

# FALHAS EM NORMATIVOS FEDERAIS LEVAM A IRREGULARIDADES: RELATO DE EXPERIÊNCIAS COM PROJETOS EXECUTADOS POR MEIO DE PARCERIAS ENTRE UNIVERSIDADES E FUNDAÇÕES DE APOIO

ROSEMARY ZUCARELI INOCÊNCIO<sup>1</sup>

## Resumo

Este artigo visa apresentar as manifestações dos atores envolvidos nos projetos de ensino, pesquisa e extensão, executados por meio de parcerias entre Instituições Federais de Ensino Superior e suas fundações de apoio, relativas aos problemas ocorridos e aos normativos federais que regem a accountability destes instrumentos, coletadas em uma dissertação de mestrado por meio da técnica grupo focal. A pesquisa que originou a dissertação teve uma abordagem qualitativa (do tipo descritivo-exploratória), apresentou os resultados das avaliações oriundas dos órgãos de controle, indicando os principais problemas constatados nessas parcerias. A utilização da técnica grupo focal proporcionou o debate entre os diversos atores envolvidos nos projetos, os quais estão vinculados à, pelo menos, duas instituições: coordenadores, pesquisadores, professores, estudantes, técnicos administrativos, servidores públicos e funcionários das fundações. Assim, com base nos estudos e na pesquisa empírica, apresentou-se a análise das manifestações, a conclusão do trabalho e as considerações finais, com sugestões para minimizar os problemas ocorridos na gestão desses projetos.

**Palavras-chave:** Fundação de apoio. Instituição Federal de Ensino Superior. Lei 13.019/2014. Lei 8.958/1994.

## Abstract

This article aims to present the manifestations of the actors involved in the projects of teaching, research and extension, executed through partnerships between Federal Institutions of Higher Education and their foundations of support, regarding the problems occurred and the federal norms that govern the accountability of these instruments, collected in a master's thesis using the focal group technique. The research that originated the dissertation had a qualitative (descriptive-exploratory) approach, presented the results of the evaluations from the control organs, indicating the main problems observed in these partnerships. The use of the focus group technique provided the debate among the various actors involved in the projects, which are linked to at least two institutions: coordinators, researchers, teachers, students, administrative

---

<sup>1</sup> E-mail: zucainoc@hotmail.com.

technicians, public servants and foundation employees. Thus, based on the studies and the empirical research, we presented the analysis of the manifestations, the conclusion of the work and the final considerations, with suggestions to minimize the problems that occurred in the management of these projects.

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

### **Aspectos da *accountability* dos projetos das IFES executados em parceria com fundações de apoio**

Este artigo deriva da dissertação de mestrado “*Accountability* dos projetos das IFES executados em parceria com fundações de apoio: adequações dos normativos a partir de manifestações dos atores executores”, realizado na Universidade Federal da Bahia (UFBA).

A dissertação traz o arcabouço jurídico federal sobre as relações entre Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e fundações de apoio (FAP), conceitos e características de fundação de apoio, *accountability* e explicações sobre finalidades das parcerias, além de reflexões sobre: a importância de se adotar instrumento jurídico apropriado para a parceria; a seleção da fundação de apoio; bem como sobre os atores e os setores envolvidos na gestão das parcerias.

O foco deste artigo está na segunda parte da dissertação, que revela resultados das avaliações oriundas dos órgãos de controle, indicando os principais problemas constatados nas parcerias IFES e FAP e analisa manifestações dos atores envolvidos no planejamento, execução e controle dos projetos de ensino, pesquisa e extensão quanto à clareza e completude dos normativos federais, principalmente relativas à *accountability* desses projetos.

A celebração das parcerias entre IFES e FAP ampara-se principalmente na Lei 8.958 de 20 de dezembro de 1994. Dez anos após a elaboração desta Lei, outras normas foram publicadas, completando e alterando as regras que orientam o relacionamento entre IFES e Fundação de Apoio (FAP), quais sejam: Leis 10.973/2004, 12.349/2010, 12.863/2013, 13.243/2016 e 13.530/2017; Decretos 5.205/2004, 5.563/2005, 7.423/2010, 7.539/2011, 7.544/2011, 8.240/2014, 8.241/2014 e 9.283/2018.

Apesar desse extenso arcabouço jurídico, nem todos os aspectos que orientam a gestão pública desses instrumentos foram abordados. Nesses

casos, as lacunas são orientadas pelas normais federais gerais que regem as parcerias celebradas pela administração pública.

Até 2015, essas lacunas eram orientadas, principalmente, pela Lei 8.666/93 nos casos de celebração de contratos e pelo Decreto 6.170/2007 e Portaria Interministerial 507/2011, quando se celebrava convênios. Atualmente, as lacunas devem ser preenchidas pela Lei 13.019/2014 e o Decreto 8.726/2016.

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

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. 6.º § 3.º).

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

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

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

*Accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva (Pinho & Sacramento, 2009, p. 1.348).

Os estudos de Pinho & Sacramento (2009, p. 1.364) revelam que o processo da *accountability* pode ser visualizado de forma bidimensional: momentos denominados de *answerability* e de *enforcement*. *Answerability* refere-se ao dever de informar, explicar e responder pelos atos de gestão. *Enforcement* diz respeito à capacidade de aplicar sanções aos que descumprem os deveres públicos. Assim, os autores constatam que o significado de *accountability* “envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo”.

A primeira norma brasileira a expressar o que se deve entender por *accountability* foi a Instrução Normativa Conjunta n.º 01/2016 da Controladoria-Geral da União e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Essa norma impõe ao Poder Executivo Federal o dever de adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos, e à governança e considera *accountability* como:

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

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

Além disso, na administração pública o executar deve também ser formalizado, isto é, há a obrigatoriedade de se normatizar, previamente, procedimentos que garantam a correta e boa gestão. Não basta determinar que o gestor público respeite princípios como os da isonomia, da

legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade e da probidade administrativa. É necessário que se formalize como se deve proceder de modo a respeitá-los.

Assim, no caso dos projetos das IFES executados em parceria com fundações de apoio, têm-se Leis, Decretos, Portarias e outros normativos que regem seus procedimentos. No entanto, a pesquisa apresentada na dissertação que origina este artigo, revela que, na visão dos agentes executores, existem pontos obscuros ou inadequados que dificultam a execução e *accountability* desses projetos.

### **Metodologia**

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

A utilização da técnica grupo focal, no contexto trabalhado, mostrou-se relevante, devido à diversidade de atores e papéis envolvidos na execução e *accountability* dos projetos.

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

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

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

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

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

### **Composição dos grupos focais e pontos de discussões**

Uma vez que o objetivo principal era captar a manifestação dos participantes sobre a suficiência e adequação dos normativos federais que regem a execução e a *accountability* das parcerias entre IFES e FAP, seria um grande problema se o grupo desconhecesse essas normas.

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

O primeiro grupo focal foi realizado no período vespertino dos dias 12 e 13 de setembro de 2016 na Universidade Federal de Alagoas (UFAL)

e contou com oito participantes, sendo quatro da UFAL, três da Fundação Universitária de Desenvolvimento de Extensão e Pesquisa (Fundepes) e um do Instituto Federal de Alagoas (IFAL).

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

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

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

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

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

Para se coletar a manifestação desses atores, buscou-se, primeiramente, por meio de mapeamento das irregularidades apontadas pelo TCU e/ou CGU, priorizar tópicos que seriam objetos de discussão.

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

Os autores analisaram o conteúdo dos acórdãos do TCU e identificaram 574 irregularidades. Os dados foram classificados por tipologia de irregularidade e agrupados por tipologia de infração legal, contemplando desobediência à Instrução Normativa n.º 01/1997 STN, Portaria Interministerial 127/2008 MPOG, legislação trabalhista, Lei 8.666/1993, Lei 8.958/1994 e jurisprudência do TCU.

Para este trabalho, foram utilizadas somente as tipologias de irregularidades, apontadas por Dalto, Nossa & Martinez (2012, p. 9), relativas às disposições da Lei 8.958/1994 e às determinações constantes das jurisprudências do TCU.

O mapeamento das irregularidades apontadas pela CGU foi realizado por meio de análise dos conteúdos dos Relatórios da CGU publicados em 2015 e 2016 (até a data da pesquisa ocorrida em 25-7-2016).

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

O primeiro filtro utilizado para a pesquisa refere-se à identificação da linha de atuação da CGU. Na sequência, selecionaram-se os parâmetros Ministério da Educação (MEC) e o período de janeiro de 2015 a 25 de julho de 2016 - data da coleta de dados. Para todos os relatórios encontrados, realizou-se pesquisa de busca da expressão “fundação” ou “8.958”. O resultado dessa busca foi objeto de leitura para identificação de relatórios que contem pontos relacionados às parcerias entre IFES e fundações de apoio. Dessa forma, a análise de conteúdo mais detalhada teve como objeto 14 relatórios, os quais foram sintetizados em 16 tipos de irregularidades.



A partir do cruzamento das irregularidades apontadas pelo TCU e pela CGU elegeram-se cinco tópicos que seriam objeto de discussão nos grupos focais, quais sejam: Celebração de parceria com objeto sem definição precisa e plano de trabalho incompleto; Ausência de documentos que comprovem a execução financeira do projeto, impossibilitando a verificação da compatibilidade dos recursos despendidos para o cumprimento do objeto da parceria, bem como do cumprimento do plano de trabalho pactuado; Contratações sem evidência do respeito ao princípio da impessoalidade/isonomia e aliadas à existência de indício de direcionamento; Descumprimento dos deveres de transparência da gestão; Pagamento de despesas não contempladas no plano de trabalho ou nas demais peças do instrumento celebrado.

### **Manifestação dos atores**

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

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

Assim, apresentam-se a seguir, os tópicos discutidos, seguidos de textos acadêmicos e normativos sobre cada assunto, revelando as manifestações coletadas. Ressalta-se que este artigo limita-se a apresentar alguns depoimentos que expressam um conjunto de manifestações registradas na dissertação de mestrado que origina este trabalho.

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

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

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

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

Desde o início do amparo legal para a relação IFES e FAP, a Lei 8.958 estabeleceu a obrigatoriedade de se formalizar parcerias com objetos específicos, com instrumentos jurídicos, plano de trabalho e projeto que contenham descrição detalhada do planejamento do pacto.

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

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

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

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

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

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

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

Um ponto muito discutido foi sobre a ordem temporal da elaboração do projeto e do plano de trabalho, uma vez que o § 1.º do artigo 6.º do Decreto 7.423/2010, expressamente, determina que os “projetos desenvolvidos com a participação das fundações de apoio devem ser baseados em plano de trabalho”. As discussões revelaram que esse trecho da norma apresenta-se equivocado, pois leva a interpretação de que o plano de trabalho viria antes do projeto, o que seria impraticável.

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

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

- I - objeto, projeto básico, prazo de execução limitado no tempo, bem como os resultados esperados, metas e respectivos indicadores;
- II - os recursos da instituição apoiada envolvidos, com os ressarcimentos pertinentes, nos termos do art. 6.º da Lei nº 8.958, de 1994;
- III - os participantes vinculados à instituição apoiada e autorizados a participar do projeto, na forma das normas próprias da referida instituição, identificados por seus registros funcionais, na hipótese de docentes ou servidores técnico-administrativos, observadas as disposições deste artigo, sendo informados os valores das bolsas a serem concedidas; e
- IV - pagamentos previstos a pessoas físicas e jurídicas, por prestação de serviços, devidamente identificados pelos números de CPF ou CNPJ, conforme o caso.

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

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

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

Nós (professores) somos procurados por uma empresa, por uma concessionária de energia e ela quer desenvolver. Ela tem um problema e ela quer desenvolver um projeto. [...] não sei qual que é o melhor caminho [...] ou quando isso vai para a fundação.

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

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

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

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

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

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

Na realidade a gente vê que o projeto, ele pode nascer com o professor, ele pode nascer com a empresa, com o ente privado, com o

ministério, com a financiadora, independente [...] Só que não tem alguém dentro da unidade para poder fazer esse link, captar esse projeto, captar esse recurso e instruir.

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

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

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

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

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

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

### *Quanto ao desrespeito ao princípio da impessoalidade*

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

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

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

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

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

Sobre esse ponto, foi lembrado que o Decreto 8.241/2014, que regulamenta o artigo 3.º da Lei n.º 8.958/1994, determina que os procedimentos para a aquisição de bens e a contratação de obras e serviços pelas fundações de apoio devem obedecer ao princípio da impessoalidade. Esse mesmo Decreto, em seu artigo 34, veda a contratação direta, sem seleção pública, nas hipóteses de indevido favorecimento e, em seu artigo 27, determina que “as razões técnicas da escolha do fornecedor e a justificativa do preço serão devidamente registradas nos autos do processo” (Brasil, 2014).

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

A seguir são destacados depoimentos que revelam que embora a norma defina que a tarefa de realizar os procedimentos para as aquisições e contratações é de responsabilidade da FAP, muitas vezes, o professor ou

gestor faz os orçamentos e direciona a contratação. Em outros casos, ele apresenta especificações do serviço ou produto, que, de forma irregular, limitam a busca de fornecedores.

[...] porque tem gestor que chega lá e “Ah, eu preciso do equipamento tal, já fiz três orçamentos” [...]

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

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

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

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

O decreto é totalmente equivocado [...].

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



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

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

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

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

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

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

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

É um trabalho em equipe [...] Você quer no seu grupo pessoas que você já tem evidências, já tem experiências anteriores que não deram certo em determinados projetos? [...].

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

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

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

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

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

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

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

De acordo com o § 2.º do artigo 9.º do Decreto 7.423/2010, a utilização de recursos da IFES na execução dos projetos está condicionada ao estabelecimento de rotinas de justa retribuição e ressarcimento. Além disso, uma das determinações inseridas no artigo 6ª da Lei 8.958 é para que o plano de trabalho indique todos os recursos financeiros e não financeiros necessários à execução do objeto.

No entanto, na prática, os instrumentos de planejamento indicam apenas percentuais de receitas da parceria, sem a identificação, no plano de trabalho, dos bens e serviços utilizados em cada projeto e ainda sem esclarecimentos que sinalizem a relação entre os valores ressarcidos e os recursos utilizados.

Destacam-se, abaixo, depoimentos que demonstram essa prática e sinalizam que os participantes concordam com a necessidade de que o plano de trabalho indique todos os recursos financeiros e não financeiros necessários à execução do objeto.

[...] pelas nossas normas internas [...] você tem que repassar um percentual de 11% para instituição da receita bruta arrecadada. [...].

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

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

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

[...] na verdade isso daqui é uma tentativa de socializar o recurso, [...] Coloca nas pró-reitorias, as pró-reitorias atendem todas as áreas, então uma ação desenvolvida ali, ela contempla essas áreas

que tem maior dificuldade nessa possibilidade de captação de recurso. Agora, olhando sobre a ótica do desenvolvimento do projeto, isoladamente do contexto da instituição, fica meio estranho.

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

#### *Quanto à falta de controles e acompanhamento da execução das parcerias*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Geralmente é só o gestor que fica sabendo.

A questão é dar essa visibilidade [...]

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

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

[...] justamente fazer um sistema de gestão de instrumentos de convênios [...], mas linkado com a fundação de apoio. Porque quando vem a transparência, tem situações que poderiam ser muito mais visíveis se quem está executando lá, ao inserir dados, a gente já consiga

ver aqui. [...] Já alimentaria um sistema de publicidade que é o que exige a lei.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Conclusão e proposição**

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Diante do exposto, propõe-se a elaboração de um manual exclusivo que trate das relações entre IFES e FAP, construído com a participação de atores que desenvolvem os diversos papéis necessários para a correta execução dessas parcerias. Esse manual contemplaria de forma mais

adequada e detalhada, em nível operacional, as disposições previstas nas leis específicas que regem as relações entre IFES e FAP, bem como as exigências constantes da Lei 13.019/2014 aplicáveis às parcerias.

Com base nos estudos e depoimentos colhidos, propõe-se, ainda, que o manual contemple os seguintes aspectos:

— Quanto aos atores e tarefas envolvidas nas parcerias:

Sugere-se que, inicialmente, os setores/atores envolvidos na celebração e execução dos projetos elaborem mapas de processos das atividades por eles executadas no âmbito das parcerias entre IFES e FAP, incluindo procedimentos que antecedem a celebração da parceria, de modo que seja possível obter o registro dos fluxos, documentos, atores e tarefas que deverão ser referenciados no manual a ser elaborado.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Referências

BRASIL. Portal da Legislação Governo Federal. *Decreto 7.423/2010*. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

BRASIL. Portal da Legislação Governo Federal. *Lei n.º 13.019/2014*. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

- BRASIL. Portal da Legislação Governo Federal. *Lei n.º 8.948/1994*. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 16 fev. 2016.
- BRASIL. Portal da Legislação Governo Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 25 mar. 2016.
- BRASIL. Portal do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta CGU/MPOG n.º 01/2016. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in\\_cgu\\_mpog\\_01\\_2016.pdf](http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2017.
- DALTO, C. C.; NOSSA, V. & MARTINEZ, A. L. Recursos de Convênio entre Fundações de Apoio e Universidades Federais no Brasil: um estudo dos acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU). In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, XXXVI., 2012, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: EnANPAD 2012.
- DENZIN, N. K. & LINCOLN, Y. S. *O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. Porto Alegre: Bookman, Artmed, 2006.
- FLICK, U. *Introdução à pesquisa qualitativa*. Trad. Joice Elias Costa. 3.<sup>a</sup> ed. Porto Alegre: Artmed, 2009
- MELLO, C. A. B. de. *Curso de Direito Administrativo*. 27.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MORGAN, D. L. Focus Groups as Qualitative Research. *Newbury Park, CA: SAGE*, 1988.
- PINHO, J. A. G. & SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 43, n.º 6, pp. 1.332-68, nov.-dez. 2009
- SILVA, A. P. *Antes de uma fundação, um conceito: um estudo sobre a disciplina jurídica das fundações de apoio na cooperação entre Universidade e Empresa*. São Paulo, 2011.