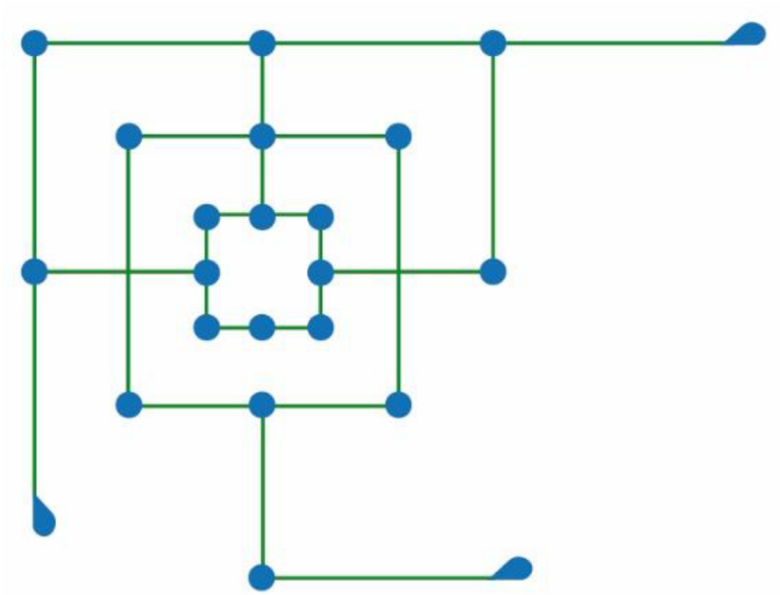
Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno
Diretoria de Auditoria de Políticas Sociais I



Relatório de Consolidação de Auditorias sobre o Processo de Relacionamento entre Instituições Federais de Ensino Superior e Fundações de Apoio

sfccgesup@cgu.gov.br
61 2020 7456
SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 – Brasília/DF

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

Trata-se de relatório de consolidação de auditorias sobre o macroprocesso de relacionamento entre Universidades e fundações de apoio, que abarcou o período entre 2015 e 2016, realizadas em 29 Universidades Federais.

O objetivo deste Relatório é oferecer um panorama abrangente e integrado sobre o relacionamento entre Universidades e fundações de apoio, especificamente com o intuito de: a) construir um quadro geral das situações verificadas; b) identificar irregularidades mais comuns e relevantes; e c) propor aperfeiçoamento nos mecanismos de controle, no arcabouço legal e no modelo de execução do processo.

Para isso, as auditorias verificaram se os controles internos administrativos para gestão dos instrumentos firmados com as fundações de apoio garantem, com razoável segurança, que os recursos transferidos são aplicados regularmente, respeitando os preceitos estabelecidos na legislação correlata (Lei nº 8.958/1994 e o Decreto nº 7.423/2010).

POR QUE O TRABALHO FOI REALIZADO?

As auditorias consolidadas neste documento foram realizadas devido ao ambiente crítico em que esse relacionamento está envolto com a incidência de inúmeras práticas irregulares e escândalos envolvendo desvio de recursos públicos. Diante desse cenário, decidiu-se avaliar o macroprocesso, especificamente com relação aos controles internos necessários à salvaguardiretrizes impostas pela legislação.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS? QUAIS RECOMENDAÇÕES FORAM EMITIDAS?

A análise dos resultados consolidados do relatório permitiu identificar um panorama crítico com relação à atuação das Universidades no processo de relacionamento, sobretudo no que se refere à regulamentação interna, execução e fiscalização dos contratos, transparência das informações e prestação de contas. Trata-se de um quadro sério e disseminado de desconformidades e irregularidades nas responsabilidades das IFES no sistema de apoio ao ensino, pesquisa, extensão e inovação no âmbito federal.

Os casos pontuais foram tratados com as Universidades envolvidas e, no âmbito da SESu, o Relatório subsidiou uma avaliação mais estrutural que constatou fragilidades na supervisão do macroprocesso e, sobretudo, na inação da Secretaria em por em prática competências suas já instituídas com relação ao tema. No intuito de sanear essas fragilidades, foram propostas três recomendações: (i) criar internamente capacidade executiva de supervisão, monitoramento e avaliação; (ii) instituir, formalmente, com competências, metas e prazos, o grupo de trabalho que trata do atendimento do art. 1º-C da Lei nº 9.958/1994 e ao art. 12-A do Decreto nº 7.423/2010; e (iii) articular, em conjunto com MCTIC, as necessidades e soluções para implementação do sistema de informações online para gerenciamento dos projetos.

Competência da CGU

Assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes 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.

Avaliação de Resultados

Em atendimento ao disposto no art. 74 da Constituição Federal de 1988, a CGU realiza ações de controle com o objetivo de 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.

A escolha dos temas para avaliação dos resultados da gestão se dá mediante a utilização de critérios de relevância, materialidade e criticidade. A partir disso, são geradas ações de controle com o fito de avaliar o cumprimento dos objetivos perseguidos, e, consequenemente, dos resultados gerados.

As constatações identificadas nas ações de controle são consignadas em relatórios específicos que são encaminhados ao gestor da unidade auditada para conhecimento e implementação das medidas nele recomendadas.

Cada uma das medidas é acompanhada e monitorada pela CGU até a certificação de sua efetiva implementação.

Sumário

Lista de Siglas **7**

Introdução **9**
1.1 Histórico 9
1.2 Aspectos Normativos 11
1.3 Características e Funcionamento do Macroprocesso 12

Abordagem e Metodologia **15**

Resultados **16**
3.1 Eixo Regulamentação 16
3.2 Eixo Formalização 20
3.3 Eixo Gestão e Acompanhamento 30
3.4 Eixo Transparência 35
3.5 Eixo Prestação de Contas e Avaliação 39

Análise **43**
4.1 Aspectos Gerais 43
4.2 Análise Sistêmica e de Apropriação dos Resultados 46
4.3 Resultados da Interação com a SESu 48

Conclusão **51**

Anexo I – IFES auditadas **53**

Anexo II – Questões e Subquestões de Auditoria **54**

Lista de Siglas

CGU	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FINATEC	Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FURG	Universidade Federal do Rio Grande
IFES	Instituições Federal de Ensino Superior
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MEC	Ministério da Educação
SESu	Secretaria de Educação Superior
TCU	Tribunal de Contas da União
UFAC	Universidade Federal do Ceará
UFAM	Universidade Federal do Amazonas
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFCA	Universidade Federal do Cariri
UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi-Árido
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFPI	Universidade Federal do Piauí
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRR	Universidade Federal de Roraima
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFSJ	Universidade Federal de São João del-Rei
UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
UnB	Universidade de Brasília
UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo
UNIVASF	Universidade Federal do Vale do São Francisco

Introdução

1.1 Histórico

Durante a década de 1970, as IFES observaram um processo de crescimento na procura por seus cursos, contudo, devido à falta de autonomia administrativa, sua estrutura e gestão não acompanharam esse ritmo. Esses fatores propiciaram o aparecimento das fundações de apoio, entidades privadas e sem fins lucrativos, que eram contratadas pelas IFES para assegurar maior autonomia administrativa, uma vez que essas instituições detinham mais flexibilidade que as IFES na gestão de compras e contratação de pessoal (SOARES, 2002, p. 210)[1].

Embora a então recente Constituição Federal de 1988 tenha conferido às IFES autonomia de gestão administrativa, financeira e patrimonial, na prática, o mandamento constitucional não foi suficiente para assegurá-la de maneira efetiva, uma vez que o governo central, num cenário de crise econômica, promoveu um estrangulamento orçamentário dessas instituições, reduzindo os recursos destinados a elas. Esse cenário fortaleceu as fundações de apoio, pois elas passaram a ser um agente captador de recursos para as IFES no mercado, fazendo uma espécie de ponte entre o privado e o público (AMARAL, 2008, p. 4)[2].

Segundo o Acórdão TCU nº. 2.731/2008 – Plenário, as IFES passaram a usar essas entidades como estratégia de sobrevivência no sentido de tentar assegurar recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento, mas, sobretudo, para gozar, ainda que de modo incompleto e por via transversa, da autonomia de gestão financeira e patrimonial que o constituinte de 1988 lhes concedera. Essa característica significou um perigoso distanciamento das IFES do ambiente de controle a que a administração pública está inserida.

Como as IFES passaram a se utilizar cada vez mais dos serviços oferecidos por essas instituições, surgiu um conjunto significativo de incertezas jurídicas quanto à regularidade

[1] SOARES, Maria Susana Arrosa et al. 2002. **A Educação Superior no Brasil**. Porto Alegre: IESALC.
[2] AMARAL, Nelson Cardoso Amaral. 2008. **Autonomia e Financiamento das IFES**: desafios e ações.

e à finalidade desse relacionamento, sobretudo devido à sensível relação público-privado. Assim, mostrava-se latente a necessidade de um marco regulatório que dispusesse sobre as balizas a serem consideradas para a existência do relacionamento entre IFES e fundações de apoio.

Houve, então, a promulgação da Lei nº. 8.958/1994, que teve como objetivo principal disciplinar o relacionamento das IFES com as fundações de apoio, para que estas pudessem auxiliá-las em suas atividades, a partir da fixação de normas regulamentares destinadas a resguardar os recursos públicos e garantir a observância dos princípios constitucionais atinentes à Administração Pública.

Entretanto, os ditames normativos presentes na Lei não foram suficientes para coibir práticas irregulares[3], quais sejam: a) contratação de fundações de apoio não credenciadas no MEC e MCTIC; b) mecanismos de transparência e de prestação de contas dos instrumentos de pactuação frágeis ou inexistentes; c) incipiente controle finalístico e de gestão das fundações de apoio pelas IFES; d) ausência de regras claras de relacionamento; e) alocação continuada de servidores das IFES em projetos com a percepção perene de bolsas e a caracterização de contraprestação de serviços; f) alocação de pessoal contratado pelas fundações de apoio para o desempenho de atividades permanentes ou inerentes aos planos de cargos das IFES, configurando terceirização irregular de serviços e contratação indireta de pessoal; e g) inadequado ressarcimento pelo uso de bens e serviços próprios das IFES devido ao estabelecimento de percentuais fixos de remuneração.

A permanência de inúmeras dessas irregularidades foi constatada em auditoria especial realizada pela CGU em 2010 após a crise que envolveu a UnB e a FINATEC. Após a eclosão deste e de vários episódios pelo país de irregularidades e denúncias envolvendo fundações de apoio e Universidades, as Leis nº. 12.349/2010 e 12.863/2013 promoveram mudanças substanciais na Lei nº. 8.958/1994 com o intuito de aperfeiçoar conceitos, estabelecer controles, refinar mecanismos de transparência e proibir práticas até então largamente adotadas.

[3] Essas irregularidades são provenientes de uma auditoria realizada pelo TCU em 16 IFES (UFRN, UFERSA, UFAM, UFSC, UFF, UFRRJ, UFPR, UFPE, UFMG, UFOP, UFG, UFC, UFBA, UFAC, UFRR, UFPI), culminando no Acórdão nº. 2.731/2008 – Plenário.

Contudo, mesmo após essas mudanças, as irregularidades permaneceram, conforme vêm noticiando os meios de comunicação. No primeiro semestre de 2015, reportagem realizada em conjunto em cinco estados brasileiros pelos jornais “O Globo”, “Zero Hora”, “Diário Catarinense”, “Gazeta do Povo” e “O Estado de S. Paulo” fez uma radiografia das Universidades e constatou que, em vários casos, as relações entre elas e fundações de apoio sofrem com falta de transparência e controle.

Diante desse cenário, decidiu-se avaliar, de forma descentralizada pelo país, o relacionamento entre fundações de apoio e IFES especificamente com relação aos controles internos necessários à salvaguarda das diversas diretrizes impostas pela legislação.

1.2 Aspectos Normativos

A Lei nº. 8.958/1994, com alterações posteriores, elencou os seus dispositivos em eixos balizadores da relação entre IFES e fundações de apoio, quais sejam: a) finalidade do relacionamento; b) constituição das instituições apoiadoras; c) prévio credenciamento; d) contratação das fundações de apoio; e) obrigatoriedade de prestação de contas pelas fundações de apoio; f) controle finalístico e de gestão pela IFES; g) requisitos de participação dos servidores das IFES; j) previsão de concessão de bolsas; e l) ressarcimento pela utilização de bens e serviços da IFES.

Já o Decreto nº. 7.423/2010 detalhou os dispositivos da Lei, dispondo, sobre:

a) o **processo de registro e credenciamento** (responsáveis, competências, prazos, documentação necessária, penalidades, etc.);
b) as **relações entre IFES e fundações de apoio** (criação de normativos internos, requisitos mínimos de formalização, número mínimo de participantes vinculados às IFES nos projetos, alçadas de aprovação de projetos, vedações, etc.)
c) a **concessão de bolsas** (aplicabilidade, público-alvo, regras para fixação de valores, necessidade de normatização interna, etc.);
d) os **instrumentos contratuais** (necessidade de formalização do relacionamento por meio de instrumentos de pactuação, elementos mínimos que devem compô-los,

diretrizes sobre resultados e ganhos gerados, uso de bens e serviços das IFES, disposições sobre prestação de contas, etc.); e

e) o **acompanhamento e controle** (submissão da execução do projeto ao controle finalístico pelas IFES, responsabilidades dos órgãos colegiados superiores das IFES pelo acompanhamento e controle por meio de atribuição de competências, informações necessárias para a prestação de contas, necessidade de registro centralizado de informações, situações proibidas de ocorrência, etc.).

1.3 Características e Funcionamento do Macroprocesso

O relacionamento entre IFES e fundações de apoio é um macroprocesso, que pode ser conceituado como o conjunto de atividades, tarefas e processos que gera valor às organizações, permitindo que alcancem sua missão institucional. Conforme a figura abaixo, é possível verificar que os projetos apoiados pelas fundações de apoio no âmbito de uma IFES possuem essa característica de geração de valor.

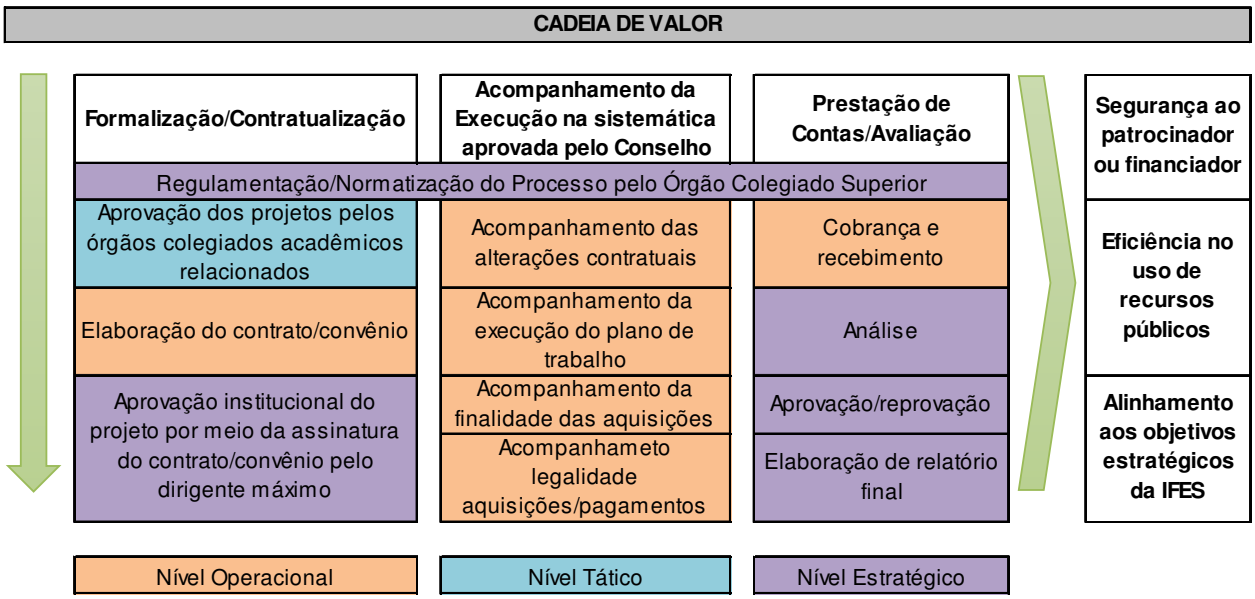


Figura 1: Cadeia de valor do relacionamento entre IFES e fundações de apoio
Fonte: CGU

Os macroprocessos se ocupam da destinação de um produto (tangível ou intangível) gerado por um processo, o que os torna, por conta dessa característica, estratégicos para qualquer organização. No caso específico das IFES, os projetos por ela desenvolvidos possuem estreita relação com seus objetivos estratégicos, pois geram e fomentam conhecimentos direcionados à transformação socioeconômica do país.

Antes de serem descritas as características e o funcionamento do macroprocesso, importante destacar que os normativos regulamentadores do relacionamento entre IFES e fundações de apoio trazem um conjunto de diretrizes com o intuito de uniformizar situações comumente distintas. Isso porque cada IFES possui suas peculiaridades, inclusive nos tipos de projetos demandados pelas comunidades docente e discente, modelos de gestão, capacidades administrativas e financeiras, realidades locais, necessidades das comunidades, etc. Essa situação dificulta o entendimento do macroprocesso, mas não impede que sejam estabelecidos elementos mínimos de caráter geral para balizá-lo.

Outro ponto fundamental a ser ressaltado é que o relacionamento entre IFES e fundações de apoio não é um macroprocesso com todos os seus elementos especificados, no entanto, as normas que tratam sobre o assunto estabelecem competências e diretrizes desde quais entidades podem ser consideradas fundações de apoio até a elaboração e aprovação dos relatórios finais de prestação de contas. Esse conjunto de disposições acabam por delinear como o macroprocesso deve funcionar.

Em se tratando do macroprocesso em si, primeiramente destacam-se os atores envolvidos[4]: SESu, IFES, fundações de apoio, FINEP, CNPq, agências financeiras oficiais de fomento, empresas públicas, sociedades de economia mista (incluindo suas subsidiárias e controladas), organizações sociais e entidades de direito privado.

A SESu tem a responsabilidade de supervisionar o macroprocesso, uma vez que todo e qualquer assunto que se refira a políticas de educação superior deve ser tratado pela Secretaria, conforme as competências a ela delegadas pelo art. 19 do Decreto 9.005/2017, que dispõe sobre a estrutura regimental do MEC. As IFES, que são as Universidade Federais, demandam os projetos a serem apoiados. Por fim, as fundações de apoio são as entidades que apoiam as IFES na consecução dos projetos por ela demandados. À exceção desses três atores, todos os demais são apenas agentes financiadores dos projetos.

[4] A delimitação dos atores envolvidos é fundamental para o entendimento do macroprocesso porque a Lei nº. 8.958/1994 estabelece diferentes regulamentações para os instrumentos contratuais que serão firmados por cada um dos envolvidos.

Como premissa para a consecução do macroprocesso, é necessária a existência de uma fundação de apoio, entidade sem fins lucrativos constituída na forma de fundações de direito privado. Essas fundações devem estar previamente registradas e credenciadas no MEC e MCTIC.

Para melhor compreensão do macroprocesso, optou-se por adotar um fluxograma no qual são elucidadas as suas disposições gerais previstas na legislação de regência, bem como processos atividades e tarefas presentes.

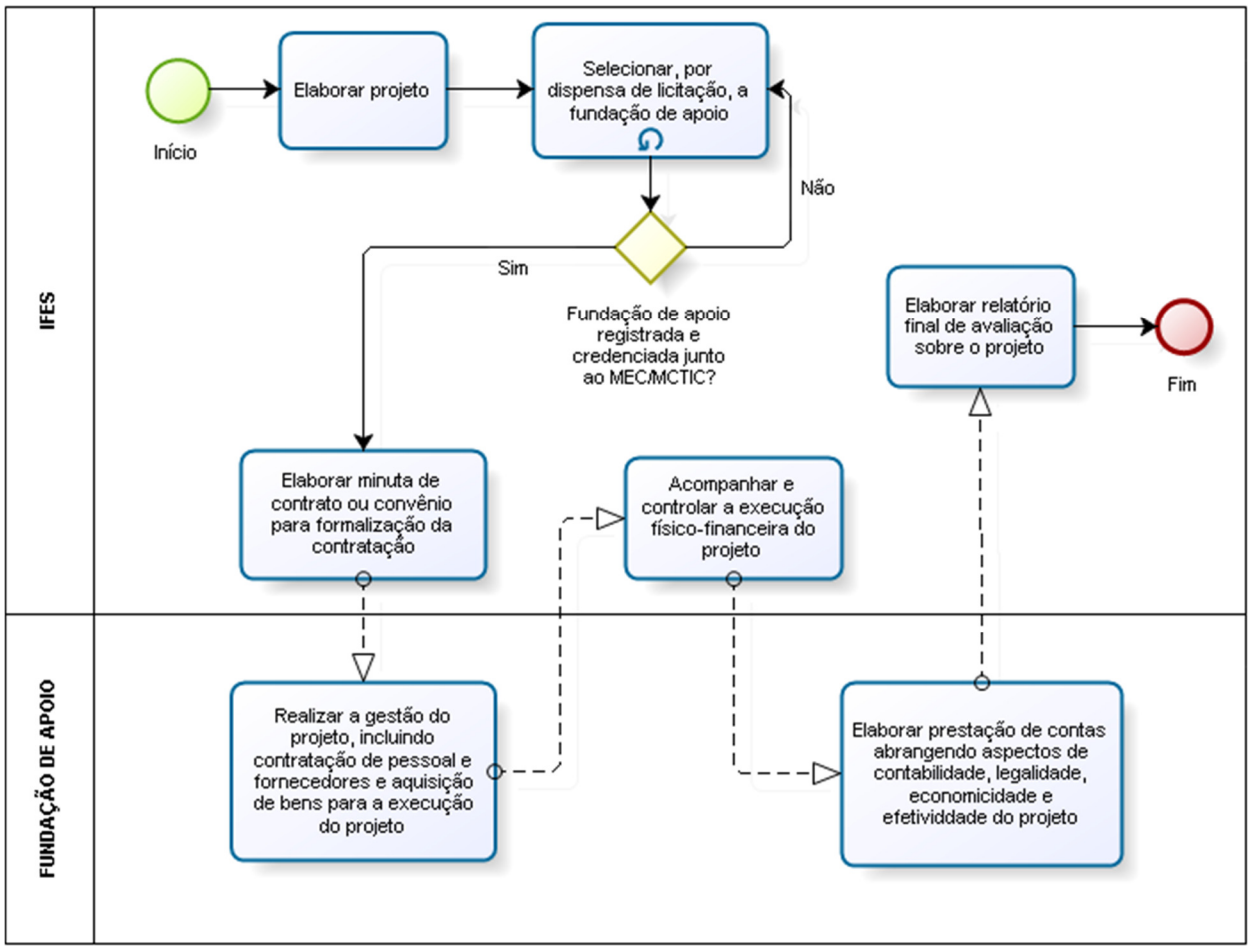


Figura 2: Fluxograma do macroprocesso
Fonte: Lei nº. 8.958/1994 (e alterações posteriores) e Decreto nº. 7.423/2010 (e alterações posteriores)

Objetivo e Metodologia

O objetivo deste Relatório é oferecer um panorama abrangente e integrado sobre o relacionamento entre IFES e fundações de apoio, especificamente com o intuito de: a) construir um quadro geral das situações verificadas; b) identificar irregularidades mais comuns e relevantes; e c) propor aperfeiçoamento nos mecanismos de controle, no arcabouço legal e no modelo de execução do processo.

Para isso, foram realizadas auditorias em aproximadamente 90% das IFES em todo o país para verificar se os controles internos administrativos para gestão dos instrumentos firmados com as fundações de apoio garantem, com razoável segurança, que os recursos transferidos são aplicados regularmente, respeitando os preceitos estabelecidos na legislação correlata. Como produtos desses trabalhos, foram gerados relatórios referentes a cada uma das unidades auditadas, nos quais as equipes realizaram um panorama sobre o processo na IFES a partir da resposta às questões e subquestões de auditoria, com proposição de recomendações para mitigação de riscos e irregularidades eventualmente identificadas.

Neste relatório, estão consolidadas as informações sobre auditorias em 29 unidades[5]. Os resultados, permitiram identificar achados relevantes e sistêmicos no conjunto das IFES que justificaram a elaboração deste documento com suas respectivas análises e recomendações.

A metodologia consiste em uma exposição descritiva a partir do agrupamento das questões e subquestões de auditoria dos trabalhos realizados nas IFES[6] em eixos[7], a saber: 1) regulamentação; 2) formalização; 3) gestão e acompanhamento; 4) transparência; e 5) prestação de contas e avaliação. Para cada um desses eixos, há em sequência uma análise sobre o assunto tratado, os gráficos contendo o conjunto das respostas, uma análise sobre os dados e o risco potencial (se for o caso).

[5] O Anexo I possui a identificação das unidades auditadas.
[6] O detalhamento dessas questões e subquestões estão presentes no Anexo II.
[7] Como em um trabalho de consolidação o intuito é demonstrar de maneira não individualizada os achados, a exposição por meio de eixos se mostrou mais adequada ao propósito deste trabalho.

3.1 Eixo Regulamentação

Esse eixo expõe a avaliação sobre a edição, pelas IFES, dos normativos internos exigidos tanto pela Lei nº. 8.958/1994 quanto pelo Decreto nº. 7.423/2010 e, em segundo lugar, sobre sua qualidade e suficiência. Ele é composto pela seguinte questão de auditoria:

Em que medida os normativos sobre o relacionamento entre IFES e as fundações, no tocante à participação de servidores nas atividades desenvolvidas pelas fundações no âmbito dos projetos e sobre as bolsas a serem pagas pelas fundações aos servidores das IFES, atendem aos dispositivos legais previstos na Lei nº 8.958/1994 e Decreto nº 7.423/2010?

Essa questão se refere a três normativos distintos: 1) sobre o relacionamento entre IFES e fundações de apoio no que se refere ao processo de formalização, acompanhamento e prestação de contas; 2) sobre os critérios/condições de participação de servidores nas atividades desenvolvidas pelas fundações; e 3) sobre critérios para concessão de bolsas a serem pagas pelas fundações de apoio aos servidores das IFES participantes dos projetos, bem como sobre os referenciais de valores.

Com relação aos resultados obtidos a partir das respostas à questão, expõe-se no gráfico a seguir o cenário encontrado nas IFES quanto à existência ou não dos normativos.

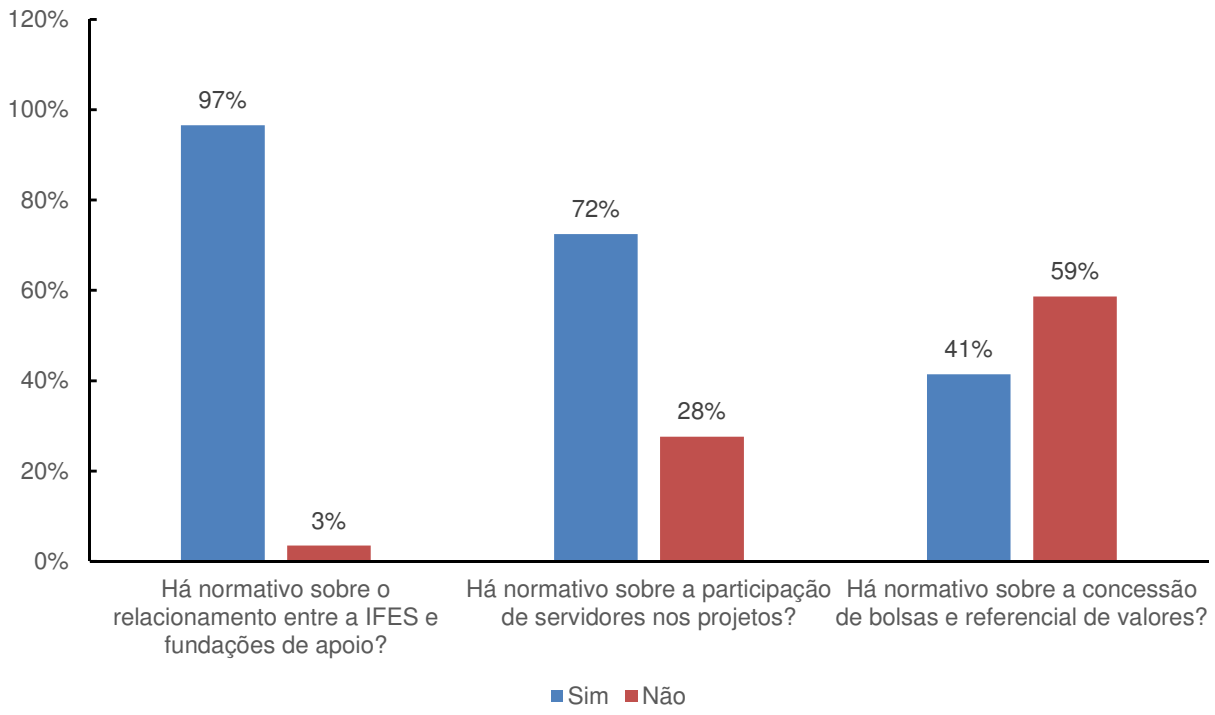


Gráfico 1: Respostas ao eixo "Regulamentação"
Fonte: CGU

Foram apuradas realidades distintas para os três quesitos verificados, com destaque **positivo** para a existência de norma geral e **negativo** pela inexistência, em 59% das IFES, de normativo sobre concessão de bolsas no âmbito dos projetos apoiados pelas fundações de apoio.

a) Normativo sobre o relacionamento entre IFES e fundações de apoio

No tocante à regulamentação do processo geral, embora 97% das IFES tenham normatizado o seu relacionamento com fundações de apoio, em alguns casos verificou-se que não há inovação relevante frente ao que está disposto na Lei nº. 8.958/1994 e nos decretos que regulamentam a matéria. Dessa forma, há prejuízo pela não incorporação de aspectos inerentes ao ambiente e estrutura organizacional da própria IFES, e que são necessários para que o processo reflita as especificidades do ambiente interno da Universidade em conjunto com os ditames legais gerais.

Essa situação evidencia risco de não atingimento dos objetivos estratégicos das IFES, bem como propicia insegurança financeira ao patrocinador/financiador dos projetos, que pode ser a própria IFES ou entidades de direito público ou privado, pois sem a definição

do caminho que os projetos percorrerão, juntamente com as responsabilidades de cada ator envolvido (fundações de apoio, servidores, pesquisadores, fornecedores, etc.), o controle dos recursos e a análise da efetividade dos projetos se tornam frágeis.

b) Normativo sobre a autorização para participação de servidores em projetos

Com relação ao normativo sobre participação de servidores das IFES nos projetos, 72% das IFES possuem regulamentação específica nesse sentido, entretanto, mesmo nesses casos, foram verificadas situações em que há apenas o reflexo do que já está previsto na Lei nº. 8.958/1994 e no Decreto nº. 7.423/2010, sem estabelecer requisitos mínimos internos para participação de seu próprio quadro de pessoal nos diferentes projetos.

Regular a participação de servidores propicia melhor gestão de pessoas na IFES, uma vez que estabelece critérios objetivos para participação dos servidores, mitigando a alocação indiscriminada de força de trabalho nos diferentes projetos, o que pode prejudicar o regular funcionamento das próprias Universidades. Além dessa vantagem, a definição de regras possibilita clareza a todos sobre os critérios que serão utilizados para que determinado servidor seja escolhido para participar de um projeto em detrimento de outro servidor, o que fortalece o princípio constitucional da impessoalidade.

Por fim, destaca-se que foi identificada uma boa prática no normativo editado pela UFERSA, pois, além de estarem previstos os requisitos mínimos exigidos pela legislação, foram estabelecidos outros critérios específicos, tais como: 1) carga horária semanal máxima para participação dos servidores; 2) limite máximo de três projetos para que cada docente coordene simultaneamente; 3) necessidade de preenchimento de formulário para cada projeto contendo objetivamente a atuação individual dos servidores (atividades, período de atuação, carga horária semanal, remuneração prevista, dentre outros); e 4) vedação aos servidores de contabilizar a participação em projetos relacionados às suas atribuições contratuais e regulares junto à UFERSA.

c) Normativo sobre as hipóteses de concessão de bolsas, referenciais de valores e fixação de critérios objetivos e procedimentos de autorização para participação remunerada de professor ou servidor em projetos de ensino, pesquisa e extensão

O Decreto nº. 7.423/2010 exigiu que sejam regulamentados por norma editada pelo órgão colegiado superior de cada IFES as **hipóteses de concessão de bolsas** (projetos elegíveis; atividades passíveis de serem remuneradas por bolsas; cargos ou profissionais aptos a receberem; etc.), os **referenciais de valores** (valores mínimo e máximo de bolsas; valores escalonados por formação e experiências profissionais; etc.) e os **critérios objetivos e os procedimentos de autorização** para participação remunerada de servidores e docentes.

Contatou-se que 59% das IFES não normatizaram esses aspectos. Essa ausência de regulamentação propiciou a existência de algumas impropriedades, tais como: previsão dos valores referenciais pelas fundações de apoio, e não pelas IFES, o que subverte o comando legal; pagamento de bolsas a servidores por meio da Gratificação por Encargo de Curso e Concurso, prevista na Lei nº. 8.112/1990, sem amparo legal, uma vez que essa gratificação é aplicável apenas à participação de curso e concurso, e não a bolsas de projetos; e estabelecimento de referencial igual ao CNPq, o que, por vezes, não é aplicável, pois os valores estabelecidos por este órgão tem referência mensal, enquanto foi verificado que em projetos analisado a remuneração de bolsas se faz por horas trabalhadas.

Essas inconsistências estão diretamente ligadas à ausência de normatização, já que esse fato possibilita o desvirtuamento dos projetos, pois sem parâmetros objetivos não há como avaliar a razoabilidade dos valores previstos para pagamento de bolsas nem impedir desvios de finalidade.

d) Ano de edição dos normativos existentes

Nos anos de 2010 e 2013 a Lei nº. 8.958/1994 foi profundamente alterada. Entretanto, conforme se verifica no gráfico adiante, os normativos editados pelas IFES não seguiram essa atualização normativa, uma vez que 48% das normas editadas são anteriores à alteração promovida na legislação com a entrada em vigor da Lei nº. 12.863/2013.

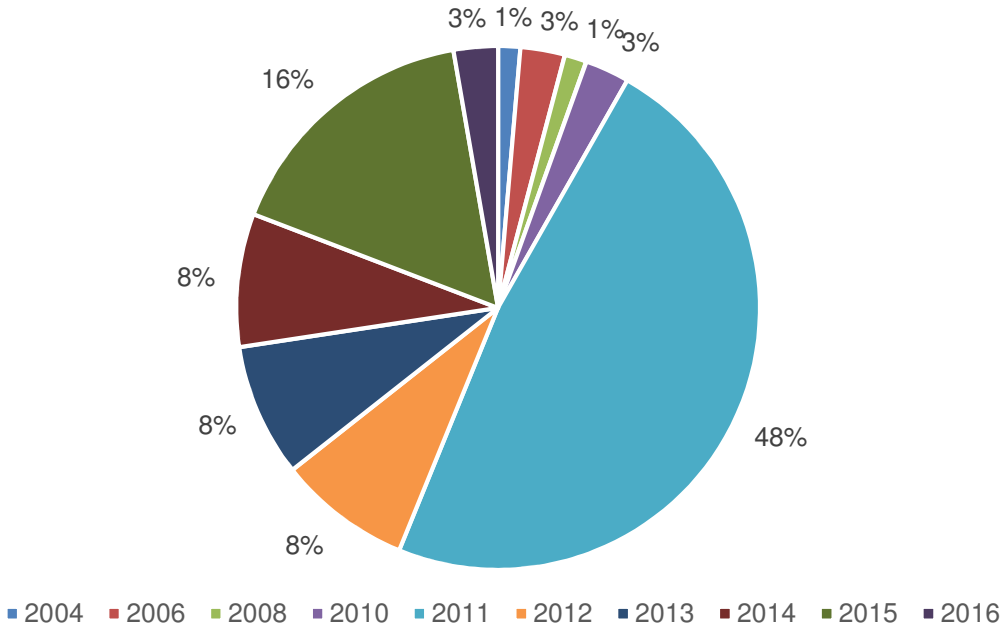


Gráfico 2: Ano de edição dos normativos pelas IFES
Fonte: CGU

Outro ponto relevante se refere à necessidade de estabelecimento da normatização interna devido ao caráter subjetivo e amplo de uma norma legal, tanto no que se refere às diretrizes nela presentes quanto aos seus destinatários. Nesse sentido, tanto a Lei nº. 8.958/1994 quanto o Decreto nº. 7.423/2010 previram que cada IFES editasse normativos capazes de esmiuçar toda a cadeia processual que envolve o relacionamento com fundações de apoio, desde que respeitados os preceitos legais aplicáveis. Essa exigência de regulamentação interna se coaduna com o princípio constitucional, do qual gozam as IFES, da autonomia administrativa. Como cada uma pode se organizar como melhor lhe aprouver, seria improvável que a Lei nº. 8.958/1994, bem como seus decretos regulamentadores, previssem os pormenores de um processo complexo como o caso do relacionamento entre IFES (entidade pública) e fundações de apoio (entidade privada).

3.2 Eixo Formalização

Esse eixo contém as questões de auditoria voltadas a aspectos de formalização e contratualização, as quais foram agrupadas em quatro grupos diferenciados de acordo com o momento em que são aplicáveis: Requisito Inicial; Requisito de Aprovação de Projetos; Requisito para Contratação de Fundações de Apoio; e Requisitos de

Formalização do Instrumento Contratual. Como o relacionamento entre IFES e fundações de apoio é um processo, a visualização das questões a partir desse agrupamento facilita o entendimento dos pontos positivos e dos pontos deficientes em termos de gestão e controle por parte das IFES.

O objetivo das informações aqui compiladas é de avaliar tanto os controles de gestão quanto a existência ou não de elementos exigidos pela legislação que devem compor os instrumentos contratuais.

Com relação à amostra auditada, a partir deste eixo, importante destacar que houve redução de 29 para 28 IFES, pois a UNIVASF foi a única universidade que não teve projetos desenvolvidos por intermédio de fundações de apoio, o que tornou inviável analisar os controles instituídos pela IFES, uma vez que os instrumentos de pactuação firmados são insumos necessários para avaliá-los.

A seguir são expostas as questões e subquestões de auditoria divididas por grupos, bem como o conjunto das informações relacionadas.

a) Requisito Inicial

Os instrumentos de pactuação são firmados a partir da existência prévia de projeto?

Essa questão objetiva verificar se os instrumentos de pactuação firmados com as IFES são precedidos de projetos de ensino, pesquisa, extensão, estímulo à inovação ou desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, os quais são o ponto de partida e requisito fundamental para a existência de relacionamento entre IFES e fundações de apoio. Ou seja, os projetos são **condição necessária** porque sem eles não há relacionamento com respaldo legal.

O gráfico logo após contém o resultado da aplicação da pergunta no conjunto de IFES da amostra.

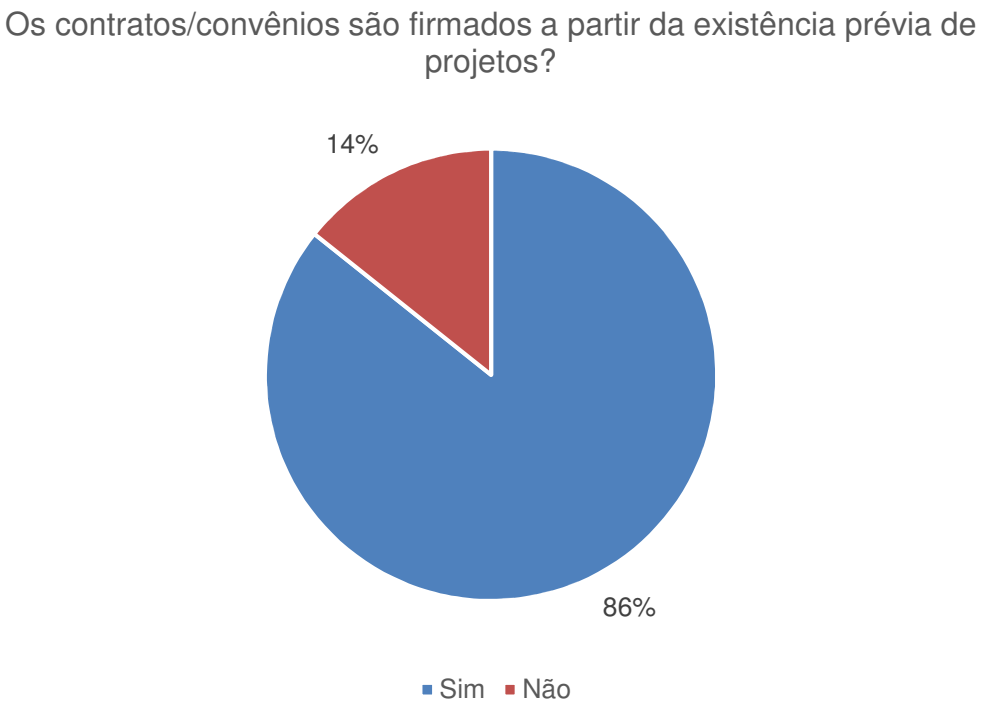


Gráfico 3: Respostas do subgrupo “Requisito Inicial”
Fonte: CGU

Nos poucos casos que representam apenas 14% da amostra, na verdade, houve, do ponto de vista formal, a existência de projetos. Entretanto, ao analisá-los, as equipes de auditorias verificaram situações em que não havia os requisitos mínimos exigidos pela legislação que rege a matéria, quais sejam: cronograma de execução/atividades contemplando as etapas/fases do projeto; metas, resultados e indicadores; detalhamento dos participantes dos projetos, bem como as atividades a serem desempenhadas pela equipe do projeto, etc.

Além desses requisitos legais, segundo a literatura especializada, um projeto consiste num plano com início e término definidos visando à criação de um produto, serviço ou resultado exclusivo a partir da alocação de recursos materiais e humanos temporariamente para se atingir um objetivo específico estabelecido. Nesse sentido, todo projeto com fundações de apoio deve conter esses requisitos para que seja considerado como tal.

b) Requisito de Aprovação de Projetos

Há aprovação do projeto pelos órgãos acadêmicos da IFES relacionados?

Como os projetos em geral têm a finalidade de gerar um resultado único, é comum que eles estejam diretamente ligados à estratégia de uma organização. No caso de uma IFES, os projetos, sejam eles de ensino, pesquisa, extensão, estímulo à inovação e desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, também possuem essa característica estratégica. Dessa forma, como as Universidades são organizações democráticas e com níveis descentralizados de decisões, a legislação previu que a verificação sobre se os projetos desenvolvidos têm relevância estratégica fosse realizada pelos órgãos colegiados acadêmicos, que são unidades presentes na estrutura das IFES e relacionados, geralmente, a alguma grande área de conhecimento, com a competência de dispor sobre questões técnico-acadêmicas afetas à sua área de atuação.

Como em uma Universidade há grande diversidade de conhecimentos, nada mais acertado que estabelecer que as áreas com capacidade técnica para entender sobre determinado objeto tenham a competência de dispor sobre sua aderência aos objetivos estratégicos da IFES.

Nesse sentido, a questão acima objetivou avaliar se os projetos estão sendo submetidos e aprovados pelos órgãos colegiados acadêmicos competentes. Os resultados se encontram no gráfico a seguir:

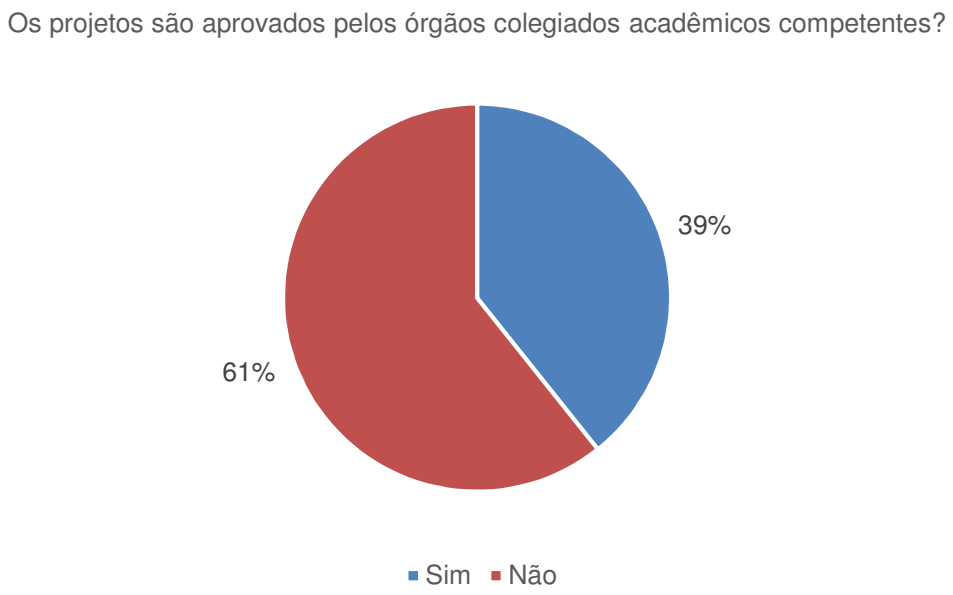


Gráfico 4: Respostas do subgrupo “Requisito de Aprovação de Projetos”
Fonte: CGU

Conforme é possível observar, 61% das IFES não submetem os projetos firmados com base na Lei nº. 8.958/1994 à aprovação dos respectivos órgãos colegiados acadêmicos.

Na auditoria realizada na UnB, foi verificado que os projetos não aprovados pelos colegiados não foram objeto de controle da área competente para gerir projetos acadêmicos na estrutura da IFES. Outra irregularidade, encontrada na FURG, diz respeito à atribuição ilegal de competência a órgãos singulares na estrutura da IFES para aprovação, em clara afronta ao disposto no Decreto nº. 7.423/2010 que exige a aprovação por órgão colegiado. Por fim, verificou-se que um dos projetos da amostra auditada foi aprovado indevidamente pelo diretor do Departamento de Engenharia Elétrica da UFMS.

Uma das causas para a ocorrência dessas irregularidades está na cultura organizacional, vigente nas Universidades, de independência dos departamentos acadêmicos e dos docentes, a qual propicia essas disfunções. Em nenhuma organização, seja ela pública ou privada, os seus membros atuam com independência a ponto de os seus trabalhos não serem supervisionados com relação à sua aderência a políticas, regulamentos e objetivos da organização. Nesse sentido, importante esclarecer que a exigência de aprovação pelos órgãos colegiados acadêmicos competentes não diminui a independência dos departamentos e docentes no que se refere à proposição de projetos das suas respectivas áreas, mas possibilita que a IFES alinhe os projetos a serem apoiados pelas fundações de apoio à sua missão.

c) Requisito para Contratação de Fundações de Apoio

A fundação de apoio contratada/convenente está registrada e credenciada no Ministério da Educação e no Ministério da Ciência e Tecnologia? Em caso positivo, está dentro da validade de dois anos?

A Lei nº. 8.958/1994 determinou que, para que uma fundação possa apoiar uma IFES na consecução de um projeto, ela deve estar registrada e credenciada por meio de ato conjunto do MEC e MCTIC. Nesse sentido, o registro e credenciamento é **condição necessária** para que uma fundação de apoio seja assim considerada e possa ser contratada para apoiar uma IFES.

O gráfico seguinte traz os resultados das auditorias no sentido de verificar se as fundações de apoio estavam com registro e credenciamento válidos no momento da assinatura dos instrumentos contratuais relativos ao apoio a projetos.

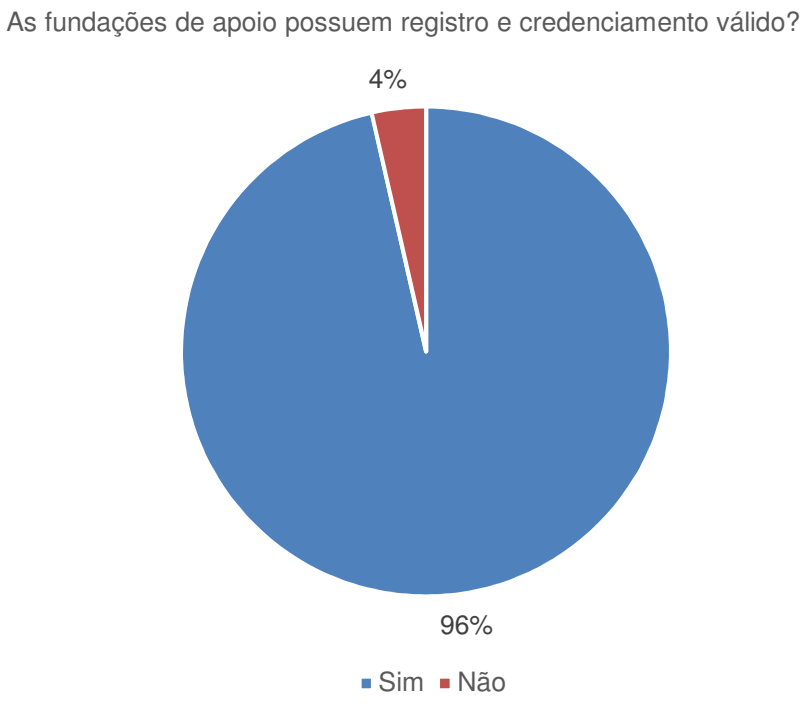


Gráfico 5: Respostas do subgrupo “Requisito para Contratação de Fundações de Apoio”
Fonte: CGU

Foi constatada a inexistência de registro e credenciamento de uma fundação de apoio que mesmo assim foi contratada pela UFCA para apoiar dois projetos. Essa situação ocorreu pontualmente durante o período em que a Universidade foi implantada devido a uma interpretação equivocada sobre a possibilidade de o Termo de Cooperação e Protocolo de Transição firmado entre a UFCA e a UFC, para que esta se tornasse tutora da UFCA, ser suficiente para que a fundação de apoio vinculada à UFC apoiasse a UFCA. Esse entendimento, contudo, está equivocado por dois motivos: 1) o Termo de Cooperação não prevê a possibilidade de apoio institucional de qualquer outro agente diferente da UFC; e 2) o Decreto nº. 7.423/2010 estabelece que mesmo na hipótese de uma fundação de apoio apoiar IFES diferente daquela a que está vinculada será necessária autorização prévia do MEC e MCTIC.

d) Requisitos de Formalização do Instrumento Contratual

Tanto a Lei nº. 8.958/1994 quanto o seu decreto regulamentador previram uma série de requisitos mínimos indispensáveis ao interesse público que devem compor os instrumentos contratuais. Esses elementos estão dispostos nas questões de auditoria que serão a seguir elencadas, e os resultados obtidos com a aplicação dessas questões nas auditorias estão dispostos no gráfico abaixo, o qual objetiva verificar o quanto há distanciamento do centro (que seria a situação positiva e ideal):

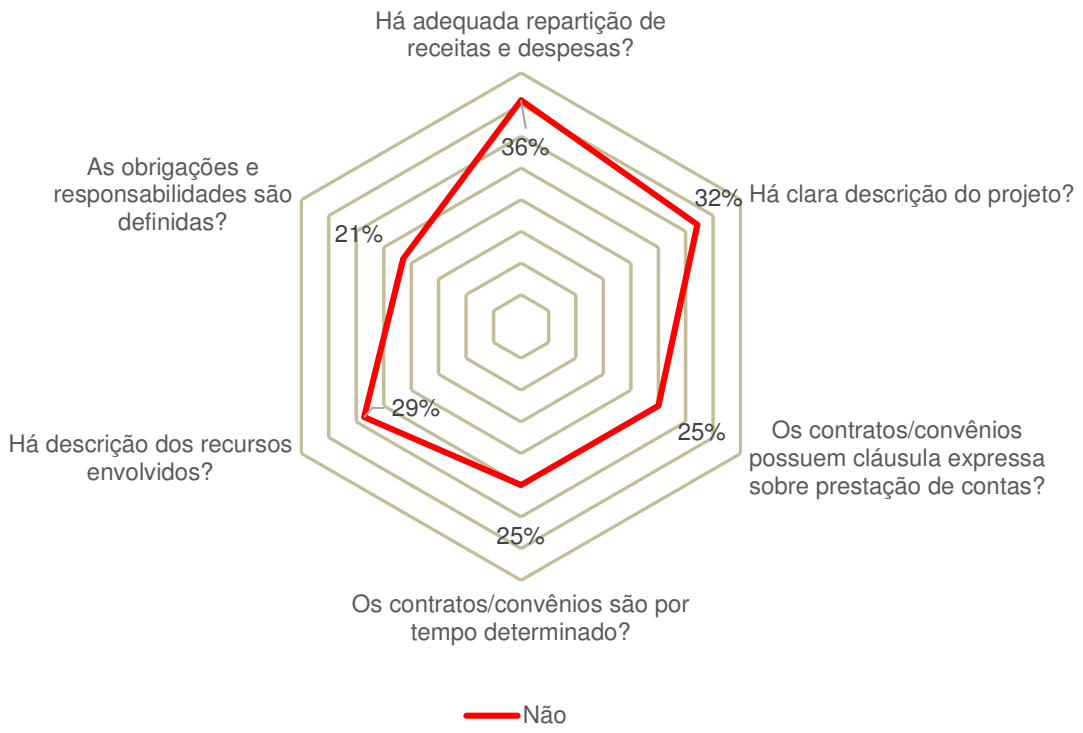


Gráfico 6: Respostas do subgrupo "Requisitos de Formalização do Instrumento Contratual"
Fonte: CGU

Os instrumentos de pactuação são por tempo determinado?

Tendo em vista que um projeto firmado com base na Lei nº. 8.958/1994, conforme comando expresso do seu art. 1º, possui período determinado, é fundamental que os instrumentos de pactuação reflitam esse tempo. Ou seja, os instrumentos de pactuação devem ter a mesma duração que o período estabelecido para a conclusão do projeto que o integra.

Os instrumentos de pactuação que foram identificados com ausência de tempo

determinado estão relacionados aos projetos que os lastreiam, e que possuem caráter de continuidade, o que afronta diversas disposições legais (art. 1º da Lei nº. 8.958/1994 e § 12 do art. 6º do Decreto nº. 7.423/2010) e a jurisprudência do TCU (Decisão 655/2002 – Plenário)[8]. Essa situação foi identificada nas seguintes instituições: FURG, UFGD, UFRGS, UFRN e UNIFESP.

Assim, os projetos avaliados com tais características são continuados a cada exercício, havendo apenas a formalização de um novo processo cuja vigência alcança um determinado período. Nesse contexto, não pode ser considerada como "prazo determinado" a limitação formal e aparente do tempo para um projeto, com assinatura de instrumento de pactuação com vigência determinada, **mas seguido de novo instrumento de objeto similar**, para novo período de execução sucessivo.

Os instrumentos de pactuação 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?

A contratação de uma fundação de apoio para apoiar projetos no âmbito de uma IFES se reveste de uma atividade de interesse público. Esse fato exige que sejam estabelecidas algumas condicionantes mínimas com o intuito de resguardar o interesse público, as quais foram determinadas pelo Decreto nº. 7.423/2010, conforme resultados abaixo:

- Clara descrição do projeto

Constatou-se que, em 25% das IFES, os projetos avaliados não dispõem de clara descrição, pois em alguns foi verificada a existência de objeto genérico que propiciou a sua utilização em diversos outros projetos (convênio guarda-chuva), descrição diferente do objeto a ser efetivamente executado e insuficiência de informações sobre o objeto.

Projetos inadequada ou incompletamente descritos impedem que as IFES verifiquem a

[8] *O contrato deve estar diretamente vinculado a projeto a ser cumprido em prazo determinado e que resulte produto bem definido,* ***não cabendo a contratação de atividades continuadas*** *nem de objeto genérico, desvinculado de projeto específico* (Original sem grifo).

aderência dos seus objetos aos objetivos estratégicos da instituição. Além disso, projetos com objeto amplo e genérico favorecem a alocação de pessoas (docentes e profissionais técnicos) não habilitadas especificamente para atuar naquela área de conhecimento do projeto. Por fim, propicia obstáculo à eficácia dos controles, uma vez que para controlar algo é necessário que haja conhecimento suficiente sobre o que se quer controlar.

- Recursos envolvidos e repartição de receitas e despesas

Observou-se que 29% das IFES não descrevem claramente os recursos que serão utilizados nos projetos. Sem essa descrição, a repartição, no plano de trabalho, sobre as receitas e despesas relativas ao projeto fica prejudicada, conforme foi possível observar pelo percentual de 36% sobre a ausência dessa repartição.

Foi possível constatar o uso de termos genéricos na descrição de determinadas rubricas e a ausência de detalhamento de itens de despesa, não havendo demonstração do critério utilizado para definição de valores e da quantidade a ser adquirida, além de outras informações que permitissem a devida avaliação da pertinência do gasto e de sua essencialidade para o projeto.

Esse tipo de situação favorece o risco sobre o desenvolvimento do projeto, pois, sem clara definição dos recursos, pode haver, por exemplo, hiper ou hipodimensionamento das aquisições de bens e contratação de serviços necessários à consecução do projeto.

- Definição de obrigações e responsabilidades

Em qualquer processo de trabalho em que há a conjugação de esforços de diferentes agentes, é natural e salutar que sejam definidas obrigações (dever de agir) e responsabilidades (sanção pelo não cumprimento das obrigações) para que cada agente possa trabalhar adequadamente e sem sobreposição de tarefas.

Essas obrigações e responsabilidades podem se referir tanto ao instrumento de pactuação, com relação às partes envolvidas, quanto aos integrantes do projeto que o lastreia (no caso, os coordenadores, gestores, fiscais, executores, etc.). Nesse sentido, a partir dessas duas vertentes, ficou evidenciado que em 21% das IFES avaliadas, não

foram definidas, nos instrumentos analisados, obrigações e responsabilidades, o que culminou, por exemplo, no fato de em alguns projetos os gestores e fiscais dos instrumentos de pactuação são os próprios coordenadores, o que demonstra não haver segregação de funções, que é o mais básico princípio do controle para evitar conflitos de interesse. Segundo Lima (2013, p. 381)[9], "a mesma pessoa não pode ser responsável simultaneamente por funções nas quais possa cometer erros e irregularidades e por funções que lhe permitam dissimular ou esconder esses desvios".

Além da não observância da segregação de funções, no que se refere às responsabilidades pela execução do contrato, a indefinição de obrigações e responsabilidades pode prejudicar a materialização de um projeto.

Os instrumentos de pactuação possuem cláusula expressa sobre prestação de contas?

O decreto nº. 7.423 exigiu, em seu art. 11, que as instituições apoiadas incorporassem nos instrumentos de pactuação cláusula sobre prestação de contas por parte das fundações de apoio.

Nota-se que, em 25% das IFES, os instrumentos analisados não possuíam a referida cláusula. Inclusive, por não existir a cláusula, a fundação de apoio à UFC, não prestou contas de um dos projetos apoiados por ela. Outra situação observada é que algumas IFES argumentaram não haver necessidade de existência da cláusula porque havia previsão normativa interna sobre o assunto.

Numa relação contratual, o instrumento utilizado para formalização é o principal documento que vincula as partes. Nesse sentido, é fundamental que haja a previsão de prestação de contas para que esta não deixe de ocorrer por não constar no instrumento, embora a prestação de contas seja uma necessidade basilar, mais ainda no que se refere ao trato de recursos públicos.

[9] LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo:** teoria, jurisprudência e mais de 500 questões. Rio de Janeiro, Elsevier: 2013.

3.3 Eixo Gestão e Acompanhamento

A Lei nº. 8.958/1994 e o Decreto nº. 7.423/2010 estabeleceram uma série de controles, rotinas e procedimentos relacionados à etapa de execução dos instrumentos de pactuação, os quais são o mínimo necessário para que os projetos sejam executados a contento do ponto de vista dos princípios norteadores da gestão pública, notadamente os princípios da eficiência, legalidade e moralidade.

Por se tratar de uma relação entre um ente público (IFES) e um ente privado (fundações de apoio), a responsabilidade pelo monitoramento dos controles e rotinas instituídos com o intuito de verificar se as diretrizes balizadoras mínimas estão sendo seguidas pelas fundações de apoio é das IFES, uma vez que é a Universidade que representa o interesse público materializado no relacionamento e o acompanhamento ou fiscalização de um contrato administrativo é um poder-dever permanente da Administração Pública.

A partir dessa premissa foram elaboradas as questões e subquestões de auditorias com o intuito de verificar se as IFES possuem rotinas de monitoramento das fundações de apoio, cujos resultados estão expressos no gráfico a seguir.

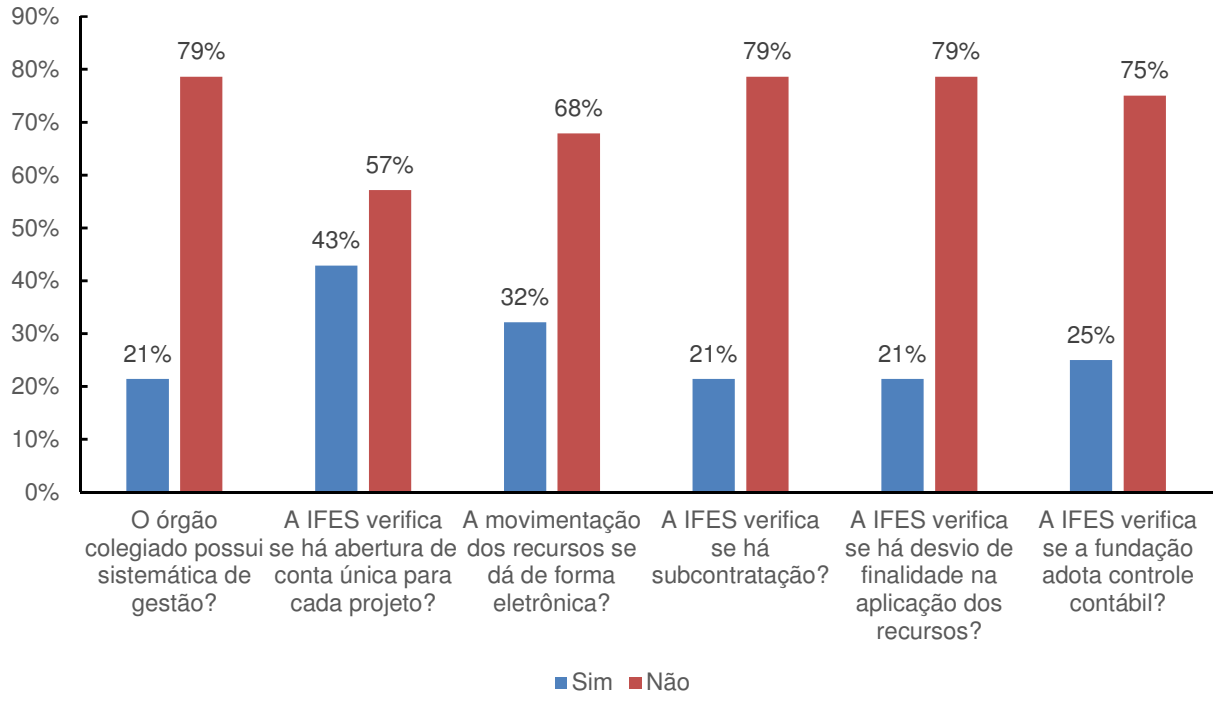


Gráfico 7: Respostas do eixo “Gestão e Acompanhamento”
Fonte: CGU

É possível notar que há um grave quadro, no conjunto das IFES, no que se refere a controles sobre os instrumentos desenvolvidos por intermédio das fundações de apoio. Em todas as questões relacionadas ao acompanhamento sobre a execução dos instrumentos de pactuação há baixíssimo nível de controle por parte das Universidades. Dentre todos os elementos analisados sobre o relacionamento, os que estão dispostos neste eixo são os mais críticos, uma vez que a etapa mais sensível durante uma relação contratual entre a Administração Pública e o particular é a execução, pois é onde, a partir da lógica de um processo em que há entradas (inputs) e saídas (outputs), ocorre a transformação dos recursos no objeto do projeto propriamente dito, ou seja, é o momento no qual há a materialização do projeto.

O órgão colegiado superior da IFES possui sistemática de gestão, controle e fiscalização dos instrumentos de pactuação?

O principal fator responsável pela falta de controles para monitorar a execução de projetos com fundações de apoio é a inexistência de sistemática de gestão, controle e fiscalização, em 79% das IFES, que deve ser instituída pelo órgão colegiado superior de cada IFES, conforme determina o Art. 12, § 1º, inciso II do Decreto nº. 7.423/2010.

Primeiramente, é importante observar que as Universidades são instituições peculiares na estrutura da Administração Pública porque são dotadas de capacidade de auto-organização, o que as torna bastante diferentes entre si. Nesse sentido, tendo em vista esse caráter multifacetado dessas entidades, o Decreto nº. 7.423/2010 previu a exigência de a unidade organizacional máxima de cada IFES (no caso, os seus respectivos órgãos colegiados superiores) definisse um conjunto de diretrizes capazes de guiar a gestão, o acompanhamento e a fiscalização dos instrumentos firmados com fundações de apoio, com o intuito de uniformizar e difundir linearmente em todos os níveis organizacionais das IFES o fluxo de operacionalização de uma pactuação firmada com fundações de apoio.

Isso porque, quando não são estabelecidos e difundidos claramente todos os aspectos inerentes a esse processo organizacional, tais como competências, responsabilidades, alçadas, dentre outros, há duas possibilidades igualmente danosas para o atingimento dos objetivos: 1) os processos de gestão dos projetos padecem de controle; ou 2) os

controles são estabelecidos pela área ou pessoa “dona” do projeto.

O estabelecimento de uma sistemática de gestão, controle e fiscalização ganha potencial de efetividade a partir do mapeamento do macroprocesso de relacionamento entre cada IFES e suas fundações de apoio, pois é esse conhecimento que propiciará à Universidade instituir um conjunto eficaz de diretrizes, rotinas, procedimentos, responsabilidades e competências capazes de otimizar o acompanhamento e o controle dos projetos pelos coordenadores e fiscais de maneira uniforme e impessoal, pois as nuances do macroprocesso se tornam conhecidas de todos.

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. 8.958/94?

Nota-se que 57% e 68% das IFES não realizam, respectivamente, verificação quanto à abertura de conta única e a movimentação eletrônica de recursos.

A exigência quanto a abertura de conta única e individual para cada projeto e a obrigatoriedade de movimentação eletrônica de recursos para pagamento de fornecedores se deu em 2013, após inúmeras irregularidades constatadas em auditorias realizadas tanto pelo TCU quanto pela CGU.

Isso porque várias irregularidades relativas a desvios de recursos se davam na esteira da existência de uma única conta para inúmeros projetos geridos pelas fundações de apoio, o que dificultava o controle pormenorizado dos recursos. Além disso, havia o uso indiscriminado de saques em dinheiro para pagamento de fornecedores, o que dificulta o rastreamento dos recursos.

De acordo com os achados das auditorias, verificou-se que as IFES realizam a verificação sobre a abertura de conta única e a movimentação eletrônica de recursos no momento da prestação de contas final. Entretanto, a verificação no momento final do instrumento de pactuação se torna inócua, pois caso alguma irregularidade seja constatada, como não há controle concomitante sobre essas questões, torna-se impossível alguma ação corretiva.

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?

A utilização de recursos em finalidade diversa da prevista nos projetos e a subcontratação ou delegação a terceiros da execução do objeto são vedações que não estavam previstas no projeto original da Lei nº. 8.958/1994, as quais também advieram de recomendações do TCU e da verificação de inúmeras irregularidades relativas a essas circunstâncias.

A utilização de recursos em finalidade diversa, por exemplo, foi o mote da crise que acometeu a UnB e sua fundação de apoio em 2008 quando ficou constatado o uso indevido de recursos de projetos de pesquisa para mobiliar o apartamento funcional da Reitoria.

Nesse sentido, a informação de que 79% das IFES não verificam se há acompanhamento sobre aderência entre gasto e resultado (finalidade) e subcontratação total ou parcial é uma grave constatação, uma vez que a concretização dessas situações, além de ser um desvirtuamento do propósito de um projeto com recursos públicos, configura atentado contra o patrimônio público e contra princípios constitucionais que regem a Administração Pública, como o da moralidade.

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?

Os projetos firmados com base na Lei nº. 8.958/1994 são de interesse primeiro das IFES, uma vez que necessariamente precisam ser projetos de pesquisa, ensino, extensão, estímulo à inovação e desenvolvimento institucional, cientifico e tecnológico. Ou seja, pela essência desses projetos, nota-se que eles estão diretamente relacionados à missão institucional de uma Universidade.

Dessa forma, é comum que eles sejam executados nas dependências das próprias IFES, com o uso de seus bens ou de serviços por ela oferecidos. É justamente sobre o uso de

bens e serviços que a legislação previu que as fundações de apoio devem manter controle contábil para fins de ressarcimento pelo seu uso. Ou seja, aos bens e serviços das IFES sejam utilizados pelas fundações de apoio, o controle contábil é necessário para que haja ressarcimento correto e na medida exata do uso para que não ocorra nem prejuízo nem enriquecimento indevido da Universidade.

Os resultados demonstram que 75% das IFES não verificam se as fundações de apoio possuem regularmente esse controle para cada projeto desenvolvido. Ficou constatado que há uma confusão das IFES sobre o que esse ressarcimento previsto na Lei significa, pois elas entendem que seria a mera devolução de recursos que não foram utilizados nos projetos. Essa interpretação, no entanto, está equivocada na origem, pois para a devolução de recursos não há necessidade de existir previsão legal, uma vez que as fundações de apoio não têm fins lucrativos, o que as inviabiliza de se apropriarem de quaisquer recursos excedentes dos projetos. Em segundo lugar, mesmo que essa devolução fosse considerada como ressarcimento, a simples devolução de recursos não configura a existência de controle contábil, pois os valores apresentados, sem a comprovação em memórias de cálculos, podem não corresponder à realidade fática.

Constatou-se, no caso da UnB, UFPE e UFPI, que a verificação sobre se o ressarcimento ocorre somente é realizada no momento da prestação de contas, o que demonstra que não há controle concomitante sobre a rotina de cálculo do ressarcimento pela fundação de apoio, o que seria o procedimento adequado, uma vez que o ressarcimento deve ser contínuo na medida em que os bens e serviços da IFES vão sendo usados.

Outro ponto identificado com relação a essa questão se refere ao estabelecimento de percentuais fixos de ressarcimento a serem efetuados pelas fundações de apoio.

Unidade	Percentual
FURG	4% do valor do projeto para a Universidade
	4% do valor do projeto para a Unidade Gestora
UFOP	5% do valor do projeto
UFPR	10% sobre a receita bruta do projeto
UFSC	1% do valor do projeto
UFSJ	10% do valor do projeto para a Unidade Gestora
	5% do valor do projeto para fundos institucionais de pesquisa e extensão
UFVJM	12% sobre a receita bruta do projeto

Quadro 1: Valores percentuais fixos para fins de ressarcimento
Fonte: CGU

Esse tipo de previsão subverte a determinação legal, pois o ressarcimento só é cabível quando bens e serviços da IFES forem efetivamente utilizados pelas fundações de apoio e na medida dessa utilização, daí a importância do controle contábil. Dessa forma, estabelecer um percentual fixo aplicável a **todos** os projetos poderá ocasionar a obrigatoriedade de as fundações de apoio ressarcirem as IFES por algo que não foi usado, ensejando enriquecimento ilícito da Universidade.

3.4 Eixo Transparência

O trato de recursos públicos, pela sua própria natureza de pertencer a todos os cidadãos, exige a adoção de medidas de transparência. Nem toda informação pública é transparente. Publicidade e transparência são conceitos distintos, pois algo transparente é de fácil acepção no primeiro olhar, sem que haja a necessidade de maiores detalhamentos ou explicações. Se uma informação pública precisa ser explicada ou complementada, então ela não pode ser considerada transparente.

O objetivo da transparência é munir os cidadãos de informações sobre o que acontece na gestão de recursos públicos. Dessa forma, nota-se que para a existência de uma democracia onde o controle social é protagonista, a transparência é condição prévia, servindo de insumo avaliativo para a verificação, por parte dos cidadãos, sobre se o gestor público se distancia ou não da finalidade pública de uma determinada ação governamental.

Em se tratando das auditorias realizadas nas IFES, foram aplicadas três questões de auditoria relacionadas ao tema, cujos resultados são expostos no gráfico abaixo:

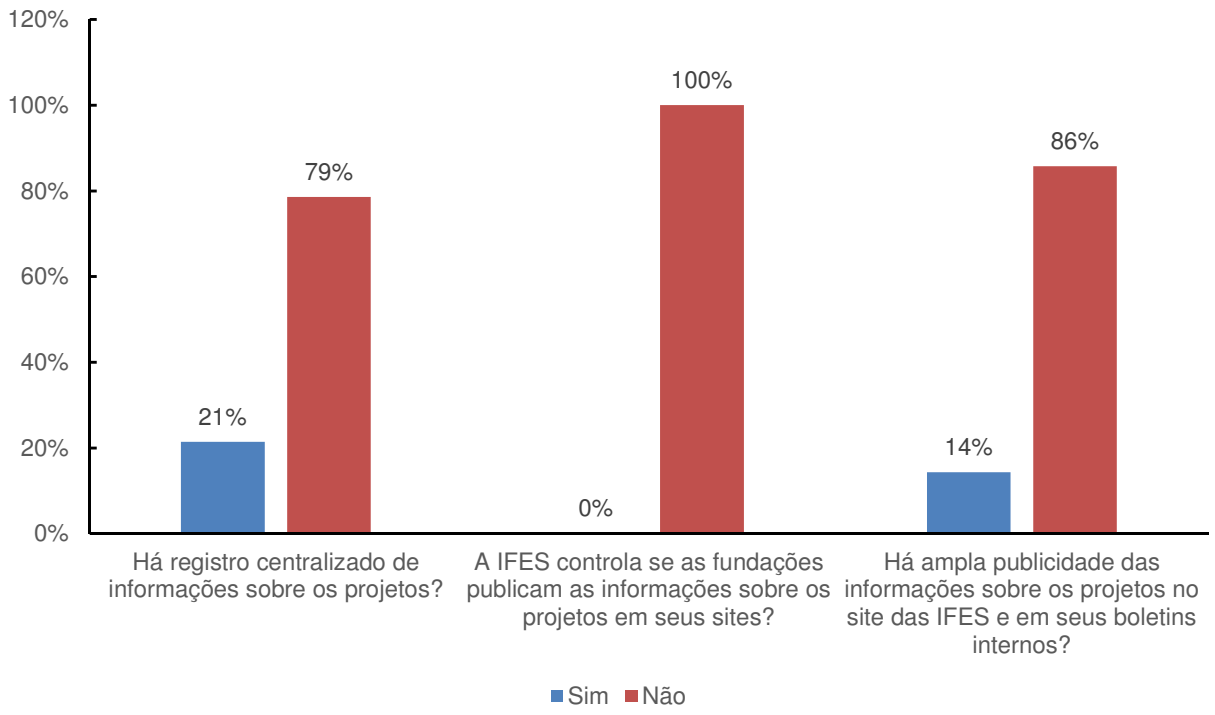


Gráfico 8: Respostas do eixo "Transparência"
Fonte: CGU

A IFES possui registro centralizado referente a todos os dados relativos aos projetos (incluindo bolsas e a identificação final dos beneficiários de todos os pagamentos realizados pela fundação de apoio)? Há ampla publicidade desses dados, inclusive na internet?

Conforme já destacado anteriormente neste Relatório, as Universidades são instituições plurais caracterizadas por serem um amplo fórum de discussão e de fomento de conhecimento das mais diversas áreas. Além disso, a sua capacidade de autogestão as torna instituições diferentes entre si.

Nesse sentido, o Decreto nº. 7.423/2010 estabeleceu a exigência de que as informações dos projetos fossem objeto de registro centralizado, o qual é o armazenamento de dados em uma base centralizada (seja um sistema, seja uma área da estrutura organizacional), permitindo consulta detalhada a informações acerca de dados relativos aos projetos, tais como: fundamentação normativa; sistemática de elaboração e de aprovação; acompanhamento de metas e avaliação; planos de trabalho; dados relativos à seleção para concessão de bolsas, abrangendo seus resultados e valores; relação com a fundação de apoio, contendo regras e condições; e valores das remunerações pagas e

seus beneficiários.

Constatou-se que 79% das IFES não dispõem de registro centralizado das informações referentes aos projetos desenvolvidos com apoio de fundações. Essa é uma situação grave que corrói a efetividade do dispositivo normativo, uma vez que, conforme verificado em inúmeras unidades auditadas, as informações sobre os projetos estão dispersas nas estruturas das IFES ou, o que pode ser mais crítico: estão de posse do coordenador do projeto.

Com relação à publicidade das informações que deveriam ser objeto de registro centralizado, constatou-se que em 86% das IFES ela inexiste, devido a inúmeros motivos.

O primeiro deles está relacionado à dispersão de responsabilidades e informações em várias áreas da estrutura da IFES. No caso da UnB, UFRN, UFRGS e UFMS foi possível verificar que as informações sobre os projetos ficam dispersas nas áreas com a qual possuem afinidade. Por exemplo, questões relacionadas à formalização ficam numa área diferente da área que cuida das informações financeiras. Especificamente com relação à UFMS, a diferenciação das áreas ocorre conforme o tipo de instrumento de pactuação utilizado (convênio ou contrato): no caso dos convênios, a responsabilidade pelo seu processamento cabe às pró-reitorias da UFMS que possuam relação com os temas; com relação aos contratos, essa competência cabe à Pró-Reitoria de Administração.

Com relação à execução/acompanhamento do projeto e, consequentemente, das informações atinentes, verificou-se que tanto na UnB quanto na UFC elas são responsabilidade dos coordenadores dos projetos ou dos fiscais dos contratos, já na UNIFESP, UFES e UFJF, a responsabilidade cabe à área competente de acordo com o objeto do projeto.

Como é possível notar, as informações estão dispersas nas diversas estruturas organizacionais das IFES, o que dificulta a coleta de informações tempestivas de forma eficiente. O registro centralizado tem o papel de solucionar essa problemática, pois permite o aprimoramento da execução do controle finalístico e da gestão, bem como facilita o controle social a ser executado pela comunidade interna e externa, pois reúne

todas as informações sobre os projetos, permitindo a realização de consultas detalhadas e fomentando os princípios da publicidade e da transparência pública. Assim, a centralização de informações, no caso específico dos projetos apoiados por fundações de apoio que possuem diferenças substanciais entre si, é o ponto central e sustentáculo do papel das IFES nesse processo.

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. 8.958/94?

A Lei nº. 8.958/1994 determinou que as fundações de apoio devem manter em site próprio as seguintes informações sobre os projetos por elas desenvolvidos: 1) instrumentos contratuais; 2) relatórios semestrais de execução dos contratos com a indicação dos valores executados, das atividades, das obras e dos serviços realizados discriminados por projeto; 3) relação dos pagamentos efetuados a servidores ou agentes públicos de qualquer natureza; 4) relação dos pagamentos de qualquer natureza efetuados a pessoas físicas e jurídicas; e 5) prestações de contas dos instrumentos contratuais de que trata esta Lei, firmados e mantidos pela fundação de apoio.

Embora essa determinação seja direcionada às fundações de apoio, cabe à IFES realizar controle sobre se elas estão sendo adequadamente disponibilizadas por dois motivos. O primeiro se refere ao fato de, no relacionamento entre as Universidades e as fundações de apoio, compete às IFES, representante do interesse público nesse processo, zelarem pelo cumprimento primário dessa determinação, uma vez que os órgãos públicos devem ser fomentadores da transparência ativa[10]. Em segundo lugar, há uma competência atribuída ao órgão colegiado superior de cada IFES, pela Lei nº. 8.958/1994, para que este se manifeste quanto ao cumprimento, pelas IFES, do disposto no art. 4º.

A constatação de que a totalidade das IFES analisadas não possui controle quanto ao que as fundações de apoio publicam em seus próprios sites demonstra a gravidade da situação da transparência nessa relação entre Universidades e fundações.

Conforme já informado anteriormente, a transparência é elemento de sustentação de

[10] Refere-se à divulgação de dados por iniciativa do próprio setor público, ou seja, sem que sejam necessários requerimentos de qualquer ordem por parte da sociedade civil.

uma democracia porque sem elas, os cidadãos, verdadeiros titulares da coisa pública, não têm meios de realizar o controle social, pois sem informações a participação da sociedade na vida pública do país fica prejudicada.

3.5 Eixo Prestação de Contas e Avaliação

As IFES realizam projetos do seu interesse institucional por meio do apoio das fundações, o qual deve ocorrer na gestão administrativa e financeira dos projetos, o que permite às Universidade, por intermédio do seu corpo técnico, debruçar-se efetivamente sobre o objeto do instrumento, deixando as atividades-meio a cargo de um terceiro com melhor expertise para isso. A priori, esse modelo promove eficiência nos resultados esperados do projeto, uma vez que a área técnica se preocupa eminentemente com o objeto do projeto, evitando que seus esforços sejam despendidos na pura gestão dos recursos, sejam eles financeiros ou não.

Entretanto, essa entrega não pode e não deve ser considerada absoluta ou um salvo-conduto para que as fundações realizem a gestão sem amarras ou sem fiscalização e acompanhamento por parte das IFES. Nesse sentido, surge a necessidade de prestação de contas, que, de forma resumida, tem como objetivo verificar a regular aplicação de recursos públicos e avaliar se a alocação desses mesmos recursos atende a alguma necessidade de interesse público.

Segundo Schedler (2004, p.12)[11], o dever de prestar contas obriga o gestor a "abrir-se à inspeção pública" (transparência) e "força-o a explicar e justificar seus atos" (motivação). Como consequência, prestar contas torna-se um **dever** e um direito ao mesmo tempo, pois o dever de prestar contas a que todo gestor de recursos públicos está sujeito gera para o cidadão, financiador e titular último desses recursos, o **direito** de ter informações sobre como esses recursos foram empregados e se atingiram a finalidade almejada.

No intuito de verificar como a etapa de prestação de contas vem sendo salvaguardada pelas IFES, foram elaboradas duas questões de auditoria cujos resultados estão dispostos no gráfico abaixo.

---

[11] SCHEDLER, Andreas **¿Que és la rendición de cuentas?** In: Cuadernos de Transparencia, 03. México, DF: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), 2004.

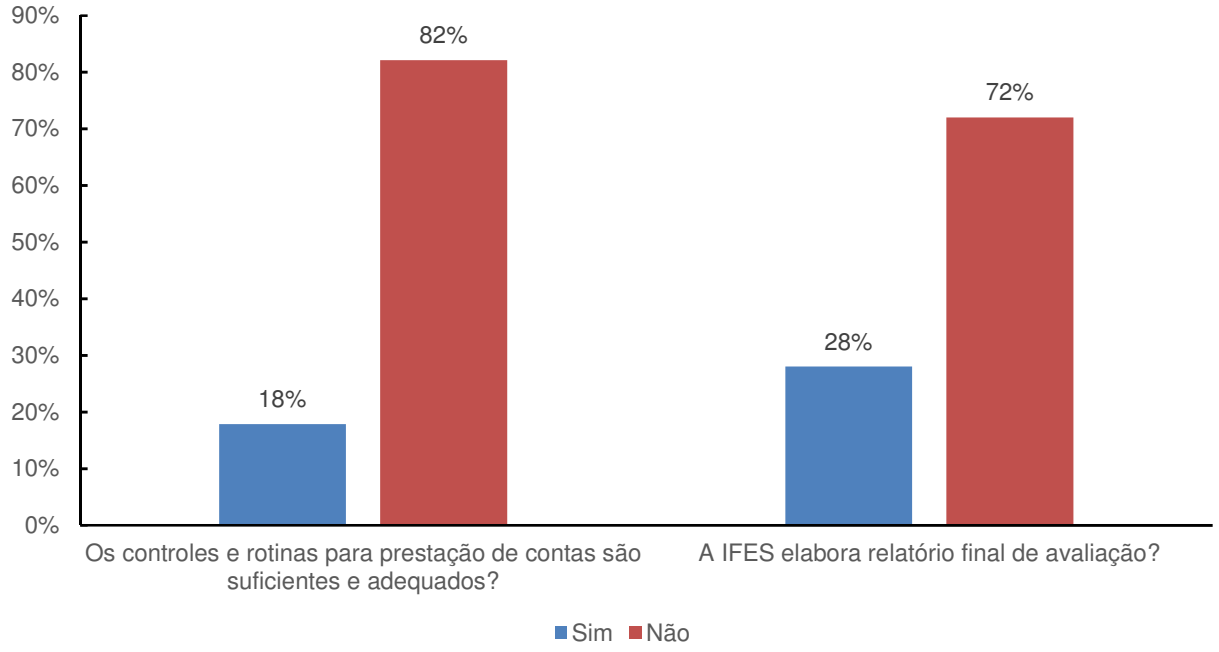


Gráfico 9: Respostas do eixo "Prestação de Contas e Avaliação"
Fonte: CGU

Em que medida os controles ou rotinas utilizados pela IFES para análise das prestações de contas dos instrumentos de pactuação são suficientes para certificar o cumprimento dos requisitos previstos nos §§ 1º e 2º do art. 11 do Decreto nº. 7.423/2010?

A Lei nº. 8.958/1994 estabeleceu que as fundações de apoio deverão prestar contas dos recursos aplicados aos entes financiadores. O Decreto nº. 7.423/2010, por sua vez, detalhou quais os documentos mínimos que devem instruir o processo, conforme a seguir:

a) demonstrativos de receitas e despesas;
b) cópias dos documentos fiscais da fundação de apoio;
c) relação de pagamentos discriminando as cargas horárias dos beneficiários;
d) cópias de guias de recolhimento; e
e) atas de licitação.

Além desses documentos, o Decreto também estabeleceu que cabe às IFES zelar pelo acompanhamento **em tempo real** da execução físico-financeira dos projetos, respeitando a segregação de funções e as responsabilidades entre IFES e fundações.

O objetivo da questão de auditoria é verificar se os controle e rotinas adotados pelas IFES são suficientes para assegurar a obediência a essas determinações normativas. No entanto, os resultados demonstram a gravidade da situação: 82% das IFES não possuem quaisquer rotinas ou controles nesse sentido.

Foi possível observar nesse universo de IFES que, quando a prestação de contas ocorre, ela se limita ao aspecto contábil-financeiro, ou seja, não há análise pela, Universidade, sobre se os objetivos pretendidos pelos projetos foram efetivamente alcançados ou, ainda, uma análise crítica sobre a relevância dos resultados obtidos.

Um ponto que merece destaque é a atribuição de competência realizada pela UTFPR à Auditoria Interna para analisar as prestações de contas elaboradas pelas fundações de apoio. Cumpre esclarecer que a análise sobre a adequação da aplicabilidade dos recursos públicos, bem como o atingimento dos objetivos a que os projetos se propõe é uma atividade tipicamente de gestão, não passível de ser atribuída a um órgão de auditoria interna, o qual, segundo estabelece a IN SFC nº. 01/2001 possui finalidade básica o fortalecimento da gestão por meio do assessoramento à alta administração.

A partir desse resultado, fica evidenciado que as IFES não exercem o seu dever legal de acompanhar e fiscalizar os instrumentos de pactuação, delegando, na prática, a responsabilidade integral pela execução dos contratos às fundações de apoio. Ou seja, as IFES renunciam ao seu dever, como ente público, de acompanhar a correta destinação os recursos públicos que são por elas entregues às fundações.

A IFES tem elaborado relatório final de avaliação dos projetos, conforme estabelece o § 3º do art. 11 do Decreto nº. 7.423?

Não basta apenas a fundação de apoio informar que aplicou regularmente os recursos e que a alocação dos recursos atendeu ao objetivo estabelecido no projeto. É necessário, e até mais importante, que a instituição apoiada se pronuncie no sentido de confirmar ou não as informações prestadas pelas fundações.

Por conta dessa premissa, o Decreto nº. 7.423/2010 estabeleceu às IFES a

responsabilidade de elaboração de relatório final de avaliação, o qual objetiva demonstrar a visão que a instituição apoiada tem sobre os serviços prestados pelas fundações de apoio em diversos aspectos, sejam eles financeiros ou, mais importante, finalísticos. Inclusive é por meio do Relatório Final de Avaliação que a IFES, institucionalmente, pode se pronunciar quanto à aderência dos resultados obtidos com a consecução dos projetos aos seus objetivos estratégicos, o que significa a segunda dimensão do dever de prestar contas já exposto anteriormente (demonstrar se a alocação dos recursos supriu alguma necessidade de interesse público).

Contudo, por mais evidente que seja a importância dessa atividade, o conjunto das auditorias realizadas demonstrou que 72% das IFES não elaboraram esse documento de importância vital para o controle social e para a própria fundamentação da prestação de contas em si, uma vez que um dos pilares desta é verificar se a alocação dos recursos previstos se deu conforme as necessidades estabelecidas pela própria IFES quando elaborou o projeto apoiado, as quais devem estar ligadas aos seus objetivos institucionais.

4.1 Aspectos Gerais

Para eficácia dessa visão consolidada, pela qual, sob a ótica da participação e agregação de valor das IFES, propôs-se oferecer um panorama abrangente e integrado construído a partir do macroprocesso de relacionamento entre IFES e fundações de apoio, cabe analisar os achados mais essenciais, apurados a partir das evidências coletadas para os eixos de avaliação. Ressalta-se que os elementos selecionados para a análise foram coletados nos próprios normativos reguladores: a Lei nº 8.958/1994 e o Decreto nº 7.423/2010.

No eixo sobre regulamentação, identificou-se positivamente que 97% das IFES têm normatização sobre o procedimental geral do processo de relacionamento. Por outro lado, avançando na qualificação e especialização das normas, 28% não tratam suficientemente as condições de participação de servidores nos projetos, assim como 59% não regulam razoavelmente a concessão de bolsas, inclusive em termos de valores.

No tocante ao eixo de formalização, o destaque se verifica na detecção de que em 61% identificaram-se projetos em execução não aprovados pelos colegiados acadêmicos competentes. Além disso, quanto aos requisitos de qualidade dos termos de contratos e convênios, o mapeamento demonstrou percentuais de desconformidades entre 20% e 40% das Unidades avaliadas.

Para o eixo de gestão e acompanhamento da execução dos projetos, o cenário começa a ser bastante negativo e assim continua para os demais eixos, a iniciar pela apuração de que 79% das IFES não possuem sistemática de gestão e fiscalização dos projetos definida pelo órgão colegiado superior. Em consequência, efetivamente são escassos os casos em que existem, como rotinas práticas e prioritárias, as conferências de elementos essenciais à execução do convênios e contratos, estabelecidos nos normativos federais.

Em complementariedade, com relação aos elementos escolhidos para avaliar a diretriz de transparência, nota-se que 79% das IFES não dispõem de registro centralizado das

informações sobre os projetos, 86% não dão ampla publicidade sobre formalização e execução nos seus sítios na internet ou em boletins internos, e nenhuma confere a integridade da disponibilização dos dados dos projetos nos sítios das fundações de apoio.

Por fim, quando se aborda o eixo de prestação de contas dos instrumentos e de sua avaliação, 82% não têm controle ou rotinas suficientes para o trabalho envolto na análise das prestações de contas, assim como 72% não têm como prática a elaboração de relatório final de avaliação.

Nesse cenário, são muitos os riscos envolvidos que podem comprometer o atendimento do propósito e do procedimental previsto na legislação envolvida, tanto no caráter de conformidade quanto operacional, sem considerar prováveis desalinhamentos de projetos em relação às estratégias das próprias IFES e em relação aos interesses de parceiros, e sem esquecer do potencial impacto negativo nas políticas de ensino, pesquisa, extensão e inovação. Há que se considerar que existe nesses projetos, seja de forma direta ou indireta, o envolvimento de recursos públicos, haja vista o interesse do Estado Brasileiro em incentivar os projetos para o desenvolvimento científico, econômico e social da nação no âmbito das Universidades, assim não se afasta o cuidado finalístico e de meios, instituído na medida da mitigação necessária aos riscos não aceitáveis.

Como exemplo, podem-se destacar riscos como: alocação inadequada de força de trabalho nos projetos; favorecimento de servidores/docentes; majoração de valores de bolsas; execução de projetos com propósitos desalinhados aos objetivos previstos; existência de projetos de caráter continuado; utilização de recursos públicos em finalidade diversa; dispersão das informações sobre os projetos dificultando a *accountability*; empecilho à publicidade e à transparência; barreira ao exercício do controle social pelas comunidades interna e externa; dificuldades ao aprimoramento do processo.

E numa percepção mais profunda desse cenário, verifica-se, pela análise dos dados consolidados, que a organização das IFES em relação a seus processos internos de relacionamento com fundações de apoio evidencia maior controle até a etapa de

formalização de contratos e convênios, com devidas ressalvas. Todavia, para suas responsabilidades subsequentes, vinculadas ao acompanhamento e monitoramento, estímulo à transparência e prestação de contas com avaliação, que são essenciais para que o contexto envolvido com tais projetos tenha eficácia no propósito para que foi instituído, as fragilidades são relevantes. Essa configuração demonstra um esforço de controle mais cartorial do que de acompanhamento. Isso se explica em função dos elementos verificados nos parágrafos seguintes.

A integralidade das IFES tem normatização sobre o procedimental geral do processo de relacionamento, e em 86% não foram verificados contratos ou convênios sem os respectivos projetos, o que indica organização básica para aprovação destes. As ressalvas ao aspecto cartorial se verificam pela carência de especialização nos normativos, principalmente com os 59% que não regulam razoavelmente a concessão de bolsas nos projetos, implicando no ambiente de possíveis desvirtuamentos nas remunerações envolvidas nos projetos, e pelos 61% que não aprovam os projetos pelos colegiados acadêmicos competentes, evidenciando que existem caminhos não institucionalizados para a formalização contratual.

A situação pós-formalização é mais séria ainda. Aproximadamente 79% das IFES não possuem sistemática de gestão e fiscalização dos projetos definidas pelo conselho superior. Outras 79% não dispõem de registro centralizado das informações sobre os projetos, ou seja, projetos de valor e de interesse para o desenvolvimento nacional, realizados no âmbito das IFES podem ser concluídos sem que seus resultados, benefícios ou até causas de seus fracassos sejam conhecidos, com o agravante de que 86% não dão ampla publicidade sobre formalização e execução nos seus sítios na internet ou em boletins internos. O quadro se complementa pelos 82% que não têm controle ou rotinas suficientes para o trabalho envolto na análise das prestações de contas, assim como os 72% que não têm como prática a elaboração de relatório final de avaliação, panorama que demonstra que é baixo o nível de aprendizado institucional, de correção de rumos e de ações de supervisão das IFES.

Há que se destacar que essa distinção entre situações antes e pós-formalização não as desvincula. Há clara noção de que são ações complementares, uma vez que um bom controle de regulamentação e formalização tende a proporcionar melhores projetos e

acordos; assim como melhor acompanhamento e avaliação gerará, como dito, aprendizado para projetos posteriores.

4.2 Análise Sistêmica e de Apropriação dos Resultados

O objeto em análise é um processo regular de gestão das IFES e seu funcionamento se dá no âmbito de sistema de apoio ao desenvolvimento do ensino, pesquisa, extensão e inovação em projetos, dotado, em grande parte, de recursos públicos, e realizado, prioritariamente, no ambiente das próprias IFES. Nesse contexto, dado o foco de avaliação, o endereçamento desse trabalho ao MEC, como interessado essencial, se fundamenta em suas competências de agente relevante e necessário para a governança do todo, ressalvados os aspectos decorrentes da autonomia universitária constitucional.

O macroprocesso é uma peça de um sistema maior, que congrega objetivos, processos, patrocinadores, atores e beneficiários. Ou seja, existe uma rede ampla de participantes com capacidades, funções e interesses diferentes no objeto avaliado. Não há eficácia em tratar do relacionamento das IFES com fundações de apoio de forma individualizada, exclusivamente descentralizada e desconexa porque se está diante de um contexto em que o todo é maior que a soma das partes.

Esse argumento se justifica porque, apesar de suas diferenças, as IFES têm características de funcionamento semelhantes, compartilham problemas similares, concorrem por recursos públicos de um mesmo orçamento, buscam, em conjunto, atender seus propósitos nas políticas de ensino, pesquisa, extensão e inovação, e, por vezes, têm processos integrados e completares.

A percepção de que o MEC é ator fundamental na governança desse processo decorre, em primeiro lugar, das competências de sua estrutura regimental, estabelecidas atualmente no Decreto nº 9.005/2017, tais como: coordenar ações voltadas ao desenvolvimento e fortalecimento das IFES; acompanhar e avaliar o desempenho gerencial das IFES; e articular e promover o planejamento, orientação, coordenação e supervisão do processo de formulação e implementação da política nacional de educação superior. Todas dirigidas a diretorias executivas da SESu.

Adicionalmente, mas não menos importante, o quadro a seguir analisa, à luz dos achados dessa consolidação, a tríade de responsabilidades do MEC em relação ao tema, que demonstra que o Ministério é ator relevante no estabelecimento de referências e diretrizes para o bom funcionamento do processo.

Comando Legal/Normativo	Responsável	Obrigação de verificação, supervisão ou de ação	Status	Achados cuja atuação do MEC deve mitigar os riscos envolvidos
Inciso III, art. 2º, Lei nº 8.958/1994 – Prévio registro e credenciamento das fundações de apoio – Homologação do funcionamento das fundações de Apoio.	MEC (agente principal, responsável pelo protocolo) e MCTIC.	Existência de norma aprovada pelo órgão colegiado superior da instituição apoiada que discipline seu relacionamento com a fundação de apoio, especialmente quanto aos projetos desenvolvidos com sua colaboração – Inciso V, art. 4º, Decreto nº 7.423/2010.	Em funcionamento, com ressalvas tratadas nos relatórios de Auditoria Anual de Contas de 2015 e 2016.	Deficiências qualitativas nas normas, especificamente quanto à participação de servidores e requisitos/condições de bolsas.
Art. 1º-C, Lei nº 9.958/1994 – Regulamentação dos convênios previstos nos artigos 1º, 1º-A e 1º-B	MEC e MCTIC	Articulação institucional para regulamentação dos requisitos para realização de convênios com fundações de apoio	Pendência de regulamentação dos artigos 1º e 1º-A	Desconformidades dos instrumentos de formalização; Desvio de finalidade de convênios; Acompanhamento da execução deficiente
Art. 12-A, Decreto nº 7.423/2010 e art. 18, Decreto nº 8.240/2010 (incluído pelo Decreto nº 8.240/2014) - Os convênios deverão ser registrados em sistema de informação online específico, a ser disciplinado em ato conjunto do MEC e MCTIC	MEC e MCTIC	Instituição e desenvolvido de sistema que congregará os instrumentos de celebração dos acordos com Fundações de Apoio.	Sistema não instituído e não desenvolvido	Ausência de registro centralizado das informações sobre os projetos; Publicidade deficiente sobre formalização e execução; Ausência de controle ou rotinas na análise das prestações de contas; Ausência de elaboração de relatório final de avaliação

Quadro 2: Competências de coordenação no processo
Fonte: CGU

No tocante ao registro e credenciamento para homologação do funcionamento de fundações de apoio, que pode ser vista também como função atuação corretiva/disciplinadora, os elementos de verificação não estão restritos aos requisitos

de instituição e funcionamento das fundações, mas avançam nas condições internas da IFES, o que coloca competência supervisora direta do MEC no processo, em conjunto com o MCTIC, inclusive para apontar distorções ou desalinhamentos dos normativos internos com as normas gerais federais, como em diversos casos detectados nos relatórios que subsidiaram essa consolidação.

Quanto às pendências de regulamentação sobre os convênios e a instituição e desenvolvimento do sistema online, seu impacto é significativo e direto na mitigação do risco de continuidade das irregularidades detectadas, tanto no sentido de diretriz geral, quanto de consolidar conceitos, dar operacionalidade e padronização aos instrumentos, instrumentalizar fiscalização e acompanhamento, disseminar boas práticas, proporcionar transparência. Outro benefício indireto é a eficiência fiscal, haja vista dispensar as IFES do desenvolvimento de seus próprios sistemas informatizados corporativos para o processo.

Vê-se, portanto, espaço necessário para ação do Ministério tanto na atuação corretiva/diretiva, quanto na perspectiva sistêmica de organicidade geral do processo, tendo assim funções coordenadoras.

4.3 Resultados da Interação com a SESu

Diante disso, a SESu foi notificada a analisar o conteúdo do relatório para se manifestar sobre os resultados consolidados, indicando também providências e encaminhamentos decorrente dos achados apresentados que porventura entendesse ser pertinente.

Em resposta, informou que reconhece que os resultados encontrados são significativos no que apontam fragilidades na gestão das instituições apoiadas em relação aos projetos, convênios e contratos realizados em parceria com suas fundações de apoio, e que nesse sentido, o documento seria apresentado e discutido no âmbito do GAT (Grupo de Apoio Técnico) tendo em vista seu caráter interministerial, com o objetivo de levantar meios para reforçar junto às IFES a necessidade de adotar medidas para fortalecer essa gestão, em especial nos aspectos relativos ao controle, apontados no relatório como uma das principais linhas de fragilidade.

Esse grupo, criado pelo Decreto nº 7.423/2010 com a responsabilidade específica de analisar os pedidos de credenciamento e recredenciamento é composto de 3 membros, sendo 2 do MEC e um do MCTIC, e se reúne bimestralmente. Há que se ressaltar que o GAT atua com fragilidades ferramentais, como ausência de sistema de informação e protocolo e deficiência normativa e procedimental, também apontadas pela CGU em outros trabalhos.

Pontualmente, é salutar o posicionamento da SESU no sentido de propor a ampliação da discussão ao GAT, levando assim a uma coleta de subsídios mais abrangentes, o que certamente proporcionará a melhor tomada de decisão ou ainda possíveis intervenções mais efetivas. No entanto, o Relatório consolidado vai muito além das prerrogativas do GAT, adentrando no campo da supervisão da gestão das IFES em relação ao processo em discussão, competência da SESu, e não do Grupo e, mesmo assim, a Secretaria se posicionou, de forma peremptória, de que os limites dessa sua função no processo não avançam além das fronteiras da atuação do GAT do qual é partícipe mais relevante, a ponto de relacionar a rotina do grupo, as carências de seu funcionamento e seus resultados à prestação de contas a respeito de sua competência de supervisão sobre o tema. Essa é uma visão restritiva e que abdica de competências regimentais da Secretaria e consequentemente do acompanhamento do processo, que tem relação direta com os resultados das políticas a cargo do Ministério, haja vista ser apoio essencial ao ensino, pesquisa e extensão universitária.

Verificou-se ainda, sobre as responsabilidades relacionadas ao art. 1º-C da Lei nº 9.958/1994 (regulamentação dos convênios previstos nos artigos 1º, 1º-A e 1º-B da Lei nº 8.958/1994) e ao art. 12-A do Decreto nº 7.423/2010 e art. 18 do Decreto nº 8.240/2010 (sistema online a ser instituído e desenvolvido), que não há avanços efetivos, apesar de os comandos normativos estarem em vigor desde 2013 e 2014 respectivamente e do alerta contínuo da CGU desde 2015 sobre a necessidade de implementação desses instrumentos.

Tal constatação parte das evidências coletadas na análise do conteúdo do processo SEI nº 23000.022850/2016-30, instituído pelo MEC para os dois propósitos, e que demonstra que ainda há fatores e indefinições importantes a serem superados, conforme discussões expostas nas atas das duas reuniões realizadas por grupo de trabalho criado

por MEC e MCTIC para discussão do tema. Além disso, não há, no processo e conforme é possível notar a partir da manifestação encaminhada, evidências de iniciativas objetivas aventadas para o desembaraço, assim como não há cronograma de trabalho ou fixação de metas ou prazos para o grupo. Destaca-se ainda que, na percepção desse grupo de trabalho, qualquer avanço no desenho e desenvolvimento do sistema online tem dependência da conclusão da regulamentação normativa como tarefa predecessora, todavia, esta não é uma visão fundada em critérios objetivos ou especificamente motivados, uma vez que aspectos como manutenção corretiva e evolutiva, administração, articulação e atendimento a usuários, diretrizes gerais, instâncias, gestão de riscos e de segurança não estão na agenda de discussão do grupo de trabalho criado pelo MEC e MCTIC para concretização dos comandos legais.

Conclusão

Incorporada essa análise aos resultados, revela-se, pelas evidencias coletadas, um quadro sério e disseminado de desconformidades e irregularidades nas responsabilidades das IFES no sistema de apoio ao ensino, pesquisa, extensão e inovação no âmbito federal, acompanhado ainda de carência de responsabilidade e patrocínio para o processo, ou seja, essão presentes componentes de baixa maturidade individual e sistêmica, o que se caracteriza como um problema de governança para o todo.

Individualmente, diante das suas competências, as intervenções da CGU por meio das auditorias realizadas e do monitoramento de suas recomendações, que subsidiaram essa consolidação, tem capacidade de reposicionar pontualmente os desvios apurados. Contudo, carece de condições para uma correção de caráter superior e de aprendizado continuado, o que poderia ser obtido a partir da atuação da Secretaria Por outro lado, a partir da identificação do potencial para essa função por parte da SESu e dos resultados da interação com a Secretaria, verificam-se lacunas significativas nesse cenário.

A primeira delas decorre da execução restritiva da supervisão da SESu/MEC e de seu exercício de direcionar atenção ao assunto somente no âmbito do GAT, que tem competência e capacidade executiva limitada.

A segunda é advinda da constatação, pelas evidências coletadas e pela análise comparativa a outros sistemas de caráter semelhante, de que o conjunto de fatores e elementos para o efetivo funcionamento do sistema online previsto nos Decretos nº 7.423/2010 e 8.240/2014, imprescindível para a eficiência do processo de relacionamento entre IFES e fundações de apoio, não depende unicamente da regulamentação dos convênios previstos nos artigos 1º, 1º-A e 1º-B da Lei nº 8.958/1994, conforme afirma a SESu porque, como já exposto anteriormente, há inúmeros requisitos e critérios técnicos que poderiam ser desde já estabelecidos, o que não entrou sequer na agenda de discussão.

Diante de todo o contexto trazido neste Relatório, **recomenda-se** à SESu/MEC, por sua

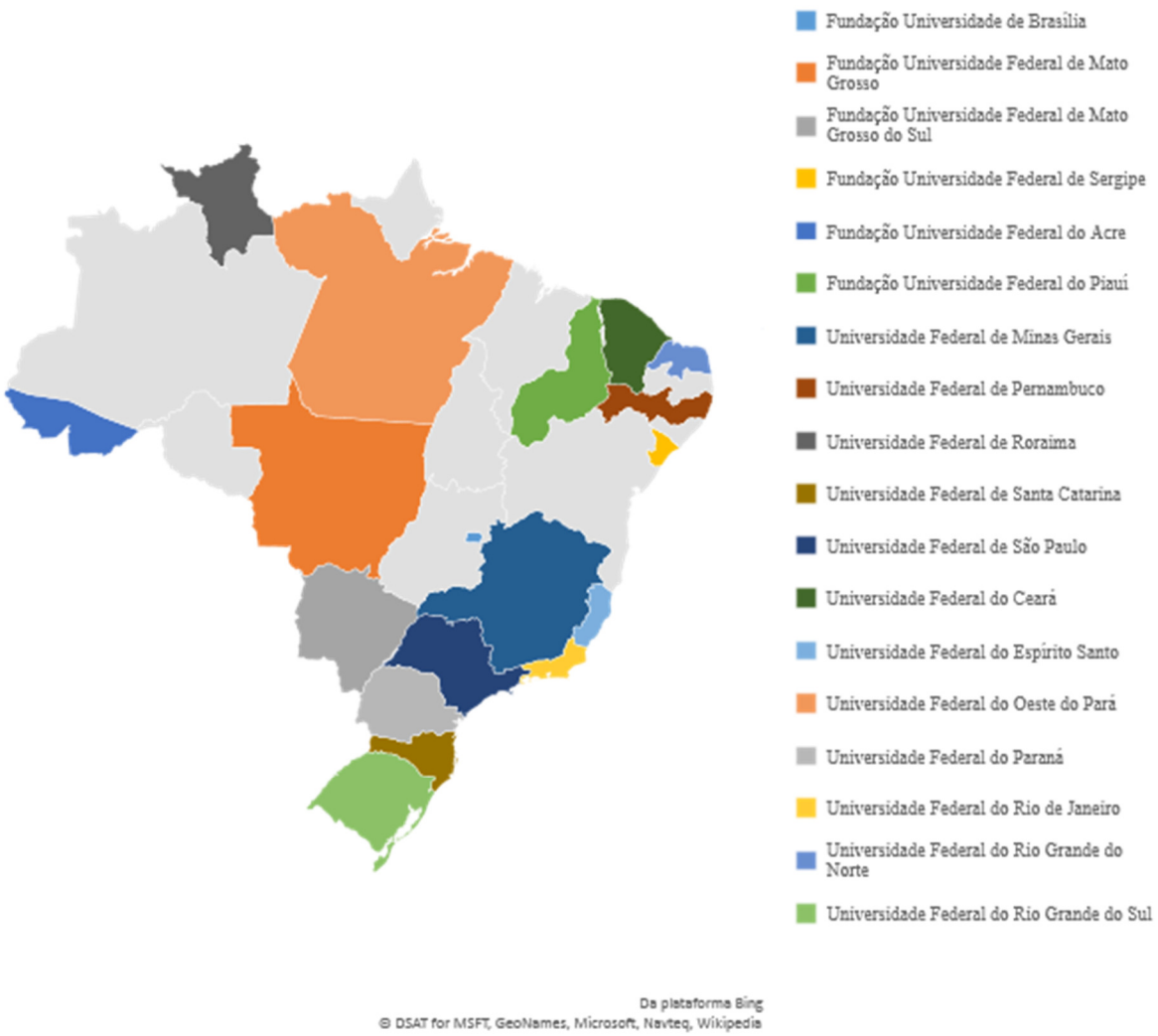
posição no contexto e no processo:

Articular internamente a revisão de seu posicionamento na supervisão das IFES sobre o relacionamento com fundações de apoio, a fim de criar capacidade executiva de supervisão, monitoramento e avaliação, direcionando-as a competências específicas no seu regimento interno, em conjunto do estabelecimento de processos de trabalho definidos.

Instituir, formalmente, com competências, metas e prazos, o grupo de trabalho que trata do atendimento do art. 1º-C da Lei nº 9.958/1994 (regulamentação dos convênios previstos nos artigos 1º, 1º-A e 1º-B da Lei nº 8.958/1994) e ao art. 12-A do Decreto nº 7.423/2010 e art. 18 do Decreto nº 8.240/2010 (sistema online a ser instituído e desenvolvido).

Articular, externamente, em conjunto com o MCTIC, aproveitando a agenda do grupo de trabalho em funcionamento, as necessidades e soluções para criação de capacidades visando cobrir os elementos estruturantes para o funcionamento do sistema online, em termos de manutenção corretiva e evolutiva, administração, regulamentação, articulação e atendimento a usuários, diretrizes gerais, instâncias, gestão de riscos e de segurança.

Anexo I – IFES Auditadas



Além dessas unidades, também houve auditoria nas IFES abaixo:

Unidade Auditada	Estado
Universidade Federal do Cariri	Ceará
Fundação Universidade Federal de São João del-Rei	Minas Gerais
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	Minas Gerais
Universidade Federal de Juiz de Fora	Minas Gerais
Universidade Federal de Ouro Preto	Minas Gerais
Fundação Universidade Federal da Grande Dourados	Mato Grosso do Sul
Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco	Pernambuco
Universidade Tecnológica Federal do Paraná	Paraná
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro
Universidade Federal Rural do Semi-Árido	Rio Grande do Norte
Universidade Federal do Rio Grande	Rio Grande do Sul

Anexo II – Questões e Subquestões de Auditoria

Questão de Auditoria	Subquestão de Auditoria	Eixo
Em que medida os normativos sobre o relacionamento entre IFES e as fundações; sobre a participação de servidores nas atividades desenvolvidas pelas fundações no âmbito dos projetos; e sobre as bolsas a serem pagas pelas fundações aos servidores das IFES atendem aos dispositivos legais previstos na Lei nº 8.958/1994 e Decreto nº 7.423/2010?		Regulamentação
A fundação de apoio contratada/convenente está registrada e credenciada no Ministério da Educação e no Ministério da Ciência e Tecnologia? Em caso positivo, está dentro da validade de dois anos?		Formalização
Em que medida os contratos/convênios são firmados a partir das diretrizes estabelecidas pela Lei nº. 8.958/94, bem como nos seus regulamentos?	Os contratos e convênios são firmados a partir da existência prévia de projeto?	
	Há aprovação do projeto pelos órgãos acadêmicos da IFES relacionados?	
	Os contratos e convênios são por tempo determinado?	
	Os contratos e convênios 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?	
	Os contratos e convênios possuem cláusula expressa sobre prestação de contas?	
Em que grau os elementos determinados pela Lei nº. 8.958/94, bem como pelos seus regulamentos, no que tange à transparência, acompanhamento e controle dos contratos/convênios estão sendo seguidos tanto pela IFES quanto pelas fundações de apoio?	O órgão colegiado superior da IFES possui sistemática de gestão, controle e fiscalização de convênios/contratos?	Gestão e Acompanhamento
	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?	
	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. 8.958/94?	
	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?	
	A IFES possui registro centralizado referente a todos os dados relativos aos projetos (incluindo bolsas e a identificação final dos beneficiários de todos os pagamentos realizados pela fundação de apoio)? Há ampla publicidade desses dados, inclusive na internet?	Transparência
	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. 8.958/94?	
	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 e Avaliação
	A IFES tem elaborado relatório final de avaliação dos projetos, conforme estabelece o § 3º do art. 11 do Decreto nº. 7.423?	