

# **Transparência nas Prestações de Contas em Instituição Federal de Ensino Superior e Fundação de Apoio – Estudo de Caso Exploratório Aplicado a Contratos e Convênios**

**Blênio César Severo Peixe**  
**blenio@ufpr.br**  
**UFPR**

**Andréa Cristina Trierweiller**  
**andreatri@gmail.com**  
**UFSC**

**Antonio Cezar Borna**  
**cezar@inf.ufsc.br**  
**UFSC**

**Fábio Lucio Brando Zacarias**  
**fabiozaca@hotmail.com**  
**UFPR**

**Andreas Dittmar Weise**  
**mail@adweise.de**  
**UFSM**

**Resumo:** Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e Fundações de Apoio possuem uma relação público-privada histórica, por meio da gestão de recursos públicos destinados a diversos fins via convênios e contratos firmados. A boa gestão desses recursos é requisito obrigatório na cartilha dos executores destes instrumentos e a auditoria é uma ferramenta capaz de revelar se houve a regularidade na gestão. Este artigo teve por objetivo verificar a regularidade das prestações de contas em convênios e contratos encerrados e em processo de execução, firmados entre uma IFES e Fundação de Apoio que foram apresentadas à Unidade de Auditoria Interna da IFES. Os procedimentos metodológicos com abordagem de pesquisa exploratória, descritiva e qualitativa. O método adotado é um estudo de caso exploratório, mediante coleta e análise de dados fornecidos pela instituição. O resultado identificou nas evidências as deficiências existentes na execução dos contratos e convênios. Apresenta proposta de aprimoramento das atividades para sanar as inconformidades identificadas. Portanto, foram alcançados os objetivos delineados no escopo da pesquisa, permitindo gerar informação e conhecimento com análise e discussão no estudo exploratório, proporcionando uma maior visibilidade aos parceiros sobre a execução dos contratos e convênios para dar maior transparência no acompanhamento e prestação de

contas dos recursos.

**Palavras Chave: Transparência - Prestações de Contas - Instituição Federal - Ensino Superior - Fundação de Apoio**

## 1. INTRODUÇÃO

As Instituições de Ensino Superior (IES) vinculadas ao Estado para terem maior autonomia e agilidade nas suas atividades, passaram a se utilizar dos serviços de fundações de apoio ao ensino, pesquisa e extensão. Neste sentido afirma Diniz (2006, p. 28), que tais fundações privadas vinculadas ao Estado “surgiram a partir do momento em que o Estado visou a uma maior autonomia administrativa e financeira para determinados serviços públicos”. Há quem afirme, como Alves (2006, p. 25), que “sem elas o Estado encontraria dificuldades na prestação dos serviços que lhe cabem; o Estado não teria condições de funcionamento de modo a se manter como legítimo aparador das necessidades sociais”. Contudo, o Tribunal de Contas da União – TCU (2008, p. 75), ao realizar uma auditoria nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), concluiu que “existem falhas no relacionamento entre as Fundações de Apoio e as IFES, propiciando o desvirtuamento do fim para o qual essas fundações foram constituídas”.

O relacionamento entre as IFES e as Fundações de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão se dá, basicamente, através da assinatura de convênios e contratos que envolvem o repasse de recursos financeiros. Recursos estes que necessariamente devem ter suas prestações de contas apresentadas à sociedade e que se pautam na legislação em vigor. Tal repasse representa uma forma de o poder público atuar na sociedade sem utilizar-se da máquina pública e suas burocracias. Desta forma, as prestações de contas das IFES, foco deste trabalho, passaram a atuar juntamente às fundações de apoio espalhadas pelo país para executar atividades que inicialmente seriam de sua exclusiva competência: o fomento ao ensino, à extensão e pesquisa científica.

As prestações de contas dos valores destinados à Fundação de Apoio devem atender os requisitos dispostos na legislação vigente à época do repasse, além de seguirem fielmente o objeto do convênio ou do contrato firmado e disposições específicas. Surge então o questionamento: a prestação de contas dos recursos públicos de uma IFES a uma Fundação de Apoio, na forma de convênios e contratos, está de acordo com a regulamentação, de modo a demonstrar a transparência na gestão dos recursos? Assim, o objetivo geral deste artigo foi verificar a regularidade das prestações de contas em convênios e contratos encerrados e em processo de execução, firmados entre uma IFES e uma Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão, que foram apresentadas à Unidade de Auditoria Interna da IFES.

## 2. PROCEDIMENTOS METODOLOGICOS

Este artigo apresenta uma abordagem de pesquisa exploratória, descritiva e qualitativa que, segundo Gil (2007, p. 45), “têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vista a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses”. Este trabalho tem como objetivo explorar uma situação concreta. Verifica-se também o caráter dedutivo desta pesquisa, uma vez que, conforme observado na sequência, seu intuito é verificar se as premissas previamente estabelecidas estão sendo seguidas. Marconi e Lakatos (2007, p. 92) confirmam esta característica quando definem que no método dedutivo, “toda a informação ou conteúdo factual da conclusão já estava, pelo menos implicitamente, nas premissas”. Quanto ao método de procedimento, o modelo de pesquisa adotado é o estudo de caso exploratório, que conforme Gil (2007, p. 54), consiste no “estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira a permitir seu amplo e detalhado conhecimento”. Esta pesquisa se pauta em documentação indireta, qual seja, a já existente na sociedade, tanto de caráter primário quanto secundário.

De posse de todos os documentos necessários para a verificação da regularidade nas prestações de contas auditadas no ano de 2010 pela Unidade de Auditoria Interna da IFES em questão, serão apontadas quais as deficiências mais recorrentes nas prestações de contas, bem

como quais os demais critérios estabelecidos na legislação não estão sendo cumpridos pela IFES, pela Fundação de Apoio, ou por ambas as instituições. Destacadas as fragilidades, serão relacionadas sugestões de melhorias no processo, a fim de contribuir para uma melhor transparência da utilização dos recursos públicos.

### 3. REPASSES DE RECURSOS PÚBLICOS PARA ENTES PRIVADOS

Para a regulamentação dos repasses de recursos públicos realizados entre entes da federação, órgãos da administração direta e indireta e para instituições sem fins lucrativos, são utilizados alguns instrumentos jurídicos, cada qual com sua especificação. Em suma, tais instrumentos jurídicos são regulados pela Portaria Interministerial 127/2008 – MP/MF/MCT (que normatiza o Decreto 6.170/2007) e pela Lei 8.666/1993 – Lei das Licitações e Contratos. Há também a Instrução Normativa 01/97-STN, que dispõe sobre a celebração de convênios, dentre os instrumentos jurídicos firmados, destacam-se os convênios e os contratos.

#### 3.1 CONVÊNIOS

Os convênios, enquanto uma das formas jurídicas do Poder Público de se associar com outras entidades (públicas ou privadas), consagram os mesmos objetivos dos partícipes envolvidos. Para Di Pietro (2002, p.190) mostra tal entendimento ao dizer que “no convênio, os partícipes objetivam a obtenção de um resultado comum, ou seja, um estudo, um ato jurídico, um projeto, uma obra, um serviço técnico, uma invenção etc., que serão usufruídos por todos os partícipes”. O mesmo raciocínio é apresentado por Violin (2006, p. 193), quando diz que no convênio “há partícipes com as mesmas pretensões: interesses comuns e coincidentes. [...] não há preço ou remuneração, mas apenas mútua cooperação”. Destaca-se nesta manifestação o esclarecimento de que nenhuma das partes relacionadas obterá lucros na execução dos convênios.

Dentre a legislação que envolve o tema (legislação em âmbito federal), vê-se que os conceitos são fiéis aos já apresentados. A mais recente publicação é a Portaria Interministerial 127/2008 – MP/MF/MCT, no Artigo 1º, § 1º, que trata do tema conforme segue:

VI – convênio – acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. (PORTARIA INTERMINISTERIAL 127/2008 – MP/MF/MCT).

A mútua cooperação presente na legislação é tratada por Di Pietro (2002, p. 190) como “repasso de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais, de imóveis, de *know-how* e outros; por isso mesmo, no convênio não se cogita de preço ou remuneração”.

#### 3.2 CONTRATOS

Os contratos firmados pelo Poder Público, os ditos contratos administrativos, são regulados pela Lei 8.666/93. Conforme entendimento de Di Pietro (2002, p.190), diferentemente dos convênios, nos contratos administrativos não existe a convergência de interesses pelos partícipes: “no contrato há sempre duas partes (podendo ter mais de dois signatários), uma que pretende o objeto do ajuste (a obra, o serviço, etc.), a outra que pretende a contraprestação correspondente (o preço, ou qualquer outra vantagem)”.

O mesmo entendimento apresenta Violin (2006, p. 193) quando define o contrato administrativo: “é um ajuste que a Administração Pública celebra com terceiros para consecução de objetivos de interesse público. Aplicam-se a eles as normas de direito público,

e supletivamente os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado”. Antevendo a contratação, a Administração Pública deve executar o procedimento licitatório, a fim de selecionar a proposta mais vantajosa para o atendimento de suas necessidades.

O inciso XXI do Artigo 37 da Constituição Federal mostra a preocupação do constituinte em ofertar as mesmas condições a todos os concorrentes que se habilitarem a disputar a contratação com a Administração Pública, em atendimento aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, citados no caput do artigo. Os casos específicos ressalvados no inciso XXI estão relacionados na Lei 8.666/93, artigos 24 e 25 – dispensas de licitação e inexigibilidades. Os artigos 54 a 80 da Lei 8.666/93 disciplinam as normas para formalização, execução, eventual rescisão dos contratos firmados. Não se falam nestes artigos acerca da necessidade de prestação de contas, até porque, sendo os objetivos divergentes atendidos (fornecimento do bem ou serviço versus contraprestação), encerra-se a relação entre as partes. Entretanto, uma situação específica trazida pela Lei 8.958/1994, levanta a obrigatoriedade de prestação de contas em um tipo de contrato firmado pela Administração: quando de um lado há uma IFES e, do outro lado existe uma Fundação de Apoio.

Não obstante à necessidade de prestar contas pelos convênios, também os contratos firmados devem ter sua regularidade verificada pelo órgão público financiador. Além disso, tais contratos são também objeto de verificação do Tribunal de Contas da União(TCU), órgão que executa o controle externo da Administração Pública. Contudo, diferentemente do que ocorre nos convênios, nem a Lei 8.666/93, nem a Lei 8.958/94 detalham a forma de como esta prestação de contas deve ser apresentada.

#### **4. INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR E FUNDAÇÕES DE APOIO**

Dentre a relação de várias parcerias existentes na sociedade entre instituições públicas e privadas, apresenta-se a relação foco deste trabalho: os entes públicos de educação superior e as fundações de apoio ao ensino, pesquisa e extensão. Uma abordagem qualitativa de tais fundações de apoio no âmbito da educação superior no Brasil apresenta os posicionamentos favoráveis e contrários a esta controversa relação. De antemão, pautado no posicionamento de Di Pietro (2002, p. 230), conclui-se que o relacionamento entre tais partes é problemático: “do ponto de vista jurídico, é difícil enquadrar o tipo de relacionamento entre a fundação de apoio e a entidade pública beneficiária, provavelmente porque não se encaixa nas fórmulas conhecidas e disciplinadas pelo Direito”.

As Fundações, conforme preceitua o Código Civil de 2002, são aquelas instituições sem finalidade lucrativa, criadas a partir da doação de um patrimônio, para finalidade morais, religiosos, culturais ou de assistência (Lei 10.406/2002, art. 62 a 69). As fundações de apoio às universidades públicas devem ser enquadradas neste contexto. Entretanto, a origem de tais fundações por si só já leva à contradição desta finalidade. Posicionamentos favoráveis às fundações de apoio dão conta de que tais entidades são necessárias para o atendimento a contento das necessidades da sociedade, não substituindo, mas auxiliando o poder público:

[...] é bom que se ressalte que se enganam aqueles que dizem que as fundações de apoio são instrumentos de privatização dos serviços públicos reservados às entidades apoiadas. Elas não têm e nunca tiveram o propósito de substituírem suas parceiras, mas agem com o único objetivo de colaborar com elas. Onde os braços daquelas não alcançam para desenvolverem as suas atividades, ou se alcançam atuam deficitariamente, as fundações de apoio suprem-nas em suas deficiências. [...] Sem nenhum exagero. Sem elas, não é que o Estado encontraria dificuldades na prestação dos serviços que lhe cabem; o Estado não teria condições de funcionamento de modo a se manter como legítimo aparador das necessidades sociais. (ALVES, 2006, p. 23)

Como visto, o entrave da máquina pública é evocado quando se deseja justificar a atuação de tais fundações de apoio. Resultado de uma extensa auditoria realizada em diversas instituições de ensino superior no Brasil e suas fundações de apoio, o TCU expediu o Acórdão 2.731/2008-Plenário, o qual apresenta o relatório das constatações e análises realizadas. Conforme já citado, a historicidade das fundações de apoio consegue justificar as irregularidades existentes. Consta neste acórdão a origem das fundações de apoio:

3.1 As fundações de apoio aparecem no cenário nacional ainda na década de 70. O objetivo precípua das universidades brasileiras na contratação dessas entidades era assegurar maior autonomia administrativa, sobretudo na gestão de atividades de pesquisa. Pessoas jurídicas de direito privado, as fundações possuíam enorme flexibilidade na gestão de compras, importações, contratação de pessoal celetista e prestação de contas, conferindo maior agilidade na prestação de serviços. Na década de 90, transformaram-se, também, em veículos de captação de recursos fora dos orçamentos das universidades, destinados, sobretudo, à complementação salarial de servidores e ao reforço dos escassos orçamentos dos departamentos universitários. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2008)

Nota-se que a finalidade inicial das fundações de apoio era de garantir maior flexibilidade nas atividades administrativas das instituições federais. Deste quadro, a atuação das fundações evoluiu para uma representação significativa no quadro funcional das instituições de ensino, também atuando na captação de recursos. O Acórdão 2.731/2008-Plenário, do TCU, traz ainda que “segundo o Portal da SESu/MEC, existem no Brasil 60 (IFES) (55 universidades, 1 faculdade e 4 Centros de Educação Tecnológica) e 111 fundações de apoio com credenciamento válido junto ao MEC/MCT”. O desvirtuamento da finalidade das fundações de apoio também é denunciado por Di Pietro:

Embora haja diferenças entre umas e outras entidades de apoio, elas obedecem, em regra, a determinado padrão. Com efeito, a cooperação com a Administração se dá, em regra, por meio de convênios, pelos quais se verifica que praticamente se confundem em uma só as atividades que as partes conveniadas exercem; o ente de apoio exerce atividades próprias da entidade com a qual celebra o convênio, tendo inseridas tais atividades no respectivo estatuto, entre os seus objetivos institucionais. (DI PIETRO, 2002, p. 230)

O comentário da autora mostra que as fundações de apoio exercem as funções que as instituições de ensino superior deveriam fazer, e não fazem. A autora Di Pietro (2002, p. 230) continua: “a grande dificuldade no exame das entidades de apoio está no propagado (mas ainda não comprovado) fato de que elas produzem bons resultados para as entidades públicas junto às quais atuam; por outras palavras, a alegação é a da eficiência”.

As críticas levantadas por tais autores fazem eco quando são apresentadas as irregularidades encontradas na auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União, apontadas no Acórdão 2.731/2008 – Plenário, tais como a subversão das hipóteses de dispensa de licitação previstas na Lei de Licitações, a frágil ou inexistente transparência nas prestações de contas, a terceirização irregular de serviços e a contratação indireta de pessoal.

São graves as constatações encontradas na auditoria realizada, o que demonstra que as fundações de apoio, ainda que representem uma forma de desburocratização do Estado, por vezes não seguem princípios básicos da Administração Pública de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

#### 4.1 PRESTAÇÕES DE CONTAS DOS CONVÊNIOS E CONTRATOS FIRMADOS

As prestações de contas segundo um ponto levantado na auditoria supracitada é o que denota maior interesse por parte desse trabalho: a fragilidade na transparência, controle e

prestações de contas apresentadas por tais fundações de apoio às instituições de ensino, no tocante aos recursos encaminhados a ela para serem executados. A auditoria governamental, ou auditoria pública, trata de assegurar-se de que os recursos públicos (não somente financeiros, mas o patrimônio público como um todo), estejam sendo geridos de maneira a alcançar sua eficiência, efetividade e economicidade, conforme definição de Ferreira:

A finalidade básica da auditoria é comprovar a legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativos e avaliar os resultados alcançados, quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional, contábil e finalística das unidades e das entidades da administração pública, em todas as suas esferas de governo e níveis de poder, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, quando legalmente autorizadas nesse sentido. (FERREIRA, 2009, p. 442)

Destaca-se na definição apresentada que a legalidade e legitimidade dos atos e fatos são avaliadas tanto nas esferas de governo, quanto na descentralização de recursos públicos a serem geridos por entidades de direito privados legalmente autorizados. Isso mostra que a auditoria governamental transcende os limites governamentais e alcança também as entidades privadas, quando estas detêm recursos públicos a fim de executar determinadas tarefas.

O tratamento de tais recursos, mesmo quando executados por entes privados, deve ser realizado conforme preconizam as regras da execução pública. Para ilustrar a realidade dessas prestações de contas, apresenta-se em seguida o estudo de caso realizado. No entanto, quais são as bases jurídicas utilizadas pela Unidade para verificar a regularidade da gestão dos recursos? As principais normas que regulamentam as prestações de contas são a seguir apresentadas.

#### 4.1.1. INSTRUÇÃO NORMATIVA 01/97-SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL

A Instrução Normativa 01, de 15 de janeiro de 1997, expedida pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos. Quanto à formalização, além da qualificação das partes, o termo de convênio deve trazer, dentre outras, as seguintes cláusulas:

O objeto detalhado de forma objetiva, clara e precisa, de acordo com o Plano de Trabalho.

A vigência, respeitado o prazo previsto para execução do objeto.

A obrigatoriedade da apresentação de relatórios de execução físico-financeira e prestação de contas dos recursos recebidos em, no máximo, sessenta dias após o término da vigência.

A definição do direito de propriedade dos bens remanescentes na data da conclusão ou extinção do instrumento, e que, em razão deste, tenham sido adquiridos, produzidos, transformados ou construídos.

O compromisso do conveniente de movimentar os recursos em conta bancária específica, quando não integrante da conta única do Governo Federal.

A obrigatoriedade de restituição de eventual saldo de recursos, inclusive os rendimentos da aplicação financeira, ao concedente ou ao Tesouro Nacional, conforme o caso, na data de sua conclusão ou extinção. (IN 01/97 – STN)

Por sua natureza, é vedada aos convênios a inclusão de cláusula que estabeleça taxas de administração, gerência ou similar, o que já não há nas relações baseadas em contratos, uma vez que seus objetivos se divergem. Além disso, a Instrução Normativa também dispõe da proibição da realização de despesas fora do objeto firmado ou em período não abrangido pelo instrumento, assim como proíbe a realização de despesas com taxas bancárias, multas, juros e correção monetária em decorrência de recolhimentos efetuados fora do prazo. Igualmente não se pode transferir recursos para associações de servidores, clubes e congêneres, nem realizar despesas com propagandas, salvo se educativas e sem promoção

pessoal. Executadas as ações, a entidade que recebeu os recursos deverá prestar contas conforme detalha o artigo 28 da Instrução Normativa:

Art. 28. O órgão ou entidade que receber recursos, inclusive de origem externa, na forma estabelecida nesta Instrução Normativa, ficará sujeito a apresentar prestação de contas final do total dos recursos recebidos, que será constituída de relatório de cumprimento do objeto, acompanhada de:

I – Plano de Trabalho.

II – Cópia do Termo de Convênio ou Termo Simplificado de Convênio, com a indicação da data de sua publicação.

III – Relatório de Execução Físico-Financeira.

IV – Demonstrativo da Execução da Receita e Despesa, evidenciando os recursos recebidos em transferências, a contrapartida, os rendimentos auferidos da aplicação dos recursos no mercado financeiro, quando for o caso e os saldos.

V – Relação de Pagamentos.

VI – Relação de Bens (adquiridos, produzidos ou construídos com recursos da União).

VII – Extrato da conta bancária específica do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento e conciliação bancária, quando for o caso.

VIII – Cópia do termo de aceitação definitiva da obra, quando o instrumento objetivar a execução de obra ou serviço de engenharia.

IX – Comprovante de recolhimento do saldo de recursos, à conta indicada pelo concedente, ou DARF, quando recolhido ao Tesouro Nacional.

X – Cópia do despacho adjudicatório e homologação das licitações realizadas ou justificativa para sua dispensa ou inexigibilidade, com o respectivo embasamento legal, quando o conveniente pertencer à Administração Pública. (IN 01/97 – STN)

Além desses 10 itens, o artigo 30 da Instrução Normativa traz que as despesas devem ser comprovadas mediante documentos válidos, como notas fiscais, recibos e faturas, devidamente identificados com referência ao título e número de convênio. O entendimento do TCU em relação às prestações de contas de convênios e contratos vem de encontro com os documentos citados nesses artigos. Assim, os contratos, que embora pela lei 8.666/93 não precisariam prestar contas, devem, pelo entendimento do TCU, apresentar a documentação acima descrita para comprovarem a sua boa aplicação, quando existentes na relação IFES e Fundações de Apoio. A prestação de contas deve ser realizada sob o olhar técnico e financeiro.

Quanto às prestações de contas parciais, essas não necessitam apresentar documentos como a devolução de saldo remanescente, nem o termo de cumprimento do objeto, mas devem demonstrar a retidão na execução dos gastos, a harmonia das despesas em relação aos objetivos do convênio/contrato e a devida movimentação financeira existente. As prestações de contas parciais devem ser feitas sempre que for haver a liberação de uma nova parcela de recursos. Caso se constate irregularidade nos gastos, as próximas parcelas são suspensas.

#### 4.1.2. PORTARIA INTERMINISTERIAL 127/2008 – MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO

A Portaria Interministerial 127/2008 – MP/MF/MCT disciplina o Decreto 6.170/2007, o qual estabelece normas relativas a transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasses. Na prática, esta portaria veio complementar, e ao mesmo tempo, substituir a IN 01/97-STN. Isso porque o artigo 74-B traz que a Instrução Normativa não se aplica em contratos e convênios firmados sob a vigência desta portaria.

Uma vedação não antes apresentada é a de se firmar convênios com pessoas físicas ou com entidades que não comprovem suas condições técnicas para execução das atividades. Quanto à celebração, esta continua tendo a necessidade de apresentação de plano de trabalho detalhado e regularidade fiscal do conveniente. As cláusulas principais também se mantêm, com destaque para a obrigação de se prestar contas dos recursos recebidos, no Sistema de Convênios (SICONV). As ações proibidas também não sofreram grandes mudanças. Em



relação à prestação de contas, a Portaria ainda prevê a apresentação dos seguintes documentos:

- I – Relatório de Cumprimento do Objeto.
- II – Declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento.
- III – Relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, quando for o caso.
- IV – A relação de treinados ou capacitados, quando for o caso.
- V – A relação dos serviços prestados, quando for o caso.
- VI – Comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver.
- VII – Termo de compromisso por meio do qual o conveniente ou contratado será obrigado a manter os documentos relacionados ao convênio ou contrato de repasse, nos termos do § 3º do art. 3º. (PORTARIA INTERMINISTERIAL 127/08-MP/MF/MCT)

Em comparação com a Instrução Normativa 01/97-STN, nota-se um maior enfoque para a indicação do alcance dos objetivos, sem deixar de se observar o correto cumprimento do controle técnico e financeiro. Isso porque, com o SICONV, o controle dos gastos é mais automatizado, ficando inclusive disponibilizado na internet.

## 5. ESTUDO DE CASO EXPLORATÓRIO

A IFES estudada neste trabalho, doravante denominada simplesmente IFES, é uma universidade pública localizada no Estado do Paraná. A instituição possuía 103 cursos de graduação com 22.704 alunos matriculados, formando nesse ano o total de 3.082 graduandos. Entre docentes e técnicos administrativos, a instituição possuía em 2010, 5.653 servidores ativos.

A Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão, cujos convênios e contratos firmados com a IFES são o foco deste trabalho, é uma instituição de direito privado situada em Curitiba-PR, criada em 1980, sem fins lucrativos, que atua em diversas áreas do conhecimento. Conforme informação de seu *web site*, a Fundação “participa da gestão técnica, administrativa e financeira de programas e projetos de pesquisa, ensino, extensão, saúde, assistência social e desenvolvimento institucional. Essas parcerias têm possibilitado o avanço tecnológico da IFES e aprimorado a qualidade da pesquisa e do ensino no Brasil.” Sua missão é apoiar a IFES em questão, bem como a sociedade, por meio de ações para o desenvolvimento na área de ensino, pesquisa e extensão.

Tomando-se por base os contratos e convênios analisados no exercício de 2010 pela Unidade de Auditoria Interna da IFES, verifica-se que, das 40 prestações de contas apresentadas, 23 representavam contratos e 17 eram convênios, os quais envolveram mais de R\$ 13.518.237,12 de recursos repassados.

Cabe ressaltar que tais convênios e contratos, cujas prestações de contas foram analisadas, não se referiam apenas a termos firmados dentro do exercício de 2010, mas representavam instrumentos celebrados entre as partes em exercícios anteriores, cuja finalização/análise parcial ocorreu em 2010.

A Unidade de Auditoria da IFES não analisou apenas convênios e contratos finalizados, mas também realizou análises parciais de prestações de contas. Estas análises parciais não resultavam em pareceres, mas somente em relatórios de recomendações. Dos 40 processos, 10 referiam-se a prestações de contas parciais.

São apresentadas as ponderações feitas para as prestações de contas parciais de forma sucinta, já que sua verificação resulta apenas em relatório de recomendações. Em seguida, apresentam-se as avaliações feitas nas prestações de contas finais, levantando e analisando as constatações feitas pela Unidade de Auditoria Interna da IFES.

### 5.1. ANÁLISE DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS PARCIAIS

As prestações de contas parciais visam à verificação do correto andamento das atividades, de modo a sanar, o quanto antes, as deficiências que eventualmente tenham surgido. Os processos de prestações de contas parciais verificados movimentam cerca de R\$ 5.667.489,08, mas que na verdade ainda não haviam sido repassados integralmente à Fundação de Apoio, haja vista serem prestações de contas levantadas quando ainda as execuções estavam sendo realizadas.

Fruto de tais análises há o relatório de recomendações. Nos 10 processos verificados, nota-se que a Unidade de Auditoria Interna sugeriu a implementação de 08 melhorias de ordem formal, de planejamento dos projetos, de execução processual ou de execução financeira. O Quadro 1, traz quais foram essas recomendações e quantas vezes elas foram citadas:

**Quadro 1** – Recomendações das análises parciais dos contratos e convênios

| Recomendações | Descrição   | Base legal                                  | Incidências |
|---------------|---|---|-------------|
| A             | Planejar a celebração de contrato/convênio com a previsão da vigência necessária.   | Art. 37, CF 88 (princípio da economicidade) | 3           |
| B             | Dar ciência do resultado da verificação ao fiscal/coordenador do contrato/convênio.   | Art. 67, Lei 8666/93                        | 2           |
| C             | Apresentar a documentação em ordem cronológica, legível e sem rasuras.  | Art. 30, Parágrafo 1º, IN 01/97             | 4           |
| D             | Atentar para a indicação do título e número do convênio/contrato nas notas fiscais.   | Art. 30, IN 01/97                           | 5           |
| E             | Cumprir o cronograma de desembolso previsto no plano de trabalho.   | Art. 21, IN 01/97                           | 2           |
| F             | Apresentar o despacho adjudicatório e homologação das licitações realizadas ou justificativas para sua dispensa ou inexigibilidade. | Art. 28, inciso X, IN 01/97                 | 1           |
| G             | Atentar para que o pagamento das notas fiscais seja realizado no prazo de vigência do contrato/convênio                             | Art. 8º, Inciso V, IN 01/97                 | 1           |
| H             | Efetuar despesas com base em documentos legais.   | Art. 30, IN 01/97                           | 1           |

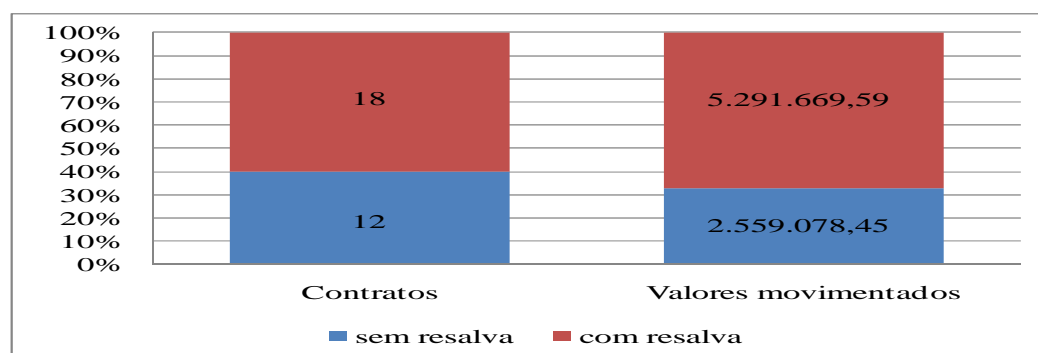
Fonte: Elaborados pelos autores, com base em relatórios elaborados pela instituição.

O quadro destaca que as principais recomendações realizadas nas verificações parciais dos itens A (ligado ao planejamento dos projetos), C (ligado à ordem formal de apresentação das prestações de contas) e D (ligados à execução financeira dos projetos).

O resultado da análise nesta fase das contas abre espaço para que os responsáveis pela execução dos projetos revejam suas ações e adéquem suas ações para quando da apresentação das prestações de contas finais.

### 5.2. ANÁLISE DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS FINAIS

Afora os 10 processos que foram analisados parcialmente, em todos os demais processos foi constatado o devido cumprimento do objeto. Além disso, constatou-se também nos 30 processos finalizados, a comprovação de recolhimento à Conta Única da IFES dos saldos financeiros remanescentes, inclusive aqueles provenientes de aplicações financeiras, em atendimento ao disposto no Art. 21, § 6º da Instrução Normativa /Secretaria do Tesouro Nacional nº. 01/97. Para cada prestação de contas final verificada, foi juntado um relatório e parecer emitido pela Unidade de Auditoria Interna, enquadrado em uma das situações a seguir: (a) parecer sem ressalvas ou (b) parecer com ressalvas. Dentre os 30 processos finalizados, apenas 12 obtiveram emissão de parecer sem ressalvas, envolvendo R\$ 2.559.078,45, como mostra o Gráfico 1.

**Gráfico 1:** Aprovações com ressalvas em comparação com os valores movimentados.

Fonte: elaborado pelos autores, com base em documentos encaminhados pela Instituição.

O gráfico evidencia que a maioria dos recursos submetidos à prestação de contas finais foram sim aprovados, mas sob a indicação de falhas que, devido à sua relevância dentro do contexto verificado, não demonstraram substanciais nas ressalvas para uma reprovação. As inconformidades apontadas nos relatórios foram resumidas conforme quadro 02, o qual também aponta os fundamentos legais infringidos por estas.

**Quadro 02** – Inconformidades evidenciadas nas análises de prestações de contas

| Inconformidade | Descrição  | Base legal                               |
|----------------|--|--|
| A              | Ausência de termo de dispensa de licitação.  | Art. 24, Inciso XIII, Lei 8.666/93       |
| B              | Não apresentação de contratos de estagiários vinculados ao projeto.                                      | Art. 30, IN 01/97                        |
| C              | Não apresentação de todos os comprovantes de despesas, a fim de justificar os pagamentos.                | Art. 30, IN 01/97                        |
| D              | Não apresentação de todas as prestações de contas referentes a adiantamentos concedidos.                 | Art. 30, IN 01/97                        |
| E              | Ausência de segregação de função por pessoa que autorizou e assinou sua própria participação no projeto. | Art. 37, CF 88 (princípio da moralidade) |
| F              | Ausência de tempestividade na apresentação da prestação de contas.                                       | Art. 28, § 5º, IN 01/97                  |
| G              | Utilização de conta-bancária com identificação adversa ao objeto firmado.                                | Art. 20, IN 01/97                        |
| H              | Pagamento de bolsas-estágio em período não coberto por termos de compromissos de estágio.                | Art. 30, IN 01/97                        |
| I              | Notas fiscais sem a indicação do título e número do convênio/contrato.                                   | Art. 30, IN 01/97                        |
| J              | Documentos comprobatórios ilegíveis, rasurados, ou fora de ordem cronológica.                            | Art. 30, § 1º, IN 01/97                  |
| K              | Transferência dos recursos de forma diferente da prevista no cronograma de desembolso.                   | Art. 21, IN 01/97                        |
| L              | Devolução dos saldos remanescentes fora do prazo estipulado.   | Art. 21, § 6º, IN 01/97                  |
| M              | Utilização de contratos sem validade.  | Art. 60, Parágrafo único, Lei 8666/93    |
| N              | Pagamento de multa, juros ou demais encargos financeiros.  | Art. 8º, Inciso VII, IN 01/97            |
| O              | Comprovantes de despesas anteriores ou posteriores ao período da prestação de contas.                    | Art. 8º, Inciso V, IN 01/97              |
| P              | Ausência de termo aditivo para alteração do termo firmado.   | Art. 15, IN 01/97                        |

Fonte: elaborados pelos autores, com base em relatórios elaborados pela instituição

Assim como nas prestações de contas parciais, as inconformidades listadas no Quadro 2, estão identificadas por letras a fim de se buscar uma padronização nas evidenciações. Com esta classificação, segue o Quadro 3, que contabiliza cada inconformidade em relação aos grupos. As 16 falhas levantadas referem-se tão somente à forma da prestação de contas, tais como os itens F e J. Outros itens, como os A, B, E, M e P, têm como característica principal a deficiência na execução formal dos projetos. A deficiência na execução financeira dos projetos pode ser exemplificada pelos itens C, D, G, H, I, K, L, N e O.

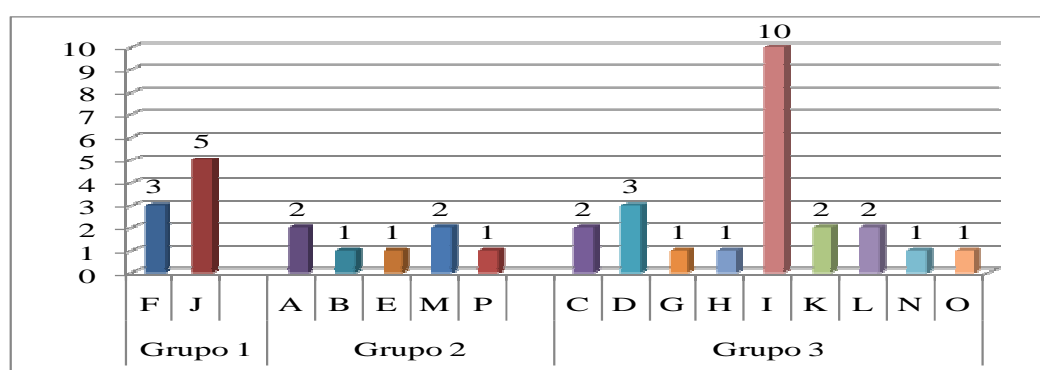
**Quadro 03** – Frequência das evidenciações de inconformidades

| Grupos - (1), (2) e (3)                                 | Inconformidade  | Frequência de evidenciações |
|---|---|-----------------------------|
| Deficiências na <b>forma</b> da prestação de contas (1) | F   | 3                           |
|   | J   | 5                           |
|   | <b>Total</b>  | <b>8</b>                    |
| Deficiências na <b>execução formal</b> dos projetos (2) | A   | 2                           |
|   | B   | 1                           |
|   | E   | 1                           |
|   | M   | 2                           |
|   | P   | 1                           |
|   | <b>Total</b>  | <b>7</b>                    |
|   | Deficiências na <b>execução financeira</b> dos projetos (3) | C                           |
| D   |   | 3                           |
| G   |   | 1                           |
| H   |   | 1                           |
| I   |   | 10                          |
| K   |   | 2                           |
| L   |   | 2                           |
| N   |   | 1                           |
| O   |   | 1                           |
| <b>Total</b>  |   | <b>23</b>                   |

Fonte: Elaborado pelos autores.

Cabe ressaltar que muitas das inconformidades apontadas ocorrem concomitantemente umas às outras, o que faz com que o total dos três grupos ultrapasse a quantidade de 30 processos finais analisados, relaciona a frequência com que cada inconformidade foi evidenciada, conforme está indicado no Gráfico 2.

**Gráfico 2:** Frequência das constatações levantadas.



Fonte: elaborado pelos autores.

Tanto o quadro quanto o gráfico mostram as incidências de cada inconformidade encontrada dentre os 30 processos de prestações de contas finais analisados.

Individualmente, destacam-se as inconformidades I (Notas fiscais sem a indicação do título e número do convênio e contrato); J (Documentos comprobatórios ilegíveis, rasurados, ou fora de ordem cronológica); F (Ausência de tempestividade na apresentação da prestação de contas) e D (Não apresentação de todas as prestações de contas referentes a adiantamentos concedidos). Seguem as considerações:

- 1) A indicação do título e número do convênio/contrato nas notas fiscais é uma prerrogativa estipulada na Instrução Normativa 01/97. O não atendimento a este dispositivo favorece a prática de fraudes em prestações de contas. Ora, um comprovante de despesa apresentado no convênio “X” sem a devida anotação em seu corpo do número e título do convênio ao qual se refere, pode perfeitamente ser apresentado também nas prestações de contas dos convênios “Y”, “Z” ou “W”, que também não terão seus comprovantes identificados.
- 2) A guarda em boa ordem dos documentos comprobatórios das prestações de contas é de fundamental importância. O zelo em sua manutenção e arquivamento, bem como a apresentação de comprovantes legíveis e não-rasurados é o que permite a correta verificação das contas. Da mesma forma se faz necessária a apresentação tempestiva das prestações de contas, a fim de que haja celeridade no trâmite processual dentre os órgãos públicos envolvidos.
- 3) Os adiantamentos realizados, tanto para aquisição de bens de pequenos valores, quanto para diárias de viagens, necessitam de comprovação de gastos a fim de que se possa afirmar que os recursos foram devidamente utilizados para suas finalidades, bem como que os eventuais valores não gastos foram devidamente recolhidos a quem de origem.

Observa-se que as deficiências na execução financeira dos projetos foram as que mais se destacaram, alavancadas principalmente pelas inconsistências I e D. Há, portanto, de se preocupar mais com a correta execução financeira dos objetos, principalmente comprovando os gastos e identificando nos comprovantes, os projetos a que estes se referem.

A relevância no número de inconsistências do grupo (1) revela também que existem deficiências básicas na forma de como as prestações de contas estão sendo apresentadas. Muito embora tais evidências não impactem financeiramente entre as partes, percebe-se uma preocupação por parte da Unidade de Auditoria Interna da IFES, em executar as verificações das prestações de contas com tempestividade e com base em documentos bem cuidados, o que notoriamente não está ocorrendo.

Entretanto, uma observação cabível e que não foi encontrada nem nos relatórios de recomendações das prestações de contas parciais, nem nos pareceres de prestações de contas finais emitido pela Unidade de Auditoria Interna da IFES, é o desvirtuamento das finalidades da Fundação de Apoio em executar objetos que não tem ligação direta com o apoio ao ensino, pesquisa e extensão. Pelo contrário, verifica-se que a Fundação de Apoio acaba por realizar atividades inerentes à administração da própria IFES.

Esta situação se encontra nos contratos que tratam de reformas e modernizações, aquisições de veículos e instalações de cortinas, envolvendo uma soma superior a quatro milhões de reais. Considerando o diagnóstico geral feito com as constatações relatadas, apresenta-se a seguir uma proposta consolidada para implementação de melhorias nas execuções dos objetos dos contratos e convênios, a fim de que sejam minimizadas as deficiências nesses instrumentos.

### 5.3. PROPOSTA CONSOLIDADA PARA APRIMORAMENTO DAS ATIVIDADES

Tomando por base as verificações realizadas e as constatações feitas pela Unidade de Auditoria Interna da IFES, e considerando sua atual realidade, bem como a da Fundação de Apoio, são apresentadas brevemente a seguir, propostas para aprimoramento das atividades sob as óticas da estrutura, gestão e tecnologia.

- 1) Do ponto de vista estrutural: a Unidade de Auditoria Interna necessita de urgente ampliação de seu quadro funcional, a fim de que possa expandir sua capacidade de análise das contas da Universidade.
- 2) Especificamente nas prestações de contas de convênios e contratos: aumento do quadro de servidores possibilitaria à Unidade de Auditoria Interna realizar um acompanhamento muito mais próximo à realidade de execução, ou seja, mais do que se focar em prestações de contas apresentadas após o encerramento das ações
- 3) O acompanhamento concomitante da execução dos contratos e convênios: a Unidade de Auditoria Interna deveria acompanhar as ações enquanto elas estariam sendo executadas, sanando com maior tempestividade os vícios, impropriedades, inconsistências e irregularidades que por ventura fossem identificados.
- 4) Acompanhamento da gestão: propõe-se à Unidade de Auditoria Interna realizar atividades de divulgação as constatações e treinamento dos responsáveis por convênios e contratos, a fim de demonstrar a maneira correta de como executar os recursos arrecadados, bem como trabalhar com os trâmites necessários para o correto desenvolvimento das ações e respectivas prestações de contas.
- 5) Criação de indicadores de avaliação de desempenho dos projetos executados: a Unidade de Auditoria Interna para que possa apurar e mensurar se, de fato, os objetos contratados ou conveniados alcançaram seus objetivos de forma eficaz e eficiente.

## 6. CONCLUSÕES

As IFES e Fundações de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão possuem vínculos históricos que as fazem parceiras em muitas atividades desenvolvidas pelo Ensino Superior no Brasil. Entretanto, a existência desta parceria público-privada é motivo de muita discussão, dado ao papel que as Fundações de Apoio tomaram ao longo dos anos: de apoio ao ensino, pesquisa e extensão, elas passaram também a fazer atividades de gestão dentro das Universidades. Fato é que as relações entre as IFES e as fundações de apoio existem, e se dão por meio da assinatura de termos de convênios e contratos. A exposição desta relação aos órgãos de controle interno e externo fez com que as unidades de auditoria interna das IFES ficassem mais atentas no que se diz respeito às prestações de contas desses termos.

O objetivo geral deste trabalho era de verificar a regularidade das prestações de contas em convênios e contratos encerrados e em processo de execução, firmados entre uma IFES e uma Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão, que foram apresentadas à Unidade de Auditoria Interna da IFES. Este objetivo foi alcançado, por meio da pesquisa exploratória realizada em fontes primárias e secundárias, valendo-se principalmente da legislação vigente e dos relatórios de análise emitidos pela Unidade de Auditoria Interna da IFES, identificando os principais pontos para sugerir os ajustes necessários e proposta para aprimoramento das atividades relacionadas aos processos.

Tomando por base as verificações realizadas e as constatações feitas pela Unidade de Auditoria Interna da IFES, e considerando sua atual estrutura real de fiscalização das conformidades e não conformidades, bem como a da Fundação de Apoio, sob o aspecto de gestão para aumentar a eficácia e eficiência nas prestações e acompanhamento dos processos

em execução sob o ponto de vista do controle interno apresentou-se as propostas consolidadas para ajustar os procedimentos necessários. Portanto, à Unidade de Auditoria Interna, propõe realizar atividades de divulgação as constatações levantadas nos processos e treinamento dos responsáveis pelo acompanhamento da formalização, execução e prestações de contas dos convênios e contratos, a fim de demonstrar a maneira correta de como gerenciar a execução dos recursos arrecadados, bem como trabalhar com os trâmites necessários para o correto desenvolvimento das ações. Recomenda-se, também a criação de indicadores de avaliação de desempenho dos projetos executados, a fim de que a Unidade de Auditoria Interna possa apurar se, de fato, os objetos contratados ou conveniados alcançaram seus objetivos de maneira eficaz e eficiente.

Conclui-se, que o objetivo deste trabalho foi alcançado na íntegra, podendo este ser utilizado pelos gestores das instituições na busca de aprimoramento das relações entre a IFES e a Fundação de Apoio. O estudo proporcionou a geração de informações e conhecimento pela ampliação da discussão sobre o assunto que permitiu ter uma maior visibilidade do tema e aprofundamento acadêmico e profissional, que tende a ficar em evidência pelo aumento do volume de recursos repassados as Fundações de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão pelas IFES.

Ademais, este estudo não esgota o campo de pesquisa nessa área que tem um vasto escopo para ser investigado, no contexto das organizações para fortalecer as parcerias público-privado, como uma questão estratégica para agilizar e proporcionar aporte de recursos as atividades de apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão das IFES.

## 7. REFERÊNCIAS

- ALVES, F. de A.** As fundações de apoio e a remuneração de seus dirigentes. Brasília: Rossetto, 2006.
- BRASIL.** Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Organização de Antonio Luis de Toledo Pinto, Livia Céspedes e Márcia Cristina Vias dos Santos Windt. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BRASIL.** Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Publicado no D.O.U. em 22 de junho de 1993.
- BRASIL.** Instrução Normativa 01, de 15 de janeiro de 1997, expedida pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN.
- BRASIL.** Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002, Capítulo III, das Fundações - Artigos de 62 a 69.
- BRASIL.** Lei 8.958, de 20 de dezembro de 1994. Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. Publicado no D.O.U., em 20 de dezembro de 1994.
- BRASIL.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria Interministerial 127 de 29 de maio de 2008. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Publicado no D.O.U. em 30 de maio de 2008, seção I.
- BRASIL.** Secretaria Federal do Controle Interno. Instrução Normativa 01 de 06 de abril de 2001. Define diretrizes, princípios, conceitos, e aprova normas técnicas para atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Publicado no D.O.U. em 09 de abril de 2001.
- BRASIL.** Tribunal de Contas da União. Relatório TC 017.177/2008-2. Acórdão 2.731/2008 – Plenário. Fiscalização de orientação centralizada: tema de maior significância 'educação'. Avaliação do relacionamento das Instituições Federais de Ensino Superior com suas Fundações de Apoio. Relatório de consolidação. Diversas falhas. Determinações. Recomendações. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. 26 de novembro de 2008. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal>. Acesso em 08 de maio de 2009.
- DI PIETRO, M. S. Z.** Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- DINIZ, G. S.** A divergência setorial e a convergência social das fundações. Brasília: Rosseto, 2006.

**GIL, A. C.** Como elaborar projetos de pesquisa. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

**MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M.** Fundamentos de metodologia científica. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

**VIOLIN, T. C.** Uma análise crítica do ideário do “terceiro setor” no contexto neoliberal e as parcerias entre a administração pública e sociedade civil organizada no Brasil. 2006. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.