância a princípios como os da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade e da probidade administrativa.

Assim, as regras estabelecidas pela Lei 13.019/2014, relativas ao chamamento público, vêm preencher a lacuna existente nas normas específicas que regem os instrumentos celebrados entre IFES e fundações de apoio, orientando a *accountability* da escolha do ente que celebrará a parceria.

4.1.4 Atores e Setores envolvidos na gestão da parceria

Nas parcerias entre IFES e FAP, a instituição federal é a concedente, enquanto a fundação é a conveniente. No entanto, diferentemente da maioria das parcerias, na qual a concedente não atua na execução do objeto pactuado, nesses projetos, por determinação do Decreto 7.423/2010, pessoas vinculadas à concedente devem integrar a equipe executora do projeto.

Os projetos devem ser realizados por no mínimo dois terços de pessoas vinculadas à instituição apoiada, incluindo docentes, servidores técnico-administrativos, estudantes regulares, pesquisadores de pós-doutorado e bolsistas com vínculo formal a programas de pesquisa da instituição apoiada. (BRASIL, 2010, Art. 6º § 3º)

Por outro lado, por força de Lei (Lei 13.019/2014 e a Lei 8.958/1994, dentre outras) e semelhantemente ao que acontece na maioria das parcerias, a IFES assume a responsabilidade de acompanhar e avaliar a execução do projeto. Como concedente deve, inclusive, adotar providências para que o resultado esperado seja alcançado de forma regular e efetiva. (BRASIL, 2014, Art. 58; BRASIL, 2010, Art. 11)

No instrumento celebrado entre as IFES e FAP, o papel sob a responsabilidade da fundação deve estar consoante com a finalidade prevista no artigo 1º da Lei nº 8.958/1994, qual seja, o de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira

necessária à execução desses projetos. Dentro desse contexto, exige-se que tal documento defina as tarefas sob a responsabilidade de cada partícipe. Essa exigência se torna mais necessária nas parcerias em comento, pois se trata de uma situação em que o objeto pactuado é executado por agentes de ambas as instituições e essa execução pode envolver outros partícipes.

Dentre as tarefas necessárias à execução dessas parcerias, muitas são citadas pelas normas legais dando-as um caráter obrigatório. Com o Decreto 8.241/2014 e a Lei 13.019/2014, o rol de tarefas obrigatórias foi intensificado, no entanto, para muitas tarefas permanece a indefinição dos agentes ou setores encarregados de executá-las.

Os quadros a seguir apresentam uma consolidação das tarefas citadas nesses normativos, indicando os respectivos dispositivos legais e responsáveis.

Quadro 4: Tarefas a serem Realizadas antes da Celebração da Parceria.

(continua)

| Tarefa | Setor/Agente | Instituição | Dispositivo Normativo | Norma |
|---|-------------------------------------|------------------------|--|------------|
| Manifestar sobre o cumprimento pela FAP do Art. 4ºA. da Lei 8.958/1994 – requisito para renovação de credenciamento da FAP | Conselho Superior | IFES | Parágrafo único do Art. 2º da Lei 8.958/1994 | específica |
| Apreciar as prestações de contas de pactos executados com a mesma FAP da parceria a ser celebrada | Administrador Público | IFES | Inc. IV do Art. 8º da Lei 13.019/2014 | geral |
| Aprovar os projetos a serem celebrados | Órgãos Colegiados Acadêmicos | IFES | § 2º do Art. 6º do Dec 7.423/2010; § 1º do Art. 9º do Dec 8.240/2014 | específica |
| Normatizar sobre a composição das equipes dos projetos | Instituição apoiada - sem definição | IFES | § 11 do Art. 6º do Dec. 7.423/2010 | específica |
| Disciplinar as hipóteses de concessão de bolsas, fixando critérios objetivos e procedimentos de autorização para a participação | sem definição expressa | IFES | § 1º do Art. 7º do Dec. 7.423/2010; § 1º do Art. 17 do Dec. 8.240/2014 | específica |
| Avaliar as propostas de parceria com o rigor técnico necessário | Administrador Público | IFES | Inc. II do Art. 8º da Lei 13.019/2014 | geral |
| Processar e julgar a seleção da FAP para a celebração da parceria | Comissão de Seleção | IFES | Inc. X do Art. 2º da Lei 13.019/2014 | geral |
| Definir sobre recursos públicos não financeiros da IFES a serem utilizados no projeto e seu respectivo ressarcimento. | sem definição expressa | sem definição expressa | Art. 6º da lei 8.958/1994; Inc. II, § 1º do Art. 6º do Dec. 7.423/2010; e Inc. II, § 1º do Art. 9º do Dec 8.240/2014 | específica |
| Autorizar a participação de servidores nos projetos apoiado pela FAP. | sem definição expressa | IFES | Art. 4º da Lei 8.958/1994; § 3º do Art. 6º do Dec. 7.423/2010 | específica |
| Definir o destino dos bens remanescentes | sem definição expressa | sem definição expressa | Inc. XIV do Art. 10 do Dec. 8.240/2014 | específica |

Quadro 4: Tarefas a serem Realizadas antes da Celebração da Parceria.

(conclusão)

| Tarefa | Setor/Agente | Instituição | Dispositivo Normativo | Norma |
|--|------------------------|-------------|---|-------|
| Definir o destino dos bens remanescentes | Administrador Público | IFES | Art 36 da Lei 13.019/2014 | geral |
| Designar gestores para controlar e fiscalizar a execução | Administrador Público | IFES | Inc. III do Art. 8º da Lei 13.019/2014 | geral |
| Definir órgãos, comissões, colegiados ou pessoas que ficarão responsáveis pela realização das contratações | sem definição expressa | FAP | Parágrafo único do Art. 3º do Dec. 8.726/2016 | geral |
| Assinar o termo de pactuação | Dirigente | FAP | Inc. IV do Art. 2º da Lei 13.019/2014 | geral |
| Assinar o termo de pactuação | Administrador Público | IFES | Inc. V do Art. 2º da Lei 13.019/2014 | geral |

Fonte: elaborado pela autora, 2017.

Quadro 5: Tarefas a Serem Realizadas Durante a Execução da Parceria

(continua)

| Tarefa | Setor/Agente | Instituição | Dispositivo Normativo | Norma |
|---|-----------------------------------|------------------------|--|------------|
| Abertura da conta bancária para movimentação dos recursos financeiros da parceria | sem definição expressa | sem definição expressa | § 2º do Art. 4º-D. da Lei nº 8.958/1994; Art. 23 do Decreto 8.241/2014 | específica |
| Gerenciar os recursos financeiros | sem definição expressa | FAP | Art. 4º-D. da Lei nº 8.958/1994 | específica |
| Realizar a gestão administrativa e financeira do projeto, incluindo as compras e contratações necessárias à execução do objeto pactuado | sem definição expressa | FAP | Art. 36 do Decreto 8.726/2016 | geral |
| Garantir o controle contábil dos recursos de cada projeto | sem definição expressa | FAP | Art. 4º-D. da Lei nº 8.958/1994 | específica |
| Conceder bolsas aos estudantes e aos servidores vinculados aos projetos observados os princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência | sem definição expressa | FAP | Art. 4º B. da Lei 8.958/1994 | específica |
| Realizar os processos de seleção dos fornecedores para contratação de menor vulto | comprador (empregado da fundação) | FAP | inciso V do Art. 2º do Decreto 8.241/2014 | específica |
| Realizar a seleção pública de fornecedores para a execução do objeto pactuado | comissão de seleção | FAP | inciso IV do Art. 2º do Decreto 8.241/2014 | específica |
| Definir o critério de julgamento das propostas na seleção pública de fornecedores | sem definição expressa | FAP | Art. 11 do Decreto 8.726/2016 | geral |
| Justificar a indicação de marca ou modelo nas aquisições necessárias a execução do objeto pactuado | coordenador | IFES | § 2º do Art 7º do Decreto 8.241/2014 | específica |

Quadro 5: Tarefas a Serem Realizadas Durante a Execução da Parceria

(conclusão)

| Tarefa | Setor/Agente | Instituição | Dispositivo Normativo | Norma |
|---|------------------------|------------------------|--|------------|
| Estabelecer os critérios a serem inseridos no edital para seleção do fornecedor (da proposta) nos casos de adoção do tipo de julgamento pela melhor adequação técnica | coordenador | sem definição expressa | Art 14 do Decreto 8.241/2014 | específica |
| Efetuar o ressarcimento pelo uso de bens e serviços próprios da IFES | sem definição expressa | FAP | Art. 9º do Dec. 7.423/2010; Art. 10 do Dec. 8.240/2014 | específica |
| Solicitar alteração da parceria | sem definição expressa | FAP | Art. 55 da Lei 13.019/2014 | geral |
| Prorrogar de ofício a vigência da parceria | sem definição expressa | IFES | Parágrafo único do Art. 55 da Lei 13.019/2014 | geral |

Fonte: elaborado pela autora, 2017.

Quadro 6: Tarefas Relacionadas à Prestação de Contas e Transparência da Execução da Parceria

(continua)

| Tarefa | Setor/Agente | Instituição | Dispositivo Normativo | Norma |
|--|--|-------------|--|------------|
| Apresentar a prestação de contas do cumprimento do objeto ao final de cada exercício e no término da parceria | sem definição expressa | FAP | Arts. 67 e 69 da Lei 13.019/2014; Art. 22 do Decreto 8.240/2014; Art. 11 do Decreto 7.423/2010 | específica |
| Elaborar relatório de execução do objeto | sem definição expressa | FAP | Inciso I do Art. 66 da Lei 13.019/2014; Inciso I do Art. 55 do Decreto 8.726/2016 | geral |
| Elaborar relatório de execução financeira | sem definição expressa | FAP | Inciso II do Art. 66 da Lei 13.019/2014; Inciso II do Art. 55 do Decreto 8.726/2016 | geral |
| Tornar pública as informações sobre a sua relação com a FAP, suas regras e condições, a sistemática de aprovação dos projetos e dos dados sobre os projetos em andamento | Órgão colegiado superior | IFES | Inciso V do § 1º do Art. 12. Decreto nº 7.423/2010 | específica |
| Dar ampla publicidade aos dados relativos aos projetos, incluindo fundamentação normativa, sistemática de elaboração, acompanhamento de metas e avaliação, planos de trabalho e dados relativos à seleção para concessão de bolsas, abrangendo seus resultados e valores | Instituição apoiada - sem definição expressa | IFES | § 2º do Art. 12 do Decreto nº 7.423/2010 | específica |

Quadro 6: Tarefas Relacionadas à Prestação de Contas e Transparência da Execução da Parceria

(conclusão)

| Tarefa | Setor/Agente | Instituição | Dispositivo Normativo | Norma |
|---|---------------------------------------|------------------------|---|--------------------|
| Manter na internet a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho | Administração pública - sem definição | IFES | Art. 10 da Lei 13.019/2014 | geral |
| Divulgar na internet, na íntegra, os instrumentos contratuais, os relatórios semestrais de execução, a relação dos pagamentos e as prestações de contas | sem definição expressa | FAP | Art 4º A. da Lei 8.958/1994; Art. 11 da Lei 13.019/2014 | específica |
| Divulgar a seleção pública de fornecedores em sítio eletrônico e no portal de compras do Governo Federal | sem definição expressa | FAP | Art. 9º do Decreto 8.726/2016 | geral |
| Registrar em plataforma eletrônica a prestação de contas e todos os atos que dela decorram | sem definição expressa | sem definição expressa | Art. 65 da Lei 13.019/2014; Art. 18 do decreto 8.240/2014 | geral e específica |
| Registrar em plataforma eletrônica os dados referentes às despesas realizadas | sem definição expressa | FAP | § 1º do Art. 37 do Decreto 8.726/2016 | geral |
| Dar ampla transparência aos valores pagos, de maneira individualizada a título de remuneração da equipe executora do objeto. | sem definição expressa | FAP | § 4º do Art. 42 do Decreto 8.726/2016 | geral |
| Manter a guarda dos documentos de comprovação das despesas realizadas | sem definição expressa | FAP | § 2º do Art. 37 do Decreto 8.726/2016 | geral |

Fonte: elaborado pela autora, 2017.

Quadro 7: Tarefas Relacionadas ao Monitoramento e Avaliação da Parceria

(continua)

| Tarefa | Setor/Agente | Instituição | Dispositivo Normativo | Norma |
|--|---------------------------------------|------------------------|---|------------|
| Implantar sistemática de gestão, controle e fiscalização | Órgão colegiado superior | IFES | Inc. II do § 1º do Art. 12. Dec. 7.423/2010 | específica |
| Zelar pelo acompanhamento em tempo real da execução físico-financeira da situação do projeto | Instituição apoiada - sem definição | IFES | § 1º do art. 11 do Dec. 7.423/2010 | específica |
| Realizar ações de monitoramento e avaliação da execução do objeto | sem definição expressa | sem definição expressa | § 1º do art. 34 do Dec. 8.726/2016 | geral |
| Fiscalizar a composição das equipes dos projetos | Instituição apoiada - sem definição | IFES | § 11 do art. 6º do Dec. 7.423/2010 | específica |
| Fiscalizar a concessão de bolsas | Órgão colegiado superior | IFES | Inc. I do § 1º do Art. 12. Dec. 7.423/2010 | específica |
| Monitorar e avaliar as parcerias celebradas | Comissão de monitoramento e avaliação | IFES | Inc. XI do Art. 2º da Lei 13.019/2014 | geral |

Quadro 7: Tarefas Relacionadas ao Monitoramento e Avaliação da Parceria

(conclusão)

| Tarefa | Setor/Agente | Instituição | Dispositivo Normativo | Norma |
|---|--|-------------|---|------------|
| Acompanhar e fiscalizar a parceria | Gestor | IFES | Inc. VI do Art. 2º e inc. I do Art. 61 da Lei 13.019/2014 | geral |
| Emitir relatório da visita técnica <i>in loco</i> | Administração pública - sem definição | IFES | Inc. I do Art. 66 da Lei 13.019/2014 | geral |
| Emitir relatório técnico de monitoramento e avaliação | Administração pública - sem definição | IFES | Art. 59 e inc. II do Art. 66 da Lei 13.019/2014 | geral |
| Avaliar e classificar os resultados decorrentes de atividades e projetos de inovação | Núcleo de Inovação Tecnológica | IFES | Art. 16 da Lei 10.973/2004 | específica |
| Homologar os relatórios técnicos de monitoramento e avaliação | Comissão de monitoramento e avaliação | IFES | Art. 59 da Lei 13.019/2014 | geral |
| Avaliar a satisfação dos beneficiários | Administração pública - sem definição | IFES | §2º do Art. 58 do Dec. 8.726/2016 | geral |
| Emitir parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas final | Gestor | IFES | Inc. IV do Art. 61 da Lei 13.019/2014 | geral |
| Elaborar relatório final de avaliação, atestando a regularidade das despesas realizadas, o atendimento dos resultados e a relação dos bens adquiridos | Instituição apoiada - sem definição expressa | IFES | §3º do Art. 11 do Dec. 7.423/2010 | específica |
| Analisar e emitir manifestação conclusiva das contas | Administração pública - sem definição | IFES | Inc. XIV b do Art. 2º da Lei 13.019/2014 | geral |
| Decidir sobre a aprovação da prestação de contas ou por omissão em relação à análise de seu conteúdo | Administrador Público | IFES | §1º do Art. 72 da Lei 13.019/2014; Art. 67 do Dec. 8.726/2016 | geral |
| Aplicar sanções à FAP | Administração pública - sem definição | IFES | Art. 73 da Lei 13.019/2014 | geral |
| Instaurar tomada de contas especial | autoridade competente - sem definição | IFES | Art. 52 da Lei 13.019/2014 | geral |

Fonte: elaborado pela autora, 2017.

Da análise aos dados dos quadros 4, 5, 6 e 7, percebe-se que, inicialmente, as normas citavam nominalmente os seguintes setores/atores: Conselho Superior, Órgão Colegiado Superior, Órgãos Colegiados Acadêmicos e Núcleo de Inovação Tecnológica.

A partir de 2014, os normativos detalham as tarefas, indicando a inclusão de procedimentos e instrumentos no intuito de garantir a correta execução e *accountability* das parcerias entre IFES e FAP. Além disso, definem, nominalmente, outros setores/atores, quais sejam: comissão de seleção (do fornecedor), comprador (empregado da fundação),

coordenador, Dirigente, Administrador Público, Comissão de monitoramento e avaliação, Comissão de Seleção (da FAP) e Gestor (Controlador). Os três primeiros atores/setores foram inseridos por norma específica que dispõe sobre as aquisições e contratações realizadas pela FAP durante a execução do objeto pactuado (Decreto 8.241/2014). Os demais constam da Lei 13.019/2014.

Percebe-se que as normas sobre esse tema se completam. No entanto, apesar do extenso rol, outras tarefas ainda carecem de definição, principalmente àquelas relacionadas ao objeto previsto em cada instrumento celebrado. Afinal, além dos agentes citados, as execuções dos projetos de ensino, pesquisa e extensão contam também com a atuação de pesquisadores, professores, estudantes, técnicos administrativos, servidores públicos e funcionários das fundações.

Então, conclui-se que a execução e a *accountability* das parcerias entre IFES e FAP envolvem múltiplos atores, pertencentes a instituições distintas, com tarefas específicas que devem se comunicar em prol da correta e eficiente execução do objeto pactuado.

Mas será que, na visão desses atores, as regras existentes necessitam de adequação de modo que expressem, de forma clara, o papel de cada um, na execução e *accountability* desses instrumentos? A resposta a essa questão é o principal objetivo deste trabalho.

5 O PROCESSO DE COLETA DE DADOS

Para se coletar a manifestação dos atores envolvidos na execução e *accountability* das parcerias entre IFES e FAP, buscou-se, primeiramente, por meio de mapeamento das irregularidades apontadas pelo TCU e/ou CGU, priorizar tópicos que seriam objetos de discussão.

A pesquisa para identificação das irregularidades apontadas pelo TCU teve como base o trabalho acadêmico “Recursos de Convênio entre Fundações de Apoio e Universidades Federais no Brasil: um estudo dos acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU)” de autoria de Crísley do Carmo Dalto, Valcemiro Nossa e Antonio Lopo Martinez, o qual relaciona e classifica as irregularidades ocorridas no período de 2006 a 2010.

Os autores analisaram o conteúdo dos acórdãos do TCU e identificaram 574 irregularidades. Os dados foram classificados por tipologia de irregularidade e agrupados por tipologia de infração legal, contemplando desobediência à Instrução Normativa nº 01/1997 STN, Portaria Interministerial 127/2008 MPOG, legislação trabalhista, Lei 8.666/1993, Lei 8.958/1994 e jurisprudência do TCU.

O quadro a seguir apresenta somente as tipologias de irregularidades, apontadas por Dalto, Nossa e Martinez (2012:9), relativas às disposições da Lei 8.958/1994 e às determinações constantes das jurisprudências do TCU. Desconsiderou-se as demais irregularidades por se referirem a dispositivos normativos não contemplados na análise do trabalho atual.

Quadro 8: Irregularidades Apontadas pelo TCU

(continua)

| Norma | Tipologia |
|------------------|---|
| Lei 8.958 / 1994 | Apresentação da prestação de contas incompleta e insubsistente |
| | Desobediência ao princípio da legalidade |
| | Desobediência ao princípio da impessoalidade |
| | Desobediência ao princípio da moralidade |
| | Desobediência ao princípio da publicidade |
| | Desobediência ao princípio da economicidade |
| | Desobediência ao princípio da eficiência |
| | Desvio de Finalidade/ Contratação da Fundação de Apoio para execução de tarefa competente à Administração Pública |
| | Desvio de finalidade/ não realizou o projeto |
| | Desvio de Finalidade/ pagamento de despesas não realizadas e ou não vinculadas ao projeto do convênio |

Quadro 8: Irregularidades Apontadas pelo TCU

(conclusão)

| Norma | Tipologia |
|--|--|
| Jurisprudência do TCU | Falhas formais pela Universidade Federal na realização do contrato |
| | Falta de clareza nos papéis dos partícipes |
| | Recebimento e ou repasse integral do contrato |
| | Inobservância de boa ordem e ou inexistência de abertura de conta bancária específica para a movimentação financeira dos recursos do projeto (<i>disclosure</i>) |
| | Apresentação de despesas que não correspondem à sua realização e ou falta de transparência nas informações dos gastos |
| | A Fundação de Apoio não prestou contas dos recursos |
| | Ocorrência de débitos em conta bancária sem a contrapartida de realização dos gastos |
| | Ausência de controle de prestação de contas pelas universidades Federais (<i>Accountability</i>) e ou ausência de controle na execução e ou fiscalização do convênio |
| | Realização de cobrança de despesas bancárias |
| | Apropriação dos rendimentos do projeto, vedação também pela IN 01/97 do STN |
| | Duplicidade de convênio com mesmo objeto |
| Falta de clareza na composição dos custos operacionais | |

Fonte: Elaborado pela autora com base em Dalto, Nossa e Martinez (2012, p. 9)

O mapeamento das irregularidades apontadas pela CGU foi realizado por meio de análise dos conteúdos dos Relatórios da CGU publicados em 2015 e 2016 (até a data da pesquisa ocorrida em 25/07/2016).

O processo de pesquisa contemplou, primeiramente, a identificação dos relatórios da CGU que apresentam análises da execução de parcerias celebradas entre IFES e FAP, por meio de buscas no sítio da CGU, de acesso público, no endereço <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao> (link pesquisa de relatórios).

O primeiro filtro utilizado para a pesquisa refere-se à identificação da linha de atuação da CGU, conforme descrito na tabela a seguir. Na sequência, selecionaram-se os parâmetros Ministério da Educação (MEC) e o período de janeiro de 2015 a 25 de julho de 2016 - data da coleta de dados. Para todos os relatórios encontrados, realizou-se pesquisa de busca da expressão “fundação” ou “8.958”. O resultado dessa busca foi objeto de leitura para identificação de relatórios que contem pontos relacionados às parcerias entre IFES e fundações de apoio.

Tabela 4: Quantidade de Relatórios da CGU para Mapeamento das Irregularidades

| Linha de Atuação da CGU | Quantidade de Relatórios | | |
|--|--------------------------|-----------|------------|
| | MEC | 2015/2016 | IFES x FAP |
| Avaliação da Gestão dos Administradores / Auditoria Anual de Contas | 833 | 37 | 7 |
| Avaliação da Execução de Programas de Governo / Relatório de Avaliação | 8 | 3 | 0 |
| Avaliação da Execução de Programas de Governo / Relatório Individual | 0 | 0 | 0 |
| Avaliação da Gestão dos Administradores / Auditorias de Acompanhamento da Gestão | 102 | 102 | 7 |
| Avaliação da Gestão dos Administradores / Auditoria por Área de Gestão | 0 | 0 | 0 |

OBS: As demais linhas de atuação não se relacionam ao objeto deste trabalho

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

Dessa forma, a análise de conteúdo mais detalhada teve como objeto 14 relatórios, identificados sob os números 201211878, 201404272, 201410490, 201410531, 201503345, 201503654, 201503663, 201503669, 201503673, 201503674, 201503675, 201503685, 201505005 e 201505110. O resultado da análise desses 14 relatórios foi sintetizado mediante relação que contempla 16 irregularidades, o qual é apresentado no quadro no abaixo.

Quadro 9: Irregularidades Apontadas pela CGU

| |
|--|
| Desvio de finalidade na contratação da fundação |
| Ausência de controle de prestação de contas e de controle na execução do convênio. |
| Desobediência aos princípios da legalidade impessoalidade, publicidade e economicidade nas contratações realizadas pela Fundação |
| Realização de despesas não previstas na parceria |
| Deficiência no controle da jornada de trabalho e utilização de servidores em atividade do projeto com incompatibilidade de carga horária |
| Pagamentos a servidores atuantes no projeto com extrapolação do teto remuneratório |
| Falta de clareza na composição dos custos operacionais |
| Apresentação de prestação de contas incompleta ou insubsistente |
| Realização de saques indevidos, débitos em conta bancária sem informações do gasto |
| Não transferência dos equipamentos adquiridos no Projeto para a Universidade Federal |
| Não apresentação e ou insubsistência do relatório físico financeiro e do demonstrativo das receitas e despesas |
| Irregularidade no processo de arrecadação de recursos (inconsistência entre registros na conta específica, controle e conciliação dos valores) |
| Ausência de registros e publicidade dos projetos (descumprimento do Art. 4º A da Lei 8;958/94) |
| Falta de clareza nos papéis dos partícipes |
| Subcontratação total ou de parcelas mais relevantes do objeto |
| Descumprimento do Art. 6º da Lei 8.958/94 (ressarcimento dos bens públicos utilizados) |

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

A partir do cruzamento das irregularidades apontadas pelo TCU (Quadros 8) e pela CGU (Quadro 9), elegeram-se cinco tópicos que seriam objeto de discussão por meio da técnica grupo focal.

O próximo passo foi reescrever as irregularidades relacionadas a esses cinco tópicos de modo a descaracterizar os entes e atores envolvidos, dando um contexto de impessoalidade.

Dessa forma, foram trabalhadas, nos grupos focais, as seguintes irregularidades:

- Celebração de parceria com objeto sem definição precisa e plano de trabalho incompleto;
- Ausência de documentos que comprovem a execução financeira do projeto, impossibilitando a verificação da compatibilidade dos recursos despendidos para o cumprimento do objeto da parceria, bem como do cumprimento do plano de trabalho pactuado. Acrescenta-se que não há documentos de avaliação da prestação de contas, a vigência da parceria expirou há mais de seis meses, o cronograma de desembolso foi cumprido e o saldo da conta da parceria encontra-se zerado;
- Contratações sem evidência do respeito ao princípio da impessoalidade/isonomia e aliadas à existência de indício de direcionamento;
- Descumprimento dos deveres de transparência da gestão;
- Pagamento de despesas não contempladas no plano de trabalho (nem nas demais peças do instrumento celebrado).

Para a condução das discussões, para cada uma das cinco irregularidades, foram trabalhadas as seguintes questões:

- a) Quais as possíveis causas para a ocorrência da irregularidade apontada?
- b) Como identificar os possíveis responsáveis por essa irregularidade (instituição e cargo)?
- c) Cite medidas que podem ser adotadas para prevenir a ocorrência dessa irregularidade.
- d) Apresente sugestões de inclusão ou alteração nas normas federais de forma a melhorar as orientações relativas ao tema trabalhado.

Uma vez que o objetivo principal era captar a manifestação dos participantes sobre a suficiência e adequação dos normativos federais que regem a execução e a *accountability* das

parcerias entre IFES e FAP, seria um grande problema se o grupo desconhecesse essas normas.

Para evitar esse problema, foram convidadas, para as discussões, somente pessoas participantes da oficina “O Impacto da Lei 13.019/2014 nas parcerias entre Instituições Federais de Ensino e Fundações de Apoio”, realizada pela CGU. Durante a oficina, enquanto a maioria dos alunos realizava atividades em equipe, alguns, previamente selecionados, realizavam as discussões, por meio da técnica grupo focal.

Desenvolveram-se dois grupos focais, com duas sessões cada um.

O primeiro grupo focal foi realizado no período vespertino dos dias 12 e 13 de setembro de 2016 na Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e contou com oito participantes, sendo quatro da UFAL, três da Fundação Universitária de Desenvolvimento de Extensão e Pesquisa (Fundepes) e um do Instituto Federal de Alagoas (IFAL).

Conforme declaração dos participantes, os membros do grupo ocupavam os seguintes cargos/setores: Gerente/Unidade de Projetos/Fundepes; Advogada/Assessoria Jurídica/Fundepes; Analista Sênior/Gestão de Projetos/Fundepes; Auditor Interno/Audin/IFAL; Auditor Interno/Audin/UFAL; Técnico Administrativo/Assuntos Educacionais/UFAL; Gerente de Projetos/LaCCAN/UFAL; e Diretor/Editora/UFAL.

Dentre as atividades por eles desenvolvidas, no âmbito das parcerias entre IFES e FAP, foram declaradas: coordenação de projetos; gestão financeira e logística; análise dos instrumentos celebrados; acompanhamento, controle e gestão dos projetos; emissão de pareceres jurídicos; captação de oportunidades; elaboração e estruturação de projetos; orientação dos fluxos de aprovação; gestão administrativa e orçamentária dos projetos.

O segundo grupo focal foi realizado nos períodos matutino e vespertino do dia 30 de setembro de 2016 na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e contou com oito participantes, sendo quatro da UFMS, dois da Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura – Fapec e dois da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

Conforme declaração dos participantes, os membros do grupo ocupavam os seguintes cargos/setores: Contador/UFMS; Professor/UFMS; Pró-reitor de Extensão e Assuntos Estudantis/UFMS; Pró-reitor de Planejamento e Orçamento/UFMS (e Presidente do Conselho Curador da Fapec); Gestor de projetos/Fapec; Auxiliar de Serviços Jurídicos/Fapec; Coordenador Financeiro/UFGD; e Assessor da Pró-reitoria de Administração/UFGD.

Dentre as atividades por eles desenvolvidas, no âmbito das parcerias entre IFES e FAP, foram declaradas: acompanhamento, controle e gestão dos projetos; análise das prestações de contas; coordenação de projetos; pesquisas na execução de projetos; celebração das parcerias; análise jurídica dos instrumentos celebrados; condução de reuniões com gestores de projetos; execução financeira (pagamentos, elaboração de relatórios, prestação de contas); realização das aquisições de equipamentos e serviços dos projetos; análise do processo e do plano de trabalho; e formalização de instrumentos jurídicos.

Para ambos os grupos focais foram utilizados, além dos equipamentos de gravação, os seguintes materiais: carta convite com explicações sobre a proposta; termo de consentimento livre e compromisso grupal; textos com as irregularidades a serem trabalhadas com seus respectivos normativos e roteiro para condução do grupo focal. Esses materiais podem ser visualizados nos apêndices A, B, C e D desta dissertação.

As sessões foram iniciadas com uma breve apresentação dos participantes. Em seguida, a moderadora explanou sobre a proposta descrevendo os objetivos e o método que seriam adotados. Na sequência, os participantes leram, preencheram e assinaram o termo de consentimento livre e compromisso grupal.

Foram realizadas duas sessões com cada Grupo Focal, de modo a trabalhar as irregularidades selecionadas de forma gradativa.

A primeira irregularidade selecionada para discussão foi trabalhada de forma mais detalhada. Incluíram-se atividades de preenchimento de tabelas e o posicionamento de cada componente do grupo foi compartilhado. Dessa forma, provocou-se a participação oral de todos e aprofundaram-se as reflexões sobre quais seriam as prováveis causas e atores envolvidos no problema.

As demais irregularidades foram trabalhadas de maneira mais livre, apenas por meio de estímulos para que fossem buscadas respostas às questões formuladas.

6 MANIFESTAÇÃO DOS ATORES

É importante ressaltar que a divisão em tópicos não teve o propósito de limitar ou direcionar os assuntos sobre os quais os participantes deviam se manifestar. O objetivo foi utilizar uma metodologia para provocar e estimular discussões voltadas à busca de soluções de problemas, por meio de reflexões sobre suas causas.

Dessa forma, os dados coletados apresentam as manifestações dos participantes. Tais informações foram analisadas e consolidadas dando origem a uma classificação estruturada em novos tópicos. As manifestações de cada tópico foram objeto de novas análises, mais aprofundadas, buscando-se uma compreensão mais analítica, bem como a aproximação com os autores e normativos que subsidiaram o referencial teórico do estudo.

Assim, apresentam-se a seguir, os tópicos abordados pelos colaboradores deste estudo, textos acadêmicos e normativos sobre cada assunto, alternado com depoimentos coletados.

6.1 Quanto a parcerias celebradas com objetos sem definição precisa e planos de trabalhos incompletos.

Conforme artigo 1º da Lei 8.958/1994, mediante a celebração de parceria, a FAP dará apoio à IFES para a execução de projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação. Esse apoio pode ser, inclusive, para gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos.

Nesse contexto, podem ser visualizados muitos objetos, além de uma multiplicidade de tarefas que serão atribuídas a representantes da IFES ou da FAP, dependendo do pacto celebrado.

Dessa forma, faz-se necessário definir o objeto da parceria, planejar, detalhadamente as ações que serão executadas e as obrigações das partes envolvidas. E deve-se formalizar a parceria tornando-a compreensível para todos, uma vez que a execução envolve o emprego de recursos públicos.

Desde o início do amparo legal para a relação IFES e FAP, a Lei 8.958 estabeleceu a obrigatoriedade de se formalizar parcerias com objetos específicos, com instrumentos

jurídicos, plano de trabalho e projeto que contenham descrição detalhada do planejamento do pacto.

O legislador ampliou a importância do planejamento em 2014, ao definir, no artigo 35 da Lei 13.019, um rol de providências a serem adotadas como condição para que ocorra a celebração das parcerias entre a administração pública e a organização da sociedade civil. Entre essas providências encontra-se a emissão de “parecer de órgão técnico da administração pública”, o qual deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito: da viabilidade de sua execução; da verificação do cronograma de desembolso; da descrição de quais são os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos; da designação do gestor da parceria; e da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria.

A importância do planejamento com esse nível de detalhamento é reforçada pelos seguintes depoimentos:

“O que antecede a execução, que é o planejamento, é o ponto chave.”

“[...] não há dúvida da necessidade de descrever claramente e fazer o link entre meta e objetivo, [...] a forma como vai ser desenvolvido [...] tem que ser interligado, como se fosse um projeto de pesquisa, a parte experimental, a metodologia, ‘linkado’ com os objetivos. [...], indicadores [...] antes de realizar o projeto, olhar como vai ser medido, [...] qual vai ser o instrumento. Como é que lá no final eu vou avaliar se aquilo realmente foi atendido ou não. Então se não tiver esses indicadores definidos, fica complicado depois.”

Analisando as normas específicas que disciplinam as relações entre IFES e FAP, percebe-se que essas parcerias possuem como principais instrumentos de planejamento, o projeto, o instrumento jurídico de pactuação e o plano de trabalho.

Os depoimentos revelam que, em muitos casos, não se valoriza esses instrumentos. Por vezes, a captação de recursos é negociada sem objeto estabelecido, os projetos são elaborados às pressas, tendo por objetivo principal o atendimento a formalidades.

“O professor chega lá sem projeto. Ele diz assim: ‘Eu fui no ministério das cidades e estou trazendo 370 mil reais. [] Porque se não fizer até amanhã nós vamos perder todo o recurso e eles vão dar pra universidade Y, Z, K’. Mas, professor, o senhor tem um projeto cadastrado onde? ‘Não, mas isso daí não importa. Eu quero preencher logo porque eu não quero perder o recurso.’”

“[...] muitas vezes o coordenador, o professor [...], ele procura a gente e fala: ‘Olha, eu tenho tal recurso já pré aprovado.’ E eu tenho que fazer um projeto para ele.”

“Tem gente que chega lá e diz: ‘Eu estou trazendo tanto’ e não sabe direito como vai fazer. Mas para fazer isso precisa de veículo? ‘Não sei.’ Mas vai precisar

comprar ou vai precisar locar? ‘Pois é, isso eu vou ter que ver.’ Mas não dá pra ver no andar da carruagem, tem que ver antes. [...] Esse equipamento ele é 110, ele é 220? Aí aparece um equipamento de 280 como já apareceu, aí não tem nem lugar para instalar. Então essa parte do planejamento e da redação da elaboração do projeto, é isso que precisa ficar mais claro.”

“O professor chegou e falou assim: ‘Fiz um contrato com a [], eles querem investir tantos numa pesquisa utilizando os resíduos do que eles fabricam.’ O senhor tem um projeto? ‘Não, estou começando um projeto.’ Então é o seguinte: O senhor vai procurar a assessoria de projetos e captação de recursos, que eles vão te ajudar a formalizar esse projeto.”

Um ponto bastante discutido foi sobre a ordem temporal da elaboração do projeto e do plano de trabalho, uma vez que o § 1º do artigo 6º do Decreto 7.423/2010, expressamente, determina que os “projetos desenvolvidos com a participação das fundações de apoio devem ser baseados em plano de trabalho”.

Conforme manifestações destacadas abaixo, esse trecho da norma apresenta-se equivocado, pois leva a interpretação de que o plano de trabalho viria antes do projeto, o que seria impraticável.

“[...] se vai nascer a parceria, vai nascer com base no plano de trabalho. Mas o plano de trabalho é elaborado com base em que? No projeto”.

“Você não tem como construir um plano de trabalho se você não tiver lá atrás um projeto”

“E se é uma instituição de ensino, pesquisa e extensão, como é que a gente vai captar um recurso por meio de um plano de trabalho sem a existência de um projeto? Porque no projeto é que vai haver a demonstração do envolvimento do estudante de graduação, do estudante de pós-graduação. Que é missão da instituição.”

“E ainda tem outra coisa, que dentro da universidade, acima do projeto tem o que se chama de programa. Então é um programa na área de saúde, que abriga um projeto da área de saúde, que abriga um plano de trabalho em parceria com a fundação.”

O entendimento de que o plano de trabalho deva ser elaborado a partir do projeto é reforçado quando se percebe o nível de detalhamento exigido para o plano de trabalho, com decisões que somente ocorrem após a aprovação do projeto. Ainda no artigo 6º do Decreto 7.423/2010 há a determinação de que no plano de trabalho “sejam precisamente definidos”:

I - objeto, projeto básico, prazo de execução limitado no tempo, bem como os resultados esperados, metas e respectivos indicadores;

II - os recursos da instituição apoiada envolvidos, com os ressarcimentos pertinentes, nos termos do art. 6º da Lei nº 8.958, de 1994;

III - os participantes vinculados à instituição apoiada e autorizados a participar do projeto, na forma das normas próprias da referida instituição, identificados por seus registros funcionais, na hipótese de docentes ou servidores técnico-administrativos, observadas as disposições deste artigo, sendo informados os valores das bolsas a serem concedidas; e

IV - pagamentos previstos a pessoas físicas e jurídicas, por prestação de serviços, devidamente identificados pelos números de CPF ou CNPJ, conforme o caso.

Observa-se que os incisos III e IV determinam que se identifiquem, no plano de trabalho, os registros funcionais dos participantes da execução do projeto e os pagamentos a pessoas físicas e jurídicas previstos. Para se ter esses dados seria necessário realizar as seleções tanto para aquisições e contratações, quanto para composição da equipe executora do projeto. Contudo, o tempo transcorrido da elaboração da proposta até a efetiva celebração da parceria, torna inviável esse nível de detalhamento. No momento de iniciar a execução do projeto, seria necessária a realização de novos processos de seleção, acarretando retrabalho e incerteza quanto à aceitabilidade das alterações no plano de trabalho. Além disso, muitos projetos não são executados por não conseguirem concretizar parcerias.

É importante ressaltar que nas relações IFES e FAP as seleções são realizadas com apoio da fundação que, de regra, é chamada para a gestão administrativa e financeira do projeto.

Assim, os participantes do grupo focal manifestaram discordância também quanto ao nível de detalhamento exigido para o plano de trabalho, antes da celebração da parceria com a fundação.

“Tem falhas no plano de trabalho no sentido de que o projeto quando ele é formulado no período, quando ele consegue esse financiamento e ele vai ser executado, ele não vai ser executado às vezes exatamente como ele foi planejado ser executado, e nesse intermédio de tempo, muda tudo, principalmente o plano de trabalho. [...] só para compra de equipamento, a defasagem, o mercado de trabalho... Isso faz com que alguns equipamentos não sejam comprados.”

“o professor vai fazer um workshop de plantas medicinais, ele escreveu o projeto dele há uns seis meses atrás e foi aprovado agora, aí você pega o projeto, não tem como executar.”

“porque quando você encaminha o projeto, você ainda não tem quem será designado [...] a próxima etapa depende da anterior.”

“Nós (professores) somos procurados por uma empresa, por uma concessionária de energia e ela quer desenvolver. Ela tem um problema e ela quer desenvolver um projeto. [...] Nós temos duas soluções bem diferentes em termos de custo, conforme a forma com que vai ser executado [...] posso comprar importado, [...] posso comprar por representante aqui. [...] não sei qual que é o melhor caminho [...] ou quando isso vai para a fundação.”

“[...] essa é a questão... Quem faz as leis, quem controla acho que não consegue enxergar isso. [...] O professor, ele entra na instituição para ensino, pesquisa e extensão. Então, ele tem todos os encargos de entrar na sala de aula e dar as aulas, de escrever projeto de extensão e executar para levar para fora dos muros da universidade, de colaborar com os programas de pós-graduação orientando e formando pessoas no mercado de trabalho. E quando ele vai lá na fundação [...] ele quer as condições para executar o projeto X, e ele não quer ou não pode perder tempo pra pensar como é que esse equipamento Y, como é que esse material de consumo, como é que esse serviço vai ser adquirido. Ele tem um cronograma pra executar, agência de financiamento que concedeu o recurso cobra que ele tenha um começo, meio e fim... Ele tem prazos, ele tem dissertações de mestrado para cumprir [...] ele tem trabalho de conclusão de curso, ele tem orientação de iniciação

científica. Então, [...] nós precisamos encontrar caminhos e formas de dar possibilidades dele executar.”

“A questão está no planejamento, lá no início, porque ele não planejou aquele tipo de ação. Aí [...] a fundação tem que vir, intervir e falar: Olha, isso aqui não está previsto. [...] Quer que esteja previsto? Então, vamos fazer um termo aditivo.”

Durante as discussões, conforme depoimentos abaixo, observou-se que apesar de não estar claramente definido os responsáveis pela elaboração do plano de trabalho e do projeto, os participantes consideram que a fundação de apoio deve estar presente desde o início do planejamento.

“o setor jurídico, a fundação de apoio e os gestores também [...] Todos esses participam da elaboração do projeto.”

“Projeto é a idéia do que vai ser realizado. O responsável pelo projeto é o docente ou o técnico. É aquele que visualizou, que teve a ideia, o estudo com a planta, aí ele escreveu. Isso pra mim é o projeto. Aí do projeto que vai surgir as outras demandas”

“o plano de trabalho sim que é conjunto. [...] extrair do projeto as informações para construir o plano de trabalho.”

“o plano de trabalho vai envolver, por exemplo, a fundação de apoio. Ela tem que estar envolvida, e vai envolver uma agência de financiamento. Vai ter que conversar com esse agente de financiamento, porque o plano de trabalho vai ter o cronograma de desembolso. [...] e setor responsável da instituição que vai fazer a celebração de instrumento [...] responsável por orientar, para celebrar o instrumento e para acompanhar a execução desse instrumento.”

“Eu acho que envolvem as três partes [...] o coordenador, [...] aquele setor que cuida da relação e do instrumento e a fundação de apoio.”

6.2 Quanto ao papel de conciliar sociedade, entes financiadores, IFES e fundações.

O estudo do arcabouço jurídico das relações entre IFES e FAP indica que as regras partem do pressuposto de que a relação com as fundações se iniciam somente após a celebração da parceria. No entanto, os depoimentos colhidos demonstram que esse entendimento não reflete a verdade do que ocorre.

As discussões permitiram perceber que a comunicação entre os futuros partícipes para a execução de um projeto precisa ser normatizada. Tal normatização é importante e poderá minimizar os problemas causados pela assimetria de informações entre os envolvidos no projeto.

Os depoimentos abaixo demonstram esse problema e sugerem a fixação de um setor ou agente que seria o responsável pelo elo entre os interesses.

“Às vezes a fundação, ela pode ter um ente financiador, ela pode conhecer um ente financiador, mas ela não tem o diálogo com a universidade para chegar aqui e falar assim: ”Onde eu consigo achar um projeto que vai se encaixar, porque eu tenho aqui

condições de trazer pra vocês”. Então falta, dentro da instituição, um órgão que consiga unir isso, onde a fundação consiga visualizar quais são os projetos já aprovados.”

“As pró-reitorias têm o papel de consolidar: Aqui vão estar todos os projetos de pesquisa, na pró-reitoria de pesquisa e pós-graduação. Aqui vão estar todos os de extensão. Então, de certa forma nós temos bancos de projeto de extensão, de pesquisa, de ensino de graduação. Eles estão distribuídos em cada lugar. Seria possível hoje chegar na nossa instituição e achar uma relação de projetos. Certamente ali tem professor envolvido, tem técnico envolvido, tem aluno envolvido.”

“Porque esse banco não basta ter tudo cadastrado [...] tem que ter uma pessoa que faça isso [...]: ‘Olha tem esse banco aqui eu vou atrás de financiador’ . Aí conversa com a fundação e começa a fazer esse trabalho. [...] eu acho que agora, a gente levantou aqui uma necessidade que vai ser cultural. [...] alguém vai ter que ir nessas unidades e fazer a defesa de tudo isso que a gente está discutindo aqui. Da necessidade de ter um local na instituição[...] que você precisa ir para celebrar algum tipo de projeto.”

“Às vezes o projeto em si não é o único elemento que define a indicação para uma parceria. É mais importante [...] quando você está fora da universidade e perguntam assim: Tem alguém lá que mexe com eficiência energética? Tem algum professor que trabalha com isso? As vezes não existe projeto nenhum.”

“O professor tem um projeto, ele coloca debaixo do braço, e ele sai batendo porta: ‘O que é que eu faço agora?’ ‘Ah, não é comigo. É lá no outro setor.’ ‘O que é que eu faço agora?’. Isso já perdeu mais de 30 dias. [...] No meu caso lá, na minha instituição, hora cria a assessoria de projeto e captação de recurso, hora extingue, depois cria de novo, depois extingue. Aí como ele não tem ninguém para apoiar, ele vai na divisão de convênios, só que ele deveria chegar na divisão de convênios já com o projeto pronto. Se o pessoal lá está sobrando, eles vão auxiliar o professor, orientar, fazer essa conversa com a empresa... Mas às vezes não, as vezes não é trabalho do setor. O trabalho do setor é a partir do plano de trabalho.”

“A empresa, no momento que ela estabelece o contato com a universidade, aí fala: “Não, então nós vamos ter que fazer isso daqui, vamos ter que elaborar o plano...” e começa a trabalhar. A hora que aquilo está pronto, você olha do lado, a empresa já foi embora. Porque para empresa existe um tempo. [...] Então precisa de alguém para receber essa pessoa e colocar como é que vai ser feito.[...] precisa ter alguém que faça esse elo, que seja referência para encaminhar.”

“[...] a universidade tem acesso ao Sistema Financiar. Toda semana vem os editais disponíveis no mundo para financiamento de projetos. Então, alguém tem que assumir isso. [...] olhar as possibilidades de projetos, olhar o que a universidade tem e juntar isso daí.”

“Existem fundações que olham quais são as chamadas e veem os projetos. Só que a gente não tem acesso a esses projetos.”

“falta um individuo para poder enxergar isso e juntar as peças [...] tem a fundação, a fundação está num esforço tremendo para poder se organizar. A instituição tem setores capacitados que já vem de uma discussão de normas desde 2012. Então veja, está aqui e a outra está ali. Então precisa alguém olhar para essa situação e juntar essas pontas aí para não ficarem soltas.”

“Na realidade a gente vê que o projeto, ele pode nascer com o professor, ele pode nascer com a empresa, com o ente privado, com o ministério, com a financiadora, independente [...] Só que não tem alguém dentro da unidade para poder fazer esse link, captar esse projeto, captar esse recurso e instruir.”

“Seria interessante levar isso para uma norma, porque como diz o ditado: Quando o cachorro tem vários donos ele morre de sede e de fome, porque todo mundo fica: “Não, ele vai fazer”, mas ninguém faz.”

Percebe-se, então, que uma parceria pode iniciar por intermédio de um projeto proposto por um professor da IFES. Pode ser originada de uma demanda da sociedade ou de um ente financiador ou ainda da própria fundação. Em todos os casos que se vislumbre a execução com apoio da FAP, a participação da fundação na elaboração do plano de trabalho é fundamental, uma vez que a ela caberá a gestão financeira e administrativa do projeto. No mais, o detalhamento dos custos operacionais da parceria também será elaborado pela fundação.

No entanto, atendendo a orientações normativas, a formalização da parceria entre IFES e FAP, somente irá ocorrer após a elaboração do plano de trabalho que integrará o instrumento jurídico da parceria.

Assim, as tratativas e procedimentos que ocorrem antes da celebração da parceria ficam sem respaldo normativo e, conseqüentemente, sem definição dos responsáveis pelas diversas tarefas imprescindíveis à celebração das parcerias. Entre essas tarefas, os participantes do grupo focal sinalizaram a necessidade de se estabelecer rotinas e setor encarregado de conciliar projetos, demandas e recursos disponíveis.

O depoimento abaixo traz a sugestão de adequações para a norma, de forma a prever um passo a passo para a celebração das parcerias.

“[...] a norma, ela tem tudo para alavancar isso [...]. Se ela conseguir trazer essa clareza, desde o nascimento lá do professor que tem a ideia, que está com o papel na mão e, assim, seguir esse passo a passo. Já imaginou o tanto de melhoria para sociedade? [...]. Se a gente conseguir fazer os ajustes na norma e deixar mais claro desde o nascimento do projeto, eu acho que pode trazer um resultado espantoso.”

6.3 Quanto ao desrespeito ao princípio da impessoalidade

O direcionamento nas aquisições e contratações, bem como na escolha da composição da equipe executora do projeto, representa uma irregularidade, pois sinaliza o desrespeito ao princípio da impessoalidade. Essa irregularidade foi apontada pelo TCU como sendo uma das mais recorrentes na execução das parcerias entre IFES e FAP. (DALTO, NOSSA E MARTINEZ, 2012).

A impessoalidade é um dos princípios constitucionais impostos para administração pública, por força do artigo 37 da Constituição Federal de 1988. (BRASIL, 1988)

O artigo 2º da Lei 8.958/1994 orienta que os estatutos das fundações de apoio devem dispor sobre a observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, 1994)

A Lei 13.019/2014 reforça a obrigatoriedade de se respeitar o princípio da impessoalidade, definindo-o como fundamental nas parcerias entre administração pública e organizações da sociedade civil. (BRASIL, 2014)

O problema do desrespeito a esse princípio foi reconhecido pelo grupo focal, que iniciou as discussões abordando o direcionamento nas aquisições e contratações necessárias à execução do objeto pactuado.

Sobre esse ponto, foi lembrado que o Decreto 8.241/2014, que regulamenta o artigo 3º da Lei no 8.958/1994, determina que os procedimentos para a aquisição de bens e a contratação de obras e serviços pelas fundações de apoio devem obedecer ao princípio da impessoalidade. Esse mesmo Decreto, em seu artigo 34, veda a contratação direta, sem seleção pública, nas hipóteses de indevido favorecimento e, em seu artigo 27, determina que “as razões técnicas da escolha do fornecedor e a justificativa do preço serão devidamente registradas nos autos do processo”. (BRASIL, 2014)

Os participantes do grupo focal entendem que está claro o dever de obediência ao princípio da impessoalidade nas aquisições e contratações realizadas para execução do objeto pactuado, no entanto, concordam que o direcionamento é fato recorrente.

A seguir são destacados depoimentos que revelam que embora a norma defina que a tarefa de realizar os procedimentos para as aquisições e contratações é de responsabilidade da FAP, muitas vezes, o professor ou gestor faz os orçamentos e direciona a contratação. Em outros casos, ele apresenta especificações do serviço ou produto, que, de forma irregular, limitam a busca de fornecedores.

“[...] porque tem gestor que chega lá e ‘Ah, eu preciso do equipamento tal, já fiz três orçamentos’ Não é ele que tem que fazer, mas às vezes ele já chega lá ‘Não, preciso disso e disso’ [...]”

“[...] quando [...] é um projeto muito específico [...] é muito mais difícil o setor de licitação que não conhece ninguém, nem onde vai buscar, que empresa [...]. Então a professora [...] que já conhece quem são os fornecedores [...] é muito mais fácil. Porque ela pega os orçamentos muito mais fácil.”

“Há uma especificação tão detalhada e você não conhece aquele produto, então por mais que você faça diligência, se aquele dado que direciona não é aparente, de fácil detecção, não tem como você saber se está direcionado.”

Segundo os colaboradores deste estudo, o problema maior está no direcionamento na escolha dos pesquisadores e bolsistas, pois os normativos não deixam claro o papel da fundação. Além disso, parecem obrigar que essa seleção exista antes mesmo da celebração da parceria com a fundação.

“[...] fico mais preocupado como faz pra contratar ou selecionar os pesquisadores.”

“[...] Seria trabalho da fundação também fazer edital de seleção dos bolsistas?”

“Não tem nada dizendo que é a fundação que vai fazer [...] o processo de seleção de bolsista.”

“ [...] mas e quando vem no plano de trabalho já o nome do bolsista?”

“A lei está errada. Esse regramento está totalmente equivocado pelo que a gente esta falando. Olhem: ‘Os projetos devem ser baseados no plano de trabalho no qual sejam precisamente definidos’, ou seja, tem que estar lá. ‘Participantes vinculados à instituição apoiada e autorizados a participar do projeto, identificados por seus registros funcionais, na hipótese de docentes ou servidores técnico-administrativos, informados os valores das bolsas a serem concedidas’; e ‘pagamentos previstos a pessoas físicas e jurídicas, por prestação de serviços, devidamente identificados pelos números de CPF ou CNPJ, conforme o caso.’”

“O plano de trabalho já vem com o nome. [...] como que eu vou deixar de acompanhar o plano de trabalho do bolsista? [...] o que a gente tem de bolsa vem o nome e o CPF. Vem o nome, o CPF e valor. Eu não tenho como contestar [...]”

“[...] Quando vai para a fundação de apoio, o plano de trabalho já está aprovado, inclusive pelo seu órgão colegiado. Então a tese de responsabilidade da fundação de apoio não se sustenta. O órgão colegiado que aprovou [...] Então o órgão colegiado inteiro responde ali, porque é um ato de gestão.”

“O decreto é totalmente equivocado. Ele fala que no plano de trabalho, tem que ter pagamentos previstos. É a previsão das pessoas, dos serviços que serão contratados.”

Quanto às normas, observa-se que tanto o § 1º do artigo 6º do Decreto 7.423/2010, quanto o § 1º do artigo 9º do Decreto 8.240/2014, determinam que, no plano de trabalho, “sejam precisamente definidos os participantes [...] do projeto, [...] identificados por seus registros funcionais, na hipótese de docentes ou servidores técnico-administrativos”.

Os artigos 7º e 17, respectivamente, desses mesmos Decretos determinam que a IFES deve fixar critérios objetivos e procedimentos de autorização para participação remunerada de seu pessoal nos projetos de ensino, pesquisa ou extensão.

A necessidade de seleção pode ser evidenciada também no § 2º do artigo 12 do Decreto 7.423/2010, que trata do dever da transparência.

“Os dados relativos aos projetos, incluindo sua fundamentação normativa, sistemática de elaboração, acompanhamento de metas e avaliação, planos de trabalho e dados relativos à seleção para concessão de bolsas, abrangendo seus resultados e valores, além das informações previstas no inciso V, devem ser objeto de registro centralizado e de ampla publicidade pela instituição apoiada, tanto por seu boletim interno quanto pela internet.” (Brasil, 2010)

Quanto a quem concede as bolsas, o artigo 4ºB da Lei 8.958/1994 estabelece que “as fundações de apoio poderão conceder bolsas” aos estudantes e aos servidores vinculados a projetos institucionais, observando-se o princípio da impessoalidade. (BRASIL, 1994).

Revelou-se, também, que o direcionamento pode ocorrer de forma camuflada, sendo difícil detectá-lo.

“O professor, o coordenador ia selecionar um número de bolsistas, de alunos graduandos e graduados. [...] Ele trouxe já o nome das pessoas, dos alunos e tudo mais: ‘Esses aqui eu quero que sejam meus bolsistas.’ Aí eu falei: Olha, professor, é um pouco estranho isso, não tem como a gente executar. Eu acho melhor a gente fazer um edital de seleção simplificado para os bolsistas, abrir isso para os outros alunos terem condição de poder concorrer à bolsa. Foi feito o edital de seleção simplificado dentro da faculdade, do curso. E aí quem que volta como aluno aprovado? Os mesmos alunos que ele tinha indicado no início. Ou seja, [...] ele aprovou quem ele queria[...] Aí qual foi a justificativa dele? ‘Olha, essas pessoas que foram aprovadas eram as pessoas que trabalham comigo, que tem o melhor currículo, que de fato estão comprometidos com a pesquisa, que de fato são alunos bons, que tem um currículo bom’”.

“Geralmente eles partem do critério de entrevista, análise de currículo.”

“Só que avisa: Eu quero aquele lá.”

Outros depoimentos revelam que os participantes não têm certeza quanto à irregularidade de ocorrência de direcionamento para composição da equipe executora do projeto.

“[...] Indicação direta [...] Veja: Nós somos da mesma área. Só que pra você trabalhar num projeto, pra ele ter êxito, as pessoas precisam ter afinidade, elas precisam comungar das mesmas coisas. Nós podemos ser de uma mesma área, mas eu não concordo do jeito que o [...] trabalha, eu não sou da mesma linha de execução do [...]. Como é que nós vamos fazer um grupo para trabalhar pra atingir um objeto? Isso é meio ilusório. Outra coisa, que também acontece em todo lugar: Existem pessoas certinhas, existem as meio certinhas, existem as não certinhas. “

“É um trabalho em equipe [...] Você quer no seu grupo pessoas que você já tem evidências, já tem experiências anteriores que não deram certo em determinados projetos? Porque quando você se propõe a executar um projeto em 24 meses, em 36 meses, é porque você pensa que ao final desse período você tem um produto pra apresentar, um resultado pra apresentar. E, muitas vezes, existe essa multidisciplinaridade. Ele precisa fazer o pedaço dele, ele o dele e eu o meu.”

“[...] mas eu estou trabalhando com um grupo de professores que eu chamei gente de algumas áreas pra me ajudar a elaborar. Vamos supor que em determinado momento vai ter um processo de seleção. Quer dizer que essas pessoas que me ajudaram a elaborar uma solução, elas podem ficar fora.”

O princípio da impessoalidade é tratado por Celso Antônio Bandeira de Mello como o princípio da igualdade, garantindo o direito de todos. Nele se traduz a proibição de que favoritismo, perseguições, simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas interfiram na atuação administrativa (MELLO, 2010:114).

Assim, a realização de um procedimento seletivo deve ocorrer quando houver mais de uma pessoa física ou jurídica apta a realizar a mesma tarefa, de modo a demonstrar o respeito ao princípio da impessoalidade.

6.4 Quanto ao ressarcimento relativo à utilização de recursos públicos de que trata o artigo 6º da Lei 8.958/1994.

A discussão sobre esse tópico surgiu espontaneamente nas abordagens sobre a dificuldade de se entender as normas.

O ressarcimento previsto no artigo 6º da Lei 8.958/1994 visa a repor despesas ocasionadas pela utilização de bens e serviços das IFES na elaboração e execução das parcerias entre IFES e FAP.

Os decretos de regulamentação dessa Lei (Decretos 7.423/2010 e 8.240/2014) determinam que sejam definidos, no plano de trabalho, os recursos da instituição apoiada envolvidos no projeto, bem como os ressarcimentos pertinentes (BRASIL, 2010, Art. 6º § 1º; BRASIL, 2014, Art. 9º § 1º).

Ressalta-se, também, o disposto no § 2º do artigo 9º do Decreto 7.423/2010, o qual condiciona a utilização desses recursos ao estabelecimento de rotinas de justa retribuição e ressarcimento.

Destacam-se, abaixo, depoimentos que demonstram que esse assunto é objeto de muitas dúvidas. Na prática, tem sido adotados percentuais de receitas da parceria, sem a identificação, no plano de trabalho, dos bens e serviços utilizados em cada projeto.

“Mas o que o artigo 6º da Lei 8.958 diz? ‘No cumprimento das finalidades referidas nesta Lei, poderão as fundações de apoio, por meio de instrumento legal próprio, utilizar-se de bens e serviços das IFES e demais ICTs apoiadas, pelo prazo necessário à elaboração e execução do projeto de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e de estímulo à inovação, mediante ressarcimento previamente definido para cada projeto.’”

“[...] me preocupa e me chama atenção essa parte: Recursos da instituição apoiada envolvidos com os recursos de ressarcimento, isso aí no Decreto 7.423. Lá embaixo ele fala assim: “Recursos envolvidos com ressarcimentos pertinentes”. Então, aqui ele já não destacou [...] essa parte de instituição apoiada. Para mim, seria interessante, algo que a gente já vem discutindo, que quando a unidade capta recurso, seria interessante que parte desse recurso viesse direto para unidade de uma certa forma. Parece que isso é meio complicado da gente fazer. Vou dar um

exemplo: Tem uma porcentagem que a fundação poderia passar para unidade? Isso é possível?”

“[...] pelas nossas normas internas [...] você tem que repassar um percentual de 11% para instituição da receita bruta arrecadada. [...] só repassa para instituição 11% dos quais uma parte vai para extensão, uma para pesquisa, um para graduação que é para fortalecer o orçamento das atividades da universidade.”

“[...] 11% é recurso arrecadado na conta única. Tipo assim, o projeto de dança de salão da Educação Física. O professor de Educação Física monta um projeto que vai ter aula de dança de salão, então os alunos que vão participar pagam [...] arrecada R\$100,00 por semestre. Isso é uma coisa. É diferente de um projeto que captou recurso, que está caindo na conta única.”

“Não. [...] “ não pode diferenciar, por exemplo, a dança de salão, que é um produto da extensão. Se ela é da pesquisa, você vai usar o laboratório, você está usando o laboratório da universidade. A ação tem a mesma natureza.”

“[...] porque para executar qualquer atividade pertinente ao projeto, ou ele vai usar o laboratório, ou vai usar o espaço físico que é pras aulas de dança, ou vai usar uma sala de aula pra ministrar o curso, seminário, oficina[...]”. Ele está usando as dependências da universidade e para isso ele está requerendo energia, limpeza, vigilância, telefone, internet [...]

“[...] toda vez que alguém executar alguma atividade dentro da instituição, aumenta as despesas de manutenção da instituição.”

“[...] eu também entendo que a unidade captadora do recurso pode ser beneficiada, porque ela que está fazendo o esforço para trazer o recurso, mas ela também imputa uma despesa para instituição, maior que aquela despesa que a instituição teria ao longo do seu período. A instituição X tem uma despesa com energia anualmente, se você desenvolve novas atividades, mesmo que você traga recursos para aquisição de material permanente, melhorando parte tecnológica e infraestrutura, você está aumentando as despesas de manutenção. Se a despesa anualmente era de R\$5.000.000, ela pode se tornar R\$5.100.000 naquele ano que você esta colocando atividade para dentro.”

Uma das determinações inseridas no artigo 6^a da Lei 8.958 é para que o plano de trabalho indique todos os recursos financeiros e não financeiros necessários à execução do objeto. Os depoimentos a seguir indicam que alguns participantes dos grupos focais possuem essa visão.

“Quando se pensa no projeto, você tem que pensar: Qual é o objeto?, O que você vai necessitar de recurso para o desenvolvimento do projeto?. Então você não está pensando em fazer um projeto para ter lucro, para aplicar esse lucro nas despesas do laboratório, comprar outras coisas lá. Não, o que vai de despesa no projeto é o que vai ser gasto para a execução do projeto.”

“[...] se você tem que comprar um equipamento para fazer medida no projeto, você vai gastar recurso na compra do equipamento. A universidade tem o equipamento. Então, você vai usar o equipamento da universidade. Então, você tem que prever no projeto: desgaste do equipamento, material, manutenção [...]”.

Em relação à fixação de percentuais, os relatos revelam que, embora não pareça adequado, o propósito é de simplificar o atendimento ao artigo 6^o da Lei 8.958 e a divisão em setores visa a distribuir esses recursos no contexto da instituição.

“[...] Então, quando é colocado esse 11% aqui, foi uma forma de garantir que esses projetos, não fossem realizados, assim, de forma aleatória, sem a preocupação de ter a manutenção desse equipamento[...]”

“[...] Esses 11% vai estar distribuído de forma a privilegiar ações, inclusive, que beneficiam a própria unidade que está fazendo a captação, e quando esse percentual vai por exemplo para o ensino de graduação, a pró-reitoria de ensino de graduação ela pode reverter esse percentual em [...] bolsa de monitoria, apoiar em alguma atividade de graduação. A extensão, o pró-reitor utiliza pra bolsas em projetos de extensão [...] e a pró-reitoria de pesquisa e pós-graduação também utiliza esse percentual em favor dos pesquisadores. [...] Então era no sentido de motivar as pessoas [...] Nem todas as unidades podem arrecadar [...] Por exemplo, tem projeto que é desenvolvido no centro de ciências humanas, um projeto de sociologia[...] não têm perfil pra arrecadar [...]. Não existem agências de financiamento que deem fomento para essas atividades. O que existe bastante é na área de saúde, na área da engenharia, na área de química, na área de física[...] Então a própria pró-reitoria de pesquisa poderia, inclusive, estabelecer políticas para ajudar essas áreas que não tem esse perfil.”

“[...] na verdade isso daqui é uma tentativa de socializar o recurso, [...] Coloca nas pró-reitorias, as pró-reitorias atendem todas as áreas, então uma ação desenvolvida ali, ela contempla essas áreas que tem maior dificuldade nessa possibilidade de captação de recurso. Agora, olhando sobre a ótica do desenvolvimento do projeto, isoladamente do contexto da instituição, fica meio estranho.”

“Não. Essa é a questão, isso aí era um bônus para o setor melhorar o seu parque tecnológico, a sua própria infraestrutura, porque quem continua pagando as despesas é a instituição.”

Com base nos depoimentos desse tópico, pode-se concluir que a adoção de um percentual sem demonstração de compatibilidade com os recursos da instituição apoiada envolvidos no projeto não atende à finalidade do disposto no artigo 6º da Lei 8.958/1994. É necessário detalhar esses bens e serviços fixando valores que representam o ressarcimento relativo aos custos da utilização desses recursos.

6.5 Quanto à falta de controles e acompanhamento da execução das parcerias

Este tópico está diretamente ligado ao título deste trabalho: *Accountability* dos projetos das IFES executados em parceria com FAP. Isso, porque, conforme estudos de Pinho e Sacramento (2009), o significado de *accountability* envolve também o controle. O processo da *accountability* deve ser visto também em relação às ações implementadas para o controle e acompanhamento. Essas ações são impostas pelos normativos, principalmente, ao concedente da parceria, que nesse trabalho é a IFES.

Os estudos de Dalto, Nossa e Martinez (2012) revelam que entre as irregularidades apontadas pelo TCU, relativas ao período de 2006 a 2010, como sendo as mais recorrentes, encontra-se a ausência de controle na execução e prestação de contas das parcerias entre IFES e FAP. (DALTO, NOSSA E MARTINEZ, 2012).

Silva (2011) relata que a partir de 2010, os normativos que regem a relação IFES e FAP, em especial o Decreto 7.423/2010, buscaram “estruturar medidas que concentrassem a tomada de decisões estratégicas sobre projetos na direção superior das universidades”, por meio da incorporação de mecanismos de controle. (SILVA, 2011, p. 144).

Esperava-se então, que a partir de 2010, esse cenário de falta de controle fosse alterado. No entanto, conforme detalhado no item 6 deste trabalho, a ausência de controle da execução e da prestação de contas das parcerias está entre as principais irregularidades apontadas pela CGU, em relatórios publicados em 2015 e 2016.

Em 2014, o legislador intensificou a obrigatoriedade do controle nas parcerias, pois, com a publicação da Lei 13.019/2014, criou instrumentos de registro dos acompanhamentos, detalhou conteúdos e prazos para emissão de relatórios de avaliação da execução e da prestação de contas e ainda determinou a nomeação formal dos responsáveis pelo controle.

Assim, considerando o início da vigência da Lei 13.019, a partir de 2016, um dos principais instrumentos de comprovação do controle da IFES sobre os projetos executados com apoio das fundações passa a integrar a própria prestação de contas da parceria, conforme texto da norma transcrito abaixo.

XIV - Prestação de contas: procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo duas fases:
a) apresentação das contas, de responsabilidade da organização da sociedade civil;
b) análise e manifestação conclusiva das contas, de responsabilidade da administração pública, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle; (BRASIL, 2014, Art. 2º).

Os participantes do grupo focal reconheceram as fragilidades do controle e informaram que desconheciam as disposições da Lei 13.019/2014 relativas ao assunto.

Destaca-se o depoimento abaixo, o qual relata a complexidade do controle das parcerias IFES e FAP e revela a descoberta de novos instrumentos de controle previstos na Lei 13.019/2014.

“[...] Tinha mais de 400 instrumentos jurídicos lá, convênios, acordo [...]. Aí veio o seguinte pensamento: Como aferir se esses instrumentos realmente estão se traduzindo em algum produto para sociedade? [...] mesmo que não tenha transferência de recurso, você está movendo a máquina ali, tem a hora do servidor que gastou ali, [...] a hora do procurador, gasto com publicação [...]. Como conferir se esses instrumentos estão tendo algum resultado prático? Se ele não é só para currículo de professor? Ou se realmente ele vai se transformar em algum produto? Aí, assim, dentre algumas ações a gente criou uma seção de acompanhamentos de convênios, que agora na lei nova eu vi que tem alguns instrumentos que foram criados [...]”

A falta de transparência da execução, bem como a não utilização de sistema eletrônico único para a gestão das parcerias foram apontados como limitadores da atuação do controle. Sobre este ponto destacam-se os seguintes comentários:

“Quando nós (IFES) concedemos recurso, tem que ter prestação de contas para gente, correto? Então, se tem um sistema que já me dê isso pronto. Vai aparecer o relatório para mim pronto, não precisa nem de ter papel mais.”

“Controle. O caso nosso é um controle.”

“Mas veja, se tivesse um sistema conjunto [...] não precisaria perguntar. Em tempo real, [...] se tivesse pagando o bolsista fulano de tal, já saberia que daquele percentual de 100.000 de bolsa [...] já executou 50% e para quem [...]”

“[...] temos um sistema que é o Sicon [...] tem que entrar na página da universidade, ir na PROPLAN, na coordenadoria de relações institucionais, na divisão de acompanhamento, em convênio. Aí vai entrar lá e vai começar a ver a relação de projetos, o nome do coordenador, o pé em que está, a vigência, o valor captado [...]”

“Geralmente é só o gestor que fica sabendo.”

“Porque o sistema que está sendo implantado serve para o gestor.”

“Isso é o que acontece hoje, ‘né’. [...] Não é qualquer um que vai lá entrar e vai ver o projeto.”

“[...] vamos supor que haja uma irregularidade cometida pelo gestor [...]. A universidade vai ter que ficar isenta disso, porque ela não tem acesso para acompanhar a execução [...]”

“A questão é dar essa visibilidade [...]”

“O grupo tem que ter um sistema de gestão conjunta. Um único sistema.”

“Para a gente saber o que a fundação está fazendo e a fundação saber o que nós estamos fazendo, requer esse sistema. Esse é o primeiro ponto, por exemplo, situações anteriores que foram constatadas pela CGU, projetos que eram executados pela fundação, a instituição não tinha essa informação. [...] Mas como foi isso? O pesquisador foi direto lá na fundação e captou o recurso por lá, executou por lá, sem a instituição ter ciência disso. Se existisse um sistema, na hora que a fundação vai lá e cadastra o projeto X, coordenado por fulano de tal e o nosso pessoal da instituição tem um perfil que pode acessar esse sistema: Opa! Isso daqui não está cadastrado aqui. Então agora vamos proceder todo o acompanhamento desse projeto que a fundação está cadastrando por lá”, mas isso só vai ser possível com esse sistema.”

“Um sistema que ‘link’ as duas coisas, tanto relacionamentos na universidade como na fundação.”

“São muitas pró-reitorias envolvidas com muitos projetos e depende de muita informação. [...] Os dados estão espalhados.”

“Exatamente. Você juntar isso tudo! Quem que vai fazer essa junção de coisas? Entendeu? É o sistema.”

“[...] justamente fazer um sistema de gestão de instrumentos de convênios [...], mas linkado com a fundação de apoio. Porque quando vem a transparência, tem situações que poderiam ser muito mais visíveis se quem está executando lá, ao inserir dados, a gente já consiga ver aqui. [...] Já alimentaria um sistema de publicidade que é o que exige a lei.”

“falando pontualmente da transparência, está falando (refere-se à norma) que tanto a universidade, quanto a fundação tem que dar transparência em tempo real.”

“Tanto tem que ter um sistema conjunto e unificado ou que importe dados, porque aqui no artigo 12 do decreto 7.433, no inciso V, fala: ‘Os dados relativos aos projetos, incluindo sua fundamentação normativa, sistemática de elaboração,

acompanhamento de metas e avaliação, planos de trabalho e dados relativos à seleção para concessão de bolsas, abrangendo seus resultados e valores, além das informações previstas no inciso V, devem ser objeto de registro centralizado e de ampla publicidade pela instituição apoiada, tanto por seu boletim interno quanto pela internet.’ Então quando eu cito que acho que tinha que ter um sistema conjunto de gestão do instrumento, é porque está sendo executado por uma fundação, mas quem tem que dar publicidade é a universidade. Como que eu vou dar publicidade? [...] É um retrabalho. De repente é muito mais fácil desenvolver um sistema conjunto [...].”

“A principal causa da falta de transparência é a inexistência de sistemas”.

As discussões também demonstraram certa confusão nos papéis e nomes dos setores e atores envolvidos no controle das parcerias. Observou-se que os próprios normativos utilizam nomenclaturas que se confundem. Além disso, a Lei 13.019/2014 trouxe conceitos para termos que não se aplicam as práticas adotadas e/ou se confundem com nomenclaturas definidas em outros normativos.

A esse respeito, cita-se, como exemplo, o termo “comissão de seleção”, o qual foi instituído pelo inciso X do artigo 2º da Lei 13.019/2014. Nessa Lei, “comissão de seleção” refere-se às pessoas responsáveis por processar e julgar a seleção da FAP para a celebração da parceria com a IFES. Todavia, esse mesmo termo também foi adotado no inciso IV do artigo 2º do Decreto 8.241/2014 para designar as pessoas responsáveis pela seleção pública de fornecedores para a execução do objeto pactuado.

Outro exemplo diretamente ligado às tarefas de controle e que provoca entendimentos diversos é o termo “gestor”. Segundo o inciso VI do artigo 2º da Lei 13.019/2014, gestor é o representante da IFES designado para acompanhar e fiscalizar a parceria. Conforme inciso IV do artigo 61 da Lei 13.019/2014, esse gestor deverá emitir parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas final, não sendo permitido que também atue na execução da parceria.

No entanto, os depoimentos colhidos revelam que este termo “gestor” tem sido empregado, nas relações entre IFES e FAP, como aquele que responde pela gestão da parceria, que atua diretamente na execução do objeto, o qual recebe, em alguns casos, a denominação, também, de coordenador do projeto. Em outros casos, o termo é visto como aquele que executa a gestão administrativa e financeira da parceria. Percebe-se que quando se fala em acompanhamento e fiscalização, o termo mais comum é “fiscal”. Destacam-se, abaixo, depoimentos que confirmam essas interpretações.

“os gestores são professores, que de modo geral, não tem conhecimento de toda essa legislação, até porque não vieram para dentro da instituição para essa finalidade [...] acho que quando foi feito esse desenho [...] era para desenvolver as atividades e não para fazer a gestão, conhecendo toda a legislação.”

“O coordenador do projeto, ele faz bastante esse papel.”

“O coordenador, lá a gente é acostumado chamar de gestor”.

“O gestor é que olha mais para questão financeira e administrativa. E o coordenador do projeto se preocupa muito com o cumprimento do objeto.”

“o coordenador do projeto está se preocupando com a execução que é pertinente a ele de coordenar. Está preocupado se o colega que é colaborador está fazendo sua parte, para chegar no final, alinhar, construir tudo e ter o resultado que é o cumprimento do objeto. E o gestor deveria estar se preocupando com tudo aquilo que precisa ser adquirido para essa execução e que esteja pertinente lá no plano de trabalho.”

“Então a gente (função) pede para o gestor [...]. O gestor vai lá com o subsídio da função de apoio e alimenta esse relatório [...]. Veja, nós não estamos analisando prestação de contas, porque nós não somos o concedente neste caso.”

“gestor no instrumento [...] que geralmente é os que propõem os projetos e as parcerias.”

“A gente não falou até agora que esse gestor é normalmente um professor? [...] “Ele não tem a clareza e conhecimento de tudo isso aqui.”

“Mas o gestor [...] é o fiscal de contrato, que é o representante da universidade.”

“os gestores são[...] os técnicos do setor. Eles vão sendo qualificados para assumirem uma bagagem, para serem eles as pessoas, para diminuir cada vez mais a incidência de falhas e de irregularidades na execução desses projetos. Não é esse professor que vai ter isso.”

Ressalta-se ainda que esse termo “gestor” também é utilizado para identificar aquele que é responsável pela gestão, o que aumenta ainda mais a confusão.

Assim, sobre esse tópico, as discussões não foram profundas, mas sinalizaram pelo menos duas causas para a falta de controles e acompanhamento da execução das parcerias, quais sejam: desconhecimento dos instrumentos e procedimentos impostos pelos normativos; e necessidade de definições mais claras das tarefas e das nomenclaturas dos atores envolvidos.

6.6 Quanto à aplicação de sanções pelo desrespeito aos dispositivos normativos

Conforme detalhado em item específico dessa dissertação, a capacidade de se aplicar sanções por atos que descumprem obrigações legais refere-se ao momento da *accountability* denominado de *enforcement*. (Pinho e Sacramento, 2009).

Assim, buscou-se analisar as disposições normativas relativas ao *enforcement* das relações entre IFES e FAP, bem como estimular discussões sobre o assunto.

Da análise aos normativos, percebeu-se que um dos pontos da Lei 13.019/2014 se destaca: o capítulo V - “Da Responsabilidade e das Sanções”. Nele estão previstas as sanções por irregularidades na execução da parceria e também são citados atos de gestão que se

enquadram como “Atos de Improbidade Administrativa”. Já nas normas específicas que tratam da relação entre IFES e FAP não há dispositivos que orientem a aplicabilidade de sanções administrativas.

Nas pesquisas realizadas para a elaboração dessa dissertação, incluindo os conteúdos dos relatórios das ações de controle realizadas pelo TCU e pela CGU não se identificou aplicação de sanções administrativas por concedentes nas parcerias entre IFES e FAP.

Ao abordar o assunto “punições” nos grupos focais, os participantes emitiram opiniões divergentes. Enquanto uns sinalizaram que a aplicação de punições aperfeiçoaria a gestão dos projetos, outros consideraram que essa seja uma medida inadequada, diante da falta de clareza e da insegurança sobre a gestão desses projetos.

Destacam-se abaixo depoimentos que expressam essa divergência.

“Eu acho que não aconteceu ainda porque o parafuso não apertou adequadamente.”

“A questão do uso do cinto, como é que aconteceu? Multa.”

“Eu acho que é muito forte falar em punição para essa situação.”

“Bom, a punição vai ser o que [...]. ‘Você vai perder esse recurso’. Essa é a punição. Já está punido. ‘Olha, aqui funciona dessa forma!’, aí ele vai espernear, pular a janela [...]. Acho que essa é a punição. Então, novamente, é um processo cultural.”

Os depoimentos sobre esse assunto revelam, também, sentimento de insegurança existente em agentes que atuam nas parcerias.

“tem uma falta de clareza e de segurança para nós. A impressão é que nós estamos fazendo sempre alguma coisa errada. Daqui a pouco alguém vai nos abocanhar, [...] ‘Olha vocês estão dando curso lá, vocês estão elaborando um negócio, vocês estão dando uma bolsa por mês, vocês vão ter que devolver tudo.’”

“Há uma pressão. Qual é a motivação de nós colocarmos nossa ideia na mesa para fazer aquilo que de fato a universidade deve fazer, que é melhorar a qualidade de vida. E ela tem condições para fazer isso, mas não há um mecanismo ainda claro de como nós, os docentes, 40 horas, dedicação exclusiva [...] você não pode fazer mais nada, exceto dar aula na universidade, orientar no mestrado e no doutorado, publicar artigo, escrever projeto, nada mais.”

“Dá uma insegurança, porque a partir do momento que alguém te procura para executar alguma coisa, para encontrar solução, como ele colocou, para um problema instalado [...] nossa universidade tem corpo qualificado para encontrar a solução, que às vezes vai trazer um ganho enorme para o município e para o estado. Nós não podemos porque vai que a Receita Federal pega”.

“Uma nuvem em cima disso, dessa relação. ‘Não, porque vocês estão entregando a universidade que é um bem público para iniciativa privada.’. Só que você vai, por exemplo, num encontro do CNPq ou do ministério da ciência e tecnologia, eles colocam a parceria da universidade com o setor produtivo [...] que isso tem que acontecer, porque é importante, porque abre as possibilidades[...].”

Cabe ressaltar que o grupo focal foi formado por voluntários, dentre agentes que atuam nos projetos. Por esse motivo, é possível que represente uma parcela de atores sem dolo pelos atos irregulares porventura praticados.

Assim, com o foco nesse perfil de atores e inspirado pelos depoimentos colhidos, sem intenção de desvalorizar o caráter repressivo das sanções administrativas, buscou-se, no relato deste tópico, ressaltar o lado corretivo da aplicação das sanções, em especial a pena de advertência.

Pereira Junior (2003: 97) relata que a advertência tem como prioridade prevenir que a falta desse alerta possa inviabilizar a execução do acordo. O autor ressalta, ainda, sua finalidade corretiva.

Nesse sentido, a aplicação da sanção advertência alerta os executores e promove a correção dos problemas cuidando para que os resultados pretendidos sejam alcançados.

Quando não se adotam mecanismos corretivos durante a execução da gestão, os executores perdem, também, um mecanismo de defesa perante os órgãos de controle externos às instituições envolvidas na parceria. Nas parcerias IFES e FAP essa proteção está ainda mais comprometida, uma vez que também não são adotados os procedimentos de controle previstos nos normativos. Assim, muitas vezes, os agentes que atuaram na parceria são surpreendidos pela publicidade de irregularidades que não foram sinalizadas pela instituição concedente da parceria.

Dessa forma, conclui-se que a regulamentação detalhada, bem como a aplicação das sanções administrativas e demais medidas corretivas, trazem benefícios para todos os partícipes do acordo celebrado.

6.7 Quanto à clareza e completude dos normativos federais relativos ao *accountability* das parcerias

Embora o tema *accountability* tenha sido referenciado em cada um dos demais tópicos discutidos, optou-se por destacá-lo nesse item a fim de consolidar a visão dos participantes dos grupos focais quanto à clareza e completude dos normativos federais que regem as relações entre IFES e FAP.

“são muitas leis, aí você vai em uma que fala isso, aí a outra fala um pouquinho diferente. Aí você, na hora de interpretar às vezes, você fala: Qual seguir? Aonde eu vou? E às vezes dá uma confusão”.

“De 2010 para cá a gente teve uma avalanche de leis e de decretos que cada vez que a gente internamente estava tomando pé e se inteirando daquilo saía um novo decreto. Aí gerava uma nova confusão, olhava para o anterior, aí já vinham dúvidas. [...] “Um sistema próprio para os projetos”, mas como? Aí começava as perguntas: “Um cartão-projeto?”, mas como? Como é que vai ser? Esse cartão-projeto, quem vai criar? É a universidade? É o próprio governo? Vai se usar já o cartão que existe de pesquisador do CNPq? Vai criar um suplemento de fundos e chamar de cartão-projeto? E aí começou a avalanche de dúvidas e faz com que a gente não saia do lugar, [...]”

“[...] estou nisso há oito anos, desde 2009 tentando dar uma conotação diferente para essa situação que relaciona universidade com fundação. A clareza que eu tenho é essa: Existe muita confusão, muita falta de clareza no que está posto aí, para operacionalizar. [...] E precisa ter clareza na operacionalidade disso.”

“No meu entendimento, não precisa de mais legislação [...] O que eu tenho é muita dúvida [...] quando chega na hora da operacionalização disso. Quantas vezes nós já levantamos: Mas está claro isso? Quanto é a taxa? Quer dizer, está escrito aqui, mas [...] como tratar isso? Então, acho que o que falta é melhorar a redação do que está aqui. Dar mais clareza para redação.”

“As regras não estão claras. [...] Quem serão as pessoas na operacionalidade do dia a dia da universidade, onde está esse setor? Onde estão as pessoas? Quem vai fazer isso? Quem vai fazer aquilo?”

Os depoimentos acima revelam que os colaboradores deste estudo consideram que o excesso de normativos dificulta o cumprimento das orientações, assim como enseja interpretações conflitantes. Além disso, os normativos não apresentam nível de detalhamento adequado, pois não orientam a operacionalização dos atos, nem deixam claro a quem cabe cada tarefa.

7 CONCLUSÃO E PROPOSIÇÃO

Os resultados deste trabalho indicam que, para os participantes dos grupos focais, os normativos federais não orientam, de forma clara e completa, a execução e accountability das parcerias celebradas entre IFES e FAP.

As pesquisas para identificação de produção acadêmica relacionada à temática “parcerias entre IFES e FAP” revelam poucos trabalhos científicos e indicam que alguns aspectos abordados neste trabalho são tratados pela primeira vez no meio acadêmico.

O mapeamento das irregularidades apontadas pelo TCU e pela CGU relativas à gestão dos projetos das IFES e FAP direcionou os pontos dos normativos que foram objetos de estudos mais aprofundados e proporcionou priorizar tópicos discutidos entre os pesquisados.

A utilização da técnica grupo focal precedida de oficina de estudo dos normativos qualificou os debates e proporcionou a participação de atores que ocupam cargos de destaque nas instituições envolvidas, como: Pró-reitores, Diretores, Gerentes de Projetos, Técnicos Administrativos, Contador, Coordenador Financeiro; e ainda, Presidente do Conselho Curador, gerentes de Projetos, assessores jurídicos e técnico-administrativos, vinculados a fundações.

Além disso, a metodologia e técnicas utilizadas nesse trabalho proporcionaram melhorias imediatas na gestão de projetos específicos nos quais os membros dos grupos focais atuam, uma vez que fomentaram maior interação entre os atores envolvidos. Com isso cada segmento teve oportunidade de conhecer o papel do outro. Além disso, a maioria dos problemas abordados poderá ser objeto de regulamentações internas e melhoria de procedimentos no âmbito de cada instituição participante.

As informações trazidas e discutidas pelos colaboradores deste trabalho indicam falhas advindas de aspectos não normatizados, em especial, as relativas aos acontecimentos que antecedem a celebração das parcerias e aos instrumentos de planejamento daquilo que se pretende executar.

Foi também manifestado que a quantidade excessiva de normativos, aliada à falta de detalhamento em nível operacional representa as principais causas da inadequação das normas federais.

As discussões evidenciaram, ainda, que, mesmo entre as normas específicas, há duplicidade de orientações com redações diferentes que causam dúvidas. O problema aumenta diante das lacunas existentes que impõem o cumprimento aos normativos gerais.

Concluiu-se que, atualmente, o principal normativo geral é a Lei 13.019/2014, a qual trouxe um melhor nível de detalhamento, com orientações mais operacionais, porém, as peculiaridades das parcerias, objetos deste estudo, dificultam a identificação dos pontos dessa norma geral aplicáveis às relações IFES e FAP.

Assim, tem-se que, entre as causas dos problemas constatados pelos órgãos de controle e da falta de responsabilização dos agentes, está, também, a inadequação dos normativos que norteiam as relações entre IFES e FAP.

Espera-se que este trabalho facilite a compreensão de aspectos normatizados e, principalmente, fomente a busca conjunta para a melhoria dos normativos federais, de modo a orientarem com clareza e completude a *accountability* dos projetos das IFES executados em parceria com fundações de apoio.

Um dos limitadores deste trabalho refere-se à realização de grupos focais envolvendo apenas duas universidades. Assim, embora a formação dos grupos focais tenha alcançado boa representatividade dos atores envolvidos nas parcerias estudadas, deve-se considerar que poderá haver manifestações diferentes se a coleta de dados for realizada junto a outras Universidades e outras fundações de apoio.

Além disso, o estudo limitou-se a estudar os projetos executados por meio de parcerias entre IFES e FAP com fundamento na Lei 8.958/94, sem considerar as especificidades dos projetos caracterizados também como de Inovação, os quais, de regra, contam com a participação de outros atores, além dos pesquisados.

O fator tempo, aliado a complexidade e amplitude dos aspectos relacionados ao tema deste trabalho, não permitiu que os temas discutidos fossem esgotados e nem possibilitou abordar todos os aspectos que merecem atenção. Temas como captação direta de receitas dos projetos, despesas administrativas ou operacionais, valores e forma de pagamento de bolsas, taxas, flexibilidade do orçamento, controle da atuação de servidores públicos e credenciamento das fundações de apoio necessitam de novas pesquisas que envolvam representantes de todos os atores.

Percebeu-se também carência de pesquisas relacionadas às demais formas de execução dos projetos das IFES, como por meio de repasses do CNPq ou execução direta. Tais pesquisas permitirão a comparação entre as diversas formas de se executar projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, de modo a subsidiar a tomada de decisão dos gestores públicos.

Apesar desses limitadores, os estudos detalhados das normas aliados à análise das manifestações coletadas levaram a autora deste trabalho acadêmico a concluir que as normas federais que regem as relações entre IFES e FAP encontram-se incompletas e inadequadas.

Diante do exposto, propõe-se a elaboração de um manual exclusivo que trate das relações entre IFES e FAP, construído com a participação de atores que desenvolvem os diversos papéis necessários para a correta execução dessas parcerias. Esse manual contemplaria de forma mais adequada e detalhada, em nível operacional, as disposições previstas nas leis específicas que regem as relações entre IFES e FAP, bem como as exigências constantes da Lei 13.019/2014 aplicáveis às parcerias.

Com base nos estudos realizados neste trabalho, propõe-se, ainda, que o manual contemple os seguintes aspectos:

- Quanto ao instrumento jurídico para celebração da parceria:

A decisão do gestor quanto ao instrumento jurídico a ser celebrado deverá considerar o objeto a ser pactuado e a sua forma de execução, respeitando as características de cada espécie, em conformidade com a Lei 8.666/93, para “contratos” e a Lei 13.019/2014 para “Termo de Colaboração”, “Termo de Fomento” e “Acordo de cooperação”.

- Quanto à seleção dos partícipes:

Nos casos em que mais de uma fundação de apoio possa pactuar com a IFES, a administração deverá adotar procedimentos para a escolha da fundação, evidenciando a observância aos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade e da probidade administrativa.

- Quanto aos atores e tarefas envolvidas nas parcerias:

Sugere-se que, inicialmente, os setores/atores envolvidos na celebração e execução dos projetos elaborem mapas de processos das atividades por eles executadas no âmbito das parcerias entre IFES e FAP, incluindo procedimentos que antecedem a celebração da parceria,

de modo que seja possível obter o registro dos fluxos, documentos, atores e tarefas que deverão ser referenciados no manual a ser elaborado.

Sobre esse aspecto, a pesquisa realizada neste trabalho apresenta como proposta dos participantes dos grupos focais, a criação de um setor que atue na consolidação, conciliação, e comunicação entre os atores e entes partícipes do planejamento, execução e controle dos projetos executados ou passíveis de execução. Assim, esse setor ficaria, também, responsável por receber o professor que traz um projeto a ser executado, atender a empresa que busca soluções para um problema, e interagir com o ente financiador que busca bons projetos.

- Quanto à elaboração dos projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico:

Definir duas fases para elaboração de projetos passíveis de execução mediante parcerias entre IFES e fundações de apoio.

A primeira fase produzirá um projeto que integrará o banco de projetos da instituição. Nessa fase, o projeto não estará vinculado a plano de trabalho.

A segunda fase ocorrerá quando do planejamento da parceria, de forma a ter compatibilidade com o plano de trabalho do instrumento jurídico a ser celebrado.

Desde a primeira fase, deverá ser indicado o enquadramento do projeto como de pesquisa ou de ensino ou de extensão ou de desenvolvimento institucional e se envolve inovação tecnológica, de forma a identificar as normas que regem a execução do projeto.

- Quanto à definição do objeto e elaboração do plano de trabalho (exceto para os casos de pactuação via contrato):

Os documentos de planejamento da parceria devem conter a definição do objeto, as ações que serão executadas e as obrigações das partes envolvidas de forma clara e completa, antes da celebração da parceria.

Nos casos em que o planejamento detalhado deva ser construído no decorrer da execução, a parceria será celebrada com cláusulas condicionantes que prevejam os momentos e documentos que evidenciarão o planejamento detalhado, incluindo procedimentos de concordância dos partícipes da parceria.

- Quanto à escolha dos pesquisadores e bolsistas que atuarão na execução do projeto com observância ao princípio da impessoalidade

Os planos de trabalho deverão indicar os critérios objetivos para seleção dos pesquisadores e bolsistas que atuarão na execução do projeto.

Os pesquisadores e bolsistas, que participaram da elaboração do projeto, desde a primeira fase, mediante a comprovação dessa participação, poderão integrar a equipe executora do projeto, independente do processo de seleção.

O processo de seleção deverá ser realizado pela fundação de apoio, com ampla publicidade nos sites das instituições envolvidas.

- Quanto aos ressarcimentos das despesas ocasionadas pela utilização de bens e serviços das IFES, de que trata o artigo 6º da Lei 8.958/1994.

Fazer constar no plano de trabalho os bens e serviços das IFES que serão utilizados para a execução da parceria, incluindo valores que representem o ressarcimento dos custos dessa utilização.

Por último, propõe-se a realização de outros trabalhos acadêmicos que ampliem as discussões e tópicos contemplados nesta pesquisa, de modo a munir a administração pública de informações necessárias à boa gestão destas parcerias.

REFERÊNCIAS

ALVES, A. J. A “Revisão da Bibliografia” em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 81, p.53-60, Mai 1992.

BRASIL, Controladoria-Geral da União, Coletânea de Entendimentos - Gestão de Recursos das Instituições Federais de Ensino Superior. Edição Revisada. Brasília. 2013 (Disponível em <http://www.cgu.gov.br> (acesso em 16/2/2016).

BRASIL, Portal da Legislação Governo Federal. Decreto 7.423/2010. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao> (acesso em 16/2/2016).

BRASIL, Portal da Legislação Governo Federal. Decreto 6.170/2007. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao> (acesso em 16/2/2016).

BRASIL, Portal da Legislação Governo Federal. Decreto nº 93.872/1986. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao> (acesso em 16/2/2016).

BRASIL, Portal da Legislação Governo Federal. Lei 4.320/1964. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao> (acesso em 16/2/2016).

BRASIL, Portal da Legislação Governo Federal. Lei nº 13.019/2014 Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao> (acesso em 16/2/2016).

BRASIL, Portal da Legislação Governo Federal. Lei nº 8.666/1993 Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao> (acesso em 16/2/2016).

BRASIL, Portal da Legislação Governo Federal. Lei nº 8.948/1994 Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao> (acesso em 16/2/2016).

BRASIL. Portal da Legislação Governo Federal. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. (acesso em 25/03/2016)

BRASIL. Portal do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta CGU/MPOG nº 01/2016. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf. (acesso em 20/04/2017)

BRASIL, Senado Federal, SIGA BRASIL - sistema de informações sobre orçamento público. Disponível em www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil (último acesso em 20/3/2015).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Convênios e outros repasses / Tribunal de Contas da União. 5ª .ed. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2014. 80 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. 910 p.

DALTO, C. C.; NOSSA, V; MARTINEZ, A.L. Recursos de Convênio entre Fundações de Apoio e Universidades Federais no Brasil: um estudo dos acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU). In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, XXXVI., 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnANPAD 2012.

DENZIN, N. K; LINCOLN, Y. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Porto Alegre: Bookman, Artmed, 2006.

DI PIETRO, M. S. Z. **Entidades Paraestatais e Terceiro Setor**. In: Direito Administrativo. 28.ed. São Paulo: Atlas, 2015. Cap. 11, p.612-646.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução Joice Elias Costa. 3.ed. Porto Alegre: Artmed, 2009

KITZINGER, J; BARBOUR, R. S. Introduction: The challenge and promise of focus groups. In: KITZINGER, J; BARBOUR, R. S. (**org**). *Developing focus Group Research; Politics, Theory and Practice*. London: Sage. 1999. p. 1-20.

LOPES, L.F., SANTOS, B., & XAVIER, I. R. (orgs.). **MROSC - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: A Construção da Agenda no Governo Federal – 2011 a 2014**. Secretaria-Geral da Presidência da República, Brasília: Governo Federal, 2014. 240 p.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MORGAN, D.L. *Focus Groups as Qualitative Research*. **Newbury Park, CA: SAGE**, 1988.

OENING, K. S. *O processo de adaptação estratégica da Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica do Estado de Santa Catarina – Fapescc*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2006.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública*. Rio de Janeiro. São Paulo: Renovar, 2003.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1332-1368, nov./dez. 2009

ROCHA, S. L. F. *O Novo Regime Jurídico das Parcerias Voluntárias Previsto na Lei nº13.019, de 31 de julho de 2014*. São Paulo: Revista da AJURIS. v. 41. n. 135. Setembro/2014 Disponível em <http://www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/344/279>. (acesso em 16/2/2016).

SILVA, A.P. *Antes de uma fundação, um conceito: Um estudo sobre a disciplina jurídica das fundações de apoio na cooperação entre Universidade e Empresa*. São Paulo, 2011.

SILVA JÚNIOR, A.; SILVA, P. O. M.; MESQUITA, J. M. C. As dimensões teórica e metodológica do grupo focal no contexto da pesquisa qualitativa. In: SOUZA, E. M. (org). **Metodologias e análíticas qualitativas em pesquisa organizacional: uma abordagem teórico-conceitual**. Vitória: EDUFES, 2014. p.125-154.

SILVA, R. Q. Contratos e convênios administrativos: diferenças. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3207, 12 abr. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/21491>>. Acesso em: 1/03/2016.

APÊNDICE A

Convite para participação do Grupo Focal

Tema “Relações entre IFES e Fundações de Apoio”

A Controladoria-Geral da União tem como missão: Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas e da qualidade do gasto.

Para cumprir sua missão, a CGU trabalha também em ações preventivas, principalmente para à multiplicação do conhecimento das normas e divulgação de boas práticas, a exemplo do programa CAPACITA e das cartilhas instrucionais publicadas em seu site. O planejamento dessas ações considera os assuntos que possuem criticidade e/ou materialidade na gestão pública federal, como o tema “Relações entre IFES e Fundações de Apoio”.

Sobre esse tema, a Controladoria-Geral da União publicou a Coletânea de Entendimentos - Gestão de Recursos das Instituições Federais de Ensino Superior, elaborada em conjunto com o Ministério da Educação, com 46 perguntas e respostas (de 75 a 120).

Embora essa cartilha traga importantes esclarecimentos para a gestão das parcerias realizadas entre as IFES e fundações de apoio, ela foi publicada em 2012 e revisada em maio de 2013, portanto, necessita de atualizações, pois não contempla as alterações acrescentadas pelas Leis 12.863/2013, 13.019/2014 e 13.243/2016 e pelos Decretos 8.240/2014, 8.241/2014, 8.244/2014 e 8.726/2016.

A extensão e complexidade do arcabouço jurídico que regem as relações entre IFES e FAP, aliada a recentes mudanças, em especial as advindas da Lei 13.019/2014, com vigência a partir de janeiro de 2016 e seu decreto de regulamentação, exigem renovação de estudos e adaptações nos materiais instrucionais que assessoram a execução desses projetos.

Considerando que as normas por si só não fazem a gestão, pois dependem da atuação do homem, torna-se importante detectar se os atores envolvidos na execução e controle encontram orientações adequadas para a correta gestão e *accountability* desses projetos.

Nesse sentido, além da realização de oficinas sobre as regras que regem as relações entre IFES e FAP, está em desenvolvimento uma pesquisa que dará suporte a dissertação "ACCOUNTABILITY DOS PROJETOS DAS IFES EXECUTADOS EM PARCERIA COM FUNDAÇÕES DE APOIO: ADEQUAÇÕES DOS NORMATIVOS A PARTIR DE MANIFESTAÇÕES DOS ATORES EXECUTORES", a qual será apresentada como trabalho de conclusão do curso de mestrado profissional do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), pela Auditora Federal de Finanças e Controle da CGU, Rosemary Zucareli Inocêncio.

A pesquisa objetiva obter junto aos atores envolvidos no planejamento, execução e controle dos projetos realizados por meio de parcerias entre IFES e FAP, celebradas com amparo na Lei 8.958/1994, suas manifestações sobre os normativos federais que regem a

accountability desses instrumentos, em especial quanto à definição da responsabilidade de cada ator envolvido.

A coleta de dados será conduzida por meio da técnica grupo focal, pois permitirá, não só obter a manifestação dos diversos atores envolvidos, de forma mais livre, sem censura, como também explorar como as diversas tarefas envolvidas nessas parcerias são realizadas e articuladas. A técnica permite ainda fomentar o confronto das informações entre os atores e promover reflexões sobre a relação da ação de um ator sobre o desempenho do outro que também atua no planejamento e execução dos projetos.

Acredita-se que este estudo dos normativos federais que regem as relações entre IFES e FAP, dentro da perspectiva dos atores envolvidos na gestão e controle das parcerias, indicará atualizações e adequações nos materiais instrucionais publicados pela CGU, além de fomentar a busca conjunta de soluções para problemas existentes nessas relações.

Diante do exposto, convido Vossa Senhoria para participar do grupo focal que será realizado por meio de dois encontros, em ambiente específico, ao mesmo tempo em que são realizadas duas das atividades em equipe da oficina “O impacto da Lei 13.019/2014 nas parcerias celebradas entre Instituições Federais de Ensino Superior e fundações de apoio”. Assim, enquanto os dez participantes selecionados conduzem as discussões do grupo focal, os demais participantes da oficina realizarão outras atividades.

Desde já, muito obrigada por sua colaboração e disponibilidade.

Rosemary Zucareli Inocência
Auditora Federal da CGU (CGU-R/SC)
Mestranda do curso Administração Profissional - área Gestão Pública da UFBA
e-mail: rosemary.inocencia@cgu.gov.br
fone: 48 3821 2153
whatsApp: 67 8111 2217

APÊNDICE B

Termo de Consentimento Livre e Compromisso Grupal

Para:

Rosemary Zucareli Inocência, mestranda do curso de Administração Profissional, área Gestão Pública da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

De:

Nome: _____

Cargo: _____

Instituição: _____

Tarefas desempenhadas nas relações IFES e FAP:

E-mail: _____

Whatsup: _____ e/ou Telefone: _____

O presente Termo de Consentimento Livre e Compromisso Grupal assegura, de minha parte, o conhecimento dos aspectos abaixo relacionados relativos à pesquisa para elaboração da dissertação "ACCOUNTABILITY DOS PROJETOS DAS IFES EXECUTADOS EM PARCERIA COM FUNDAÇÕES DE APOIO: ADEQUAÇÕES DOS NORMATIVOS A PARTIR DE MANIFESTAÇÕES DOS ATORES EXECUTORES".

1. Espera-se que essa pesquisa traga as manifestações, dos atores envolvidos na gestão e no controle dos projetos das Instituições Federais de Ensino Superior realizados em parcerias com fundações de apoio, relativas aos normativos federais que regem a *accountability* desses instrumentos, em especial quanto à definição da responsabilidade de cada ator envolvido;
2. Pretende-se que o estudo dos normativos federais que regem as relações entre IFES e FAP, dentro da perspectiva dos atores envolvidos na gestão e controle das parcerias, fomenta a busca conjunta de soluções para prevenção dos problemas constatados;
3. Será assegurado o pleno esclarecimento, e em linguagem acessível das informações pertinentes aos objetivos, procedimentos para coleta de dados e utilização dos mesmos, assim como da conferência e autorização das narrativas dos grupos de discussão/reflexão e entrevistas.
4. Será assegurado: o sigilo e a confidencialidade das informações; a exclusão de aspectos específicos narrados em meus depoimentos e, se solicitados por mim; a liberdade para me retirar, ou desistir da participação na pesquisa, a qualquer momento, independente da fase em que ela se encontrar, sem sofrer penalização ou prejuízo algum; a preservação e a privacidade

de minha identidade, razão pela qual será adotado um nome fictício quanto a minha participação neste trabalho.

5. A coleta de dados ocorrerá por meio da técnica Grupo Focal, que será realizada em duas sessões, gravadas e transcritas posteriormente, na qual participarei como colaborador(a);

6. As informações obtidas nesta investigação científica serão de uso exclusivo de Rosemary Zucareli Inocêncio para serem utilizadas neste trabalho de dissertação de mestrado, ou outros de sua autoria *a posteriori*, ficando a guarda e o controle do material, como gravações das narrativas e diário do pesquisador, sob a responsabilidade desta.

7. Ao final desta pesquisa está assegurado o retorno dos resultados aos colaboradores, através do encaminhamento via e-mail da dissertação aprovada.

Declaro o conhecimento e a concordância com o seguinte compromisso grupal:

- Respeito pela fala do outro, ou seja, evitar deboches, críticas depreciativas, censuras, interrupções;

- Liberdade de expressão, ou seja, expor toda e qualquer ideia acerca do tema em foco sem receio de ser censurado ou avaliado quanto ao certo e ao errado e de expressar ideias contrárias as do grupo;

- Participação integral da sessão, respeitando o horário de início e término definidos;

- Notificação formal dirigida à moderadora do grupo sobre qualquer desistência de participação nos encontros;

- O sigilo compartilhado entre os participantes do grupo, ou seja, o compromisso ético entre todos para manter dentro do grupo o que for dito, por quem e como foi expressado.

Tendo ciência dos aspectos acima descritos, apresento minha concordância em participar desta pesquisa, subscrevendo o presente Termo de Consentimento Livre e Compromisso Grupal.

Local, data

Colaboradora: _____

Pesquisadora: _____

APÊNDICE C

ACCOUNTABILITY DOS PROJETOS DAS IFES EXECUTADOS EM PARCERIA COM FUNDAÇÕES DE APOIO: ADEQUAÇÕES DOS NORMATIVOS A PARTIR DE MANIFESTAÇÕES DOS ATORES EXECUTORES

Textos com os temas

I. Constatação: Celebração de parceria com **objeto sem definição precisa e plano de trabalho incompleto**, contrariando dispositivos legais. Ressalta-se que o projeto foi aprovado pelos órgãos colegiados acadêmicos da instituição apoiada.

Descumprimento dos seguintes dispositivos:

Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento:

- I - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos a serem atingidas;*
- II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados;*
- III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas;*
- IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;*

Art 22 da Lei 13.019/2014

§ 1º Os projetos desenvolvidos com a participação das fundações de apoio devem ser baseados em plano de trabalho, no qual sejam precisamente definidos:

- I - objeto, projeto básico, prazo de execução limitado no tempo, bem como os resultados esperados, metas e respectivos indicadores;*
- II - os recursos da instituição apoiada envolvidos, com os ressarcimentos pertinentes, nos termos do art. 6º da Lei nº 8.938, de 1994;*
- III - os participantes vinculados à instituição apoiada e autorizados a participar do projeto, na forma das normas próprias da referida instituição, identificados por seus registros funcionais, na hipótese de docentes ou servidores técnico-administrativos, observadas as disposições deste artigo, sendo informados os valores das bolsas a serem concedidas; e*
- IV - pagamentos previstos a pessoas físicas e jurídicas, por prestação de serviços, devidamente identificados pelos números de CPF ou CNPJ, conforme o caso.*

§ 2º Os projetos devem ser obrigatoriamente aprovados pelos órgãos colegiados acadêmicos competentes da instituição apoiada, segundo as mesmas regras e critérios aplicáveis aos projetos institucionais da instituição.

Art. 6º do Dec 7.423/2010

Art. 9º Os projetos a serem desenvolvidos no âmbito dos convênios ECTI deverão conter plano de trabalho negociado entre seus participantes.

§ 1o Os projetos referidos no caput deverão ser obrigatoriamente aprovados pelos órgãos colegiados acadêmicos competentes da instituição apoiada, segundo as mesmas regras e critérios aplicáveis aos projetos institucionais da instituição e os seus planos de trabalho deverão, no mínimo, conter:

**ACCOUNTABILITY DOS PROJETOS DAS IFES EXECUTADOS EM PARCERIA
COM FUNDAÇÕES DE APOIO: ADEQUAÇÕES DOS NORMATIVOS A PARTIR DE
MANIFESTAÇÕES DOS ATORES EXECUTORES**

I - objeto, prazo de execução limitado no tempo, resultados esperados, metas e seus indicadores;

II - recursos envolvidos, com os ressarcimentos pertinentes, nos termos do art. 6º da Lei nº 8.958, de 1994;

III - participantes vinculados a instituição apoiada e autorizados a participar do projeto, na forma das normas próprias da referida instituição, identificados por seus registros funcionais, na hipótese de docentes ou servidores técnico-administrativo, sendo informados os valores das bolsas a serem concedidas; e

IV - pagamentos previstos a pessoas físicas e jurídicas, por prestação de serviços, devidamente identificados pelos números de CPF ou CNPJ, conforme o caso.

Art. 9º do Decreto 8.240/2014

2. Constatação: Ausência de documentos que comprovam a execução financeira do projeto, impossibilitando a verificação da compatibilidade dos recursos dispendidos para cumprimento do objeto da parceria, bem como do cumprimento do plano de trabalho pactuado. Acrescenta-se que não há documentos de avaliação da prestação de contas, a vigência da parceria expirou há mais de seis meses, o cronograma de desembolso foi cumprido e o saldo da conta da parceria encontra-se zerado.

A irregularidade relaciona-se com os seguintes dispositivos:

O dever de prestar contas surge no momento da liberação da primeira parcela dos recursos financeiros. (§3º do Art. 69 da Lei 13.019/2014)

A prestação de contas deverá abranger os aspectos contábeis, de legalidade, efetividade e economicidade de cada projeto, cabendo à instituição apoiada zelar pelo acompanhamento em tempo real da execução físico-financeira da situação de cada projeto e respeitar a segregação de funções e responsabilidades entre fundação de apoio e instituição apoiada. (§ 1º do art. 11 do Dec 7.423/2010)

Prestação de contas: procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo duas fases:

a) apresentação das contas, de responsabilidade da organização da sociedade civil;
b) análise e manifestação conclusiva das contas, de responsabilidade da administração pública, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle; (XIV Art. 2º Lei 13.019/2014)

Art. 69. A organização da sociedade civil prestará contas da boa e regular aplicação dos recursos recebidos no prazo de até noventa dias a partir do término da vigência da parceria ou no final de cada exercício, se a duração da parceria exceder um ano.

§ 1º O prazo para a prestação final de contas será estabelecido de acordo com a complexidade do objeto da parceria.

...

§ 4º O prazo referido no caput poderá ser prorrogado por até 30 (trinta) dias, desde que devidamente justificado. (Art. 69 da Lei 13.019/2014)

Nas parcerias cuja duração exceda um ano, é obrigatória a prestação de contas ao término de cada exercício. (Art. 49 da Lei 13.019/2014)

**ACCOUNTABILITY DOS PROJETOS DAS IFES EXECUTADOS EM PARCERIA
COM FUNDAÇÕES DE APOIO: ADEQUAÇÕES DOS NORMATIVOS A PARTIR DE
MANIFESTAÇÕES DOS ATORES EXECUTORES**

Se a duração da parceria exceder um ano, a organização da sociedade civil deverá apresentar prestação de contas ao fim de cada exercício, para fins de monitoramento do cumprimento das metas do objeto. (§2º do Art. 67 da Lei 13.019/2014)

Na execução dos convênios ECTI, as fundações de apoio deverão:

§ 1º A prestação de contas referida no inciso I do caput será realizada no prazo máximo de cento e vinte dias após a data final de aplicação dos recursos prevista nos convênios, sob pena de inscrição da inadimplência no sistema online específico.

§ 2º O prazo previsto no § 1º do caput não se aplicará caso exista prazo específico definido. (Art. 22 do Dec. 8.240/2014)

A prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, até o período de que trata a prestação de contas. (Art. 64 da Lei 13.019/2014)

A prestação de contas ... dar-se-a mediante a análise dos documentos previstos no plano de trabalho, ...alem dos seguintes relatórios:

I - Relatório de Execução do Objeto, elaborado pela organização da sociedade civil, contendo as atividades ou projetos desenvolvidos para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados;

II - Relatório de Execução Financeira, do termo de colaboração ou do termo de fomento, com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas e sua vinculação com a execução do objeto, na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho. (Art. 66 da Lei 13.019/2014)

Parágrafo único. A administração pública deverá considerar ainda em sua análise os seguintes relatórios elaborados internamente, quando houver:

I - relatório da visita técnica in loco eventualmente realizada durante a execução da parceria;

II - relatório técnico de monitoramento e avaliação, homologado pela comissão de monitoramento e avaliação designada, sobre a conformidade do cumprimento do objeto e os resultados alcançados durante a execução do termo de colaboração ou de fomento (Art. 66 da Lei 13.019/2014)

A instituição apoiada deve incorporar aos contratos, convênios, acordos ou ajustes firmados com base na Lei nº 8.958, de 1994, a previsão de prestação de contas por parte das fundações de apoio.

§ 1º A prestação de contas deverá abranger os aspectos contábeis, de legalidade, efetividade e economicidade de cada projeto, cabendo à instituição apoiada ...

§ 2º A prestação de contas deverá ser instruída com os demonstrativos de receitas e despesas, cópia dos documentos fiscais da fundação de apoio, relação de pagamentos discriminando, no caso de pagamentos, as respectivas cargas horárias de seus beneficiários, cópias de guias de recolhimentos e atas de licitação. (Art. 11 do Dec. 7.423/2010)

§ 3º A instituição apoiada deverá elaborar relatório final de avaliação com base nos documentos referidos no § 2º e demais informações relevantes sobre o projeto, atestando

**ACCOUNTABILITY DOS PROJETOS DAS IFES EXECUTADOS EM PARCERIA
COM FUNDAÇÕES DE APOIO: ADEQUAÇÕES DOS NORMATIVOS A PARTIR DE
MANIFESTAÇÕES DOS ATORES EXECUTORES**

a regularidade das despesas realizadas pela fundação de apoio, o atendimento dos resultados esperados no plano de trabalho e a relação de bens adquiridos em seu âmbito. (Art. 11 do Dec. 7.423/2010)

§ 1º Poderão ser realizados, mediante justificativa circunstanciada e em caráter excepcional, saques para pagamento em dinheiro a pessoas físicas que não possuam conta bancária ou saques para atender a despesas de pequeno vulto, definidas em regulamento específico previsto no art. 3º desta Lei, adotando-se, em ambas as hipóteses, mecanismos que permitam a identificação do beneficiário final, devendo as informações sobre tais pagamentos constar em item específico da prestação de contas (Art. 4º-D. Lei 8.958/1994)

Relativo às contratações de bens e serviços em execução à parceria IFES x FAP:

Todo procedimento de seleção e de contratação regido por este Decreto ficará documentado em processo físico ou eletrônico e será de livre acesso ao público, em especial aos órgãos de controle e a IFES ou demais ICT a que estiver prestando apoio, pelo prazo mínimo de cinco anos. (Art. 3º Dec. 8.241/2014)

Art. 8º O procedimento de seleção pública de fornecedores será iniciado com a abertura do processo ... que contenha:

- I - cópia do projeto a que se relaciona a contratação;*
- II - termo de referência, anteprojeto de engenharia ou projeto básico;*
- III - instrumento convocatório, se houver;*
- III - identificação dos recursos previstos ...*
- IV - indicação do valor máximo aceitável pela contratante...; e*
- V - demais documentos referentes a contratação. (Dec. 8.241/2014)*

3. Constatação: Contratações sem evidência do respeito ao princípio da impessoalidade/isonomia aliada a existência de **indício de direcionamento.**

Descumprimento dos seguintes dispositivos:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...

Art. 37 da Constituição Federal

O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar

Art. 5º da Lei 13.019/2014

§ 2º Os procedimentos regidos por este Decreto atenderão aos princípios da impessoalidade, da moralidade, da probidade, da publicidade, da transparência, da eficiência, da competitividade, da busca permanente de qualidade e durabilidade, e da vinculação ao instrumento convocatório.

Art. 1º do Dec. 8.241/2014

**ACCOUNTABILITY DOS PROJETOS DAS IFES EXECUTADOS EM PARCERIA
COM FUNDAÇÕES DE APOIO: ADEQUAÇÕES DOS NORMATIVOS A PARTIR DE
MANIFESTAÇÕES DOS ATORES EXECUTORES**

É vedada a contratação direta, sem seleção pública, de pessoa jurídica a qual possua administrador ou sócio com poder de direção que mantenha relação de parentesco, inclusive por afinidade, até o terceiro grau com dirigente da fundação de apoio contratante ou da IFES ou demais ICT apoiada.

Parágrafo único. Outras hipóteses de nepotismo ou de indevido favorecimento não enquadradas no caput também ficam vedadas em atenção aos princípios da moralidade, da impessoalidade e da isonomia.

Art. 34 do Dec. 8.241/2014

Nas contratações diretas, as razões técnicas da escolha do fornecedor e a justificativa do preço serão devidamente registradas nos autos do processo ...

Art. 27 do Dec. 8.241/2014

4. Constatação: Descumprimento dos deveres de transparência da gestão.

Descumprimento dos seguintes dispositivos:

A administração pública deverá divulgar pela internet os meios de representação sobre a aplicação irregular dos recursos envolvidos na parceria.

Art. 12 da Lei 13.019/2014

A administração pública deverá viabilizar o acompanhamento pela internet dos processos de liberação de recursos referentes às parcerias celebradas nos termos desta Lei.

Art. 50 da Lei 13.019/2014.

A prestação de contas e todos os atos que dela decorram dar-se-ão em plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado.

Art. 65 da Lei 13.019/2014

Art. 4º-A. Serão divulgados, na íntegra, em sítio mantido pela fundação de apoio na rede mundial de computadores - internet:

I - os instrumentos contratuais de que trata esta Lei, firmados e mantidos pela fundação de apoio com as IFES e demais ICTs, bem como com a FINEP, o CNPq e as Agências Financeiras Oficiais de Fomento;

II - os relatórios semestrais de execução dos contratos de que trata o inciso I, indicando os valores executados, as atividades, as obras e os serviços realizados, discriminados por projeto, unidade acadêmica ou pesquisa beneficiária;

III - a relação dos pagamentos efetuados a servidores ou agentes públicos de qualquer natureza em decorrência dos contratos de que trata o inciso I;

IV - a relação dos pagamentos de qualquer natureza efetuados a pessoas físicas e jurídicas em decorrência dos contratos de que trata o inciso I; e

V - as prestações de contas dos instrumentos contratuais de que trata esta Lei, firmados e mantidos pela fundação de apoio com as IFES e demais ICTs, bem como com a FINEP, o CNPq e as Agências Financeiras Oficiais de Fomento.

Art. 4º-A da Lei 8.958/1994

Os dados relativos aos projetos, incluindo sua fundamentação normativa, sistemática de elaboração, acompanhamento de metas e avaliação, planos de trabalho e dados relativos à seleção para concessão de bolsas, abrangendo seus resultados e valores, além das

**ACCOUNTABILITY DOS PROJETOS DAS IFES EXECUTADOS EM PARCERIA
COM FUNDAÇÕES DE APOIO: ADEQUAÇÕES DOS NORMATIVOS A PARTIR DE
MANIFESTAÇÕES DOS ATORES EXECUTORES**

informações previstas no inciso V, devem ser objeto de registro centralizado e de ampla publicidade pela instituição apoiada, tanto por seu boletim interno quanto pela internet.

§ 2º do Art. 12 do Decreto 7.423/2010

A seleção pública de fornecedores será divulgada no sítio eletrônico da fundação de apoio e no portal de compras do Governo federal, sem prejuízo da faculdade de divulgação direta aos fornecedores, e será composta, no mínimo, por:

I - definição do objeto da seleção, onde e como poderá ser obtida a íntegra do instrumento convocatório, do termo de referência, do projeto básico ou do anteprojeto de engenharia;

II - critério de julgamento das propostas;

III - data limite para apresentação das propostas, cujo prazo não será inferior a cinco dias úteis, quando se tratar de bens e serviços, e quinze dias úteis, quando envolver obras ou serviços de engenharia, contado da data de publicação do aviso;

IV - forma de submissão das propostas, preferencialmente na forma eletrônica; e

V - o prazo de validade das propostas.

Art. 9º do Decreto 8.241/2014

APÊNDICE D

Guia de Condução do Grupo Focal

Roteiro Geral:

- Apresentação dos facilitadores, explicitando os papéis da Moderadora e do apontador;
- Apresentação dos participantes;
- Apresentação da proposta (Objetivos e metodologia);
- Assinatura do “TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E COMPROMISSO GRUPAL”;

Roteiro específico – Tema 1:

- 1) Apresentação do tema **Constatação**: Celebração de parceria com **objeto sem definição precisa e plano de trabalho incompleto**.
- 2) Entrega dos formulários e leitura dos dispositivos
- 3) Explicação oral (livre, sem contestação) dos participantes que desejarem sobre o que pensam sobre a constatação apresentada. Concordam que se trata de uma irregularidade?
- 4) Interação do moderador: Distribuir o formulário com a tabela abaixo, salientando os itens que compõem o planejamento de uma parceria entre IFES e FAP. (Projeto; Plano de Trabalho; Instrumento de parceria; cronogramas de desempenho e de execução; metas e resultados; formas de aferição; formas de monitoramento)
- 5) Solicitar o preenchimento da tabela:

| Itens | Quais os atores envolvidos (possíveis responsáveis pela elaboração/definição) |
|--------------------------|---|
| Projeto | |
| Plano de Trabalho | |
| Instrumento de parceria | |
| Cronograma de desempenho | |
| Cronograma de execução | |
| Metas e resultados | |
| Formas de aferição | |
| Formas de monitoramento | |

- 6) Compartilhar o preenchimento da tabela;
- 7) Discussão sobre:
 - como ocorre (ou deve ocorrer) a interação entre os atores?
 - quem responde (ou deve responder) pela consolidação das tarefas?
 - quem assina (assume a responsabilidade) dos itens da tabela?
 - os normativos indicam os responsáveis? Estão adequados? Eles deveriam indicar?
 - deveriam também indicar todos os atores envolvidos?
- 8) Retomar o problema (a constatação) e apresentar as seguintes perguntas:
 - a) Quais as possíveis causas para a ocorrência da irregularidade apontada?
 - b) Como identificar os possíveis responsáveis por essa irregularidade (instituição e cargo)?
 - c) Cite medidas que podem ser adotadas para prevenir a ocorrência dessa irregularidade.
 - d) Apresente sugestões de inclusão ou alteração nas normas federais de forma a melhorar as orientações relativas ao tema trabalhado.

Roteiro específico – Temas de 2 a 4:

Apresentação do tema 2 - **Constatação: Ausência de documentos que comprovam a execução financeira** do projeto, impossibilitando a verificação da compatibilidade dos recursos dispendidos para cumprimento do objeto da parceria, bem como do cumprimento do plano de trabalho pactuado. Acrescenta-se que não há documentos de avaliação da prestação de contas, a vigência da parceria expirou há mais de seis meses, o cronograma de desembolso foi cumprido e o saldo da conta da parceria encontra-se zerado.

- 1) Entrega dos formulários e leitura dos dispositivos
- 2) Explicação oral (livre, sem contestação) dos participantes que desejarem sobre o que pensam sobre a constatação apresentada. Concordam que se trata de uma irregularidade?
- 3) Discussão sobre:
 - quais tarefas são necessárias para que haja uma contratação?
 - quem são os possíveis atores envolvidos?
 - quem responde (ou deve responder) pela contratação?
 - quem assina (assume a responsabilidade) da prestação de contas?
 - os normativos indicam os responsáveis? Estão adequados? Eles deveriam indicar?
 - deveriam também indicar todos os atores envolvidos?
- 4) Retomar o problema (a constatação) e apresentar as seguintes perguntas:
 - a) Quais as possíveis causas para a ocorrência da irregularidade apontada?
 - b) Como identificar os possíveis responsáveis por essa irregularidade (instituição e cargo)?
 - c) Cite medidas que podem ser adotadas para prevenir a ocorrência dessa irregularidade.
 - d) Apresente sugestões de inclusão ou alteração nas normas federais de forma a melhorar as orientações relativas ao tema trabalhado.

Apresentação do tema 3 - **Constatação:** Contratações sem evidência do respeito ao princípio da impessoalidade/isonomia aliada a existência de **indício de direcionamento.**

Apresentação do tema 4 - **Constatação:** Descumprimento dos deveres de **transparência da gestão.**

Apresentação do tema 5 - **Constatação:** Pagamento de despesas **não contempladas no plano de trabalho (nem nas demais peças do instrumento celebrado)**