

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE
NACIONAL

FABIANA FERNANDES MOREIRA DA SILVA

PROPOSIÇÃO DE MECANISMOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DE
INSTRUMENTOS JURÍDICOS CELEBRADOS COM FUNDAÇÃO DE APOIO:
ESTUDO DE CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL

CAMPO GRANDE / MS

2021

FABIANA FERNANDES MOREIRA DA SILVA

**PROPOSIÇÃO DE MECANISMOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DE
INSTRUMENTOS JURÍDICOS CELEBRADOS COM FUNDAÇÃO DE APOIO:
ESTUDO DE CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL**

Trabalho de Conclusão Final apresentado ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (Profiap/UFMS), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Marco Antônio Costa da Silva

CAMPO GRANDE / MS

2021

FABIANA FERNANDES MOREIRA DA SILVA

**PROPOSIÇÃO DE MECANISMOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DE
INSTRUMENTOS JURÍDICOS CELEBRADOS COM FUNDAÇÃO DE APOIO:
ESTUDO DE CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL**

Trabalho de Conclusão Final apresentado ao
Mestrado em Administração Pública em Rede
Nacional da Universidade Federal de Mato Grosso
do Sul (Profiap/UFMS).

Apresentado à Comissão Examinadora composta pelos professores:

Prof. Dr. Marco Antônio Costa da Silva
(UFMS)
Presidente

Prof. Dr. Geraldino Carneiro de Araújo
(UFMS)
Membro Titular Interno

Prof. Dra. Jônica Marques Coura Aragão
(UFMS)
Membro Titular Externo da Rede Profiap

Prof. Dra. Sibelly Resch
(UFMS)
Membro Titular Externo

RESUMO

As fundações de apoio às instituições de ensino superior são instituições privadas, criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de interesse das Instituições Federais de Ensino Superior e das Instituições Científicas e Tecnológicas, inclusive na gestão administrativa e financeira necessárias à execução de projetos. A Constituição Federal do Brasil, enuncia que os poderes deverão manter, de forma integrada, sistemas de controle interno, com a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar os resultados da aplicação de recursos públicos por entidades do direito privado. Nesse sentido, esta pesquisa visou analisar a eficiência dos mecanismos de acompanhamento e controle, realizados pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS, dos instrumentos jurídicos celebrados com fundação de apoio credenciada. Quanto aos procedimentos metodológicos, a pesquisa de natureza exploratória, descritiva e aplicada, teve uma abordagem qualitativa, sendo utilizado o delineamento do estudo de caso. Os dados foram coletados a partir da análise documental, pela realização de um grupo focal e pela lógica indutiva, por meio da observação e experiência da pesquisadora. O tratamento dos dados se deu com base na técnica da análise de conteúdo. Foram identificadas as exigências legais e orientações dos órgãos de controle externo, bem como foram verificadas quais as práticas adotadas pela Universidade para o acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos por ela celebrados com fundação de apoio. Concluiu-se que a política adotada pela UFMS pode ser aprimorada, sendo assim, foram identificados elementos adicionais para compor os mecanismos de acompanhamento e controle, os quais foram recomendados neste trabalho.

Palavras-chave: Fundações de apoio. Instituições federais de ensino superior. Controle interno.

ABSTRACT

The support foundations for higher education institutions are private institutions, created with the purpose of supporting projects of interest to Federal Institutions of Higher Education and Scientific and Technological Institutions, including the administrative and financial management necessary for the execution of projects. The Federal Constitution of Brazil states that the powers must maintain, in an integrated manner, internal control systems, with the purpose of proving the legality and evaluating the results of the application of public resources by private law entities. In this sense, this research aimed to analyze the efficiency of the monitoring and control mechanisms, carried out by the Federal University of Mato Grosso do Sul – UFMS, of the legal instruments signed with an accredited support foundation. As for the methodological procedures, the exploratory, descriptive and applied research had a qualitative approach, using the case study design. Data were collected from document analysis, by conducting a focus group and by inductive logic, through observation and experience of the researcher. Data processing was based on the technique of content analysis. The legal requirements and guidelines of the external control bodies were identified, as well as the practices adopted by the University for the monitoring and control of the legal instruments entered into by it with a supporting foundation. It was concluded that the policy adopted by UFMS can be improved, thus, additional elements were identified to compose the monitoring and control mechanisms, which were recommended in this work.

Keywords: Supporting foundations. Federal institutions of higher education. Internal control.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	15
LISTA DE QUADROS.....	16
LISTA DE FORMULÁRIOS	17
LISTA DE SIGLAS.....	18
1 INTRODUÇÃO.....	11
1.1 Problema de Pesquisa.....	13
1.2 Objetivos.....	17
1.2.1 Objetivo Geral	17
1.2.2 Objetivos Específicos.....	17
1.3 Justificativa e relevância da pesquisa	17
1.4 Estrutura do Trabalho	18
2 REFERENCIAL TEÓRICO/NORMATIVO.....	19
2.1 Evolução da administração pública	19
2.2 O Terceiro Setor	25
2.3 Fundações.....	28
2.3.1 Fundações de apoio às instituições de ensino superior	31
2.4 Necessidade de controle dos instrumentos jurídicos celebrados com o terceiro setor	36
2.4.1 Acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos celebrados entre IFES e FAs	39
3 METODOLOGIA.....	44
3.1 Definições da Pesquisa	45
3.2 Estratégia da Pesquisa	47
3.3 Instrumentos para Coleta de Dados	48
3.4 Método de análise dos dados	57
4 ANÁLISE SITUACIONAL (Resultados e Discussões)	60
4.1 Fundação de Apoio credenciada à UFMS	60
4.1.1 Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura (FAPEC)	60
4.1.1.1 Estrutura organizacional da FAPEC.....	62
4.1.1.2 Prestação de contas anual da FAPEC	64
4.1.1.3 Sistema de gestão de projetos da FAPEC.....	65
4.2 Acompanhamento e controle pela UFMS.....	66
4.2.1 Acompanhamento e controle pela UFMS, conforme normativos internos.....	66
4.2.2 Acompanhamento e controle pela UFMS, na prática	69

4.2.2.1	Formulários de acompanhamento de contratos celebrados com fundação de apoio	69
4.2.2.1.1	Relatório trimestral de acompanhamento técnico de contrato celebrado com fundação de apoio credenciada da UFMS	72
4.2.2.1.2	Relatório trimestral de acompanhamento e fiscalização de contrato celebrado com fundação de apoio credenciada da UFMS	75
4.2.2.2	Instrução Normativa-Proplan n.º 1, de 24 de maio de 2016	81
4.2.2.3	Segregação de funções entre coordenador, gestor e fiscal técnico	82
4.2.2.4	Prestação de contas dos instrumentos jurídicos por parte da Fundação de Apoio ..	85
4.2.2.5	Sistema Conveniar	86
4.2.2.6	Apreciação do desempenho das fundações de apoio pelo Conselho Universitário ..	87
5	RECOMENDAÇÕES	90
5.1	Recomendações a serem propostas: algumas reflexões	90
5.1.1	Da atualização da Resolução-CD n.º 188/2021	90
5.1.1.1	Da designação de fiscais técnicos	91
5.1.1.2	Da vedação quanto ao coordenador exercer cumulativamente a função de fiscal técnico do instrumento jurídico	92
5.1.1.3	Da especificação de critérios para a designação de fiscal técnico	93
5.1.1.4	Do termo de compromisso emitido pelo coordenador do projeto	94
5.1.2	Dos relatórios trimestrais de acompanhamento	95
5.1.2.1	Da implementação de relatórios de acompanhamento técnico e de acompanhamento e fiscalização aos convênios e congêneres	95
5.1.2.2	Do aperfeiçoamento dos relatórios de acompanhamento	96
5.1.3	Do Sistema Conveniar	97
5.1.4	Da revogação da IN-Proplan n.º 1/2016	98
5.1.5	Das prestações de contas parciais	98
5.1.6	Do desenvolvimento de programas de capacitação aos servidores	99
5.2	Plano Técnico-Tecnológico – PTT	102
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
	REFERÊNCIAS	107
	ANEXOS	117
	ANEXO I - Roteiro e planejamento da reunião do grupo focal	117
	APÊNDICE A – RELATÓRIO TÉCNICO E TECNOLÓGICO	118
	APÊNDICE B - FORMULÁRIO PARA REGISTRO DE PRODUÇÃO TÉCNICA TECNOLÓGICA (PTT)	120

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura Organizacional da UFMS	15
Figura 2 – Organograma da FAPEC	64

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Procedimentos metodológicos.....	44
Quadro 2 – Normativos analisados na pesquisa	50
Quadro 3 – Identificação dos integrantes do grupo focal.....	53
Quadro 4 - Recomendações de melhorias de acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos celebrados entre e a UFMS e a FAPEC	102

LISTA DE FORMULÁRIOS

Formulário 1 – Anexo VI – Relatório Trimestral de Acompanhamento Técnico de Contrato Celebrado com Fundação de Apoio Credenciada da UFMS	73
Formulário 2 – Anexo V – Relatório Trimestral de Acompanhamento e Fiscalização de Contrato Celebrado com Fundação de Apoio Credenciada da UFMS	77

LISTA DE SIGLAS

AGINOVA – Agência de Inovação e Internacionalização
CD – Conselho Diretor
CF – Constituição Federal
CF/88 – Constituição Federal de 1988
CGU – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COUN – Conselho Universitário
SEPCON/DICONT/PROADI – Secretaria de Prestação de Contas
FAPEC – Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura
FAs – Fundações de Apoio
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
IFES – Instituição Federal de Ensino Superior
ICTs - Instituições Científicas e Tecnológicas
IN – Instrução Normativa
IPCT – Instituição de Pesquisa, Científica e Tecnológica
MEC/MCTI: Ministério da Educação e Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação
MS – Mato Grosso do Sul
PROADI – Pró-Reitoria de Administração e Infraestrutura
PROPLAN – Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças
PTT - Plano Técnico-Tecnológico
TCU – Tribunal de Contas da União
UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

1 INTRODUÇÃO

De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conjunto de leis fundamentais que organiza e rege o funcionamento do país, a educação é um direito social, assim como a saúde, a segurança e a moradia. Por conseguinte, a Carta estabelece como de responsabilidade da União a organização do sistema federal de ensino e o financiamento das instituições de ensino públicas federais, conferindo às universidades autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial (BRASIL, 1988).

Entre os objetivos gerais das instituições de ensino públicas está o de aplicar conhecimentos que contribuam para a melhoria da qualidade de vida do ser humano, mediante processos integrados de ensino, pesquisa e extensão, além de contribuir para o desenvolvimento científico e tecnológico, artístico e cultural por meio de pesquisas e de atividades que promovam a inovação, considerando o pluralismo de ideias (BRASIL, 1988).

Na prática, tais objetivos podem ser promovidos através de projetos institucionais, os quais necessitam de recursos financeiros e da sua adequada gestão para cumprimento dos objetivos propostos. O desenvolvimento desses projetos pode ser realizado mediante apoio das fundações de apoio às instituições federais de ensino superior, o que se dá mediante a celebração de contratos, convênios, acordos ou ajustes individualizados, com objetos específicos e prazos determinados (BRASIL, 1994).

Do ponto de vista econômico, tais fundações classificam-se como pertencentes ao terceiro setor, formado por instituições de natureza jurídica privada, sem fins lucrativos, as quais realizam atividades complementares às públicas, cujo objetivo é contribuir com a sociedade na solução de problemas sociais (BLUDENI *et al.*, 2011). O terceiro setor vem se consolidando como um importante setor na economia do país (QUINTANA *et al.*, 2012), atuando como parceiras do Estado (primeiro setor), visto que executam ações voltadas a suprir carências sociais não atendidas a contento pelo governo.

Nesse contexto, considerando os diversos desafios na execução das políticas públicas, a escassez de recursos e as barreiras burocráticas, as fundações de apoio (FAs) foram instituídas com a finalidade de apoiar as instituições federais de ensino superior (IFES) e as instituições científicas e tecnológicas (ICTs) (instituições apoiadas) em seus projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos (BRASIL, 1994).

Com a ascensão das FAs, principalmente a partir da década de 90, grande parte da produção científica do país passou a ser viabilizada graças ao apoio dessas fundações (CONFIES, 2015). Assim, passaram a ser implementadas legislações que regulamentassem essa relação, entre elas: as Leis n.º 8.958/1994 (BRASIL, 1994), 10.973/2004 (BRASIL, 2004a) e 13.019/2014 (BRASIL, 2014a); as Portarias Interministeriais-MEC/MCTI n.º 3.185/2004 (BRASIL, 2004b), 475/2008 (BRASIL, 2008) e 191/2012 (BRASIL, 2012); e os Decretos n.º 7.423/2010 (BRASIL, 2010a), 8.240/2014 (BRASIL, 2014b), 8.241/2014 (BRASIL, 2014c) e 9.283/2018 (BRASIL, 2018).

Desta forma, a legislação submete que as FAs sejam previamente credenciadas à instituição apoiada, mediante aprovação do Ministério da Educação e do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (BRASIL, 1994). Além do mais, pode-se depreender que sua atuação nos projetos institucionais deve respeitar preceitos e requisitos definidos tanto por força de lei, quanto pelos normativos próprios emitidos pelos colegiados superiores da instituição apoiada, a quem cabe regulamentar as diretrizes do relacionamento dessas instituições com suas FAs credenciadas (BRASIL, 2010a).

Nessa conjuntura, necessário se faz salientar, que com ao advento do Decreto n.º 8.241/2014, as FAs passaram a cumprir, para determinados casos, regulamento específico e mais flexível de aquisições e contratações, com o objetivo de otimizar os recursos utilizados na área da ciência e tecnologia, reduzindo-se a burocracia e a morosidade e permitindo aos pesquisadores maior dedicação às questões técnicas dos projetos (COUTO, 2017?).

De acordo com Alves e Azevedo (2007), as fundações de apoio amenizam a burocracia das instituições apoiadas, pois, afastam das suas atribuições o gerenciamento administrativo e financeiro de seus projetos, abreviam caminhos administrativos, e, conseqüentemente, dão celeridade à gestão acadêmica.

Considerando a relevância das fundações de apoio para as instituições apoiadas, seu objetivo que é público, ou seja, sem intuito de lucro, apesar de ter origem na sociedade privada. Considerando ainda, que administra recursos públicos e com eles se mantém, entende-se que há necessidade de as instituições apoiadas zelarem para que as fundações exerçam suas atividades apenas em benefício do bem comum, cumprindo suas finalidades sociais e não lucrativas.

Nunes (2006) ilustra situações de improbidade administrativa (recebimento de vantagens em virtude da função pública) que podem ocorrer com frequência nas relações entre

o Estado e o terceiro setor, entre eles o enriquecimento ilícito, o dano ao patrimônio público e o atentado aos princípios da administração pública.

Nesse contexto, os normativos enunciam o dever de o órgão colegiado superior da instituição apoiada exercer o controle finalístico e de gestão da fundação de apoio credenciada (BRASIL, 2010a). Compreende-se que tal controle tem papel fundamental para que as fundações não se corrompam e não se desvirtuem de suas reais finalidades, gerem adequadamente os recursos públicos em consonância com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência e, sirvam, realmente, como alicerce para o avanço do ensino, pesquisa e extensão, além do desenvolvimento científico, tecnológico, artístico e cultural.

De acordo com Couto (2017?, p. 117), “é dever da instituição apoiada criar mecanismos de controle que visem à verificação do fiel cumprimento das normas no que diz respeito, por exemplo, à concessão de bolsas, à correta aplicação dos recursos, à não ocorrência de favorecimento nas contratações”. Ademais, destaca que a administração pública não pode se descuidar da fiscalização de como os recursos são aplicados.

Considera-se que acompanhar e controlar as atividades de uma instituição diversa, na qual as atividades são realizadas por ela internamente, não é tarefa fácil. Para tanto, infere-se que além de mecanismos internos de controle das instituições apoiadas, com regras claras, é essencial que as fundações atuem com transparência, permitam e colaborem com os processos de fiscalização e tenham controle administrativo eficiente dos projetos por ela administrados, preferencialmente, por meio de sistema de gestão automatizada dos projetos.

1.1 Problema de Pesquisa

O Decreto n.º 7.423, de 31 de dezembro de 2010, o qual dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, traz um capítulo específico para tratar do acompanhamento e controle dos contratos, convênios, acordos ou ajustes, envolvendo a aplicação de recursos públicos, firmados entre fundação de apoio e instituição apoiada (BRASIL, 2010a).

Entre as responsabilidades da instituição apoiada, conforme inciso II, §1º, art. 12, do referido Decreto, está a do órgão colegiado superior “implantar sistemática de gestão, controle e fiscalização de convênios, contratos, acordos ou ajustes, de forma a individualizar o gerenciamento dos recursos envolvidos em cada um deles” (BRASIL, 2010a).

O Tribunal de Contas da União (TCU), através do Acórdão n.º 2.731/2008- Plenário, recomenda a adoção pelas IFES, de sistemática de controle e análise das prestações de contas dos contratos correlatos a cada projeto em parceria com fundação de apoio, com possibilidade de acompanhamento em tempo real da execução físico-financeira da situação de cada projeto. Além de controle finalístico e de gestão das licitações realizadas pelas fundações de apoio e dos processos de contratação de pessoal não integrante da instituição apoiada (TCU, 2008).

Desta forma, entende-se que propor uma metodologia de acompanhamento e controle da execução administrativa e financeira dos projetos realizados por intermédio de Fundação de Apoio constitui uma necessidade imposta por lei. Diante dessa discussão, questiona-se a forma que a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS realiza o acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos celebrados com fundação de apoio.

Inicialmente, destaca-se que a UFMS é uma entidade de ensino superior de natureza multicampus, vinculada ao Ministério da Educação com personalidade jurídica de direito público, instituída pela Lei n.º 6.674, de 5 de julho de 1979, com sede e foro na cidade de Campo Grande, Estado de Mato Grosso do Sul. Possui autonomia didático-científica, administrativa, disciplinar e de gestão financeira e patrimonial, e deve respeitar o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (UFMS, 2021a).

A Universidade tem como missão “desenvolver e socializar o conhecimento, formando profissionais qualificados para a transformação da sociedade e o crescimento sustentável do país” (UFMS, 2020a, n.p.). Possui como visão “ser uma universidade reconhecida nacional e internacionalmente por sua excelência no ensino, pesquisa, extensão e inovação” (UFMS, 2020a, n.p.). Além de que, seus valores são voltados à ética, respeito, transparência, efetividade, interdisciplinaridade, profissionalismo, sustentabilidade e independência (UFMS, 2020a).

Além da sede em Campo Grande, a Universidade descentraliza o ensino através de 9 (nove) campus distribuídos pelo MS (Aquidauana, Chapadão do Sul, Corumbá, Coxim, Naviraí, Nova Andradina, Paranaíba, Ponta Porã e Três Lagoas). Possui na sua estrutura 10 (dez) Faculdades, 5 (cinco) Institutos e 1 (uma) Escola. Oferece cursos tanto de graduação, quanto de pós-graduação, ambos presenciais e à distância (UFMS, 2020b).

De acordo com o Estatuto da UFMS (UFMS, 2021a), sua estrutura é compreendida pelos:

I) Conselhos Superiores: Conselho Universitário, Diretor, de Graduação, de Pesquisa e Pós-Graduação e de Extensão, Cultura e Esporte;

II) Unidades da Administração Central: Reitoria, Vice-Reitoria, Pró-Reitorias e as Agências;

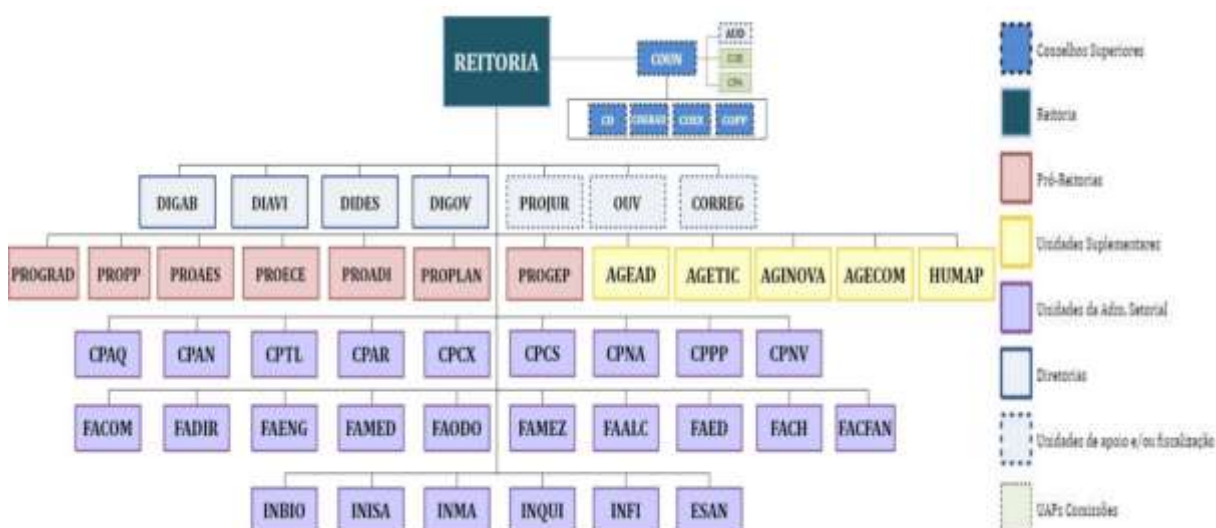
III) Unidades da Administração Setorial: Câmpus, Faculdades, Institutos e Escolas;

IV) Unidades Suplementares: possuem finalidades culturais, técnicas, assistenciais, esportivas e recreativas, para prestação de serviços e apoio às atividades de ensino, pesquisa, extensão, empreendedorismo, inovação e sustentabilidade;

V) Assembleia Universitária: integrada pelos membros dos conselhos superiores e, constitui fórum de debates de assuntos relevantes de âmbito estadual, nacional e internacional, e de entrega de títulos e dignidades universitárias aprovadas pelo Conselho Universitário.

Na Figura 1, é possível verificar a estrutura organizacional da UFMS do ano de 2021.

Figura 1 – Estrutura Organizacional da UFMS



Fonte: UFMS (2021b, n.p.)

Atualmente, mais precisamente na data de 18 de outubro de 2021, a UFMS possui 66 (sessenta e seis) instrumentos jurídicos vigentes, entre contratos, convênios e congêneres firmados com a Fundação de Apoio credenciada, o que representa o montante estimado de 90 milhões de reais a serem por ela movimentados (UFMS, 2021d). O acompanhamento e controle desses instrumentos se depara, principalmente, pelo fato de que não há ampla divulgação de todos os atos praticados pela fundação e, na UFMS, não há mecanismos formais e eficientes de acompanhamento e controle de tais atos.

Na UFMS, mesmo havendo coordenadores, gestores e fiscais devidamente designados para a coordenação dos projetos, gestão e fiscalização, exclusivamente, dos contratos (UFMS, 2021e), pode-se afirmar que a cultura organizacional é a de que não há a necessidade de monitoramento da execução dos recursos e das atividades realizadas pela fundação em atenção aos projetos, visto que a fundação de apoio é responsável pela gestão e administração dos recursos e “contratada” para tanto.

Em defesa a esses atores, pode-se mencionar a falta de conhecimento da legislação e das normas que regem suas atribuições e a relação entre as instituições federais de ensino superior e pesquisa científica e tecnológica e as FAs. A carência de conhecimento se estende à fundação de apoio e a administração da UFMS, até mesmo porque falta clareza na legislação, há a incompatibilidade de entendimentos presentes nos normativos e materiais referenciais, além de que há práticas culturalmente enraizadas nas fundações em que não há julgamento único sobre sua legalidade.

No mais, há a dificuldade da Secretaria de Prestação de Contas - SEPCON/DICONT/PROADI realizar o acompanhamento e controle individualizado desses instrumentos jurídicos, visto que a execução é realizada internamente pela Fundação de Apoio, através de seus processos, sistemas e funcionários; não há ampla divulgação de todos os seus atos; quando é realizada a solicitação de relatórios técnicos e financeiros aos responsáveis, tanto aos servidores da UFMS, quanto à Fundação, o atendimento não é realizado a contento, especialmente pela falta de conhecimento das informações relativas à gestão do instrumento.

Assim, considera-se que o relacionamento entre a UFMS e a fundação de apoio credenciada ainda tem de amadurecer; que uma metodologia eficiente de acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos precisa ser administrativamente implantada pela UFMS; que devem ser instituídos mecanismos que possibilitem a mudança cultural da UFMS no sentido de disseminar a conscientização dos servidores quanto a importância da boa e regular aplicação dos recursos públicos e, conseqüentemente, do controle da gestão administrativa e fiscal dos projetos.

Nesse sentido, o presente trabalho pretende responder a seguinte questão de pesquisa: Como a UFMS realiza o acompanhamento e o controle dos instrumentos jurídicos celebrados com Fundação de Apoio credenciada pela UFMS?

Formulado o problema de pesquisa, o próximo passo é a definição dos objetivos do estudo.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar a eficiência dos mecanismos de acompanhamento e controle, realizados pela UFMS, dos instrumentos jurídicos celebrados com Fundação de Apoio credenciada.

1.2.2 Objetivos Específicos

A pesquisa apresenta como objetivos específicos:

- (a) Identificar as exigências legais e orientações dos órgãos de controle externo como Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria Geral da União (CGU), relativas ao relacionamento entre IFES e FAs;
- (b) Verificar quais as práticas adotadas pela UFMS para acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos celebrados com fundação de apoio e sua eficiência;
- (c) Propor elementos adicionais necessários para compor os mecanismos de acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos celebrados com fundação de apoio, a serem utilizados pela UFMS.

1.3 Justificativa e relevância da pesquisa

Por todo o exposto, justifica-se a pesquisa, visto a imprescindibilidade da fundação de apoio para a UFMS ao fomentar recursos e proporcionar a gestão e o desenvolvimento mais ágil e flexível dos projetos institucionais. Considerando inclusive que, internamente, a falta de uma política de acompanhamento e controle pode favorecer o não atendimento da legislação pertinente, o comprometimento da aprovação das prestações de contas dos instrumentos jurídicos, embaraços junto aos órgãos de controle externo e possíveis prejuízos de natureza financeira, podendo ainda, prejudicar o cumprimento dos objetivos propostos nos projetos.

Outro ponto relevante para a escolha do tema pesquisado refere-se ao seu ineditismo e originalidade, tendo em vista que o levantamento nas bases de dados mostrou não haver demais pesquisas que abordem o acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos celebrados entre as IFES e as suas fundações de apoio credenciadas, havendo assim, muitas lacunas teóricas e empíricas que precisam ser investigadas.

1.4 Estrutura do Trabalho

Encerrando-se a parte introdutória do trabalho, pode-se esclarecer que o capítulo 2, o qual trata do referencial teórico/normativo, apresenta as teorias que dão sustentação à argumentação do estudo, no qual aborda a evolução da administração pública brasileira. Posteriormente, são expostas as características gerais do terceiro setor, das fundações, das fundações de apoio às instituições de ensino superior, e por fim, seção relativa à necessidade de controle dos instrumentos jurídicos celebrados com o terceiro setor, seguido de um subseção relativa ao acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos celebrados entre as IFES e as FAs.

O capítulo 3 apresenta a metodologia empregada na pesquisa, tais como: as definições da pesquisa, sua estratégia, os instrumentos utilizados para a coleta de dados e os métodos de análise de dados empregados para se chegar à conclusão e produto do estudo.

O capítulo 4, responsável pela análise situacional (resultados e discussões), primeiramente apresenta características e peculiaridades da fundação de apoio credenciada da UFMS, como se dá o acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos celebrados entre a UFMS e a fundação de apoio, inicialmente, de acordo com os normativos internos e, em um segundo momento, como efetivamente se dá na prática, além de demais sessões relativas ao tema como: apontamentos relativos à Instrução Normativa-Proplan n.º 1/2016, segregação de funções entre o coordenador, gestor e fiscal técnico dos instrumentos jurídicos, prestação de contas dos instrumentos jurídicos por parte da Fundação de Apoio, sistema de gestão de projetos da Fundação e a apreciação do desempenho das fundações de apoio pelo Conselho Universitário.

Já o capítulo 5 trata das recomendações propostas no trabalho relativas à melhoria dos mecanismos de acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos celebrados com fundações de apoio credenciadas à UFMS, entre eles, atualizações de normativos internos, implementação de relatórios de acompanhamento, atualização de sistema de gestão de projetos da Fundação de Apoio, mudanças de cunho organizacional da UFMS e desenvolvimento de programas de capacitação. O capítulo encerra-se com a apresentação do Produto Técnico-Tecnológico – PTT.

2 REFERENCIAL TEÓRICO/NORMATIVO

Por meio da revisão da literatura, este capítulo apresenta as teorias que dão suporte à argumentação do estudo. O objetivo é contextualizar a evolução do modelo de administração no campo da administração pública no Brasil. Posteriormente, são expostas as características gerais do terceiro setor, das fundações, das fundações de apoio às instituições de ensino superior, e por fim, seção relativa à necessidade de controle dos instrumentos jurídicos celebrados com o terceiro setor, seguido de subseção relativa ao acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos celebrados entre as IFES e as FAs.

2.1 Evolução da administração pública

Os paradigmas da administração pública têm evoluído numa perspectiva histórica. Originados, no Brasil colônia, pela administração Patrimonial, passando no século XX pela Burocrática e pela Nova Gestão Pública (NGP). Os autores apontam ainda, o surgimento, no final do século passado, do paradigma denominado de Governança Pública (NEVES *et al.*, 2017).

Tais paradigmas criaram modelos e ferramentas de administração pública, os quais, por se sucederem no tempo, sofreram impactos dos anteriores. Assim, acabaram por influenciar os seguintes, proporcionando experiências e abrindo novas oportunidades para o processo de reforma e gestão da administração pública (NEVES *et al.*, 2017).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado destaca que o modelo patrimonialista, existente nas sociedades pré-capitalistas e pré-burocráticas, era marcado principalmente pela falta de distinção entre o patrimônio público (*res publica*) e o patrimônio do príncipe (*res principis*). Assim, o aparelho do Estado acabava por funcionar como uma extensão do poder do soberano, havendo, como consequência, o predomínio de práticas de corrupção e de nepotismo (BRASIL, 1995).

Nas palavras de Bresser-Pereira (1995, p. 26), “patrimonialismo significa a incapacidade ou a relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados”. Em outras palavras, o Estado era visto como de domínio do soberano, o qual detinha livre poder para escolha dos seus auxiliares e servidores, tendo como consequência o predomínio dos interesses individuais sobre os públicos.

Com o surgimento do capitalismo e da democracia, a distinção entre o público e o privado passou a ser mais evidente. Assim, a democracia e a administração pública passaram a serem vistas como mecanismos de defesa do patrimônio público. Para Bresser-Pereira (1995), democracia é um instrumento de defesa dos direitos sociais. Já a burocracia, é o método administrativo utilizado para combater o nepotismo e a corrupção, através da profissionalização do serviço público e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional.

Nesse sentido, a partir da reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes, em 1935, o paradigma burocrático começa a ser adotado no Brasil, uma vez que o regime capitalista e as democracias parlamentares demonstraram-se incompatíveis com a administração patrimonialista, que não distinguia o público do privado (BRESSER-PEREIRA, 1995).

A administração burocrática surgiu conjuntamente com o Estado Liberal, como uma forma de defender a coisa pública contra o patrimonialismo e tem como principal característica os controles rígidos dos processos administrativos e de contratação de pessoal, no intuito de combater a corrupção e o nepotismo (BRASIL, 1995).

Contudo, tais práticas, de certa forma, acabaram por deixar, mais uma vez, as necessidades públicas em segundo plano, tendo em vista que o controle e a garantia do poder do Estado passaram a ser a razão de ser do servidor. “A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a autorreferência, a incapacidade de voltar-se para o serviço dos cidadãos vistos como clientes” (BRASIL, 1995, p. 21).

Desta forma, apesar do modelo burocrático ser uma maneira segura de se administrar, não era eficiente, tendo em vista a morosidade, o custo e a falta de qualidade dos serviços prestados (BRESSER-PEREIRA, 1995). No entanto, práticas do paradigma burocrático continuam firmemente presentes na administração pública, principalmente quanto a necessidade de a administração estar em conformidade com a legislação (NEVES *et al.*, 2017).

Considerando que na administração burocrática, os custos poderiam ser mais altos que os benefícios gerados pelo controle mais severo, as práticas começaram a ser substituídas por uma administração mais focada na gestão, conhecida como Administração Pública Gerencial ou Nova Gestão Pública (NGP). Conforme Violin (2015), o gerencialismo tem como doutrina a flexibilização dos princípios basilares da burocracia, sobretudo em relação ao controle baseado nos resultados (controle *a posteriori*).

O modelo gerencial foi implementado no período neoliberal, em um contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e do avanço de uma ideologia privatizante causados por crises econômicas e fiscais, ineficiência governamental, globalização e transformações tecnológicas que causaram o enfraquecimento dos governos, os quais possuíam menos recursos e mais déficits (ABRUCIO, 1997).

“A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações” (BRASIL, 1995, p. 21). Além do mais, a administração pública deve considerar o maior compartilhamento dos serviços com os atores privados e/ou das organizações da sociedade civil, com foco nos resultados (fins) e não nos processos (meios) (BRASIL, 1995).

Nunes (2006) destaca que, com a reforma gerencial, o foco desloca-se do processo, concentrando-se no resultado. Além de introdução de mecanismos de mercado e o estabelecimento de controle de resultados, acreditava-se que o Estado precisaria ficar mais leve, desfazendo-se de estruturas desnecessárias, concentrando-se no que fosse verdadeiramente imprescindível. Diante desse raciocínio que se iniciaram as privatizações e terceirizações de atividades e de controles.

Referindo-se ao último paradigma, da governança pública, apresentado por Neves *et al.* (2017), salienta-se que se trata de uma abordagem recente e não é aludido pelos principais estudiosos dos demais modelos administrativos tradicionais. Porém, considera-se pertinente breve explanação sobre o modelo, tendo em mente sua contemporaneidade e por tratar-se de um movimento que busca a cooperação da sociedade civil junto à administração pública.

Neves *et al.* (2017) enuncia que a governança pública surgiu devido a incapacidade gerencial, técnica e financeira do Estado em manter o controle e a coordenação da execução e dos resultados das atividades governamentais de forma isolada, tendo em vista a complexidade e os desafios dos problemas típicos da sociedade moderna. Assim, busca-se a resolubilidade da questão, por intermédio da interação entre os diversos atores envolvidos nas políticas e ações públicas, defendendo os princípios da articulação e da colaboração entre as entidades públicas e a sociedade civil.

Na prática, as Parcerias Público-Privadas – PPPs são um dos exemplos mais comuns de governança pública, as quais têm como foco o compartilhamento temporário de atividades de cunho público com atores privados, desenvolvendo, mutuamente, determinada atividade governamental. Desta forma, o modelo de governança reforça os mecanismos participativos de

deliberação na esfera pública, bem como adota práticas de interação entre atores públicos e privados (SECCHI, 2009).

Tratando ainda do paradigma da governança pública, pode-se dizer que, apesar de pouco explorado pelos autores mais tradicionais, o paradigma vem ganhando espaço na administração pública, fato este que, em 2017, o governo federal emitiu o Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017, o qual dispõe sobre a política de governança da administração pública federal (BRASIL, 2017).

O Decreto conceitua a governança pública como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017, n. p.). Além do mais, enuncia que são princípios da governança pública: a capacidade de resposta, a integridade, a confiabilidade, a melhoria regulatória, a prestação de contas e responsabilidade e a transparência (BRASIL, 2017).

O Decreto cita ainda, que um dos mecanismos para o exercício da governança pública é o controle, conforme definido abaixo:

Art. 5º São mecanismos para o exercício da governança pública:

[...]

III – controle, que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos (BRASIL, 2017, n.p.).

Em observância à evolução da administração pública, constata-se que os modelos administrativos buscam mudar a cultura organizacional do Estado, a fim de solucionar adversidades encontradas nos anteriores, tendo em vista as mudanças das realidades sociais e, consequentemente, as dificuldades de gestão vivenciadas pelo poder público.

Entende-se que os modelos acabam por avançar sobre aspectos que os anteriores não conseguem mais resolver. É verdade, no entanto, que esses modelos não são totalmente abandonados, como também não são capazes de dar conta da complexidade que constitui a máquina pública. O fato é que todos os modelos fazem parte em maior ou menor grau da administração pública atual. O patrimonialismo, por exemplo, primeiro modelo e mais incompatível com os objetivos sociais atuais do Estado, ainda é encontrado quando há a prática de desvios de recursos públicos e de nepotismo pelos políticos, representantes do povo, que utilizam da sua influência em benefício próprio e/ou de sua família em detrimento dos interesses da coletividade.

Compreende-se que a administração burocrática, apesar das falhas existentes, tendo em vista as suas disfunções causadas especialmente devido ao excesso de formalismo, é um mecanismo imprescindível à ordenação das organizações públicas. Como muito bem defendido por Violin (2015), o modelo burocrático com funcionários especializados, voltado à racionalidade, impessoalidade e previsibilidade, não deve ser eliminado do sistema e sim impedido de que se sobreponha à própria política.

Quanto aos modelos posteriores, gerencial e de governança, percebe-se que têm por objetivo desafogar a máquina pública que já não consegue, sozinha, promover políticas públicas em benefício da sociedade à contento, fortalecendo as relações públicas com a sociedade civil e buscando a desburocratização do serviço público. Nesse sentido, a descentralização de atividades administrativas e financeiras por parte das IFES às FAs constitui um desafio dos mais importantes, em muitos casos, indo ao encontro do que prevê tais paradigmas. A questão central que se coloca é encontrar o equilíbrio entre o acompanhamento e controle necessários, defendido no trabalho, e um modelo de governança pública moderno.

Uma das principais diferenças relativas ao controle entre a administração burocrática e a gerencial é que, na primeira, os controles são preventivos (*a priori*), pois compreende que é mais difícil punir os desvios, do que evitá-los por meio do controle dos procedimentos (BRESSER-PEREIRA, s.d.). Já na segunda, o controle é *a posteriori*, realizado a partir da entrega dos resultados.

De acordo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, no modelo gerencial “a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil” (BRASIL, 1995, p. 22). Além do mais, os resultados são considerados bons quando atende as necessidades do Estado e não quando estão sob controle e seguro (formalismo), como no burocrático. (BRASIL, 1995, p. 2).

Bresser-Pereira (s.d., p. 30) discorre sobre a questão da confiança que envolve o senso gerencial:

Para que se proceda o controle dos resultados, descentralizadamente, em uma administração pública, é preciso que políticos e funcionários públicos mereçam pelo menos um certo grau de confiança. Confiança limitada, permanentemente controlada por resultados, mas ainda assim suficiente para permitir a delegação; para que o gestor público possa ter liberdade de escolher os meios mais apropriados ao cumprimento das metas prefixadas. Na administração burocrática esta confiança não existe. E é impensável pela lógica neoconservadora ou neoliberal, dada, nos dois casos, a visão radicalmente pessimista que têm da natureza humana. Sem algum grau de confiança, contudo, é impossível se obter a cooperação e, embora a administração seja um modo de controle, é também um modo de cooperação. O pessimismo radical dos neoliberais é funcional para avaliar a conclusão a que chegam quanto à necessidade do Estado mínimo, mas não faz sentido algum quando o Estado mínimo é visto como construção

mental irrealista, antes a realidade do Estado moderno que tem de ser eficiente e tem de ser gerido de forma efetiva e eficiente.

O paradigma gerencial tem como princípios a confiança e a descentralização da decisão, os quais demandam a flexibilização da gestão e a descentralização de funções. Contrapondo-se assim, ao burocrático que preza pelo rigor técnico (BRASIL, 1995).

Pelo exposto, entende-se que este trabalho se encontra intrinsicamente ligado ao paradoxo existente entre as técnicas gerenciais modernas e as burocráticas. Tendo em vista que o apoio da fundação de apoio busca a flexibilização na gestão dos projetos da Universidade, ou seja, trata-se de um mecanismo de desburocratização das atividades administrativas, como sustenta o paradigma gerencial.

Porém, ao defender e propor a necessidade de implementação de mecanismos de acompanhamento e controle das atividades da Fundação de Apoio à UFMS, esta pesquisa acaba por contribuir para o aumento da burocracia, tendo em vista o aumento das atividades de cunho burocráticas a serem realizadas pelos responsáveis pelos projetos na Universidade.

Nesse sentido, corrobora-se com as ideias de Violin (2015) de que a desburocratização pode ser responsável por um retrocesso da administração pública, com a volta de práticas patrimonialistas, como a desqualificação dos servidores pela falta de concursos públicos, além de que a falta de controle sobre os procedimentos pode gerar burlas aos princípios da isonomia e da moralidade.

Além do mais, compreende-se que o controle focado apenas nos resultados não garante que os processos sejam realizados em atenção aos princípios administrativos intrínsecos no art. 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). E em especial à economicidade, mencionado no art. 70 da CF/88, o qual sustenta a obtenção do melhor resultado por um menor custo aos cofres públicos, proporcionando assim uma otimização da relação custo-benefício (ALBIERO e SILVA, 2018).

Importante salientar, que o trabalho não é contrário à utilização do terceiro setor como forma de descentralização da máquina Estatal. Defende-se uma descentralização controlada, uma confiança limitada, que não foque apenas nos resultados. Defende-se que o Estado acompanhe “de perto” os processos desenvolvidos pelo ente privado sem fins lucrativos, a fim de evitar práticas incompatíveis com o que preza os princípios da administração pública e que, como consequência, haja uma boa gestão dos recursos públicos.

Cabe destacar que o paradigma da governança pública, tendo em vista que o controle é um dos mecanismos para o exercício da governança (BRASIL, 2017), não implica

necessariamente no aumento de burocracia, pelo contrário, o objetivo é pensar formas mais transparentes de acompanhamento das atividades dos órgãos públicos. Desta forma, a nova governança pública significa um avanço em termos de acompanhamento e controle sem, no entanto, prescindir de mecanismo burocráticos de acompanhamento e controle.

Após explanação sobre a evolução da Administração Pública, abordar-se-á na próxima seção os principais conceitos e características relativas ao terceiro setor.

2.2 O Terceiro Setor

Paes (2020) destaca que o Brasil foi constituído socialmente e politicamente por dois setores opostos. Um deles composto pelo Estado (administração pública e sociedade), e o outro, pelo mercado (iniciativa privada e indivíduos). A difícil harmonia entre esses setores colaborou para o surgimento de um terceiro setor, cuja essência é a de que nele se estabeleçam organizações intermediárias que permitam prestar serviços públicos sem a rigidez e limitações estatais e sem as ambições do mercado.

Moura e Fernandes (2009) destacam que a filantropia e o assistencialismo sempre existiram. Porém, por diversos motivos, entre eles o de camuflar as desigualdades sociais provocadas pelo sistema vigente e pelas políticas neoliberais, apenas na década de 70 tais práticas tornaram-se mais relevantes para a sociedade, havendo um aumento no surgimento de organizações que vieram a compor o fenômeno chamado de terceiro setor.

Fernandes (1994) afirma que com o surgimento de um terceiro personagem (terceiro setor), as relações entre o Estado e o mercado, os quais dominavam a cena pública, seriam transformadas pela presença desta terceira figura. O autor conceitua o terceiro setor como “um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos” (FERNANDES, 1994, p. 21). Segundo o autor, bens e serviços públicos implicam em duas qualidades: não possuem fins lucrativos e atendem a necessidades coletivas.

Falcão (2004) enuncia que no Brasil e no mundo ficava cada dia mais claro que o Estado não é proprietário exclusivo do interesse público. Os cidadãos e empresas não agem tão somente pelo interesse privado e, muitas vezes, agem privadamente em prol do interesse público. Essa atuação voluntária de cidadãos, empresas e diversas associações, passou a se chamar, primeiramente nos Estados Unidos, como terceiro setor.

Hoje, com o terceiro setor já bastante consolidado, a economia brasileira é composta por três setores: primeiro, segundo e terceiro. Nesse modelo econômico Trissetorial, Slomski

et al., (2012) afirmam que o primeiro abrange as instituições governamentais (Estado), o segundo, as empresas privadas com finalidade de lucro (mercado) e o terceiro (entidades sem fins lucrativos). Ainda segundo os autores, os três setores são autônomos, mas interdependes.

Para Alves e Azevedo (2007, p. 489):

O terceiro setor vem desempenhando um papel cada vez mais amplo e marcante na sociedade contemporânea, realizando, entre outros serviços, atividades de caráter beneficente, filantrópico, caritativo, religioso, educacional, científico, cultural, de proteção do meio ambiente e esportivo, devendo primar sempre pelo interesse público.

Existem várias definições na literatura para o terceiro setor, o qual também é objeto de discussões sobre quem o compõe, quais são suas tarefas, se o termo é corretamente empregado e se seu papel é a substituição do Estado na prestação dos serviços sociais (Violin, 2015). Seu conceito tem sido bastante utilizado como de sociedade civil e os autores da área não precisam o tema com facilidade (Paes, 2020).

Nunes (2006, p. 25) define o terceiro setor como “um conjunto de organizações de origem privada, dotadas de autonomia, administração própria e finalidade não lucrativa, cujo objetivo é promover o bem-estar social através de ações assistenciais, culturais e de promoção da cidadania”. No seu entendimento, essa definição é genérica e capaz de alcançar todos os campos de atuação desse segmento. Além do mais, Nunes (2006) compreende que as fundações públicas, autarquias ou entidades paraestatais não fazem parte do terceiro setor, visto que o terceiro setor trata-se de uma terceira modalidade sociopolítica, diversa do Estado e do mercado.

Pimenta, Saraiva e Corrêa (2006) ao conceitualizar o terceiro setor, afirmam que não se trata nem de setor público, nem de setor privado, mas sim, de um setor específico, composto por numerosas organizações. Complementam, ao expressarem que “o terceiro setor abrange um conjunto de diversos tipos de arranjos entre o Estado e a sociedade civil no sentido da implementação e cogestão de políticas públicas, em especial as de caráter social, instituindo atores não-governamentais na execução dessas políticas” (Pimenta, Saraiva e Corrêa, 2006, p. vii).

Fisher e Falconer (1998) afirmam que o segmento das entidades sem fins lucrativos, genericamente denominado terceiro setor, sempre esteve em uma área nebulosa das teorias econômicas, sem precisão conceitual. Os estudos em administração eram pautados nas organizações capitalistas e nas burocracias do setor público, já a gestão das organizações sem fins lucrativos não era objeto de estudos específicos.

Ainda para os autores, o emprego de terminologias como organizações da sociedade civil, entidades beneficentes, organizações não governamentais são comumente utilizadas como sinônimos de terceiro setor. “O terceiro setor foi se ampliando sem que esse termo, usado para designá-lo, seja suficientemente explicativo da diversidade de elementos componentes do universo que abrange” (Fisher e Falconer, 1998, p. 13).

No Brasil, a utilização do terceiro setor, como prestador de serviços antes executados diretamente pelo Estado, ganha destaque na década de 90, principalmente após a edição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995 (Violin, 2015). Duas décadas já se passaram, e como salientado por Paes (2020), ainda não há no ordenamento jurídico brasileiro uma definição exata do setor e de suas peculiaridades, como do que é composto e de quais são as áreas de atuação.

Nesse contexto, Violin (2015) ressalta que o termo “terceiro setor” não é citado na Constituição Federal de 1988, a qual utiliza termos como instituições sem fins lucrativos, entidades filantrópicas, instituições assistencialistas e entidades beneficentes. Já a legislação mais recente, Lei n.º 13.019/2014, denomina essas entidades como Organizações da Sociedade Civil (OSC).

Paes (2020) esclarece que junto com o Estado e com o mercado há um terceiro setor, que não é público e nem privado, impulsionador do desenvolvimento social, no qual se inserem as sociedades civis sem fins lucrativos, as associações civis e as fundações de direito privado. Por fim, conceitua o terceiro setor como “o conjunto de organismos, organizações ou instituições sem fins lucrativos dotados de autonomia e administração própria que apresentam como função e objetivo principal atuar voluntariamente junto à sociedade civil visando ao seu aperfeiçoamento” (2020, p. 80).

Violin (2015) define o terceiro setor, de forma ampla, como tudo aquilo que não é nem mercado, nem Estado. Também salienta que nem todos que fazem parte do terceiro setor podem receber verbas públicas. O termo refere-se às pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos de benefício público ou mútuo, às pessoas físicas voluntárias e às pessoas que trabalham profissionalmente nessas entidades, além dos grupos e movimentos sociais.

As referências mais antigas da literatura do terceiro setor estão diretamente ligadas à filantropia e ao associativismo comunitário e voluntário. Todavia, no decorrer da sua evolução, o Estado passou a ver as organizações do setor como uma via eficaz para diminuição da ineficiência da burocracia estatal e do aumento da eficácia da prestação dos serviços públicos.

Assim, constituiu-se uma política de gestão pública que introduziu o terceiro setor em seu meio e que estimula a participação da sociedade civil (FISCHER E FALCONER, 1998).

O que diferencia uma entidade do terceiro setor de um órgão governamental é que ela não é criada, mantida e administrada pelos governos. Sua sobrevivência financeira não advém exclusivamente de recursos do orçamento governamental. Quando vêm, ocasionalmente, como nas transferências diretas, vêm através de convênios e contratos, e a partir de agora, com a Lei n.º 9.790/99, através dos termos de parceria. Em princípio, suas receitas devem ter fonte variável: recursos públicos, orçamentários ou não, privados e próprios (FALCÃO, 2004, p. 160).

Falcão (2004) complementa ao frisar que, em resumo, o que caracteriza a entidade do terceiro setor é que seus rendimentos não provêm de lucros ou orçamentos públicos, mas sim de doações, ou, de forma peculiar, da produtividade do trabalho não apropriável por instituidores, gestores, empregados ou governo. “O trabalho é privado, mas a apropriação é pública. Quem se apropria do resultado é o fim público que a entidade persegue; em suma, sua própria clientela, seu público-alvo” (FALCÃO, 2004, p. 161).

Falcão (2004) defende que o Estado deve incentivar o terceiro setor, visto que o convém, além do que, muitas vezes essas entidades se revelam mais flexíveis, eficientes e baratas. Na mesma linha, Alves e Azevedo (2007) entendem que o compartilhamento de responsabilidades pode constituir um novo rumo para a gestão integrada das políticas públicas, sendo os agentes sociais, elementos agregadores na sociedade.

Assim, considerando que, cada vez mais, o Estado vem se distanciando da sua missão de garantir educação, saúde, lazer e segurança para a população, o terceiro setor vem se tornando um setor estratégico para construção de um futuro melhor aos brasileiros (BLUDENI *et al.*, 2011).

Paes (2020) salienta que o terceiro setor é muito abrangente, tanto pela forma de atuação como em relação às entidades ou organizações que fazem parte. Sendo assim, são diversas as categorias de organizações existentes. No entanto, considerando a natureza do trabalho em questão, dentre elas, será discursado na próxima seção sobre as fundações, e posteriormente, especificamente sobre as fundações de apoio às instituições de ensino superior.

2.3 Fundações

Paes (2018) afirma que a origem do instituto fundação está intrinsicamente ligada à essência da solidariedade – característica do ser humano voltada ao auxílio de pessoas necessitadas. “Desde os primórdios da humanidade, registraram-se atitudes de homens que,

imbuídos pelo amor às artes, à sabedoria, à cultura ou ao singelo, mas profundo, amor ao próximo, destinavam bens para uma finalidade social” (PAES, 2018, p. 158).

O autor destaca ainda, que o instituto fundacional se consolidou no ordenamento jurídico brasileiro, a partir do Código Civil Brasileiro de 1916. O qual classificava a fundação como pessoa jurídica de direito privado, instituída para determinada finalidade social, cujo patrimônio era formado por bens livres.

Hoje, pode-se dizer que essa classificação persiste, apesar do tempo transcorrido, levando-se em consideração a percepção do mesmo autor que esclarece que a fundação consiste na destinação de bens (patrimônio) à consecução de fins determinados e sociais, cuja finalidade depende da vontade do instituidor (PAES, 2020).

Falcão (2004) expõe que na criação da fundação privada, uma pessoa física ou jurídica destina determinado patrimônio para fins sociais, sendo que esse patrimônio se separa do seu concessor e passa a existir meramente para atendimento do objetivo ao qual foi destinado. Nessa lógica, segundo o autor, a entidade assumirá forma de fundação quando o objetivo é o de dar, de retribuir, o mecenato ou a filantropia.

Para Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2013, p. 68):

Entidades fundacionais - são pessoas jurídicas de Direito Público ou pessoas jurídicas de Direito Privado, devendo a lei definir as respectivas áreas de atuação, conforme o inc. IXI do art. 37 da CF, na redação dada pela EC19/98. No primeiro caso elas são criadas por lei, à semelhança das autarquias, e no segundo a lei apenas autoriza a criação, devendo o Poder Executivo tomar as providências necessárias à instituição.

Os autores complementam ainda, que:

As fundações prestam-se, principalmente, à realização de atividades não lucrativas e atípicas do Poder Público, mas de interesse coletivo, como a educação, cultura, pesquisa, sempre merecedoras do amparo estatal. Sua instituição depende de autorização de lei específica (CF, art. 37, XIX) da entidade-matriz, cabendo ao Executivo providenciar os demais atos necessários à sua formação, visto que só terão existência legal após sua inscrição no Registro competente (MEIRELLES, ALEIXO e BURLE FILHO, 2013, p. 411).

Considerando o ordenamento jurídico vigente, conforme o art. 44 do novo Código Civil brasileiro (Lei n.º 10.406/2002), as fundações são pessoas jurídicas de direito privado, assim como as associações, sociedades, organizações religiosas, os partidos políticos e as empresas individuais de sociedade limitada (BRASIL, 2002). Já o parágrafo único, do art. 62 da mesma Lei, especifica que as fundações somente podem ser constituídas para fins de:

- I – assistência social;
- II – cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III – educação;
- IV – saúde;
- V – segurança alimentar e nutricional;

- VI – defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- VII – pesquisa científica, desenvolvimento de tecnologias alternativas, modernização de sistemas de gestão, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos;
- VIII – promoção da ética, da cidadania, da democracia e dos direitos humanos;
- IX – atividades religiosas; e
- X – (VETADO) (BRASIL, 2002, n.p.).

Ainda de acordo com o referido artigo, para criação das fundações há a necessidade de registro de escritura pública ou testamento (BRASIL, 2002). Tartuce (2020) esclarece, que o enunciado do artigo pressupõe que para criação de uma fundação, há a existência dos seguintes elementos: a) dotação de bens livres; b) especificação dos fins; c) forma de administração; d) a faculdade de, na instituição, submeter o estatuto à apreciação do Ministério Público.

Segundo Paes (2020), as fundações possuem cinco características principais: a) a finalidade da fundação, definida em escritura ou testamento, não pode ser modificada pelos administradores; b) origina-se da vontade de instituidores (pessoas físicas ou jurídicas), por meio de escritura pública ou cédula testamentária; c) a doação de bens à futura fundação, sendo fundamental para o início das atividades; d) os instituidores e os administradores devem ser sujeitos diferentes; e) cabe ao Ministério Público velar, acompanhar, intervir e fiscalizar as fundações.

A esta última característica relativa ao Ministério Público, Tartuce (2020) observa que os administradores das fundações devem prestar contas ao Ministério Público, tendo em vista o seu caráter social, salientando que nas fundações não existem sócios propriamente dito. Nesse sentido, cabe ao Ministério Público zelar pela constituição e pelo funcionamento das fundações.

Deve-se observar também que, de acordo com o art. 69 do Código Civil brasileiro (BRASIL, 2002), no caso de dissolução de uma fundação, seja pela sua finalidade ter se tornado ilícita, impossível ou inútil ou pelo vencimento do prazo de sua existência, os bens devem ser destinados, pelo juiz, para outra fundação que desempenhe atividade semelhante ou igual, salvo previsão em contrário no ato constitutivo ou no estatuto.

Paes (2020) esclarece que da mesma forma que as fundações podem ser instituídas por particulares, podem ser instituídas pelo Estado, podendo ser-lhes atribuídas, neste último caso, tanto personalidade de direito público quanto de direito privado. Além do mais, também terão como competência, oferecer aos cidadãos serviços específicos e necessários ao bem-estar e ao desenvolvimento da sociedade.

Desta forma, o Estado pode constituir fundações de direito privado, ou seja, em conformidade com o Código Civil, ou fundações de direito público, dotadas de direito público. Assim, conforme Paes (2020, p. 191), as fundações podem ser classificadas da seguinte forma:

1. Fundações instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público
 - 1.1 com personalidade jurídica de direito privado;
 - 1.2 com personalidade jurídica de direito público – autarquias;
2. Fundações de direito privado
 - 2.1 instituídas por pessoas físicas e/ou jurídicas;
 - 2.2 instituídas por empresas;
 - 2.3 instituídas por partido político;
 - 2.4 de apoio a instituições de ensino superior;
 - 2.5 de previdência privada ou complementar;
 - 2.6 comunitárias.

Diante do exposto, após breve explanação sobre as características gerais das fundações, pode-se constatar que há diversos tipos de institutos fundacionais. Sendo que cada um deles se divergem pelas suas peculiaridades e, em comum, possuem a sua finalidade, que é sempre social. Por conseguinte, considerando que este trabalho se volta às fundações instituídas pelo setor privado e de apoio às instituições de ensino superior, será falado sobre os aspectos gerais delas na próxima seção.

2.3.1 Fundações de apoio às instituições de ensino superior

Paes (2020) destaca que as fundações privadas podem ser instituídas por pessoas físicas ou jurídicas, e, em atenção ao Código Civil devem ter caráter social e apresentar finalidades educacionais, assistenciais, científicas, tecnológicas etc. Nesse sentido, as fundações de apoio às instituições de ensino superior referem-se às fundações de direito privado, as quais podem ser instituídas por pessoas físicas (professores universitários) ou jurídicas (próprias instituições de ensino superior).

A grande maioria das fundações de apoio foram instituídas por servidores públicos pertencentes aos quadros das IFES e IPCT, que decidiram criar, como pessoas físicas, uma fundação privada para apoiar a instituição de ensino ou de pesquisa a que se vinculam, sabedores que são da importância que isso representa para a instituição apoiada (HENRIQUES, 2008, p. 126).

Conforme Di Pietro (2019), há fundações instituídas por particulares, cujo objetivo é o de colaborar com órgãos da administração pública, criadas exclusivamente para esse objetivo. Entende-se que esse é o caso das fundações de apoio às instituições de ensino superior que, nas palavras de Paes (2020, p. 228) visam “auxiliar e fomentar os projetos de pesquisa, ensino e

extensão das universidades federais e demais instituições de ensino superior, públicas ou privadas e as Instituições Científicas e Tecnológicas”.

Campos *et al.*, (2015) salienta que o terceiro setor colabora na prestação de serviços públicos em que há deficiências e limitações de execução pelo Estado. Para tanto, existem as fundações de apoio que visam dar suporte administrativo e financeiro às IFES, necessários na execução de seus projetos de pesquisa, ensino e extensão. Além do mais, objetivam a captação de recursos para a gestão de tais projetos.

Conforme esclarece Paes (2020), a participação das fundações de apoio como parceiras das IFES é bastante propícia, tendo em vista que os recursos públicos, assegurados pela União, via orçamento geral, são insuficientes para manutenção, investimentos e desenvolvimento das atividades das universidades públicas brasileiras.

O autor ressalta ainda, que os recursos públicos de origem orçamentária possuem quase sempre destino certo e que os repasses são incertos, sendo assim, nem sempre estão disponíveis no momento ideal para atendimento das necessidades da pesquisa e o seu remanejamento para necessidades acessórias são difíceis de serem realizados (PAES, 2020).

“É necessário esclarecer que *ab initio* que as fundações de apoio não foram criadas por lei, tampouco, nunca foram mantidas pela União, razão por que jamais se enquadraram na lista de fundações públicas, prevista nas legislações legal e constitucional já abordadas” (PAES, 2020, p. 230). O autor ainda esclarece, que a Lei n.º 8.958/1994 apenas disciplinou, de forma genérica, e legitimou o relacionamento entre as IFES e as FAs.

A Lei n.º 8.958/1994 estabelece que as fundações de apoio são aquelas criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, de interesse das IFES e das ICTs, inclusive na gestão administrativa e financeira, estritamente necessárias à execução desses projetos (BRASIL, 1994).

“A relação de apoio que se estabelece entre fundação e universidade pode se materializar por meio de contratos e convênios firmados entre si ou por uma delas com terceiros mediante a interveniência de outra (HENRIQUES, 2008, p. 127).

No contrato há sempre duas partes (podendo ter mais de dois signatários), uma que pretende o objeto do ajuste (a obra ou serviço etc.), outra que pretende a contraprestação correspondente (o preço, ou qualquer outra vantagem), diversamente do que ocorre no convênio, em que não há partes, mas unicamente partícipes com as mesmas pretensões. Por essa razão, no convênio a posição jurídica dos signatários é uma só, idêntica para todos, podendo haver apenas diversificação na cooperação de cada um, segundo suas possibilidades, para a consecução do objetivo comum, desejado por todos (MEIRELLES, ALEIXO e BURLE FILHO, 2013, p. 464).

Para Nunes (2006), convênio é um dos instrumentos utilizados pelo Estado para promover os serviços públicos não exclusivos por meio de entidades de interesse social. Nesse instrumento as vontades se ajustam para a consecução de interesses comuns, através de colaboração mútua. Já os contratos, possuem interesses antagônicos e dependem de procedimento licitatório, exceto para hipóteses previstas em lei.

Nesse contexto, a Lei n.º 8.958/1994 estabelece que para apoiar os projetos, poderão ser formalizados contratos e convênios entre as partes. Importante salientar que, para a celebração de contratos com fundação de apoio, a licitação é dispensável, conforme inciso XIII, do art. 24, da Lei de licitações e contratos n.º 8.666/1993 (BRASIL, 1993), na íntegra:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

XIII – na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos. (BRASIL, 1993, n.p.).

Importante ressaltar que, com a revogação parcial da Lei n.º 8.666/1993, entende-se que o inciso XIII, do art. 24, da referida Lei e mencionada na Lei n.º 8.958/1994, será substituído, a partir de 01/04/2023, pelo inciso XV, do art. 75, da nova Lei de licitações e contratos administrativos, Lei n.º 14.133/2021:

Art. 75. É dispensável a licitação:

[...]

XV – para contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos; (BRASIL, 2021, n.p.).

Quanto a reputação ético-profissional, supramencionado, compreende-se que tal condição se assemelha ao art. 27 da Lei n.º 8.666/93, no qual, para habilitação nas licitações a empresa deve comprovar a habilitação jurídica, qualificação técnica e econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista; além do § 1º do art. 25, da mesma Lei, que trata da notória especialização decorrente da especialidade, desempenho anterior, equipe técnica e demais requisitos que permitam inferir que o trabalho do licitante é essencial e mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato (BRASIL, 1993).

Sobre o assunto, Richartz *et al.* (2011) afirmam que para atender os objetivos propostos, as fundações devem possuir padrões mínimos de qualificação técnica e de capacidade

operacional, as quais devem ser verificadas pelas instituições apoiadas por meio da análise de desempenhos anteriores, a fim de averiguar se há pessoal qualificado e infraestrutura mínima necessária ao desenvolvimento das atividades.

Paes (2020) observa que o referido “apoio” se trata também das ações de fomento para captação de mais recursos, reconhecidamente escassos ante as restrições do orçamento público e da complexidade das pesquisas, bem como o gerenciamento mais ágil e flexível desses recursos. Nas palavras de Alves e Azevedo (2007, p. 493-494), as “fundações de apoio podem funcionar como ferramentas de “desburocratização” e de agilização da gestão acadêmica”.

Henriques (2008) destaca que a gestão de recursos orçamentários não pode ser realizada pela fundação de apoio, por ser de responsabilidade da própria universidade. Porém, por intermédio da celebração de contratos ou convênios com a entidade fundacional, é possível repassar recursos da universidade para que àquela execute determinadas atividades e projetos específicos.

Em relação à captação de recursos, Richartz *et al.* (2011) observam que as FAs proporcionam investimentos de cunho externo à instituição apoiada, na medida em que possibilitam que investidores empreguem diretamente recursos destinados à instituição federal e ao objetivo que almejam. Do contrário, se possível, os recursos seriam depositados em uma conta única do tesouro nacional, os quais teriam seu destino incerto.

Importante salientar que a Lei n.º 8.958/1994 veda o enquadramento no conceito de desenvolvimento institucional, quando financiadas com recursos das IFES e ICTs, atividades como manutenção predial ou infra estrutural, conservação, limpeza, vigilância, recepção, serviços administrativos de rotina, entre outros (BRASIL, 1994). Paes (2020) menciona que o TCU considera irregular a prática de contratação, via fundação de apoio, de serviços de terceirização regular, como os acima mencionados, considerando, assim, uma forma de fraude licitatória.

Ainda de acordo com a Lei nº 8.958/1994, as FAs devem ser constituídas como sendo de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pelo Código Civil e por estatutos que disponham sobre a necessidade de observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência. Além do mais, devem ser fiscalizadas pelo Ministério Público, sujeitas à legislação trabalhista e credenciadas pelo Ministério da Educação e Ministério das Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (BRASIL, 1994).

Para aquisições e contratações de obras e serviços, a Lei n.º 8.958/1994 enuncia que as fundações de apoio adotarão regulamento específico, a ser editado pelo Poder Executivo

(BRASIL, 1994). Assim, o Poder Executivo Federal editou o Decreto n.º 8.241/2014, o qual possui normas mais flexíveis e mais simples, se comparado à lei de licitações e contratos (Lei n.º 8.666/93) (BRASIL, 2014c).

Entre as normas mais flexíveis em comparação à Lei Federal de licitações e contratos administrativos, pode-se mencionar: aumento no valor limite e do número de possibilidades para contratação direta; procedimento de seleção pública de fornecedores (menores prazos, menos burocracia e fases mais simplificadas); dispensa de celebração de contratos quando o valor for inferior à cem mil reais; permissão de saques para atender despesas de pequeno vulto, limitado à R\$ 800,00 (oitocentos reais); possibilidade de firmar termos aditivos com valores superiores ao limite de 25% (vinte e cinco) por cento estabelecido pela referida Lei, entre outros (BRASIL, 2014c).

Importante ressaltar que o Decreto dispõe sobre a necessidade de que os procedimentos atendam aos princípios da impessoalidade, da moralidade, da probidade, da publicidade, da transparência, da eficiência, da competitividade, da busca permanente de qualidade e durabilidade, e da vinculação ao instrumento convocatório; de que os procedimentos de seleção e de contratação devem ficar documentados em processo, pelo prazo mínimo de 5 anos; e de que as contratações devem ser precedidas de pesquisa de mercado (BRASIL, 2014c).

Outra particularidade das fundações de apoio às instituições de ensino superior, que contribui para a celeridade dos processos de compra e de contratação, trata-se da isenção dos impostos de importação e sobre produtos industrializados, além da isenção do adicional ao frete para renovação na marinha mercante de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, bem como suas peças, desde que sejam destinados à pesquisa científica e tecnológica no Brasil (BRASIL, 1990).

A viabilidade de tal isenção se dá através da Lei Federal n.º 8.010, de 29 de março de 1990, a qual dispõe sobre a aplicação de isenção às importações realizadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por cientistas, por pesquisadores, por ICTs e por entidades sem fins lucrativos ativos no fomento, na coordenação ou na execução de programas de pesquisa científica e tecnológica, de inovação ou de ensino, os quais necessitam ser devidamente credenciados pelo CNPq (BRASIL, 1990).

A Lei n.º 8.958/1994 também determina que as FAs, na execução de convênios, contratos, acordos e demais ajustes, prestem contas aos entes financiadores dos recursos por elas administrados, além de que devem se submeter ao controle de gestão pelo órgão máximo da instituição apoiada (BRASIL, 1994). Nesse sentido, será desenvolvida seção específica nesta

pesquisa, para tratar mais detalhadamente das questões relacionadas ao controle de gestão ora em comento.

Em relação à remuneração das fundações apoio, ressalta-se que a Portaria Interministerial n.º 424/2016 veda a realização de despesas a título de taxa de administração. Além do mais, dispõe que no âmbito de instrumentos firmados com entidades privadas sem fins lucrativos poderão ser realizadas despesas administrativas, com recursos transferidos pela União, até o limite de 15% (quinze) por cento do valor do objeto, as quais devem estar previstas no plano de trabalho e serem necessárias e proporcionais ao cumprimento do objeto do instrumento jurídico (BRASIL, 2016).

Para Paes (2020, p. 254) “consideram-se despesas administrativas as despesas com internet, transporte, aluguel, telefone, luz, água e outras similares”. O TCU consolidou o entendimento de que, na execução de objetos por FAs, a remuneração seja fixada com base em critérios bem definidos e nos seus custos operacionais efetivamente incorridos, sendo vedada o pagamento a título de taxa de administração (TCU, 2010).

Após caracterizar as fundações de apoio, na seção seguinte, será abordado aspectos relativos à necessidade de controle, por parte da Administração, dos instrumentos jurídicos/parcerias realizados entre o Estado e o terceiro setor.

2.4 Necessidade de controle dos instrumentos jurídicos celebrados com o terceiro setor

A Constituição Federal de 1988 determina, no caput do art. 70, que deve haver fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, pelo Congresso Nacional (controle externo) e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Os aspectos de fiscalização por ela mencionada são: legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas (BRASIL, 1988).

Apesar do art. 70 não mencionar as entidades do terceiro setor, a norma deixa claro no parágrafo único do referido artigo que a regulamentação do caput inclui essas entidades ao mencionar que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” (BRASIL, 1988, n. p.).

Outro ponto que cabe ser mencionado perante a CF/88 trata-se do inciso II, do art. 74, o qual enuncia que os poderes deverão manter, de forma integrada, sistemas de controle interno com a finalidade 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 do direito privado” (BRASIL, 1988, n. p.).

O parágrafo primeiro do art. 74, da CF/88, complementa ainda, que “os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de quaisquer irregularidade ou legalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária” (BRASIL, 1988, n. p.).

Desta forma, considera-se relevante mencionar as argumentações de Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2013) quanto ao tema regulação e controle. Para os autores, a regulamentação e controle tanto do serviço público quanto de utilidade pública é sempre do Poder Público, pois, o fato de delegação à terceiros dos serviços de cunho público, não retira do Estado o poder de regulamentá-los e controlá-los. Acentuam ainda, que cabe a concedente regulamentar, fiscalizar e intervir sempre que o serviço público não estiver sendo realizado a contento.

A administração pública, em todas as suas manifestações, deve atuar com legitimidade, ou seja, segundo as normas pertinentes a cada ato e de acordo com a finalidade e o interesse coletivo na sua realização. Até mesmo nos atos discricionários a conduta de quem os pratica há de ser legítima, isto é, conforme as opções legais, ou relegando os princípios básicos da Administração, ou ultrapassando a competência, ou se desviando da finalidade institucional, o agente vicia o ato de ilegitimidade e o expõe a anulação pela própria Administração ou pelo Judiciário, em ação adequada (MEIRELLES, ALEIXO e BURLE FILHO, 2013, p. 739 e 740).

Nunes (2006) defende a necessidade de aperfeiçoamento de mecanismos de controle das atividades de bem-estar social e assistenciais prestadas pelas entidades do terceiro setor. Configura controle no sentido de fiscalização, orientação e supervisão realizada dentro do próprio órgão ou de um órgão sobre outro órgão (externo).

A autora enuncia ainda que quando as entidades do terceiro setor se relacionam com o poder público, o patrimônio social está em jogo, pois há interesse público envolvido, por isso, o controle exercido deve ser mais amplo e intenso. Nesse sentido, profere sobre a cautela do órgão repassador de recursos, conforme segue:

Em tempos de desestatização, descortina-se uma nova forma de administrar recursos públicos e, com ela, novos padrões de conduta que devem ser assumidos pelo gestor público para conduzir a relação com os novos agentes que compartilham a responsabilidade de transformar verba pública em serviço de qualidade prestado à população. Para que isso ocorra, o gestor público tem o primordial papel de controlar a operação desde o momento da escolha da entidade receptora da verba até a prestação

de contas. Deve-se munir-se de diversas cautelas no repasse de recursos públicos, para minimizar os riscos de desvio e ineficiência por parte das entidades sem fins lucrativos que executam projetos sociais às custas do governo (NUNES, 2006, p. 79).

Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2013) mencionam que há tipos e formas de controle, os quais variam de acordo com o poder (executivo, legislativo ou judiciário), órgão ou autoridade que o realiza ou o fundamento, o modo e o momento em que é realizado. Podem ser hierárquicos ou finalísticos; internos ou externos; prévios (preventivos), concomitantes (sucessivos) ou subsequentes (corretivos); de legalidade ou de mérito.

“Para plena consecução de seus objetivos, os controles podem ser combinados e conjugados nos seus tipos e formas de atuação” (MEIRELLES, ALEIXO e BURLE FILHO, 2013, p. 744). Nesse sentido, salienta-se que este trabalho defende a atuação do controle interno, o controle concomitante ou sucessivo e o controle de legalidade ou legitimidade, além do mais, somos favoráveis à interpretação de Nunes (2006) ao configurar o controle no sentido de fiscalização, orientação e supervisão dentro do próprio órgão.

Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2013) afirmam ainda, que o controle interno é aquele realizado no âmbito da própria administração. O controle concomitante é aquele que acompanha a realização do ato, a fim de verificar a sua regularidade, como exemplo a fiscalização de contrato em andamento. Já o controle de legalidade objetiva a verificação da conformidade do ato ou do procedimento administrativo com as normas legais que o regem.

Nunes (2006) menciona um exemplo pertinente a necessidade de controle concomitante (fiscalização constante), trata-se dos casos em que a verba do projeto é liberada por etapas, em que o controle concomitante é essencial para fazer valer a aplicação do § 3º, art. 116, da Lei 8.666/93: “as parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes [...]” (BRASIL, 1993, n. p.). Sendo assim, o controle concomitante é importante até mesmo para interrupção de verbas quando constatada alguma irregularidade no decorrer da execução do projeto (Nunes, 2006).

Schoenmaker (2011, p. 154) afirma que “o controle concomitante é realizado durante a execução do instrumento de parceria, a partir do ato de sua celebração. Face às inúmeras malversações, o TCU tem proposto a ampliação do controle concomitante das parcerias, sob pena de ineficácia do controle realizado *a posteriori*.”

Nunes (2006) complementa ainda, que o repassador de recursos deve comunicar aos órgãos de controle externo quaisquer irregularidades encontradas, sob pena de omissão. O

diálogo com os órgãos de fiscalização pode, ainda, sanar problemas muitas vezes de forma preventiva, evitando a evolução das inconsistências e prejuízos de tempo e de recursos públicos decorrentes da inviabilidade de projetos cujas irregularidades já se encontrem em um patamar insanável.

Depois do exposto, na próxima seção, de forma mais pontual, será tratado do acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos celebrados entre as Instituições Federais de Ensino Superior e as fundações de apoio. Assunto este que tem correlação direta com o objetivo principal do trabalho.

2.4.1 Acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos celebrados entre IFES e FAs

A Lei n.º 8.958/1994, a qual dispõe sobre as relações entre IFES e ICTs e as fundações de apoio, regulamenta no art. 3º-A, que na execução de convênios, contratos, acordos e demais ajustes, as FAs deverão submeter-se ao controle de gestão do órgão máximo da IFES e ao controle finalístico do órgão de controle governamental (BRASIL, 1994).

Já o Decreto n.º 7.423/2010, este que regulamenta a Lei 8.958/1994, possui capítulo exclusivo destinado a tratar do assunto “acompanhamento e controle” da execução dos instrumentos jurídicos celebrados entre Fundação de Apoio e instituição apoiada. Nesse sentido, o Decreto dispõe que, havendo a aplicação de recursos públicos, as FAs deverão se submeter ao controle finalístico e de gestão do órgão colegiado superior da instituição apoiada (BRASIL, 2010a).

O Decreto, no § 1º do art. 12, também estabelece que, na execução do controle finalístico e de gestão, o órgão colegiado supramencionado deverá:

- I - fiscalizar a concessão de bolsas no âmbito dos projetos, evitando que haja concessão de bolsas para servidores e pagamento de prestação de serviços de pessoas físicas e jurídicas com a mesma finalidade;
- II - implantar sistemática de gestão, controle e fiscalização de convênios, contratos, acordos ou ajustes, de forma a individualizar o gerenciamento dos recursos envolvidos em cada um deles;**
- III - estabelecer rotinas de recolhimento mensal à conta única do projeto dos recursos devidos às fundações de apoio, quando da disponibilidade desses recursos pelos agentes financiados do projeto;
- IV - observar a segregação de funções e responsabilidades na gestão dos contratos, bem como de sua prestação de contas, de modo a evitar que a propositura, homologação, assinatura, coordenação e fiscalização do projeto se concentrem em um único servidor, em especial o seu coordenador; e
- V - tornar públicas as informações sobre sua relação com a fundação de apoio, explicitando suas regras e condições, bem como a sistemática de aprovação de projetos, além dos dados sobre os projetos em andamento, tais como valores das remunerações pagas e seus beneficiários (BRASIL, 2010a, n.p.). (grifo nosso)

O art. 13, do referido Decreto, acrescenta ainda, que as instituições apoiadas devem zelar para que as seguintes práticas não aconteçam:

- I - utilização de contrato ou convênio para arrecadação de receitas ou execução de despesas desvinculadas de seu projeto;
- II - utilização de fundos de apoio institucional da fundação de apoio ou mecanismos similares para execução direta de projetos;
- III - concessão de bolsas de ensino para o cumprimento de atividades regulares de magistério de graduação e pós-graduação nas instituições apoiadas;
- IV - concessão de bolsas a servidores a título de retribuição pelo desempenho de funções comissionadas;
- V - concessão de bolsa a servidores pela participação nos conselhos das fundações de apoio; e
- VI - a cumulatividade do pagamento da Gratificação por Encargo de Curso e Concurso, de que trata o art. 76-A da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, pela realização de atividades remuneradas com a concessão de bolsas de que trata o art. 7º (BRASIL, 2010a, n.p.)

O Decreto, no § 1º do art. 11, também estabelece que cabe “à instituição apoiada zelar pelo acompanhamento em tempo real da execução físico-financeira da situação de cada projeto e respeitar a segregação de funções e responsabilidades entre fundação de apoio e instituição apoiada” (BRASIL, 2010a, n.p.). Ademais, a instituição apoiada deve fiscalizar a composição das equipes dos projetos, observadas as disposições do Decreto n.º 7.203/2010 (vedação do nepotismo), conforme § 11 do art. 6º (BRASIL, 2010a; BRASIL, 2010b).

Levando-se em consideração os órgãos de controle externo, ilustramos que o TCU, por intermédio do Acórdão n.º 2.731/2008 – Plenário, avaliou o relacionamento das IFES com suas FAs, e emitiu diversas recomendações ao MEC, para que fossem adotadas providências para o cumprimento de certas medidas por parte das IFES (TCU, 2008). Entre elas:

- [...]
- 9.2.14. efetuem **controle finalístico e de gestão das licitações realizadas pelas fundações de apoio** para a contratação de bens e serviços, bem como dos processos de contratação de pessoal não integrante da instituição apoiada, evitando quaisquer ações destinadas a prover a IFES de mão-de-obra para atividades de caráter permanente ou que caracterizem a terceirização irregular;
- [...]
- 9.2.17. **estabeleçam sistemática de controle e análise das prestações de contas** dos contratos correlatos a cada projeto em parceria com fundações de apoio, que abranja, além dos aspectos contábeis, os de legalidade, efetividade e economicidade, com **possibilidade de acompanhamento em tempo real da execução físico-financeira da situação de cada projeto** e com atesto final da prestação de contas, respeitando a segregação de funções e de responsabilidades (TCU, 2008, p. 77-78). (grifo nosso)
- [...]

Em 2014, o TCU, através do Acórdão n.º 3.559/2014 – Plenário, realizou o monitoramento do cumprimento das determinações formuladas pelo Tribunal mediante o Acórdão n.º 2.731/2008 – Plenário. Assim, foram expedidas novas determinações ao MEC, com vistas a aprimorar o relacionamento entre as IFES e as suas respectivas FAs (TCU, 2014a).

Um dos problemas revelados no Acórdão n.º 3.559/2014 refere-se à fragilidade do controle finalístico e de gestão das FAs pelas instituições apoiadas. Segundo o qual, devem existir controles internos no intuito de reduzir a probabilidade de ocorrência de irregularidades: na subcontratação de parcelas mais relevantes do objeto dos contratos com FAs; na gestão das licitações realizadas pelas fundações; e na gestão dos contratos celebrados com fundações (TCU, 2014a).

Assim, o TCU determinou que o MEC oriente as IFES a adotar as seguintes medidas de controle relacionadas aos instrumentos jurídicos celebrados com as FAs:

I) designar fiscais de contratos, os quais devem comprovar a sua atuação por meio de anotações em registro próprio das ocorrências relacionadas com a execução do contrato (art. 12, § 1º, II, do Decreto n.º 7.423/2010);

II) observar a segregação de funções na designação de coordenadores e fiscais (art. 12, § 1º, IV, do Decreto n.º 7.423/2010);

III) estabelecer procedimentos de controle relacionadas às licitações e contratos realizados pelas FAs (art. 12, *caput*, Decreto n.º 7.423/2010);

IV) checar as contratações de obras, bens e serviços realizadas no âmbito de projetos apoiados, no intuito de evitar o favorecimento de pessoas (nepotismo) (art. 6º, § 11, do Decreto n.º 7.423/2010);

V) realizar a medição e parcelas do objeto ajustado como critérios para pagamentos de contratos, além de evitar a prática de realização de pagamentos antecipados (arts. 62 e 63, § 2º, da Lei 4.320/1964) (TCU, 2014a).

O Acórdão n.º 2.731/2008 também orientou ao MEC que, em relação à seleção e formas de remuneração de pessoal para participação em projetos apoiados por FAs, as IFES adotassem as seguintes medidas:

[...]

9.2.10. normatizem e fiscalizem a atuação de coordenadores de projetos, com vistas a evitar favorecimento, nas composições de equipes, para cônjuges e parentes de servidores da instituição, não integrantes dos quadros das Ifes, bem como a contratação de empresas, pelas fundações de apoio, nas quais participem de alguma forma, ou ainda o direcionamento de bolsas em benefício dessas pessoas;

[...]

9.2.22. não permitam o pagamento de quaisquer tipos de bolsas a servidores, por parte de fundações de apoio, que caracterizem contraprestação de serviços, como participação, nos projetos, de servidores da área-meio da universidade para desenvolver atividades de sua atribuição regular, mesmo que fora de seu horário de trabalho; participação de professores da Ifes em cursos de pós-graduação não-gratuitos; e a participação de servidores em atividades de desenvolvimento, instalação ou manutenção de produtos ou serviços de apoio a áreas de infraestrutura operacional da Ifes, devendo tais atividades serem remuneradas, com a devida tributação, pela

contratação de pessoas físicas ou jurídicas por parte das fundações de apoio ou, quando permitidos, pagamentos de servidores por meio de instrumentos aplicados para a prestação de serviços extraordinários (TCU, 2008, p. 77, 79, 80).

Nesse sentido, o Acórdão n.º 3.559/2014 aponta que achados relacionados a questão de seleção e remuneração de pessoal que vão de encontro às recomendações supramencionadas, dizem respeito à ausência de fiscalização e acompanhamento dos projetos apoiados. Dessa forma, o TCU determinou, mais uma vez, que o MEC oriente às IFES para que sejam estabelecidos controles e rotinas efetivas de fiscalização sobre a execução dos projetos apoiados por fundações (TCU, 2014a).

Outro ponto levado em consideração pelo Acórdão n.º 3.559/2014, diz respeito a uma breve explanação do TCU sobre a necessidade de as IFES procederem registros contábeis adequados e individualizados das receitas e despesas de cada projeto, com os quais se torna possível a execução de eventuais procedimentos de conciliação bancária (TCU, 2014a).

A CGU, ao realizar auditoria em determinada Universidade Federal do Estado de Minas Gerais, expediu o Relatório n.º 201505625. As conclusões levantadas pela CGU no referido Relatório, referem-se: a) às fragilidades nos controles internos da Universidade, em especial a falta de registro centralizado referente a todos os dados dos projetos executados pelas FAs; b) à falta de monitoramento dos controles contábeis dos projetos; e c) à necessidade de acompanhamento das publicações realizadas pelas FAs (transparência), de modo que atendam integralmente às condições previstas na Lei n.º 8.958/1994 (CGU, 2015).

Deste modo, a CGU proferiu certas recomendações à Universidade como: a) implementação de sistemática de gestão, controle e fiscalização de convênios e contratos com FAs; b) implementação de rotinas para verificação da integridade dos registros contábeis, de cada projeto, adotados pelas fundações; e c) acompanhar e orientar formalmente as FAs para que cumpram os requisitos de transparência previstos em lei (CGU, 2015);

Nessa lógica, de acordo com Campos *et al.* (2015, p. 226), “a transparência na gestão de recursos públicos e privados pelas fundações de apoio é imprescindível, sendo essencial um controle e fiscalização das referidas entidades, pelas instituições financiadoras e pelas instituições apoiadas”. Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2013, p. 116) complementam que “quem gere recurso público ou administra bens ou interesses da comunidade deve contas ao órgão competente para a fiscalização”.

Para Alves e Azevedo (2007), o Estado e a sociedade civil devem evitar a existência de entidades que não se dediquem ao cumprimento das suas finalidades sociais e não lucrativas.

Para tanto, os autores consideram essencial que as entidades do terceiro setor atuem com transparência e contribuam para as atividades de fiscalização, auditoria e avaliação, tanto internas quanto externas.

Em seu trabalho, Alves e Azevedo (2007) analisam o papel dos institutos e das fundações de apoio às universidades públicas, e defende que, para que as fundações possam servir às IFES como um todo, as universidades devem assumir certos procedimentos no intuito de alavancar o controle e a fiscalização das atividades dos institutos e FAs, bem como avaliar o desempenho econômico-financeiro e o cumprimento das suas responsabilidades sociais.

Couto (2017?) afirma que o Estado está atento à necessidade de um equilíbrio entre o incentivo à celebração de parcerias entre as IFES e as FAs e o controle na gestão dos recursos por elas administrados. Afirma ainda, que “por se tratarem de órgãos públicos, não pode a administração pública se descuidar na fiscalização de como tais recursos são aplicados” (COUTO, 2017?, p. 119).

Diante de todo o exposto nesta seção, foi possível certificar, que a necessidade de que sejam estabelecidos pelas IFES mecanismos de acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos firmados com as respectivas Fundação de Apoio, são exigências não só de cunho legal, mas também altamente recomendados pelos órgãos de controle externo e, da mesma forma, pela literatura analisada.

Entende-se que tais mecanismos podem atuar como inibidores da ocorrência de falhas, desvios, ilegalidades e favorecimentos indevidos, os quais podem ocasionar prejuízos e eventuais contratempos junto aos órgãos de controle interno e externo, além de favorecer o comprometimento do alcance dos objetivos dos projetos. Ademais, contribui para que as FAs atuem, exclusivamente, para os fins à que foram instituídas.

3 METODOLOGIA

Martins e Theóphilo (2016) ao se reportarem sobre métodos científicos, afirmam que não existem receitas para se realizar uma pesquisa científica, e sim, estratégias de investigação científica com técnicas e métodos. “O método científico não é, nem mais nem menos, senão a maneira de se construir boa ciência: natural ou social, pura ou aplicada, formal ou factual” (MARTINS e THEÓPHILO, 2016, p. 35).

Bauer e Gaskell (2014, p. 18 e 19), ao tratarem da metodologia das pesquisas sociais, afirmam que:

Uma cobertura adequada dos acontecimentos sociais exige muitos métodos e dados: um pluralismo metodológico se origina como uma necessidade metodológica. A investigação da ação empírica exige a) a observação sistemática dos acontecimentos; inferir os sentidos desses acontecimentos das (auto-)observações dos atores e dos espectadores exige b) técnicas de entrevistas; e a interpretação dos vestígios materiais que foram deixados pelos atores e espectadores exige c) uma análise sistemática.

Os autores afirma ainda que há quatro dimensões na investigação social, as quais se complementam, são elas: 1) delineamento da pesquisa, o qual se refere aos princípios estratégicos da pesquisa, como o estudo de caso, os experimentos, levantamento por amostragem; 2) geração de dados (método de coleta de dados), tais como entrevistas, questionários, grupos focais e documentos; 3) análise dos dados (tratamento analítico dos dados), como a análise de conteúdo, a análise de discurso e a codificação; 4) interesses do conhecimento, segundo classificação de Habermas, os quais referem-se ao controle, construção de consenso e a emancipação dos sujeitos do estudo.

Assim, neste capítulo do estudo, são apresentados os procedimentos metodológicos que foram utilizados para o atingimento do objetivo principal do trabalho que é analisar a eficiência dos mecanismos de acompanhamento e controle, realizados pela UFMS, dos instrumentos jurídicos celebrados com Fundação de apoio credenciada, conforme quadro 1.

Quadro 1 – Procedimentos metodológicos

Abordagem	Qualitativa		
Natureza	Exploratória	Descritiva	Aplicada
Delineamento	Estudo de caso		
Método de coleta de dados	Documental e bibliográfica	Grupo focal	Lógica indutiva
Análise de dados	Análise de conteúdo		

Fonte: elaborado pela autora (2021)

As informações do quadro são detalhadas conforme as seguintes seções: definições da pesquisa, estratégia da pesquisa, instrumentos para coleta de dados e métodos de análise dos dados.

3.1 Definições da Pesquisa

A pesquisa se deu mediante abordagem qualitativa, também denominada por Baptista e Campos (2018) como não convencional. Segundo os autores, “na pesquisa não convencional, a investigação não deve ser subordinada a uma teoria, mas, a partir da investigação da prática, estabelecer um processo de confirmação ou reformulação da teoria existente” (BAPTISTA; CAMPOS, 2018, p. 56).

Para Yin (2016), um dos porquês de se realizar uma pesquisa qualitativa é o fato de se ter a intenção de estudar um ambiente da vida real e descobrir como as pessoas enfrentam e se desenvolvem em tal ambiente. Além do mais, abrange condições sociais, institucionais e ambientais, as quais podem influenciar os eventos humanos e pode representar as visões e as perspectivas dos participantes de um estudo. O autor destaca ainda, que “a pesquisa qualitativa continua sendo um campo multifacetado de investigação, marcado por diferentes orientações e metodologias” (YIN, 2016, p. 17).

De acordo com Flick (2009), as ideias centrais da pesquisa qualitativa consistem: a) na escolha adequada dos métodos e teorias; b) no reconhecimento e nas análises das diversas perspectivas dos participantes; c) nas ponderações dos pesquisadores a respeito de suas pesquisas como parte do processo de produção de conhecimento; e d) na diversidade de abordagens e métodos possíveis de serem utilizados na pesquisa qualitativa.

A pesquisa qualitativa diferencia-se da quantitativa ou convencional, conforme Baptista e Campos (2018), pois, a quantitativa deve ser neutra e impessoal, ou seja, o pesquisador não deve interferir no processo de coleta de dados. A coleta das informações de dá de maneira objetiva e recebem um tratamento também objetivo, sendo que, após a coleta, os dados empíricos devem ser quantitativamente processados. “Os dados devem revelar a informação que se pesquisa, pois são os responsáveis pelo conhecimento” (BAPTITA; CAMPOS, 2018, p. 56).

Tem havido muita discussão sobre as diferenças entre pesquisa quantitativa e qualitativa. A pesquisa quantitativa lida com números, usa modelos estatísticos para explicar os dados, e é considerada pesquisa hard. O protótipo mais conhecido é a pesquisa de levantamento de opinião. Em contraste, a pesquisa qualitativa evita números, lida com interpretações das realidades sociais, e é considerada pesquisa soft.

O protótipo mais conhecido é, provavelmente, a entrevista em profundidade (BAUER e GASKELL, 2014, p. 22 e 23).

Gil (2018), de forma simplificada, classifica as pesquisas quantitativas e qualitativas da seguinte forma: nas pesquisas quantitativas, os resultados são apresentados em termos numéricos, como é o caso da pesquisa experimental, do ensaio clínico e do levantamento; nas qualitativas, os resultados são apresentados mediante descrições verbais, como é o caso do estudo de caso, da pesquisa narrativa e da pesquisa participante.

Nesse sentido, Gibbs (2009, p. 17) destaca que “os dados qualitativos são essencialmente significativos, mas, mais do que isso, mostram grande diversidade. Eles não incluem contagens e medidas, mas sim praticamente qualquer forma de comunicação humana – escrita, auditiva ou visual”. Bauer e Gaskell (2014, p. 20) afirmam que “a escolha qualitativa ou quantitativa é primariamente uma decisão sobre a geração de dados e os métodos de análise, e só secundariamente uma escolha sobre o delineamento da pesquisa ou de interesses do conhecimento”.

A abordagem qualitativa mostrou-se mais apropriada a esta pesquisa, tendo em vista o problema que se buscará estudar e os objetivos que se pretende alcançar. Não houve a pretensão de medir ou enumerar os eventos estudados. Pretendeu-se compreender o tema e examinar os dados de acordo com a realidade dos sujeitos.

Quanto aos objetivos, a pesquisa foi considerada de natureza exploratória e descritiva. De acordo com Gil (2018, p. 26), “as pesquisas exploratórias têm como propósito proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses”. O autor cita como exemplo os trabalhos cuja coleta de dados se dá através das pesquisas bibliográficas, estudos de caso e levantamentos de campo.

Já as pesquisas descritivas, segundo o autor, “têm como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno” (GIL, 2018, p. 26). Pesquisas realizadas com objetivos profissionais, que buscam estudar o nível de atendimento dos órgãos públicos de uma comunidade e que têm como objetivo levantar opiniões, atitudes e crenças de uma população, são exemplos de pesquisas classificadas como descritivas (GIL, 2018).

Para Lozada e Nunes (2018) a pesquisa exploratória tem como objetivo estudar um assunto pouco explorado, a fim de proporcionar ao pesquisador o conhecimento profundo do assunto em questão e a construção de hipóteses acerca dele. Ainda segundo as autoras, a pesquisa descritiva tem como objetivo básico a descrição das características do assunto estudado.

A pesquisa pode ser classificada ainda, pela sua finalidade, como aplicada. Segundo Gil (2018), a pesquisa aplicada refere-se a estudos elaborados com o propósito de resolver problemas identificados no âmbito das sociedades em que os pesquisadores vivem. Na mesma linha, Vergara (2016, p. 49) dispõe que:

A pesquisa aplicada é fundamentalmente motivada pela necessidade de resolver problemas concretos, mais imediatos ou não. Tem, portanto, finalidade prática, ao contrário da pesquisa pura, motivada basicamente pela curiosidade intelectual do pesquisador e situada sobretudo no nível da especulação. Exemplo de pesquisa aplicada: proposta de mecanismos que diminuam a infecção hospitalar.

Nesse contexto, entende-se que o trabalho tem objetivo exploratório, pois, após consulta no site de pesquisa *google*, no *google* acadêmico, e na plataforma da Scielo (*Scientific Eletronic Library Online*), não foram encontrados estudos que abordem o acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos celebrados entre a UFMS e as suas FAs credenciadas.

Além do mais, buscou-se o levantamento prévio de informações sobre o tema proposto por intermédio de pesquisas bibliográficas e de estudo de caso, o que proporcionou maior familiaridade com o tema. A pesquisa também foi classificada com descritiva e aplicada, uma vez que visou descrever os fatos apreciados e propôs melhorias aos procedimentos administrativos da UFMS, possuindo assim, objetivos de cunho profissional.

3.2 Estratégia da Pesquisa

Para a consecução dos objetivos propostos utilizou-se como estratégia de pesquisa o estudo de caso, o qual é considerado por Baptista e Campos (2018, p. 290) como “um meio de se fazer ciência, principalmente quando a natureza do fenômeno observado é multideterminada e interessa conhecer de modo profundo e abrangente a singularidade de dada situação.”

Gil (2018) destaca que o estudo de caso consiste no estudo exaustivo de um ou alguns casos, a fim de permitir seu amplo e detalhado conhecimento, o qual é bastante utilizado nas ciências sociais. Segundo o autor, pode ter como propósito: descrever o contexto em que está sendo realizada determinada investigação; formular hipóteses; e explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos.

Flick (2009) destaca que o objetivo do estudo de caso é a descrição ou reconstrução de um caso, os quais podem ser pessoas, comunidades sociais, organizações ou instituições. Complementa, ao afirmar que o problema principal é identificar um caso significativo para a questão de pesquisa e definir quais abordagens metodológicas são necessárias para a reconstrução do caso.

Para Creswell (2014), a pesquisa de estudo de caso tem uma abordagem qualitativa, a qual possui como características: a) a análise de um caso ou múltiplos casos; b) o entendimento em profundidade de um caso ou casos; c) fundamenta-se em um evento, um programa, uma atividade ou mais de um indivíduo; utiliza-se para a pesquisa várias fontes de informação, como entrevistas, observações, documentos e artefatos.

De acordo com Bauer e Gaskell (2014, p. 20), “um delineamento de estudo de caso pode incorporar um questionário de pesquisa para levantamento, junto com técnicas observacionais, como por exemplo estudar uma corporação comercial que passa por dificuldades”.

Assim, o fenômeno da avaliação do acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos celebrados entre a UFMS e a Fundação de Apoio credenciada tornou-se a delimitação do campo dentro do estudo de caso, no qual apreciou-se a propositura de mecanismos administrativos de acompanhamento e controle de tais instrumentos. A escolha da estratégia foi proposital, uma vez que a pesquisadora é servidora da UFMS, lotada na Secretaria de Prestação de Contas – SEPCON/DICONT/PROADI, cujas atividades realizadas têm consonância com o assunto abordado.

3.3 Instrumentos para Coleta de Dados

A coleta dos dados foi realizada através de pesquisas documentais e bibliográficas, estas realizadas por meio de materiais publicados nos diferentes meios de registros, os quais oportunizam o pesquisador a compreender sobre as contribuições teóricas do tema (BAPTISTA; CAMPOS, 2018).

De acordo com os autores, a pesquisa documental refere-se ao emprego de fontes primárias, como documentos, contratos e censos. Já a pesquisa bibliográfica, utiliza não só a pesquisa documental, mas também fontes secundárias de informações, como artigos e livros, uma vez que todas as áreas de pesquisa exigem uma investigação prévia do assunto (BAPTISTA; CAMPOS, 2018).

Na mesma linha, Gil (2018) destaca que tanto a pesquisa documental como a bibliográfica utiliza-se de dados já existentes. Porém, a bibliográfica fundamenta-se em material elaborado por autores com o propósito específico de ser lido, como livros, teses, dissertações e anais de eventos científicos. A documental conta com toda sorte de documentos, elaborados com finalidades diversas. “Assim, recomenda-se que seja considerada fonte

documental quando o material consultado é interno à organização, e fonte bibliográfica quando for obtido em bibliotecas ou bases de dados” (GIL, 2018, p.29).

Para Vergara (2016, p. 50), “a investigação documental é realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas”. Já a pesquisa bibliográfica “é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral” (VERGARA, 2016, p. 50).

Nesse sentido, a pesquisa foi bibliográfica porque utilizou para a fundamentação teórica livros, artigos, dissertações, cadernos, cartilhas e anais de eventos científicos. Também foi documental, pois, utilizou documentos internos da UFMS e da FAPEC que dizem respeito ao objeto de estudo, como resoluções, estatutos, instrumentos jurídicos, notícias e informações vinculadas aos sítios oficiais das instituições, além de leis e decretos federais, acórdãos, portarias interministeriais e relatórios.

Nesse sentido, menciona-se que, durante a pesquisa documental, as principais leis, decretos, acórdãos, normativos internos da UFMS, entre outros, utilizados foram:

Quadro 2 – Normativos analisados na pesquisa

Tipo	Fonte	Número	Descrição
Acórdão	TCU	2.731/2008	Relatório de auditoria relativo à avaliação do relacionamento das instituições federais de ensino superior com fundações de apoio.
Acórdão	TCU	3.559/2014	Relatório de monitoramento do cumprimento das determinações formuladas pelo Tribunal mediante o Acórdão n.º 2.731/2008 – Plenário.
Decreto	Planalto	7.423/2010	Regulamenta a Lei n.º 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, e revoga o Decreto no 5.205, de 14 de setembro de 2004.
Decreto	Planalto	8.241/2014	Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, para dispor sobre a aquisição de bens e a contratação de obras e serviços pelas fundações de apoio.
Instrução Normativa	UFMS	1/2016	Normativa os procedimentos para a formalização, celebração e execução dos Convênios e Congêneres, disciplinando as orientações técnicas necessárias e disponibilizando os modelos para sua consecução.
Lei	Planalto	8.958/1994	Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências.
Lei	Planalto	10.406/2002	Institui o Código Civil.
Resolução	UFMS	278/2017	Estabelece normas regulamentadoras das relações entre a UFMS e as Fundações de Apoio.
Resolução	UFMS	51/2019	Referenda o Estatuto Social da Fapec.
Resolução	UFMS	188/2021	Estabelece as normas que regulamentam as relações entre a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e as Fundações de Apoio.

Fonte: elaborado pela autora (2021)

De acordo com o que enuncia Lozada e Nunes (2018), da análise documental, é possível que surja a necessidade de entrevistar pessoas vinculadas à organização, como por exemplo o responsável pela criação do documento consultado. Afinal de contas, é possível que o pesquisador necessite de mais dados que não puderam ser coletados através das pesquisas documentais e/ou bibliográficas.

Nessa lógica, outra forma de coleta realizada neste trabalho, foi a partir de dados extraídos por intermédio de uma reunião de grupo focal ou *focus group*, o qual, segundo Marconi e Lakatos (2017) representa um grupo de pessoas selecionadas pelos pesquisadores, considerando a experiência pessoal de cada um em relação ao objeto da pesquisa, para discutirem sobre ele. Os pesquisadores devem propor questões relevantes e contextualizadas, bem como estabelecer um roteiro preliminar de trabalho, pelo qual o grupo desenvolverá os trabalhos de reflexão sobre o tema proposto.

Flick (2009, p. 180) argumenta que “ao estudar opiniões e atitudes sobre assuntos considerados tabus, por várias vezes sugeriu-se a utilização de dinâmicas de grupo para discussão desses tópicos”. O autor complementa, ao afirmar que por meio dessa coleta de dados

é possível criar uma interação mais próxima da vida cotidiana dos participantes, diferentemente da entrevista isolada.

Importante salientar que a realização do grupo focal tem por objetivo obter respostas e formular hipóteses, mas não necessariamente chegar a um discurso conclusivo sobre o tema pesquisado. A escolha de entrevista em grupo, ao invés de entrevista individual, tem relação também com a ideia de Bauer e Gaskell (2014, p. 73):

É claro que existem muitas semelhanças entre entrevistas individuais e em grupo. Em ambos os tipos de entrevista o pesquisador não orienta a investigação a partir de um conjunto de predeterminadas como se faz em um levantamento ou questionário. Embora o conteúdo mais amplo seja estruturado pelas questões da pesquisa, na medida em que estas constituem o tópico guia, a ideia não é fazer um conjunto de perguntas padronizadas ou esperar que o entrevistado traduza seus pensamentos em categorias específicas de resposta. As perguntas são quase que um convite ao entrevistado para falar longamente, com suas próprias palavras e com tempo para refletir. Além do mais, diferentemente do levantamento, o pesquisador pode obter esclarecimentos e acréscimos em pontos importantes com sondagens apropriadas e questionamentos específicos.

Bauer e Gaskell (2014) caracterizam o grupo focal como um debate aberto e acessível a todos, em que o tema tratado é de interesse comum e os *status* dos participantes não são levados em consideração. A discussão realizada é, na verdade, uma troca de perspectivas, ideias e experiências, a qual ocorre sem distinção dos indivíduos ou hierarquias sociais.

De acordo com Martins e Theóphilo (2016), *focus group* é um tipo de entrevista realizada em grupo, com o objetivo de discutir um tópico específico. As discussões são estimuladas por um mediador, geralmente o pesquisador, sendo que a integração espontânea dos participantes (troca de ideias e experiências) propicia riqueza e flexibilidade na coleta de informações, dados e evidências não comuns quando se aplica um instrumento individualizado.

Ainda na visão de Martins e Theóphilo (2016), o grupo focal possibilita o conhecimento das percepções dos membros do grupo a respeito da investigação. “Os *insights* que emergem das provocações e estímulos de um *focus group* podem ajudar o pesquisador a refinar seus conceitos e entendimentos sobre o assunto/tema pesquisado” (MARTINS; THEÓPHILO, 2016, p. 90).

Barbour (2009), acrescenta que grupos focais são ótimos aliados ao proporcionar *insights* dos processos, em vez dos resultados: “eu postularia que importantes *insights* podem ser ganhos ao se prestar atenção ao discurso gerado durante o processo de debate e pesagem de prioridades, muitos proponentes dessa abordagem concentram seus esforços, ao contrário, no resultado dessas deliberações” (BARBOUR, 2009, p. 54). Além do mais, afirma que “a

capacidade dos grupos focais de facilitar as comparações e proporcionar *insights* que não seriam fornecidos por outros métodos é vista como sua maior contribuição” (BARBOUR, 2009, p. 68).

A autora acrescenta ainda, que os grupos focais podem ser mecanismos que desvendam os pontos de vista errôneos dos participantes e como eles podem ocorrer. Reitera, que a pesquisa qualitativa, ao invés de procurar uma visão definitiva, reconhece a existência de um universo com diversas vozes e, através dos grupos focais, há a intenção de capturá-las, inclusive, ao esclarecer as diferentes suposições e preocupações dos profissionais e dos leigos.

Em relação ao planejamento do grupo focal, Lozada e Nunes (2018, p. 181) afirmam que:

O pesquisador deve realizar a entrevista com os seus objetivos de pesquisa claros e definidos, independentemente do tipo de roteiro que seguir (estruturado, semiestruturado ou não estruturado). Ele deve considerar que a entrevista não é uma conversa social sem planejamento; ela deve ter abertura, tópicos a desenvolver e fechamento, para que todas as informações necessárias sejam coletadas.

No planejamento e condução de um *focus group*, Martins e Theóphilo (2016) acrescentam ainda que:

- a) o grupo deve conter entre seis e doze pessoas;
- b) a escolha dos participantes deve ser feita de acordo com o propósito da pesquisa. É importante que o participante tenha algo a acrescentar à pesquisa;
- c) é recomendável que os participantes tenham nível sociocultural semelhante;
- d) os registros das falas devem ser gravados e, se possível, filmados;
- e) deverá conter aproximadamente doze questões, a serem discutidas entre uma ou duas horas;
- f) o moderador não poderá fazer julgamento sobre as respostas;
- e) é importante o envolvimento dos participantes, desta forma, o ambiente deve ter condições propícias para que participem com naturalidade e se envolvam com o assunto em pauta.

Nesta pesquisa, o grupo focal foi adotado como ferramenta para maior compreensão sobre: 1) como se dá atualmente o acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos celebrados entre a UFMS e a Fundação de Apoio; 2) conhecer o ponto de vista dos participantes quanto aos mecanismos de acompanhamento e controle de tais instrumentos propostos pela pesquisadora; 3) obter demais perspectivas sobre o tema e propostas de outros mecanismos de acompanhamento e controle.

Como já mencionado, os estudiosos da pesquisa qualitativa e de grupos focais são categóricos ao alegarem que um aspecto de grande relevância do grupo focal é a escolha dos participantes, os quais devem ser selecionados considerando a experiência pessoal de cada um em relação ao objeto da pesquisa, no intuito de que haja a efetiva contribuição dos participantes com a pesquisa.

Sendo assim, no quadro 3, apresenta-se os participantes do grupo focal realizado nesta pesquisa, salientando que se trata de sete participantes, conforme orienta Martins e Theóphilo (2016), no sentido de que o grupo deve ser composto entre seis e doze pessoas. Todos são servidores da ativa, técnicos administrativos da UFMS, os quais desenvolvem ou desenvolveram algum tipo de atribuição relativa ao relacionamento com fundação de apoio credenciada, considerando as competências do setor do qual fazem ou fizeram parte, e por isso, possuem experiência ou conhecimento técnico do assunto em questão e, assim, podem contribuir para o desenvolvimento da pesquisa. Desta forma, esses foram os critérios para a escolha dos membros.

Registra-se que, no intuito de garantir maior liberdade de expressão, bem como por questões éticas e de confidencialidade, as identidades dos membros foram preservadas. Nesse sentido, para identificação dos integrantes, não foi realizada a indicação de gênero (masculino ou feminino) e foi utilizada a nomenclatura participante 1 (P1), participante 2 (P2), participante 3 (P3) e assim sucessivamente.

Além do mais, observa-se que as informações relativas ao quadro 3, foram obtidas através de reunião individual realizada entre a pesquisadora e o participante, por meio de videoconferência através da plataforma *google meet* e por ligação de vídeo pelo aplicativo *whatsapp*, em momento anterior a realização do grupo focal, no qual foi oficializado o convite para participação do grupo e explicado os objetivos do trabalho. Além do mais, ficou acordado a criação de grupo, no *whatsapp*, com todos os membros que aceitaram sua participação no grupo focal, com o intuito de trocar informações, enviar a confirmação da data e hora de realização da reunião, bem como para encaminhamento do *link* de acesso à sala de reunião do *google meet*, com antecedência de 30 minutos do início do encontro.

Quadro 3 – Identificação dos integrantes do grupo focal

Participante	Unidade de lotação na UFMS	Competência da unidade (relevante para o trabalho)	Experiência do participante
P1	Gabinete da Pró-Reitoria de Administração e Infraestrutura	Supervisionar os procedimentos referentes ao acompanhamento dos instrumentos jurídicos celebrados que envolvam o repasse de recursos orçamentários e/ou financeiros entre partes, inclusive quando envolva repasse de recursos diretamente às fundações de apoio Credenciadas da UFMS.	- Atuou, entre os anos de 2002 e 2010, como chefe da Divisão de Contratos e Convênios, vinculada à Coordenadoria de Projetos Especiais; - Atuou, entre os anos de 2010 e 2017, como coordenador(a) da unidade responsável pela celebração de convênios, acompanhamento e prestação de contas de instrumentos jurídicos celebrados entre a UFMS e fundações de apoio credenciadas; - Atua, desde 2017, como pró-reitor(a) da Pró-Reitoria de Administração e Infraestrutura; - É membro do Conselho Diretor e do Conselho Universitário da UFMS, em virtude da função de pró-reitor que exerce.
P2	Diretoria de Gestão de Contratações	Coordenar os procedimentos referentes ao acompanhamento dos instrumentos jurídicos celebrados, que envolvam o repasse de recursos orçamentários e ou/financeiros entre partes, inclusive quando envolver repasse de recursos com as Fundações de Apoio da UFMS.	Atua, desde 2007, nas áreas de: - Orçamento e finanças; - Celebração de instrumentos jurídicos com fundações de apoio; - Análise de prestação de contas de instrumentos jurídicos celebrados com fundação de apoio; - Acompanhamento de instrumentos jurídicos com fundações de apoio; - Legislação e normas relativas ao relacionamento entre IFES e fundações de apoio.
P3	Corregedoria	Responsável pela coordenação, planejamento e organização das atividades correcionais da Reitoria, e por auxiliar e orientar as Unidades da UFMS em assuntos correcionais.	- Atuou, entre os anos de 2014 e 2020, como auditor(a) chefe da UFMS; - Participou da elaboração dos normativos relacionados ao relacionamento entre a UFMS e as fundações de apoio; - Elaborou diversos relatórios de auditoria e de fiscalização pertinentes ao relacionamento entre a UFMS e as fundações de apoio; - Atua, desde 2020, como corregedor(a) da UFMS; - É membro do Comitê de Governança Institucional da UFMS; - É membro do Comitê de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da UFMS.

P4	Diretoria de Cooperação Científica e Tecnológica	Responsável pelo apoio à pesquisa científica e tecnológica e ao desenvolvimento da pós-graduação diretamente e/ou por meio de parcerias com universidades, empresas, governo e outras organizações.	- Atua, desde 2017, na área de articulação e orientação às unidades interessadas na formalização de instrumentos jurídicos oriundos de Programas e Projetos Institucionais, de forma a estabelecer parcerias entre a UFMS e a Fundação de Apoio; - Atua como coordenador(a) de projetos de pesquisa executados via fundação de apoio; - Atua como gestor(a) do Núcleo de Inovação Tecnológica da UFMS, desde 2019.
P5	Secretaria de Contratos e Convênios	Responsável pela celebração e controle dos Contratos Administrativos, Termos de Cessão e Permissão, Atas de Registro de Preços e Convênios, que envolvam transferências de recursos, visando à mútua cooperação na consecução de finalidades de interesse público da Universidade.	- Atuou, entre os anos de 2019 e 2020, como coordenador(a) da unidade responsável pelos procedimentos referentes ao acompanhamento e prestação de contas dos instrumentos jurídicos celebrados entre a UFMS e as fundações de apoio; - Atua como chefe da unidade responsável pela celebração dos instrumentos jurídicos com fundação de apoio.
P6	Secretaria de Comitês de Pesquisa e Inovação	Responsável pelo apoio técnico às atividades de planejamento, organização, acompanhamento, avaliação e fiscalização desenvolvidas por Comitês/Comissões/Grupos relacionados à pesquisa da UFMS.	- Atua como fiscal de contratos celebrados entre a UFMS e a Fundação de Apoio para a execução de projetos de pesquisa.
P7	Secretaria de Prestação de Contas	Responsável pelo acompanhamento físico-financeiro e de prestação de contas, bem como pela análise das prestações de contas de Contratos, Convênios e Congêneres celebrados entre a UFMS e demais partícipes.	- Analisa prestações de contas de instrumentos jurídicos celebrados entre a UFMS e as fundações de apoio.

Fonte: elaborado pela autora (2021), baseando-se na reunião individual realizada com os participantes.

Importante salientar que a reunião do grupo focal teve como moderadora a autora da presente pesquisa, foi realizada por videoconferência, na data de 26/10/2021, com início às 14h e término às 16:15h, através da plataforma *google meet*, a qual foi gravada por meio da mesma plataforma e posteriormente transcrita. A apresentação visual dos temas a serem abordados durante a reunião se deu através de *slides* elaborados na plataforma *powerpoint*, a fim de

facilitar a compreensão e visibilidade dos tópicos a serem discutidos. Nesse sentido, apresenta-se o roteiro e o planejamento da reunião no anexo I desta pesquisa.

Tratando-se da reunião, ressalta-se que, inicialmente, foi solicitada a autorização dos participantes para gravação do encontro, e, posteriormente, foi realizada uma breve explanação sobre o conceito de grupo focal e sobre o tema, os objetivos e o foco da pesquisa. Após a apresentação, foram demonstrados, em sequência, os tópicos a serem discutidos, os quais ocorreram sempre através de questionamentos pertinentes à matéria, e, posteriormente, foram apresentadas propostas de melhorias nas práticas de acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos celebrados entre a UFMS e a Fundação de Apoio, os quais foram validados e debatidos entre os membros.

Ressalta-se ainda, que se considera que a adoção do grupo focal proporcionou economia de tempo, por ser uma reunião realizada em grupo, ao invés de diversos indivíduos em ocasiões distintas, conforme reconhece Flick (2009). Também foi relevante, pois considera-se que possibilitou a avaliação da perspectiva de todos os participantes que tiveram a oportunidade de discutirem e apresentarem seus pontos de vista abertamente através de uma dinâmica grupal, permitiu *insights* de matérias significativas que antes não eram consideradas relevantes pela pesquisadora, além do mais, possibilitou a validação de informações importantes para a credibilidade do trabalho, bem como de mecanismos de acompanhamento propostos pela pesquisadora.

Por fim, observa-se que a coleta de dados também ocorreu através do método indutivo, tendo em vista a observação da pesquisadora no campo do presente estudo qualitativo e empírico, uma vez que a ela também foi partícipe dos processos organizacionais pesquisados. Martins e Theóphilo (2016) mencionam que o método científico de conteúdo indutivo defendido por Francis Bacon baseia-se no entendimento de que a ciência é concebida como derivada da observação.

Sendo assim, os autores destacam:

O método propugnado por Bacon é um conjunto de regras que estabelece como alcançar generalizações a partir da observação dos fatos: o cientista deve observar os fatos, deixando de lado as antecipações mentais. Somente a partir de então, usando os dados obtidos por meio dos sentidos, pode buscar gradualmente cuidadosas generalizações acerca das leis que governam os fenômenos observados (MARTINS E THEÓPHILO, 2016, p. 35).

A partir da observação e experiência da pesquisadora, elaborou-se a teoria do estudo e, buscou-se chegar a sua conclusão. Foi possível asseverar, que dados particulares manifestados por ela, contribuiu para o desenvolvimento da pesquisa, inclusive determinados pontos

relevantes da sua experiência profissional, por atuar diretamente no dia a dia com o assunto em questão. Ressalta-se que tais dados foram validados através da pesquisa bibliográfica e documental, bem como através do grupo focal.

3.4 Método de análise dos dados

De acordo com Gibbs (2009, p. 13):

Às vezes, a análise de dados qualitativos é considerada como o núcleo central de pesquisa qualitativa em geral, ao passo que a coleta de dados é um passo preliminar para prepará-la. Há diferentes abordagens à análise de dados na pesquisa qualitativa, algumas delas mais gerais e outras, mais específicas para determinados tipos de dados. Todas elas têm em comum o fato de serem baseadas em análise textual, de modo que qualquer tipo de material na pesquisa qualitativa tem que ser preparado para ser analisado como texto.

Nesse sentido, para análise dos dados obtidos com os instrumentos de coleta de dados, quais sejam: a análise bibliográfica, de documentos e de grupo focal, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo desses materiais e das transcrições das falas do grupo focal. Segundo Martins e Theóphilo (2016), a análise de conteúdo procura estudar e analisar uma matéria de maneira objetiva e sistemática, buscando nos detalhes das informações, dados e evidências disponíveis, além de inferências confiáveis dos dados.

Gil (2018) afirma que a análise de conteúdo é o procedimento analítico mais utilizado nas pesquisas quando os documentos se referem a textos escritos. “Esta técnica, que foi empregada originariamente em pesquisas sobre o conteúdo de jornais, visa descrever de forma objetiva, sistemática e qualitativa o conteúdo manifesto da comunicação” (GIL, 2018, p. 62).

Para Bauer e Gaskell (2014, p. 191) a análise de conteúdo é “em última análise, uma categoria de procedimentos explícitos de análise textual para fins de pesquisa social”. Os autores complementam que há dois tipos de textos construídos no processo de pesquisa e que podem fornecer respostas às perguntas do pesquisador: as transcrições de entrevistas e de protocolos de observação e os textos escritos, produzidos para outras finalidades, como jornais ou memorandos de corporações (BAUER e GASKELL, 2014).

Em relação a análise de conteúdo extraído do grupo focal, Bauer e Gaskell (2014) advertem da necessidade de uma gravação de qualidade, uma transcrição cuidadosa e uma análise detalhada. Mencionam ainda, que a análise de conversações pode levar a compreensões mais claras sobre os dados coletados, fornecendo uma explicação explícita para o que poderia

ser deixado às vagas intuições do pesquisador, mantendo-o aberto à novas informações que podem, deste modo, surpreendê-lo.

Bauer e Gaskell (2014) discutem ainda sobre a importância da qualidade na análise de conteúdo, sendo a fidedignidade e a validade seus alicerces. Os autores complementam que a coerência e a transparência também são critérios importantes a serem observados para uma boa prática de análise de conteúdo clássica. Frisa-se que tais critérios estão intrinsicamente ligados à confiança necessária aos dados apresentados na pesquisa.

Bauer e Gaskell (2014) citando Campbell e Stanley (1996) também acrescentam, que a fidedignidade e a validade se entrelaçam, pois, a validade tem relação direta com o delineamento da pesquisa e a coleta de dados, de modo que fique claro ao leitor, que os resultados são de uma pesquisa cuidadosa e autêntica e não apenas fruto da imaginação do pesquisador, ou seja, que fique evidente que as conclusões são confiáveis (fidedignas). “A validade é o quanto o instrumento capta ao que ele deveria mensurar. A validade traz a ideia de propósito: não é um teste que é válido, mas a interpretação dos dados que surge de um procedimento especificado” (BAUER E GASKELL, 2014, p. 476).

No intuito de avaliar a confiabilidade da pesquisa, a fim de o leitor e o receptor da pesquisa sentirem maior confiança de que os resultados representam a realidade e não apenas um produto da imaginação do pesquisador, Bauer e Gaskell (2014) citam critérios de qualidade que contribuem para a confiabilidade da pesquisa qualitativa, entre elas está a triangulação e a reflexividade (compreensão reflexiva).

Menciona-se a triangulação de perspectivas e métodos teóricos, uma vez que tal metodologia foi utilizada nesta pesquisa ao ser realizada, na análise de conteúdo, a triangulação de dados obtidos através da: 1) análise bibliográfica e documental, em especial leis, acórdãos e normativos internos; 2) entrevista realizada com servidores da UFMS através de grupo focal; 3) método indutivo (observação/experiência da pesquisadora).

Gil (2018) afirma que o conceito de triangulação se refere simplesmente ao uso de dois ou mais métodos no intuito de reforçar a validade interna dos resultados, além de ampliar a compreensão dos dados, contextualizar as interpretações e explorar a variedade dos pontos de vistas referente ao tema. Assim, esclarece-se que a triangulação teve por objetivo entender o problema de pesquisa, refutar e validar informações pertinentes à pesquisa, além de ampliar a qualidade dos dados.

Flick (1992) citado por Bauer e Gaskell (2014), afirma que a utilização da triangulação de perspectivas e métodos teóricos é uma forma de institucionalização do processo de reflexão,

tendo em vista que o delineamento do problema, a partir de perspectivas e métodos, inevitavelmente, leva a inconsistências e contradições.

Na pesquisa qualitativa procuramos descobrir evidência de um trabalho com inconsistências, lutando com as inconsistências, tanto dentro de nós mesmos quanto entre colegas, gerando assim novas compreensões, através da fusão de horizontes, onde cada horizonte depende de uma perspectiva (GADAMER, 1989, p. 306, mencionado por BAUER E GASKELL, 2014, p. 483).

Martins e Theóphilo (2016) reiteram que a confiabilidade de um estudo pode ser garantida pela utilização de várias fontes de evidências, uma vez que a reunião de resultados procedentes de fontes distintas oferece confiabilidade ao estudo. “O processo de triangulação garantirá que descobertas em um estudo de caso serão convincentes e acuradas, possibilitando um estilo corroborativo de pesquisa” (MARTINS E THEÓPHILO, 2016, p. 66).

4 ANÁLISE SITUACIONAL (Resultados e Discussões)

Neste capítulo abordam-se, inicialmente, características e informações da fundação de apoio credenciada à UFMS, a Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura (FAPEC), como se dá o acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos celebrados entre a UFMS e a fundação de apoio de acordo com os normativos internos e na prática, além de demais tópicos relativos ao tema como: Instrução Normativa-Proplan n.º 1/2016, segregação de funções entre o coordenador, gestor e fiscal técnico, prestação de contas dos instrumentos jurídicos por parte da Fundação de Apoio, sistema de gestão de projetos da FAPEC e a apreciação do desempenho das FAs pelo Conselho Universitário.

4.1 Fundação de Apoio credenciada à UFMS

Nesta seção será discutido sobre a Fundação de Apoio credenciada da UFMS, a Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura (FAPEC), com a finalidade de apresentar algumas de suas características e peculiaridades, como objetivos, atividades desenvolvidas, estrutura organizacional e seu sistema de gestão de projetos.

4.1.1 Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura (FAPEC)

Atualmente, a Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura (FAPEC) é a única fundação credenciada pelo MEC e MCTI como fundação de apoio à Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS, por meio da Portaria Conjunta n.º 15, de 04 de agosto de 2011. A partir do início do ano de 2021, a FAPEC passou também a atuar como instituição de apoio ao Instituto Federal de Mato Grosso do Sul (IFMS) (FAPEC, 2021a).

Além do mais, ela é credenciada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) para realizar a importação de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica e pelo Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) para oferecer suporte técnico ao Curso de Reciclagem para Condutores Infratores e o Curso de Atualização para Renovação da Carteira Nacional de Habilitação (CNH), na modalidade à distância (EAD) (FAPEC, 2021a).

A FAPEC, originou-se a partir da doação financeira realizada pelos seus instituidores, no valor total de R\$ 2.065,02 (dois mil e sessenta e cinco reais e dois centavos), sendo esse o

seu patrimônio original (UFMS, 2019b). No grupo focal, o participante 1 (P1) ressalta que a Fundação de Apoio foi criada em função de um anseio da própria UFMS e credenciada para atendê-la. Ressalta ainda, que apesar de hoje a FAPEC ser a única fundação de apoio credenciada à UFMS, já existiram outras duas fundações credenciadas: a Fundação Cândido Rondon e a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Educação de Mato Grosso do Sul (FADEMS).

A FAPEC foi constituída mediante escritura pública em 1982, possui personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos. Rege-se pelo seu estatuto e legislação pertinente, goza de autonomia patrimonial, administrativa, econômica e financeira e tem como objeto apoiar projetos de pesquisa, ensino, cultura, extensão e estímulo à inovação da UFMS, proporcionando todo o apoio e os meios necessários à consecução dos seus objetivos (UFMS, 2019b).

“Apoiar a UFMS na gestão de projetos de ensino, pesquisa e extensão com agilidade e transparência e prestar serviços à sociedade nesses mesmos moldes” é a missão da FAPEC, assim como sua visão é a de “tornar-se uma fundação de referência na gestão de projetos, com credibilidade e excelência administrativa” (FAPEC, 2021a, n.p.). Pode-se acrescentar ainda, que “suas ações são realizadas por meio de programas, projetos e convênios realizados em parceria com as organizações públicas e privadas” (FAPEC, 2019b, pg. 10).

A gestão administrativa e financeira desses projetos se dá por meio do gerenciamento de processos de compras, importação, contratação de pessoal, assessoria jurídica, prestação de contas, entre outros. Sendo que, o custo a ser desembolsado pela instituição contratante de tal gestão, deve ser exclusivo para custear as despesas administrativas da FAPEC, no limite de 15% (quinze por cento) do valor do objeto, o qual deve estar expressamente autorizado e demonstrado no instrumento jurídico e no respectivo plano de trabalho (FAPEC, 2021c).

De acordo com o Art. 5º do seu Estatuto, a FAPEC tem como finalidade:

- I – celebrar com a UFMS contratos e convênios, mediante os quais prestará apoio a projetos de ensino, pesquisa, extensão, bem como de desenvolvimento institucional, científico, tecnológico e estímulo à inovação, por prazo determinado, entendendo-se por desenvolvimento institucional os programas, projetos, atividades e operações especiais, inclusive de natureza infra estrutural, previamente aprovados pela UFMS e que levem à melhoria das suas condições;
- II – promover o gerenciamento de projetos de ensino, de pesquisa, de extensão, de desenvolvimento institucional, científico, tecnológico e de fomento à inovação;
- III – incentivar, promover e desenvolver, por quaisquer formas, o ensino, a pesquisa, a extensão e o estímulo à inovação das atividades voltadas à ciência e tecnologia, bem como das atividades artísticas e culturais;
- IV- viabilizar cursos e treinamentos especializados com objetivos científicos ou profissionais;
- V – promover a gestão de políticas institucionais de incentivo à inovação;

- VI – fomentar a pesquisa básica ou aplicada, de caráter científico ou tecnológico, bem como o desenvolvimento de produtos, serviços e processos;
- VII – colaborar para a elevação dos padrões técnicos, científicos e artísticos dos cursos mantidos pela UFMS; e
- VIII – proporcionar à UFMS recursos financeiros e econômicos, na forma prevista pelo Regime Geral da FAPEC (UFMS, 2019b, p. 4).

Pelas suas disposições estatutárias, a FAPEC tem como atividade principal o apoio à UFMS. No entanto, também pode realizar serviços de relevância pública e social (FAPEC, 2021c). Tais serviços tem como objetivo propor soluções à determinado problema tecnológico pontual aos setores público, privado e ao terceiro setor, como os Planos Municipais de Resíduos Sólidos – PGIRSs e os Planos Municipais de Saneamento Básico – PMSB (FAPEC, 2020a). Para formulação de tais soluções, a FAPEC afirma que disponibiliza do melhor capital humano e da tecnologia da UFMS para sua elaboração de forma ágil e eficiente (FAPEC, 2020a).

Além do mais, oferece, com certificação da UFMS, cursos de pós-graduação (especialização), aperfeiçoamento, treinamentos e palestras, ministrados por professores da UFMS e colaboradores de notória especialização no mercado e na academia. Os cursos são das mais diversas áreas do conhecimento presentes na UFMS (FAPEC, 2020a).

4.1.1.1 Estrutura organizacional da FAPEC

São órgãos da administração da Fundação o Conselho de Curadores, o Conselho Fiscal e a Diretoria Executiva. O Conselho de Curadores é o órgão deliberativo, de jurisdição superior, responsável pela direção e fiscalização da Fundação. O Conselho Fiscal é responsável por fiscalizar a gestão econômico-financeira da Fundação, emitir parecer para alienação, oneração ou aquisição de direitos, além de apreciar os balanços e inventários (UFMS, 2019b). Sendo assim, no âmbito interno, a FAPEC é controlada e fiscalizada pelos Conselhos (FAPEC, 2019b).

Importante salientar que os membros do Conselho de Curadores da FAPEC, com mandato de 4 (quatro) anos, sendo permitida a recondução por igual período, são formados em sua grande maioria por servidores docentes ou técnico-administrativos em educação do quadro permanente da UFMS, quais sejam: um presidente e um vice-presidente indicados pela reitoria e um representante de cada Unidade da Administração Setorial da UFMS indicados pelo Conselho da Unidade, todos aprovados pelo Conselho Universitário da UFMS (UFMS, 2019b).

Ademais, compõem o Conselho de Curadores, um representante da Associação de Aposentados e Pensionistas da UFMS, um representante da carreira do Magistério Superior da

UFMS, indicado pela Associação dos Docentes da UFMS (ADUFMS), e um representante do corpo-técnico administrativo da UFMS, indicado pelo Sindicato dos Trabalhadores das Instituições Federais de Ensino do Estado de Mato Grosso do Sul (Sista-UFMS) (UFMS, 2019b).

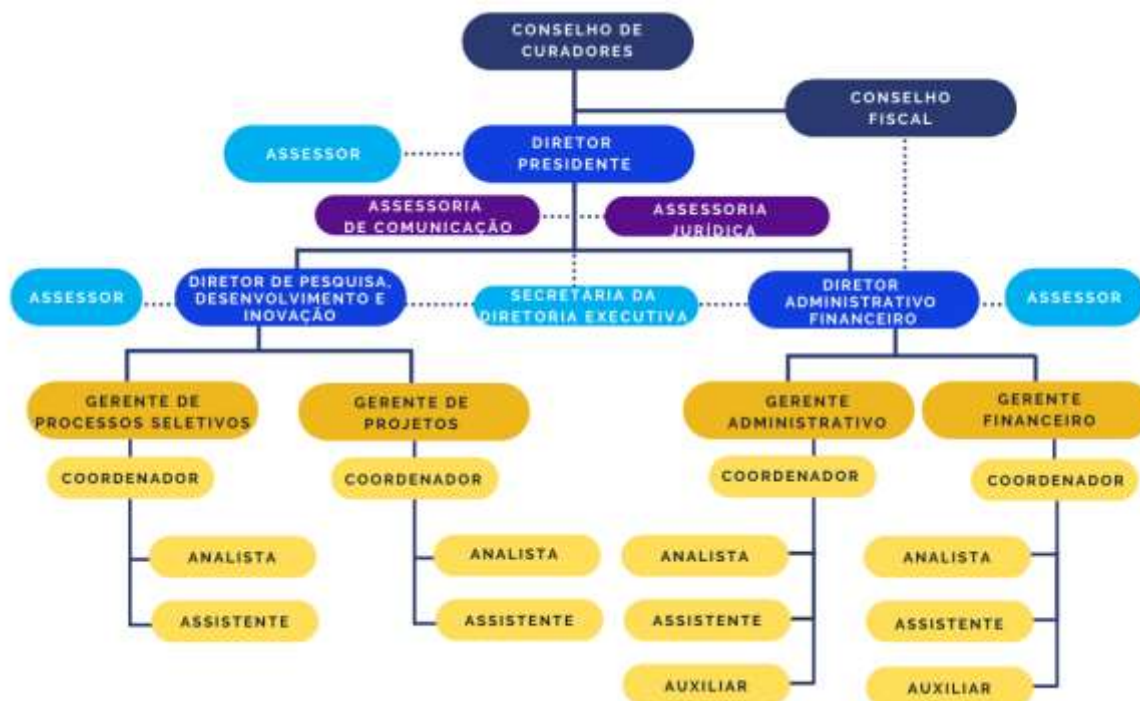
Situação semelhante é a do Conselho Fiscal que, segundo Regimento Interno da FAPEC, é formado por servidores efetivos ou aposentados da UFMS (FAPEC, 2021a), indicados pela reitoria da UFMS e eleitos pelo Conselho de Curadores da FAPEC, composto por 3 (três) integrantes efetivos e 3 (três) suplentes, com mandato de 4 (quatro) anos, permitida a recondução por igual período (UFMS, 2019b).

Já a administração da FAPEC é realizada por uma Diretoria Executiva composta por um Diretor-Presidente, um Diretor de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação e um Diretor Administrativo-Financeiro, também eleitos pelo Conselho de Curadores da FAPEC, com mandato de 4 (quatro) anos, permitida a recondução. Dentre as suas atribuições está a de expedir normas operacionais e administrativas necessárias às atividades da Fundação; cumprir e fazer cumprir o Estatuto, o Regimento Interno e as normas e deliberações do Conselho de Curadores; realizar convênios, acordos, ajustes e contratos; preparar balancetes e prestação anual de contas (UFMS, 2019b).

Em relação à figura do Diretor-Presidente, pode-se mencionar que a ele cabe orientar, dirigir e supervisionar todas as atividades da Fundação. Ao Diretor de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, compete orientar, fiscalizar e coordenar a aplicação dos recursos na execução dos projetos e programas da Fundação, entre outras atribuições. Ao Diretor Administrativo-Financeiro cabe, entre outras atividades, supervisionar e controlar as receitas, despesas e aplicações financeiras, movimentar contas bancárias, dirigir e fiscalizar a contabilidade da Fundação (UFMS, 2019b).

Na figura 2 observa-se o organograma da FAPEC, o qual auxilia na compreensão dos setores e da sua estrutura hierárquica.

Figura 2 – Organograma da FAPEC



Fonte: FAPEC (2021a, n.p.)

A FAPEC “é dirigida por uma Diretoria Executiva, acompanhada e fiscalizada por seu Conselho de Curadores e Fiscal, sendo seus atos e ações avaliados pelo Ministério Público Estadual – MPE/Curadoria de Fundações” (FAPEC, 2021c, n.p.). Pelo exposto na figura 2 – Organograma da FAPEC, deduz-se que as atividades operacionais, estão especialmente concentradas em dois setores: o primeiro relativo à execução de projetos e programas, através das gerências de processos seletivos e de projetos, e o segundo, relativo à parte administrativa e financeira desses projetos, pelas gerências administrativas e financeiras.

4.1.1.2 Prestação de contas anual da FAPEC

O Estatuto estabelece que a FAPEC submeta a sua prestação de contas anual ao Conselho de Curadores até o dia 28 (vinte e oito) de fevereiro de cada ano, com base nos demonstrativos contábeis encerrados em 31 de dezembro do ano anterior, a qual, após aprovação do Conselho, deve ser encaminhada, no prazo de 30 dias, ao órgão competente do Ministério Público (UFMS, 2019b).

A FAPEC deve prestar contas anualmente, ainda, à UFMS, a qual apreciará por meio do seu Conselho Universitário, o Relatório de Avaliação de Desempenho da Fundação (UFMS, 2017), em atenção ao Decreto n.º 7.423/2010, o qual enuncia que as FAs devem se submeter ao controle finalístico e de gestão do órgão superior da instituição apoiada (BRASIL, 2010a).

A prestação de contas anual deverá conter: I) relatório circunstanciado de atividades; II – Balanço Patrimonial; III – Demonstração de Resultados do Exercício; IV – Demonstração das Origens e Aplicações de Recursos; V – relatório e parecer de auditoria externa; VI – quadro comparativo entre a despesa fixada e a realizada; e VII – parecer do Conselho Fiscal (UFMS, 2019b).

Além disso, a Fundação deverá publicar anualmente o balanço patrimonial e financeiro, e em seu site oficial: os instrumentos contratuais firmados com as IFES, ICTs, FINEP, CNPq e Agências Oficiais de Fomento; os relatórios semestrais de execução desses contratos, indicando os valores executados, as atividades, as obras e os serviços realizados; a relação de pagamentos realizados a servidores públicos, pessoas físicas e jurídicas inerentes aos respectivos contratos; e as prestações de contas desses instrumentos (UFMS, 2019b).

Em relação à prestação de contas da gestão administrativa e financeira de projetos executados pela FAPEC, é importante salientar que a FAPEC é responsável pela elaboração de relatórios financeiros parciais e/ou finais de cada projeto, bem como pelo levantamento de toda a documentação exigida pelos órgãos financiadores para a comprovação das despesas executadas. Já a comprovação dos resultados obtidos com o desenvolvimento do projeto se dá através de relatório técnico, o qual é de responsabilidade do coordenador do projeto (FAPEC, 2021c).

4.1.1.3 Sistema de gestão de projetos da FAPEC

Em 2019, a FAPEC iniciou os procedimentos necessários à implementação de um sistema, chamado Conveniar, para aprimorar a gestão dos instrumentos jurídicos. O sistema tem como objetivo melhorar a comunicação entre o coordenador e a FAPEC na administração dos projetos, visto que disponibiliza ferramentas para que o coordenador possa executar e acompanhar toda a gestão do projeto de forma online, em tempo real (FAPEC, 2019a).

A implantação desse sistema teve como propósito tornar a gestão de projetos mais simples e eficiente, tanto internamente pela Fundação, quanto externamente pelos coordenadores e pelas suas equipes. O sistema visa minimizar ou até eliminar erros no processo

de trabalho, o que favorece a transparência e o maior controle da gestão dos contratos e convênios (FAPEC, 2019b).

De acordo com informações extraídas do Portal da Transparência, na data de 18 de outubro de 2021, encontram-se vigentes 85 (oitenta e cinco) instrumentos jurídicos (contratos e convênios), de projetos da UFMS que são financeira e administrativamente executados por meio do apoio da FAPEC, os quais totalizam o valor aprovado superior a 97 (noventa e sete) milhões de reais (FAPEC, 2021b).

4.2 Acompanhamento e controle pela UFMS

Nesta seção será abordado sobre como se dá o acompanhamento e o controle dos instrumentos jurídicos celebrados com fundação de apoio credenciada à UFMS pela entidade apoiada (UFMS), em um primeiro momento será discutido sobre os normativos internos que regem a matéria e, em seguida, sobre como o acompanhamento e controle é executado, na prática.

4.2.1 Acompanhamento e controle pela UFMS, conforme normativos internos

O órgão colegiado superior da UFMS, na figura do Conselho Diretor, regulamentou por meio da Resolução n.º 278/2017, o relacionamento entre a UFMS e as Fundações de Apoio credenciadas (UFMS, 2017). Esta que regulamenta em seu art. 2º que:

Art. 2º A UFMS poderá celebrar convênios, contratos, acordos ou outros instrumentos jurídicos, por prazo determinado, com Fundações de Apoio instituídas com a finalidade de apoiar e colaborar com o suporte operacional, administrativo e financeiro necessários para consecução de projetos de ensino, pesquisa, extensão, empreendedorismo, inovação tecnológica, desenvolvimento institucional, que envolvam servidores, discentes ou recursos de infraestrutura desta Universidade (UFMS, 2017, p. 2).

A Resolução n.º 278/2017 dispõe de um capítulo específico (capítulo VI) para tratar do acompanhamento, controle e prestação de contas. Nesse capítulo, a norma dispõe sobre as figuras do coordenador e vice coordenador como responsáveis pela gestão e supervisão das atividades técnicas do projeto e discorre sobre a Agência de Inovação e Internacionalização (AGINOVA) ser a unidade da UFMS responsável pelo acompanhamento dos instrumentos jurídicos celebrados com fundação de apoio (UFMS, 2017).

Neste momento, torna-se valoroso mencionar, que a Resolução supramencionada se encontra revogada após a recente publicação da Resolução n.º 188-CD/UFMS, de 30 de agosto

de 2021 (UFMS, 2021f), a qual passou a vigorar a contar de 1º de outubro de 2021. Esta que, segundo nosso entendimento, apresenta algumas atualizações à anterior, porém, não altera a essência da norma precedente.

Na Resolução-CD n.º 188/2021, o Conselho Diretor deixa evidente que a responsabilidade pelo acompanhamento dos instrumentos jurídicos celebrados com Fundação de Apoio foi delegada à Pró-Reitoria de Administração e Infraestrutura (PROADI), conforme seu art. 34 (UFMS, 2021f), retificando assim a norma de acordo com o que ocorre de fato na administração da UFMS, desde 2019. Logo, reiteramos que a Unidade competente e vinculada à PROADI se trata da Secretaria de Prestação de Contas (SEPCON/DICONT/PROADI), ligada à Diretoria de Gestão de Contratações (DICONT/PROADI) (UFMS, 2021c).

Sendo assim, entre as atribuições da SEPCON/DICONT/PROADI, está a de promover o acompanhamento quanto a execução físico-financeira e obrigações estabelecidas de Contratos, Convênios e Congêneres celebrados entre a UFMS e Fundações de Apoio credenciadas (UFMS, 2021c).

Nesse sentido, o art. 34 da Resolução-CD n.º 188/2021, afirma que:

Art. 34. São obrigações da Pró-Reitoria de Administração e Infraestrutura (Proadi) da UFMS, no acompanhamento dos instrumentos jurídicos celebrados:
I – acompanhar e fiscalizar o cumprimento do objeto e dos resultados previstos no projeto e no Plano de Trabalho, de acordo com os documentos apresentados pelo coordenador e pela Fundação de Apoio;
II – apresentar relatório de acompanhamento das atividades realizadas, com parecer quanto a eficácia e efetividade da execução do projeto e regular execução do objeto contratual e o cumprimento das metas e resultados do respectivo projeto; e
III – assistir e subsidiar o coordenador do projeto no tocante às falhas relacionadas às ações descritas no projeto e Plano de Trabalho. (UFMS, 2021f, p. 10 e 11)

A referida Resolução inovou o ordenamento jurídico ao mencionar no parágrafo único, do art. 34, que: “caberá à Agência de Inovação e Internacionalização (Aginova) a responsabilidade pela avaliação e aprovação do relatório técnico de cumprimento das metas e resultados do projeto” (UFMS, 2021f, p. 11).

Apesar do Decreto n.º 7.423/2010 não se referir às prestações de contas dos instrumentos jurídicos celebrados entre IFES e FAs no Capítulo V – Do acompanhamento e Controle, ela aborda no capítulo anterior (Capítulo IV – Dos Contratos e Convênios) (BRASIL, 2010, n. p.):

Art. 11. A instituição apoiada deve incorporar aos contratos, convênios, acordos ou ajustes firmados com base na Lei nº 8.958, de 1994, a previsão de prestação de contas por parte das fundações de apoio.
§ 1º A prestação de contas deverá abranger os aspectos contábeis, de legalidade, efetividade e economicidade de cada projeto, cabendo à instituição apoiada zelar pelo acompanhamento em tempo real da execução físico-financeira da situação de cada projeto e respeitar a segregação de funções e responsabilidades entre fundação de apoio e instituição apoiada.

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

Já a Resolução-CD n.º 188/2021 aduz, no Capítulo VI, que a prestação de contas se trata de uma forma de monitoramento, por isso, considera-se propício destacar:

Art. 37. A prestação de contas deverá ser apresentada pela Fundação de Apoio, com a anuência do coordenador do projeto, à Pró-Reitoria de Administração e Infraestrutura da UFMS no prazo máximo de trinta dias após o término da vigência do instrumento jurídico.

§1º A prestação de contas é composta por Relatório Técnico do cumprimento do objeto emitido pelo coordenador, descrevendo as atividades realizadas, e por Relatório Financeiro, emitido pela Fundação de Apoio, com anuência do coordenador.

§2º Se a duração da parceria exceder um ano, a Fundação de Apoio deverá apresentar Prestação de Contas ao fim de cada exercício, para fins de monitoramento do cumprimento das metas do objeto.

Art. 38. A Prestação de Contas é parte integrante do processo de celebração e é composta por:

I – cópia do instrumento jurídico, com a indicação da data de publicação, acompanhado por Plano de Trabalho e Projeto;

II – relatório técnico final;

III – demonstrativo detalhado de receitas e despesas;

IV – relação de pagamentos a pessoa física ou jurídica, com nome do beneficiário e CNPJ ou CPF, conforme o caso;

V – cópia dos documentos fiscais, constando o número do documento, com a data da emissão do bem adquirido ou serviço prestado;

VI – cópia das atas de licitação e documentos relativos às compras e contratações nos termos do Decreto n.º 8.241, de 2014;

VII – relação de pessoas pagas pelo projeto com as respectivas cargas horárias, quando bolsistas ou com percepção de retribuição pecuniária;

VIII – guias de recolhimento à conta única da Universidade de valores devidos;

IX – extrato da conta bancária específica do período do recebimento da primeira parcela até o último pagamento e conciliação bancária, quando for o caso;

X – extrato da conta bancária específica do período do recebimento da primeira parcela até o último pagamento e conciliação bancária, quando for o caso;

XI – comprovante de despesas;

XII – relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, quando for o caso; e

XIII – Termo de Doação de bens ou Termo de Transferência de bens, quando for o caso (UFMS, 2021f, p. 11 e 12). (grifo nosso)

Mais um artigo que merece destaque, pertinente ao assunto em tela, que também trouxe inovação ao ordenamento jurídico, refere-se ao art. 43, ainda da Resolução-CD n.º 188/2021:

Art. 43. A Fundação de Apoio encaminhará a Prestação de Contas parcial ou final à Pró-Reitoria de Administração e Infraestrutura (Proadi), com anuência do coordenador, para **emissão de Relatório de Acompanhamento** e/ou Análise de Prestação de Contas, **e posterior avaliação técnica da Agência de Inovação e Internacionalização (Aginova)**, e encaminhamento à Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan), para deliberação final por parte do Ordenador de Despesa (UFMS, 2021f, p. 13). (grifo nosso)

Outro ponto relevante da Resolução-CD n.º 188/2021 que merece ser oportunamente mencionado, é que a norma expressa no seu art. 44, em atenção ao art. 4º da Lei n.º 8.958/1994,

que o Conselho Universitário da UFMS, anualmente, deverá apreciar e aprovar o desempenho da Fundação de Apoio, o qual será avaliado por meio de: a) indicadores; b) análise do Relatório de Gestão; c) análise dos demonstrativos contábeis; e d) de dados de outras fundações de apoio (UFMS, 2021f).

Não obstante a todo o conteúdo acima mencionado, considera-se pertinente citarmos também a Instrução Normativa-Proplan n.º 01, de 24 de maio de 2016, a qual normativa os procedimentos para a formalização e celebração dos convênios e congêneres no âmbito da UFMS (UFMS, 2016). A referida IN, tem entre seus objetivos “orientar na elaboração, execução e gestão dos convênios e congêneres possibilitando a minimização de eventuais impropriedades e irregularidades” (UFMS, 2016, p. 265).

Porém, cabe frisar que a IN trata sobre convênios e congêneres no ambiente da UFMS de forma genérica, não sendo específica para a categoria com Fundação de Apoio credenciada. A norma chega a mencionar ser responsabilidade do gestor apresentar, semestralmente, relatório de acompanhamento, consoante modelo 14 anexo à IN, baseado na condição da UFMS figurar como interveniente executora, todavia, não faz distinção para os casos específicos de instrumentos jurídicos celebrados com fundação de apoio (UFMS, 2016).

4.2.2 Acompanhamento e controle pela UFMS, na prática

Nesta seção, buscar-se-á compreender, como que a UFMS atualmente realiza, na prática, o acompanhamento e o controle dos instrumentos jurídicos firmados com Fundação de Apoio credenciada.

4.2.2.1 Formulários de acompanhamento de contratos celebrados com fundação de apoio

A Resolução-CD n.º 278/217, hoje substituída pela Resolução-CD n.º 188/2021, trazia em seu texto a obrigatoriedade de acompanhamento, pela AGINOVA (competência posteriormente repassada à PROADI), dos instrumentos jurídicos celebrados entre a UFMS e as fundações de apoio credenciadas. Porém, apesar de trazer algumas diretrizes, a Resolução não informava a forma de como deveria se dar na prática.

A PROADI não vinha desenvolvendo uma sistemática de acompanhamento de instrumentos jurídicos com fundação de apoio, de forma individualizada, para o gerenciamento dos recursos envolvidos em cada um deles, conforme determina o inciso II, § 1º, art. 12, do

Decreto n.º 7.423/2010 e conforme determinava o art. 34 da Resolução-CD n.º 278/2017. Por isso, quando a responsabilidade de tal atividade foi repassada à SEPCON/DICONT/PROADI, houve a necessidade de regularização desta atividade.

Assim sendo, no segundo semestre de 2020, a SEPCON/DICONT/PROADI sugeriu a inclusão da obrigatoriedade de elaboração, por coordenadores e fiscais técnicos, de relatórios trimestrais de acompanhamento técnico e financeiro, respectivamente, exclusivamente para os casos de contratos celebrados entre a UFMS e a fundação de apoio a ela credenciada.

Para maiores esclarecimentos, ressalta-se que a Lei n.º 8666/93 menciona, no art. 67, a obrigatoriedade de que todos os contratos por ela regidos sejam acompanhados e fiscalizados por representante da Administração especialmente designado (BRASIL, 1993). Nessa situação, pode-se incluir os contratos celebrados com fundação de apoio com fulcro no inciso XIII, art. 24, da referida Lei.

O art. 67, da Lei Federal n.º 8.666/93 enuncia ainda que, o representante formalmente designado fiscal deverá anotar, em registro próprio, ocorrências relacionadas à execução do contrato, regularizar adversidades encontradas, além de repassar demandas, que ultrapassem sua competência, aos seus superiores, em tempo hábil, a fim de serem adotadas as medidas necessárias à consecução do problema (BRASIL, 1993).

Em atenção ao exposto, a PROADI publicou a Instrução Normativa n.º 1, de 10 de setembro de 2020, a qual “normativa os procedimentos administrativos necessários para o alcance de uma eficiente gestão e fiscalização dos contratos celebrados entre a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e as Fundações de Apoio credenciadas” (UFMS, 2020c, p. 1). Posteriormente, a IN supramencionada foi substituída pela Instrução Normativa n.º 5-PROADI/UFMS, de 24 de fevereiro de 2021 (UFMS, 2021e), porém, não houve alteração relevante em sua redação.

Para fins de esclarecimento, será explicitado as definições de contratos com fundação de apoio, coordenador do projeto, gestor e fiscal técnico de contrato com fundação de apoio, de acordo com o que enuncia o art. 2º, da IN n.º 1/2020 (UFMS, 2020c, p. 1):

Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:

I – CONTRATO COM FUNDAÇÃO DE APOIO: ajuste firmado entre a UFMS e Fundação de Apoio credenciada, no qual a UFMS figura como contratante da prestação de serviços de gestão administrativa e financeira necessários à consecução de Projetos de ensino, pesquisa, extensão, empreendedorismo, inovação tecnológica e desenvolvimento institucional, a serem executados nas condições estabelecidas no Instrumento Jurídico e no Plano de Trabalho, cujo pagamento pela prestação dos serviços se dá através do ressarcimento das despesas operacionais e administrativas da Fundação de Apoio.

II – COORDENADOR DO PROJETO: é o responsável direto pela execução técnica do projeto, objeto do contrato com Fundação de Apoio credenciada.

III – GESTOR DO CONTRATO COM FUNDAÇÃO DE APOIO: é o representante da administração, designado para acompanhar a execução administrativa do contrato, devendo coordenar e comandar todo o processo de fiscalização.

IV – FISCAL TÉCNICO DO CONTRATO COM FUNDAÇÃO DE APOIO: é o representante da administração responsável pelo acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo de prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no Plano de Trabalho.

Dando continuidade ao assunto ora em comento, observa-se que a IN n.º 1/2020 institui no inciso X, do art. 10, que:

Art. 10 Compete ao coordenador do projeto:

[...]

X - Elaborar relatório técnico parcial, conforme Anexo VI – Modelo de Relatório Trimestral de Acompanhamento Técnico de Contrato Celebrado com Fundação de Apoio Credenciada da UFMS, com periodicidade prevista no instrumento ou trimestralmente, sendo encaminhado ao setor de acompanhamento de PROADI (UFMS, 2020c, p. 2);

[...]

Bem como:

Art. 12 Compete ao Fiscal Técnico:

[...]

X – Elaborar relatório de acompanhamento e fiscalização trimestral, conforme Anexo V – Modelo de Relatório Trimestral de Acompanhamento e Fiscalização de Contrato Celebrado com Fundação de Apoio Credenciada da UFMS e encaminhar ao setor de acompanhamento da PROADI (UFMS, 2020c, p. 3);

[...]

Portanto, a partir da publicação da IN n.º 1/2020, trimestralmente, a SEPCON/DICONT/PROADI passou a informar as partes sobre as competências determinadas na IN, solicitar relatórios de acompanhamento aos coordenadores e aos fiscais técnicos, de forma individualizada, por contrato, sendo que, após o recebimento dos formulários preenchidos, a Secretaria faz uma análise dos dados informados, registrando-os em controle próprio, confrontando-os com o Portal da Transparência do Sistema Convenir e com o Plano de Trabalho, documento este que é parte integrante do Contrato.

A SEPCON/DICONT/PROADI presta, ainda, orientações por meio de Despacho, a quem de direito, em caso de verificação de inconsistências ou em outras situações que se fizerem necessárias, como, por exemplo, quanto ao exíguo prazo para conclusão do objeto do instrumento quando a vigência final está próxima de acontecer. No mais, à medida que há o recebimento de questionamentos ou dúvidas por parte de coordenadores e fiscais, a Unidade presta orientações diretamente a essas figuras, seja de forma presencial ou virtual.

Importante salientar, que a SEPCON/DICONT/PROADI, ao realizar esse trabalho, tem como principais objetivos, não só obter os relatórios, mas difundir entre as partes as suas competências, conforme determinadas na IN n.º 1/2020, motivar a devida fiscalização desses contratos, bem como a abertura de processo próprio de fiscalização, além de orientá-los quanto ao que enuncia as legislações e normativos internos pertinentes e cláusulas contratuais.

No entanto, é extremamente importante esclarecer, que os formulários aqui mencionados são exclusivos para contratos com fundação de apoio, excluindo-se, assim, os demais instrumentos jurídicos celebrados com a fundação de apoio, como é o caso dos convênios. O participante 5 (P5) do grupo focal, ressalta que para normatizar as competências dos coordenadores, gestores e fiscais de convênios, bem como a demanda de relatórios de acompanhamento, primeiramente, há a necessidade de revogação e posterior substituição da Instrução Normativa-PROPLAN n.º 1/2016, específica para convênios e congêneres.

Importante salientar, que a formalização de convênios se enquadra, no que couber, à Lei 8.666/1993, conforme art. 116 da referida Lei (BRASIL, 1993). Nessa lógica, os normativos internos da UFMS, em especial a IN-Proplan n.º 1/2016, não consideram obrigatória a figura do fiscal na fiscalização desses instrumentos jurídicos, o que torna o controle e acompanhamento desses instrumentos mais dificultoso.

Os formulários relativos aos acompanhamentos dos contratos com fundação de apoio serão apresentados nas próximas sessões:

4.2.2.1.1 Relatório trimestral de acompanhamento técnico de contrato celebrado com fundação de apoio credenciada da UFMS

Considerando que cabe ao coordenador exercer a gestão e supervisão das atividades técnicas do projeto (UFMS, 2020c), o formulário 1 refere-se ao modelo para preenchimento, pelo coordenador, do relatório trimestral de acompanhamento técnico de contrato celebrado com fundação de apoio credenciada da UFMS, juntamente com anexo de instruções de preenchimento, cujo objetivo é facilitar o entendimento do coordenador no preenchimento do relatório, além de evitar incorreções.

Observa-se que o modelo tem como finalidade atender o inciso IV, art. 32, e os incisos I e III, art. 34, da Resolução-CD n.º 278/2017 (UFMS, 2017), quais sejam:

Art. 32. Compete ao coordenador e vice coordenador, quando existir, do projeto:
[...]

IV – elaborar relatórios técnicos quanto à eficácia e efetividade da execução do projeto, com os seguintes itens obrigatórios: resultados já alcançados e seus

benefícios; os impactos econômicos ou sociais; o grau de satisfação do público-alvo; e a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado (UFMS, 2017, p 16);

[...]

Art. 34. São obrigações da Aginova, no acompanhamento dos instrumentos jurídicos celebrados:

I – acompanhar e fiscalizar o cumprimento do objeto e dos resultados previstos no projeto e no Plano de Trabalho, de acordo com os documentos apresentados pelo coordenador e pela Fundação de Apoio;

[...]

III – assistir e subsidiar o coordenador do projeto no tocante às falhas relacionadas às ações descritas no projeto e no Plano de Trabalho.

Nessa lógica, a estrutura do formulário foi elaborada, pela SEPCON/DICONT/PROADI, com vistas ao preenchimento, trimestral, do coordenador do projeto, primeiramente, pelos dados de identificação do contrato, e, posteriormente, pela porcentagem de execução das metas, etapas ou fases, bem como pela eficácia e efetividade da execução do projeto, em atendimento ao inciso IV, art. 32, da Resolução-CD n.º 278/2017, através do preenchimento do seguinte questionário: atividades executadas, resultados já alcançados e seus benefícios, impactos econômicos ou sociais, grau de satisfação do público alvo, possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado, dificuldades encontradas na execução, medidas adotadas para sanar as dificuldades de modo a assegurar o cumprimento do objeto do projeto, atividades pendentes de execução e, por fim, por uma estimativa do percentual total do projeto executado (UFMS, 2020c, p. 8 e 9).

Observa-se que, ao final do formulário, há instruções para seu preenchimento, a fim de facilitar o entendimento dos coordenadores na sua elaboração.

Formulário 1 – Anexo VI – Relatório Trimestral de Acompanhamento Técnico de Contrato Celebrado com Fundação de Apoio Credenciada da UFMS

Identificação do Contrato

Projeto de: ☐ Ensino ☐ Pesquisa ☐ Extensão ☐ Empreendedorismo ☐ Inovação Tecnológica ☐ Desenvolvimento Institucional ☐ Outros: _____	
Título do Projeto:	
Coordenador do Projeto / Unidade Interessada:	
Contrato n.º:	Processo SEI n.º:
Fundação de Apoio Contratada:	

Objeto do Contrato:	
Vigência atual do Contrato: Início: Término:	Período do Relatório de Acompanhamento: De: Início do Contrato Até:

Execução Física

FÍSICO						
01. Meta, Etapa ou Fase	02. Especificação	03. Indicador Físico Previsto		04. Indicador Físico Executado		05. % de execução
		Un.	Quant.	Un.	Quant.	

Relatório Técnico quanto à Eficácia e à Efetividade da Execução do Projeto

06. Atividades executadas:
07. Resultados já alcançados e seus benefícios:
08. Impactos econômicos ou sociais:
09. Grau de satisfação do público-alvo:
10. Possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado:
11. Dificuldades encontradas na execução:
12. Medidas adotadas para sanar as dificuldades de modo a assegurar o cumprimento do objeto do Projeto:
13. Atividades a executar:
14. Demais considerações:

Resumo

15. PERCENTUAL FÍSICO EXECUTADO:

[Local e data]

[Nome e assinatura do Coordenador]

INSTRUÇÕES PARA PREENCHIMENTO DO RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO TÉCNICO DE CONTRATO CELEBRADO COM FUNDAÇÃO DE APOIO CREDENCIADA DA UFMS

Item

Execução Física: Refere-se ao indicador físico de qualificação e quantificação do produto de cada meta, etapa ou fase do projeto, das ações executadas ou a executar.

01 **META, ETAPA OU FASE** – Mencionar o número de ordem da meta, etapa ou fase conforme previsto no Cronograma de Execução do Plano de Trabalho.

02 **ESPECIFICAÇÃO:** Descrever o título/ações previstos em cada meta, etapa ou fase conforme consta no Cronograma de Execução do Plano de Trabalho.

03 **INDICADOR FÍSICO PREVISTO** – Registrar a unidade de medida e a quantidade prevista para cada meta, etapa ou fase, conforme o Cronograma de Execução do Plano de Trabalho.

04 **INDICADOR FÍSICO EXECUTADO** - Registrar a unidade de medida e a quantidade executada até a data a que se refere o Relatório de Acompanhamento, para cada meta, etapa ou fase, prevista no Cronograma de Execução do Plano de Trabalho.

05 **% DE EXECUÇÃO** – Indicar a porcentagem executada para cada meta, etapa ou fase, até a data a que se refere o Relatório de Acompanhamento.

Relatório Técnico quanto à Eficácia e à Efetividade da Execução do Projeto

06 **ATIVIDADES EXECUTADAS** – Descrever/listar as atividades realizadas até a data a que se refere o Relatório de Acompanhamento para o cumprimento do objeto do Projeto.

07 **RESULTADOS ALCANÇADOS E SEUS BENEFÍCIOS** – Descrever os objetivos alcançados através das atividades realizadas em atendimento ao objeto do Projeto e seus benefícios, até a data a que se refere o Relatório de Acompanhamento.

08 **IMPACTOS ECONÔMICOS OU SOCIAIS** – Descrever os impactos econômicos, sociais, culturais ou tecnológicos gerados pelos resultados alcançados e seus benefícios citados no item anterior.

09 **GRAU DE SATISFAÇÃO DO PÚBLICO-ALVO** – Descrever o grau de satisfação do público-alvo do Projeto (comunidade interna e/ou sociedade), de modo a detalhar a efetividade dos resultados alcançados e seus benefícios, citados no item 07. Esclarecer qual a metodologia adotada para medição do grau de satisfação do público-alvo.

10 **POSSIBILIDADE DE SUSTENTABILIDADE DAS AÇÕES APÓS A CONCLUSÃO DO OBJETO PACTUADO** - A partir dos resultados, benefícios, impactos econômicos ou sociais e grau de satisfação do público-alvo, relatar sobre a possibilidade da continuidade dos benefícios após o cumprimento do objeto.

11 **DIFICULDADES ENCONTRADAS NA EXECUÇÃO** – Descrever/listar as dificuldades e problemas encontrados durante o desenvolvimento das atividades, pontuando ainda, os motivos para eventuais atrasos na execução.

12 **MEDIDAS ADOTADAS PARA SANAR AS DIFICULDADES DE MODO A ASSEGURAR O CUMPRIMENTO DO OBJETO DO PROJETO** – Descrever/listar as providências adotadas diante das dificuldades encontradas.

13 **ATIVIDADES A EXECUTAR** - Descrever/listar as atividades que faltam ser realizadas, indicando o prazo estimado para sua conclusão.

14 **DEMAIS CONSIDERAÇÕES** - Preencher em caso de haver considerações não listadas nos itens anteriores.

Resumo

15 **PERCENTUAL FÍSICO EXECUTADO** - Mensurar a porcentagem das atividades executadas, relacionando os quantitativos totais previstos no Contrato e efetivamente executados.

Fonte: UFMS (2020c, p. 8 e 9)

4.2.2.1.2 Relatório trimestral de acompanhamento e fiscalização de contrato celebrado com fundação de apoio credenciada da UFMS

O formulário 2 refere-se ao modelo para preenchimento, pelo fiscal técnico, do relatório trimestral de acompanhamento e fiscalização de contrato celebrado com fundação de apoio credenciada da UFMS. A estrutura do formulário foi elaborada, pela SEPCON/DICONT/PROADI, primeiramente, pelos dados de identificação do contrato e do fiscal e, posteriormente, com perguntas relativas à execução contratual, cujo fiscal deve

preencher apenas as opções “sim, não ou não se aplica”, dados financeiros sobre a execução do projeto e, por fim, observações e justificativas que couberem (UFMS, 2020c).

O modelo do formulário foi desenvolvido, em sua maioria, através de perguntas fechadas, nas quais o informante deve escolher entre as opções “sim” e “não” (LOZADA e NUNES, 2018), porém, foi acrescentada a opção “não se aplica”, tendo em vista as minúcias existentes em cada contrato. A escolha dessa metodologia se deu na intenção de que fosse formulado um questionário de fácil interpretação e breve, a fim de facilitar o preenchimento dos fiscais, favorecendo o recebimento de um volume significativo de relatórios, bem como prezou pela qualidade das informações recebidas.

Considera-se que seja prudente mencionar que, cabe ao fiscal do contrato acompanhar rotineiramente a execução contratual, averiguar o cumprimento do plano de trabalho, de forma a atuar tempestivamente na solução de eventuais problemas verificados, manter registro das ocorrências relacionadas com a fiscalização do contrato, informar o gestor do contrato sobre eventual descumprimento de compromissos pactuados, bem como emitir parecer sobre a qualidade dos serviços (UFMS, 2020c).

Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2013) afirmam que o acompanhamento da execução contratual é direito e dever da Administração, o qual deve ser feito por um representante da Administração especialmente designado, sendo que “o resultado da fiscalização deve ser consignado em livro próprio, para comprovação das inspeções periódicas e do atendimento às recomendações feitas pela Administração” (MEIRELLES, ALEIXO e BURLE FILHO, 2013, p. 242). Os autores acrescentam ainda, que a fiscalização tem como finalidade assegurar a perfeita execução do contrato, a correspondência dos trabalhos com o projeto ou com as exigências previamente estabelecidas, devendo-se pautar nas cláusulas contratuais e nas normas regulamentares.

De acordo com Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2013), a orientação quanto a execução do contrato também é direito-dever da Administração, a qual se limita à imposição de normas administrativas que condicionam a execução do seu objeto. Sendo esse o motivo pelo qual não exclui nem reduz as responsabilidades contratuais e extracontratuais do contratado. De outra forma, se a orientação é ilegal ou tecnicamente inaceitável, pode o contratado opor-se a ela e até mesmo solicitar a rescisão do contrato, por tratar-se de situação inexecutável diante das exigências inadequadas da Administração.

Nesse sentido, ao se elaborar o questionário foi levado em consideração a importância de que ele estivesse fundamentado aos normativos pertinentes à matéria, sendo este o motivo

de que, para cada questão, é referenciada a legislação cabível à indagação. Esse método teve como objetivo disseminar conhecimento aos fiscais de que há um regramento a ser seguido pelas FAs credenciadas e, de certa forma, motivar a adequada fiscalização contratual.

Nesse contexto, o participante 6 (P6) do grupo focal, o qual atua como fiscal de contratos com fundação de apoio, reforça o parágrafo anterior, ao afirmar que “a Instrução Normativa-PROADI n.º 1/2020 me ajudou muito no começo, sem ela eu não saberia o que fazer, sem o relatório trimestral de fiscalização também ficaria difícil, eu me perderia com muita legislação, que não me era pertinente.”

Formulário 2 – Anexo V – Relatório Trimestral de Acompanhamento e Fiscalização de Contrato Celebrado com Fundação de Apoio Credenciada da UFMS

Identificação do Contrato

Projeto de: () Ensino () Pesquisa () Extensão () Empreendedorismo () Inovação Tecnológica () Desenvolvimento Institucional () Outros: _____	
Título do Projeto:	
Coordenador do Projeto / Unidade Interessada:	
Contrato n.º:	Processo SEI n.º:
Fundação de Apoio Contratada:	
Objeto do Contrato:	
Vigência atual do Contrato: Início: Término:	Período Acompanhado e Fiscalizado: De: Até:
Dados do Fiscal do Contrato: Nome: Cargo: Lotação: Ato de Designação:	

Acompanhamento e Fiscalização

O recurso repassado à Fundação de Apoio está sendo destinado exclusivamente à execução do objeto do Contrato?	Art. 11, § 7º Resolução-CD n.º 278/17 Art. 3º, § 2º, III Lei n.º 8958/94	SIM ()	NÃO ()	Não se Aplica ()
Os valores executados estão de acordo com os valores aprovados e descritos no Plano de Trabalho, conforme elementos de despesas?	Art.6º, § 1º Decreto n.º 7423/10 Art. 35 Resolução-CD n.º. 278/17	SIM ()	NÃO ()	Não se Aplica ()
As despesas estão sendo executadas em consonância com o previsto no Plano de Trabalho?	Art.6º, § 1º Decreto n.º 7423/10 Art. 35, Resolução-CD n.º 278/17	SIM ()	NÃO ()	Não se Aplica ()
O cronograma de execução (meta, etapa ou fase) vem sendo executado conforme previsto no Plano de Trabalho?	Art.6º, § 1º Decreto n.º 7423/10 Art. 35, Resolução-CD n.º 278/17	SIM ()	NÃO ()	Não se Aplica ()
A Fundação de Apoio vem cumprindo suas responsabilidades conforme previsto no Plano de Trabalho?	Art.6º, § 1º Decreto n.º 7423/10 Art. 35, Resolução-CD n.º 278/17	SIM ()	NÃO ()	Não se Aplica ()
As receitas por arrecadação, em sendo o caso, estão sendo recebidas conforme previsto no Plano de Trabalho?	Art.6º, § 1º Decreto n.º 7423/10 Art. 35, Resolução-CD n.º. 278/17	SIM ()	NÃO ()	Não se Aplica ()
Houve a subcontratação total do objeto do contrato ou a subcontratação parcial que delegue a terceiros a execução do núcleo do objeto contratado?	Art. 1º, § 4º Lei n.º 8.958/94 Art. 10º, Lei n.º 7423/10	SIM ()	NÃO ()	Não se Aplica ()
Houve a contratação de pessoas físicas ou jurídicas, que tenham vínculo familiar nos termos do Decreto n.º 7.203/10 (vedação do nepotismo)?	Art. 3, Resolução-CD n.º 278/17 Art. 3º, § 2º, Lei n.º 8958/94	SIM ()	NÃO ()	Não se Aplica ()
Os servidores públicos federais estão participando das atividades do projeto durante a jornada de trabalho a que estão sujeitos? (obs: exceção para a colaboração esporádica em consonância com a Resolução-CD n.º 144/18)	Art. 4º, § 2º, Lei n.º 8.958/94 Art. 1º, III, Decreto n.º 7.423/10	SIM ()	NÃO ()	Não se Aplica ()

Foi realizada a contratação de pessoal administrativo, de manutenção, docentes ou pesquisadores para prestar serviços ou atender a necessidades de caráter permanente da UFMS?	Art. 4º, § 3º, Lei n.º 8.958/94	SIM ()	NÃO ()	Não se Aplica ()
A concessão de bolsa ou retribuição pecuniária está de acordo com os critérios e valores estabelecidos na Resolução-CD n.º 144/18?	Resolução-CD n.º 144/2018	SIM ()	NÃO ()	Não se Aplica ()
Para a concessão de bolsa ou retribuição pecuniária foi firmado Termo de Concessão ou Termo de Compromisso com manifestação expressa do beneficiário de que conhece e aceita as condições da concessão da remuneração e assume o compromisso de cumpri-las?	Art. 25 caput e parágrafo único, Resolução-CD n.º 278/17 Art. 18 caput e parágrafo único, Resolução-CD n.º 144/18	SIM ()	NÃO ()	Não se Aplica ()
Para concessão de bolsa ou retribuição pecuniária tem sido observado o limite máximo da soma da remuneração permitida para o funcionalismo público federal, conforme art. 37, XI, da Constituição Federal?	Art. 7º, § 4º, Decreto n.º 7.423/10	SIM ()	NÃO ()	Não se Aplica ()
O Projeto é realizado por, no mínimo, 2/3 de pessoas vinculadas à UFMS ou foi aprovado pelo Conselho Superior competente, nos casos em que quantitativo é inferior à 2/3?	Art.6º, § 3º a 5º, Decreto n.º 7423/10 Art. 23, §3º, §4º, Resolução-CD n.º 278/17	SIM ()	NÃO ()	Não se Aplica ()
A Fundação de Apoio divulga na íntegra em sítio mantido pela Fundação na internet: dados do Contrato; relatórios semestrais de execução indicando valores executados e atividades, obras e serviços realizados; relação de pagamentos efetuados a servidores, pessoas físicas e jurídicas; as prestações de contas, a depender do caso; bem como as informações enunciadas no art. 37, parágrafo único, da Resolução-CD n.º 278/17?	Art.4º-A, Lei n. 8958/94 Art. 37, parágrafo único, Resolução-CD n.º 278/17	SIM ()	NÃO ()	Não se Aplica ()

A movimentação dos recursos do projeto gerenciado pela Fundação de Apoio é realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados?	Art. 4º-D, Lei n.º 8.958/94	SIM ()	NÃO ()	Não se Aplica ()
As Despesas Operacionais e Administrativas (Doas) estão sendo ressarcidas à Fundação de Apoio na medida de sua compatibilidade com o Plano de Trabalho?	Art. 11, §4º, Resolução-CD n.º 278/17	SIM ()	NÃO ()	Não se Aplica ()
As Despesas Operacionais e Administrativas (Doas) estão sendo antecipadas à Fundação de Apoio sem a contraprestação dos serviços contratados?	Art. 15, § 4º, Resolução-CD n.º 278/17	SIM ()	NÃO ()	Não se Aplica ()
Foi aberta conta corrente específica para o projeto em banco oficial federal ou estadual?	Art. 4º-D, § 2º, Lei n.º 8958/94 Art. 41, § 6º, PI n.º 424/2016	SIM ()	NÃO ()	Não se Aplica ()
Os saldos, enquanto não utilizados, estão sendo aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos se verificar em prazos menores que um mês?	Art. 116, § 4º, Lei n.º 8666/93	SIM ()	NÃO ()	Não se Aplica ()
Na execução do Contrato, a Fundação de Apoio tem observado a legislação federal que institui normas para aquisições de bens e contratações de obras e serviços (Decreto n.º 8.241/14)?	Art. 6º, I, Resolução-CD n.º 278/17 Art. 3º Lei n.º 8958/94	SIM ()	NÃO ()	Não se Aplica ()
Valor repassado à Fundação de Apoio para gestão administrativa e financeira do Projeto até o momento (data: ____/____/____)	R\$			Não se Aplica ()
Valor arrecadado, se for o caso, até o momento (data: ____/____/____)	R\$			Não se Aplica ()

Valor executado pelo Projeto até o momento (data: ____/____/____)	R\$	Não se Aplica ()
Saldo da conta corrente do Projeto no momento (data: ____/____/____)	R\$	Não se Aplica ()
Saldo da aplicação financeira no momento (data: ____/____/____)	R\$	Não se Aplica ()

Observações/Justificativas

[Local e data]

[Nome e assinatura do Fiscal]

Fonte: UFMS (2020d, p. 6 a 8)

4.2.2.2 Instrução Normativa-Proplan n.º 1, de 24 de maio de 2016

Tratando especificamente sobre a IN-Proplan n.º 1/2016 (UFMS, 2016), pode-se revelar que a norma, parcialmente, se encontra obsoleta. O regulamento retrata a realidade da Instituição no ano de 2016, sendo que, com o passar do tempo, entendimentos, procedimentos e jurisprudências mudaram.

A realização de projetos com o apoio administrativo e financeiro de fundação de apoio, por exemplo, deixou de ser preterido, para ser prioritário, principalmente após a publicação da Resolução-CD n.º 278/2017, a qual inovou o ordenamento ao mencionar no parágrafo único, do art. 5º que “a prática de captação de recursos financeiros auferidos a partir da execução de projetos, devidamente aprovados no âmbito da UFMS, com entes parceiros será operacionalizada, **preferencialmente**, por meio da Fundação de Apoio credenciada” (UFMS, 2017, p. 9 e 10) (grifo nosso).

Pode-se exemplificar também, que o trecho da norma “é vedado ao coordenador do projeto, exercer cumulativamente a função de gestor do instrumento jurídico celebrado” (UFMS, 2016, p. 274) deixou de ser assim entendido pela UFMS, pois, com o advento da Resolução n.º 278/2017 e mudanças no entendimento de cunho jurídico, conforme demonstrar-se-á na próxima seção, passou-se a ver a possibilidade de o coordenador e o gestor serem a mesma figura, ou seja, trechos da IN necessitam ser atualizados.

Apesar de ser um dos objetivos da IN, orientar quanto a gestão dos convênios e congêneres, a regra dá ênfase aos requisitos e tramitações necessários à formalização e celebração dos convênios e congêneres, relacionando todos os documentos necessários à instrução processual para cada espécie de instrumento jurídico, além de apresentar uma quantidade significativa de minutas/modelos desses instrumentos, desta forma, deve ser dado maior destaque ao regramento relativo ao acompanhamento desses instrumentos (UFMS, 2016).

Outra observação imprescindível, refere-se ao fato de que, na prática, a SEPCON/DICONT/PROADI não vem atuando no acompanhamento desses instrumentos jurídicos, especificamente. Desta forma, a competência do gestor de “apresentar, semestralmente, relatório de acompanhamento de convênios ou congêneres, consoante disposto no modelo 14, baseado na condição de que a UFMS figure como interveniente executora” (UFMS, 2016, p. 276) não vem sendo realizada. Porém, conforme citado no grupo focal pelo participante 2 (P2), a UFMS não vêm celebrando convênios diretamente com a FAPEC, há casos bastante específicos e esporádicos, em que há a formalização de convênios tripartites, em que o recurso é repassado diretamente à FAPEC por um terceiro ente.

4.2.2.3 Segregação de funções entre coordenador, gestor e fiscal técnico

De acordo com o mencionado na seção anterior, a vedação quanto ao coordenador e gestor serem a mesma pessoa, na prática, prescindiu. Sendo assim, far-se-á uma explanação um pouco mais abrangente sobre o tema na presente seção.

O entendimento de que as figuras do coordenador e gestor deveriam ser pessoas distintas, tinha como embasamento o item 9.2.7 do Acórdão do TCU n.º 2.731/2008 – Plenário, o qual trata do relacionamento entre IFES e FAs. Ademais, o Acórdão determina que sejam adotadas algumas medidas por parte das IFES, entre elas:

9.2.7. firmem seus contratos atentando para a devida segregação de funções e responsabilidades, no que tange à propositura, homologação, assinatura, coordenação e fiscalização, de modo a impedir a concentração dessas funções exclusivamente em um único servidor, em especial nos coordenadores de projetos (TCU, 2008, p. 76).

Considerando a referência da segregação de funções realizada pelo TCU, necessitar-se-á entender mais sobre o tema. Por isso, primeiramente, ressalta-se que, conforme Silva (2013, p. 39) “a segregação de funções se configura como um dos princípios basilares de controle interno”.

Segundo o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, elaborado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU (2017, p. 132 e 133), controle interno pode ser definido como:

Controles internos da gestão: processo que envolve um conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela alta administração, pelos gestores e pelo corpo de servidores e empregados dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados: a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; b) cumprimento das obrigações de *accountability*; c) cumprimento das leis e dos regulamentos aplicáveis; e d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa a essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica.

O mesmo manual supramencionado, afirma que, na aplicação da segregação de funções, há de haver a separação das funções de autorização, execução, registro e controle (CGU, 2017). Define ainda, a segregação de funções como:

Segregação de funções: consiste na separação de funções de tal forma que estejam segregadas entre pessoas diferentes, a fim de reduzir o risco de erros ou de ações inadequadas ou fraudulentas. Geralmente implica em dividir as responsabilidades de registro, autorização e aprovação de transações, bem como o manuseio de ativos relacionados (CGU, 2017, p. 136).

Nas palavras de Silva (2013), resumidamente, o que a CGU quer dizer é que não se pode permitir que todas as fases de execução de despesas fiquem concentradas em apenas um único servidor. Nesse sentido, corroborando com o entendimento da CGU, o Decreto n.º 7.423/2010 enuncia, no inciso IV, do art. 12, que para a execução do controle finalístico e de gestão, o órgão superior da instituição apoiada deve observar a segregação de funções na gestão dos contratos e na sua prestação de contas, a fim de evitar que a propositura, homologação, assinatura, coordenação e fiscalização do projeto se concentrem em apenas um servidor, particularmente o coordenador (BRASIL, 2010a).

Silva (2013, p. 128) complementa que:

[...] a segregação de funções permite que cada tarefa precedente, desempenhada por determinado servidor público, seja verificada por outro servidor, encarregado de execução da fase ou tarefa posterior. Tal sistemática e procedimento desembocam num ciclo virtuoso de acompanhamento, fiscalização e controle administrativo com ganhos concretos de eficiência, de transparência e de controle nas ações praticadas.

Além do mais, Silva (2013) afirma que, fora a inibição de condutas tendenciosas e conflito de interesses, a segregação de funções, por intermédio da divisão de tarefas, alivia a

sobrecarga de serviços, ao evitar que o servidor seja responsável por todos os eventos que precedem os processos de gastos públicos, o que favorece a diminuição da ineficiência, além de restringir os riscos de erros, omissões, fraudes e corrupção.

Retornando à administração da UFMS, com o passar do tempo, a percepção do item 9.2.7 do Acórdão do TCU n.º 2.731/2008 – Plenário foi sendo substituída pela de que, na verdade, as atividades de execução e a fiscalização dessas atividades deveriam ser realizadas por pessoas distintas, inclusive, baseando-se em enunciados do próprio Tribunal de Contas da União, como o Acórdão-TCU n.º 2.296/2014 – Plenário que afirma que as boas práticas administrativas impõem que as atividades de fiscalização e de supervisão de contratos devam ser realizadas por agentes administrativos distintos, em atenção ao princípio da segregação de funções (TCU, 2014b).

Dando continuidade a essa nova concepção, a UFMS passou a utilizá-lo em seus instrumentos jurídicos, especialmente por aludir o seguinte trecho na Resolução-CD nº 278/2017 (UFMS, 2017, p. 10):

Art. 32. Compete ao coordenador e vice coordenador, quando existir, do projeto:
 I- exercer a **gestão e supervisão** das atividades técnicas desenvolvidas no projeto, com elaboração de relatórios técnicos parciais e finais, com periodicidade prevista no instrumento jurídico;
 [...]
 V – **encaminhar**, justificadamente, os **eventuais pedidos de aditamento** de instrumentos jurídicos firmados para dar execução ao projeto, sendo este responsável, perante os órgãos de controle, pelo descumprimento dos prazos;
 [...] (grifo nosso)

Nota-se, que a Resolução-CD n.º 278/2017 regulamentou atividades de gestão ao coordenador e/ou vice coordenador do projeto, mas não faz referência ao fiscal técnico (UFMS, 2017). No entanto, torna-se forçoso mencionar que, na UFMS, há o entendimento de que não há impedimento para a prática da coordenação e gestão pelo mesmo indivíduo, há sim, a necessidade de segregação de funções entre a gestão e a fiscalização, como pode-se inferir do texto elaborado pelo professor de direito administrativo, Léo da Silva Alves:

Não se confunda GESTÃO com FISCALIZAÇÃO de contrato. A gestão é o serviço geral de gerenciamento de todos os contratos; a fiscalização é pontual. Na gestão, cuida-se, por exemplo, do reequilíbrio econômico-financeiro, de incidentes relativos a pagamentos, de questões ligadas à documentação, ao controle de prazos de vencimento, de prorrogação etc. É um serviço propriamente dito, que pode ser exercido por uma pessoa ou um setor. Já a fiscalização é exercida necessariamente por um representante da Administração, especialmente designado, como preceitua a lei, que cuidará pontualmente de cada contrato (ALVES, 2004).

Clarificando, a administração da UFMS tem o entendimento de que o mesmo servidor pode exercer, concomitantemente, a função de coordenador de projeto e de gestor do

instrumento jurídico, desde que também seja nomeado um servidor para a função de fiscal técnico, em atenção à segregação de função. Outro ponto que se considera relevante destacar, é que se observa que a legislação pouco se refere à figura do coordenador de projeto, acredita-se que por ser uma função existente apenas na relação contratual entre IFES e Fundação de Apoio.

O óbice da questão é que, quando as normas ou autores fazem referência às exigências e competências do fiscal, estão sempre se referindo aos instrumentos jurídicos do tipo contratos e nunca aos convênios e congêneres, pois, não há legislação que determine a indicação de fiscais técnicos para esses últimos instrumentos. Nesse sentido, há uma contrariedade na Resolução-CD n.º 278/2017 e sua substituta n.º 188/2021, tendo em vista que aprovam que a coordenação e gestão, de todas as espécies de instrumentos jurídicos sejam realizadas pelo mesmo indivíduo, no entanto, não estabelecem que, para tanto, há a necessidade de indicação de um fiscal técnico (UFMS, 2017 e UFMS, 2021f).

Nesse mesmo sentido, pode-se reiterar que a Instrução Normativa-Proplan n.º 1/2016, além de estabelecer que o coordenador e gestor devem ser pessoas diferentes, também não faz menção à necessidade de indicação de um fiscal técnico, tampouco manifesta as competências de tais figuras, participantes ativos, da execução dos projetos executados por meio das FAs credenciadas (UFMS, 2016).

4.2.2.4 Prestação de contas dos instrumentos jurídicos por parte da Fundação de Apoio

Apesar da nova Resolução n.º 188/2021-CD/UFMS trazer em seu regulamento a obrigatoriedade da fundação de apoio em prestar contas dos instrumentos jurídicos no final da sua vigência, bem como a apresentação parcial, ao fim de cada exercício, quando a vigência exceder um ano, para fins de monitoramento do cumprimento das metas do objeto (UFMS, 2021f), a Resolução-CD anterior, n.º 278/2017, já trazia essa determinação (UFMS, 2017).

No entanto, na prática, as prestações parciais não vêm ocorrendo, tendo em vista que não são entregues pela Fundação de Apoio, bem como não são solicitadas pela unidade competente da UFMS. Já as prestações de contas finais, por mais que sejam entregues pela Fundação de Apoio, observa-se que a análise da UFMS se encontra comprometida desde meados de 2017. Nesse sentido, pode-se afirmar que, de fato, a análise dessas prestações de contas não vêm ocorrendo à contento, pois, até o presente momento, nenhuma delas foram

encaminhadas para deliberação final do responsável pela aprovação, no caso, o ordenador de despesas da UFMS (UFMS, 2021f).

Torna-se forçoso destacar, que a análise de prestação de contas final não é considerada como um instrumento de acompanhamento e controle no trabalho, tendo em vista que é um controle *à posteriori*, e o que se defende neste trabalho é um acompanhamento concomitante, o qual, conforme já mencionado, é aquele que acompanha a realização do ato, a fim de verificar a sua regularidade em tempo real de execução.

4.2.2.5 Sistema Conveniar

Em conformidade com o que já fora referenciado no trabalho, em 2020, a FAPEC passou a utilizar o Sistema Conveniar para gestão dos seus projetos. Através do site oficial da FAPEC, visualizamos que o sistema disponibiliza de 5 (cinco) Portais: do Coordenador, do Colaborador, de Eventos, do Fornecedor e da Transparência (FAPEC, 2021d).

O Portal do Coordenador, é um ambiente do Sistema Conveniar cujo acesso é restrito ao coordenador (FAPEC, 2020c). Segundo a FAPEC (2020b), o Portal tem como finalidade dar autonomia ao coordenador, pois, permite a obtenção de todos os dados relativos ao projeto no qual o coordenador atua, desde o momento da criação de pedidos até a efetivação do pagamento. Através desse Portal, o coordenador pode realizar pedidos de compras e pagamentos, verificar a existência de pendências, consultar saldos, extratos e demais informações pertinentes ao projeto (FAPEC, 2021c).

O Portal do Colaborador também possui acesso restrito, portanto, sem informações disponíveis relativas aos projetos (FAPEC, 2021e). O Portal de Eventos é utilizado para inscrição de interessados em eventos e cursos e solicitação de serviços oferecidos pela FAPEC (FAPEC, 2021f). O Portal do Fornecedor possibilita a consulta de processos de compra e possui acesso restrito para fornecedores cadastrados no Portal (FAPEC, 2021g), tal cadastro permite a participação dos fornecedores nas compras da FAPEC e o recebimento, por e-mail, das demandas que forem relativas à linha de produtos e/ou serviços (FAPEC, 2021c).

Já no Portal da Transparência do Sistema Conveniar, disponível no site oficial da FAPEC, é possível consultar individualmente os instrumentos jurídicos por ela disponibilizados, onde são apresentadas informações cadastrais como o número do contrato ou convênio, nome do coordenador, financiadora, vigência, objeto, valor, cópia do instrumento

jurídico e do plano de trabalho, além do resumo de receitas e despesas por rubrica, valores aprovados, liberados, executados e pagos, relativos à execução do projeto (FAPEC, 2021b).

Pelo exposto, pode-se mencionar que o referido sistema oportuniza o acompanhamento e o controle da execução do instrumento jurídico, de forma mais detalhada, pelo coordenador do projeto. Essa figura tem acesso aos processos licitatórios, portanto, pode realizar o controle finalístico e de gestão das licitações e dos processos de contratação de pessoal, em atendimento ao item 9.2.14 do Acórdão do TCU n.º 2.731/2008 – Plenário.

Além do mais, o sistema mantém controle dos registros de receitas e despesas de cada projeto, os quais podem ser consultados tanto no Portal do Coordenador, por essa figura, quanto no Portal da Transparência, por qualquer interessado, assim, proporciona o atendimento do Acórdão do TCU n.º 3.559/2014 – Plenário e do Relatório da CGU n.º 201505625, no que diz respeito à orientação de que as IFES devem proceder registros das receitas e despesas de cada projeto, além de implementar rotinas para verificação da integridade desses registros.

4.2.2.6 Apreciação do desempenho das fundações de apoio pelo Conselho Universitário

Como já dito no decorrer do presente trabalho, a Resolução n.º 278/2017, enuncia no Capítulo V – Avaliação de desempenho da fundação de apoio na gestão dos projetos acadêmicos, que:

Art. 45. Anualmente, o desempenho da Fundação de Apoio será avaliado por meio de indicadores, análise do relatório de gestão, análise dos demonstrativos contábeis e de dados de outras fundações de apoio para proporcionar o desempenho comparado, bem como verificar a observância às determinações contidas no art., 4º da Lei n.º 8.958/94. Parágrafo único: O Conselho Universitário apreciará o Relatório de Avaliação de Desempenho da Fundação de Apoio (UFMS, 2017, p. 13).

Na prática, a apreciação de desempenho se dá através da análise dos Relatórios de Gestão ou Relatórios de Atividades da Fapec, elaborados anualmente pela Fundação de Apoio e referentes ao exercício (ano) anterior. Ato contínuo, o Conselho Universitário faz a apreciação desse documento, aprovando-o ou não. Importante ressaltar que, de acordo com o art. 19, do atual Estatuto da UFMS, o Conselho Universitário (COUN) “é o órgão colegiado superior da UFMS, de caráter deliberativo, normativo e consultivo em matéria acadêmica, de definição da política universitária e instância de recursos nos assuntos de natureza didático-científica, administrativa, econômico-financeira e patrimonial” (UFMS, 2021a, p. 7).

No entanto, ressalta-se que, apesar da competência de apreciação de desempenho de fundação de apoio pelo Conselho Universitário constar na Resolução-CD n.º 278/2017, bem

como na Resolução-CD n.º 188/2021, tal responsabilidade não consta no rol de competências do art. 5º, da Resolução n.º 14, de 22 de março de 2012, esta que aprova o Regimento Interno do Conselho Universitário (UFMS, 2012).

Porém, pode-se confirmar a prática dessa atividade, através da convocação para reunião extraordinária do COUN, por meio do Edital de Convocação n.º 4/2021 – COUN/UFMS, no qual especifica que um dos assuntos a serem tratados é relativo à apreciação do Relatório Anual de Gestão de 2020 da Fapec, anexo à prestação de contas, aprovada pela Resolução n.º 92, COUN, de 28 de maio de 2021 (Processo n.º 23104.018809/2021-68) (UFMS, 2021g). Além da Resolução n.º 107 - COUN/UFMS, que ratifica a aprovação do referido relatório, como parte da prestação de contas, referente ao exercício de 2020 (UFMS, 2021h).

Como pode ser observado através dos trechos supramencionados, a UFMS considera que a análise do Relatório Anual de Gestão é parte integrante da prestação de contas realizada anualmente pela Fapec à UFMS. De acordo com o Estatuto Social da Fapec, parágrafo primeiro, do art. 35, a prestação de contas da Fundação deverá conter, entre outros:

- I – Relatório circunstanciado de atividades;
- II – Balanço Patrimonial;
- III – Demonstração de Resultados do Exercício;
- IV – Demonstração das Origens e Aplicações de Recursos;
- V – Relatório e parecer de Auditoria Externa;
- VI – Quadro comparativo entre a despesa fixada e a realizada; e
- VI – Parecer do Conselho Fiscal (UFMS, 2019b, p. 17).

Importante reiterar que, a ata geral das reuniões e o parecer do Conselho Fiscal da Fapec evidencia o cumprimento das competências pelas quais o Conselho foi criado, que é o de fiscalizar a gestão econômico-financeira da Fundação, emitir parecer para alienação, oneração ou aquisição de direitos, além de apreciar os balanços e inventários (UFMS, 2019b). Sendo assim, considera-se que tal atividades trata-se de uma prática de controle realizada pela UFMS, até mesmo porque, o Conselho Fiscal é formado por servidores efetivos ou aposentados da Instituição apoiada (FAPEC, 2021a).

O relatório de gestão, elaborado anualmente pela Fapec, apresenta dados sobre a gestão do ano anterior, trazendo informações sobre a Fundação de Apoio, suas perspectivas para o próximo exercício e, o mais relevante, as atividades por ela desenvolvidas, tais como: as ações da Diretoria de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, as instituições parceiras, as quantidades de projetos executados e os valores financeiros envolvidos, o portfólio de cada projeto (com dados de identificação, como: n.º do instrumento jurídico, financiador, coordenador, natureza

do projeto, vigência e objeto), as informações sobre os processos seletivos e os concursos realizados, além dos demonstrativos de contabilidade (FAPEC, 2020d).

Importante clarificar que no grupo focal foi esclarecido à moderadora, que o Conselho Universitário atua mais na função deliberativa e que aprova ou não a prestação de contas da Fundação de Apoio como um todo, assim, sobre a análise realizada pelo Conselho, o P2 esclarece que “a análise é no sentido mais macro, é o desempenho no todo da Fundação, por isso que é relatório de gestão da Fundação [...], se ela teve resultado positivo, se ela está com déficit, quais ações ela tem desenvolvido.”

O P1 esclarece ainda, que a aprovação da prestação de contas da Fundação de Apoio pelo Conselho é um pré-requisito para certificação da Fundação junto ao MEC e assim, obter o credenciamento (autorização) para apoiar a UFMS. Afirmar que, é interesse da UFMS saber se a atuação da Fundação foi a contento, se cresceu, se desenvolveu bem as suas atribuições, até mesmo para motivar o interesse da Universidade no credenciamento da Instituição.

Quando perguntado pela moderadora, se na análise do Conselho Universitário é considerado todos os meios de avaliação mencionados no art. 45 da Resolução n.º 278/2017, obteve-se como resposta do P1 que:

O relator quando apresenta a sua fala, ele tem que se utilizar de todos os instrumentos para poder realizar a sua relatoria e dizer se está adequado ou não, para que o Conselho se manifeste positivamente ou negativamente, então, presume-se que o relator tenha se utilizado de todos os instrumentos previstos na norma.

Finalizado o presente capítulo, dar-se-á continuidade às recomendações de aperfeiçoamento aos mecanismos de acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos firmados com Fundação de Apoio credenciada.

5 RECOMENDAÇÕES

Este capítulo tem o intuito de cumprir o objetivo geral do trabalho, bem como o foco das dissertações do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), as quais devem versar sobre temas relacionados à gestão pública e se constituem de uma análise situacional e recomendações, análise situacional e plano de ação ou análise situacional e produto técnico/tecnológico (PROFIAP, 2020).

Nesse sentido, foi realizada uma análise situacional sobre a atual metodologia de acompanhamento e controle realizada pela UFMS, referente aos instrumentos jurídicos celebrados entre a Universidade e sua Fundação de Apoio credenciada, a qual necessita de aperfeiçoamento, conforme discutido no decorrer da pesquisa. Assim, neste capítulo serão apresentadas proposições/recomendações de melhorias aos mecanismos de acompanhamento e controle de tais instrumentos, para serem instituídos na UFMS.

As propostas que aqui serão mencionadas foram construídas ao longo das fases de coleta e análise de dados, bem como foram captadas e validadas por meio de reunião realizada através de grupo focal, com servidores técnico-administrativos da UFMS. As recomendações envolvem alterações de normativos internos, implementação de relatórios de acompanhamento, alterações de sistema de gestão, mudança organizacional de unidade administrativa da UFMS e instalação de políticas de capacitações periódicas.

5.1 Recomendações a serem propostas: algumas reflexões

Preliminarmente, discursar-se-á sobre as recomendações a serem propostas na pesquisa, ponderando não só a pesquisa bibliográfica e documental, mas também as falas, informações e opiniões extraídas através do grupo focal. Mais adiante, seguindo os preceitos do Profiap, apresentar-se-á o Plano Técnico-Tecnológico – PTT do trabalho.

5.1.1 Da atualização da Resolução-CD n.º 188/2021

Nesta seção serão abordadas as recomendações relativas à atualização da Resolução-CD n.º 188/2021, a qual estabelece as normas que regulamentam as relações entre a UFMS e as Fundações de Apoio credenciadas.

5.1.1.1 Da designação de fiscais técnicos

Durante a pesquisa, foi possível constatar que a figura do fiscal técnico é primordial para o adequado acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos celebrados entre a UFMS e a Fundação de Apoio credenciada, porém, verificamos que a Resolução-CD n.º 188/2021, a qual substituiu a Resolução-CD n.º 278/2017, não traz no seu texto a obrigatoriedade da designação dessa figura para os instrumentos jurídicos por ela normatizados (UFMS, 2021f).

Independentemente do que fora supramencionado, em 2020, a PROADI regularizou a situação do instrumento jurídico denominado contrato, ao definir e detalhar as competências dos fiscais técnicos através da IN n.º 1/2020, posteriormente substituída pela IN n.º 5/2021, a qual normativa os procedimentos administrativos para o alcance de uma eficiente gestão e fiscalização dos contratos celebrados entre a UFMS e as FAs credenciadas (UFMS, 2020c).

No entanto, os demais instrumentos jurídicos, como os convênios e congêneres continuaram sem normativo próprio que respaldasse a designação de fiscais técnicos também para essas parcerias, mesmo porque, a Instrução Normativa-PROPLAN n.º 1/2016, a qual normativa os procedimentos para formalização, celebração e execução dos convênios e congêneres, também não abrange o fiscal técnico como parte atuante na execução desses instrumentos jurídicos (UFMS, 2016).

Nesse sentido, foi possível observar que há uma falha de alinhamento entre os normativos internos da UFMS. Posto isso, pode-se mencionar que a primeira mudança organizacional que foi evidenciada como extremamente necessária para a qualidade do acompanhamento e controle das parcerias celebradas entre a UFMS e a Fundação de Apoio e proposta neste trabalho, refere-se à alteração da Resolução-CD n.º 188/2021, no sentido de incluir a figura do fiscal técnico para todas as espécies de instrumentos jurídicos, em especial aos convênios e congêneres.

Desta forma, seria necessário incluir na Resolução-CD n.º 188/2021 uma breve explanação sobre as competências dos fiscais técnicos, enunciar que as competências detalhadas tanto dos coordenadores e gestores, quanto dos fiscais serão especificadas em regulamento próprio e a inclusão da obrigatoriedade de envio de relatórios de acompanhamento pelos coordenadores e fiscais à unidade competente da PROADI, também conforme regulamento próprio.

No grupo focal, através de algumas falas, foi possível reforçar esse entendimento, por exemplo, ao questionar ao grupo se há o conhecimento de que há algum impedimento legal para a designação de fiscais técnicos não só para os contratos, mas também para os convênios e congêneres, obteve-se como resposta, através do P5, de que não há impedimento legal, que o que realmente falta na UFMS é uma normatização interna que regularize as suas competências e respeite o princípio da segregação de funções.

O P1 prestou o seu entendimento particular, ao proferir que “eu entendo que os convênios sejam muito importantes, os contratos também os são, porque independentemente da natureza do objeto há de se ter acompanhamento, fiscalização, gestão e monitoramento.” Já o participante 3 (P3) complementa que “apesar da lei ser omissa, em relação à convênios por exemplo, o fiscal é importante para garantir a segregação de função, o gestor tem o papel de execução, não pode assumir a função concomitante de fiscalização.”

5.1.1.2 Da vedação quanto ao coordenador exercer cumulativamente a função de fiscal técnico do instrumento jurídico

Conforme esclarecido no corpo do trabalho e validado no grupo focal, respaldada nas normas e recomendações de órgãos de controle externo, a administração da UFMS alterou o seu entendimento relativo ao princípio da segregação de funções dos instrumentos jurídicos celebrados entre a Universidade e as fundações de apoio.

Inicialmente havia a compreensão de que o coordenador e o gestor não poderiam ser o mesmo servidor, tanto é que a IN-PROPLAN n.º 1/2016 enuncia no capítulo III – 6 – da designação do gestor que “é vedado ao coordenador do projeto, exercer cumulativamente a função de gestor do instrumento jurídico celebrado” (UFMS, 2016, p.274). Já a Resolução-CD n.º 188/2021 enuncia que cabe ao coordenador a gestão do projeto, conforme segue: “Art. 31. cada projeto terá, obrigatoriamente, um coordenador, que será o gestor do projeto.” (UFMS, 2021f, p. 10).

Pelo exposto, mais uma vez é possível verificar que os normativos internos não estão alinhados, além do mais, estão desatualizados se levarmos em consideração que, hoje, o entendimento da Administração da UFMS é de que o ideal é que os coordenadores atuem concomitantemente como gestores, desde que haja um fiscal designado, obedecendo-se assim, ao princípio da segregação de funções.

Desta forma, a fim de regularizar e normatizar a situação, propõe-se que seja incluído na Resolução-CD n.º 188/2021, artigo específico, em que conste claramente que “é vedado ao coordenador do projeto, exercer cumulativamente a função de fiscal técnico do instrumento jurídico celebrado.”

5.1.1.3 Da especificação de critérios para a designação de fiscal técnico

Outra proposta, que surgiu por *insight* durante as conversações realizadas no grupo focal, trata-se de inclusão, também na Resolução-CD n.º 188/2021, de delimitação quanto a indicação de fiscais técnicos, para que sejam, preferencialmente, designados profissionais com afinidade ao objeto pactuado.

O P3 mencionou, por exemplo, que a maturidade do órgão está justamente em saber escolher o fiscal, que não se pode designar fiscal totalmente alheio ao que está acontecendo, sem afinidade com o objeto, que não consegue acompanhar, ou seja, não é adequado designar um fiscal sem critérios, apenas pelo fato de que há a necessidade de se ter um fiscal.

O P1, complementou ao afirmar que “se quem sugerir o nome for responsável, ele vai designar alguém que esteja próximo ao assunto, tenha familiaridade com o tema que precisa acompanhar”, adicionou ainda, que se o servidor que for indicar o fiscal, for alguém com visão de gestão, que realmente quer que a fiscalização funcione e que olhe para as possíveis arestas que possam existir na execução das ações do projeto, esse servidor irá indicar alguém próximo a esse ambiente (objeto do projeto).

Corroborando com o entendimento aqui colocado, pode-se mencionar Dória, Leitão e Cardoso (2021), os quais mencionam alguns critérios para escolha dos fiscais, tais como:

- a) sempre que for possível a escolha deverá recair sobre servidor com conhecimento específico na área do projeto;
- b) a nomeação deve ser compatível com o nível de complexidade das atribuições pertinentes ao cargo de origem e exigir os mesmos requisitos de escolaridade; e
- c) deve ser designado, em regra, um servidor que possua boa postura profissional, habilidade de negociação, espírito de liderança, seguro em seu atuar, dinâmico e objetivo (DÓRIA, LEITÃO E CARGOSO, 2021, p. 21).

A nova lei de licitações e contratos administrativos (Lei n.º 14.133/2021), regulamenta no §1º, do art. 7º, que, na designação de agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei, deverá ser observado “o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais

suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação” (BRASIL, 2021, n. p.).

5.1.1.4 Do termo de compromisso emitido pelo coordenador do projeto

Outro ponto que foi verificado durante a pesquisa, refere-se a cultura organizacional de que não há a necessidade de acompanhamento e controle da execução do recurso executado via fundação de apoio, por parte dos coordenadores dos projetos. Coordenadores esses que, ao final da execução do projeto, precisam anuir a prestação de contas apresentada pela fundação de apoio, além de apresentar relatório técnico do cumprimento do objeto do projeto, documento este que é parte integrante da prestação de contas, conforme Resolução-CD n.º 188/2021 (UFMS, 2021f).

Nesse sentido, o trabalho propõe que seja incluída na Resolução-CD n.º 188/2021 e demais normativos que a complementem, a necessidade de apresentação pelo coordenador do projeto, na fase inicial de celebração do instrumento jurídico, de um documento nomeado como Termo de Compromisso do Coordenador. Nesse documento, o coordenador dará ciência das suas competências enquanto coordenador do projeto e gestor do instrumento jurídico, além de dar ciência de que terá que atestar pela boa e regular aplicação do recurso público na prestação de contas e também da consecução do objeto do projeto, através do relatório de cumprimento do objeto do projeto.

Importante salientar que essa proposta foi corroborada pelo grupo focal. O P3 afirmou, por exemplo, que “parece muito que os gestores, pelo menos os da minha época, não tinham a consciência do papel que ele tinha de acompanhar”. Já o participante 4 (P4) complementou ao afirmar que “falta um pouco de sensibilização dos gestores, coordenadores e fiscais desses instrumentos.” O P5 expressou que “seria ótimo no começo do processo, antes mesmo da formalização do instrumento jurídico, quando ainda está sendo elaborado o plano de trabalho, ter esse termo de compromisso do coordenador.”

Já o P2 foi mais categórico ao afirmar que o grande desafio da PROADI é fazer os coordenadores, gestores e fiscais compreenderem que eles são os atores principais, que cabem a eles a responsabilidade pela boa gestão. Há a necessidade de fazê-los entender a importância do bom acompanhamento, pois, a PROADI consegue fazer um monitoramento de forma mais sintética, porém, cabe a essas figuras o acompanhamento efetivo.

5.1.2 Dos relatórios trimestrais de acompanhamento

Nesta seção discursar-se-á sobre proposições relacionadas aos relatórios trimestrais de acompanhamento técnico e de acompanhamento e fiscalização de contrato celebrado com fundação de apoio credenciada da UFMS.

5.1.2.1 Da implementação de relatórios de acompanhamento técnico e de acompanhamento e fiscalização aos convênios e congêneres

Como já discutido durante o trabalho, os relatórios de acompanhamento técnico e de acompanhamento e fiscalização aos contratos foram normatizados através da IN-PROADI n.º 1/2020, atual IN-PROADI n.º 5/2021. Tal normativo é específico para a espécie de contrato, sendo assim, não atende os convênios e congêneres (UFMS, 2021f). Como mencionado no grupo focal pelo P5, primeiramente, há a necessidade de readequação da IN-PROPLAN n.º 1/2016, até mesmo porque, hoje, não é internamente regulamentada a designação do fiscal técnico para esse tipo de instrumento jurídico (convênios e congêneres).

Assim, entende-se que, após a revogação da IN-PROPLAN n.º 1/2016 e sua consequente atualização, bem como a atualização da Resolução-CD n.º 188/2021 para inclusão da figura do fiscal técnico para todos os instrumentos jurídicos celebrados entre a UFMS e a Fundação de Apoio, propõe-se a incrementação dos relatórios de acompanhamento também aos convênios e congêneres, por meio da atualização da IN-PROADI n.º 5/2021. Assim, os relatórios abrangeriam todas as espécies de instrumentos jurídicos celebrados junto à Fundação e preencheria a falha que existe na atuação da PROADI, por não acompanhar todas as espécies de parcerias.

Os relatórios de acompanhamento, mostraram-se eficazes para o acompanhamento, especialmente, por oportunizar a disseminação de conhecimento às partes, em especial, por prestar esclarecimentos pertinentes à legislação cabível ao relacionamento entre IFES e FAs, como pode ser observado na fala do P6, fiscal de contratos na UFMS: “sem o relatório de acompanhamento e fiscalização naquele formato, eu entendo que ficaria muito difícil começar uma fiscalização, eu não saberia o que fazer sem o relatório e sem a Instrução Normativa.”

O participante complementou que o relatório de acompanhamento e fiscalização parece um passo bastante importante, no sentido de colaborar com a fiscalização, não só ao final do trimestre, mas para se ter uma noção do que fazer desde a designação do fiscal, pois apresenta um *check-list* do que deve ser observado na fiscalização.

Quando perguntado pela moderadora do grupo, se há uma orientação, uma colaboração por parte da SEPCON/DICONT/PROADI com os fiscais, a partir da apresentação dos relatórios de acompanhamento e fiscalização, a resposta recebida pelo P6 é que “sim, com certeza”.

Par finalizar, menciona-se a contribuição do P2 ao afirmar que, para a PROADI, os relatórios de acompanhamento técnico e de acompanhamento e fiscalização servem para monitorar o que está acontecendo com o projeto, servem para mensurar quais são as dificuldades, os problemas que estão sendo enfrentados na execução do projeto, até mesmo para que assim, seja possível a realização de tratativas entre a administração e a fundação de apoio, no intuito de encontrar caminhos para a resolubilidade da questão.

5.1.2.2 Do aperfeiçoamento dos relatórios de acompanhamento

Primeiramente, observa-se que o relatório trimestral de acompanhamento e fiscalização, de responsabilidade do fiscal técnico, deve ser atualizado, tendo em vista que a Resolução-CD n.º 278/2017, a qual possui diversos artigos contemplados no relatório, foi revogada e substituída pela Resolução-CD n.º 188/2021. Também houveram alterações na Resolução que trata do plano de governança de bolsas da UFMS, igualmente contemplada no formulário. Nesse sentido, torna-se forçoso ressaltar que os formulário devem ser sempre atualizados, de acordo com as mudanças normativas que possam a vir a ocorrer.

Mudando de matéria, durante o grupo focal, pôde-se tomar conhecimento de que o portal do coordenador, no sistema de gestão de projetos da FAPEC, chamado Conveniar, há diversas informações de acesso exclusivo do coordenador, como por exemplo, os processos de aquisição de bens e contratações de obras ou serviços realizados pela fundação de apoio.

Quando o grupo foi questionado, sobre o trecho do Acórdão do TCU n.º 2.731/2008-Plenário, que recomenda às IFES, no item 9.2.14, que realizem o controle finalístico e de gestão das licitações realizadas pelas FAs e dos processos de contratação de pessoal (TCU, 2008), obteve-se como resposta do participante P4, coordenador de projetos de pesquisa, a informação que o coordenador tem a atuação de realizar, por meio do Sistema Conveniar, os pedidos de compra, sendo que consegue acompanhar os trâmites administrativos para realização dessa compra. Complementa que, quando o setor de compras da FAPEC finaliza os procedimentos, o processo é devolvido para o coordenador aprovar ou não a correspondente aquisição.

O participante finaliza a fala, afirmando que o Sistema Conveniar traz informações ao coordenador do projeto de que os pedidos de compras seguiram um procedimento licitatório,

fazendo uma referência satisfatória sobre isso. Desta forma, nas suas palavras, o coordenador tem o poder de acompanhar e monitorar esses processos licitatórios e, em havendo alguma discordância, pode realizar algum tipo de encaminhamento para sua resolubilidade.

Nesse sentido, pôde-se observar que a FAPEC oportuniza o acompanhamento desses processos licitatórios aos coordenadores, sendo assim, considera-se relevante a alteração do formulário do relatório trimestral de acompanhamento técnico, elaborado pelo coordenador, de forma que seja questionado ao coordenador se o controle finalístico e de gestão das licitações e dos processos de contratação de pessoal realizados pela fundação de apoio tem sido observados na execução do projeto.

Aproveitamos para esclarecer que a relevância dessa alteração no formulário do relatório de acompanhamento técnico foi validado no grupo focal, no entanto, o P2 complementou, que também há a necessidade dessas informações estarem à disposição no Sistema Conveniar não somente para a figura do coordenador, mas para os demais interessados, inclusive para a unidade de acompanhamento da PROADI, ou seja, que seja dada a adequada transparência às informações.

5.1.3 Do Sistema Conveniar

Aproveitando a fala do P2 na seção anterior, ressalta-se que outro assunto que foi frequente entre os participantes do grupo focal e visto como uma necessidade para oportunizar o devido acompanhamento e controle, a quem possa interessar, dos instrumentos jurídicos executados via FAPEC. Trata-se da alteração do Sistema Conveniar, no intuito de que o sistema disponibilize as informações que estão à disposição dos coordenadores através do Portal do Coordenador, também ao gestor, ao fiscal técnico e à unidade de acompanhamento da UFMS ou, melhor ainda, que fiquem disponíveis no Portal da Transparência para consulta de qualquer interessado.

Dessa forma, essa proposição foi formulada durante o grupo focal, por iniciativa dos participantes. Quando perguntado pela moderadora da necessidade de adequação do Sistema Conveniar (sistema de gestão de projetos da FAPEC), obteve-se como resposta do P1 “isso é fundamental”. Referindo-se às informações disponibilizadas ao coordenador, o P5 afirmou que “o sistema deveria ser readequado, porque o fiscal, na verdade, deveria ter acesso a essas informações também.”

O P4, defendeu a alteração do Sistema, de modo ele disponha de acessos por perfil:

Eu acredito que todas as figuras envolvidas deveriam ter um acesso dentro do Conveniar. Hoje a Fundação se utiliza muito da fala de que o sistema é de um jeito e que a UFMS deve se adaptar ao sistema, porém, eu acredito que essa fala deveria ser mudada. Se a Fundação comprou o sistema, que o sistema se adapte as necessidades da Fundação de Apoio. Então hoje tem essa limitação, mas eu particularmente acredito que todos os entes, todas as figuras envolvidas, deveriam ter um tipo de acesso, não só ao Portal da Transparência, mas acesso ao sistema Conveniar de acordo com a natureza de sua especificidade.

5.1.4 Da revogação da IN-Proplan n.º 1/2016

Pelo já exposto no trabalho, a IN-Proplan n.º 1/2016 encontra-se, em partes, obsoleta. Há artigos que não coincidem mais com a realidade administrativa, há a proposta de que também os convênios e congêneres tenham fiscais técnicos devidamente designados para o acompanhamento desses instrumentos jurídicos, bem como há a proposta de que os coordenadores e fiscais encaminhem trimestralmente relatórios de acompanhamento à PROADI, entre outras.

Sendo assim, considera-se pertinente e propõe-se no trabalho a revogação da IN-Proplan n.º 1/2016, bem como que o texto pertinente aos instrumentos jurídicos celebrados com Fundação de Apoio credenciada seja desmembrado e apresentado em normativo próprio e específico para Fundação de Apoio, de modo que haja essa especificidade no documento.

Quando a moderadora pergunta aos participantes do grupo focal, se a referida IN precisa ser revogada e substituída por outro normativo, a resposta é positiva por parte do P2. Acrescentando, ao referir-se à segregação de funções, o P5 afirma que há a necessidade de atualização, conforme o novo entendimento da PROADI, de que, estando descritas as atribuições de cada figura, não haveria problema o gestor do instrumento ser o coordenador, desde que também tenha um fiscal técnico designado para o instrumento.

5.1.5 Das prestações de contas parciais

Como já mencionado, a Resolução-CD n.º 188/2021 enuncia no §2º do art. 37, que “se a duração da parceria exceder um ano, a Fundação de Apoio deverá apresentar prestação de contas ao fim de cada exercício, para fins de monitoramento do cumprimento das metas do objeto” (UFMS, 2021f, p. 11). Quando questionado, no grupo focal, sobre a realização, na prática, dessas análises parciais de prestação de contas, o participante 7 (P7), servidor que atua diretamente nas análises de prestações de contas, afirmou que tal atribuição não vem sendo prestada pela unidade competente.

Sendo assim, propõe-se, como melhoria nos mecanismos de acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos celebrados com fundação de apoio, que haja uma mudança organizacional na SEPCON/DICONT/PROADI, de modo que a unidade passe a solicitar à Fundação de Apoio as prestações de contas parciais, ao final do exercício, e assim, realize a análise parcial, em atenção ao que enuncia a Resolução supramencionada.

A moderadora do grupo focal questionou aos participantes, se seria prudente manter o §2º do art. 37 na norma ou seria o caso de readequação e exclusão desse regramento. A resposta imediata que foi obtida do P2 é de que “é um instrumento importante que se mantenha na Resolução-CD n.º 188/2021”, além do mais, o participante complementou que, na prestação de contas, constam todos os documentos efetivos da execução do instrumento jurídico, sendo assim, na análise parcial, é possível observar o que tem ocorrido até aquele momento, desta forma, facilita a apreciação da prestação de contas final, considerando que a parcial já foi realizada.

5.1.6 Do desenvolvimento de programas de capacitação aos servidores

Sem dúvida, a necessidade de capacitação dos servidores vinculados aos instrumentos jurídicos, como coordenadores, gestores e fiscais, foi o assunto mais abordado durante a reunião do grupo focal. Para os participantes, o cerne para o aperfeiçoamento dos mecanismos de acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos celebrados entre a UFMS e a FAPEC está na capacitação dessas figuras.

Nesse sentido, o desenvolvimento de programas de capacitação aos servidores não poderia ficar de fora das propostas aqui realizadas pela pesquisadora. Porém, ressalta-se que, para haver eficiência nessas capacitações é imprescindível que sejam realizadas capacitações específicas para as espécies de instrumentos jurídicos celebrados com Fundação de Apoio, visto que cada espécie tem suas peculiaridades.

Outro ponto indispensável é que haja a parceria da FAPEC, para que sejam encontrados mecanismos em conjunto, uma vez que, ao propor formas de acompanhamento, a Fundação deve oportunizar o ambiente para que as figuras tenham acesso às informações e saibam como acessá-las. Nesse contexto, o P1 lembra que “há a necessidade de ajustes, a fim de que se tenha uma sintonia com a Fundação de Apoio”. Em outro momento, o P1 enuncia que “é necessário profissionalizar essas pessoas por meio de capacitações no âmbito da fundação de apoio credenciada, seja ela qual for, na nossa realidade de hoje: FAPEC.”

As capacitações devem ter como principais objetivos difundir o conhecimento sobre as legislações que regem a matéria, a relevância das funções das figuras envolvidas no projeto (coordenadores, gestores e fiscais) e as práticas administrativas de sua competência, no intuito de possibilitar uma mudança na cultura organizacional da UFMS, a fim de que os interessados compreendam que os atos realizados por intermédio da Fundação de Apoio devem ser monitorados.

Uma ótima metodologia para capacitação dos fiscais técnicos, trata-se de um treinamento específico junto a essas figuras, relativo às peculiaridades do relatório trimestral de acompanhamento e fiscalização, a fim de que seja esclarecido item por item do formulário, com o propósito de facilitar a compreensão do interessado, além de evitar o preenchimento de informações equivocadas. Sobre o assunto, o P6 pronunciou que “uma capacitação junto com o relatório de acompanhamento e fiscalização seria interessante, porque existem vários detalhes que não são de fácil compreensão para qualquer servidor”.

Outra questão que não se deve ser esquecida é que, no programa de capacitação, o planejamento deve abranger não só o campus de Campo Grande, mas também os demais campus existentes no interior do Estado, ou seja, deve abranger toda a estrutura da UFMS. Logo, acredita-se que com o amadurecimento das capacitações *online*, que vêm ocorrendo na atualidade, essa metodologia seria mais benéfica para a instituição, até mesmo pela economia de valores financeiros e para que o programa chegue a todos os servidores, independentemente da lotação. Assim, seria mais oportuno, que as capacitações ocorressem por videoconferência, ao invés da forma presencial.

Essa última proposta ganhou força durante o grupo focal, tendo em vista que o P6 afirmou acreditar que um servidor que trabalha ou já trabalhou na PROADI (campus de Campo Grande), poderia ter mais facilidade no desenvolvimento da fiscalização desses instrumentos jurídicos, pela experiência que poderia ser adquirida atuando no setor. O P1, aproveitando essa fala do P6, observou que a UFMS tem 9 (nove) unidades no interior do Estado, então, a quantidade de pessoas distantes daquela realidade é infinitamente maior que a quantidade de pessoas que possam ter trabalhado na Pró-Reitoria, sendo assim, considera que a fala do P6 serve como um termômetro para constatar que realmente é necessário um alinhamento na política de capacitação, tendo em vista que há a necessidade de os treinamentos contemplarem também esse público. Finaliza ao enunciar que considera a fala do P6 muito oportuna, pois serve para nortear as ações de gestão.

Quanto a temporalidade desses cursos, considera-se que o ideal seria que ocorressem de forma trimestral, assim, de forma compatível com a temporalidade dos relatórios de acompanhamento. Além do mais, considera-se que devam contemplar todas as figuras designadas para coordenar, gerir ou fiscalizar os instrumentos jurídicos celebrados no último trimestre, sendo uma forma de capacitação inicial para essas figuras, a fim de que obtenham conhecimento necessário para atuação durante toda a vigência do instrumento jurídico.

Outra forma de capacitação é a elaboração de vídeos de curta duração, pontuais e didáticos, específicos para cada figura (coordenador, gestor e fiscal) e específicos para projetos com fundação de apoio. Esses vídeos ficariam disponíveis nas plataformas *online* da PROADI, podendo ser acessados a qualquer momento, e teriam a objetivo de tornar a capacitação mais interativa. Sobre esse assunto, pode-se mencionar a fala do P6, no grupo focal: “acho que essa questão da simplicidade e especificidade, para cada um, é bastante importante.”

Um cuidado especial que a PROADI deverá ter com esses vídeos é em relação à adequação/atualização da legislação ou das normas internas. Sempre que ocorrer uma mudança no regramento, será necessário a atualização dos vídeos, a fim de manter o material devidamente coerente com o regulamento vigente.

A PROADI também deverá ter uma unidade específica que ficará responsável pelo desenvolvimento desses programas de capacitação, além do mais deverá estar disponível para orientações pontuais junto aos interessados, tendo em vista que é corriqueiro à procura dessas figuras para questionamentos e dúvidas. Ou seja, a capacitação deve envolver também os profissionais da PROADI que deverão, primeiramente compreender profundamente o assunto, para depois atuarem como multiplicadores de conhecimento aos demais servidores.

Em atenção ao programa de capacitação defendido na presente seção, pode-se mencionar a seguinte fala do P4: “falta um pouco de sensibilização dos gestores, coordenadores e fiscais desses instrumentos jurídicos, sendo necessária uma capacitação constante, rotineira e que tenha outras ações para que isso não se perca no decorrer do caminho.”

O P1 foi muito prudente ao discorrer que a capacitação deve ser periódica, independentemente da natureza do instrumento jurídico, a qual deve ter um fluxo contínuo. Os vídeos interativos, disponibilizados a qualquer tempo, seria uma atividade complementar ou até mesmo para fixação, que apesar de serem curtos, não devem ser menos objetivos no sentido de orientar os interessados, dentro da especificidade de atuação de cada um.

5.2 Plano Técnico-Tecnológico – PTT

Mecanismos de acompanhamento de instrumentos jurídicos celebrados com a Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura – Fapec

O objetivo deste Produto Técnico-Tecnológico – PTT (Relatório Executivo) é apresentar, em linhas gerais, os resultados da pesquisa produzidas a partir da dissertação, cujo título é “Proposição de mecanismos de acompanhamento e controle de instrumentos jurídicos celebrados com fundação de apoio: estudo de caso da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul”, defendido no Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul– Profiap/UFMS.

A pesquisa teve como objetivo analisar a eficiência dos mecanismos de acompanhamento e controle, realizados pela UFMS, dos instrumentos jurídicos celebrados com Fundação de Apoio credenciada. Para tanto, buscou-se identificar as exigências legais e orientações dos órgãos de controle externo relativas ao relacionamento entre Instituições Federais de Ensino Superior – Ifes e Fundações de Apoio, verificar quais as práticas adotadas pela UFMS para o acompanhamento e o controle dos instrumentos jurídicos celebrados com fundação de apoio e sua eficiência, bem como propor elementos adicionais necessários para compor os mecanismos de tais acompanhamentos.

No quadro 4 são apresentadas recomendações de algumas ações que podem ser adotadas pela UFMS, no intuito de contribuir, ainda que de forma modesta, para o alcance de melhores resultados no acompanhamento e controle dos projetos executados com o apoio da FAPEC.

Quadro 4 - Recomendações de melhorias de acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos celebrados entre a UFMS e a FAPEC

Matéria Objeto da recomendação	Instituição Responsável	Recomendação Específica
Resolução-CD n.º 188/2021	UFMS	1) Inclusão da obrigatoriedade de designação de fiscal técnico para todas as espécies de instrumentos jurídicos;
		2) Inclusão da vedação quanto ao coordenador exercer cumulativamente a função de fiscal técnico do instrumento jurídico;
		3) Inclusão da especificação de critérios para a designação do fiscal técnico;
		4) Inclusão da obrigatoriedade de emissão de Termo de Compromisso, por parte do coordenador do projeto, na instrução processual de formalização do instrumento jurídico, o qual dará ciência de que terá que atestar pela boa e regular aplicação do recurso público na prestação de contas do instrumento jurídico e do cumprimento do objeto do projeto.

Relatórios Trimestrais de Acompanhamento	UFMS	1) Implementação de relatórios de acompanhamento técnico e de acompanhamento e fiscalização aos convênios e congêneres;
		2) Aperfeiçoamento dos relatórios de acompanhamento: 2.1) Atualização dos normativos internos; 2.2) Inclusão, no formulário do relatório técnico, de campo específico para tratar do controle finalístico e de gestão das licitações realizadas pela FAPEC e dos processos de contratação de pessoal.
Sistema Conveniar	FAPEC	1) Disponibilização das informações apresentadas no portal do coordenador, também ao gestor, ao fiscal técnico e à unidade de acompanhamento da UFMS, ou, que fiquem disponível no portal da transparência para consulta de qualquer interessado.
IN-Proplan n.º 1/2016	UFMS	1) Revogação da IN-Proplan n.º 1/2016;
		2) Emissão de normativo próprio e específico para tratar dos convênios e congêneres com fundação de apoio.
Prestações de Contas Parciais	UFMS	1) Mudança organizacional da unidade da Pró-Reitoria de Administração e Infraestrutura – PROADI, a fim de que passem a realizar a análise das prestações de contas parciais, ao final do exercício, daqueles instrumentos jurídicos cuja duração da parceria exceda um ano.
Capacitação de servidores	UFMS e FAPEC	1) Desenvolvimento de capacitações periódicas aos coordenadores, gestores e fiscais técnicos dos instrumentos jurídicos celebrados com fundação de apoio, em parceria com a FAPEC.

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

As recomendações envolvem alterações de normativos internos, implementação de relatórios de acompanhamento, alterações de sistema de gestão, mudança organizacional de unidade administrativa da UFMS e instalação de políticas de capacitações periódicas.

Ressalta-se que a implementação de mecanismos de controle é importante, pois, além de ser uma exigência legal e altamente recomendado pelos órgãos de controle externo, podem atuar como inibidores da ocorrência de falhas, desvios, ilegalidades e favorecimentos indevidos, os quais podem ocasionar prejuízos e eventuais contratempos junto aos órgãos de controle interno e externo, além de favorecer o comprometimento do alcance dos objetivos dos projetos. Ademais, contribui para que as fundações de apoio atuem, exclusivamente, para os fins à que foram instituídas.

Por todo o exposto, finda-se este capítulo, no próximo, serão apresentadas as considerações finais do trabalho.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar a eficiência dos mecanismos de acompanhamento e controle, realizados pela UFMS, dos instrumentos jurídicos celebrados com fundação de apoio credenciada. O estudo teve como intuito aprimorar a política de acompanhamento e controle da UFMS sobre esses instrumentos, a fim de evitar o não atendimento da legislação pertinente, o comprometimento da aprovação das prestações de contas, embaraços junto aos órgãos de controle externo, além de eventuais prejuízos de cunho científico e financeiro aos projetos desenvolvidos por intermédio de fundação de apoio. Conjuntamente a isso, o estudo mostrou-se relevante por discutir um tema pouco explorado no Brasil, qual seja: o controle pelas IFES dos instrumentos jurídicos celebrados com FAs.

Para consecução do propósito supramencionado, estabeleceram-se três objetivos específicos: 1) identificar as exigências legais e orientações dos órgãos de controle externo como TCU e CGU, relativos ao relacionamento entre IFES e FAs; 2) verificar quais as práticas adotadas pela UFMS para acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos celebrados com fundação de apoio e sua eficiência; 3) propor elementos adicionais necessários para compor os mecanismos de acompanhamento e controle desses instrumentos jurídicos, para serem utilizados pela UFMS.

Em razão do primeiro objetivo específico, após análise de legislações, normas internas da UFMS, acórdãos e relatórios do TCU e da CGU, observa-se que há regramento que estabelece que as fundações de apoio devem se submeter ao controle finalístico e de gestão da instituição apoiada, sendo necessária a implementação de sistemática de gestão, controle e fiscalização dos contratos, convênios, acordos ou ajustes celebrados entre as IFES e as FAs.

Entre as peculiaridades desse controle, pode-se mencionar: 1) o controle finalístico e de gestão das licitações e dos processos de contratação de pessoal realizadas pelas FAs; 2) estabelecimento de sistemática de controle e análise de prestações de contas; 3) acompanhamento em tempo real da execução físico-financeira da situação de cada projeto; 4) atenção ao princípio da segregação de funções; 5) implementação de rotinas para verificação da integridade dos registros contábeis de cada projeto.

Quanto ao segundo objetivo específico, verificou-se que, na UFMS, há uma sistemática de acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos celebrados com FAs, porém, necessita de melhoramentos para ser realizada de modo eficiente. Constatou-se que: 1) há inconsistências entre os normativos internos da UFMS; 2) há normativos obsoletos que não

retratam mais a realidade da Instituição; 3) foi implementado pela FAPEC um sistema de gestão de projetos que não dá a devida transparência aos atos da gestão à quem interessar, o que dificulta o acompanhamento e o controle dos instrumentos jurídicos por todas as partes interessadas; 4) há unidade da administração da UFMS que não atende à todas as atribuições, de sua competência, expressas nos normativos internos; 5) não se realiza, na UFMS, um programa de capacitação exclusivo para coordenadores, gestores e fiscais de instrumentos jurídicos celebrados com FAs.

Baseando-se nas constatações acima mencionadas, para consecução do terceiro objetivo específico, foram recomendadas melhorias aos mecanismos de acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos celebrados com fundação de apoio credenciada, para serem instituídos na UFMS, conforme segue:

1) Atualização da Resolução-CD n.º 188/2021, no intuito de que sejam designados fiscais técnicos para realização da fiscalização desses instrumentos jurídicos, inclusão da vedação quanto ao coordenador exercer cumulativamente a função de fiscal (em atenção ao princípio da segregação de funções), inclusão de especificação de critérios para designação desses fiscais, e a implementação de Termo de Compromisso a ser emitido pelo coordenador do projeto, o qual dará ciência, antes da assinatura do instrumento jurídico, de que terá que atestar pela boa e regular aplicação do recurso público na prestação de contas e também da consecução do objeto do projeto.

2) Implementação de relatórios de acompanhamento técnico e de acompanhamento e fiscalização para os convênios e congêneres (visto que essa prática vem sendo adotada especificamente para os contratos). Além do aperfeiçoamento dos relatórios de acompanhamento, dado que foi verificada a necessidade atualização dos normativos internos, no formulário de acompanhamento e fiscalização, e de inclusão, no formulário do relatório técnico, de campo específico para tratar do controle finalístico e de gestão das licitações realizadas pelas FAs e dos processos de contratação de pessoal, já que o coordenador é que tem acesso direto a essas informações através do portal do coordenador do sistema de gestão de projetos da FAPEC.

3) Atualização no sistema de gestão de projetos da FAPEC (Sistema Conveniar), a fim de que disponibilize as informações que estão à disposição dos coordenadores através do portal do coordenador, também ao gestor, ao fiscal técnico e à unidade de acompanhamento da UFMS ou, melhor ainda, que fiquem disponíveis no portal da transparência para consulta de qualquer interessado.

4) Revogação da IN-Proplan n.º 1/2016, tendo em vista que se encontra, em partes, obsoleta. Também recomendamos que o texto pertinente aos instrumentos jurídicos celebrados com Fundação de Apoio credenciada seja desmembrado e apresentado em normativo próprio e específico para fundação de apoio, de modo que haja essa especificidade no documento.

5) Mudança organizacional na unidade da PROADI responsável pela análise de prestações de contas, com o propósito de que passem a realizar a análise das prestações de contas parciais, ao final do exercício, daqueles instrumentos jurídicos cuja duração da parceria exceder um ano.

6) Desenvolvimento de programas de capacitações periódicas aos coordenadores, gestores e fiscais dos instrumentos jurídicos celebrados com fundação de apoio, em parceria com a fundação de apoio credenciada da UFMS.

Reforça-se, ademais, a imprescindibilidade de disseminação do tema entre as demais IFES, formatando uma cultura organizacional propícia para a implementação de políticas de acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos celebrados entre as IFES e as FAs. Que possibilitem uma mudança cultural nessas Instituições, no sentido de conscientizar os servidores quanto a boa e regular aplicação do serviço público. Que as capacitações tanto para os servidores da unidade de acompanhamento, quanto para os coordenadores, gestores e fiscais, são imprescindíveis para que as políticas e as práticas sejam efetivas e bem-sucedidas.

A realização do estudo propondo mecanismos de acompanhamento e controle, na UFMS, foi uma iniciativa ousada, principalmente pelo fato de que há uma política de desburocratização da administração pública, voltada à uma nova governança pública, que vai de encontro ao que se pretende com as recomendações aqui externalizadas, posto que ao aumentar o controle, aumenta-se a burocracia na execução dos projetos pela UFMS desenvolvidos. Nesse sentido, ressalta-se que é importante que haja um equilíbrio entre o controle e a burocracia, dada a importância dos mecanismos de controle e transparência na gestão da coisa pública.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F.L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAbrciocad%2010.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2020.
- ALBIERO, H. J.; SILVA, M. R. da; Economicidade, eficiência e transparência nas compras públicas via pregão eletrônico: estudo de caso dos pregões eletrônicos 42/2012 e 32/2013 realizados pelo IFPR – Campus Assis Chateaubriand. **Forscience**. v. 6, n. 1. Formiga, 2018. Disponível em: <<http://forscience.ifmg.edu.br/forscience/index.php/forscience/article/view/275>>. Acesso em: 14 dez. 2020.
- ALVES, A. M. dos S.; AZEVEDO, L. N. de. Fundação de Apoio à Universidade: uma discussão sobre o conflito entre o público e o Terceiro Setor. **Atos de Pesquisa em Educação**, v. 2, nº 3, p. 486-507, set/dez. 2007. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/view/758/634>>. Acesso em 20 nov. 2020.
- ALVES, L. da S. Gestão e fiscalização de contratos públicos. **Revista do TCU**. 102. ed. 2004. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/610>>. Acesso em: 6 out. 2021.
- BAPTISTA, M. N; CAMPOS, D. C. de. **Metodologias de pesquisa em ciências: análises quantitativa e qualitativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2018.
- BARBOUR, R. **Grupos focais**. Coleção pesquisa qualitativa. São Paulo: Artmed, 2009.
- BAUER, M. Q; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 12. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.
- BLUDENI, L. M.; PEREIRA, R. M. P.; NADAS, C. T. M. M. N.; AVIZÚ, C., OLIVEIRA, F. R. de S.; ROXO, H. M. de J. C. R.; TEIXEIRA, J.; RAMALHO, J. G.; ATUNES, M. da G. do R. F.; JUNIOR, V. A. Aspectos gerais do terceiro setor. **Cartilha OAB São Paulo**. São Paulo, 2011. Disponível em: <https://www.oabsp.org.br/comissoes2010/gestoes-antteriores/direito-terceiro-setor/cartilhas/REVISaO%202011Cartilha_Revisao_2007_Final_Sem%20destaque%20de%20alteracoes.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 nov. 2020.
- BRASIL. **Lei n.º 8.010**, de 29 de março de 1990. Dispõe sobre importações de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1989_1994/L8010.htm>. Acesso em: 27 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 14 dez. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8958compilado.htm>. Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm#art2044>. Acesso em: 7 dez. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 10.973**, de 2 de dezembro de 2004a. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/L10.973compilado.htm>. Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação e Ministério da Ciência e Tecnologia. **Portaria Interministerial n.º 3.185**, de 14 de setembro de 2004b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/portaria_3185_atual_sesu.pdf>. Acesso em 22 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação e Ministério da Ciência e Tecnologia. **Portaria Interministerial n.º 475**, de 14 de abril de 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/port475_mec_sesu.pdf>. Acesso em 22 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 7.423**, de 31 de dezembro de 2010a. Regulamenta a Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, e revoga o Decreto no 5.205, de 14 de setembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/decreto/d7423.htm>. Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 7.203**, de 4 de junho de 2010b. Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/decreto/D7203.htm>. Acesso em 19 dez. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação e Ministério da Ciência e Tecnologia. **Portaria Interministerial n.º 191**, de 13 de março de 2012. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=2&data=14/03/2012>>. Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 13.019**, de 31 de julho de 2014a. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L13019compilado.htm>. Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 8.240**, de 21 de maio de 2014b. Regulamenta os convênios e os critérios de habilitação de empresas referidos no art. 1º-B da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8240.htm>. Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 8.241**, de 21 de maio de 2014c. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, para dispor sobre a aquisição de bens e a contratação de obras e serviços pelas fundações de apoio. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8241.htm>. Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Portaria Interministerial n.º 424**, de 30 de dezembro de 2016. Estabelece normas para execução do estabelecido 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, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20457541/do1-2017-01-02-portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016-20457287>. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 9.203**, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm>. Acesso em: 13 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 9.283**, de 7 de fevereiro de 2018. Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, o art. 24, § 3º, e o art. 32, § 7º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o art. 1º da Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, e o art. 2º, caput, inciso I, alínea "g", da Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e altera o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, para estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9283.htm>. Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira. **ENAP Escola Nacional de Administração Pública**. Brasília, 1995. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/384>>. Acesso em: 25 nov. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura de um novo Estado. In: Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Peter Spink, (orgs. (1998). Reforma do Estado e administração pública gerencial. **Editora Fundação Getúlio Vargas**: 21-38. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/98-GestaoDoSetorPublico-Estrategia&Estrutura.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2020.

CAMPOS, L. F. F.; OLHER, B. S.; COSTA, I. S. A atuação das fundações de apoio às instituições federais de ensino superior: o estudo de caso da fundação de apoio ao ensino, pesquisa e extensão Deputado Último de Carvalho, MG – Brasil. **Holos**, ano 31, v. 6. 2015. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/4815/481547289018.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

CGU. Controladoria Geral da União. **Relatório de avaliação dos resultados da gestão**. Relatório n.º 201505625. 2015. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/?colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=D ESC&tamanhoPagina=15&offset=0&titulo=Relat%C3%B3rio&localidades=2785&fixos=#lista>>. p. 2. Acesso em: 20 dez. 2020.

CGU. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal. Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília: CGU, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/lai/auditoria/ciset/manuais-normativos-e-pop/manual_orient_tecnica_atividade_auditoria_interna_governamental.pdf>. Acesso em: 6 out. 2021.

COUTO, M. da S. O relacionamento das Fundações de Apoio com órgãos de ensino e pesquisa públicos com aporte financeiro de empresa privada. **Publicações da escola da AGU**. 2017?. Disponível em: <<http://confies.org.br/institucional/wp-content/uploads/2017/02/AGU-LIVRO-Relacionamento.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2020.

CONFIES. Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica. **As fundações de apoio e as instituições de ensino superior – uma relação que precisa ser entendida pela sociedade**. 17 abr. 2015. Disponível em: <<http://confies.org.br/institucional/as-fundacoes-de-apoio-e-as-instituicoes-de-ensino-superior-uma-relacao-que-precisa-ser-entendida-pela-sociedade/>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

CRESWELL, J. W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DÓRIA, A. S.; LEITÃO, G. M. Q.; CARDOSO, L. O; **Gestão e Fiscalização de Contratos**. Vol. 1. 2021. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/222201/ebook%20->

[%20gestao%20e%20fiscaliza%C3%A7%C3%A3o%20de%20contratos%20-%20sollicita.pdf?sequence=1](#)>. Acesso em: 28 out. 2021

FALCÃO, J. Democracia, direito e terceiro setor. 1 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

FAPEC. Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura. **Fapec implementa novo sistema para aprimorar a gestão de contratos e convênios**. 2019a. Disponível em: <<https://fapec.org/fapec-implementa-novo-sistema-para-aprimorar-a-gestao-de-contratos-e-convenios/>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

FAPEC. Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura. **Relatório de Atividades 2019b**. Disponível em: <<https://fapec.org/wp-content/uploads/2020/10/relatorio-de-gestao.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2020.

FAPEC. Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura. **Consultoria especializada e transferência de tecnologia**. 2020a. Disponível em: <<https://fapec.org/servicos/>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

FAPEC. Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura. **Mais de 100 usuários são capacitados pela Fapec para utilizarem Portal do Coordenador**. 2020b. Disponível em: <https://fapec.org/mais-de-100-usuarios-sao-capacitados-pela-fapec-para-utilizarem-portal-do-coordenador/>. Acesso em: 15 dez. 2020.

FAPEC. Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura. **Conveniar Portal do Coordenador**. 2020c. Disponível em: <<http://conveniar.fapex.org/Coordenador/Login.aspx?ReturnUrl=%2fCoordenador%2f>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

FAPEC. Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura. **Relatório de gestão 2020**. 2020d. Disponível em: <<https://fapec.org/wp-content/uploads/2021/07/relatorio-de-gestao.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2021.

FAPEC. Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura. **Quem somos**. 2021a. Disponível em: <<https://fapec.org/quem-somos/>>. Acesso em: 19 jun. 2021.

FAPEC. Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura. **Portal da Transparência**. 2021b. Disponível em: <<http://conveniar.fapex.org/PortalTransparencia/>>. Acesso em: 18 out. 2021.

FAPEC. Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura. **FAQ**. 2021c. Disponível em: <<https://fapec.org/faq/>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

FAPEC. Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura. **Site oficial**. 2021d. Disponível em: <<https://fapec.org/faq/>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

FAPEC. Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura. **Conveniar Portal do Colaborador**. 2021e. Disponível em: <<http://conveniar.fapex.org/Fundacao/Login.aspx?ReturnUrl=%2fFundacao%2fDefault.aspx>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

FAPEC. Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura. **Cursos e Eventos Conveniar**. 2021f. Disponível em: <<http://conveniar.faptec.org/eventos/>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

FAPEC. Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura. **Portal do Fornecedor Conveniar**. 2021g. Disponível em: <<http://conveniar.faptec.org/Fornecedor/Login.aspx?ReturnUrl=%2fFornecedor%2f>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

FERNANDES, R. C. **Privado, porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FISHER, R. M.; FALCONER, A. P. Desafios da parceria governo e terceiro setor. **Revista de Administração**. v. 33, n. 1, p. 12-19. São Paulo, 1998. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/18151/desafios-da-parceria-governo-no-terceiro-setor>>. Acesso em: 5 dez. 2020.

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

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

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

HENRIQUES, A. M. D. A importância das fundações de apoio às instituições de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica. In: **I Fórum sobre as Instituições Federais de Ensino Superior: o TCU promove a busca de soluções**. Brasília, 2008. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/i-forum-sobre-as-instituicoes-federais-de-ensino-superior.htm>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

LOZADA, G.; NUNES, K. da S. **Metodologia científica**. Porto Alegre: Sagah, 2018.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2017.

MARTINS, D. de A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MEIRELLES, H. L.; ALEIXO, D. B.; BURLE FILHO, J. E. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MOURA, L. R. de; FERNANDES, A. S. A. Terceiro setor: uma tentativa de delimitação e caracterização. In: **XXXII Encontro da ANPAD**. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS1427.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2020.

NEVES, G.; GUIMARÃES, A.; AVILTON JÚNIOR. As bases para um novo modelo de administração pública orientada para resultados: evolução dos paradigmas, novos princípios e dimensões operacionais de funcionamento. In: **X Congresso Consad de Gestão Pública**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-15_01.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2020.

NUNES, A. **Terceiro setor: controle e fiscalização**. 2. ed. São Paulo: Editora Método, 2006.

PAES, J. E. S. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

PAES, J. E. S. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PIMENTA, S. M; SARAIVA, L. A. S.; CORRÊA, M. L. **Terceiro setor: dilemas e polêmicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

PROFIAP. Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional. **Regimento Nacional do Profiap**. 2020. Disponível em: <<http://www.profiap.org.br/profiap/o-curso/regimento-profiap-aprovado-em-01-10-2020.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2021.

QUINTANA, C. G.; GANZER, P. P.; SEVERO, E. A.; OLEA, P. M.; DORION, E. H. Implantação do processo de gestão: estudo de caso em uma fundação de apoio à universidade pública. **Revista Gual**, v. 5, n. 3, p. 46-66. Florianópolis, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2012v5n3p46>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

RICHARTZ, F.; BORGERT, A.; SILVA, R. Estruturação de um modelo de custeio híbrido para uma fundação de apoio universitária. **Revista Gual**, v. 4, n. 3, p. 21-43. Florianópolis, 2011. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2011v4n3p21>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, mar/abr 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2020.

SCHOENMAKER, J. **Controle das parcerias entre o estado e o terceiro setor pelos tribunais de contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SILVA, M. A. da. O princípio da segregação de funções e sua aplicação no controle processual das despesas: uma abordagem analítica pela ótica das licitações públicas e das contratações administrativas. **Revista do TCU**. Set/dez 2013. Disponível em: <<file:///C:/Users/Fabiana%20Fernandes/Downloads/68-Texto%20do%20artigo-130-1-10-20150916.pdf>>. Acesso em: 6 out. 2021.

SLOMSKI, V.; REZENDE, A. J.; CRUZ, C. V. O. A.; OLAK, P. A. **Contabilidade do terceiro setor: uma abordagem operacional aplicável às associações, fundações, partidos políticos e organizações religiosas**. São Paulo: Atlas, 2012.

TARTUCE, F. **Direito Civil: Lei de introdução e parte geral**. 16. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 2.731/2008**. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão 26/11/2008. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao->

[completo/*/NUMACORDAO%2531A2731%2520ANOACORDAO%253A2008/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=f6fe8b30-2d07-11eb-8522-8958c46649ad](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%2531A2731%2520ANOACORDAO%253A2008/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=f6fe8b30-2d07-11eb-8522-8958c46649ad)>. Acesso em: 22 nov. 2020.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 5.668/2010**. Segunda Câmara. Relator: José Jorge. Sessão 28/09/2010. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A5668%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=29afe060-3f14-11eb-889b-8bf01927605a>. Acesso em: 15 dez. 2020.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 3.559/2014**. Plenário. Relator: Aroldo Cedraz. Sessão 09/12/2014a. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/3.559%252F2014/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/7/%2520>>. Acesso em: 18 dez. 2020.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 2.296/2014**. Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Sessão 03/09/2014b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2296%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 6 out. 2021.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Resolução n.º 14**, de 22 de março de 2012. Aprova o regimento interno do Conselho Universitário, que faz parte integrante desta Resolução. Disponível em: <https://www.ufms.br/wp-content/uploads/2017/08/Regimento-COUN-2012.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2021.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Instrução Normativa n.º 01/2016**, de 24 de maio de 2016. Normativa os procedimentos para a formalização, celebração e execução dos Convênios e Congêneres, disciplinando as orientações técnicas necessárias e disponibilizando os modelos para sua consecução. Disponível em: <https://boletimoficial.ufms.br/bse/publicacao?id=254829>. Acesso em: 6 out. 2021.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Resolução n.º 278**, de 15 de dezembro de 2017. Estabelece normas regulamentadoras das relações entre a UFMS e as Fundações de Apoio. Disponível em: <https://boletimoficial.ufms.br/bse/publicacao?id=306181>>. Acesso em: 22 nov. 2020.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Resolução n.º 86**, de 27 de maio de 2019a. Fixa as competências da Pró-Reitoria de Administração e Infraestrutura. Disponível em: <https://boletimoficial.ufms.br/bse/publicacao?id=357732>>. Acesso em: 18 dez. 2020.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Resolução n.º 51**, de 27 março de 2019b. Referenda o Estatuto Social da Fapec. Disponível em: <https://boletimoficial.ufms.br/bse/publicacao?id=352545>>. Acesso em: 19 jun. 2021

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Visão e Missão**. 2020a. Disponível em: <<https://www.ufms.br/visao-e-missao/>>. Acesso em: 17 dez. 2020.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Histórico**. 2020b. Disponível em: <<https://www.ufms.br/universidade/historico/>>. Acesso em: 17 dez. 2020.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Instrução Normativa n.º 1**, de 10 de setembro de 2020c. Normativa os procedimentos administrativos necessários para o alcance de uma eficiente gestão e fiscalização dos contratos celebrados entre a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e as Fundações de Apoio credenciadas. Disponível em: <<https://boletimoficial.ufms.br/bse/publicacao?id=404013>>. Acesso em: 3 out. 2021.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Resolução n.º 93-COUN/UFMS**, de 28 de maio de 2021a. Aprova o Estatuto da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Disponível em: <<https://boletimoficial.ufms.br/bse/publicacao?id=426373>>. Acesso em: 18 jun. 2021.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Organograma**. 2021b. Disponível em: <<https://www.ufms.br/universidade/organograma/>>. Acesso em: 18 abr. 2021.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Resolução n.º 116-CD/UFMS**, de 28 de janeiro de 2021c. Fixa as competências das Unidades da Administração Central e Suplementares da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Disponível em: <<https://boletimoficial.ufms.br/bse/publicacao?id=414938>>. Acesso em: 18 abr. 2021.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Transparência de Contratos e Convênios com Fundações de Apoio**. 2021d. Disponível em: <<https://proadi.ufms.br/diretorias/gestao-de-contratacoes/transparencia-de-contratos-e-convenios-com-fundacoes-de-apoio/>>. Acesso em: 18 out. 2021.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Instrução Normativa n.º 5 – PROADI/UFMS**, de 24 de fevereiro de 2021e. Dispõe sobre diretrizes e procedimentos para gestão e fiscalização dos contratos celebrados entre a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e Fundações de Apoio. Disponível em: <<https://boletimoficial.ufms.br/bse/publicacao?id=416749>>. Acesso em: 18 abr. 2021.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Resolução n.º 188-CD/UFMS**, de 30 de agosto de 2021f. Estabelece as normas que regulamentam as relações entre a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e as Fundações de Apoio. Disponível em: <<https://boletimoficial.ufms.br/bse/publicacao?id=434721>>. Acesso em: 26 set. 2021.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Edital de Convocação n.º 4/2021 – COUN/UFMS**. Julho/2021g. Convoca pra reunião extraordinária do Conselho Universitário. Disponível em: <<https://boletimoficial.ufms.br/bse/publicacao?id=431060>>. Acesso em: 7 out. 2021.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Resolução n.º 107 – COUN/UFMS**, de 29 de julho de 2021h. Ratifica e aprova o Relatório Anual de Gestão de 2020 da Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura (FAPEC). Disponível em: <<https://boletimoficial.ufms.br/bse/publicacao?id=431333>>. Acesso em: 7 out. 2021.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

VIOLIN, T. C. **Terceiro setor e as parcerias com a administração pública: uma análise crítica**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

YIN, R. K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016.

ANEXOS

ANEXO I - Roteiro e planejamento da reunião do grupo focal

Parte I – Introdução:

- Permissão do grupo para gravação da reunião;
- Apresentação dos integrantes;
- Breve explanação sobre o tema: objetivo geral, questão de pesquisa, formas de controle defendidas pela pesquisadora;
- Objetivos do grupo focal.

Parte II – Tópicos abordados:

- Breve histórico sobre o acompanhamento e controle, na UFMS, dos contratos, convênios e congêneres celebrados com fundação de apoio;
- Como se dá o acompanhamento e controle, na UFMS, tendo como base pontos específicos das legislações e das recomendações do TCU e da CGU;
- Relatórios trimestrais de acompanhamento técnico e de acompanhamento e fiscalização de contratos;
- Designação de fiscais técnicos para fiscalização dos instrumentos jurídicos;
- Instrução Normativa-PROPLAN n.º 1/2016;
- Princípio da segregação de funções;
- Prestação de contas parciais e finais dos instrumentos jurídicos celebrados com fundação de apoio;
- Apreciação do desempenho das fundações de apoio pelo Conselho Universitário da UFMS.

Parte III – Proposições de aperfeiçoamentos aos mecanismos de acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos celebrados com fundação de apoio:

- Alterações no texto da Resolução-CD n.º 188/2021;
- Alterações na IN-Proadi n.º 5/2021;
- Revogação da IN-Proplan n.º 1/2016 e publicação de nova IN para convênios e congêneres;
- Análise das prestações de contas parciais dos instrumentos jurídicos celebrados com fundação de apoio;
- Programas de capacitação para coordenadores, gestores e fiscais técnicos.

APÊNDICE A – RELATÓRIO TÉCNICO E TECNOLÓGICO

Mecanismos de acompanhamento de instrumentos jurídicos celebrados com a Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura – Fapec

O objetivo deste Produto Técnico-Tecnológico – PTT (Relatório Executivo) é apresentar, em linhas gerais, os resultados da pesquisa produzidas a partir de minha dissertação de mestrado, cujo título é “Proposição de mecanismos de acompanhamento e controle de instrumentos jurídicos celebrados com fundação de apoio: estudo de caso da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul”, defendido no Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul– Profiap/UFMS.

A pesquisa teve como objetivo analisar a eficiência dos mecanismos de acompanhamento e controle, realizados pela UFMS, dos instrumentos jurídicos celebrados com Fundação de Apoio credenciada. Para tanto, buscou-se identificar as exigências legais e orientações dos órgãos de controle externo relativas ao relacionamento entre Instituições Federais de Ensino Superior – Ifes e Fundações de Apoio, verificar quais as práticas adotadas pela UFMS para o acompanhamento e o controle dos instrumentos jurídicos celebrados com fundação de apoio e sua eficiência, bem como propor elementos adicionais necessários para compor os mecanismos de tais acompanhamentos.

No quadro abaixo são apresentadas recomendações de algumas ações que podem ser adotadas pela UFMS, no intuito de contribuir, ainda que de forma modesta, para o alcance de melhores resultados no acompanhamento e controle dos projetos executados com o apoio da FAPEC.

Recomendações de melhorias de acompanhamento e controle dos instrumentos jurídicos celebrados entre a UFMS e a FAPEC

Matéria Objeto da recomendação	Instituição Responsável	Recomendação Específica
Resolução-CD n.º 188/2021	UFMS	1) Inclusão da obrigatoriedade de designação de fiscal técnico para todas as espécies de instrumentos jurídicos;
		2) Inclusão da vedação quanto ao coordenador exercer cumulativamente a função de fiscal técnico do instrumento jurídico;
		3) Inclusão da especificação de critérios para a designação do fiscal técnico;
		4) Inclusão da obrigatoriedade de emissão de Termo de Compromisso, por parte do coordenador do projeto, na instrução processual de formalização do instrumento jurídico, o qual dará ciência de que terá que atestar pela boa e regular aplicação do

		recurso público na prestação de contas do instrumento jurídico e do cumprimento do objeto do projeto.
Relatórios Trimestrais de Acompanhamento	UFMS	1) Implementação de relatórios de acompanhamento técnico e de acompanhamento e fiscalização aos convênios e congêneres;
		2) Aperfeiçoamento dos relatórios de acompanhamento: 2.1) Atualização dos normativos internos; 2.2) Inclusão, no formulário do relatório técnico, de campo específico para tratar do controle finalístico e de gestão das licitações realizadas pela FAPEC e dos processos de contratação de pessoal.
Sistema Conveniar	FAPEC	1) Disponibilização das informações apresentadas no portal do coordenador, também ao gestor, ao fiscal técnico e à unidade de acompanhamento da UFMS, ou, que fiquem disponível no portal da transparência para consulta de qualquer interessado.
IN-Proplan n.º 1/2016	UFMS	1) Revogação da IN-Proplan n.º 1/2016;
		2) Emissão de normativo próprio e específico para tratar dos convênios e congêneres com fundação de apoio.
Prestações de Contas Parciais	UFMS	1) Mudança organizacional da unidade da Pró-Reitoria de Administração e Infraestrutura – PROADI, a fim de que passem a realizar a análise das prestações de contas parciais, ao final do exercício, daqueles instrumentos jurídicos cuja duração da parceria exceda um ano.
Capacitação de servidores	UFMS e FAPEC	1) Desenvolvimento de capacitações periódicas aos coordenadores, gestores e fiscais técnicos dos instrumentos jurídicos celebrados com fundação de apoio, em parceria com a FAPEC.

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

As recomendações envolvem alterações de normativos internos, implementação de relatórios de acompanhamento, alterações de sistema de gestão, mudança organizacional de unidade administrativa da UFMS e instalação de políticas de capacitações periódicas.

Ressalto que a implementação de mecanismos de controle é importante, pois, além de ser uma exigência legal e altamente recomendado pelos órgãos de controle externo, podem atuar como inibidores da ocorrência de falhas, desvios, ilegalidades e favorecimentos indevidos, os quais podem ocasionar prejuízos e eventuais contratempos junto aos órgãos de controle interno e externo, além de favorecer o comprometimento do alcance dos objetivos dos projetos. Ademais, contribui para que as fundações de apoio atuem, exclusivamente, para os fins à que foram instituídas.

APÊNDICE B - FORMULÁRIO PARA REGISTRO DE PRODUÇÃO TÉCNICA TECNOLÓGICA (PTT)

Título:

Proposição de Mecanismos de Acompanhamento e Controle de Instrumentos Jurídicos
Celebrados com Fundação de Apoio: Estudo de Caso da Universidade Federal de Mato
Grosso do Sul

Ano da produção:

2021

Nome dos autores:

Fabiana Fernandes Moreira da Silva; Marco Antônio Costa da Silva

Projeto de Pesquisa do PROFIAP:

- ☐ Atuação do Estado e sua Relação com o Mercado e a Sociedade
- ☒ Transformação e Inovação Organizacional
- ☐ Práticas de Gestão Sustentáveis
- ☐ Políticas Públicas: Formulação e Gestão

(PTT) Correspondência com os novos subtipos-produtos técnicos/tecnológicos

- ☐ 1. Empresa ou Organização social (inovadora)
- ☐ 2. Processo/Tecnologia e Produto/Material não patenteáveis
- ☒ 3. Relatório técnico conclusivo
- ☐ 4. Tecnologia social
- ☐ 5. Norma ou marco regulatório
- ☐ 6. Patente
- ☐ 7. Produtos/Processos em sigilo
- ☐ 8. Software/Aplicativo
- ☐ 9. Base de dados técnico-científica
- ☐ 10. Curso para formação profissional
- ☐ 11. Material didático
- ☐ 12. Produto bibliográfico na forma de artigo

(PTT) Finalidade (0-255 caracteres)

Analisar a eficiência dos mecanismos de acompanhamento e controle, realizados pela UFMS, dos instrumentos jurídicos celebrados com Fundação de Apoio credenciada.

(PTT) Impacto – Nível

- ☐ Alto
- ☒ Médio
- ☐ Baixo

(PTT) Impacto – Demanda

- ☒ Espontânea
- ☐ Por concorrência
- ☐ Contratada

(PTT) Impacto – Objetivo da Pesquisa

- ☐ Experimental
- ☒ Solução de um problema previamente identificado
- ☐ Sem um foco de aplicação inicialmente definido

(PTT) Impacto – Área impactada pela produção

- ☒ Econômico
- ☐ Saúde
- ☐ Ensino
- ☐ Social
- ☐ Cultural
- ☐ Ambiental
- ☐ Científico
- ☐ Aprendizagem

(PTT) Impacto – Tipo

- ☒ Potencial
- ☐ Real

(PTT) Descrição do tipo de Impacto (0-255 caracteres)

Aprimoramento dos sistemas de controle interno, com a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar os resultados da aplicação de recursos públicos por entidades do direito privado.

(PTT) Replicabilidade

☐ Não

☒ Sim

(PTT) Abrangência Territorial

☐ Local

☐ Regional

☒ Nacional

☐ Internacional

(PTT) Complexidade

☐ Alta

☒ Média

☐ Baixa

(PTT) Inovação

☐ Alto teor inovativo

☒ Médio teor inovativo

☐ Baixo teor inovativo

☐ Sem inovação aparente

(PTT) Setor da sociedade beneficiada pelo impacto

☐ Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura

☐ Indústria de transformação

☐ Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação

☐ Construção

☐ Comércio, reparação de veículos automotivos e motocicletas

☐ Transporte, armazenagem e correio

- ☐ Alojamento e alimentação
- ☐ Informação e comunicação
- ☐ Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados
- ☐ Atividades imobiliárias
- ☐ Atividades profissionais, científicas e técnicas
- ☒ Atividades administrativas e serviços complementares
- ☐ Administração pública, defesa e seguridade social
- ☐ Educação
- ☐ Saúde humana e serviços sociais
- ☐ Arte, cultura, esporte e recreação
- ☐ Outras atividades de serviços
- ☐ Serviços domésticos
- ☐ Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais
- ☐ Indústrias extrativas
- ☐ Eletricidade e gás

(PTT) Declaração de vínculo do produto com PDI da Instituição

- ☐ Não
- ☒ Sim

(PTT) Houve fomento?

- ☐ Financiamento
- ☒ Não houve
- ☐ Cooperação

(PTT) Há registro/depósito de propriedade intelectual?

- ☒ Não
- ☐ Sim

(PTT) Estágio da Tecnologia

- ☒ Piloto/protótipo
- ☐ Finalizado/implantado
- ☐ Em teste

(PTT) Há transferência de tecnologia/conhecimento?

☒ Não

☐ Sim

(PTT) Observação (0-255 caracteres)

Este PTT foi elaborado baseado no trabalho de dissertação desenvolvido entre 2020 e 2021.

(PTT) URL

Verificar em: <https://ppgprofiap.ufms.br/producao-tecnica/>