



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE

VANNILDO CARDOSO PINTO

A PROMOÇÃO DA *ACCOUNTABILITY* E DO CONTROLE FINALÍSTICO NOS
PROJETOS EXECUTADOS PELAS FUNDAÇÕES DE APOIO EM PARCERIA COM AS
IFES: UM ESTUDO DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E
CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO

MACEIÓ
2018



VANNILDO CARDOSO PINTO

A PROMOÇÃO DA *ACCOUNTABILITY* E DO CONTROLE FINALÍSTICO NOS
PROJETOS EXECUTADOS PELAS FUNDAÇÕES DE APOIO EM PARCERIA COM AS
IFES: UM ESTUDO DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E
CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO

Trabalho de Conclusão Final apresentado à Universidade Federal de Alagoas sob a forma de relatório técnico, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Milka Alves Correia Barbosa.

Coorientadora: Prof^ª Dr^ª Natallya de Almeida Levino

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central

Bibliotecário Responsável: Janis Christine Angelina Cavalcante – CRB: 1664

P659d Pinto, Vannildo Cardoso.

A promoção da *Accountability* e do controle finalístico nos projetos executados pelas fundações de apoio em parceria com as IFES : um estudo da atuação do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União / Vannildo Cardoso Pinto. – 2018.

92 f. : il.

Orientador: Milka Alves Correia Barbosa.

Coorientador: Natallya de Almeida Levino.

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Economia Administração e Contabilidade. Maceió, 2018.

Bibliografia: f. 73-82.

Apêndices: f. 83-92.

1. *Accountability*. 2. Controle Finalístico. 3. Órgãos de Controle.
4. Fundações de Apoio. 5. Instituições Federais de Ensino Superior. I. Título.

CDU: 35.073.526



FOLHA DE APROVAÇÃO

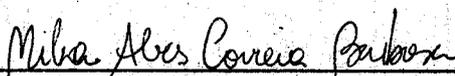
VANNILDO CARDOSO PINTO

A PROMOÇÃO DA ACCOUNTABILITY E DO CONTROLE FINALÍSTICO NOS
PROJETOS EXECUTADOS PELAS FUNDAÇÕES DE APOIO EM PARCERIA
COM AS IFES: UM ESTUDO DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO DA
TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Alagoas como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Nacional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

Aprovado em:

Maceió, 04 de dezembro de 2018.



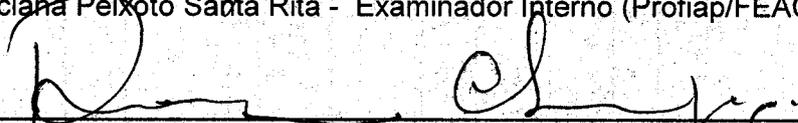
Profª. Drª. Milka Alves Correia Barbosa - Orientadora (Profiap/FEAC/UFAL)



Profª. Drª Natallya de Almeida Levino - coorientadora/vogal (FEAC/UFAL)



Profª. Drª. Luciana Peixoto Santa Rita - Examinador Interno (Profiap/FEAC/UFAL)



Profª. Drª. Rosiane Chagas - Examinador Externo (FEAC/UFAL)

AGRADECIMENTOS

Sem deixar de mencionar Deus, que está presente na minha vida, bem como na vida e nas monografias de todos aqueles que acreditam numa força maior, que nos guia e nos protege ao longo da vida, além de meus pais que, com seu esforço e dedicação, me garantiram amor e os direitos fundamentais da educação, saúde, moradia, e outros imprescindíveis aos seres humanos, gostaria de agradecer a quem contribuiu decisivamente para a conclusão deste trabalho.

Sendo assim, agradeço à Prof^{ta} Dr^a Milka Alves Correia Barbosa, cuja orientação foi imprescindível, sem a qual não seria possível essa conclusão, bem como à Prof^{ta} Dr^a Natallya de Almeida Levino, co-orientadora, que prestou importantes contribuições ao longo da elaboração do texto, que resultaram nesta versão final.

Agradeço também a todos os professores do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – Profiap, que compartilharam seu conhecimento e ajudaram na minha formação como mestre, bem como aos colegas do mestrado que ajudaram a fomentar os debates e o compartilhamento de informações.

A meus colegas e meus superiores na CGU Regional pelo fornecimento de informações e pela compreensão das dificuldades sobre o que é cursar um mestrado e ainda ser produtivo profissionalmente, principalmente quando a cuca começa a falhar.

Encerro agradecendo a minha esposa e filhos, pela paciência e palavras de incentivo, a minhas irmãs e meus amigos, por não deixarem de perguntar quando eu concluiria, e a todas as pessoas que contribuíram de alguma forma com esse trabalho e, por algum lapso, deixei de mencionar.

RESUMO

Este trabalho, de natureza descritiva, adota uma abordagem quantitativa e qualitativa com o intuito de compreender como a atuação do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU), Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, possibilita a *accountability* e o controle finalístico sobre os projetos executados pelas fundações de apoio em parceria com as Ifes. Para possibilitar essa compreensão, foi utilizada a análise categorial sobre os relatórios de auditoria, principais documentos produzidos pelo Órgão quando se trata do controle sobre tais parcerias, e divulgados na internet entre janeiro de 2013 e fevereiro de 2018. Mediante essa análise constatou-se que a atuação da CGU é muito focada na *accountability* e bastante limitada no que se refere ao controle finalístico das parcerias entre as Ifes e as fundações de apoio. Após esse diagnóstico, foram elaboradas cinco propostas que visam aperfeiçoar a atuação da CGU no exercício da *accountability* e do controle finalístico sobre as fundações de apoio, quando estas executam projetos em parceria com as Ifes, além de ter sido sugerida a atualização do texto do Decreto nº 7.423/2010, que é o regulamento da Lei nº 8.958/1994, que disciplina o relacionamento entre as Ifes e as fundações de apoio. Sugere-se para futuros estudos, uma revisão sistemática da literatura sobre o relacionamento entre diversos tipos de instituições públicas de ensino superior e de ciência e tecnologia e as fundações de apoio, além de outros estudos sobre a atuação de órgãos de controle, não apenas federais, sobre esse relacionamento.

Palavras-chave: *Accountability*. Controle Finalístico. Órgãos de Controle. Fundações de Apoio. Instituições Federais de Ensino Superior.

ABSTRACT

This study, a descriptive research, has a quantitative and qualitative approach to understand how Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU), the central body of the internal control system of the Federal Executive Branch, ensures accountability and purpose control of projects executed by the support foundations in partnership with the federal higher education institutions (Ifes). To enable a better comprehension, categorical analysis was used on the audit reports, the main type of document made by the Authority when it comes to control of such partnerships, that were uploaded on the Internet between January 2013 and February 2018. Through this analysis, were found that CGU is very focused on accountability and quite limited in terms of purpose control of the partnerships between the Ifes and the supporting foundations. After this diagnosis, five proposals were elaborated that aim to improve the performance of CGU in the exercise of accountability and purpose control over the support foundations, when they execute projects in partnership with the Ifes, in addition to having been suggested to update the text of the Decree 7,423 / 2010, which is the regulation of Law No. 8.958 / 1994, which governs the relationship between the Ifes and the support foundations. For future studies, we suggest a systematic review of the literature on the relationship between the different types of public institutions of higher education and science and technology and the support foundations, as well as further studies on the performance of control agencies, not only federal, on this relationship.

Keywords: Accountability. Purpose Control. Control Institutions. Support Foundations. Federal Higher Education Institutions.

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

- Figura 1 – Trecho de relatório, publicado na “internet”, de auditoria de Avaliação dos Resultados da Gestão realizada na Universidade Federal de Alagoas, a respeito de seu relacionamento com sua fundação de apoio..... 47
- Gráfico 1 – Distribuição percentual das constatações elaboradas pela CGU, relativas às parcerias entre as universidades federais e as fundações de apoio, constantes dos relatórios à luz das categorias de análise propostas neste trabalho..... 59

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Aplicabilidade das regras de seleção ao <i>corpus</i> escolhido para a pesquisa.....	36
Quadro 2 – Categorias de análise e respectivas definições constitutiva e operacional utilizadas neste trabalho.....	40
Quadro 3 – Documentos que evidenciam a atuação da CGU sobre os projetos executados em parceria entre as universidades e as fundações de apoio à luz das categorias de análise	47
Quadro 4 – Alterações no arcabouço legal e infralegal que disciplina as relações entre as Ifes e as fundações de apoio.....	52
Quadro 5 – Análise das questões e subquestões de auditoria dos relatórios de Avaliação dos Resultados da Gestão produzidos pela CGU, com base nas definições operacionais e na legislação.....	56
Quadro 6 – Teor das constatações da CGU por categoria de análise e definição operacional	60
Quadro 7 – Detalhamento da proposta de intervenção nº 1 – Atualizar a Coletânea de Entendimentos sobre a Gestão de Recursos das Instituições Federais de Ensino Superior e dos Institutos que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (cartilha).....	64
Quadro 8 – Detalhamento da proposta de intervenção nº 2 – Capacitação dos servidores da CGU	64
Quadro 9 – Detalhamento da proposta de intervenção nº 3 – Realizar trabalho consolidado de auditoria sobre a relação entre Ifes e fundações de apoio, com foco nos resultados das parcerias	65
Quadro 10 – Detalhamento da proposta de intervenção nº 4 – Avaliar os portais de transparência das fundações de apoio	66
Quadro 11 – Detalhamento da proposta de intervenção nº 5 – Disponibilizar o monitoramento das recomendações expedidas pela CGU na internet	67

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGU – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

FAP – Fundação de apoio

Fundepes - Fundação Universitária de Desenvolvimento, de Extensão e Pesquisa

ICT – Instituições Científicas e Tecnológicas

Ifes – Instituições Federais de Ensino Superior

MCTIC – Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

MEC – Ministério da Educação

TCU – Tribunal de Contas da União

Ufal – Universidade Federal de Alagoas

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
1.1. Objetivos	13
1.2. Justificativas teórico-empíricas do estudo.....	13
2. REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1. O protagonismo do Estado na promoção da pesquisa científica no Brasil.....	15
2.2. Fundações de apoio: criação e consolidação	17
2.3. <i>Accountability</i> : conceitos, mecanismos e evolução no Brasil	19
2.4. <i>Accountability</i> , transparência e controle finalístico.....	24
2.5. Fundações de apoio, <i>accountability</i> e órgãos de controle	30
3. METODOLOGIA	36
3.1. Delineamento da pesquisa	36
3.2. Método de coleta de dados	36
3.3. Lócus da pesquisa.....	39
3.4. Técnica de análise de dados	39
3.5. Categorias de análise	40
4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	42
4.1. Apresentação da estrutura organizacional e funções do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União	42
4.2. Mecanismos de atuação da CGU sobre os projetos executados pelas fundações de apoio em parceria com as Ifes	45
4.3. O papel da CGU na promoção da <i>accountability</i> e do controle finalístico das parcerias entre as Ifes e as fundações de apoio.....	52
4.4. Proposta de intervenção.....	65
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
Referências	73
Apêndices	83

1. INTRODUÇÃO

Assim como ocorreu em países industrializados como Coréia do Sul, França, Estados Unidos e Japão (PEREIRA; KRUGLIANSKAS, 2005), a pesquisa e o desenvolvimento científico e tecnológico no Brasil dependeu, historicamente, do apoio estatal, o que ainda pode ser constatado atualmente, analisando-se dados do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, MCTIC (2018), para o período de 2000 a 2016, atualizados em 17 de outubro de 2018, que mostram que o dispêndio nacional com Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) sempre foi maior no governo do que no setor privado. Somente em 2010 houve um equilíbrio nas fontes de financiamento do dispêndio com P&D, sendo que tanto o setor público quanto o privado contribuíram, cada um, com um montante equivalente a 0,49% do Produto Interno Bruto (PIB).

Somando-se as fontes de financiamento pública e privada, o Brasil investiu, em 2013, 1,24% do PIB em pesquisa e desenvolvimento, menos da metade dos percentuais do PIB investidos pelos Estados Unidos (2,74%) e Alemanha (2,83%), e pouco mais de um terço do investimento do Japão, no mesmo período, que correspondeu a 3,48% de seu PIB (KOELLER; VIOTTI; RAUEN, 2016). Considerando a escassez de recursos para a Ciência e Tecnologia (C&T) no Brasil e a participação preponderante do Estado Brasileiro nesses investimentos, torna-se necessário aumentar a eficiência alocativa dos recursos públicos destinados à C&T, evitando desperdícios e desvios de finalidade.

Portanto, quando transfere recursos de C&T para outras entidades o estado brasileiro deve sujeitá-las aos mecanismos de *accountability*, neste trabalho entendida como a capacidade, conferida a quem tem o poder ou repassa os recursos, de exigir a prestação de contas e a responsabilização do agente pelo uso desses recursos, bem como de aplicar-lhe sanções pelo desvio de finalidade na execução do que foi pactuado (AUGUSTINHO; OLIVEIRA; ANDRUSKI, 2015; PINHO; SACRAMENTO, 2009; CAMPOS, 1990). Quando repassa recursos, o setor público deve exigir que as pessoas ou entidades beneficiadas prestem contas dos recursos que receberam, responsabilizando-as no caso de má gestão ou desvio de finalidade.

Dentro da história do financiamento da pesquisa científica no Brasil, um grupo de entidades privadas sem fins lucrativos, as fundações de apoio, tem conseguido cada vez mais importância, influência e, conseqüentemente, volume de recursos públicos, numa atuação controversa que é considerada, por alguns autores, como uma forma de privatização das instituições públicas de pesquisa, pois consegue recursos públicos para pesquisas que muitas

vezes visam ao atendimento das necessidades do mercado, em detrimento da produção autônoma do saber (OLIVEIRA; COSTA; MALAFAIA, 2004; SABIA, 2015; RAMOS, 2017), enquanto para outros, é uma forma de “desburocratizar” a atuação das universidades, otimizando e tornando mais ágil o gerenciamento de projetos e programas (ROCHA, 2012; CAMPOS; OLHER; COSTA, 2015; AGUIAR, 2015).

As fundações de apoio são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pelo Código Civil Brasileiro e criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino, extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, de interesse das instituições federais de ensino superior (Ifes) e das instituições de pesquisa (MEC, 2012). Para atuarem, devem possuir credenciamento prévio junto aos Ministérios da Educação (MEC) e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). Mesmo sendo pessoas jurídicas de direito privado, tais fundações, por receberem recursos de terceiros, tanto do setor público quanto do privado, estão sujeitas aos mecanismos de *accountability*.

Assim, quando gerenciam recursos públicos ou utilizam pessoal e patrimônio das Ifes, as fundações de apoio, além de obedecer aos princípios da administração pública, expressos no art. 37 da Constituição Federal, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988), devem prestar contas aos órgãos superiores das Ifes e aos entes financiadores, e estão sujeitas à fiscalização dos órgãos de controle externo e interno da administração pública federal.

No Brasil, o controle da administração pública está previsto na Constituição Federal (1988) e, de acordo com o posicionamento do ente controlador em relação ao ente controlado, pode ser classificado como controle externo ou interno (MEIRELLES, 2004).

O controle externo é exercido pelo poder legislativo, com o auxílio dos tribunais de contas. Na administração pública federal, esse controle cabe ao Congresso Nacional, tendo como auxiliar o Tribunal de Contas da União (TCU). Para garantir a independência da atuação do TCU como órgão de controle externo, este não se vincula hierarquicamente a nenhum dos poderes da república (executivo, legislativo ou judiciário).

A Constituição Federal (1988) também preceitua, em seu art. 74, que cada poder da república terá seu órgão de controle interno. No caso do Poder Executivo Federal, existe um órgão central do sistema de controle interno, que é o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU), cuja atuação, no que diz respeito às relações entre as Ifes e as fundações de apoio, será objeto do presente trabalho.

Desde sua criação, as fundações de apoio se envolveram em embates tanto com o TCU quanto com a CGU, no que diz respeito a sua atuação em parceria com as Ifes. Nessa perspectiva, o trabalho de Dalto, Nossa e Martinez (2014) mapeou irregularidades na relação entre fundações de apoio e universidades federais, mediante pesquisa documental realizada sobre os acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) que versavam sobre as prestações de contas das universidades federais e foram expedidos entre 2006 e 2010. Como resultado, os autores elencaram 12 (doze) tipos de irregularidades que ocorriam em mais de 1% dos acórdãos analisados, sendo que as duas principais foram: o desvio de finalidade das fundações de apoio na execução dos convênios ou outros ajustes com as universidades federais, notando-se a contratação da fundação de apoio para executar tarefa de competência da administração pública; e a ausência de controle, pelas universidades federais, da execução e das prestações de contas dos convênios e outros ajustes.

O resultado desses embates foi um processo de flexibilização normativa, ao longo dos anos, no sentido de estimular a criação e a transferência das atividades das Ifes às fundações, que atuariam como executoras de ordens das primeiras (ALMEIDA, 2012). Tal ação fica evidente no texto da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que “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” (BRASIL, 1994a, p. 1), o qual foi completamente alterado, restando, da versão original, apenas a expressão contida no art. 7º: “Esta lei entra em vigor na data de sua publicação”.

Essa flexibilização também mudou o foco da atuação dos órgãos de controle, que a partir de setembro de 2013, com as alterações trazidas pela Lei nº 12.863 (BRASIL, 2013), deveriam se concentrar no controle finalístico sobre a execução dos projetos executados em parceria entre as Ifes e as fundações de apoio. O controle finalístico, segundo o Decreto nº 8.240, de 21 de maio de 2014 (BRASIL, 2014a), é aquele realizado com foco na análise dos resultados.

Considerando o que já havia sido alertado por Azevedo (1998), segundo o qual o controle finalístico, ao longo dos anos, foi sendo substituído pelo controle de meios de atuação (admissão de funcionários, controle da folha salarial, licitações etc.), resultando no engessamento da administração indireta, e o fato de que durante muito tempo o foco da atuação do controle interno concentrou-se, quase que exclusivamente em exames de conformidade entre as atividades desenvolvidas e as normas e regulamentos existentes (SPINELLI, 2016), é possível que haja dificuldades para os órgãos de controle atuarem no controle finalístico desses projetos.

Diante dos aspectos até aqui discutidos, o presente trabalho propõe-se a responder à seguinte questão de pesquisa: **como a atuação do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) possibilita a *accountability* e o controle finalístico sobre os projetos executados pelas fundações de apoio em parceria com as Ifes?**

1.1. Objetivos

Em decorrência da questão de pesquisa ora proposta, tem-se que este trabalho buscou **avaliar de que forma a atuação do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) possibilita a *accountability* e o controle finalístico sobre os projetos executados pelas fundações de apoio em parceria com as Ifes.**

Para tanto, foram propostos os seguintes objetivos específicos:

- a. Identificar os mecanismos de atuação da CGU sobre os projetos executados pelas fundações de apoio em parceria com as Ifes;
- b. Analisar os mecanismos de atuação da CGU sobre os projetos executados pelas fundações de apoio em parceria com as Ifes à luz da literatura e dos normativos vigentes;
- c. Propor ações para aperfeiçoar a atuação da CGU no exercício da *accountability* e do controle finalístico sobre os projetos executados pelas fundações de apoio em parceria com as Ifes.

1.2. Justificativas teórico-empíricas do estudo

A página eletrônica do 35º Encontro Anual do Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica (CONFIES, 2017), divulgada pela Fundação Universitária de Desenvolvimento, de Extensão e Pesquisa (Fundepes), que apoia a Universidade Federal de Alagoas (Ufal), informa que as fundações de apoio haviam movimentado, somente em 2016, R\$ 5 bilhões, distribuídos em 20 mil projetos, envolvendo 60 mil pessoas, entre bolsistas e trabalhadores celetistas. No mesmo exercício, o orçamento autorizado para a função Ciência e Tecnologia do Governo Federal foi de R\$ 7,58 bilhões, segundo dados do Senado Federal (2018). Assim, os recursos movimentados pelas fundações de apoio, dos quais uma parte é proveniente da iniciativa privada, equivaleram a 64,92% de todo o orçamento autorizado para a função Ciência e Tecnologia do Governo Federal em 2016.

A despeito desse peso que exercem no cenário da Ciência e Tecnologia do Brasil, tanto em termos de recursos, quanto em número de projetos e pessoas envolvidas, as

fundações de apoio ainda são pouco estudadas no meio acadêmico. Inocêncio (2017) realizou uma revisão da literatura em catorze portais de periódicos (incluindo o portal de periódicos da Capes e os portais Spell, Scielo e Anpad), tendo localizado apenas dez artigos escritos entre 2006 e 2016 que abordavam especificamente as parcerias entre as Ifes e as fundações de apoio.

Porém, quando o assunto é a atuação dos órgãos de controle sobre essas parcerias, a literatura que encontramos foi ainda mais escassa, e restrita à atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), órgão responsável por auxiliar o Congresso Nacional no controle externo da Administração Pública Federal, que foi estudada por Almeida (2012), e Dalto, Nossa e Martinez (2014). Além disso, os trabalhos dos citados autores focaram na atuação do TCU no período até 2010, que culmina com as primeiras alterações na Lei nº 8.958/1994, trazidas com a Medida Provisória nº 495/2010, depois convertida na Lei nº 12.349/2010 (BRASIL, 2010b) e na edição do Decreto nº 7.423/2010 (BRASIL, 2010a), que até hoje é a norma regulamentadora das relações entre as Ifes e as fundações de apoio.

Assim, esta pesquisa vem suprir importante lacuna na literatura acadêmica, tendo em vista que não encontramos estudos que descrevam a atuação do órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, a CGU, nem de qualquer outro órgão de controle, sobre as parcerias entre as Ifes e as fundações de apoio no período entre 2013 e 2018, no qual ocorreram as mudanças que praticamente reescreveram a Lei nº 8.958/1994 alterando, inclusive, o papel dos órgãos de controle.

Quanto à relevância da pesquisa, mencionamos suas contribuições para a CGU pois forneceu um diagnóstico de sua capacidade de promover a *accountability* e o controle finalístico sobre os projetos executados pelas fundações de apoio em parceria com as Ifes, propondo medidas preventivas e corretivas a serem adotadas pelo Órgão, com vistas a aperfeiçoar sua atuação. Estas medidas também podem ser adaptadas para realizar o controle finalístico de outras ações governamentais, principalmente em parceria, como ocorre nos programas que são executados pelos estados da federação ou os municípios, com recursos transferidos pela União.

Além desta introdução, este trabalho contém um capítulo sobre a revisão da literatura utilizada como referencial teórico da pesquisa; um capítulo com a descrição da metodologia adotada, incluindo as categorias de análise e as definições operacionais que foram utilizadas; um capítulo apresentando os resultados da pesquisa e nossas propostas de melhoria; e, um capítulo com nossas considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. O protagonismo do Estado na promoção da pesquisa científica no Brasil

Historicamente, assim como ocorreu em países industrializados como Coréia do Sul, França, Estados Unidos e Japão (PEREIRA; KRUGLIANSKAS, 2005), a pesquisa científica no Brasil esteve atrelada ao patrocínio estatal. Segundo Schwartzman (1982), no período colonial não havia escolas superiores, que somente passaram a existir com a transferência da corte portuguesa para o Brasil, durante o reinado de D. João VI. Na época do Império, a ciência e a cultura floresceram sob o patronato de D. Pedro II.

Após a proclamação da República, até a revolução de 1930, período conhecido como Primeira República, Schwartzman (1982) menciona a criação de seis institutos de pesquisa, todos patrocinados pelo Estado: a Escola de Medicina da Bahia; o Instituto de Manguinhos (mais tarde, Fundação Oswaldo Cruz); o Museu Paraense de História Natural (Emílio Goeldi); o Instituto Agrônomo de Campinas; o Museu Paulista; e o Jardim Botânico. Após a queda da Primeira República, o marco foi a criação da Universidade de São Paulo e, no período do pós-guerra, foram criados o Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) e o Instituto Militar de Engenharia (IME), e houve o surgimento de instituições devotadas especificamente ao apoio à pesquisa científica, como o Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp).

Durante o período da intervenção militar, Fazzio (2017, p. 2) informa que “houve a consolidação de um apoio expressivo em infraestrutura laboratorial e formação de recursos humanos, além da criação de instituições de pesquisa”, citando o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), cujo Fundo Nacional de Desenvolvimento Técnico e Científico (Funtec) destinava-se a apoiar as áreas de ciências exatas e tecnologia, e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), responsável pela consolidação de importantes laboratórios no país.

Durante as décadas de 1980 e 1990, as crises econômicas e o ajuste fiscal reduziram o orçamento do FNDCT e dificultaram o financiamento da pesquisa no âmbito federal, fato que foi parcialmente contornado com a criação, em 1998, dos fundos setoriais. Já neste século o financiamento público passa de um patamar de US\$ 8,5 bilhões em 2000 para US\$ 22,9 bilhões em 2013, com uma taxa de crescimento acentuada a partir de 2005 (FAZZIO, 2017).

Dados do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (2018), baseados em informações da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), mostram que o dispêndio nacional com pesquisa e desenvolvimento,

como percentual do Produto Interno Bruto (PIB), em 2016, foi maior no governo (0,66%) do que nas empresas (0,60%), sendo que o investimento empresarial tem forte contribuição de empresas nas quais o Estado participa (estatais), diferentemente do que ocorre em nações capitalistas avançadas, como Alemanha, Reino Unido, França, Itália, Canadá, Japão e Coreia do Sul, bem como na China, onde o investimento das empresas, em 2016, foi de 1,60% do PIB, contra 0,42% do governo.

Os investimentos do Estado Brasileiro na política de ciência, tecnologia e inovação representam um típico caso de exercício da função alocativa, uma das três funções governamentais estudadas pela Teoria das Finanças Públicas (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011). Ao exercer essa função, o governo promove ajustamentos na alocação de recursos, aplicando-os em atividades que geralmente não atraem o capital privado, seja porque não podem ser exploradas economicamente, como é o caso dos bens públicos, como os serviços de segurança e justiça, seja porque, embora viável sua exploração, exigem investimentos vultosos e longo prazo de maturação para começarem a produzir retornos lucrativos, caso de grandes projetos de infraestrutura, como as hidrelétricas, mas cujo investimento interessaria ao governo, pelo desenvolvimento socioeconômico que pode proporcionar.

Além disso, existem bens e serviços que, “embora passíveis de exploração pelo setor privado, poderiam ser totalmente ou em parte produzidos pelo setor público, tendo em vista os benefícios sociais a eles associados” (REZENDE, 2001, p. 19), como os serviços de educação, saúde. Segundo Silva (2012, p. 3):

Neste contexto, é preciso reconhecer que as forças de mercado, por si sós, não são suficientes para induzir a produção de bens de maior valor agregado. Como o ambiente econômico real é revestido de incertezas e custos de transação elevados, instituições são necessárias para mitigar tais inconvenientes e, por mais forte razão, para estimular os investimentos privados de maior incerteza e prazo de maturação mais longo, quais sejam, a aplicação de capital em P&D. A interferência do Estado, neste caso, mostra-se desejável, a fim de reduzir as discrepâncias entre os retornos privado e social dos investimentos em atividades inovadoras.

Ressaltando as dificuldades enfrentadas por uma parcela do setor produtivo brasileiro, Motta (2009) afirma que as micro e pequenas empresas não possuem estrutura para investir em pesquisa e inovação, necessitando recorrer aos laboratórios das universidades públicas para o desenvolvimento de novos produtos.

Com o intuito de aperfeiçoar o papel do Estado na promoção da ciência, tecnologia e inovação, o arcabouço constitucional e legal relativo à ciência, tecnologia e inovação no Brasil também foi sendo modificado nos últimos dez anos, com alterações que incluem a promulgação da Emenda Constitucional nº 85 (BRASIL, 2015), de 26 de fevereiro de 2015, a

edição das Leis nº 13.243 (BRASIL, 2016), de 11 de janeiro de 2016 (Marco Civil da Ciência, Tecnologia e Inovação) e 11.196 (BRASIL, 2005), de 21 de novembro de 2011 (Lei do Bem) e alterações na Lei nº 10.973 (BRASIL, 2004), de 2 de dezembro de 2004 (Lei de Inovação Tecnológica) e na Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994 (Lei das Fundações de Apoio).

Esse protagonismo do Estado Brasileiro na área de ciência, tecnologia e inovação também está expresso no anexo I do Plano Plurianual 2016-2019 (BRASIL, 2015, p. 18-23), cujo Programa 2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação, tem, entre outros objetivos: “Fomentar, incluindo ações internacionais, o processo de geração e aplicação de novos conhecimentos, dando especial atenção ao equilíbrio entre as regiões do país”; e, “Promover o desenvolvimento tecnológico e a inovação nas empresas e nas cadeias produtivas”.

Dentro da história do financiamento da pesquisa científica no Brasil, um grupo de entidades privadas sem fins lucrativos, as fundações de apoio, tem conseguido cada vez mais importância, influência e, conseqüentemente, volume de recursos públicos, numa atuação controversa, discutida a seguir.

2.2. Fundações de apoio: criação e consolidação

As fundações de apoio das instituições federais de ensino superior surgiram em meados da década de 1970, sendo instituídas pelas universidades isoladamente ou em parceria com outras entidades¹, tendo como objetivo auxiliar as Ifes na captação e gerenciamento de recursos extra orçamentários, oriundos de diversas agências de financiamento nacionais e internacionais para o desenvolvimento de projetos de pesquisa, ensino e extensão (BRASIL, 1994b).

Segundo Almeida (2012), essas instituições ganharam relevância a partir da década de 1990, como uma alternativa encontrada pelas universidades públicas federais, dada a redução de seus orçamentos, em captar recursos na iniciativa privada e nos poderes públicos estaduais e municipais, mediante a prestação de consultorias e serviços técnicos especializados, ou ainda, oferecendo cursos, tendo as fundações de apoio como intermediárias.

A despeito dessas fundações terem se consolidado como entidades de apoio às Ifes, sua atuação ainda é motivo de controvérsia entre os autores. Para aqueles que defendem a atuação dessas fundações, as palavras mais utilizadas são “desburocratização” e “agilidade”.

¹ A Fundação Universitária de Desenvolvimento, de Extensão e Pesquisa (Fundepes), que é a fundação de apoio da Universidade Federal de Alagoas (Ufal) e do Instituto Federal de Alagoas (Ifal), foi instituída pela Ufal e as federações da Indústria, da Agricultura e do Comércio do Estado de Alagoas (FUNDEPES, 2017).

Assim, para Rocha (2012, p. 2), essas fundações são percebidas pela comunidade acadêmica “como instrumentos eficazes para gerenciamento de recursos humanos e materiais, destinados a projetos e programas elaborados pela universidade, sem a burocracia tradicional do setor público”.

Da mesma forma, Aguiar (2015, p. 20) considera que estas operam como “ferramentas de desburocratização, tornando a gestão dos entes públicos mais ágil, sobretudo a gestão acadêmica, fornecendo subsídios para a obtenção de inovações tecnológicas”. Dantas e Queiroz (2016) também informam que as fundações de apoio são percebidas tanto como um mecanismo de fortalecimento da missão da universidade, pois contribuem para a ampliação da pesquisa no âmbito da ciência, tecnologia e inovação, quanto como “elos que vinculam políticas públicas de desenvolvimento econômico com a sociedade, sob a forma de pesquisas e com a estrutura produtiva, facilitadora dessa parceria”.

O gerenciamento ágil e flexível também é mencionado por Campos, Olher e Costa (2015, p. 223) que informam que “em meio às diversas finalidades das fundações de apoio, pode-se destacar o auxílio administrativo e financeiro na execução dos projetos das IFES, por meio da captação de mais recursos, bem como o gerenciamento mais ágil e flexível dos mesmos”. Para Plonski (2000, p. 17), o fato de as fundações de apoio terem personalidade jurídica de direito privado e serem sem fins lucrativos, “lhes permite a agilidade e flexibilidade necessárias à dinamização dos fluxos de conhecimento entre a Universidade e outros entes da sociedade”.

Por outro lado, para aqueles que não concordam com a existência das fundações de apoio, a palavra mais utilizada é “privatização”, como é o caso de Oliveira, Costa e Malafaia (2004), que consideram que a criação das fundações de apoio e a posterior flexibilização das normas que regem suas relações com as instituições de ensino superior estão inseridas no projeto neoliberal de reforma da educação superior, estimulada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, que promove o sucateamento, a desqualificação e a privatização da universidade pública, e concluem que essas fundações:

[...] viabilizam a apropriação indevida do espaço e do patrimônio públicos; servem ao grande poder econômico; captam grandes somas de recursos públicos repassados para o setor privado via pagamento de serviços de pessoas físicas e jurídicas; apoiam-se na infraestrutura pública, em prol de interesses privados (OLIVEIRA, COSTA, MALAFAIA, 2004, p. 63).

Corroborando este entendimento, Sabia (2015) fez uma análise dos convênios e termos de cooperação de projetos desenvolvidos em parceria entre a Unesp e entidades privadas, tendo constado que cerca de 98% destes são geridos por fundações de apoio, sem

transparência e sem prestação de contas; não há controle e ressarcimento dos custos para a Universidade; não há controle das cargas horárias dos docentes envolvidos nesses projetos. Como conclusão, observou que há uma privatização indireta, com perda da autonomia da universidade, que passa a se sujeitar ao que os entes privados financiadores desejam, tendo em vista que precisa captar recursos com estes últimos (SABIA, 2015).

Dado o escasso ou nenhum controle social por parte dos órgãos colegiados, as fundações, por sua natureza privada, podem alterar prioridades de pesquisa e perfis de curso, produzindo contradições no que diz respeito à autonomia universitária em todas as suas esferas – acadêmica, administrativa e gestão financeira – como a ênfase em cursos de MBA em detrimento da pós-graduação *stricto sensu* (RAMOS, 2017).

Vale ressaltar que “para a gestão de projetos, as fundações de apoio recebem financiamento de instituições públicas e privadas o que torna relevante o domínio e fiscalização destas entidades pelo Estado e sociedade” (QUINTANA *et al*, 2012, p. 48).

Dessa forma, constata-se a necessidade de transparência e prestação de contas por parte dessas fundações, bem como do exercício de controle sobre sua atuação, inclusive com a possibilidade de aplicação de sanções pelo desvio de finalidade dessa atuação, o que caracteriza, em suma, a necessidade *accountability* sobre as fundações de apoio.

2.3. *Accountability*: conceitos, mecanismos e evolução no Brasil

Buscando um conceito ou uma tradução da palavra *accountability*, da língua inglesa para a língua portuguesa, Pinho e Sacramento (2009) consultaram dicionários da língua inglesa e de inglês/português, sendo que para estes últimos, quando existe o verbete *accountability* este é traduzido como responsabilização. Porém, o conceito obtido dos dicionários da língua inglesa denota um significado mais complexo, pois “traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1347). Os autores constataram que esta palavra foi incluída no *Merriam-Webster's collegiate dictionary* em 1794:

Em outras palavras, se na realidade brasileira esse termo não tem existência no final do século XX, na realidade inglesa do final do século XVIII ele aparece. Especulando, podemos associar o aparecimento do termo na realidade inglesa com a emergência do capitalismo e, portanto, da empresa capitalista a ser gerida de acordo com os parâmetros desse sistema e de uma moderna administração pública rompendo com os referenciais do patrimonialismo (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1347).

Dessa forma os autores se depararam com as mesmas dificuldades encontradas por Campos (1990) em seu trabalho que pode ser considerado um dos pioneiros no estudo da *accountability* no Brasil, no qual a autora indaga quando seria possível traduzir esta palavra para a língua portuguesa e, especificamente, para a realidade brasileira, procurando apontar as causas da ausência da tradução para o português dessa palavra, mediante análise dos componentes estruturais e da dinâmica da administração pública.

Contudo, mesmo nos países de cultura anglo-saxã, o conceito de *accountability* ainda carece de consenso, bem como de uma delimitação teórica clara (AKPANUKO; ASOGWA, 2013; STEETS, 2010; CENEVIVA, 2006). Segundo Steets (2010, p. 1), “adicionalmente, entendimentos sobre *accountability* variam entre os setores público, privado e da sociedade civil, aumentando a confusão conceitual”.

Central a todas as definições de *accountability* está a ideia de que uma pessoa ou instituição está obrigada a prestar contas de suas atividades para outra, e de acordo com seu desempenho, a pessoa que presta contas pode ser premiada ou sofrer sanções (AUGUSTINHO, 2015; AKPANUKO; ASOGWA, 2013; STEETS, 2010; PINHO; SACRAMENTO, 2009; CENEVIVA, 2006; CAMPOS, 1990), como ilustram Pinho e Sacramento (2009, p. 1350): “‘A’ delega responsabilidade para ‘B’. ‘B’, ao assumir a responsabilidade, deve prestar contas de seus atos para ‘A’. ‘A’ analisa os atos de ‘B’ e, feita tal análise, ‘A’ premia ou castiga ‘B’”.

Pode-se caracterizar a *accountability* como sendo a transparência motivada de ações e decisões, com uma estrutura que possibilite sanções, aderência as normas e ainda, que exista uma cultura voltada à obtenção de resultados, de atendimento às demandas estatuídas (BLIANCHERIENE *et. al.*, 2016).

A *accountability* também pode ser conceituada como uma virtude ou como uma relação social ou mecanismo (BOVENS, 2010). No primeiro caso, trata-se de um conceito normativo, como um conjunto de padrões para valoração do comportamento de atores públicos; é uma qualidade desejável de agentes públicos e organizações públicas ou um estado de coisas desejável e refere-se a normas substantivas para o comportamento dos atores. No segundo, *accountability* é vista como uma relação institucional ou arranjo no qual um ator pode ser responsabilizado por um fórum, sendo, portanto, uma relação de poder, que denota uma variedade específica: a capacidade de demandar que alguém justifique seu comportamento e a capacidade de impor uma penalidade por um desempenho medíocre (AKPANUKO; ASOGWA, 2013).

Se por um lado existem autores que consideram que apenas os mecanismos de controle formais e institucionalizados fazem parte da noção de *accountability*, outros consideram que esse conceito implica não apenas a responsividade do governante ou burocrata, mas também a capacidade do agente fiscalizador de exigir respostas e justificção dos primeiros, pelos seus atos, bem como imputar-lhe sanções. Também existem teóricos que consideram que toda e qualquer atividade de controle, fiscalização e monitoramento sobre organizações públicas faria parte do conceito. Há ainda a opção de optar por um conceito que "abarcava em seus limites apenas as relações e atividades de fiscalização e controle de agentes públicos propositadamente concebidas para tal finalidade e que, ademais, envolvam necessariamente a possibilidade de sanção legal ou simbólica" (CENEVIVA, 2006, p. 2).

Na concepção de *accountability* construída por Schedler (1999), cuja obra foi citada por Pinho e Sacramento (2009), três questões são identificadas como necessárias para sua eficácia: informação, justificção e punição, sendo que as duas primeiras compõem o conceito de *answerability*, isto é, a obrigação dos detentores de mandatos públicos informarem, explicarem e responderem pelos seus atos. A última — punição — diz respeito à capacidade de *enforcement*, ou seja, a capacidade das agências de impor sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos.

No que diz respeito à capacidade de sanção, Ceneviva (2006, p. 3) ressalta que mesmo não dispondo da capacidade de sancionar diretamente burocratas e governantes, mecanismos de *accountability* limitados a funções de monitoramento e fiscalização "são incluídos no conjunto dos instrumentos de responsabilização desde que tenham em seu poder a possibilidade de acionamento de outras formas de sanção", citando o caso do Ministério Público que pode acionar o poder judiciário para a aplicação de sanções legais.

Tratando das teorias de *accountability*, Akpanuko e Asogwa (2013) afirmam que elas foram desenvolvidas sob o prisma da relação administrador-responsabilidade-parte interessada que as define. Nessa perspectiva, podem ser agrupadas em três categorias teóricas, da mais antiga à mais recente: a) modelos principal-agente; b) perspectivas da nova gestão pública; e, c) arranjos econômicos neo-institucionais.

No modelo principal-agente, o estado é conduzido e gerenciado por um "benevolente ditador" (o principal). O maior objetivo do principal é motivar outros servidores públicos (agentes) e os cidadãos (partes interessadas) a agirem com integridade no uso dos recursos públicos. Esse modelo acredita na teoria do "crime e castigo", que opina que os servidores públicos são mantidos responsivos quando os custos (punições) associados com o crime de não responsividade e outros atos corruptos excedem os ganhos.

O modelo da nova gestão pública clama pelo serviço civil fundamental e reformas políticas para criar um governo que está sob contrato e responsivo por resultados ao principal, o líder ou gerente do Estado. Os contratados são os servidores públicos, que não mais teriam compromissos rotativos permanentes, mas manteriam seus empregos enquanto cumprissem suas obrigações contratuais. (AKPANUKO; ASOGWA, 2013).

Quanto às tipologias de *accountability*, Ceneviva (2006) menciona duas classificações: a proposta por O'Donnel (1998), que divide a *accountability* como vertical ou horizontal; e a proposta por Abrucio e Loureiro (2004), que divide a *accountability* em eleitoral e intraestatal, esta última também denominada de controle institucional sobre o mandato.

Resumindo a classificação de O'Donnel, o autor informa que “*accountability* vertical refere-se às atividades de fiscalização dos cidadãos e da sociedade civil que procuram estabelecer formas de controle ascendente sobre governantes e burocratas” e que, segundo O'Donnel, compreenderiam o processo eleitoral; instrumentos de democracia direta, como plebiscitos; e ações da sociedade organizada e da mídia no sentido de “expor transgressões e delitos cometidos por agentes públicos no exercício do poder” (CENEVIVA, 2006, p.5).

Quanto à *accountability* horizontal, esta refere-se aos mecanismos institucionalizados de controle e fiscalização mútua entre os Poderes, bem como “a atuação de outras agências governamentais que têm por finalidade específica o monitoramento e a fiscalização do poder público e de outros órgãos estatais, tais como os tribunais de contas no Brasil” (CENEVIVA, 2006, p. 5-6). Contudo, o autor considera inadequada a correspondência que O'Donnel estabelece entre relações horizontais e verticais, de um lado e formas de *accountability* intraestatais e eleitorais, de outro, argumentando que algumas relações intraestatais não seriam horizontais, mas, na verdade, verticais, visto que são hierárquicas.

A classificação de Abrucio e Loureiro (2004) divide os mecanismos de *accountability* durante os mandatos em cinco tipos: i) controle parlamentar; ii) controles judiciais; iii) controle administrativo-financeiro; iv) controles de resultados; e, v) controle social. Importa esclarecer que este trabalho adotará a classificação de Abrucio e Loureiro (2004), especificamente para dois tipos de mecanismos de *accountability* durante os mandatos: o controle administrativo-financeiro e o controle de resultados.

O controle administrativo financeiro “refere-se tanto aos mecanismos internos da administração – tais como comissões de fiscalização e controladorias – como às auditorias independentes ou aos tribunais de contas. A finalidade desses instrumentos é não permitir o mau uso dos recursos públicos e, principalmente, a corrupção” (CENEVIVA, 2006, p.8). Esses instrumentos devem verificar se os recursos foram empregados da maneira como fora

determinada pelo orçamento e pelas normas legais mais gerais tais como os limites para o endividamento e a vinculação orçamentária para determinadas áreas (saúde, educação, etc.). O ponto central desse instrumento de fiscalização é a probidade administrativa (CENEVIVA, 2006; ABRUCIO; LOUREIRO, 2004), mas também é preciso “examinar os aspectos substantivos que envolvem a eficiência e a efetividade das políticas públicas” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004, p. 80), ou seja, verificar os aspectos administrativos e financeiros da execução que contribuíram para o sucesso ou o fracasso da política pública avaliada.

O controle de resultados se presta a responsabilizar o Poder Público pelo desempenho das políticas, programas e projetos governamentais. O monitoramento e a fiscalização podem ser feitos por órgãos do próprio governo, como as instituições que, tradicionalmente, têm-se encarregado do controle administrativo financeiro, como também por burocratas ou técnicos contratados para tal finalidade; mas as avaliações também podem ser feitas por agentes externos à burocracia, como agências independentes organizadas e financiadas pela sociedade civil (CENEVIVA, 2006; ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

A responsabilização por resultados busca atingir um duplo objetivo:

Por um lado, pretende modificar o comportamento auto-referenciado da burocracia, fiscalizando-a através de metas e objetivos claros, os quais devem ser pactuados e definidos não apenas pelos próprios servidores públicos, mas também, por agentes externos: representantes políticos ou comitês de cidadãos e usuários. Por outro lado, também busca configurar uma modalidade de *accountability* baseada no desempenho de políticas e programas governamentais e, portanto, na qualidade da gestão pública; o que pode colaborar para o incremento da legitimidade da ação do Estado (CENEVIVA, 2006, p.9).

Por fim, cabe mencionar a evolução do arcabouço constitucional e infraconstitucional brasileiro, no que diz respeito à *accountability*, desde a publicação do trabalho pioneiro de Campos (1990). Vale esclarecer, como o fizeram Pinho e Sacramento (2009), que a referida autora escreveu a primeira versão de seu trabalho em 1987, quando a atual constituição federal, promulgada em 1988, ainda estava em discussão na assembleia nacional constituinte.

Assim, a Constituição Federal de 1988 pode ser considerada um importante ponto de partida no sentido de implantar uma cultura de *accountability* no Brasil, tendo em vista que prevê em seu texto, dispositivos que obrigam a prestação de contas de “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, assuma obrigações de natureza pecuniária” (BRASIL, 1988, art. 70, parágrafo único); e, a disponibilização, pelos municípios de suas prestações de contas anuais, que “ficarão, durante

sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei” (BRASIL, 1988, art. 31, § 3º).

Pode-se mencionar, também, as leis complementares nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e nº 131, de 27 de maio de 2009 (BRASIL, 2009), conhecida como Lei de Transparência. A primeira delas dedica todo um capítulo à transparência, controle e fiscalização da gestão fiscal dos entes federativos, enquanto a segunda acrescenta dispositivos à LRF que aumentam a transparência, incluindo a “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público” (BRASIL, 2009, art. 2º).

2.4. *Accountability*, transparência e controle finalístico

O desenvolvimento de formas e instrumentos de *accountability* que permitam ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes é um dos problemas mais importantes dos regimes democráticos modernos (ROCHA, 2011). Assim, para diminuir esse problema, foi institucionalizada a criação dos portais eletrônicos de transparência que todos os entes federativos brasileiros devem manter na rede mundial de computadores (internet). Em maio de 2012 entrou em vigor a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que ampliou as características da prestação de contas já considerada na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Transparência e reforçou a importância dos meios eletrônicos na aproximação entre o cidadão e o ente governamental (RAUP; PINHO, 2014).

A cobrança por mais transparência tem crescido no Brasil em ritmo acelerado nos últimos anos. A promoção da transparência e do acesso à informação é considerada medida indispensável para o fortalecimento da democracia e para a melhoria da gestão pública (BRASIL, 2018).

Contudo, “evidentemente, corre-se o risco, quando da criação de um portal eletrônico, de que não haja transparência, prestação de contas e nem participação/interação com os cidadãos, dimensões da *accountability* analisadas no estudo, e que o mesmo possa servir apenas de mural eletrônico” (RAUP; PINHO, 2011, p. 117). Dessa forma, estes portais existiriam apenas como uma mera formalidade, para cumprir as exigências da LRF, da Lei de Transparência e da Lei de Acesso à Informação, e não como instrumentos de promoção da *accountability*, visto que “sem informações confiáveis, relevantes e oportunas, não há

possibilidade de os atores políticos e sociais ativarem os mecanismos de responsabilização” (Abrucio; Loureiro, 2004, p. 79)

Mesmo que os portais de transparência cumpram seu papel, isso não significa a plena realização da *accountability*, pois, como informa Ceneviva (2012, p. 996-997), ao contestar a literatura que sugere uma associação automática entre transparência das informações governamentais e prestação de contas e *accountability*, “a transparência relaciona-se com a prestação de contas, mas não necessariamente com a responsabilização dos agentes públicos (governantes ou burocratas).

A efetivação da transparência pública exige o preparo e a disposição dos membros da sociedade para lidar com as informações que são disponibilizadas. Para tanto,

[...] é importante capacitar o cidadão para o exercício do controle social. O processo de democratização da administração trouxe instituições voltadas para a participação social, proporcionando o intercâmbio entre governo e sociedade. Entre os mecanismos de participação social podemos citar: os conselhos de políticas públicas, observatório social, orçamento participativo, audiência pública e ouvidoria (FIGUEIREDO; SANTOS, 2014, p. 78).

Mediante análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional Sobre Transparência Pública (Consocial), Figueiredo e Santos (2014), constataram a falta de conhecimento prévio dos participantes sobre os assuntos abordados na conferência, ressaltando a ausência de uma etapa preparatória sobre o tema transparência e controle social.

Enquanto o controle social não atinge o nível de maturidade necessário a seu pleno exercício, ele conta com a atuação dos órgãos de controle. E para isso,

O fortalecimento, por determinação constitucional, das funções dos tribunais de contas da União, dos estados e municípios, a criação da Controladoria-Geral da União e da Comissão de Ética pública surgem no cenário da administração pública como medidas relevantes para aumentar o nível de transparência. Prioriza-se, nesse contexto, a transparência das despesas públicas, que tem como base legal a Lei Complementar nº 101/2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal (PEREIRA, 2015, p. 155).

Desta forma, aumentando a transparência das despesas públicas, aumenta-se o controle - tanto por parte da sociedade, quanto pelos órgãos encarregados dessa função - sobre os gastos públicos no Brasil, o que contribui para inibir a corrupção e, principalmente o desperdício de recursos, aumentando a eficiência do gasto público.

O controle da administração pública é um meio para garantir a *accountability* sobre a atuação dos agentes públicos e, conseqüentemente, sobre a atuação do Estado. Porém, controle e *accountability*, não se confundem, tendo em vista que, enquanto o primeiro verifica

a atuação dos agentes responsáveis e aponta eventuais desvios de finalidade, a última é mais ampla, pois conta com a possibilidade de sanção dos agentes pelos desvios apontados.

Uma classificação para os tipos de controle, é aquela proposta por Martins (1989) a qual destaca quatro dimensões na relação Sociedade-Estado: Na primeira dimensão (A) estariam as formas de controle que a sociedade exerce sobre si mesma, através das normas morais, dos costumes e hábitos sociais, das sanções sociais, que visam eliminar o membro desviante no tocante à conformidade de valores e cultura no grupo. Na segunda dimensão (B) estão os mecanismos de controle que a sociedade exerce sobre o sistema político, entre os quais estão os sistemas eleitorais, os partidos políticos e os grupos de interesse. A terceira dimensão (C) refere-se ao controle que o Estado exerce sobre a sociedade, especialmente por meio do uso legítimo (ou não) da força. A quarta dimensão (D) refere-se ao controle que o sistema político exerce sobre si mesmo (intraestatal), sendo esta a dimensão que será abordada neste trabalho.

Considerando a quarta dimensão, Meirelles (2004) classifica o controle em função da posição do ente controlador em relação ao ente controlado. Por essa classificação, o controle pode ser: externo, quando o ente controlador é externo ao ente controlado, como no caso do controle dos atos do Poder Executivo pelo Poder Legislativo ou pelo Poder Judiciário, ou mesmo pela sociedade (controle social); e, interno, quando exercido pelo próprio ente sobre seus atos ou por um órgão especializado interno ao ente.

No Brasil, o controle da gestão dos recursos públicos cabe precipuamente ao Poder Legislativo, e é exercido com o auxílio dos tribunais de contas e dos sistemas de controle interno de cada poder, conforme disposto nos artigos 70 a 74 da Constituição Federal. Embora os titulares do controle externo sejam os parlamentos, nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), a Constituição de 1988 delegou a maior parte do poder controlador aos tribunais de contas, os quais, embora tenham função de auxiliar o Poder Legislativo, não se subordinam a este (PASCOAL, 2005).

O controle interno é um dos instrumentos que possibilitam o exercício da *accountability* horizontal, já que se configura como instância intraestatal capaz de “monitorar e controlar seus próprios atos administrativos, bem como responsabilizar os agentes públicos que praticaram alguma irregularidade, quando for o caso” (SPINELLI, 2009, p. 32).

Entre os sistemas de controle interno da administração pública brasileira, destaca-se o do Poder Executivo Federal, cujo órgão central é o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU), cuja atuação sobre as parcerias entre as Ifes e as fundações de apoio é objeto deste estudo.

Foram duas as preocupações a dar origem à institucionalização dos sistemas de controle no Estado brasileiro: a preocupação liberal com o abuso de poder político-administrativo, que motivou a separação de poderes, a limitação do poder por meio de normas constitucionais e a introdução de um sistema de monitoramento dos agentes públicos; e, a preocupação com a eficiência gerencial do sistema político, que parte do próprio governo, interessado no uso eficiente dos escassos recursos públicos (SPECK, 2000).

Ao analisar a relação entre gastos públicos e crescimento econômico no Brasil, no período 1947/1995, Cândido Jr. (2001, p. 233), constatou que “a proporção de gasto público no Brasil está acima do seu nível ótimo, e que existem indícios de baixa produtividade”, no caso, baixa eficiência. Comparando a eficiência do gasto público no Brasil com a de outros países da América Latina, Ribeiro (2008), constatou que o país teve desempenho abaixo da média quanto à eficiência do gasto.

A ineficiência no gasto público gera desperdício de recursos e contribui para a baixa qualidade dos serviços públicos. “O desafio de atender às demandas crescentes da sociedade com limitado volume de recursos financeiros passa, necessariamente, pela melhoria da qualidade do gasto público” (AKUTSU, 2017, p. 12).

Considerando o desafio de atender às demandas da sociedade com um limitado volume de recursos, surge a necessidade de um melhor controle dos gastos públicos, visando não apenas a legalidade e a economicidade, mas também o alcance dos resultados almejados pelo planejamento governamental, com o consequente atingimento dos objetivos das políticas públicas. Baseando-se na Constituição Federal, Castro (2007, p. 95) informa que:

O controle deve atuar também na avaliação de resultados no que diz respeito à eficácia e eficiência da gestão financeira, orçamentária e patrimonial da Administração Pública, direta e indireta, assim como na verificação da eficácia e eficiência da aplicação de recursos por entidades de direito privado, quando aqueles são oriundos de ente público.

Esse controle que envolve a avaliação de resultados é o controle finalístico, da forma como está expressa no Decreto nº 8.240, de 21 de maio de 2014 (BRASIL, 2014a). Vale ressaltar que no Direito Administrativo Brasileiro há uma definição mais restrita para o controle finalístico que, conforme Alexandrino e Paulo (2002, p. 452-453), seria “aquele exercido pela Administração Direta sobre as pessoas jurídicas integrantes da Administração Indireta”, conhecido como supervisão ministerial, e “restringe-se à verificação do enquadramento da entidade controlada no programa geral do governo e à avaliação objetiva do atingimento, pela entidade, de suas finalidades estatutárias”. Contudo essa avaliação do “atingimento das finalidades estatutárias” não deixa de ser uma avaliação de resultados.

Assim, o controle finalístico (ou, controle de resultados) passou a ser enfatizado com o advento da administração pública gerencial, cuja tentativa de implantação, no Brasil, iniciou-se na década de 1990:

Aos poucos foram-se delineando os contornos da nova administração pública: (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida (PEREIRA, 1996, p. 6).

O controle finalístico, segundo Azevedo (1998), não vinha sendo exercido, pois, ao longo dos anos, foi sendo substituído pelo controle de meios de atuação (admissão de funcionários, controle da folha salarial, licitações etc.), resultando no engessamento da administração indireta.

A supervisão finalista é mais onerosa, exige recursos humanos mais qualificadose conhecimentos e informações mais apurados sobre a realidade administrativa. Na ausência desses atributos, os ministérios não podem executar a supervisão finalística, concentrando-se na processualística (MOTTA, 1980, p.74).

Isso também se refletiu na atuação dos órgãos de controle, incluindo o controle interno:

Embora o papel do controle interno na administração pública brasileira tenha recentemente passado por profundas mudanças, durante muito tempo o foco de sua atuação concentrou-se, quase que exclusivamente, em exames de conformidade entre as atividades desenvolvidas e as normas e regulamentos existentes. Assim, as análises efetuadas pelo controle interno caracterizaram-se, ao longo de praticamente toda a sua história, por um viés extremamente formal, quase sempre limitado à área de contabilidade ou, em alguns casos, à simples verificação da legalidade dos documentos comprobatórios dos procedimentos adotados, em detrimento de controles preventivos ou voltados para o exame dos resultados das políticas públicas. (SPINELLI, 2016, p. 403).

Atualmente, a ênfase no controle finalístico voltou à discussão, sendo inclusive normatizado no âmbito federal, conforme disposto nos decretos nº 8.240 (BRASIL, 2014), 9.203 (BRASIL, 2017b) e 9.283 (BRASIL, 2018), que enfatizam a necessidade de se avaliar os resultados de projetos em parceria entre entes públicos e privados.

A Lei nº 8.958 (BRASIL, 1994a), que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio,

estabelece em seu art. 3º- A, inc. III, que essas fundações devem se submeter ao controle finalístico pelos órgãos de controle competentes. Contudo, mesmo com a existência de todo um arcabouço de normas, que incluem dispositivos constitucionais, leis, decretos, portarias, instruções normativas e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que visa garantir a *accountability* sobre as fundações de apoio, quando estas executam os projetos em parcerias com as Ifes, divergências na interpretação das normas desse arcabouço têm gerado conflitos entre as Ifes e as fundações de apoio, de um lado, e os órgãos de controle da administração pública, do outro, conforme abordado a seguir.

2.5. Fundações de apoio, *accountability* e órgãos de controle

As fundações de apoio, embora possuam natureza jurídica de direito privado, gerem recursos públicos, quando da execução dos projetos em parceria com as Ifes. Essas parcerias são formalizadas mediante convênio, quando há interesses recíprocos e colaboração, ou contrato administrativo, quando há transferência de recursos públicos em troca de uma contraprestação de serviço, geralmente de gestão administrativa e financeira dos projetos, sendo ambos instrumentos do Direito Público. Assim, em virtude do caráter público de tais parcerias, as fundações de apoio estão obrigadas a prestar contas, tendo em vista o disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal (BRASIL, 1988); devem obedecer aos princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), previstos no art. 37 do texto constitucional; e, sujeitam-se à fiscalização e ao monitoramento pelos órgãos de controle da administração pública.

No Brasil, o controle da gestão dos recursos públicos, classificado por Abrucio e Loureiro (2004) como controle administrativo financeiro, cabe precipuamente ao poder Legislativo, mediante controle externo (externo aos poderes) que é exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas e dos sistemas de controle interno de cada poder, conforme disposto nos artigos 70 a 74 da Constituição Federal (DI PIETRO, 2006; VIEIRA, 2003).

Desde a criação das fundações de apoio, diversas foram as intervenções dos órgãos de controle visando garantir o interesse público nas relações entre as Ifes e essas fundações. Mediante pesquisa documental realizada sobre os acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) que versavam sobre as prestações de contas das universidades, expedidos entre 2006 e 2010, Dalto, Nossa e Martinez (2014) mapearam irregularidades na relação entre fundações de apoio e universidades federais, que ocorriam principalmente pela ausência de controle e *accountability* por parte das universidades sobre as fundações:

Teoricamente, as Fundações de Apoio deveriam ter finalidade em dar apoio às Universidades Federais, entendendo assim que devam ter objetivos comuns na execução dos projetos, uma vez que foram criadas por elas. No entanto, vem ocorrendo fenômeno contrário à sua própria existência pela ausência de controle e *Accountability* realizado pelas Universidades Federais. Há uma conivência das Universidades Federais nesse sentido, já que observou pressupostos de interesses diversos na gestão desses recursos, limitando sua atuação e até contribuindo para seu desvio de finalidade. À luz da Ciência Contábil, aspectos de *Accountability* tais como: transparência, avaliação, participação e mecanismos de ouvidoria e resposta não foram observados pelas Universidades Federais no relacionamento com suas Fundações de Apoio, havendo a necessidade de mudança na gestão nesse relacionamento (DALTO; NOSSA; MARTINEZ, 2014, p. 20).

Esses autores propuseram uma legislação específica para essas parcerias, bem como o aumento dos controles e da transparência, incluindo informações, nos sítios das universidades, sobre as prestações de contas dessas parcerias e a realização de estudos futuros, com base na teoria da agência, visando elucidar “os motivos pelos quais vem ocorrendo conivência das Universidades Federais no repasse desses recursos às Fundações de Apoio que hoje têm contribuído para o aumento de irregularidades por essas organizações praticadas” (DALTO; NOSSA; MARTINEZ, 2014, p. 21).

Antes da Lei nº 12.863, a legislação relativa às fundações de apoio evoluíra em três períodos cronológicos (ALMEIDA, 2012): o primeiro, inicia-se com a criação das primeiras fundações e se estende até a promulgação da Lei 8.958, sendo caracterizado pelas tentativas de normatizar a relação entre as Ifes e as fundações de apoio; o segundo, abrange o intervalo após a promulgação da Lei 8.958 até a edição do Decreto 5.205 (BRASIL, 2004a), sendo marcado pela tentativa de criação de um modelo institucional para as fundações de apoio e pelo embate jurídico entre as universidades e o Tribunal de Contas da União; o terceiro período inicia-se com a promulgação do Decreto 5.205 e representa a consolidação das fundações de apoio como uma extensão das Ifes, sendo aquelas inseridas na política de inovação científica com a edição da Lei 10.973 (BRASIL, 2004b), e sua respectiva regulamentação, o Decreto 5.563 (BRASIL, 2005).

A partir de setembro de 2013, com a promulgação da Lei nº 12.863 e a edição dos decretos nº 8.240 e 8.241, ambos de maio de 2014, iniciou-se um novo período, no qual a legislação privilegiou parte da doutrina que considera que as fundações de apoio possuem características em comum com as Organizações da Sociedade Civil, que englobam as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) e as Organizações Sociais (ROCHA, 2014):

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. (INOCÊNCIO, 2017, p. 36)

Dentro do contexto histórico da atuação dos órgãos de controle sobre as relações entre as Ifes e as fundações de apoio, Almeida (2012) destacam as seguintes decisões do Tribunal de Contas da União (TCU), correlacionando-as aos períodos de evolução das normas relacionadas a essas fundações:

a) Antes da edição da Lei nº 8.958/1994, a Decisão do Plenário do Tribunal na Tomada de Contas (TC) nº 004.117/87-5, de 10 de dezembro de 1987, classificou as fundações de apoio em dois grupos, sendo o primeiro composto pelas fundações constituídas pelas Ifes, as quais estavam sujeitas a apresentar contas ao TCU e eram tratadas como órgãos públicos; enquanto o segundo grupo era composto pelas fundações de apoio constituídas no âmbito das Ifes, sem destinação de recursos públicos à formação do patrimônio, as quais eram consideradas entidades privadas e, portanto, dispensadas de apresentar contas ao Tribunal mas, por outro lado, não poderiam ser contratadas pelas Ifes diretamente, mediante dispensa de licitação, prática comum, à época da referida Decisão.

Após a edição da Lei nº 8958/1994 e antes da edição do Decreto nº 5.205/2004, a Decisão do Plenário nº 655/2002 determinou que as fundações, enquanto contratadas, deveriam desempenhar o papel de escritório de contratos de pesquisa, viabilizando o desenvolvimento de projetos sob encomenda, ou de escritório de transferência de tecnologia, viabilizando a inserção do resultado das pesquisas ou desenvolvimentos tecnológicos no mercado; e, restringiu o conceito de desenvolvimento institucional, vedando sua utilização para contratar serviços de manutenção como vigilância e limpeza através das fundações;

Após a edição do Decreto nº 5.205/2004, primeira regulamentação da Lei nº 8.958/1994, o Acórdão nº 2731/2008-Plenário consolidava a jurisprudência do Tribunal, até aquela data, criticava a insistente utilização do conceito de desenvolvimento institucional de forma ampla e recomendava ao Poder Executivo a edição de uma nova regulamentação, substituindo o Decreto nº 5.205/2004, com uma definição clara do conceito de desenvolvimento institucional, sugerindo, expressamente, a exclusão do termo “natureza infraestrutural” desse conceito.

Ao longo do período compreendido entre a Decisão do Plenário, de dezembro de 1987 e o Acórdão nº 2.731/2008-Plenário, evidencia-se um constante embate entre as Ifes e suas fundações de apoio e os órgãos de controle, havendo relutância tanto das Ifes quanto das fundações em cumprir as recomendações e determinações desses órgãos no sentido de promover a *accountability* das fundações de apoio, quando estas executassem os projetos em parcerias com as Ifes. Após a edição do Acórdão nº 2.731/2008-Plenário os embates continuaram, mas iniciou-se um movimento de mudança nas normas que regiam as parcerias entre as Ifes e as fundações de apoio, que se intensificou com a promulgação da Lei nº 12.863.

Analisando o teor dessas alterações, constata-se uma flexibilização nas normas que regem as relações entre as Ifes e suas fundações de apoio, com destaque para os dispositivos

que passaram a prever a possibilidade das fundações de apoio de: celebrarem convênios com as Ifes, quando antes podiam apenas celebrar contratos; realizarem a gestão administrativa e financeira dos projetos em parceria; serem contratadas diretamente pelos parques/polos tecnológicos, incubadoras, associações e empresas criados com a participação das instituições científicas e tecnológicas (ICT), que incluem as Ifes, recebendo diretamente o repasse dos recursos, ou seja, sem transitar pela contabilidade oficial; seguirem um regulamento próprio de aquisições e contratações (Decreto nº 8.241/2010), não mais se sujeitando à Lei de Licitações.

Considerando que as fundações de apoio integram o conceito de organizações da sociedade civil, os instrumentos de formalização de parcerias entre essas organizações e os entes da administração pública também se aplicam às parcerias entre as fundações de apoio e as Ifes ou outras entidades públicas.

Assim, no caso de parcerias que envolvem mútua cooperação e não envolvem a transferência de recursos financeiros, celebra-se um Acordo de Cooperação. Quando as parcerias envolvem mútua cooperação e transferência de recursos financeiros, podem ser celebrados o Termo de Colaboração, quando a parceria é proposta pela administração pública, ou o Termo de Fomento, quando proposta pela organização da sociedade civil, neste caso, a fundação de apoio (INOCÊNCIO, 2017).

Quando as parcerias envolvem transferência de recursos em caráter contraprestacional, ou seja, semelhante ao pagamento por um produto ou serviço, tem-se uma relação de natureza contratual (MANICA; MENEGAT, 2013), sendo os instrumentos mais adequados o contrato administrativo ou o contrato de gestão.

O contrato administrativo é o ajuste firmado pela administração pública com um ente privado ou outro ente público, no qual a administração é dotada de prerrogativas características do direito público que extrapolam aquilo que seria admitido nos contratos privados, podendo, por exemplo, modifica-los ou rescindi-los unilateralmente, respeitados os direitos do contratado; fiscalizar sua execução e aplicar sanções pela inexecução total ou parcial do ajuste (ALEXANDRINO; PAULO, 2009; MELLO, 2006).

Para firmar um contrato administrativo, a regra é que o particular participe de um certame licitatório, no qual sua proposta será escolhida se for a mais vantajosa para a administração. Entretanto, para a contratação de organizações sociais, a Lei nº 8.666/1993, prevê, em seu art. 24, caput e inciso XXIV, que é dispensável a licitação para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no Contrato de Gestão. No caso

específico das fundações de apoio, estas ainda podem se valer do art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/1993, que permite à administração pública, mediante dispensa de licitação, contratar instituição brasileira incubida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional.

Pela definição legal, constante da Lei nº 9.637/1998, o contrato de gestão é o instrumento firmado entre o Poder Público e a organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. Trata-se de um ajuste entre o Poder Público e a organização social, “para que esta opere a gestão de determinado serviço, para tanto podendo ser a ela transferidos bens públicos e cedidos servidores públicos, nos termos da legislação de regência. Os repasses de verbas públicas num contrato de gestão correspondem ao pagamento pelos serviços de gestão prestados pela Organização social parceira sendo estes recursos, uma vez recebidos, de natureza privada e gerenciamento flexível (MANICA; MENEGAT, 2013). Conseqüentemente:

Essa compreensão de que os recursos repassados à Organização Social para a execução do contrato de gestão constituem contraprestação e, por isso, tornam-se recursos privados, impacta de modo intenso no modelo de controle a ser exercido pelos Tribunais de Contas sobre a execução do ajuste. É evidente que o controle deve existir e deve ter como parâmetro as metas definidas no próprio contrato de gestão, mas o exercício do controle não segue o mesmo padrão de controle exercido por entidades fomentadas pelo Estado por transferências voluntárias decorrentes de convênios (MANICA; MENEGAT, 2013, p.58).

Os autores concluem, com base nesses delineamentos, que a fiscalização do Tribunal de Contas sobre a atuação das Organizações Sociais pode, somente, ater-se ao que está previsto no contrato de gestão, vinculando-se ao alcance das metas pactuadas no ajuste base; pautar-se nas prestações de contas enviadas pelo Poder Público parceiro da Organização Social, e não exigir que esta preste contas direta e separadamente, porquanto sua função, neste caso, não é de controlador direto; e, balizar-se pelos aspectos programático (vinculação das metas ao programa pactuado), funcional (se as atribuições das partes estão de acordo com a legislação) e finalístico (cumprimento das metas pactuadas pelo parceiro privado), ressaltando que o controle finalístico é a essência da fiscalização a ser exercida pelos Tribunais de Contas no que toca às parcerias da Administração Pública (MANICA; MENEGAT, 2013).

Tendo em vista as mudanças nos normativos, os órgãos de controle precisam direcionar o foco de sua análise sobre os resultados das parcerias entre as Ifes e suas fundações de apoio, ou seja, é a partir dos resultados dessas parcerias que será avaliado se houve ou não desvio de finalidade na sua execução. Isso exige uma atuação retrospectiva dos

órgãos de controle, pois, caso os resultados de um determinado projeto não tenham sido atingidos ou tenham sido apenas parcialmente atingidos, faz-se necessário analisar a execução desse projeto para descobrir as causas do insucesso e determinar os responsáveis. No caso das parcerias entre as Ifes e as fundações de apoio (FAP) a complexidade dessa análise aumenta, tendo em vista que a *accountability* dessas parcerias envolve múltiplos atores, com funções distintas, o que exige comunicação e coordenação, conforme esclarece Inocêncio (2017, p. 14):

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)

Segundo Steets (2010, p. 93), “avaliar o desempenho de uma parceria é somente o primeiro passo na criação de uma *accountability* para resultados. Para ser efetiva, a avaliação deve estar ligada a sanções ou incentivos”. Considerando que houve evolução no arcabouço legal e infralegal que rege as relações entre as Ifes e as fundações de apoio, a questão que surge é se a atuação dos órgãos de controle também evoluiu para acompanhar essas mudanças, de forma a garantir a efetiva *accountability* dessas parcerias, com foco principal no controle finalístico e não apenas mediante mecanismos de controle administrativo e financeiro, cujo foco é garantir a conformidade das parcerias aos normativos legais e infralegais e prevenir fraudes e desvios.

3. METODOLOGIA

Este capítulo descreve os procedimentos metodológicos adotados para a coleta e análise dos documentos produzidos pela CGU sobre o relacionamento entre as Ifes e as fundações de apoio. Além do delineamento da pesquisa, descrição do lócus e caracterização da população a ser estudada, são descritos os critérios para a seleção da amostra; as técnicas e instrumentos de coleta de dados; e, a técnica de análise de dados, incluindo as categorias de análise e respectivas definição constitutiva e definição operacional.

3.1. Delineamento da pesquisa

Esta pesquisa pode ser caracterizada como aplicada, pois “tem como característica fundamental o interesse na aplicação, utilização e consequências práticas dos conhecimentos” (GIL, 2009, p. 27), no caso, a aplicação das teorias de *accountability* à realidade de um órgão de controle da administração pública federal, ao atuar em um tipo específico de situação. Como descreve as características dessa atuação, classificando-a e interpretando-a, é uma pesquisa do tipo descritiva (SILVA; FOSSÁ, 2015; GIL, 2009).

A abordagem utilizada nesta pesquisa é quantitativa e qualitativa. Quantitativa porque se utiliza da contagem das frequências de aparição, nos documentos analisados, de determinados elementos da mensagem (BARDIN, 2011). Qualitativa porque se baseia na “análise dos dados indutivamente construída a partir das particularidades para os temas gerais e as interpretações feitas pelo pesquisador acerca do significado dos dados” (CRESWELL, 2010, p. 26), e seus resultados, a princípio, não podem ser generalizados para outros órgãos públicos (BARDIN, 2011; FLICK, 2009).

Quanto ao recorte temporal, o estudo analisa a evolução, ao longo do tempo, da atuação da CGU, no que se refere à temática das relações entre as Ifes e suas fundações de apoio, desde janeiro de 2013, ano em que foram implementadas alterações na Lei nº 8.958/1994 que causaram impacto na atuação dos órgãos de controle, até 28 de fevereiro de 2018, data de corte desta pesquisa. Sendo assim, pode-se afirmar que se trata de um estudo longitudinal e como tal, adequado quando as questões de pesquisa e as hipóteses são afetadas pela variação das coisas com o decorrer do tempo (HAIR JR et al, 2005).

3.2. Método de coleta de dados

A coleta de dados envolveu análise documental, também denominada por alguns autores de pesquisa documental (VERGARA, 2012; LAKATOS; MARCONI, 2010; GIL,

2009). A pesquisa documental, assemelha-se à pesquisa bibliográfica, sendo que a primeira se utiliza de materiais que não tenham recebido um tratamento analítico, ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa, enquanto a última é desenvolvida a partir de material já elaborado, como livros e artigos científicos (GIL, 2009).

As fontes de dados podem ser públicas, como documentos oficiais, de domínio público, como leis, ofícios, relatórios, alvarás, ou documentos jurídicos, como os oriundos de cartórios; documentos provenientes de arquivos particulares, como correspondências, memórias, diários de pessoas e outros documentos de instituições privadas e públicas, não disponibilizados ao domínio público (LAKATOS; MARCONI, 2010). Originalmente esses documentos não foram produzidos para fins de pesquisa, mas a informação neles contida pode ser objeto de pesquisa, sendo que estes podem ser analisados de uma forma quantitativa ou de um modo qualitativo (FLICK, 2009).

Partindo do objetivo geral da pesquisa, o pesquisador deve construir um *corpus* que “é o conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos” (BARDIN, 2011, p. 126) ou, como informa Flick (2009, p. 233-234):

Esse passo diz respeito a questões relativas à amostragem – o objetivo é ter uma amostra representativa de todos os documentos de um determinado tipo, ou o que se quer é selecionar documentos propositadamente para a reconstrução de um caso.

Neste trabalho, o *corpus* se constituiu de todos os relatórios onde existem constatações ou informações decorrentes da análise das relações de parceria entre as universidades federais e as fundações de apoio, publicados pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU), cuja execução dos trabalhos tenha se iniciado no período entre 1º de janeiro de 2013, ano em que foram implementadas as alterações mais importantes na Lei nº 8.958/1994, do ponto de vista dos órgãos de controle, e 28 de fevereiro de 2018, data de corte para esta pesquisa, obedecendo a critérios de seleção que permitem atender às regras de exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência, prescritas por Bardin (2011). Todos os documentos selecionados foram produzidos pela CGU e são de acesso público, disponibilizados na rede mundial de computadores (*internet*).

Quadro 1 – Aplicabilidade das regras de seleção ao *corpus* escolhido para a pesquisa.

Regra	Conceito	Aplicabilidade ao <i>corpus</i> escolhido
Exaustividade	Uma vez definido o campo do <i>corpus</i> , é preciso ter-se em conta todos os elementos desse <i>corpus</i> , ou seja, não se pode deixar de fora qualquer um dos elementos ou	A pesquisa se baseou numa amostra dos relatórios da CGU que continham constatações relativas à relação entre as Ifes e as fundações de apoio, publicados

Regra	Conceito	Aplicabilidade ao <i>corpus</i> escolhido
	selecionar uns em detrimento de outros sem uma justificativa rigorosa para isso.	desde o ano em que ocorreram as primeiras alterações na Lei nº 8.958/1994 até o mês imediatamente anterior ao da coleta dos dados.
Representatividade	Possibilidade de realização da análise sobre uma amostra representativa do universo inicial. Neste caso, os resultados obtidos para amostra poderão ser generalizados para o todo.	O fechamento amostral ocorreu por saturação teórica (FONTANELLA; RICAS; TURATO, 2008). A análise se concentrou sobre 94 dos 143 relatórios produzidos no período de corte da pesquisa que continham constatações sobre a relação entre Ifese fundações de apoio.
Homogeneidade	Os documentos devem obedecer a critérios precisos de escolha e não apresentar demasiada singularidade fora desses critérios.	Embora a CGU possua diversas linhas de atuação, como a avaliação de gestão, a análise de resultados da gestão e a apuração de denúncias, as constatações dos relatórios de todas as áreas de atuação sempre abordam uma das duas categorias de análise (ou ambas) escolhidas para esta pesquisa, quais sejam: <i>accountability</i> ou controle finalístico.
Pertinência	Os documentos retidos devem ser adequados enquanto fonte de informação, de modo a corresponderem ao objetivo que suscita a análise.	Relativamente ao controle das relações entre as Ifes e as fundações de apoio, os relatórios são o principal produto da CGU sendo, também, os únicos que são de domínio público e, salvo para algumas raras exceções permitidas pela Lei de Acesso à Informação, são divulgados na íntegra na internet.

Fonte: Elaboração própria, com base em Bardin (2011, p. 126-128)

A coleta foi realizada utilizando a opção “Pesquisa de Relatórios”, no sítio do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União na internet (www.cgu.gov.br), tendo como critério de pesquisa as expressões “fundação de apoio”/“fundações de apoio” e o operador lógico OU. Seguindo esse critério, foram coletados 375 relatórios.

Executou-se um refinamento da pesquisa, selecionando-se apenas os relatórios cujos períodos de execução dos trabalhos das equipes da CGU que os elaboraram tivessem se iniciado a partir de 1º de janeiro de 2013, ano no qual houve alterações significativas, do ponto de vista dos órgãos de controle, na Lei 8.958/1994. Esse refinamento resultou em 211 relatórios. Em seguida, foram selecionados apenas os relatórios que se referiam às universidades federais, descartando-se aqueles relativos a outras entidades, como os institutos federais. Assim, foram obtidos 143 relatórios.

Foram analisados 86 relatórios, o que correspondeu a 60,1% do total obtido. A análise foi encerrada por saturação teórica, tendo em vista que as informações obtidas na análise passaram a se repetir à medida que esta avançava, justificando suspender a inclusão de novos relatórios, conforme esclarecem Fontanella, Ricas e Turato (2008, p. 17):

O fechamento amostral por saturação teórica é operacionalmente definido como a suspensão de inclusão de novos participantes quando os dados obtidos passam a apresentar, na avaliação do pesquisador, certa redundância ou repetição, não sendo considerado relevante persistir na coleta de dados.

3.3. Lócus da pesquisa

A pesquisa foi realizada no âmbito do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), cuja estrutura engloba a Secretaria Federal de Controle Interno, órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, a Corregedoria Geral da União, órgão central do sistema de correição do Poder Executivo Federal e a Ouvidoria Geral da União. Logo a CGU contempla em sua estrutura órgãos encarregados da prevenção, do controle, da correição e da ouvidoria, tendo como atribuições a defesa do patrimônio público e o incremento da transparência da gestão, por meio de ações de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e, ouvidoria (CGU, 2018), ou seja, é um dos órgãos responsáveis pela promoção da *accountability* na administração pública federal.

A escolha da CGU também é justificada pela proposta do Mestrado Profissional em Administração Pública - Profiap, a qual preceitua que o Trabalho de Conclusão Final (TCF) “traçará um projeto organizacional aplicado nas organizações de origem do mestrando, as quais serão espaços de multiplicação para as pesquisas empíricas para os TCF” (PROFIAP, 2015, p. 1).

3.4. Técnica de análise de dados

Foi utilizada a análise categorial, que é uma das técnicas da análise de conteúdo. Segundo Bardin (2011, p. 48), a análise de conteúdo constitui-se em:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens.

A análise de conteúdo pode adotar tanto uma abordagem quantitativa, quanto qualitativa. A primeira funda-se na frequência de aparição de determinados elementos da

mensagem, enquanto a segunda recorre a indicadores não frequenciais suscetíveis de permitir inferências, como, por exemplo, a presença (ou a ausência) de determinados elementos (BARDIN, 2011). Esta pesquisa adota a abordagem qualitativa, na qual verificaremos a presença ou a ausência de elementos, nos documentos a serem analisados, que indiquem a promoção da *accountability* e do controle finalístico por parte do órgão que produziu tais documentos.

Uma vez definido o *corpus* de análise, já descrito na seção 3.2, partiu-se para a codificação do material, recortando os textos em unidades de registros, com a classificação e a agregação das informações em categorias temáticas que permitirão realizar inferência e interpretação dos conteúdos manifestos e latentes em todo o material coletado (SILVA; FOSSÁ, 2015; BARDIN, 2011). Dessa forma, a análise seguiu os passos preconizados por Silva e Fossá (2015), resumidos e adaptados a seguir, sendo a categorização inicial descrita na próxima seção:

- a) Leitura geral do material coletado;
- b) Codificação com base em categorias de análise previamente estabelecidas (*a priori*), com base no referencial teórico;
- c) Recorte do material em unidades de registro comparáveis com o mesmo conteúdo semântico;
- d) Agrupamento das unidades de registro nas respectivas categorias;
- e) Criação de novas categorias, *a posteriori*, caso necessário;
- f) Agrupamento progressivo das categorias (iniciais – intermediárias – finais), caso necessário;
- g) Inferência e interpretação, respaldadas no referencial teórico.

3.5. Categorias de análise

Considerando o objetivo de compreender como a atuação do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) possibilita a *accountability* e o controle finalístico sobre as fundações de apoio, quando de seu relacionamento com as Ifes, definiu-se duas categorias de análise *a priori*, quais sejam: ***accountability*** e **controle finalístico**, respectivas definições constitutivas e operacionais. Para as definições constitutivas, adotou-se a classificação de mecanismos de *accountability* proposta por Abrucio e Loureiro (2004). As definições operacionais foram definidas ao longo do trabalho, baseando-se no que foi constatado durante a análise.

No quadro 2, a seguir, constam as categorias de análise, acompanhadas das respectivas definições constitutivas e operacionais que foram utilizadas neste trabalho:

Quadro 2 – Categorias de análise e respectivas definições constitutiva e operacional utilizadas neste trabalho.

Categoria de análise	Definição Constitutiva (DC)	Definição Operacional (DO)
<i>Accountability</i>	Mecanismos de controle administrativo e financeiro, que se referem a mecanismos internos (comissões de fiscalização e controladorias) e externos (auditorias independentes e tribunais de contas) à administração. Esses instrumentos devem verificar se os recursos foram empregados da maneira como fora determinada pelo orçamento e pelas normas legais mais gerais. O ponto central desse instrumento de fiscalização é a probidade administrativa (CENEVIVA, 2006; ABRUCIO; LOUREIRO, 2004), refere-se os aspectos administrativos e financeiros da execução que contribuíram para o sucesso ou o fracasso da política pública avaliada (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).	<ul style="list-style-type: none"> • Credenciamento das fundações junto ao MEC e ao MCTIC; • Regulamentação interna; • Formalização das parcerias; • Aquisição de bens e contratação de serviços; • Contratação de pessoal; • Arrecadação dos recursos ou ressarcimento pelo uso do patrimônio da Ifes; • Movimentação dos Recursos; • Previsão e Execução das despesas; • Remuneração da fundação; • Pagamento de bolsas pela fundação; • Execução, pela fundação de apoio, de atividades exclusivas da administração pública • Promoção da transparência, no âmbito das parcerias; • Monitoramento da Execução; • Prestação de contas da execução.
Controle Finalístico	Mecanismo de controle de resultados, que se presta a responsabilizar o Poder Público pelo desempenho das políticas, programas e projetos governamentais. O monitoramento e a fiscalização podem ser feitos por órgãos do próprio governo, como as instituições que, tradicionalmente, têm-se encarregado do controle administrativo financeiro, como também por burocratas ou técnicos contratados para tal finalidade; mas as avaliações também podem ser feitas por agentes externos à burocracia, como agências independentes organizadas e financiadas pela sociedade civil (CENEVIVA, 2006; ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).	<ul style="list-style-type: none"> • Execução do projeto; • Relatório de Avaliação; • Cumprimento do cronograma físico-financeiro; • Cumprimento das metas pactuadas; • Atingimento dos objetivos pactuados; • Responsabilização por resultados.

Fonte: Elaboração própria.

4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo são apresentadas informações relevantes para os objetivos do estudo, iniciando com a estrutura organizacional do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, com ênfase na Secretaria Federal de Controle Interno, órgão cujas atribuições incluem mecanismos para a promoção da *accountability* e do controle finalístico das parcerias entre as Ifes e as fundações de apoio. Em seguida, são apresentados os resultados por objetivo específico, dispostos de acordo com as categorias de análises estipuladas na metodologia: *accountability* e controle finalístico.

4.1. Apresentação da estrutura organizacional e funções do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União

O Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) 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 públicas e da qualidade do gasto" (CGU, 2018).

Cabe à CGU, por força do disposto no art. 74 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e, apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Além das competências constitucionais, a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (BRASIL, 2003), posteriormente revogada pela Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017 (BRASIL, 2017c), estabeleceu mais doze competências relacionadas à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

O modelo de atuação adotado pela CGU “fundamenta-se na premissa de quatro funções estruturantes – auditoria, correição, prevenção da corrupção e ouvidoria – que são complementares e guardam íntima relação entre si” (SPINELLI, 2016, p. 406). Assim, para

cumprir sua missão, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), conta, em sua estrutura, com a Corregedoria Geral da União (CRG), órgão central do sistema de correição do Poder Executivo Federal, com a Ouvidoria Geral da União (OGU), e com a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) e a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, que atuam de forma articulada para garantir a *accountability* sobre a aplicação de recursos públicos federais, seja diretamente pelos órgãos da União, seja mediante transferências a entes de outras esferas de governo (estaduais ou municipais) ou a entes privados.

O recorte empírico no qual se insere o presente trabalho é a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), órgão que, dentro da estrutura da CGU, possui atribuições que incluem os mecanismos para a promoção da *accountability* e do controle finalístico das parcerias entre as Ifes e as fundações de apoio, tendo em vista que, além de exercer o controle das operações de crédito; executar atividades de apoio ao controle externo; elaborar a prestação de contas do Presidente da República; e, produzir informações estratégicas para o acompanhamento dos gastos públicos (CGU, 2018), cabe à SFC:

a) fiscalizar e avaliar a execução de programas de governo, incluindo ações cuja execução é descentralizada a outros entes públicos ou privados, como as transferências de recursos dos orçamentos da União. As fundações de apoio somente seriam fiscalizadas se recebessem os recursos diretamente de um órgão federal para a execução de um determinado programa de governo, mediante convênio. Neste caso, aplica-se principalmente o controle da execução físico financeira, denominado por Abrucio e Loureiro (2004) como controle administrativo financeiro e, neste trabalho, elencado na dimensão de análise denominada de *accountability*;

b) realizar auditoria e avaliar os resultados da gestão dos administradores públicos federais. O controle de resultados é uma das formas de *accountability* não eleitoral, na classificação de Abrucio e Loureiro (2004) e está elencado neste trabalho na dimensão de análise denominada de “controle finalístico”, conforme definição de Mânica e Menegat (2013) e o disposto no art. 1º, § 2º, inciso V do Decreto nº 8.240/2014. Essa função também se aplica à avaliação dos resultados das parcerias entre as Ifes e as fundações de apoio;

c) realizar ações de orientação aos gestores, que compreendem capacitações, normas, documentos e publicações de caráter preventivo, com o objetivo de orientar os agentes públicos sobre a correta gestão e aplicação dos recursos federais. A orientação aos gestores

previne erros que possam levar a uma má gestão dos recursos públicos. Dessa forma, executa-se a *accountability* de forma preventiva;

d) apurar denúncias e representações relacionadas à gestão de recursos ou à conduta de agentes públicos federais, o que se aplica aos gestores da Ifes, quando firmam e monitoram parcerias com as fundações de apoio. O resultado dessas apurações, quando produzem evidências de desvios de conduta ou irregularidades na gestão de recursos públicos, são encaminhados às corregedorias setoriais ou à Corregedoria Geral da União, para a aplicação de sanções administrativas aos responsáveis, que incluem desde a advertência até a demissão e a inabilitação para o exercício de função pública. Esse é um típico caso de *enforcement* como relata Schedler (1999 *apud* Pinho; Sacramento, 2009), embora de alcance limitado, tendo em vista que o agente punido pela atuação da CGU sempre poderá recorrer ao Poder Judiciário e anular o processo de punição.

As atividades de auditoria executadas pela SFC se subdividem nas seguintes linhas de atuação (CGU, 2018):

a) Avaliação da gestão dos administradores públicos federais, que compreende a elaboração da Prestação de Contas do Presidente da República e do Relatório de Gestão Fiscal; o monitoramento dos gastos com pessoal, que visa verificar a legalidade dos pagamentos dos servidores públicos federais no âmbito do Poder Executivo; o acompanhamento das Tomadas de Contas Especiais (TCE) abertas pelos órgãos da administração pública federal para ressarcir-se de eventuais prejuízos que lhe forem causados pela má gestão de administradores públicos; a Auditoria Anual de Contas (AAC), que visa verificar as informações prestadas pelos administradores públicos federais, bem como analisar os atos e fatos da gestão, com vistas a instruir o processo de prestação de contas que subsidiará o julgamento pelo Tribunal de Contas da União (TCU); a Auditoria de Acompanhamento da Gestão (AAG), que consiste no acompanhamento contínuo e sistemático dos atos de gestão ao longo do exercício financeiro, agregando valor à gestão e prevenindo o desvio ou a má aplicação de recursos públicos; a Avaliação dos Resultados da Gestão (ARG), que tem como foco principal avaliar o cumprimento dos objetivos perseguidos, e, conseqüentemente, os resultados gerados; e, a Auditoria nos Contratos de Financiamentos Externos, também conhecida como Auditoria de Recursos Externos, que compreende avaliação de desempenho e conformidade dos contratos de empréstimo e doação firmados com organismos internacionais de financiamento;"Avaliação dos Resultados da Gestão (ARG)" consiste na emissão de opinião sobre a gestão a partir da avaliação de um macroprocesso ou mesmo um determinado processo ou contrato.

b) Ações Investigativas, compreendendo a apuração Demandas Externas, que são denúncias, requisições de ações de controle e pedidos de informação acerca da aplicação de recursos públicos federais encaminhados à CGU por administradores públicos, representantes de entidades, cidadãos e outros órgãos como o Ministério Público; as Auditorias Especiais, realizadas, em geral, nos órgãos públicos federais, tendo origem nas solicitações de autoridades dentro do próprio governo ou de decisão da própria CGU, considerando as denúncias veiculadas na imprensa ou a avaliação de risco; e, as Operações Especiais, nas quais a CGU atua em conjunto com os órgãos de defesa do Estado como os ministérios públicos, a Polícia Federal, o Tribunal de Contas da União, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), entre outros, combatendo a corrupção, o desvio de recursos públicos e a lavagem do dinheiro desviado; e,

c) Avaliação da Execução de Programas de Governo (AEPG), que visa avaliar a execução dos programas federais, o alcance dos objetivos e a adequação do gerenciamento desses programas, viabilizando a elaboração e a apresentação aos gestores federais de relatórios de acompanhamento (RAC), que contêm recomendações discutidas em conjunto com os responsáveis pela execução das ações de governo avaliadas, que serão posteriormente monitoradas;

A SFC se divide em sete diretorias, com destaque para a Diretoria de Avaliação de Políticas Sociais I, a qual se subdivide nas Coordenações Gerais de Auditoria das Áreas de Justiça e Cidadania; de Saúde; de Educação Básica; e, de Educação e Superior e Profissionalizante, esta última responsável por planejar e coordenar as ações de controle sobre as Ifes, incluindo suas parcerias com as fundações de apoio. Para a execução das ações de controle em todo o país a SFC conta com o auxílio das Unidades Regionais da CGU.

4.2. Mecanismos de atuação da CGU sobre os projetos executados pelas fundações de apoio em parceria com as Ifes

Constata-se, mediante análise dos documentos produzidos pela CGU que, quando se trata das parcerias entre as Ifes ou outras Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) da esfera federal e as fundações de apoio, a função auditoria, de responsabilidade da Secretaria Federal de Controle (SFC), é o principal mecanismo de promoção da *accountability*, mas a CGU ainda orienta os gestores das Ifes, atividade também realizada por esta Secretaria, tendo como principal documento a “Coletânea de Entendimentos - Gestão de Recursos das Instituições Federais de Ensino Superior e dos Institutos que compõem a Rede Federal de

Educação Profissional, Científica e Tecnológica”. A SFC também editou as instruções normativas SFC nº 1, de 6 de abril de 2001 (CGU, 2001), e nº 3, de 9 de junho de 2017 (CGU, 2017), tendo esta última, revogado a primeira, que aprovavam o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal.

Analisando-se a Instrução Normativa SFC nº 1/2001 verificou-se que a atividade de auditoria governamental compreendia, basicamente, a verificação dos atos de gestão, analisando a regularidade dos procedimentos adotados e sua compatibilidade com as normas vigentes (SPINELLI, 2016), embora a preocupação com a garantia dos resultados operacionais já estivesse presente.

Já na Instrução Normativa SFC nº 3/2017, é evidente a preocupação com o atingimento dos objetivos pelos entes auditados, característica do controle finalístico (MÂNICA; MENEGAT, 2013), como se percebe nos trechos a seguir ao se definir o foco das auditorias internas como sendo o de:

[...] “auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos” (CGU, 2017).

Os resultados dos trabalhos de auditoria normalmente são expressos em relatórios que contêm recomendações aos gestores e são divulgados na internet, podendo ser consultados em <<https://auditoria.cgu.gov.br/>>, contribuindo para que seja dada transparência não apenas às ações da CGU, mas também das ações das Ifes e fundações de apoio que foram auditadas. Assim, os trabalhos de auditoria da SFC e a publicação dos seus resultados contribuem para a *answerability* das parcerias (SCHEDLER, 1999, *apud* PINHO; SACRAMENTO, 2009).

As recomendações para sanar as falhas constatadas nos trabalhos de auditoria realizados são discutidas previamente com os gestores e incluídas em um Plano de Providências Permanente, que passa a ser monitorado, visando verificar o cumprimento das recomendações. Portanto, a SFC somente pode recomendar e acompanhar o atendimento ou não dessas recomendações, não tendo o poder de imputar sanções caso não sejam cumpridas. Dessa forma, não tem como garantir *enforcement* das parcerias (SCHEDLER, 1999, *apud* PINHO; SACRAMENTO, 2009). Isso dificulta a criação a prática de *accountability*, pois, segundo Steets (2010), para ser efetiva, a avaliação deve estar ligada a sanções ou incentivos.

Contudo, os relatórios podem ser incluídos no conjunto de instrumentos de responsabilização, visto que servem de subsídio para o acionamento de outras formas de sanção (CENEVIVA, 2006), mediante seu encaminhamento a outras instâncias, tanto dentro da CGU, no caso, a Corregedoria Geral da União e a Secretaria de Transparência Pública e

Prevenção da Corrupção, quanto fora dela, caso de órgãos como o Tribunal de Contas da União, que pode aplicar multas, determinar a devolução de recursos e tornar inelegíveis os gestores que tiveram suas contas reprovadas, e o Ministério Público Federal, que pode acionar o Poder Judiciário para a aplicação de sanções, inclusive de natureza criminal. Dessa forma, constata-se que a CGU, como um todo, possui capacidade de *enforcement*, embora esta seja limitada.

A figura 1 contém imagens de parte do Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 10008, proveniente da Ordem de Serviço - que é a identificação do trabalho no âmbito da CGU - nº 201602468, relativo a trabalho de auditoria realizado na Universidade Federal de Alagoas (Ufal) sobre o seu relacionamento com a Fundação Universitária de Desenvolvimento, Extensão e Pesquisa (Fundepes), que vem a ser a fundação de apoio daquela Universidade, onde aparece a descrição sumária, uma espécie de manchete do que foi constatado, um trecho do fato constatado e, em outra imagem, a recomendação expedida para mitigar a falha apontada:

Figura 1 – Trecho de relatório, publicado na “internet”, de auditoria de Avaliação dos Resultados da Gestão realizada na Universidade Federal de Alagoas, a respeito de seu relacionamento com sua fundação de apoio

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Ausência de controles, rotinas ou procedimentos relativos à execução dos projetos.

Fato

Da análise dos documentos relativos à execução dos projetos constantes da amostra selecionada e da documentação encaminhada pela Universidade, relativa ao acompanhamento dos referidos projetos, foi possível constatar a inexistência de mecanismos de controle, rotinas ou procedimentos relativos a:

- análise das prestações de contas dos contratos/convênios executados pela fundação de apoio;
- monitoramento da execução do projeto/convênio com o acompanhamento em tempo real da execução físico-financeira, a fim de verificar se os recursos dos projetos são efetivamente utilizados para o fim a que se propõe, sem que haja desvio de finalidade;
- verificar a existência de subcontratação total ou parcial que delegue a terceiros a execução do objeto do convênio/contrato;
- verificar se a fundação abre e realiza a movimentação dos recursos dos projetos em conta única e individual, conforme previsto no § 2º do art. 4º-D da Lei nº 8.958 de 20 de dezembro de 1994;

Recomendações:

Recomendação 1: Que a Universidade crie rotinas visando garantir que: i) seja realizada a análise das prestações de contas dos projetos apresentadas pela FUNDEPES; ii) ocorra o acompanhamento em tempo real da execução físico-financeira dos projetos; iii) seja verificada a ocorrência de subcontratação parcial ou total da execução dos projetos; e iv) haja o acompanhamento da movimentação dos recursos dos projetos nas contas individuais.

Fonte: CGU, Relatório nº 201602468 (documento nº 10008 na internet), referente à auditoria sobre o relacionamento entre Ufal e Fundepes, disponível em <<https://auditoria.cgu.gov.br/>>

Do total de relatórios da CGU publicados na internet até 28 de fevereiro de 2018, 143 se referiam a trabalhos de auditoria abordando, ou exclusivamente, ou concomitantemente a outros temas, o relacionamento entre as universidades federais e as fundações de apoio, no período de recorte temporal da pesquisa (1º de janeiro de 2013 a 28 de fevereiro de 2018). Desses, 138 (96,5%) eram decorrentes de trabalhos de avaliação da gestão dos administradores públicos federais, dos quais 74 (51,7%) referiam-se à Auditoria Anual de Contas (AAC); 47 (32,9%), à Avaliação dos Resultados da Gestão (ARG); e, 17 (11,9%), à Auditoria de Acompanhamento da Gestão (AAG). Os outros 3,5% corresponderam a ações investigativas, que resultaram em apenas cinco Relatórios de Demandas Externas (RDE) publicados no período. O Quadro 3 classifica esses documentos à luz das categorias de análise apresentadas na metodologia deste trabalho.

Quadro 3 – Documentos que evidenciam a atuação da CGU sobre os projetos executados em parceria entre as universidades e as fundações de apoio à luz das categorias de análise.

Documentos analisados	Categoria de análise	Dimensões operacionais observadas	Principais análises
<p>Relatórios de Avaliação dos Resultados da Gestão</p> <p>Resultam de trabalhos cujo foco principal é avaliar o cumprimento dos objetivos perseguidos, e, consequentemente, os resultados gerados, pelos administradores públicos federais, dentro do que preceitua o art. 74, caput e inc. I da CF 88, que estabelece que os sistemas de controle interno de cada Poder têm como missão avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial</p>	<i>Accountability</i>	<p>Credenciamento das fundações junto ao MEC e ao MCTIC; Regulamentação interna; Formalização das parcerias; Aquisição de bens e contratação de serviços; Contratação de pessoal pela fundação; Arrecadação dos recursos ou ressarcimento pelo uso de patrimônio da IFES; Movimentação dos Recursos; Previsão e Execução das despesas; Remuneração da fundação; Pagamento de bolsas pela fundação;</p>	<p>Entre 2015 e 2017 a CGU realizou um trabalho específico de avaliação do relacionamento entre as Ifes e suas fundações de apoio, consolidando informações decorrentes dos trabalhos de avaliação dos resultados da gestão realizados pelas unidades regionais da CGU em todo o Brasil.</p> <p>Sobre a categoria de análise <i>accountability</i>, esses trabalhos apontaram, conforme detalhado em tópico específico deste trabalho, principalmente, a falta de transparência na divulgação de informações sobre os projetos firmados entre as Ifes e suas fundações de apoio; as deficiências no acompanhamento da execução desses projetos; falhas nas prestações de contas;</p>

Documentos analisados	Categoria de análise	Dimensões operacionais observadas	Principais análises
<p>nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.</p> <p>Este tem sido o instrumento mais importante para avaliação das parcerias entre as Ifes e as fundações de apoio nos últimos três anos.</p>	<p>Controle finalístico</p>	<p>Execução, pela fundação de apoio, de atividades exclusivas da administração pública; Promoção da transparência, no âmbito das parcerias; Monitoramento da execução; Prestação de contas da execução;</p> <p>Execução do projeto; Relatório de Avaliação;</p>	<p>falhas na formalização e insuficiência de normatização, no âmbito das Ifes, de seu relacionamento com as fundações de apoio.</p> <p>Relativamente ao controle finalístico, apenas duas dimensões operacionais foram identificadas nos relatórios analisados: Execução do projeto e Relatório de Avaliação.</p> <p>Quanto à execução do projeto, as constatações apontam falhas principalmente no controle finalístico e de gestão executado pelas Ifes. Vale ressaltar que o texto do Decreto nº 7.423/2010 ainda prevê que o controle finalístico e de gestão cabe ao Órgão Superior da Ifes, a despeito da Lei nº 12.836/2013 ter atribuído o controle de gestão aos Órgãos Superiores das Ifes e o finalístico aos órgãos de controle da administração pública federal, incluindo a própria CGU.</p> <p>Quanto à dimensão “Relatório de Avaliação”, as constatações apenas informam sobre sua ausência ou incompletude, considerando os parâmetros do Decreto nº 7.423/2010. Não existe avaliação quanto a seu conteúdo propriamente dito, ou seja, se os relatórios informam sobre o atingimento das metas e objetivos do projeto e se este apresenta resultados mensuráveis e que tenham contribuído com o desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica do país e com o atingimento da missão das Ifes.</p>
<p>Relatórios de Auditoria Anual de Contas</p> <p>Resultam de trabalhos que visam verificar as informações prestadas</p>	<p><i>Accountability</i></p>	<p>Regulamentação interna; Formalização das parcerias; Contratação de pessoal pela fundação; Arrecadação dos recursos ou</p>	<p>Para esse tipo de relatório, 25,7% dos documentos analisados não continham constatações específicas sobre projetos em parceria entre as Ifes e as fundações de apoio. Limitavam-</p>

Documentos analisados	Categoria de análise	Dimensões operacionais observadas	Principais análises
<p>pelos administradores públicos federais, bem como analisar os atos e fatos da gestão, com vistas a instruir o processo de prestação de contas que subsidiará o julgamento pelo Tribunal de Contas da União (TCU), dentro do que preceitua o art. 74, inc. IV da CF 88, que estabelece que os órgãos de controle interno devem auxiliar o Tribunal de Contas da União no cumprimento de sua missão institucional.</p> <p>Estes relatórios contêm a avaliação da CGU quanto à gestão dos administradores públicos federais durante um exercício financeiro. O relatório de auditoria anual de contas é parte integrante do processo de prestação de contas anual que será julgado pelo Tribunal de Contas da União (TCU).</p>		<p>ressarcimento pelo uso de patrimônio da IFES; Movimentação dos Recursos; Previsão e Execução das despesas; Remuneração da fundação; Pagamento de bolsas pela fundação; Execução, pela fundação de apoio, de atividades exclusivas da administração pública; Promoção da transparência, no âmbito das parcerias; Monitoramento da execução; Prestação de contas da execução;</p>	<p>se a mencionar as constatações de outros trabalhos realizados que analisaram tais projetos e a informar sobre o cumprimento ou não, pelas Ifes, das recomendações expedidas naqueles trabalhos.</p> <p>Outros 8,1% dos documentos apenas transcreviam as constatações de trabalhos de ARG realizados no mesmo exercício.</p> <p>Para os demais 66,2% dos relatórios de auditoria anual de contas que continham constatações, estas versavam sobre quase todas as dimensões operacionais, com exceção do credenciamento junto ao MEC/MCTIC e a aquisição de bens e contratação de serviços pela fundação.</p>
	Controle finalístico	Relatório de Avaliação;	Consta apenas uma menção ao relatório de avaliação da parceria Ifes x fundação de apoio em somente um dos documentos analisados.
<p>Relatórios de Auditoria de Acompanhamento da Gestão</p> <p>Originam-se de trabalhos de acompanhamento contínuo e sistemático dos atos de gestão ao longo do exercício financeiro, agregando valor à gestão e prevenindo o desvio ou a má aplicação de recursos públicos</p> <p>Era o instrumento de avaliação das parcerias entre as Ifes e fundações de apoio mais utilizado, antes dos Relatórios de ARG</p>	<i>Accountability</i>	<p>Credenciamento das fundações junto ao MEC e ao MCTIC; Formalização das parcerias; Aquisição de bens e contratação de serviços; Contratação de pessoal pela fundação; Movimentação dos Recursos; Previsão e Execução das despesas; Remuneração da fundação; Pagamento de bolsas pela fundação;</p>	<p>As constatações desses trabalhos apontam uma terceirização irregular de pessoal, utilizando-se das fundações de apoio; falta de credenciamento de fundação junto ao MEC e ao MCTIC; cobrança irregular de taxa administrativa para remunerar a fundação; antecipação de pagamentos; pagamentos indevidos de bolsas e formalização de parcerias com objetos genéricos, não detalhados.</p>
	Controle finalístico	Execução do projeto.	São apontadas falhas no gerenciamento da execução do projeto, com comprometimento dos resultados deste.
<p>Relatórios de Demandas Externas</p> <p>Decorrem de trabalhos de apuração de denúncias, representações ou outras</p>	<i>Accountability</i>	<p>Regulamentação interna; Previsão e Execução das despesas; Promoção da transparência, no âmbito das parcerias;</p>	<p>Como esses trabalhos têm como foco a apuração de fatos relatados como irregulares, seja mediante denúncia, seja mediante representação, os relatórios</p>

Documentos analisados	Categoria de análise	Dimensões operacionais observadas	Principais análises
solicitações de órgãos externos. O foco não é no controle finalístico, mas na apuração de irregularidades passíveis de sanção.		Monitoramento da execução; Prestação de contas da execução;	analisados se concentraram na regularidade da execução das despesas, na transparência, monitoramento da execução e na prestação de contas dos projetos analisados.
<p>Coletânea de Entendimentos</p> <p>Gestão de Recursos das Instituições Federais de Ensino Superior e dos Institutos que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.</p> <p>Cartilha elaborada sob a forma de perguntas e respostas, como forma de padronizar e consolidar entendimentos a fim de minimizar a ocorrência de impropriedades e irregularidades no processo de gestão das Ifes (CGU, 2013).</p> <p>Das 122 perguntas e respostas, 46 eram sobre fundações de apoio e seu relacionamento com as Ifes.</p>	<i>Accountability</i>	<p>Formalização das parcerias; Aquisição de bens e contratação de serviços; Contratação de pessoal pela fundação; Movimentação dos Recursos; Previsão e Execução das despesas; Remuneração da fundação; Pagamento de bolsas pela fundação; Promoção da transparência, no âmbito das parcerias; Monitoramento da execução; Prestação de contas da execução;</p>	<p>Esta cartilha é um instrumento de controle preventivo, que garante a <i>accountability</i> procurando evitar falhas na formalização, execução, prestação de contas e transparência dos projetos, mediante a orientação aos principais gestores das Ifes. A cartilha não aborda o controle finalístico, embora o Decreto nº 7.423/2010 já mencionasse que as fundações de apoio se sujeitavam a este controle, que seria realizado pelos órgãos máximos das Ifes.</p> <p>Como esta cartilha somente foi atualizada até maio/2013 não contempla as alterações realizadas na Lei nº 8.958/1994 pelas Leis nº 12.863, de 24 de setembro de 2013 e 13.243, de 11 de janeiro de 2016.</p>

Fonte: Elaborado pelo Autor, com base nos documentos analisados.

Pela análise do quadro 3 constata-se que, embora resultem de atividades diferentes de auditoria, os relatórios de ARG, AAC e AAG abordam praticamente as mesmas dimensões operacionais, sendo parte delas em comum com os Relatórios de Demandas Externas (RDE), da linha de ações investigativas, e com a Cartilha de Orientação aos Gestores das Ifes, quais sejam: “Regulamentação interna”; “Monitoramento da Execução”; e, “Prestação de Contas da Execução”, todas da categoria *accountability*.

Já a categoria “controle finalístico” somente ocorre nos relatórios da linha de atuação relativa à avaliação da gestão dos administradores públicos federais (ARG, AAC e AAG) e, ainda assim, restringindo-se a constatar a elaboração ou não dos relatórios de avaliação dos projetos em parceria, ou quando muito, a apontar falhas na execução do projeto que poderiam comprometer seus resultados, não abordando o cumprimento de cronogramas e metas; nem o atingimento dos objetivos pactuados; nem a responsabilização por resultados.

Assim, compreende-se que a auditoria e a orientação aos gestores públicos das Ifes, principais mecanismos de atuação da CGU sobre as parcerias entre estas e as fundações de apoio, resultam em documentos que abrangem todas as dimensões operacionais da categoria de análise *accountability*, proposta neste estudo, sendo que estes, embora resultem de linhas de atuação e atividades diferentes de auditoria e orientação, abordam praticamente as mesmas dimensões operacionais. Por outro lado, o mesmo não ocorre com a categoria “controle finalístico”, para a qual foram observadas apenas duas das cinco dimensões operacionais propostas.

Portanto, no caso dos mecanismos de atuação da CGU sobre as parcerias entre as Ifes e as fundações de apoio, permanecem válidas as constatações de Azevedo (1998) sobre o controle da administração pública, e de Spinelli (2016) sobre a atuação, durante a maior parte de sua história, do controle interno do poder executivo federal, representado pela CGU, tendo em vista que ainda predomina o controle de meios (legalidade, conformidade contábil, adequação dos procedimentos às normas etc.) em detrimento de controles voltados para o exame dos resultados das políticas públicas, o controle finalístico.

4.3.O papel da CGU na promoção da *accountability* e do controle finalístico das parcerias entre as Ifes e as fundações de apoio

Em atendimento ao segundo objetivo específico definido para este trabalho, nesta seção serão apresentados os resultados da análise dos documentos que representam os mecanismos de atuação da CGU na promoção da *accountability* e do controle finalístico das parcerias entre as Ifes e as fundações de apoio, à luz da literatura e dos normativos vigentes.

O arcabouço legal e infralegal que disciplina o relacionamento entre as Ifes e as fundações de apoio sofreu mudanças significativas desde 2010, com destaque para as alterações ocorridas em 2013, que também repercutiram - ou deveriam repercutir - na forma de atuação dos órgãos de controle. O Quadro 4 especifica as normas e detalha as mudanças.

Quadro 4 – Alterações no arcabouço legal e infralegal que disciplina as relações entre as Ifes e as fundações de apoio.

Norma de Alteração ou Regulamentar	Dispositivos alterados ou acrescidos	O que foi alterado, acrescido, ou regulamentado
Lei 12.349, de 15 de dezembro de 2010 (conversão da Medida Provisória nº	Alterados: Art. 1º, art. 2º, caput, art. 4º, art. 5º, caput, art. 6º, caput;	O art. 1º passa a distinguir as Ifes das demais Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs), fazendo menção à Lei 10.973/2004. Além disso, passa a prever a possibilidade de celebração de convênios entre essas instituições e as fundações de apoio, visto que antes a Lei apenas mencionava a possibilidade de contratação. Também especifica a natureza jurídica das instituições, ou seja, fundações privadas e inclui a

Norma de Alteração ou Regulamentar	Dispositivos alterados ou acrescentados	O que foi alterado, acrescido, ou regulamentado
495, de 19 de julho de 2010)	Acrescidos: Art. 1º, parágrafos 1º a 5º, art. 1º-A, art. 4º-A, art. 4º-B, art. 4º-C	<p>possibilidade destas realizarem a gestão administrativa e financeira “estritamente necessária” à execução dos projetos de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional apoiados. O parágrafo primeiro esclarece o conceito de desenvolvimento institucional; o parágrafo segundo limita a atuação das fundações de apoio, quando em projetos de desenvolvimento institucional para a melhoria de infraestrutura, às obras laboratoriais e à aquisição de materiais, equipamentos e insumos diretamente relacionados às atividades de pesquisa e inovação. O parágrafo 3º veda a utilização do conceito de desenvolvimento institucional para enquadrar atividades de manutenção, conservação ou outras atividades meio, bem como tarefas que não estejam objetivamente definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional da instituição apoiada. O parágrafo 4º veda a subcontratação total do objeto pactuado entre as Ifes e as fundações, bem como a subcontratação parcial que delegue a execução do núcleo do objeto pactuado. O parágrafo quinto estabelece que os materiais e equipamentos adquiridos com os recursos transferidos para os projetos de desenvolvimento institucional integrarão o patrimônio das Ifes.</p> <p>No art. 2º o termo “instituições” foi substituído por “fundações” e o dispositivo passou a fazer menção à Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Novo Código Civil), em substituição ao antigo Código Civil Brasileiro, de 1916, além de mencionar os princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência), a que estariam sujeitas essas fundações.</p> <p>O art. 4º passou a condicionar a participação dos servidores das Ifes e demais ICTs nos projetos em parcerias com as fundações não apenas à autorização do órgão superior das Instituições, mas também aos limites e condições previstos em regulamento. O parágrafo 1º, além de incluir as demais ICTs, especificou que a concessão de bolsas deveria seguir os parâmetros que seriam fixados em regulamento. No parágrafo 3º foi excluída a expressão “instituições federais”, deixando apenas o termo “contratantes”, ampliando o escopo de atuação das fundações de apoio.</p> <p>No art. 5º o termo “instituições federais” foi substituído por “Ifes e demais ICTs”;</p> <p>No art. 6º a expressão “no exato cumprimento das finalidades” passou a ser apenas “no cumprimento das finalidades”. Além disso, a expressão “instituições federais” foi substituída por “Ifes e demais ICTs” e por “contratantes”, ficando expresso que as fundações poderiam se utilizar de bens e serviços das Ifes e demais ICTs na elaboração e execução dos projetos de interesse das contratantes.</p> <p>Foi incluído o art. 1º-A, que estabelecia que “a Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, como secretaria executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e as Agências Financeiras Oficiais de Fomento poderão realizar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com as fundações de apoio, com finalidade de dar apoio às IFES e às ICTs, inclusive na gestão administrativa e financeira dos projetos mencionados no caput do art. 1o, com a anuência expressa das instituições apoiadas”.</p> <p>Também foram incluídos os artigos 4º-A, 4º-B e 4º-C, que versavam, respectivamente, sobre a transparência na execução dos projetos em parceria entre as Ifes e demais ICTs e as fundações de apoio; a possibilidade da própria fundação de apoio conceder bolsas a alunos de graduação e pós-graduação das instituições apoiadas; e, o acesso “dos órgãos e das entidades públicas concedentes ou contratantes e do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal aos processos, aos</p>

Norma de Alteração ou Regulamentar	Dispositivos alterados ou acrescidos	O que foi alterado, acrescido, ou regulamentado
		documentos e às informações referentes aos recursos públicos recebidos pelas fundações de apoio”, bem como aos locais de execução dos projetos.
Lei 12.863, de 24 de setembro de 2013	<p>Alterados: Art. 1º, caput; Art. 1º-A, caput, art. 3º, art. 4º-B, caput, art. 4º-C, caput, art. 6º, caput.</p> <p>Acrescidos: Art. 1º-B, caput e parágrafo único, art. 1º-C, art. 2º, parágrafo único; art. 3º-A, art. 4º, parágrafos 4º, 5º, 6º e 7º, art. 4º-D, art. 6º, parágrafos 1º e 2º.</p>	<p>O caput do artigo 1º foi novamente modificado, desta vez para inserir a expressão “estímulo à inovação”, dessa forma, as Ifes e às ICTs poderiam celebrar convênios e contratos com fundações instituídas com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional e estímulo à inovação.</p> <p>O art. 1º-A incluiu as empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas entre as entidades que poderiam celebrar convênios e contratos com as fundações de apoio.</p> <p>Foram acrescidos o artigo 1º-B, que previa a possibilidade das organizações sociais e entidades privadas realizarem convênios e contratos com as fundações de apoio nos projetos mencionados no caput do art. 1º, e o artigo 1º-C, estabelecendo que os convênios seriam regulamentados por ato do Poder Executivo Federal.</p> <p>Foi incluído o parágrafo único do art. 2º, o qual exigia, nos casos de renovação do credenciamento das fundações de apoio, a prévia manifestação do conselho superior da instituição quanto ao cumprimento, pela fundação, dos dispositivos de transparência, previstos no art. 4º A da Lei 8.958.</p> <p>Foram revogados os incisos I a IV do art. 3º, que obrigavam as fundações a observar a legislação federal de licitações e contratos da administração pública; prestar contas dos recursos aplicados aos órgãos públicos financiadores; submeter-se ao controle finalístico e de gestão pelo órgão máximo da Ifes ou da entidade contratante; e, submeter-se à fiscalização da execução dos contratos pelo Tribunal de Contas da União e pelo órgão de controle interno competente. Por outro lado, foi incluído o art. 3º-A, que estabelece que, “na execução de convênios, contratos, acordos e demais ajustes na forma desta Lei, as fundações de apoio deverão” prestar contas aos entes financiadores; submeter-se ao controle de gestão pelo órgão máximo da instituição apoiada; e ao controle finalístico pelo órgão de controle governamental competente.</p> <p>Ainda no artigo 3º, foram incluídos os parágrafos 1º, 2º e 3º. O parágrafo 1º estabelece que as fundações de apoio, desde que autorizadas pelas instituições apoiadas, podem captar recursos necessários à execução dos projetos sem o ingresso na Conta Única do Tesouro Nacional. O parágrafo 2º estabelece que essas fundações não podem contratar cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau de servidor das Ifes ou ICTs que atue na direção das respectivas fundações e de ocupantes de cargos de direção superior das Ifes e ICTs apoiados; não poderão contratar, sem licitação, pessoa jurídica que tenha como proprietário, sócio ou cotista, seu dirigente, servidor das Ifes e ICTs e cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau de seu dirigente ou de servidor das Ifes ou ICTs por elas apoiadas; e, utilizar recursos em finalidade diversa da prevista nos projetos. O parágrafo 3º estabelece que aplicam-se às contratações que não envolvam recursos públicos as regras instituídas pela instância superior da fundação de apoio (grifo nosso), disponíveis em seu sítio eletrônico, respeitados os princípios da administração pública, elencados no art. 2º da Lei 8.958.</p> <p>Foram incluídos os parágrafos 4º, 5º, 6º e 7º do art. 4º, possibilitando: aos ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança das Ifes e ICTs desenvolver atividades de ensino, pesquisa e extensão no âmbito dos projetos apoiados pelas fundações de apoio com recebimento de bolsas; aos servidores das Ifes e ICTs, com exceção dos investidos em cargo em comissão ou função de confiança, a participação não remunerada nos órgãos de direção das fundações de apoio. Ressalvou-se que os servidores das Ifes e ICTs somente podem participar de atividades nas fundações de</p>

Norma de Alteração ou Regulamentar	Dispositivos alterados ou acrescidos	O que foi alterado, acrescido, ou regulamentado
		<p>apoio quando não houver prejuízo ao cumprimento de sua jornada de trabalho.</p> <p>O art. 4º-B foi alterado para ampliar o escopo de concessão das bolsas de ensino, pesquisa, extensão e estímulo à inovação que antes se limitava aos alunos de graduação e pós-graduação, passando a abranger os estudantes de cursos técnicos, de graduação e pós-graduação e os servidores vinculados a projetos institucionais.</p> <p>A alteração no art. 4º C foi apenas de forma, visto que continuou assegurado o acesso dos órgãos e das entidades públicas concedentes ou contraentes e do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal aos processos, documentos e informações referentes aos recursos públicos recebidos e aos locais de execução do objeto.</p> <p>Foi incluído o art. 4º D, caput e parágrafos 1º, 2º e 3º, estabelecendo que a movimentação dos recursos gerenciados pelas fundações de apoio deverá ser realizada exclusivamente por meio eletrônico, salvo em casos excepcionais, quando podem haver saques para pagamento em dinheiro a pessoas físicas que não possuam conta bancária ou para atender a despesas de pequeno vulto, definidas em regulamento específico. Também foi estabelecido que os recursos públicos recebidos pela fundação de apoio deverão ser mantidos em contas específicas, abertas para cada projeto e que as fundações deverão garantir o controle contábil dos recursos aportados e utilizados em cada projeto, de forma a garantir o ressarcimento às Ifes pela utilização de seus bens e serviços.</p> <p>Foi alterado o caput do art 6º e incluídos os parágrafos 1º e 2º. Quanto ao caput, não houve mudanças significativas, apenas a substituição da expressão “Ifes e demais ICTs contratantes” por “Ifes e demais ICTs apoiadas”, a suavização do prazo de “estritamente necessário” para apenas “necessário” e inclusão dos projetos de estímulo à inovação, no rol de projetos apoiados. Os parágrafos informam que:</p> <p>“§ 1o Nos projetos que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto ou processo inovador, o uso de bens e serviços das IFES ou demais ICTs poderá ser contabilizado como contrapartida da instituição ao projeto, mediante previsão contratual de participação da instituição nos ganhos econômicos dele derivados, na forma da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.</p> <p>§ 2o Na hipótese de que trata o § 1o, o ressarcimento previsto no caput poderá ser dispensado, mediante justificativa circunstanciada constante no projeto a ser aprovado pelo Conselho Superior das IFES ou órgão competente nas demais ICTs”.</p>
Lei 13.243, de 11 de janeiro de 2016	<p>Art. 3º, caput.</p> <p>Acrescidos:</p> <p>Art. 1º, parágrafos 6º, 7º e 8º, Art. 3º, parágrafo 3º, art. 4º, parágrafo 8º.</p>	<p>Esta Lei acrescentou os parágrafos 6º, 7º e 8º ao art. 1º da Lei 8.958. O parágrafo 6º autoriza os parques e polos tecnológicos, as incubadoras, as associações e empresas criados com a participação de ICT a utilizarem as fundações de apoio nos projetos elencados no caput do artigo. O parágrafo 7º estabelece que os recursos e direitos provenientes dos projetos elencados no caput e das atividades e projetos elencados nos arts 3º a 9º, 11 e 13 da Lei nº 10.973/2004 poderão ser repassados pelos contratantes diretamente às fundações de apoio. O parágrafo 8º autoriza o Núcleo de Inovação Tecnológica instituído no âmbito de ICT a se transformar em fundação de apoio.</p>
Lei 13.530, de 7 de dezembro de 2017 (Conversão da Medida Provisória nº 785, de 6 de julho de 2017).	<p>Alterados:</p> <p>Art. 2º, incisos II e III</p>	<p>O inciso II do art. 2º foi acrescido da conjunção “e”, pela MPV 785/2017, ou seja, deixou de ser “II - à legislação trabalhista;” e passou a ser “II - à legislação trabalhista; e”. Contudo, com a conversão da MPV na Lei nº 13.530, a conjunção foi abolida.</p> <p>Já o inciso III do mesmo artigo sofreu alterações quanto ao prazo de renovação do credenciamento das fundações junto ao MEC e ao MCTI, que deixou de ser bienal e passou a ser a cada cinco anos.</p>

Norma de Alteração ou Regulamentar	Dispositivos alterados ou acrescidos	O que foi alterado, acrescido, ou regulamentado
Decreto 7.423, de 31 de dezembro de 2010	Regulamentação	Este Decreto é o regulamento atual da Lei nº 8.958/1994, tendo revogado o regulamento anterior, que era o Decreto nº 5.205/2004.
Decreto 8.240, de 21 de maio de 2014	Regulamentação	Regulamenta os convênios e os critérios de habilitação de empresas referidos no art. 1o-B da Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994.
Decreto 8.241, de 21 de maio de 2014	Regulamentação	Regulamenta o art. 3o da Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, para dispor sobre a aquisição de bens e a contratação de obras e serviços pelas fundações de apoio.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na consulta ao texto das normas listadas, no sítio do Senado Federal na internet.

A análise do quadro 4 evidencia que as mudanças implementadas pela Lei nº 12.863, de 24 de setembro de 2013 ampliaram significativamente a margem de atuação das fundações de apoio em parcerias com as Ifes, legalizando práticas como a arrecadação dos recursos da parceria diretamente em conta da fundação de apoio, sem passar pela Conta Única do Tesouro Nacional; a participação de ocupantes de cargos em comissão ou funções de confiança das Ifes em projetos desenvolvidos em parceria com as fundações, com recebimento de bolsas; a participação remunerada de servidores das Ifes na direção das fundações de apoio; e, a contratação de serviços e a aquisição de bens sem seguir o disposto na lei de licitações, que antes eram apontadas como impropriedades ou mesmo irregularidades pelos órgãos de controle. Constata-se que permaneceu e até se intensificou a tendência, apontada por ALMEIDA (2012), de se fomentar a constituição de tais entes e a realização de parcerias entre estes e as Ifes.

Ainda nesse sentido, com base no quadro 4, observou-se que ao alterar o foco da atuação dos órgãos de controle, que antes era na fiscalização dos contratos entre as Ifes e as fundações de apoio, regidos pela Lei nº 8.958/1994, e passou a ser no controle finalístico das parcerias, a Lei nº 12.863/2013 segue a doutrina que considera que as fundações de apoio se equiparam às organizações sociais (INOCÊNCIO, 2017) e, nesse diapasão, adota o entendimento esposado por Manica e Menegat (2013) de que, ao atuar sobre as parcerias entre os órgãos públicos e essas organizações, os órgãos de controle devem se balizar pelos aspectos programático, funcional e finalístico dessas parcerias e que o controle finalístico é a essência da fiscalização a ser exercida por esses órgãos.

A despeito de tais alterações terem ocorrido a partir de 2013, a análise documental dos relatórios de auditoria produzidos pela CGU, apresentada anteriormente no quadro 3, confirma o que já havia sido apontado por Azevedo (1998) e Spinelli (2016), de que há muito

mais ênfase no controle de meios do que no finalístico, e que este último, quando ocorre, é limitado à verificação do cumprimento de formalidades, como a elaboração do relatório de avaliação, não examinando o resultado das políticas públicas.

Considerando os relatórios de Avaliação dos Resultados da Gestão (ARG), que, entre os documentos analisados, concentraram a maior parte das constatações relativas a essas parcerias, observa-se, no quadro 5, que as questões e subquestões de auditoria, que orientaram a execução dos trabalhos, abordavam aspectos predominantemente formais, concentrando-se principalmente no cumprimento de dispositivos específicos da Lei nº 8.958/1994 e do Decreto nº 7.423/2010, sendo que este último tornou-se parcialmente obsoleto com as mudanças trazidas pela Lei nº 12.863/2013 e não foi atualizado. Apenas uma subquestão de auditoria aborda o controle finalístico e, ainda assim, restringe-se à verificação da existência ou não dos relatórios de avaliação dos projetos, ou seja, se a Ifes cumpriu o comando legal de apresentar o referido relatório, nada questionando sobre os resultados contidos nesse relatório.

Quadro 5 – Análise das questões e subquestões de auditoria dos relatórios de Avaliação dos Resultados da Gestão produzidos pela CGU, com base nas definições operacionais e na legislação.

QUESTÃO/SUBQUESTÃO DE AUDITORIA	Definição Operacional	BASE NORMATIVA
1. - Em que medida os normativos sobre o relacionamento entre a Universidade e a fundação de apoio, sobre a participação de servidores nas atividades desenvolvidas pela fundação e sobre as bolsas a serem pagas pela fundação aos servidores da Universidade atendem aos dispositivos legais previstos na Lei nº 8.958/1994 e Decreto nº 7.423/2010;	Cumprimento de normativos – contratação de pessoal pela fundação; Cumprimento de normativos – pagamento de bolsas pela fundação.	Lei nº 8.958/1994, art. 4º, caput e parágrafos; art. 4º-B. Decreto nº 7.423/2010, art. 6º, § 1º, inc. III e §§ 3º, 4º, 5º, 6º, 9º e 10; art. 7º, caput e parágrafos.
2. - Se a fundação de apoio contratada está registrada e credenciada no Ministério da Educação e no Ministério da Ciência e Tecnologia;	Cumprimento de normativos – credenciamento das fundações	Lei nº 8.958/1994, art. 2º, inc. III e parágrafo único. Decreto nº 7.423/2010, artigos 3º, 4º e 5º.
3. - Em que medida os contratos foram firmados a partir das diretrizes estabelecidas pela Lei nº 8.958/94, bem como nos seus regulamentos;	Cumprimento de normativos – formalização das parcerias.	Lei nº 8.958/1994, art. 3º; 3º-A, caput e incisos. Decreto nº 7.423/2010, art. 6º, caput e parágrafos; art. .8º; art. 9º caput e parágrafos.
3.1 – Os contratos são firmados a partir da existência prévia de projeto?	Cumprimento de normativos – formalização das parcerias.	Decreto nº 7.423/2010, art. 8º e 9º, caput e inc. I.
3.2 – Há aprovação do projeto pelos órgãos acadêmicos da IFES relacionados?	Cumprimento de normativos – formalização das parcerias	Decreto nº 7.423/2010, art. 6º, caput e § 2º.
3.3 – Os contratos são por tempo determinado?	Cumprimento de normativos – formalização das parcerias.	Decreto nº 7.423/2010, art. 8º, caput.
3.4 – Os contratos contêm clara descrição do projeto, recursos envolvidos e adequada definição quanto à repartição de receitas e despesas oriundas dos projetos e obrigações e responsabilidades de cada uma das partes?	Cumprimento de normativos – formalização das parcerias.	Decreto nº 7.423/2010, art. 9º, caput e incisos

QUESTÃO/SUBQUESTÃO DE AUDITORIA	Definição Operacional	BASE NORMATIVA
3.5 – Os contratos possuem cláusula expressa de prestação de contas?	Cumprimento de normativos – formalização das parcerias.	Decreto nº 7.423/2010, art. 11, caput.
4. - Se há anuência expressa da Universidade para que a fundação de apoio capte e receba diretamente recursos financeiros sem ingresso na Conta Única do Tesouro, com base nos artigos 1º-A e 1º-B da Lei nº 8.958/94;	Cumprimento de normativos – arrecadação de recursos pela fundação de apoio	Lei nº 8.958/1994, art. 3º, § 1º
5. - Em que grau os elementos determinados pela Lei nº 8.958/1994, bem como pelos seus regulamentos, no que tange à transparência, acompanhamento e controle dos contratos estão sendo seguidos tanto pela Universidade quanto pela fundação de apoio;	Promoção da transparência, no âmbito das parcerias;	Lei nº 8.958/1994, art. 4º-A
5.1 – A IFES possui registro centralizado referente a todos os dados relativos aos projetos? Há ampla publicidade desses dados em boletins internos e na internet?	Promoção da transparência, no âmbito das parcerias;	Lei nº 8.958/1994, art. 4º-A. Decreto nº 7.423/2010, art. 12, § 2º.
5.2 – A IFES possui controle no sentido de monitorar se as fundações de apoio divulgam em site próprio as informações constantes no art. 4º-A da Lei nº 8.958/1994?	Promoção da transparência, no âmbito das parcerias;	Lei nº 8.958/1994, art. 4º-A
5.3 – O órgão colegiado superior da IFES possui sistemática de gestão, controle e fiscalização de convênios/contratos?	Monitoramento da execução	Decreto nº 7.423/2010, art. 12, § 1º e incisos.
5.4 – A IFES possui sistemática de acompanhamento no sentido de verificar se os recursos dos projetos são utilizados em finalidade diversa e se há subcontratação total do objeto ou subcontratação parcial que delegue a execução do objeto do contrato/convênio?	Monitoramento da execução	Lei nº 8.958/1994, art. 1º, § 4º e Decreto nº 7.423/2010, art. 10.
5.5 – A IFES verifica se a fundação abriu e realiza a movimentação dos recursos dos projetos em conta única e individual e se a movimentação de recursos ocorre conforme art. 4º- D da Lei nº 8.958/1994?	Cumprimento de normativos – movimentação dos recursos	Lei nº 8.958/1994, art. 4º D, caput e parágrafos.
5.6 – A IFES verifica se a fundação de apoio adota controle contábil específico dos recursos aportados e utilizados em cada projeto para fins de ressarcimento à Universidade?	Cumprimento de normativos – ressarcimento pelo uso de patrimônio da IFES	Lei nº 8.958/1994, art. 4º D, § 3º.
5.7 – A IFES recebe ressarcimento da fundação de apoio pelo uso de bens e serviços próprios da Universidade?	Cumprimento de normativos – ressarcimento pelo uso de patrimônio da IFES	Lei nº 8.958/1994, art. 4º D, § 3º. Decreto nº 7.423/2010, art. 9º, § 1º.
5.8 - Em que medida os controles ou rotinas utilizados pela IFES para análise das prestações de contas dos contratos/convênios são suficientes para certificar o cumprimento dos requisitos previstos nos §§ 1º e 2º do art. 11 do Decreto nº. 7.423/2010?	Prestação de contas da execução	Decreto nº. 7.423/2010, art. 11, §§ 1º e 2º.
5.9 – A IFES tem elaborado relatório final de avaliação de projetos, conforme estabelece o § 3º do art. 11 do Decreto nº 7.423/2010?	Relatório de Avaliação	Decreto nº. 7.423/2010, art. 11, § 3º.

Fonte: Relatórios de Avaliação dos Resultados da Gestão (ARG), produzidos pela CGU entre 2015 e 2017 que versavam sobre o relacionamento entre Ifes e fundações de apoio.

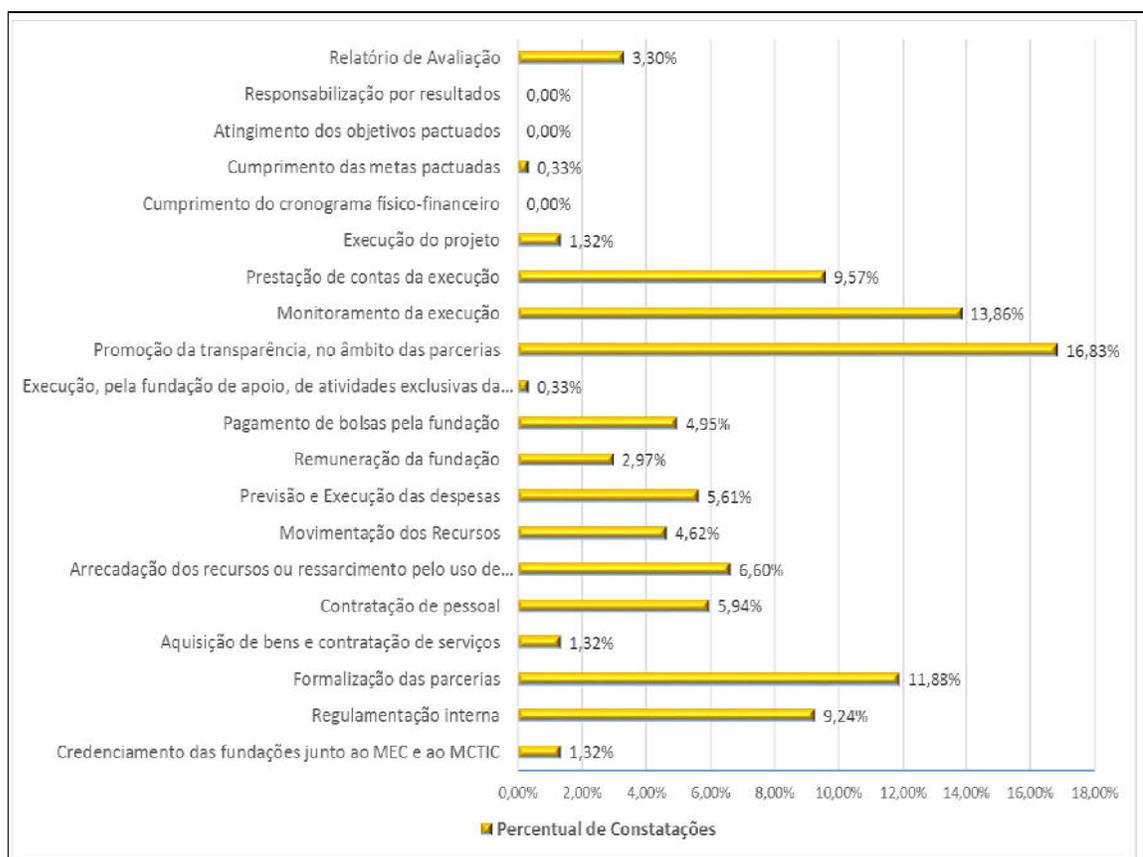
A análise documental revelou ainda que os principais achados de auditoria (constatações) resultantes da execução dos trabalhos referem-se apenas ao controle administrativo e financeiro da execução dos projetos (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004; CENEVIVA, 2006), classificados, neste trabalho, na categoria *accountability*, não abordando a outra categoria de análise, no caso, o controle finalístico, ou controle de resultados (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004; CENEVIVA, 2006).

Corroborando essa constatação, a figura 2, que mapeia o percentual de ocorrência de cada uma das categorias de análise deste trabalho nos relatórios analisados, evidencia que as constatações de auditoria se concentraram em apontar falhas na transparência e divulgação das informações relativas às parcerias entre as Ifes e suas fundações de apoio bem como as deficiências apresentadas pelas Ifes no monitoramento dessas parcerias.

Comparando os resultados obtidos no presente trabalho com aqueles mostrados por Dalto, Nossa e Martinez (2014), constata-se que o foco da atuação dos órgãos de controle sofreu modificações que acompanharam parcialmente as mudanças na legislação, tendo se deslocado de uma visão mais concentrada no desvio de finalidade na contratação das fundações e na inobservância das normas de licitações públicas, para uma visão que privilegia os aspectos da transparência e do monitoramento da execução, embora a ausência de controle, pelas universidades federais das prestações de contas das fundações nos projetos em parceria e as falhas na formalização dessas parcerias, ainda tenha sido se mostrado recorrente.

A figura 2 também demonstra que o enfoque da atuação se concentra predominantemente na categoria de análise “*accountability*”, deste trabalho, visto que todas as definições operacionais que ocorrem com maior frequência se concentram nessa categoria.

Gráfico 1 – Distribuição percentual das constatações elaboradas pela CGU, relativas às parcerias entre as universidades federais e as fundações de apoio, constantes dos relatórios à luz das categorias de análise propostas neste trabalho.



Fonte: elaborado com base nos dados da pesquisa, 2018

Assim, embora a Lei nº 12.863 já tivesse, desde setembro de 2013, alterado a Lei nº 8.958, atribuindo expressamente a função do controle finalístico aos órgãos de controle, os documentos analisados evidenciam que essa função ainda não foi assimilada pela CGU, já que as constatações agrupadas na categoria de análise “controle finalístico”, deste trabalho, são escassas e muito focadas nos aspectos formais, como constatar a existência ou não do relatório de avaliação dentro do processo de prestação de contas.

Sendo assim, a despeito das mudanças na legislação, é possível afirmar que as análises efetuadas pela CGU estão focadas no controle de meios, caracterizando-se por um viés formal, quase sempre limitado à área de contabilidade ou à verificação da legalidade dos documentos comprobatórios dos procedimentos adotados, em detrimento de controles preventivos ou voltados para o exame dos resultados das políticas públicas, reforçando, portanto, o que havia sido constatado por Spinelli (2016) e Azevedo (1998).

Os documentos produzidos pelos órgãos de controle, como os acórdãos do TCU e os relatórios de auditoria da CGU, também contribuem para o estudo do relacionamento entre as Ifes e suas fundações de apoio, como comprovam os estudos de Almeida (2012) e Dalto, Nossa e Martinez (2014). Nesses documentos existem informações sobre essas parcerias, e constatações que apontam impropriedades ou irregularidades na sua execução.

Analisando o conteúdo dos relatórios de auditoria da CGU sobre as parcerias entre as universidades federais e as fundações de apoio, produzidos desde janeiro de 2013 e publicados na internet até 28 de fevereiro de 2018, que constituem o *corpus* desta pesquisa, observa-se que continua sendo constatada a ausência de controle e *accountability* por parte das universidades sobre as fundações de apoio, que também foi apontada pelo TCU, em acórdãos expedidos entre 2006 e 2010 que foram estudados por Dalto, Nossa e Martinez (2014). Essa ausência de controle também havia sido apontada por Ramos (2017), que considerava que isso permitia às fundações alterar prioridades de pesquisa e perfis de cursos, de modo a adaptá-los às exigências dos entes financiadores, em detrimento da livre produção do saber.

Os resultados da análise documental também corroboram as constatações de Sabia (2015) de que, no âmbito das parcerias com as fundações de apoio, as universidades não têm controle sobre os valores aos quais teria direito a ressarcimento, em virtude dos custos de utilização de seus bens imóveis e equipamentos nas atividades dos projetos em parceria, nem da carga horária de seus docentes envolvidos nesses projetos e sua compatibilidade com carga horária na universidade. O quadro 6, a seguir, apresenta um resumo do teor das constatações da CGU, por categoria de análise e definição operacional.

Quadro 6 – Teor das constatações da CGU por categoria de análise e definição operacional.

Categoria de Análise	Definição Operacional	O que a CGU constatou
<i>Accountability</i>	Credenciamento das fundações junto ao MEC e ao MCTIC	As parcerias são firmadas com fundações de apoio credenciadas, salvo algumas exceções, que correspondem a menos de 1,5% dos relatórios analisados.
	Regulamentação interna	Os colegiados superiores das universidades não regulamentam adequadamente, ou sequer regulamentam, as condições e critérios para a realização de parcerias entre a instituição e as fundações de apoio.
	Formalização das parcerias	Os projetos não costumam ser submetidos à prévia aprovação dos colegiados superiores das universidades.
	Aquisição de bens e contratação de serviços	Subcontratação irregular do núcleo do projeto, que deve ser executado pelo pessoal da universidade. Essa irregularidade foi apontada em menos de 1% dos relatórios analisados.
	Contratação de pessoal	Contratação irregular de pessoal para as universidades ou os hospitais universitários agregados a estas;

Categoria de Análise	Definição Operacional	O que a CGU constatou
		<p>Descumprimento da proporção mínima de pessoal das universidades, que deve corresponder a pelo menos um terço dos profissionais envolvidos nos projetos;</p> <p>Empregados das fundações de apoio executando atividades que caberiam ao pessoal das universidades.</p>
	Arrecadação dos recursos ou ressarcimento pelo uso do patrimônio da Ifes	<p>As universidades não têm controle sobre os ressarcimentos realizados pelas fundações de apoio por conta da utilização de imóveis e equipamentos da instituição;</p> <p>As universidades também não controlam o repasse de recursos correspondentes a superávits financeiros em cursos de pós graduação <i>lato sensu</i> e outros projetos que arrecadam receitas;</p> <p>Ausência de anuência expressa dos colegiados superiores para que as fundações de apoio captem recursos diretamente, sem ingresso na Conta Única do Tesouro Nacional.</p>
<i>Accountability</i>	Movimentação dos Recursos	As universidades não possuem controles para verificar se os recursos dos projetos estão sendo movimentados em contas individuais e específicas para cada projeto, bem como se a movimentação ocorre exclusivamente por meio eletrônico, garantindo a identificação de quem recebe os recursos.
	Previsão e Execução das despesas	<p>Ausência de comprovação, ou comprovação insuficiente, pela fundação de apoio, da regularidade dos gastos realizados com recursos dos projetos;</p> <p>Execução, pelas fundações de apoio, de despesas vedadas pela legislação ou pelos órgãos de controle;</p> <p>Pagamento, pelas universidades, por serviços, contratados junto às fundações de apoio, antes de sua efetiva execução.</p>
	Remuneração da fundação	<p>Ausência de demonstração dos custos operacionais suportados pelas fundações de apoio nos projetos, que servem de base para sua remuneração;</p> <p>Fundações de apoio remuneradas por taxa de administração (percentual fixo sobre o valor total do projeto), ao invés dos custos efetivamente incorridos na execução dos projetos;</p> <p>As universidades não analisam a adequação das planilhas de custos que embasam a remuneração das fundações em cada projeto.</p>
	Pagamento de bolsas pela fundação	<p>As universidades não possuem controles sobre o pagamento de bolsas em projetos cuja gestão administrativa financeira é das fundações de apoio;</p> <p>As fundações de apoio adotam critérios para a definição dos valores das bolsas que contrariam a legislação vigente.</p>
	Execução, pela fundação de apoio, de atividades exclusivas da administração pública	A fundação atuou como intermediária na contratação de uma obra de ampliação e modernização do prédio de uma unidade acadêmica, quando a licitação e a contratação dessa obra deveriam ter sido realizadas diretamente pela universidade.
	Promoção da transparência, no âmbito das parcerias	As universidades não costumam divulgar em seus sítios eletrônicos informações sobre a formalização, movimentação de recursos, execução físico-financeira, prestação de contas e avaliação de resultados dos projetos em parceria, o mesmo ocorrendo com as fundações de

Categoria de Análise	Definição Operacional	O que a CGU constatou
		<p>apoio;</p> <p>As universidades não possuem controles para monitorar se as fundações de apoio estão divulgando em seus sítios eletrônicos informações sobre a formalização, movimentação de recursos, execução físico-financeira e prestação de contas dos projetos em parceria, em atendimento ao art. 4º A da Lei 8.958;</p> <p>Inexistência de sistema centralizado que controle a execução e garanta a publicidade dos projetos firmados em parceria.</p>
<i>Accountability</i>	Monitoramento da Execução	<p>As universidades não possuem controle sobre a execução dos projetos por parte das fundações de apoio;</p> <p>As universidades não realizam o acompanhamento sistemático dos recursos transferidos às fundações de apoio, nem da execução dos projetos;</p> <p>As universidades não exigem que as fundações de apoio possuam um controle contábil específico dos recursos utilizados nos projetos.</p>
	Prestação de contas da execução	<p>As universidades não possuem rotinas de análise das prestações de contas, pelas fundações de apoio, dos projetos executados em parceria;</p> <p>Existem universidades que não exigem as prestações de contas das fundações de apoio;</p> <p>Prestações de contas não apresentadas ou apresentadas de forma incompleta.</p>
Controle Finalístico	Execução do projeto	As universidades não executam o controle finalístico e de gestão sobre os projetos gerenciados pelas fundações de apoio (*)
	Cumprimento do cronograma físico-financeiro	Não houve constatações
	Cumprimento das metas pactuadas	Ausência de definição de indicadores, metas e resultados esperados nos projetos, bem como de análise dos resultados obtidos no relatório final de avaliação.
	Atingimento dos objetivos pactuados	Não houve constatações
	Responsabilização por resultados	Não houve constatações
	Relatório de Avaliação	As universidades não elaboram o relatório final de avaliação dos projetos.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos relatórios analisados.

Vale enfatizar o que foi constatado pela CGU e classificado na categoria “controle finalístico”, e definição operacional “Execução do projeto”, deste trabalho, onde se confirma que a CGU ainda não havia internalizado as mudanças implementadas pela Lei nº 12.863, e continuou a verificar se o controle finalístico das parcerias entre as fundações de apoio e as universidades vinha sendo executado pelos colegiados superiores destas últimas.

Isso se deve ao fato de que tais verificações ocorreram nos trabalhos de Avaliação dos Resultados da Gestão executados entre 2015 e 2016 e, como já mencionado, tais trabalhos se basearam-se no Decreto nº 7.423, que é de 31 de dezembro de 2010 e não foi atualizado após as alterações implementadas pela Lei nº 12.863.

Ou seja, embora a Lei nº 8.958/1994 já tivesse sido alterada desde setembro de 2013, prevendo que a responsabilidade pelo controle finalístico passaria a ser dos órgãos de controle, a CGU não atentou para esse fato e não procedeu à atualização de seus procedimentos. O mesmo ocorreu com a cartilha elaborada para os gestores das Ifes, cujas orientações ainda se baseiam na legislação antes das mudanças trazidas pela Lei nº 12.863.

No quadro 6 também existem exemplos de que a CGU constatou que as universidades não costumam divulgar em seus sítios eletrônicos informações sobre a formalização, movimentação de recursos, execução físico-financeira, prestação de contas e avaliação de resultados dos projetos em parceria, o mesmo ocorrendo com as fundações de apoio, cujos portais eletrônicos eram basicamente murais, sem transparência, sem prestação de contas e sem interação com os usuários (RAUPP; PINHO, 2011).

Como as análises relativas à categoria “controle finalístico” são escassas e muito focadas nos aspectos formais, como constatar a existência ou não do relatório de avaliação dentro do processo de prestação de contas, não é possível avaliar se as fundações de apoio contribuem para reduzir a burocracia e tornar mais ágil a execução dos projetos de pesquisa das universidades, como informado por Dantas e Queiroz (2016), Aguiar (2015) e Campos, Olher e Costa (2015)

Inferese, da análise do conteúdo dos documentos analisados, que a CGU atua na promoção da *accountability*, no sentido do controle administrativo e financeiro das parcerias (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004; CENEVIVA, 2006), detectando falhas que comprometam a formalização, a execução e a transparência dos projetos dessas parcerias, o que resulta em recomendações do órgão de controle para a mitigação das referidas falhas.

Entretanto, não há evidências, nos mesmos relatórios, de que foram avaliados os resultados almejados pelo planejamento governamental, com o consequente atingimento dos objetivos das políticas públicas (CASTRO, 2007), ou a eficácia e eficiência da aplicação, pelas fundações de apoio, dos recursos públicos repassados pelas universidades ou outros entes públicos para os projetos em parceria, deixando de atender ao que preceitua o art. 74, inciso II da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Dessa forma, constata-se a dificuldade da CGU em cumprir sua missão, no sentido de exercer o controle finalístico.

4.4. Proposta de intervenção

A partir dos resultados da análise realizada, que demonstraram o foco de atuação da CGU sobre o relacionamento entre as Ifes e as fundações de apoio, apresentamos cinco propostas, detalhadas nos quadros 7 a 11, que consideramos factíveis de serem implementadas, com vistas a melhorar essa atuação.

Quadro 7 – Detalhamento da proposta de intervenção nº 1 – Atualizar a Coletânea de Entendimentos sobre a Gestão de Recursos das Instituições Federais de Ensino Superior e dos Institutos que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (cartilha)

Qual o problema detectado	Cartilha desatualizada
O que vai ser feito	Providenciar a atualização da cartilha, considerando a evolução no arcabouço legal e normativo que rege as relações entre as Ifes e as fundações de apoio
Por que vai ser feito	A cartilha é instrumento de orientação aos gestores federais que estão no comando das Ifes, ajudando-os a prevenir erros pelos quais possam ser responsabilizados
Como pode ser feita	Identificar as respostas da cartilha que não mais se aplicam ao arcabouço atualmente em vigência e providenciar a atualização das referidas respostas, considerando o arcabouço vigente
Por quem deve ser feito	A atualização pode ser proposta pelo autor deste trabalho e encaminhada pela CGU-Regional Alagoas, como uma das ações para o Plano Operacional da CGU para o exercício de 2019, cuja execução ocorrerá no período de abril/2019 a março/2020. Cabe à Coordenação Geral de Normas e Orientação para o Sistema de Controle Interno (GSNOR), que integra a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), promover a referida atualização.
Qual o resultado esperado	Espera-se que após a atualização a cartilha volte a ser consultada pelos gestores das Ifes e das fundações de apoio.
Quando pode ser feito	A proposição de ações para o Plano Operacional da CGU, exercício de 2019 deve ser encaminhada, numa primeira rodada, até 12 de dezembro de 2018. Caso a proposta seja aprovada e a ação incluída no referido Plano Operacional, cuja elaboração deve ser concluída até março/2019, cabe à GSNOR definir os prazos para a sua implementação.
Como vai ser mensurado o sucesso da intervenção	Número de <i>downloads</i> da cartilha.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 8 – Detalhamento da proposta de intervenção nº 2 – Capacitação dos servidores da CGU.

Qual o problema detectado	Os relatórios elaborados pelos servidores da CGU não realizam a avaliação dos resultados dos projetos em parceria e o quanto estes contribuíram para a pesquisa, o ensino, a extensão e o desenvolvimento institucional das Ifes
O que vai ser feito	Capacitar os servidores da CGU para a atuação voltada para o controle finalístico das parcerias entre as Ifes e as fundações de apoio
Por que vai ser feito	Possibilitar que os servidores, ao serem capacitados, mudem o foco de análise do controle de meios para o controle finalístico, quando da execução dos trabalhos de auditoria sobre as relações entre as Ifes e as FAAP.
Como pode ser feita	Apresentação da proposta para inclusão no plano de capacitação da CGU para o exercício de 2019. Sendo aceita a proposta, promover

	evento, transmitido pela TV CGU, com a presença de servidores do MCTIC e da própria CGU como palestrantes,
Por quem deve ser feito	A solicitação pode ser realizada pelo autor deste trabalho e encaminhada pela CGU-Regional/AL, cabendo à Coordenação de Desenvolvimento e Capacitação (CDCAP) incluí-la ou não em seu Plano Operacional para o exercício de 2019, bem como executa-la..
Qual o resultado esperado	Internalização, pelos servidores capacitados, da necessidade de realizar o controle finalístico das parcerias entre as Ifes e FAPs.; Mudança no foco de atuação dos trabalhos de auditoria realizados sobre as parcerias entre as Ifes e FAPs, privilegiando o controle finalístico
Quando pode ser feito	Até 12 de dezembro de 2018 – Apresentação da proposta; até março/2019, inclusão no Plano Operacional da CGU; até março/2020 – Realização do(s) evento(s) de capacitação.
Como vai ser mensurado o sucesso da intervenção	Contagem das avaliações objetivas quanto aos resultados dos projetos em parceria analisados nos diversos trabalhos executados pelos servidores das regionais e consolidados pela CGSUP

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 9 – Detalhamento da proposta de intervenção nº 3 – Realizar trabalho consolidado de auditoria sobre a relação entre Ifes e fundações de apoio, com foco nos resultados das parcerias.

Qual o problema detectado	Último trabalho consolidado sobre o processo de relacionamento entre as Ifes e as fundações de apoio não levou em conta as alterações trazidas pelas leis nº 12.863/2013 e 13.243/2016, nem considera a Lei nº 13.019/2014 como o principal normativo geral para esse tipo de parceria (INOCÊNCIO, 2017)
O que vai ser feito	Realizar um novo trabalho consolidado de auditoria sobre o processo de relacionamento entre as Ifes e as fundações de apoio, baseando-se nas mudanças trazidas pela Lei nº 12.863/2013 e 13.243/2016 e considerando os dispositivos da Lei nº 13.019/2014 que se aplicam a essas parcerias
Por que vai ser feito	Mudar o foco da atuação da CGU, atualmente concentrada na avaliação dos controles internos das Ifes, necessários asalvaguardar diretrizes impostas pela legislação, para uma atuação orientada ao controle finalístico das parcerias.
Como pode ser feita	Incluir a proposta dessa linha de atuação no plano de ação da CGU para o exercício de 2019
Por quem deve ser feito	Essa proposta pode ser apresentada pelo autor deste trabalho. Sendo aceita a proposta e incluída no Plano de Ação, cabe à Coordenação Geral de Auditoria do Ensino Superior e Tecnológico CGSUP realizar o planejamento da ação de controle e emitir ordens de serviço para os estados realizarem as auditorias; Recebendo as Ordens de Serviço, as regionais da CGU nos Estados executam as auditorias, emitindo os relatórios que, posteriormente, serão consolidados pelas CGSUP
Qual o resultado esperado	Obter uma avaliação, ainda que preliminar, sobre os resultados gerados pelos principais projetos executados em parceria entre as Ifes e as fundações de apoio, em termos de estímulo à pesquisa, ensino e extensão no âmbito das Ifes e no fomento à ciência, tecnologia e inovação no Brasil
Quando pode ser feito	Até 12 de dezembro de 2018 – Apresentação da proposta; até março/2019 – Inclusão no Plano Operacional da CGU para o exercício de 2019; até março/2020 – Planejamento e emissão das ordens de serviço às Unidades Regionais; Até março/2021 – Consolidação dos trabalhos das unidades regionais.
Como vai ser mensurado o sucesso da intervenção	Contagem das avaliações objetivas quanto aos resultados dos projetos em parceria analisados nos diversos trabalhos executados pelos servidores das regionais e consolidados pela CGSUP

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 10 – Detalhamento da proposta de intervenção nº 4 – Avaliar os portais de transparência das fundações de apoio.

Qual o problema detectado	As informações disponibilizadas pelas fundações de apoio em seus portais eletrônicos não cumprem o disposto no art. 4º A da Lei nº 8.958/1994 e não garantem a transparência dos projetos executados em parceria.
O que vai ser feito	Realizar uma avaliação das páginas de transparência das fundações de apoio, classificando-as, como ocorre com os entes públicos que são avaliados e classificados na Escala Brasil Transparente.
Por que vai ser feito	Garantir a transparência dos projetos executados em parceria.
Como pode ser feita	Utilizando a metodologia desenvolvida pela CGU para a avaliação de portais de transparência de Estados e Municípios, quando da elaboração da Escala Brasil Transparente. Proposta a ser encaminhada para inclusão no Plano de Ação da CGU para 2019.
Por quem deve ser feito	Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, em parceria com as unidades regionais.
Qual o resultado esperado	Avaliação dos portais de transparência de 100% das fundações de apoio vinculadas às Ifes.
Quando pode ser feito	Até 12 de dezembro de 2018 – Apresentação da proposta; até março/2019 - Inclusão no Plano Operacional da CGU para o exercício de 2019; até março/2020 – Conclusão dos trabalhos.
Como vai ser mensurado o sucesso da intervenção	Verificação, ao final do prazo de conclusão, do percentual da meta que foi atingido.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 11 – Detalhamento da proposta de intervenção nº 5 – Disponibilizar o monitoramento das recomendações expedidas pela CGU na internet.

Qual o problema detectado	O acompanhamento das recomendações da CGU às Ifes, relativas aos trabalhos de auditoria sobre os projetos destas, em parceria com as fundações de apoio, não está acessível aos cidadãos.
O que vai ser feito	Disponibilizar para o cidadão o monitoramento das recomendações. Possibilitar que os cidadãos acessem, pela internet, o acompanhamento que é realizado pela CGU quanto ao atendimento de suas recomendações.
Por que vai ser feito	Garantir a transparência ativa que evidencie o resultado final das ações da CGU e sua capacidade de garantir, efetivamente, a <i>accountability</i> e o controle finalístico das parcerias entre as Ifes e as fundações de apoio.
Como pode ser feita	Sugere-se a formatação, dentro do sistema de monitoramento da CGU, conhecido como Monitor, de uma consulta que gere um Relatório Anual contendo o monitoramento realizado pela CGU para uma Unidade Gestora selecionada pelo usuário de uma lista das unidades que estão sendo monitoradas. O Relatório retornará as recomendações, o estágio atual de implementação e, para aquelas que não foram implementadas, a última justificativa dos gestores e a respectiva análise da CGU.
Por quem deve ser feito	Essa proposta de ajuste no sistema Monitor será encaminhada para inclusão no Plano Operacional de 2019 da Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), que avaliará a sua viabilidade de inclusão e execução.

Qual o resultado esperado	Maior transparência em relação aos resultados da atuação da CGU, bem como sobre o esforço de atendimento das recomendações pelas unidades gestoras.
Quando pode ser feito	Até 12 de dezembro de 2018, apresentação da proposta; até março/2019, inclusão no Plano Operacional 2019, caso a DTI considere viável. O prazo de execução será definido pela DTI.
Como vai ser mensurado o sucesso da intervenção	Consulta formatada no sistema Monitor e disponibilizada na internet. Após a disponibilização, será utilizado o número de acessos como indicador.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Adicionalmente, propõe-se a atualização do Decreto nº 7.423, de 31 de dezembro de 2010, de modo a harmonizá-lo com as alterações ocorridas, a partir de 2013, na Lei nº 8.958/1994, já que o artigo 12 desse Decreto passou a ter dispositivos conflitantes com os da referida Lei. A proposta de atualização seria encaminhada pelo Ministro de Estado da Transparência e Controladoria Geral da União à Casa Civil da Presidência da República, seguindo as disposições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998), e do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017 (BRASIL, 2017a).

Mediante a implementação dessas propostas, espera-se que haja um incremento na capacidade da CGU de promover a *accountability* e o controle finalístico não apenas das parcerias entre as Ifes e as fundações de apoio, mas também da gestão das Ifes como um todo, tendo em vista que a atualização da Coletânea de Entendimentos sobre a Gestão de Recursos das Instituições Federais de Ensino Superior e dos Institutos que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica resgata uma cartilha que traz orientações não apenas para a formalização, acompanhamento e análise da prestação de contas das parcerias entre as Ifes e as fundações de apoio, mas também para dúvidas que surgem em outras áreas da gestão, como compras, contratações e execução das despesas.

A avaliação dos portais de transparência das fundações de apoio e a disponibilização na internet, em formato de fácil acesso e compreensão pelo usuário, das informações relativas ao monitoramento da implementação das recomendações expedidas pela CGU aumenta a transparência e o controle social, reforçando a *accountability* sobre as Ifes.

A capacitação dos servidores da CGU para atuarem no controle finalístico dos projetos desenvolvidos pelas Ifes, em parceria com as fundações de apoio, seguida da realização de novo trabalho de auditoria, pelas unidades regionais da CGU, posteriormente consolidado pela SFC, tendo como foco os resultados das parcerias, ajudaria a reforçar, no âmbito da CGU, a cultura de acompanhamento e avaliação dos resultados, ou seja, o controle finalístico.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo, de natureza descritiva e abordagem quantitativa e qualitativa, procurou compreender como a atuação do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) possibilita a *accountability* e o controle finalístico sobre os projetos executados pelas fundações de apoio em parceria com as Ifes.

A pesquisa se baseou na análise documental dos relatórios de auditoria produzidos pela CGU e disponibilizados na internet entre janeiro de 2013 e fevereiro de 2018, nos quais havia menção às fundações de apoio e suas parcerias com as Ifes, sendo selecionados, posteriormente, apenas os relatórios específicos sobre as parcerias entre as fundações de apoio e as universidades federais.

Os dados da análise documental apontam para resultados semelhantes aos que Dalto, Nossa e Martinez (2014) tinham constatado ao analisar os acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU), ou seja, que os órgãos de controle promovem a *accountability* das parcerias entre as Ifes e as fundações de apoio, sob o mecanismo do controle administrativo e financeiro, segundo a classificação proposta por Abrucio e Loureiro (2004). Ressalta-se, porém, que a ênfase desse controle da CGU concentrou-se principalmente na transparência e no monitoramento dos projetos em parcerias, enquanto a atuação do TCU que foi estudada pelos autores citados tinha sido mais focada na formalização e prestação de contas dessas parcerias, e nos aspectos legais, especialmente relativos a licitações e utilização das fundações para executar atividades de competência exclusiva da Administração Pública. Também corroboram as afirmações de que os órgãos de controle não atuam no controle finalístico dos entes controlados, sejam eles da administração pública indireta (AZEVEDO, 1998), sejam entes de colaboração, do setor público não estatal, como as organizações sociais (MANICA; MENEGAT, 2016).

Como os documentos analisados possuem foco predominante na *accountability* dos projetos auditados pela CGU, com um viés na transparência e no controle de conformidade dessas parcerias com as normas, não foram detectadas informações que confirmassem a posição de Rocha (2012), Aguiar (2015) e Campos, Olher e Costa (2015), no sentido de que as fundações de apoio são entidades que promovem a desburocratização e a agilidade na execução dos projetos das Ifes, contribuindo para que estas atinjam sua missão. Pelo contrário, as constatações da CGU nos relatórios analisados apontam no sentido de que tais parcerias são pouco transparentes, não são devidamente monitoradas pelas universidades e apresentam falhas na prestação de contas, corroborando o entendimento de Sabia (2015) e

Ramos (2017).

Portanto, em síntese, constata-se que a CGU dispõe de mecanismos que promovem a *accountability* das parcerias entre as Ifes e as fundações de apoio, sendo o principal deles os relatórios de auditoria, produzidos por suas unidades regionais, sob a orientação e supervisão da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), uma das Secretarias que compõem a estrutura da CGU. Embora tais relatórios não sejam mecanismos completos de *accountability*, tendo em vista que lhe faltam o elemento de sanção, podem ser utilizados por outras instâncias, tanto internas, no caso, a Corregedoria Geral da União, quanto externas à estrutura da CGU, como o Tribunal de Contas da União e os Ministérios Públicos Federal e Estadual.

A análise dos relatórios revelou uma abordagem predominantemente voltada para a *accountability* sob o aspecto do controle administrativo financeiro, e incipiente no que diz respeito ao controle finalístico. Diante do exposto, pode-se afirmar que a CGU atua na promoção da *accountability*, mas ainda não atua no controle finalístico desses projetos.

A partir desse diagnóstico, foram propostas cinco medidas para o aperfeiçoamento da atuação da CGU quando da realização de trabalhos de auditoria sobre as relações entre as Ifes e as fundações de apoio: atualização da Coletânea de Entendimentos sobre a Gestão de Recursos das Instituições Federais de Ensino Superior e dos Institutos que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, ajustando as perguntas e respostas específicas sobre o relacionamento entre as Ifes e as fundações de apoio às mudanças na legislação ocorridas depois de maio de 2013, mês da última versão dessa Coletânea; capacitação dos servidores da CGU para atuarem no controle finalístico dos projetos desenvolvidos pelas Ifes, em parceria com as fundações de apoio; realização de novo trabalho de auditoria, pelas unidades regionais da CGU, posteriormente consolidado pela SFC, sobre o relacionamento entre as universidades e as fundações de apoio, com foco nos resultados das parcerias; avaliação dos portais de transparência das fundações de apoio; disponibilização, na internet, das principais informações sobre o monitoramento das recomendações expedidas pela CGU. Adicionalmente, foi sugerido o encaminhamento de proposta para atualização do Decreto nº 7.423/2010.

Este trabalho não apenas atualiza a análise da atuação dos órgãos de controle sobre as parcerias entre as Ifes e as fundações de apoio, pois aborda o que de fato foi alterado nos normativos, entre 2010 e 2016, como também muda o enfoque do controle externo (TCU) para o controle interno (CGU) da Administração Pública Federal, trazendo à discussão as críticas ao modelo de relacionamento entre as Ifes e as fundações de apoio sob a ótica do órgão responsável pelo controle interno do Poder Executivo Federal.

Uma das limitações desta pesquisa foi a ausência de dados públicos sobre o monitoramento das recomendações expedidas pela CGU em trabalhos que avaliaram as parcerias entre as Ifes e as fundações de apoio, o que nos impediu de analisar se as universidades efetivamente cumpriram o que foi recomendado e, em caso negativo, as providências adotadas pela CGU para efetivar a *accountability* dos projetos. Como este trabalho analisa os principais documentos produzidos sobre o relacionamento entre as Ifes e as fundações de apoio, por apenas um órgão de controle da administração pública, não é possível generalizar seus resultados, o que se torna outra limitação desta pesquisa.

Sugere-se uma revisão sistemática da literatura sobre o relacionamento entre diversos tipos de instituições públicas de ensino superior e de ciência e tecnologia, em todas as esferas da federação, e não apenas as universidades federais, e as fundações de apoio, bem como sobre a atuação de órgãos de controle, de outras esferas, além da federal, sobre esse relacionamento, com vistas a conhecer, de forma mais ampla, os estudos que foram ou estão sendo realizados sobre esta temática.

Também se sugere a realização de estudos que utilizem um recorte por Região ou Unidade da Federação, que permita mostrar e comparar os enfoques priorizados por cada unidade regional da CGU quando realiza trabalhos de auditoria sobre o relacionamento entre as universidades federais e as fundações de apoio. Outra opção de pesquisa seria quanto ao nível de transparência dos projetos desenvolvidos em parceria entre as Ifes e as fundações de apoio, abrangendo tanto a transparência ativa (disponibilização de informações nos portais eletrônicos de transparência), quanto a transparência passiva (resposta aos questionamentos dos cidadãos).

As fundações de apoio foram instituídas com objetivo de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino, extensão e de desenvolvimento institucional de interesse das instituições federais de ensino superior (Ifes). Desde sua criação, essas fundações e as diversas parcerias que celebram com as Ifes têm provocado a atuação dos órgãos de controle da administração pública federal, inicialmente para delimitar sua atuação, ante a ausência de um marco legal e, posteriormente, para garantir o cumprimento da Lei nº 8.958/1994, que passou a disciplinar tais parcerias, da Lei de Licitações e de normas relativas a convênios e outros acordos. Essa atuação constatou diversas irregularidades e propôs ajustes, com vistas a garantir a *accountability* dessas parcerias. Contudo, também desencadeou uma reação que contribuiu para uma expressiva mudança na legislação, culminando com uma profunda alteração na Lei nº 8.958, inclusive no que toca à atuação dos órgãos de controle, que passou a se concentrar

no controle finalístico das fundações de apoio, quando estas executam projetos em parceria com as Ifes.

Procurando compreender como a atuação do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU), possibilita a *accountability* e o controle finalístico sobre esses projetos, este trabalho também evidenciou a carência de novos estudos sobre o relacionamento entre as Ifes e as fundações de apoio, já contemplando as mudanças ocorridas na legislação desde a promulgação da Lei nº 12.863/2013. Além disso, também não foram encontrados estudos sobre a atuação de outros órgãos de controle, incluindo o Tribunal de Contas da União, sobre esse relacionamento após 2013, havendo, portanto, espaço para novas investigações.

Referências

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: BIDERMAN, C. (Org); ARVATE, P. (Org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 75-102.

AGUIAR, L. R. D. **Relações da tríplice hélice nas fundações de apoio brasileiras: uma avaliação da dinâmica de captação de recursos para projetos de inovação**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2015. Disponível em <https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/20024/1/LeonardoRuanDantasDeAguiar_DISSERT.pdf>. Acesso em 1 jun. 2017.

AKPANUKO, E. E.; ASOGWA, I. E. Accountability: a synthesis. **International Journal of Finance and Accounting**, 2013, 2(3): 164-173. Disponível em <<http://article.sapub.org/10.5923.j.ijfa.20130203.04.html>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

AKUTSU, L. Eficiência Pública. **Revista do TCU**. Brasília, n. 139. p. 12-15, mai./ago. 2017.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. 17. ed. São Paulo: Método, 2009.

ALMEIDA, T. A. F. de. Fundações de apoio das instituições federais de ensino superior: construção da legislação e reação do Tribunal de Contas da União. **Boletim de Direito Administrativo**. São Paulo: NDJ, out. 2012, p. 1160 a 1173.

AUGUSTINHO, S. M.; OLIVEIRA, A. G. de; ANDRUSKI, G. I. *Disclosure e accountability* nas demonstrações contábeis públicas como instrumentos de controle social. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**. Brasília, vol. 9, n. 2, p. 182-199, abr./jun. 2015.

AZEVEDO, E, de A. Agências reguladoras. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 213, p. 141-148, jul/set. 1998.

AZEVEDO, N. K.; ENSSLIN, S. R.; REINA, D. R. M. Controle interno e as fundações de apoio à pesquisa universitária: uma análise do funcionamento do controle interno nas fundações da Universidade Federal de Santa Catarina no ano de 2010. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 29, n. 3, p. 34-45, jan. 2011.

BARBOSA, M. A. C. **A Influência das políticas públicas e políticas organizacionais para formação de competências gerenciais no papel de professor-gestor no ensino superior: um estudo em uma IES federal**. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2015.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BLIACHERIENE, A. C.; LUCENA, E. V de; BRAGA, M. V. de A.; OLIVEIRA JR., T. M. de. Descentralização do Fundeb e federalismo da política educacional: uma análise à luz do conceito de *accountability*. **Jornal de Políticas Educacionais**. Curitiba, v.10, n.20, p. 33-48, jul/dez. 2016.

BOVENS, M. Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism. **West European Politics**, 33:5, 946-967, 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/01402382.2010.486119>. Acesso em: 7 fev. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 7 jul. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 fev. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc85.htm>. Acesso em 7 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.205, de 14 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 set. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5205.htm> Acesso em: 7 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.563, de 11 de outubro de 2005. Regulamenta a Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 out. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5563.htm> Acesso em 7 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.423, de 31 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, e revoga o Decreto nº 5.205, de 14 de setembro de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 2010. Edição Extra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7423.htm>. Acesso em 7 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 8.240, de 21 de maio de 2014. Regulamenta os convênios e os critérios de habilitação de empresas referidos no art. 1º-B da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 mai. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8240.htm>. Acesso em: 7 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 8.241, de 21 de maio de 2014. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, para dispor sobre a aquisição de bens e a contratação de obras e serviços pelas fundações de apoio. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 mai. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8241.htm>. Acesso em: 7 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU, remaneja cargos em

comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 nov. 2016. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8910.htm>. Acesso em 31 jan. 2018.

BRASIL, Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 nov. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm> Acesso em 30 out. 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm>. Acesso em 31 out. 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018. Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, o art. 24, § 3º, e o art. 32, § 7º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o art. 1º da Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, e o art. 2º, caput, inciso I, alínea "g", da Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e altera o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, para estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 fev. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9283.htm>. Acesso em 31 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 dez. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8958.htm>. Acesso em 31 maio. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.863, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 mai. 2003. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2003/lei-10683-28-maio-2003-496772-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 02 fev. 2018.

BRASIL. Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm>. Acesso em 7 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica; altera leis e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22

nov. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11196.htm> Acesso em 7 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 dez. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm>. Acesso em 7 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Edição Extra. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12527-18-novembro-2011-611802-norma-pl.html>>. Acesso em 2 fev. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.863, de 24 de setembro de 2013. Altera a Lei no 12.772, de 28 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; altera as Leis nos 11.526, de 4 de outubro de 2007, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, 11.892, de 29 de dezembro de 2008, 12.513, de 26 de outubro de 2011, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 91, de 28 de agosto de 1935, e 12.101, de 27 de novembro de 2009; revoga dispositivo da Lei no 12.550, de 15 de dezembro de 2011; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 set. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12863.htm>. Acesso em 7 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei no 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei no 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei no 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei no 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei no 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional no 85, de 26 de fevereiro de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jan. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13243.htm>. Acesso em 7 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera a Lei no 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória no 768, de 2 de fevereiro de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 nov. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13502.htm>. Acesso em 7 jul. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 fev. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp95.htm>. Acesso em 30 out. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2000/leicomplementar-101-4-maio-2000-351480-norma-pl.html>>. Acesso em 2 fev. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 mai. 2009. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2009/leicomplementar-131-27-maio-2009-588491-norma-pl.html>>. Acesso em 2 fev. 2018.

BRASIL. Plano Plurianual 2016-2019. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual>> Acesso em 24 set. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei (Poder Executivo) nº 4.460, de 1994. Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e as fundações de apoio e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3595FAFE4007EE6142D0068D79C4755A.node2?codteor=1136376&filename=A vulso+-PL+4460/1994> Acesso em: 31 maio. 2017.

CAMPOS, A. M. *Accountability*: Quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 24(2):30-50, fev/abr. 1990.

CAMPOS, L. F. F.; OLHER, B. S.; COSTA, I. S. A atuação das fundações de apoio às instituições federais de ensino superior: O estudo de caso da Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão Deputado Último de Carvalho, MG – Brasil. **Holos**, ano 31, v. 6 (2015), p. 222-235.

CASTRO, R. P.A. **Sistema de Controle Interno – Uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CENEVIVA, R. *Accountability*: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2006, p. 1-17.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

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). **Revista Universo Contábil**. Blumenau: FURB, v. 10, n. 2, p. 06-23, abr./jun. 2014.

DANTAS, L. R.; QUEIROZ, J. V. **As relações de tríplice hélice nas fundações de apoio das universidades**. 1. ed. – Porto Alegre: Revolução e-Book, 2016.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ENCONTRO ANUAL DO CONSELHO NACIONAL DAS FUNDAÇÕES DE APOIO ÀS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA (CONFIES), 35. 2017. Maceió. **Programação do Evento**. Maceió: Fundepes, 2017. Disponível em: <<http://www.fundepes.br/index.php/acesse-aqui-a-programacao-completa-do-35o-confies/>>. Acesso em 30 out. 2017

FAZZIO, A. Uma breve análise do financiamento da pesquisa no Brasil. **PesquisABC**, São Paulo, n. 19, abr. 2017. Disponível em: <<http://propes.ufabc.edu.br/component/k2/item/268-pesquisabc-19-edicao>>. Acesso em: 4 jun. 2018.

FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L. Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública. **Revista de Contabilidade e Controladoria**, Curitiba, v. 6, n.1, p. 73-88, jan./abr. 2014.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FONTANELLA, B. J. B.; RICAS, J.; TURATO, E. R. Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 24(1):17-27, jan, 2008.

FUNDAÇÃO UNIVERSITÁRIA DE DESENVOLVIMENTO, DE EXTENSÃO E PESQUISA (Fundepes). **Quem Somos**. Disponível em: <<http://www.fundepes.br/index.php/quem-somos/>>. Acesso em 1 mar. 2017.

GIAMBIAGI, F. ALÉM, M. C. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 4. ed. atualizada. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2011.

GIBBS, G. R. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

HAIR JR, J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

INOCÊNCIO, R. Z. **Accountability dos projetos das Ifes executados em parceria com fundações de apoio: adequações dos normativos a partir de manifestações dos atores executores**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sistema nacional de índices de preços ao consumidor. Séries históricas. **Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)**. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultseriesHist.shtm>. Acesso em: 14 jul. 2017.

KOELLER, P.; VIOTTI, R. B.; RAUEN, A. Dispendios do governo federal em C&T e P&D: esforços e perspectivas recentes. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, n 48, dez.2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/20170110_radar_48.pdf> em Acesso em 4jun.2018.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. D. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MÂNICA, F. B.; MENEGAT, F. A natureza jurídica do contrato de gestão com as Organizações Sociais e suas repercussões no sistema de controle pelos Tribunais de Contas. **Revista de Contratos Públicos – RCP**, Belo Horizonte, ano 3, n. 3, mar/ago. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=97107>>. Acesso em: 2 out. 2018.

MEIRELLES, Hely L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES (MCTIC). **Indicadores nacionais de ciência, tecnologia e inovação inovação**. Publicação atualizada até 17 out. 2018. Brasília: MCTIC 2018. Disponível em <http://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/indicadores/arquivos/Indicadores_CTI_2018.pdf> Acesso em: 30 out. 2018.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Fundações de apoio – Apresentação**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/fundacoes-de-apoio/apresentacao>>. Acesso em: 1 junho. 2017.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). Secretaria Federal de Controle Interno (SFC). Instrução Normativa nº 1, de 6 de abril de 2001. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-01-06042001.pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2018.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). Secretaria Federal de Controle Interno (SFC). Instrução Normativa nº 3, de 9 de junho de 2017. Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_03_2017.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2018.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Institucional**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>>. Acesso em: 9 mar. 2018.

MOTTA, P. R. O controle de empresas estatais no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 14(2):69-82, abr/jun. 1980.

MOTTA, E. F. R. O. **A contribuição de laboratórios universitários no enfrentamento de barreiras técnicas pelas micro e pequenas empresas fluminenses**: Desafios e perspectivas a partir de um estudo de caso do setor de alimentos. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Gestão) – Programa de Pós-graduação em Sistemas de Gestão da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2009.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e as novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44. p. 27–54, 1998.

OLIVEIRA, M. S.; COSTA, A. J. S. da; MALAFAIA, D. B. O papel das fundações de apoio no processo de privatização da universidade pública. **Universidade e Sociedade**. Brasília: ano XIV, n. 33, junho 2004, p. 53-63.

PASCOAL, V. F. **Direito Financeiro e Controle Externo: Teoria, Jurisprudência e 370 questões**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PEREIRA, J. M. Controle de contas e transformação da administração pública. **Curso Controle Cidadão**. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Fundação Demócrito Rocha. Universidade Aberta do Nordeste. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/downloads/Controle_Cidadao/f10_-_controle_cidadao.pdf> Acesso em 14 mai. 2018.

PEREIRA, J. M.; KRUGLIANSKAS, I. Gestão de inovação: a lei de inovação tecnológica como ferramenta de apoio às políticas industrial e tecnológica do Brasil. *RAE-eletrônica*, v. 4, n. 2 (jul. - dez.) 2005. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=205114650003>> ISSN 1676-5648. Acesso em 14 mai. 2018.

PEREIRA, L. C. B. Da administração públicaburocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1) jan./abr. 1996.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 43(6):1343-1368, nov/dez. 2009.

PLONSKI, G. A. Fundações de apoio e financiamento público na USP. **Revista Adusp**. São Paulo, p. 15-19, dez. 2000.

PROFIAP - Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional. **Roteiro para uso do modelo do Trabalho de Conclusão Final – TCF**. Disponível em <http://www.profiap.ufv.br/?page_id=1183> Acesso em 12 jul. 2017.

QUINTANA, C. G.; GANZER, P. P.; SEVERO, E. A.; OLEA, P. M.; DORION, E. H. Implantação do processo de gestão: estudo de caso em uma fundação de apoio à universidade pública. **Revista Gestão Universitária na América Latina**. Florianópolis, v. 5, n. 3, p. 46-66, dez. 2012.

RAMOS, G. S., Fundação privada dita “de apoio”, inovação e a refuncionalização da universidade. **Revista Universidade e Sociedade**. ANDES-SN, jan. 2017, p. 142 a 155. Disponível em <<http://www.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-1549673316.pdf>> Acesso em 12 jun. 2017.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. de. Construindo a *accountability* em portais eletrônicos de câmaras municipais: Um estudo de caso em Santa Catarina. **Cadernos EBAPE. BR**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 116-138, mar. 2011.

. Prestação de contas nos portais eletrônicos de Assembleias Legislativas: Um estudo após a Lei de Acesso à informação. **Gestão & Planejamento-G&P**. Salvador, v. 15, n. 1, p. 144-161, jan/abr. 2014.

REZENDE, F. A. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIBEIRO, M. B. Desempenho e eficiência do gasto público: uma análise comparativa entre o Brasil e um conjunto de países da América Latina. Texto para discussão nº 1368. Rio de Janeiro: Ipea, dez. 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4920>. Acesso em 20 nov. 2017.

ROCHA, A. C. *Accountability* na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**. Brasília, v. 14, n. 2, p. 82-97, mai/ago. 2011.

ROCHA, J. C. O papel das fundações de apoio no contexto das universidades públicas no Brasil. **Revista Âmbito Jurídico**. Rio Grande, XV, n. 100, maio 2012.

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. Set. 2014.

SABIA, C. P. P. A privatização indireta da universidade pelos projetos de cooperação. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 14, n. 164, p. 115-124, jan. 2015.

SILVA, A. H.; FOSSÁ, M. I. T. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualit@s Revista Eletrônica**, v. 17, n. 1, p. 1-14, 2015. Disponível em: <<http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/2113/1403>>. Acesso em 14 mar. 2018.

SILVA, C. H. R. T. Ciência, Tecnologia e Inovação. **Boletim do Legislativo**. n. 10. 2012. Senado Federal (Brasil). Consultoria Legislativa. Núcleo de Estudos e Pesquisas. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/temas-e-agendas-para-o-desenvolvimento-sustentavel/ciencia-tecnologia-e-inovacao>> Acesso em 5 dez. 2012.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. 1999. In: PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 43(6):1343-1368, nov/dez. 2009.

SCHWARTZMAN, S. A Pesquisa Científica no Brasil: Matrizes Culturais e Institucionais. **Pesquisa Médica**, vol. 1. São Paulo, Editora Pedagógica Universitária; Brasília, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1982, p. 137-160.

SENADO FEDERAL (Brasil). Portal Siga Brasil. Painel Especialista. **Evolução Anual da Despesa em Real**. Disponível em: <<http://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opedoc.htm?document=Senado%2FSigaBrasilPainelEspecialista.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true>>. Acesso em: 14 jul. 2018.

SPECK, B. W. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo brasileiro**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2000.

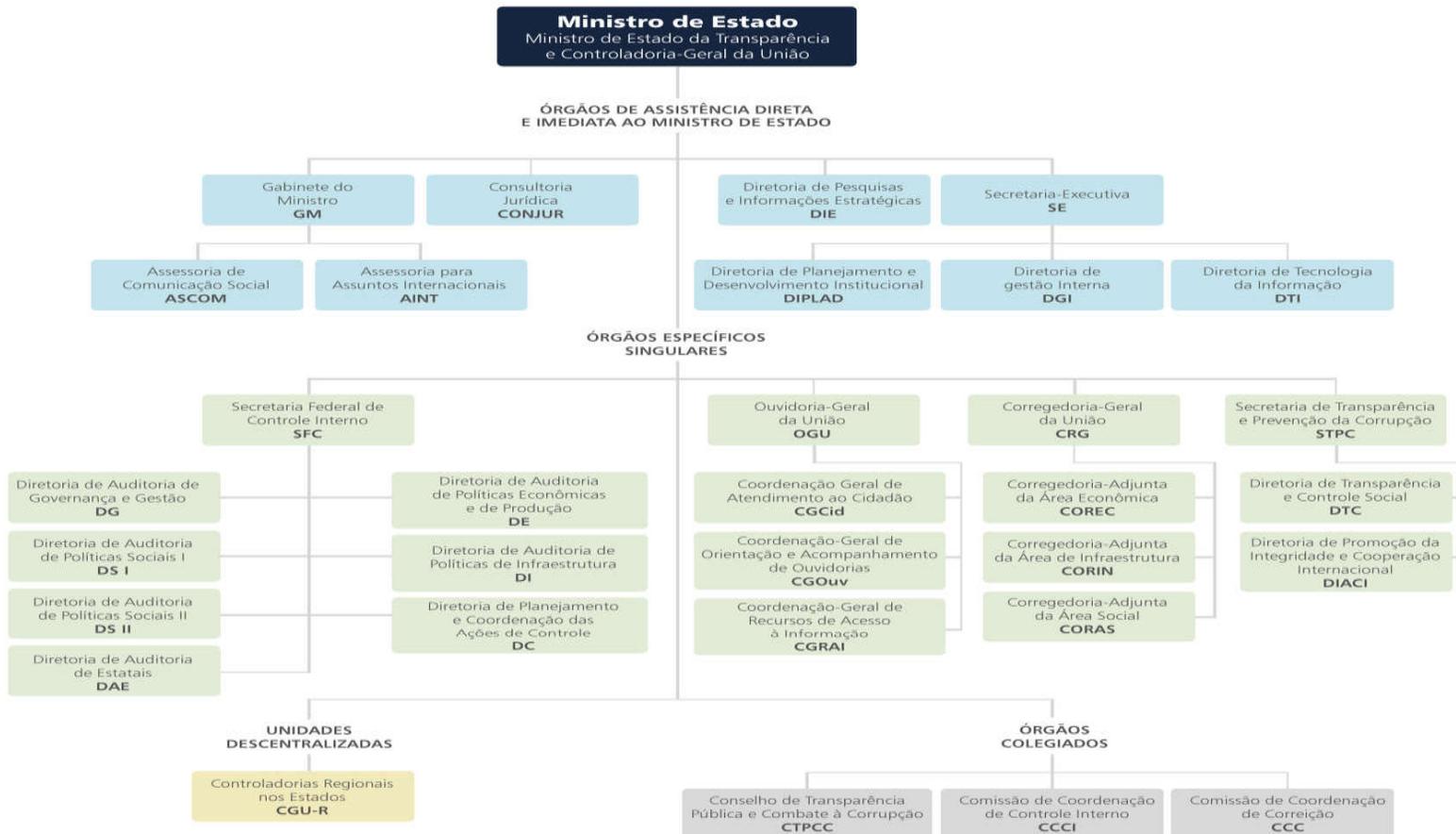
SPINELLI, M. V. C. Brasil e Estados Unidos: o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal em perspectiva comparada. **Revista da CGU**. Brasília, ano IV, nº 6: 32-40, set. 2009.

. O Papel das Controladorias Governamentais: do combate à corrupção à contribuição para a eficiência da gestão pública. In: MENICUCCI, T. (Org); GONTIJO, J. G. L. (Org.). **Gestão de Políticas Públicas no Cenário Contemporâneo: tendências nacionais e internacionais**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2016, p. 399-412.

STEETS, J. **Accountability in public policy partnerships**. Londres: Palgrave Macmillan, 2010. Arquivo Kindle.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

VIEIRA, L. M. Controle estatal dos gastos públicos no Brasil: Painel histórico e aspectos relevantes das instituições de controle. In: BUGARIN, M. S. (Org.); GARCIA, L. M. (Org.); VIEIRA, L. M. (Org.). **Controle dos Gastos Públicos no Brasil: Instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 8.958, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1994.

[Regulamento](#)

[Regulamento](#)

[Texto compilado](#)

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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º As instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica poderão contratar, nos termos do [inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), e por prazo determinado, instituições criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições federais contratantes.

Art. 4º As Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, bem como as Instituições Científicas e Tecnológicas – ICTs, sobre as quais dispõe a [Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004](#), poderão realizar convênios e contratos, nos termos do [inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), por prazo determinado, com fundações instituídas com a finalidade de dar apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, inclusive na gestão administrativa e financeira estritamente necessária à execução desses projetos. — [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 495, de 2010\)](#)

§ 1º Para os fins do que dispõe esta Lei, entende-se por desenvolvimento institucional os programas, projetos, atividades e operações especiais, inclusive de natureza infraestrutural, material e laboratorial, que levem à melhoria mensurável das condições das IFES e das ICTs, para cumprimento eficiente e eficaz de sua missão, conforme descrita no plano de desenvolvimento institucional, vedada, em qualquer caso, a contratação de objetos genéricos, desvinculados de projetos específicos. — [\(Incluído pela Medida Provisória nº 495, de 2010\)](#)

§ 2º A atuação da fundação de apoio em projetos de desenvolvimento institucional para melhoria de infraestrutura limitar-se-á às obras laboratoriais, aquisição de materiais e equipamentos e outros insumos especificamente relacionados às atividades de inovação e pesquisa científica e tecnológica. — [\(Incluído pela Medida Provisória nº 495, de 2010\)](#)

§ 3º É vedado o enquadramento, no conceito de desenvolvimento institucional, de: — [\(Incluído pela Medida Provisória nº 495, de 2010\)](#)

I – atividades como manutenção predial ou infraestrutural, conservação, limpeza, vigilância, reparos, copeiragem, recepção, secretariado, serviços administrativos na área de informática, gráficos, reprográficos e de telefonia e demais atividades administrativas de rotina, bem como suas respectivas expansões vegetativas, inclusive por meio do aumento no número total de pessoal; e — [\(Incluído pela Medida Provisória nº 495, de 2010\)](#)

II – realização de outras tarefas que não estejam objetivamente definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional da instituição apoiada. — [\(Incluído pela Medida Provisória nº 495, de 2010\)](#)

§ 4º É vedada a subcontratação total do objeto dos ajustes realizados pelas IFES e ICTs com as fundações de apoio, com base no disposto nesta Lei, bem como a subcontratação parcial que delegue a terceiros a execução do núcleo do objeto contratado. — [\(Incluído pela Medida Provisória nº 495, de 2010\)](#)

§ 5º Os materiais e equipamentos adquiridos com recursos transferidos com fundamento no § 2º integrarão o patrimônio da IFES ou ICT contratante. — [\(Incluído pela Medida Provisória nº 495, de 2010\)](#)

Art. 1º As Instituições Federais de Ensino Superior – IFES e as demais Instituições Científicas e Tecnológicas – ICTs, sobre as quais dispõe a [Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004](#), poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do [inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), por prazo determinado, com fundações instituídas com a finalidade de dar apoio a projetos de

~~ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, inclusive na gestão administrativa e financeira estritamente necessária à execução desses projetos. — (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)~~

Art. 1º As Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e as demais Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs, de que trata a [Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004](#), poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do [inciso XIII do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), por prazo determinado, com fundações instituídas com a finalidade 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. [\(Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

§ 1º Para os fins do que dispõe esta Lei, entendem-se por desenvolvimento institucional os programas, projetos, atividades e operações especiais, inclusive de natureza infraestrutural, material e laboratorial, que levem à melhoria mensurável das condições das IFES e demais ICTs, para cumprimento eficiente e eficaz de sua missão, conforme descrita no plano de desenvolvimento institucional, vedada, em qualquer caso, a contratação de objetos genéricos, desvinculados de projetos específicos. [\(Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

§ 2º A atuação da fundação de apoio em projetos de desenvolvimento institucional para melhoria de infraestrutura limitar-se-á às obras laboratoriais e à aquisição de materiais, equipamentos e outros insumos diretamente relacionados às atividades de inovação e pesquisa científica e tecnológica. [\(Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

§ 3º É vedado o enquadramento no conceito de desenvolvimento institucional, quando financiadas com recursos repassados pelas IFES e demais ICTs às fundações de apoio, de: [\(Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

I - atividades como manutenção predial ou infraestrutural, conservação, limpeza, vigilância, reparos, copeiragem, recepção, secretariado, serviços administrativos na área de informática, gráficos, reprográficos e de telefonia e demais atividades administrativas de rotina, bem como as respectivas expansões vegetativas, inclusive por meio do aumento no número total de pessoal; e [\(Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

II - outras tarefas que não estejam objetivamente definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional da instituição apoiada. [\(Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

§ 4º É vedada a subcontratação total do objeto dos ajustes realizados pelas IFES e demais ICTs com as fundações de apoio, com base no disposto nesta Lei, bem como a subcontratação parcial que delegue a terceiros a execução do núcleo do objeto contratado. [\(Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

§ 5º Os materiais e equipamentos adquiridos com recursos transferidos com fundamento no § 2º integrarão o patrimônio da contratante. [\(Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

§ 6º Os parques e polos tecnológicos, as incubadoras de empresas, as associações e as empresas criados com a participação de ICT pública poderão utilizar fundação de apoio a ela vinculada ou com a qual tenham acordo. [\(Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016\)](#)

§ 7º Os recursos e direitos provenientes dos projetos de que trata o **caput** e das atividades e dos projetos de que tratam os [arts. 3º a 9º, 11 e 13 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004](#), poderão ser repassados pelos contratantes diretamente para as fundações de apoio. [\(Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016\)](#)

§ 8º O Núcleo de Inovação Tecnológica constituído no âmbito de ICT poderá assumir a forma de fundação de apoio de que trata esta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016\)](#)

~~Art. 1º-A. A Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, como secretaria executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e as Agências Financeiras Oficiais de Fomento poderão realizar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, por prazo determinado, com as fundações de apoio, com finalidade de dar apoio às IFES e às ICTs, inclusive na gestão administrativa e financeira dos projetos mencionados no caput do art. 1º, com a anuência expressa das instituições apoiadas. — (Incluído pela Medida Provisória nº 495, de 2010)~~

~~Art. 1º-A. A Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, como secretaria executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e as Agências Financeiras Oficiais de Fomento poderão realizar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com as fundações de apoio, com finalidade de dar apoio às IFES e às ICTs, inclusive na gestão administrativa e financeira dos projetos mencionados no caput do art. 1º, com a anuência expressa das instituições apoiadas. — (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)~~

Art. 1º-A. A Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, como secretaria executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, as agências financeiras oficiais de fomento e empresas públicas ou sociedades de economia mista, suas subsidiárias ou controladas, poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com as fundações de apoio, com 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. [\(Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

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. [\(Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#) [\(Regulamento\)](#)

Parágrafo único. A celebração de convênios entre a IFES ou demais ICTs apoiadas, fundação de apoio, entidades privadas, empresas públicas ou sociedades de economia mista, suas subsidiárias ou controladas, e organizações sociais, para finalidades de pesquisa, desenvolvimento, estímulo e fomento à inovação, será realizada mediante critérios de habilitação das empresas, regulamentados em ato do Poder Executivo federal, não se aplicando nesses casos a legislação federal que institui normas para licitações e contratos da administração pública para a identificação e escolha das empresas convenientes. [\(Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

Art. 1º-C. Os convênios de que trata esta Lei serão regulamentados por ato do Poder Executivo federal. [\(Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

~~Art. 2º As instituições a que se refere o art. 1º deverão estar constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pelo Código Civil Brasileiro, e sujeitas, em especial:~~

~~Art. 2º As fundações a que se refere o art. 1º deverão estar 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, e sujeitas, em especial: — (Redação dada pela Medida Provisória nº 495, de 2010)~~

Art. 2º As fundações a que se refere o art. 1º deverão estar constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pela [Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil](#), e por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, e sujeitas, em especial: [\(Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

I - a fiscalização pelo Ministério Público, nos termos do [Código Civil](#) e do [Código de Processo Civil](#);

~~II – à legislação trabalhista;~~
~~II – à legislação trabalhista; e – [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 785, de 2017\)](#)~~

II - à legislação trabalhista; [\(Redação dada pela Lei nº 13.530, de 2017\)](#)

~~III – ao prévio registro e credenciamento no Ministério da Educação e do Desporto e no Ministério da Ciência e Tecnologia, renovável bianualmente.~~

~~III – ao prévio credenciamento junto ao Ministério da Educação e ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, renovável a cada cinco anos. – [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 785, de 2017\)](#)~~

III - ao prévio credenciamento no Ministério da Educação e no Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, renovável a cada 5 (cinco) anos. [\(Redação dada pela Lei nº 13.530, de 2017\)](#)

Parágrafo único. Em caso de renovação do credenciamento, prevista no inciso III do caput, o Conselho Superior ou o órgão competente da instituição federal a ser apoiada deverá se manifestar quanto ao cumprimento pela fundação de apoio das disposições contidas no art. 4º-A. [\(Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

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

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

~~II – prestar contas dos recursos aplicados aos órgãos públicos financiadores;~~

~~III – submeter-se ao controle finalístico e de gestão pelo órgão máximo da Instituição Federal de Ensino ou similar da entidade contratante;~~

~~IV – submeter-se à fiscalização da execução dos contratos de que trata esta lei pelo Tribunal de Contas da União e pelo órgão de controle interno competente.~~

~~Art. 3º Na execução de convênios, contratos, acordos e demais ajustes abrangidos por esta Lei, inclusive daqueles que envolvam recursos provenientes do poder público, as fundações de apoio adotarão regulamento específico de aquisições e contratações de obras e serviços, a ser editado por meio de ato do Poder Executivo federal. – [\(Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#) – [\(Regulamento\)](#) – [\(Vigência\)](#)~~

Art. 3º Na execução de convênios, contratos, acordos e demais ajustes abrangidos por esta Lei que envolvam recursos provenientes do poder público, as fundações de apoio adotarão regulamento específico de aquisições e contratações de obras e serviços, a ser editado por meio de ato do Poder Executivo de cada nível de governo. [\(Redação dada pela Lei nº 13.243, de 2016\)](#)

I - (revogado); [\(Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

II - (revogado); [\(Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

III - (revogado); [\(Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

IV - (revogado). [\(Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

§ 1º As fundações de apoio, com a anuência expressa das instituições apoiadas, poderão captar e receber diretamente os recursos financeiros necessários à formação e à execução dos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, sem ingresso na Conta Única do Tesouro Nacional. [\(Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

§ 2º As fundações de apoio não poderão: [\(Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

I - contratar cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau, de: [\(Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

a) servidor das IFES e demais ICTs que atue na direção das respectivas fundações;
e [\(Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

b) ocupantes de cargos de direção superior das IFES e demais ICTs por elas apoiadas; [\(Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

II - contratar, sem licitação, pessoa jurídica que tenha como proprietário, sócio ou cotista: [\(Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

a) seu dirigente; [\(Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

b) servidor das IFES e demais ICTs; e [\(Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

c) cônjuge, companheiro ou parente em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau de seu dirigente ou de servidor das IFES e demais ICTs por elas apoiadas; e [\(Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

III - utilizar recursos em finalidade diversa da prevista nos projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e de estímulo à inovação. [\(Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

§ 3º Aplicam-se às contratações que não envolvam a aplicação de recursos públicos as regras instituídas pela instância superior da fundação de apoio, disponíveis em seu sítio eletrônico, respeitados os princípios mencionados no art. 2º desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016\)](#)

Art. 3º-A. Na execução de convênios, contratos, acordos e demais ajustes na forma desta Lei, as fundações de apoio deverão: [\(Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

I - prestar contas dos recursos aplicados aos entes financiadores; [\(Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

II - submeter-se ao controle de gestão pelo órgão máximo da Instituição Federal de Ensino ou similar da entidade contratante; e [\(Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

III - submeter-se ao controle finalístico pelo órgão de controle governamental competente. [\(Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

~~Art. 4º As instituições federais contratantes poderão autorizar, de acordo com as normas aprovadas pelo órgão de direção superior competente, a participação de seus servidores nas atividades realizadas pelas fundações referidas no art. 1º desta lei, sem prejuízo de suas atribuições funcionais.~~

~~Art. 4º As IFES e ICTs contratantes poderão autorizar, de acordo com as normas aprovadas pelo órgão de direção superior competente e limites e condições previstos em regulamento, a participação de seus servidores nas atividades realizadas pelas fundações referidas no art. 1º desta Lei, sem prejuízo de suas atribuições funcionais. — [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 495, de 2010\)](#)~~

Art. 4º As IFES e demais ICTs contratantes poderão autorizar, de acordo com as normas aprovadas pelo órgão de direção superior competente e limites e condições previstos em regulamento, a participação de seus servidores nas atividades realizadas pelas fundações referidas no art. 1º desta Lei, sem prejuízo de suas atribuições funcionais. [\(Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

~~§ 1º A participação de servidores das instituições federais contratantes nas atividades previstas no art. 1º desta lei, autorizada nos termos deste artigo, não cria vínculo empregatício de qualquer natureza, podendo as fundações contratadas, para sua execução, concederem bolsas de ensino, de pesquisa e de extensão.~~

~~§ 1º A participação de servidores das IFES e ICTs contratantes nas atividades previstas no art. 1º desta Lei, autorizada nos termos deste artigo, não cria vínculo empregatício de qualquer natureza, podendo as fundações contratadas, para sua execução, concederem bolsas de ensino, de pesquisa e de extensão, de acordo com os parâmetros a serem fixados em regulamento. (Redação dada pela Medida Provisória nº 495, de 2010)~~

§ 1º A participação de servidores das IFES e demais ICTs contratantes nas atividades previstas no art. 1º desta Lei, autorizada nos termos deste artigo, não cria vínculo empregatício de qualquer natureza, podendo as fundações contratadas, para sua execução, conceder bolsas de ensino, de pesquisa e de extensão, de acordo com os parâmetros a serem fixados em regulamento. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 2º É vedada aos servidores públicos federais a participação nas atividades referidas no caput durante a jornada de trabalho a que estão sujeitos, excetuada a colaboração esporádica, remunerada ou não, em assuntos de sua especialidade, de acordo com as normas referidas no caput.

~~§ 3º É vedada a utilização dos contratados referidos no caput para a contratação de pessoal administrativo, de manutenção, docentes ou pesquisadores para prestarem serviços ou atender necessidades de caráter permanente das instituições federais contratantes.~~

§ 3º É vedada a utilização dos contratados referidos no caput para contratação de pessoal administrativo, de manutenção, docentes ou pesquisadores para prestarem serviços ou atender a necessidades de caráter permanente das IFES e ICTs contratantes. (Redação dada pela Medida Provisória nº 495, de 2010)

§ 3º É vedada a utilização dos contratados referidos no caput para contratação de pessoal administrativo, de manutenção, docentes ou pesquisadores para prestar serviços ou atender a necessidades de caráter permanente das contratantes. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 4º Os servidores ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança nas IFES e demais ICTs poderão desenvolver atividades de ensino, pesquisa e extensão no âmbito dos projetos apoiados pelas fundações de apoio com recebimento de bolsas. (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)

§ 5º É permitida a participação não remunerada de servidores das IFES e demais ICTs nos órgãos de direção de Fundações de Apoio, não lhes sendo aplicável o disposto no inciso X do caput do art. 117 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)

§ 6º Não se aplica o disposto no § 5º aos servidores das IFES e demais ICTs investidos em cargo em comissão ou função de confiança. (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)

§ 7º Os servidores das IFES e demais ICTs somente poderão participar de atividades nas fundações de apoio quando não houver prejuízo ao cumprimento de sua jornada de trabalho na entidade de origem, ressalvada a hipótese de cessão especial prevista no inciso II do § 4º do art. 20 da Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012. (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)

§ 8º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

~~Art. 4º-A. Serão divulgados, na íntegra, em sítio mantido pela fundação de apoio na rede mundial de computadores internet: (Incluído pela Medida Provisória nº 495, de 2010)~~

~~I – os instrumentos contratuais de que trata esta Lei, firmados e mantidos pela fundação de apoio com as IFES, ICTs, FINEP, CNPq e Agências Financeiras Oficiais de Fomento; (Incluído pela Medida Provisória nº 495, de 2010)~~

~~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; e (Incluído pela Medida Provisória nº 495, de 2010)~~

~~III – a relação dos pagamentos efetuados a servidores ou agentes públicos de qualquer natureza em decorrência dos contratos de que trata o inciso I. — (Incluído pela Medida Provisória nº 495, de 2010)~~

Art. 4º-A. Serão divulgados, na íntegra, em sítio mantido pela fundação de apoio na rede mundial de computadores - internet: [\(Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

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; [\(Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

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; [\(Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

III - a relação dos pagamentos efetuados a servidores ou agentes públicos de qualquer natureza em decorrência dos contratos de que trata o inciso I; [\(Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

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 [\(Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

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. [\(Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

~~Art. 4º-B. As fundações de apoio poderão conceder bolsas de ensino, pesquisa e extensão e de estímulo à inovação aos alunos de graduação e pós-graduação vinculadas a projetos institucionais das IFES e ICTs apoiadas, na forma da regulamentação específica, observados os princípios referidos no art. 2º. — (Incluído pela Medida Provisória nº 495, de 2010)~~

~~Art. 4º-B. As fundações de apoio poderão conceder bolsas de ensino, pesquisa e extensão e de estímulo à inovação aos alunos de graduação e pós-graduação vinculadas a projetos institucionais das IFES e demais ICTs apoiadas, na forma da regulamentação específica, observados os princípios referidos no art. 2º. — (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)~~

Art. 4º-B. As fundações de apoio poderão conceder bolsas de ensino, pesquisa e extensão e de estímulo à inovação aos estudantes de cursos técnicos, de graduação e pós-graduação e aos servidores vinculados a projetos institucionais, inclusive em rede, das IFES e demais ICTs apoiadas, na forma da regulamentação específica, observados os princípios referidos no art. 2º. [\(Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

~~Art. 4º-C. É assegurado o acesso dos órgãos e das entidades públicas concedentes ou contratantes e do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal aos processos, aos documentos e às informações referentes aos recursos públicos recebidos pelas fundações de apoio enquadradas na situação prevista no art. 1º desta Lei, bem como aos locais de execução do objeto de contrato ou convênio. — (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)~~

Art. 4º-C. É assegurado o acesso dos órgãos e das entidades públicas concedentes ou contratantes e do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal aos processos, aos documentos e às informações referentes aos recursos públicos recebidos pelas fundações de apoio enquadradas na situação prevista no art. 1º e aos locais de execução do objeto do contrato ou convênio. [\(Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

Art. 4º-D. A movimentação dos recursos dos projetos gerenciados pelas fundações de apoio deverá ser realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados. [\(Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

§ 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. [\(Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

§ 2º Os recursos provenientes de convênios, contratos, acordos e demais ajustes que envolvam recursos públicos gerenciados pelas fundações de apoio deverão ser mantidos em contas específicas abertas para cada projeto. [\(Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

§ 3º As fundações de apoio deverão garantir o controle contábil específico dos recursos aportados e utilizados em cada projeto, de forma a garantir o ressarcimento às IFES, previsto no art. 6º desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

~~Art. 5º Fica vedado às instituições federais contratantes o pagamento de débitos contraídos pelas instituições contratadas na forma desta lei e a responsabilidade a qualquer título, em relação ao pessoal por estas contratado, inclusive na utilização de pessoal da instituição, conforme previsto no art. 4º desta lei.~~

~~Art. 5º Fica vedado às IFES e ICTs contratantes pagamento de débitos contraídos pelas instituições contratadas na forma desta Lei e a responsabilidade a qualquer título, em relação ao pessoal por estas contratado, inclusive na utilização de pessoal da instituição, conforme previsto no art. 4º desta Lei. — [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 495, de 2010\)](#)~~

Art. 5º Fica vedado às IFES e demais ICTs contratantes o pagamento de débitos contraídos pelas instituições contratadas na forma desta Lei e a responsabilidade a qualquer título, em relação ao pessoal por estas contratado, inclusive na utilização de pessoal da instituição, conforme previsto no art. 4º desta Lei. [\(Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

~~Art. 6º No exato cumprimento das finalidades referidas nesta lei, poderão as fundações de apoio, por meio de instrumento legal próprio, utilizar-se de bens e serviços da instituição federal contratante, mediante ressarcimento e pelo prazo estritamente necessário à elaboração e execução do projeto de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de efetivo interesse das instituições federais contratantes e objeto do contrato firmado entre ambas.~~

~~Art. 6º 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 ICTs contratantes, mediante ressarcimento, e pelo prazo estritamente necessário à elaboração e execução do projeto de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de efetivo interesse das IFES e ICTS contratantes e objeto do contrato firmado. — [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 495, de 2010\)](#)~~

~~Art. 6º 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 contratantes, mediante ressarcimento, e pelo prazo estritamente necessário à elaboração e execução do projeto de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de efetivo interesse das contratantes e objeto do contrato firmado. — [\(Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)~~

Art. 6º 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. [\(Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

§ 1º Nos projetos que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto ou processo inovador, o uso de bens e serviços das IFES ou demais ICTs poderá ser contabilizado como contrapartida da instituição ao projeto, mediante previsão contratual de participação da instituição nos ganhos econômicos dele derivados, na forma da [Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004](#). [\(Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º, o ressarcimento previsto no caput poderá ser dispensado, mediante justificativa circunstanciada constante no projeto a ser aprovado pelo Conselho Superior das IFES ou órgão competente nas demais ICTs. [\(Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 20 de dezembro de 1994; 173º da Independência e 106º da República.

ITAMAR FRANCO
Murílio de Avelar Hingel
José Israel Vargas

Este texto não substitui o publicado no DOU de 21.12.1994