

## **Convênios Firmados entre uma Fundação de Apoio Institucional e uma Instituição Federal de Ensino Superior no Amazonas: Análise da Transparência dos Dados Governamentais Abertos**

### **Agreements Signed Between an Academic Support Foundation and a Federal Institution of Higher Education in Amazonas: Analysis of the Transparency of Open Government Data**

**Sara Cardoso de Castro**

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis – Universidade de Brasília (PPGCont/UnB)

Graduada em Ciências Contábeis - Universidade Federal do Amazonas (UFAM)

E-mail: [scdecastro@outlook.com](mailto:scdecastro@outlook.com)

#### **Resumo**

As Instituições Federais de Ensino Superior criam e recorrem a Fundações de Apoio diante da necessidade de melhorar a gestão educacional por intermédio da melhor captação e aplicação de recursos financeiros, sem deixar de lado os basilares das relações entre o setor público e o privado quando o assunto principal é a educação, e não são poucas as normas jurídicas, como Decretos, Leis Federais e Portarias Interministeriais que norteiam, desde a criação das Fundações de Apoio, até as prestações de contas dos Termos de Parceria firmados. Contudo, o que se verifica no meio literário é a escassez de pesquisas voltadas para a *accountability*, transparência, moralidade e publicidade das informações relativas às parcerias entre essas entidades. Por isso, nesse trabalho de pesquisa, busca-se analisar a transparência nas relações entre Fundações de Apoio e Instituições de Ensino Superior, para compreender se há efetivamente comprometimento com as observâncias das normas jurídicas e se refletem em melhor qualidade da informação espelhada nas prestações de contas divulgadas pelas Fundações de Apoio e as Entidades Públicas. O objetivo geral é analisar a transparência de convênios firmados entre uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) no Estado do Amazonas e sua Fundação de Apoio. Especificamente, objetiva-se verificar se as prestações de contas dos convênios são acessíveis e se emanam segurança às partes interessadas nessas informações. Além disso, procura-se abrir caminho para outras pesquisas de interesse social na área da transparência na aplicação de recursos públicos, no âmbito da educação, no que diz respeito às relações entre entidades do Terceiro Setor e suas parcerias com a Administração Pública.

**Palavras-chave:** Transparência; Fundações; Apoio; Instituições; Federais; Amazonas.

#### **Abstract**

Federal Institutions of Higher Education create and use Academic Support Foundations to improve educational management by means of the best funding and application of financial resources, without neglecting the basics of relations between the public and private sectors. When the main issue is education, there are many legal norms such as Decrees, Federal Laws and Interministerial Ordinances that guide from the creation of the Academic Support Foundations to the rendering of accounts of signed Partnership Terms. However, what is occurring in the literary milieu is the lack of research aimed at accountability, transparency, morality and publicity of the information pertinent to the partnerships between these entities. Therefore, in this research, we seek to analyze the transparency in the relations between Academic Support Foundations and Federal Institutions of education, to understand if there is an effective commitment to legal observances and if they reflect in better quality of the

*Submetido em dezembro de 2018 e aceito em dezembro de 2019 por Diana Lima após o processo de Double Blind Review*

accounting information displayed in the disclosed information by the Support Foundations and the Public Entities through their renderings of accounts. Therefore, this research has as general objective to analyze the transparency of the agreements signed between a Federal Institution of Higher Education (IFES) in the State of Amazonas and its Academic Support Foundation. Specifically, the research aimed to measure the relationship between the transparency of the accounts rendering of the agreements and the level of security emanated by this accounting information. Also, sought to pave the way for new research in the area of transparency of public resources for the development of education related to partnership between the Third Sector and Public Administration.

**Keywords:** Transparency; Supporting; Foundations; Federal; Institutions; Amazonas.

## **1. Introdução**

Diante da escassez de recursos e em busca de flexibilidade na sua aplicação, universidades governamentais criaram Fundações de Apoio, validando a oportunidade que normas jurídicas como Decretos-lei, Leis Federais e Portarias Interministeriais ofertaram. O propósito era, além de buscar meios alternativos para obtenção de recursos, coordenar formas flexíveis para constituir e aplicar conhecimentos (HÜLSE, 2012).

Por isso, examinando uma lista divulgada pelo Ministério da Educação (MEC), no ano de 2008, estimava-se, pelo menos, oitenta e cinco Fundações de Apoio credenciadas, ligadas a universidades governamentais no Brasil. Algumas, como as Universidades Federais do Amazonas, Pará, Tocantins e Acre, criaram apenas uma fundação, para que todas as unidades acadêmicas marcassem um meio para prestar serviços à sociedade. Outras, como a Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), coordenaram várias Fundações de Apoio, ligadas a unidades acadêmicas ou departamentos específicos. Algumas fundações, como a Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras (FIPECAFI) e a Fundação Instituto de Administração (FIA), experimentaram elevada autonomia ou até anularam os vínculos com a instituição de origem (AZEVEDO; ENSSLIN; REINA, 2010).

Assim, há diversas críticas quanto à existência e atuação das Fundações de Apoio às universidades governamentais. Ajuizando sob a ótica da pesquisa bibliográfica realizada, quanto à existência, há críticas políticas como a de Ramos (2010), enunciando a possível “mercantilização” da educação. Em particular, há diversas análises sob a perspectiva da moralidade e transparência na gestão dos recursos, como a de Silveira et al. (2007), Gonçalves e Quintana (2011) e Carneiro, Oliveira e Torres (2011). Há poucas pesquisas apreciando o aspecto estratégico dessas fundações, como o de Oliveira, Macedo e Teixeira (2017). Sobretudo, há grande carência de pesquisa quanto à *accountability*, transparência, moralidade e publicidade, das informações pertinentes às parcerias entre as Fundações de Apoio e as Instituições Federais de Ensino Superior.

Acredita-se que a nova administração pública vem rompendo com a antiga administração burocrática sem deixar de lado suas convicções norteadoras, a fim de melhorar os resultados incrementando os processos (TRISTÃO, 2000), e que o esforço empregado pelas universidades é de alta complexidade, pela possibilidade de contrastar tanto aspectos particulares quanto da insuficiência de recursos. Em que pese às questões que ilustrarão esse trabalho de pesquisa, no que diz respeito ao repasse de recursos públicos e o cumprimento dos objetos de convênios entre Fundações de Apoio e Instituições Federais de Ensino Superior, destaca-se a necessidade de investigar a seguinte questão: a análise da transparência nas prestações de contas de convênios refletem segurança quanto à qualidade da informação prestada?

O objetivo geral da pesquisa é analisar a transparência dos convênios firmados entre uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) no Estado do Amazonas e uma Fundação de Apoio, relacionando transparência das prestações de contas de convênios e segurança, utilidade e tempestividade das informações prestadas.

Especificamente, objetiva-se verificar se essas prestações de contas, emanam segurança às partes interessadas nessas informações, além de abrir caminho para novas pesquisas de interesse social na área da transparência de utilização de recursos públicos para o desenvolvimento da educação, no que diz respeito às entidades do Terceiro Setor e suas parcerias com a Administração Pública.

Julga-se que Fundações de Apoio devem ser criadas com a finalidade essencial de suportar projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse da instituição a ela credenciada.

No momento em que firmam contratos, convênios ou acordos com IFES, se submetem à vários dispositivos jurídicos, como a Lei Complementar nº. 131, de 2009 (Lei da transparência) e Lei nº. 8.666, de 1993 (Lei de Licitações), as quais instituem normas para licitações e contratos da Administração Pública, ao Decreto Federal nº. 6.170, de 2007, que trata das normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, à normas da Portaria Interministerial nº. 507, de 2011, e também aos demais princípios da Administração Pública, quando estiverem passíveis de recebimento de recursos públicos provenientes de orçamentos, subvenções sociais, contratos de gestão, termos de parceria, convênios, acordos, ajustes ou outros semelhantes, pois os recursos destinados à atividades de proveito público estão sujeitos à prestação de contas da aplicação.

Além disso, os montantes de repasses de recursos públicos são consideráveis, a serem investidos em uma área chave para o desenvolvimento de um país, que é a educação. Com esta pesquisa, busca-se atender não somente à sociedade, avançando na conscientização para melhor fiscalização, mas também aumentar o interesse da comunidade contábil e, consecutivamente sua área de atuação para assuntos que envolvam a prestação de contas de entidades do Terceiro Setor e suas parcerias com a Administração Pública.

O presente artigo será dividido em cinco capítulos, e as referências, o capítulo 1 tem por objetivo apresentar ao leitor o tema abordado pela pesquisa, dando o contexto a ser trabalhado, no capítulo 2 apresenta-se a fundamentação teórica, necessária para apresentar o referencial teórico no qual a pesquisa foi embasada e que deu origem ao objetivo dela, tais como legislação vigente, normas e trabalhos correlatos, o capítulo 3 expõe os métodos aos quais se recorreu para que a investigação tomasse forma e fosse possível encontrar uma resposta ao problema proposto, em seguida, no capítulo 4 discorre-se a respeito dos resultados obtidos por meio da investigação, e as informações alcançadas após o tratamento dos dados encontrados, no último capítulo, apresenta-se a análise final, onde são apresentadas as contribuições da presente pesquisa.

## **2. Fundamentação Teórica**

O Terceiro Setor passou por diversos momentos até se transformar no que se conhece hoje, ainda assim, conceituá-lo, não se tornou uma tarefa menos complexa, pois, assim como qualquer outro setor, há uma infinidade de aspectos a serem ponderados para definir o desempenho das entidades que lhe integram.

Nesse âmbito, Assaf Neto, Araújo e Fregonesi (2006) debateram o crescimento do Terceiro Setor e as dificuldades enfrentadas pelos administradores dessas instituições na avaliação de desempenho para melhorar a captação de recursos. Para isso estudaram a aplicação do modelo de Gestão Baseada em Valor (GBV) como um mecanismo que melhora a tomada de decisões pelos gestores tanto no nível estratégico quanto operacional, buscando que os gastos sejam sempre inferiores aos recursos angariados, maximizando os resultados da aplicação

desses recursos, utilizando como base os valores que o governo paga pelos serviços prestados pelo SUS. Por meio de índices de avaliação de desempenho como o retorno sobre o investimento e o custo médio ponderado de capital, do inglês *Return On Investment (ROI)* e *Weighted Average Cost of Capital (WACC)*, respectivamente, calcularam o valor agregado à comunidade com as atividades desempenhadas pela instituição e assim reafirmaram que o Terceiro Setor é fundamental para o desenvolvimento social e econômico do país.

Aponta-se, além disso, a urgência no aperfeiçoamento da gestão em entidades do Terceiro Setor, atrelada à avaliação de seu desempenho a fim de aumentar sua capacidade financeira, recorrendo-se à utilização de ferramentas de gestão capazes de influenciar na avaliação e melhoramento do desempenho dessas empresas. (ASSAF NETO, ARAÚJO E FREGONESI, 2006).

Azevedo, Ensslin e Reina (2010) debateram que a maior parte das fundações dispõe de um controle interno e que seus gestores consideram essa ferramenta importante para o desenvolvimento das entidades, contudo a maioria não segue uma cartilha de normas internas o que dificulta a padronização e confiança no controle interno, pois oportuniza os erros, o que se justifica na importância de uma entidade que siga a legislação externa e seus procedimentos internos a fim de auxiliar as fundações na gestão confiável de suas atividades.

Caldas Neto (2007) na busca pela identificação e compreensão da evidencição dos resultados contábeis de associações nordestinas avaliou que essas entidades sem fins lucrativos não estavam observando a legislação, pois, suas demonstrações contábeis evidenciam insatisfatoriamente a correlação das receitas e os custos, a exemplo do Balanço Social, dificultando a comparação entre os resultados dos esforços aplicados nas ações sociais e a promoção do desenvolvimento local em contrapartida com a aplicação desses recursos, pois a preocupação em demonstrar o resultado real e conforme as normas contábeis e jurídicas era resumida a poucos gestores.

Ainda sobre a análise de resultados, Oliveira, Macedo e Teixeira (2017) ao mapear processos de convênios e contratos de uma Fundação de Apoio de Santa Catarina descobriram gargalos que afetam o desenvolvimento dos projetos das fundações, dentre os quais se pode destacar: a necessidade de novas alianças, a demora na análise de processos, atenção às novas reformulações e legislação, e a crise econômica.

E, no que diz respeito às Fundações de Apoio, como integrantes do Terceiro Setor, evidencia-se que são organizações de natureza jurídica privada e sem fins lucrativos, cujo registro depende de autorização prévia do Ministério da Educação – MEC e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTIC), à luz da Lei nº 8.958, de 1994, do Decreto nº. 7.423, de 2010, e da Portaria Interministerial nº. 191 de 2012 do MEC/MCTI; podem formalizar contratos, convênios e acordos com Instituições Federais de Ensino Superior – IFES e Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) para gestão de projetos; e, com a devida autorização do MEC e MCTI poderá atender a mais de uma instituição conveniente. (CADERNO DE ORIENTAÇÕES..., 2015, p.6).

A Lei nº 8.958, de 1994, trata a respeito das relações entre as Fundações de Apoio e as Instituições Federais de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica, enquanto que a Lei nº. 10.973, de 2004, art. 1º, estabelece a existência das Fundações de Apoio como medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação e ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento industrial do País.

Para o presente trabalho identificaram-se como subsídios duas linhas de pesquisas. Uma linha de pesquisa apresenta a referência geral para transparência nas fundações, como entidades sem fins lucrativos e a outra linha de pesquisa compõe-se por trabalhos empíricos que apreciaram as Fundações de Apoio às Universidades Governamentais.

## **2.1. Institucionalidade e Transparência das Fundações como Instituições Sem Fins Lucrativos**

Julgando dentro da realidade econômica globalizada – a qual aponta ordinariamente à geração de lucro – existe a figura das pessoas jurídicas de direito privado conhecidas como entidades do Terceiro Setor ou entidades sem fins lucrativos, as quais surgem da união de pessoas ou patrimônios, que a legislação qualifica-as a adquirir direitos e obrigações a fim de desempenharem funções sociais (FRANÇA et al., 2015). Nesse sentido, ilustra-se o Código Civil Brasileiro (2002, art. 44), que subdivide as pessoas jurídicas de direito privado entre associações, sociedades, fundações, organizações religiosas, partidos políticos e as empresas individuais de responsabilidade limitada.

Examinando historicamente a aparição das fundações no ordenamento jurídico brasileiro constata-se que se deu apenas no ano de 1903, em função da Lei nº 173, contudo, há registros da existência de instituições de caráter assistencial desde o ano de 1738 (HÜLSE, 2012). Apesar disso, o Terceiro Setor passou a ser reconhecido e a desenvolver-se no Brasil apenas na segunda metade do século XX. Devido às suas características e particularidades as entidades sem fins lucrativos não podem ser comparadas com empresas comuns, principalmente porque se interpõem a interesses sociais, com o objetivo de complementar as necessidades da sociedade, nos âmbitos da educação, saúde e assistência social, quando o próprio governo – responsável supremo pelo desenvolvimento dessas esferas – não é capaz de fazê-lo, ou o faz de maneira insuficiente.

Ordena-se a existência legal da pessoa jurídica a partir da “*inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedido quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo*” (BRASIL, 2002, art. 45), com as devidas especificações de alterações que venham a ocorrer no ato constitutivo das fundações, as quais representam, atualmente, uma parcela significativa no âmbito das entidades do Terceiro Setor no país, pois, desenvolvem serviços de utilidade pública, com fins determinados.

Segundo França et al. (2015), no Manual de Procedimentos para o Terceiro Setor, as organizações sociais que deram identidade ao Terceiro Setor surgiram de pensamentos filantropos, com o propósito de contribuir para o bem comum, o que criou também a exigência de realizar registros e fiscalização dos profissionais, da missão e das atividades desempenhadas por tais organizações, por meio de um sistema de normas e legislação que viesse a cooperar para a proteção dos interesses sociais. Durante os últimos anos o Manual tornou-se guia indispensável para as prestações de contas dessas entidades, pois, abrange o domínio das associações, das fundações e também das organizações religiosas. Ele fornece de maneira clara e objetiva as principais normas contábeis as quais devem ser observadas pelas entidades do Terceiro Setor, bem como a contextualização histórica e os procedimentos para a constituição e a rotina dessas instituições.

Arrolam-se as fundações à sombra do Capítulo III do Código Civil Brasileiro (2002), o qual especifica, dentre outras coisas, as atividades fins para as quais essas entidades devem se dedicar, entre elas a educação e o desenvolvimento científico e tecnológico, registra ainda a responsabilidade do Ministério Público, de zelar por elas na região onde estiverem situadas. Nesse contexto podemos discernir que a fundação é um patrimônio designado ao bem da coletividade, não existindo para suprir os anseios de seus constituidores e nem do Estado, mas sim da sociedade, portanto, deve ser tutelado de maneira privilegiada.

Em decorrência do grande número de fundações existentes no Brasil e considerando as necessidades da adequada supervisão de suas atividades, foram criadas em algumas comarcas as promotorias de justiça especializadas (SZAZI, 2006), estes curadores são responsáveis por supervisionar as atividades desenvolvidas pelas fundações, aprovando seus Estatutos e acontecimentos relevantes e defendendo os interesses que permeiam suas finalidades.

Experimentada a regulamentação das organizações sem finalidade de lucro no Brasil, surge a possibilidade de aquisição de títulos de utilidade pública, tais como: declaração de utilidade pública, registro no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Certificado de Instituição Beneficente de Assistência Social (CEBAS) e Declaração de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), com a decorrência desses reconhecimentos é possível que tais entidades se beneficiem de redução de pagamento de imposto de renda, acesso a recursos federais, possibilidade de receber doações da receita federal e da união, isenção de pagamento da cota patronal de contribuição previdenciária, entre outros (SZAZI, 2006).

Em consequência da possibilidade das entidades sem finalidades lucrativas de receber recursos públicos, se faz necessário comentar que as modalidades de contratação pertinentes às relações entre poder público e Terceiro Setor se manifestam principalmente por meio de auxílios, contribuições, subvenções, convênios, contratos e termos de parceria, os quais devem ser guiados pelo ordenamento jurídico da administração pública com a finalidade de gerar resultados positivos para a sociedade, necessitando, para isso, calcar-se em princípios como a transparência, principalmente na prestação de contas da destinação de recursos, a qual deve ser praticada tanto pelo poder público quanto pela entidade sem finalidade de lucro.

Para ilustrar esse pensamento destaca-se o trabalho de Silveira et al. (2007), ao passo que ao analisarem o impacto da transparência das informações contábeis sob o ponto de vista da complexidade das atividades desempenhadas por fundações relevantes na área de educação e pesquisa do Estado de Santa Catarina avaliaram que o baixo nível de transparência e de evidenciação contábil no Terceiro Setor afeta tanto a sociedade quanto seus financiadores, pois, segundo os autores, o desenvolvimento desse campo depende da qualidade da *accountability* feita por elas.

Carneiro, Oliveira e Torres (2011) ao analisarem as informações contábeis e relatórios gerenciais de algumas instituições do Estado de Rondônia esclareceram que muitas delas foram criadas nas últimas duas décadas do século passado e recebem recursos financeiros públicos, o que emana a necessidade de manter a contabilidade em ordem por meio de contadores internos ou externos.

A grande maioria divulga a prestação de contas apenas internamente, os que apresentam a seus financiadores decorrem da obrigatoriedade legal por causa do recebimento de recursos públicos, de forma que se critica a falta de transparência no Terceiro Setor, pois, segundo os autores, a maior parcela dos gestores está ciente da importância da *accountability* para o desenvolvimento da entidade e do Terceiro Setor como um todo, e ainda, é possível afirmar que: *accountability*, *compliance* e *disclosure* devem andar lado a lado no Terceiro Setor, pois, servem aos financiadores de seus projetos e à sociedade como ferramenta de legitimação das atividades, pois, tais entidades desempenham funções sociais e de caráter público. (GOLLO; SCHULZ; ROSA, 2014).

## **2.2. Trabalhos empíricos acerca das Fundações de Apoio às universidades governamentais**

De forma análoga ao estudo da transparência nas fundações em geral, tem-se a preocupação com a transparência e o desempenho das Fundações de Apoio. Para Resende (2006 apud GONÇALVES E QUINTANA, 2011), a transparência atrelada à *accountability* e ao exercício do controle social são os principais fundamentos para o bom desempenho das Fundações de Apoio, respaldados na elaboração e divulgação dos relatórios gerenciais e de atividades, sendo que a disponibilização dos relatórios gerenciais e de atividades das Fundações de Apoio é de grande importância para reafirmar a credibilidade das entidades do Terceiro Setor por se tratarem de pessoas jurídicas sem finalidade de lucro. Esses relatórios devem ter linguagem transparente e acessível, dando ênfase ao acesso a essas informações.

Segundo Assis (2006 apud GONÇALVES E QUINTANA, 2011), os investidores sociais devem ser sempre informados quanto aos seus investimentos no Terceiro Setor, pois, a transparência demonstra que a entidade vem cumprindo com sua responsabilidade social e provando que não há recursos desviados de suas finalidades para aproveitamentos diversos ou até ilícitos, mas atinge de forma satisfatória todos os destinatários de direito e gera credibilidade junto aos seus financiadores.

Gonçalves e Quintana (2011) interpretaram os relatórios de atividades de Fundações de Apoio presentes nas cinco regiões brasileiras, debateram sobre a transparência no uso dos recursos públicos e enfatizaram que essa é fator de conhecimento essencial tanto para o Estado quanto para a sociedade, pois precisam ter evidenciação sobre a utilização desses recursos, principalmente pela relevância econômica conquistada pelo Terceiro Setor ao longo dos últimos anos, contudo, a maioria das fundações analisadas não costuma apresentar de forma clara e objetiva informações a respeito dos recursos públicos geridos por elas, mesmo sendo valores expressivos, reafirmando a necessidade de fiscalização e transparência.

Dalto, Nossa e Martinez (2014) relataram as principais irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) na aplicação e repasse de recursos públicos destinados a convênios de Fundações de Apoio às Universidades Federais brasileiras sob a ótica dos acórdãos registrados pelo TCU no período de 2006 a 2009, referentes às prestações de contas de Universidades Federais brasileiras e detectaram a ausência de *accountability*, *disclosure*, fragilidade dos contratos e de responsabilização, além dos desvios de finalidade.

Apesar de serem instituições sem fins lucrativos as Fundações de Apoio acabam sendo regidas pelas normas da administração pública, confundindo-se com as Universidades Federais e propiciando irregularidades com a falta de gestão independente e fiscalização.

Para Ramos (2010) a “mercantilização” do ensino superior pode ser vista por meio do crescimento das parcerias público-privadas que passaram a exercer políticas educacionais que visam diminuir a responsabilidade das universidades por via da atuação diversificada da educação e utilizando tecnologia da informação e da comunicação para alcançar seus objetivos.

Para o autor esses eventos como a reforma universitária e a criação de Fundações de Apoio às universidades foram responsáveis por desencadear processos de comodificação da universidade, segundo ele, as fundações ditas de apoio assumem o controle dos contratos firmados com as universidades e sustentados em sua maioria com recursos públicos e debate ainda a possibilidade de gerar maior dificuldade de fiscalização do emprego dos recursos públicos pela sociedade.

Nessa vertente, o trabalho de Campos et al. (2015) esclarece por meio da investigação dos relatórios de gestão, resoluções, estatutos, contratos e convênios, como a Fundação de Apoio Deputado Ultimo de Carvalho (FADUC) atua no âmbito das Fundações de Apoio captando e gerindo recursos a fim de desenvolver seus projetos dentro do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais (IF Sudeste MG), avaliando que a grande maioria desses projetos são financiados por recursos públicos, pois, a maior parcela dos seus investidores são do setor público e o interesse do Estado em desenvolvimento tecnológico e científico cresceu nos últimos anos, de forma que os órgãos de fomento à pesquisa são a principal fonte de recursos financeiros.

Simon et al. (2017) ao comparar projetos de pesquisa, ensino e extensão realizados por algumas Fundações de Apoio com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) constatou que tais entidades gerem volumes financeiros consideráveis, o que torna a necessidade de transparência ainda mais substancial por representarem um importante meio de realização de projetos na universidade, mas a transparência dessas informações ainda é fraca, pois, há falta de padronização de informações e difícil enquadramento das mesmas para estudos comparativos.

Conforme Tristão (2000), tendo em vista a Reforma do Estado, ocorrida no Brasil entre 1995 e 1998, tem-se que as Fundações de Apoio desempenharam influência na extensão do desenvolvimento das Universidades Federais brasileiras, como exemplo da Fundação de Estudos e Pesquisas em Administração (FEPAD), ligada à Universidade de Brasília (UnB). A FEPAD possuía autonomia para direcionar os recursos para qualquer área que quisesse, sendo possível atender às mais urgentes necessidades da universidade sem precisar da autorização governamental, afirmando a dependência das universidades às suas Fundações de Apoio.

Apesar disso, não se pode dizer que as modernizações na relação entre Estado e Universidades Federais atingiram um patamar desejado, pois, não alcançaram ainda a autonomia necessária para extinguir a burocracia, acredita-se, no entanto, que as Fundações de Apoio podem se tornar a solução para transformar as Universidades Federais em instituições mais independentes, podendo se tornar responsáveis pela modernização de suas infraestruturas e de ações relevantes que contribuam na qualidade de ensino e ampliação de produção científica nas universidades brasileiras.

### **2.3. Prestações de Contas e Transparência nos Dados Governamentais em Parcerias com Fundações De Apoio**

Para Queiroz (2011, p.6) os acordos entre o poder público e o Terceiro Setor geraram uma “demanda por mecanismos de controle eficazes, que avaliassem corretamente a aplicação desses recursos de maneira a tornarem transparentes as parcerias”.

Ao realizar termos com a administração pública as fundações ficam obrigadas à prestação de contas, a fim de analisar e avaliar a execução da parceria, a conclusão a respeito da realização ou não das atividades e/ou projetos é de responsabilidade da administração pública, concomitantemente à atuação dos órgãos de controle. Esta prestação de contas deverá ocorrer “no prazo de até noventa dias a partir do término da vigência da parceria ou no final de cada exercício, se a duração da parceria exceder um ano” (BRASIL, 2014).

Adentrando a questão da prestação de contas e da publicidade dos dados abertos governamentais, depara-se com o que é exposto na obra de Vaz (2010), o qual afirma que as perspectivas que permeiam o conceito de transparência ainda não foram totalmente exploradas como instrumento de difusão dos dados governamentais, isso porque segundo ele, a transparência pode percorrer diversas direções, mas, para o objetivo dessa pesquisa, as principais são as que se associam com os conceitos de *accountability* e divulgação dos dados governamentais e de instituições privadas de apoio que recebem repasses de recursos públicos.

Seguindo esse pensamento criou-se a Lei de Acesso à Informação no Brasil (LAI - Lei nº 12.527/2011), mas, conforme o autor Santarém Segundo (2010), o Movimento Dados Abertos (*Open Data*) foi iniciado anos antes, em países como Estados Unidos e Inglaterra, o qual foi responsável por estender a publicidade de informações governamentais à sociedade, contribuindo para a eficiência do controle governamental, além de estreitar o relacionamento entre a coletividade e a gestão pública.

Para disponibilizar essas informações, foi criado o SICONV, antes mesmo da LAI, para que os órgãos concedentes e as entidades convenentes pudessem administrar por meio da *internet* todos os convênios anteriormente cadastrados no Portal dos Convênios, em conformidade ao Decreto Federal nº 6.170, de 2007, art. 13, o qual afirma que a celebração, liberação, acompanhamento, execução e prestação de contas dos convênios deverão ser registrados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), do Governo Federal, e aberto ao público, via *internet*.

### **3. Metodologia da Pesquisa**

A presente pesquisa deu-se a partir de pesquisa bibliográfica a respeito de trabalhos correlatos sobre a prestação de contas de convênios firmados entre Fundações de Apoio e suas *Convênios Firmados entre uma Fundação de Apoio Institucional e uma Instituição Federal de Ensino Superior no Amazonas*

respectivas Instituições Federais de Ensino Superior, a fim de obter-se uma visão geral do objeto de estudo. Inicialmente, apresenta-se e classifica-se a pesquisa, e, depois, descreve-se a análise dos dados e os resultados obtidos.

Com base na metodologia científica explorada na obra de Severino (2017), procurou-se fundamentar e explicitar o objeto da pesquisa com base na legislação vigente e em pesquisas anteriormente publicadas, que permeiam a criação, funcionalidade, controle e fiscalização das Fundações. Os dados obtidos foram delimitados por meio de análise de conteúdo, com finalidade descritiva, sendo também analisados os aspectos quantitativos.

No Portal da Transparência do Governo Federal e no *site* do Sistema de Convênios (SICONV) consultou-se os possíveis cadastros no nome da conveniente – Fundação de Apoio, combinado com o nome do Órgão/Entidade (IFES). No Portal da Transparência a pesquisa resultou em uma lista com cento e vinte e seis registros de convênios firmados entre as duas entidades, do ano de 2003 ao de 2014. Enquanto que no *site* do SICONV, com os mesmos critérios de pesquisa, obteve-se uma lista com apenas dezessete registros, e o intervalo de tempo compreendia o ano de 2008 até o de 2010.

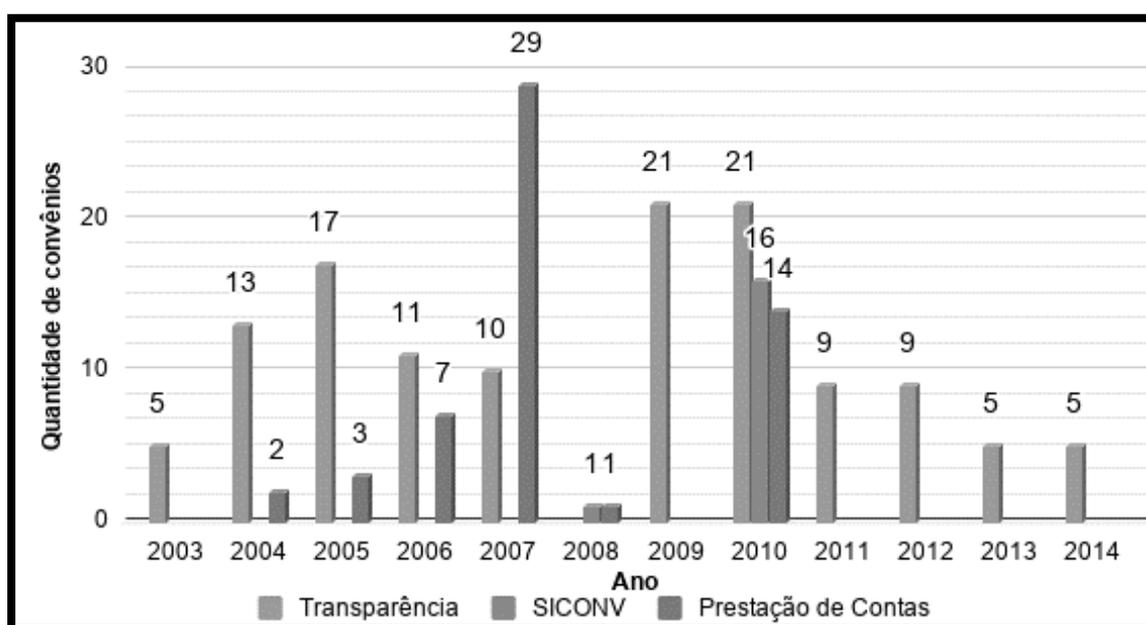


Figura 1 - Quantidade de convênios firmados por fonte de dados, de 2003 a 2014.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência, Portal SICONV e Prestação de contas 2011 da Universidade ao TCU.

Obteve-se também uma lista de cinquenta e sete convênios firmados entre 2004 e 2010 entre a universidade e sua fundação de apoio, a qual foi localizada por meio de um documento de prestações de contas da IFES ao Tribunal de Contas da União, em 2011, disponibilizadas no *site* desse órgão. A Figura 01 demonstra a quantidade de convênios firmados por ano, de 2003 a 2014, coletados em cada uma dessas fontes de dados, que não se mostraram uniformes.

Levou-se em conta, para a análise principal, a lista disponibilizada no Portal da Transparência, pois a mesma se mostrou mais rica em detalhes e representou um intervalo de tempo maior, que compreende, inclusive, os períodos das outras fontes de dados, que serviram sobretudo para comparação e confirmação de dados.

Por isso, apresenta-se o Quadro 01, a seguir, resumindo dados de convênios constantes no *site* da Transparência do Governo Federal que tiveram repasses de recursos acima de um milhão de reais.

Quadro 01 – Quantidade e objetos de convênios, firmados de 2003 a 2014, conforme dados do Portal da Transparência.

Ano	Quantidade de Convênios firmados	Quantidade de convênios acima de um milhão de reais	Porcentagem correspondente do total	Palavras-chave dos objetos de convênio
2003	5	1	5%	Complementar; implantar
2004	13	-		-
2005	17	-		-
2006	11	1	5%	Construir; reformar
2007	10	-	-	-
2008	-	-		-
2009	21	1	5%	Implantar
2010	21	5	25%	Reconstruir; Adquirir; Implantar; Construir
2011	9	2	10%	Implantar
2012	9	4	20%	Infraestrutura; Construir; Reestruturar
2013	5	2	10%	Construir; Infraestrutura; Realização; Curso
2014	5	4	20%	Manutenção; Construir, Infraestrutura; Reestruturar
Total	126	20	100%	-

Fonte: Elaboração própria, baseado em dados do Portal da Transparência do Governo Federal (2018).

A coleta de dados se deu, inicialmente, por meio de procedimentos metodológicos investigativos, com o intuito de recolher dados e documentação a respeito dos convênios firmados entre a fundação de apoio em foco e a respectiva entidade instituidora.

Em um segundo momento, tais dados foram examinados por meio de método analítico e classificados a fim de que servissem de parâmetros para a análise da *accountability*, prestação de contas dos objetos de convênio, repasses de recursos públicos e a publicidade de informações governamentais abertas. Para a análise da documentação, foi usado como base a respectiva legislação vigente, apresentada no item 2, assim, os resultados obtidos por meio das análises serviram para verificar a segurança emanada pelas entidades na documentação de prestação de contas de convênios da Fundação de Apoio e da Instituição Governamental quanto à transparência, respondendo, assim, à pergunta de pesquisa.

Cumpra dizer que a análise de dados está baseada no movimento *Open Data*, o qual, no âmbito governamental, está fundamentado em três leis criadas em 2009, pelo especialista em políticas públicas e ativista do movimento dados abertos governamentais, David Eaves, mencionadas, como segue, pelo autor Santarem Segundo:

Se o dado não pode ser encontrado e indexado na *web*, ele **não existe**. Se não estiver aberto e em formato compreensível por máquina, ele **não pode ser reaproveitado**. Se algum dispositivo legal não permitir sua replicação, ele **não é útil** (SANTAREM SEGUNDO, 2010, p.35, grifo nosso).

Também foram utilizados *softwares* editores, principalmente o *Microsoft Excel*, para que fosse possível converter os dados em formato de arquivos passíveis de serem manuseados e calculados a fim de aperfeiçoar a análise e gerar relatórios, tabelas e gráficos capazes de enriquecer a presente pesquisa.

#### **4. Resultados**

De acordo com o Decreto Federal nº 6.170/07, §1º, considera-se convênio:

Acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública [...] ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos (BRASIL, 2007).

Assim, para que seja caracterizado o repasse financeiro, de um lado precisa existir a figura da concedente, que pode ser um órgão ou entidade da administração pública federal direta ou indireta, que será responsável pela transferência dos recursos financeiros para o conveniente, que poderá ser órgão ou entidade da administração pública direta e indireta, ou ainda, entidade privada sem fins lucrativos, para a execução de atividades mediante a celebração de convênio. Nessa pesquisa, essa representação é feita pela Instituição Federal de Ensino Superior, como concedente, e as Fundações de Apoio, como convenientes, as quais deverão estar ligadas às atividades de inovação e pesquisa científica e tecnológica (BRASIL, 2010, art. 1º, § 1).

Para exprimir o objeto do convênio importa primeiramente observar, segundo a legislação, o programa de trabalho e as suas finalidades e, além disso, outro passo importante na celebração de convênios é a prestação de contas, por meio de procedimento de acompanhamento sistemático que permitirá ao gestor público, e a própria sociedade, analisar o teor do convênio e a execução integral do objeto dos convênios para alcançar os resultados almejados.

Nos documentos de prestações de contas anuais da IFES ao TCU, obteve-se a informação de que a Universidade contratava sua Fundação de Apoio por meio de dispensas de licitação para execução indireta de obras de engenharia, desacatando determinações da Lei n.º 8.666, de 1993, da Lei n.º 8.958, de 1994 e de jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos do Plenário n.º 2.293, de 2007, n.º 2.371 e n.º 679, de 2009, entre outros.

Para o TCU a realização de obras de engenharia ferem a lei, pois não mantém relação com projetos de ensino, pesquisa e extensão ou desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e, desde 1999, existe jurisprudência a respeito desse assunto, onde afirma-se que a contratação de Fundação de Apoio precisa estar de acordo com a natureza da instituição e o objeto contratual, conforme jurisprudência do TCU, explicitada por meio da Decisão nº. 346, de 1999.

No Acórdão TCU n.º 3.502, de 2018, sobre convênios entre a IFES e sua Fundação de Apoio, verificou-se que este exame técnico de auditoria do TCU trata da legalidade de termos aditivos aos Convênios n.º 19 e n.º 46, firmados no ano de 2007 com objetos genéricos, os quais previam obras de engenharia para, segundo o objeto dos convênios, “Reestruturação e Expansão da Universidade” e “Construção de Unidades Acadêmicas”.

Apesar de terem sido firmados com vigência de doze meses, esses convênios tiveram diversos aditivos de prorrogação, mesmo após a promulgação da Lei n.º 12.349, de 2010, e do Decreto n.º 7.423, de 2010, os quais já condenavam a celebração de convênios entre as IFES e suas Fundações de Apoio com objetos genéricos. Conforme entendimento do art. 8º do Decreto supracitado:

As relações entre a fundação de apoio e a instituição apoiada para a realização dos projetos institucionais de que trata o § 1o do art. 6º devem ser formalizadas por meio de contratos, convênios, acordos ou ajustes individualizados, com objetos específicos e prazo determinado. **Parágrafo único. É vedado o uso de instrumentos de contratos, convênios, acordos e ajustes ou respectivos aditivos com objeto genérico** (BRASIL, 2010, grifo nosso).

Segundo o Acórdão TCU n.º 3.502, de 2018, já havia jurisprudência a respeito da formalização de contratos e convênios entre IFES e suas Fundações de Apoio no sentido de que

os projetos deveriam ser vinculados a projetos específicos nas áreas “de pesquisa, ensino ou efetivo desenvolvimento institucional, não cabendo a contratação de atividades continuadas ou de objetos genéricos”, além do mais, os planos de trabalhos deveriam ser previamente aprovados, o que não foi constatado nesses convênios.

Para Dalto et al. (2012, p.9), a *accountability* pressupõe a “obrigatoriedade de dirigentes públicos prestarem contas de seus atos a um órgão de controle, ao parlamento ou à própria sociedade” a fim de reprimir a ocorrência de equívocos por parte dos governantes de forma preventiva, e até mesmo corretiva, pois, pode levar à penalização, caso seja comprovada a responsabilização dos agentes públicos por atos administrativos ilegais, como aconteceu com os responsáveis pelos termos aditivos aos convênios da IFES com sua Fundação de Apoio que estavam desvinculados de programas ligados à pesquisa e inovação científica e não poderiam ter sido prorrogados após a edição da Lei n.º 12.349, de 2010, e do Decreto n.º 7.423, 2010.

Dos vinte convênios com repasses de montantes significativos, analisou-se o objeto de convênio de cada um deles, ou seja, o programa a que estavam vinculados, concluindo-se que, desses, a metade eram convênios que tinham por objeto de trabalho a construção, infraestrutura, reestruturação, ou ambas, sendo assim, presume-se que eram atividades da área de engenharia, função que a partir do Decreto n.º 7.423, de 2010, não deveria ser terceirizada pela Universidade, em virtude de impedimentos legais:

A atuação da fundação de apoio em projetos de desenvolvimento institucional para a melhoria de infra-estrutura deverá limitar-se às obras laboratoriais, aquisição de materiais e equipamentos e outros insumos especificamente relacionados às atividades de inovação e pesquisa científica e tecnológica (BRASIL, 2010).

A razão é esclarecida a partir do exposto no art. 1º, parágrafo 1º, do supracitado Decreto: a função principal das instituições de apoio é o “desenvolvimento da inovação e da pesquisa científica e tecnológica” das instituições apoiadas, “criando condições mais propícias [...] estabeleçam relações com o ambiente externo”.

Conforme entendimento do TCU, em acórdão, após auditoria nos convênios firmados entre essas entidades a partir do ano de 2007, e conforme o Decreto Federal n.º 6.170, de 2007, o termo aditivo serve apenas para prorrogar o convênio já celebrado, no qual é proibida a alteração do objeto anteriormente aprovado, assim, até mesmo os termos aditivos a esses contratos firmados antes da vigência do Decreto tornam o ato ilegal, em vista do princípio da legalidade, contudo há brecha para que o gestor público responsável pela análise confirme a licitude do ato, em vista da supremacia do interesse público no objeto do convênio.

Por esse motivo, é importante ressaltar que, alguns convênios, apesar de apresentarem irregularidades sobressaltadas pelo TCU, em função da legislação, não foram excluídos da principal análise dessa pesquisa, pois, representaram uma parcela significativa dos repasses públicos para a Fundação de Apoio e servem para a análise da transparência das parcerias, por tanto, volta-se o foco para a análise dos dados desses convênios com valores de repasse acima de um milhão de reais, o resumo da quantidade de convênios identificados em cada uma das fontes de dados pode ser observado no Quadro 02, a seguir.

Quadro 02 - Quantidade de convênios localizados por fonte de pesquisa

Convênios/Fonte De Dados	Total	Convênios acima de um milhão de reais	Com objeto referente à obras de engenharia
Portal da Transparência	126	20	18
SICONV	17	3	3
Prestação de contas ao TCU	57	18	-

Fonte: Elaboração própria com base no Portal da Transparência, Portal SICONV e Prestação de Contas 2011 da IFES ao TCU (2018).

No Portal da Transparência do Governo Federal, na aba “Convênios e Outros Acordos” é possível fazer uma consulta com os seguintes filtros: “Conveniente – Fundação de Apoio” c/c “Órgão/Entidade – IFES”, retornando uma lista de dados constituída de cento e vinte e seis registros de convênios firmados entre as duas instituições, entre 2003 a 2014.

O volume de convênios com repasses acima de um milhão de reais representaram 15,9% do total (vinte convênios), somando R\$82.238.492,68 (oitenta e dois milhões, duzentos e trinta e oito mil, quatrocentos e noventa e dois reais e sessenta e oito centavos) de repasses. Desses, cinco foram firmados no ano de 2010, sendo o ano com maior volume de repasse de recursos públicos, os quais seguem como objeto de análise dessa pesquisa.

Quadro 03 - Resumo dos convênios com repasse de recursos acima de um milhão de reais

Nº REF. SICONV	Descrição do objeto de convênio	Início da vigência	Fim da vigência	Valor global do convênio
518441	implantação da fábrica de medicamentos	19/12/2003	01/12/2008	1.334.419,91
577397	à construção e reforma do hospital universitário	21/12/2006	20/12/2007	1.667.736,00
54296	implantação dos campi nos municípios	28/12/2009	27/12/2010	11.366.175,00
591931	gestão ambiental para reconstrução de br	26/03/2010	25/09/2010	2.934.958,96
596613	equipamentos para as atividades de assistência	10/12/2010	09/12/2011	2.705.039,75
750009	parque tecnológico de inclusão social	10/12/2010	27/05/2017	12.667.299,75
751350	produzir a política de medicamentos	15/12/2010	30/06/2011	1.381.700,00
751373	construção do centro de referência	15/12/2010	30/12/2013	1.451.137,62
574898	implantação do curso de educação física	08/06/2011	07/12/2011	1.483.865,02
581032	implantação unidade acadêmica de Itacoatiara	31/12/2011	30/12/2012	9.379.320,83
597520	construção do centro de antropologia	12/12/2012	11/12/2013	1.292.874,00
598566	complementação das obras de infraestrutura	17/12/2012	16/12/2013	1.392.428,45
542813	construção do instituto de ciências exatas	21/12/2012	20/12/2013	3.390.297,96
601884	construção, reestruturação e consolidação unid...	31/12/2012	30/12/2013	1.533.317,56
597177	construção da infraestrutura adequada	01/01/2013	31/12/2013	1.069.961,64
597500	curso de doutorado em informática.	01/01/2013	28/02/2014	1.562.023,85
599646	funcionamento e à manutenção dos campi unid..	21/12/2014	20/12/2015	3.437.937,87
602258	construção infraestrutura adequada reestruturação	31/12/2014	30/12/2015	6.349.998,51
602264	construção da infraestrutura adequada para a reestruturação	31/12/2014	30/12/2015	7.900.000,00
601883	reestruturação e expansão da universidade	31/12/2014	31/12/2016	7.938.000,00

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência do Governo Federal (2018).

Após uma breve análise do objeto desses cinco convênios, observou-se que dois deles tinham no objeto de trabalho as palavras relacionadas a atividades de engenharia, citados no Quadro 02, mas ao aprofundar a pesquisa percebeu-se que, além desses, outros dois convênios também se destinavam a atividades de engenharia, mas não tinham no objeto as palavras-chave construção, infraestrutura e/ou reestruturação que denunciasses o objeto voltado para obras de engenharia.

Por isso, achou-se necessário ampliar e modificar o método de análise dos convênios para se chegar aos resultados, pesquisando-se dados que pudessem transparecer o real objeto de cada convênio, assim, tornou-se imprescindível aprofundar a análise dos convênios passando não apenas pelo objeto, mas também pelo plano de trabalho de cada convênio.

Algumas informações de Planos de Trabalho de Convênios elaborados pela Fundação de Apoio, vulgo conveniente, puderam ser localizados no SICONV, o que se desejava era verificar a existência de possíveis desvirtuações do objeto de convênio, da regularidade das despesas efetuadas ao longo da execução do convênio, da legalidade do convênio,

conveniência, economicidade, devolução de saldos, entre outros; além do mais, seria possível determinar a eficiência do SICONV, com relação à localização, integridade, completude, utilidade e possibilidade de replicação das informações, úteis para evidenciar não apenas a transparência na execução do Convênio, mas também o cumprimento da jurisdição e princípios explicitados ao longo dessa pesquisa.

Contudo, ao decorrer da pesquisa, o SICONV não se mostrou uma base de dados íntegra para a análise dos planos de trabalho, já que, no Acórdão TCU n.º 3.502, há informação de que Planos de Trabalhos de convênios firmados entre a Fundação de Apoio e a IFES não foram previamente aprovados por órgãos fiscalizadores.

Explorando-se, ainda, a base de dados SICONV, realizou-se pesquisa por meio da aba de consulta de convênios e no filtro da pesquisa inseriu-se a Instituição Federal de Ensino Superior, a qual retornou dezessete registros de convênios, firmados entre a Entidade Governamental e a sua Fundação de Apoio. Desses itens, mais da metade referem-se a programas de trabalho de reforma, modernização ou ampliação de dependências físicas para construções existentes e para a construção de novas estruturas, a distribuição por atividades pode ser visualizada na Figura 02.

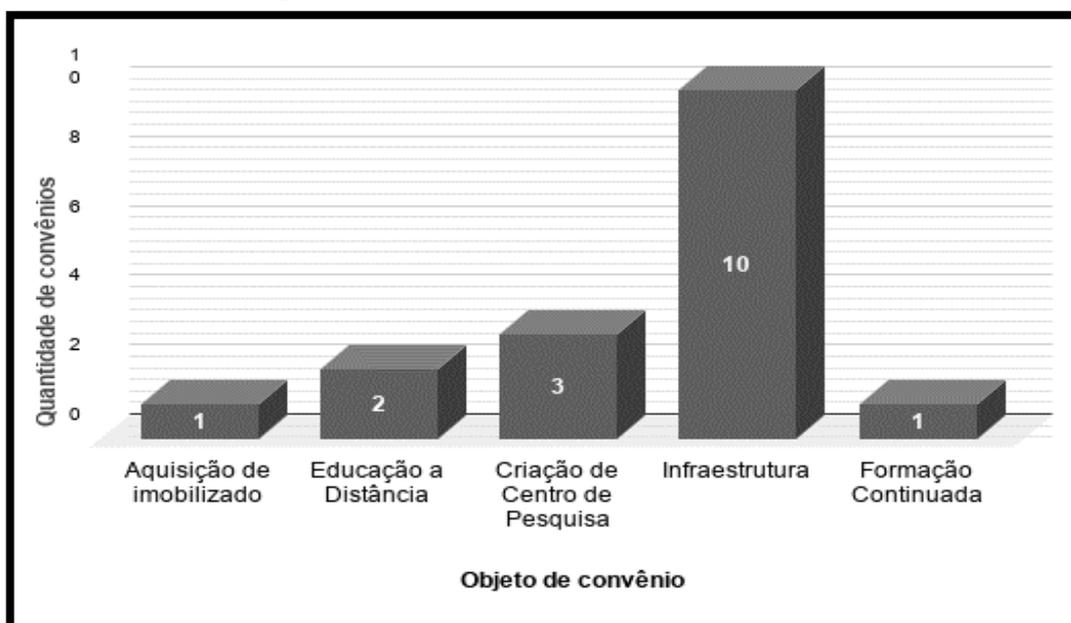


Figura 2 - Divisão por objetos de convênios, conforme SICONV.

Fonte: Elaboração própria, com base nas informações do site SICONV (2018).

Nesse caso, todos os convênios tinham vigência a partir do ano de 2010, e apenas dois deles não estavam com *status* de “empenhados, publicados e assinados”, o que significa que não ocorreram os repasses.

Admira-se que o sistema de controle administrativo, pautado no princípio da publicidade, responsável por todo o ciclo de vida dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria, no qual são registrados os atos, desde a formalização da proposta até a prestação de contas final, não conste nem 15% do total dos convênios que, por sua vez, estão registrados no endereço eletrônico do Portal da Transparência da União, firmados entre a Fundação de Apoio e a IFES, no período de 2003 a 2014.

Na verdade, apenas 13,49% dos cento e vinte e seis registros encontrados no Portal da Transparência puderam ser localizados no SICONV, além do mais, os dados estão desatualizados, intempestivos e incompletos, não transparecendo a segurança necessária aos interessados nessas informações quanto a utilidade dessas informações.

Dos vinte convênios com repasses acima de um milhão de reais, localizados no Portal da Transparência, apenas três estavam registrados como empenhados, publicados e assinados no site do Sistema Público SICONV, os outros sequer aparecem registrados.

Enquanto que, em outra base de dados, referente à documentação de Prestação de Contas de convênios da IFES ao TCU, no ano de 2011, verificou-se que havia cinquenta e sete convênios firmados entre a IFES e a Fundação de Apoio, desde 2004, que ainda estavam vigentes. Nove desses convênios entrariam em vigência em anos posteriores. A respeito das prestações de contas de transferências de recursos, todos estavam em situação de “adimplência” e, desses, quatro já estavam com *status* de “concluídos”.

Dezoito convênios tiveram valores globais de repasses acima de um milhão de reais e, conforme Quadro 04, o ano de 2007 foi o que mais apresentou termos de convênios firmados, totalizando vinte e nove, dos cinquenta e sete convênios firmados de 2004 a 2010. Em uma comparação com os resultados encontrados no Portal da Transparência do Governo Federal verifica-se que há uma diferença muito discrepante de números de convênios informados entre essas duas bases de dados.

Outra informação que chama a atenção é a soma dos valores globais desses cinquenta e sete convênios, que foi de R\$78.036.692,45 (setenta e oito milhões, trinta e seis mil, seiscentos e noventa e dois reais e quarenta e cinco centavos), no período de 2008 a 2010, informado pelo SICONV, em contrapartida, no Portal da Transparência, foram declarados R\$82.238.492,68 (oitenta e dois milhões, duzentos e trinta e oito mil, quatrocentos e noventa e dois reais e sessenta e oito centavos), para o total de cento e vinte e seis convênios firmados, entre 2003 e 2014.

Quadro 04 - Convênios firmados entre a IFES e a Fundação de Apoio de 2004 a 2010, com base nas prestação de contas ao TCU no ano de 2011.

Ordem	Ano	Valores (R\$)	Repasses (R\$)		Vigência	
			Em 2010	Acumulado até 2010	Início	Fim
1	2004	100.000,00		100.000,00	2004	2011
2	2004	270.000,00		270.000,00	2004	2011
3	2005	150.000,00		150.000,00	2005	2011
4	2005	250.000,00		250.000,00	2005	2010
5	2005	2.801.700,00	400.000,00	2.401.700,00	2005	2011
6	2006	161.828,24		161.828,24	2006	2011
7	2006	700.000,00		700.000,00	2006	2011
8	2006	500.000,00		500.000,00	2006	2011
9	2006	20.000,00		20.000,00	2006	2010
10	2006	1.331.163,72		331.163,72	2006	2011
11	2006	207.000,00		207.000,00	2006	2011
12	2006	701.429,97		701.429,97	2006	2011
13	2006	8.000.000,00		8.000.000,00	2006	2011
14	2007	2.879.932,84		2.879.932,84	2007	2010
15	2007	651.800,00		651.800,00	2007	2011
16	2007	200.000,00		200.000,00	2007	2011
17	2007	80.000,00		80.000,00	2007	2010
18	2007	300.000,00		300.000,00	2007	2010
19	2007	2.500.000,00		2.500.000,00	2007	2011
20	2007	600.000,00		600.000,00	2007	2010
21	2007	400.000,00		400.000,00	2007	2011
22	2007	1.292.874,00		1.292.874,00	2007	2011
23	2007	6.348.998,51		6.349.998,51	2007	2011
24	2007	7.900.000,00		7.900.000,00	2007	2011
25	2007	1.033.664,68		1.033.664,68	2007	2011
26	2007	100.000,00		100.000,00	2007	2011

Continua na próxima página

27	2007	273.666,47		273.666,47	2007	2011
28	2007	1.000.001,49		100.001,49	2007	2011
29	2007	1.325.950,83		1.325.950,83	2007	2011
30	2007	35.100,00		35.100,00	2007	2011
31	2007	179.149,95		179.149,95	2007	2010
32	2007	49.727,00		49.727,00	2007	2010
33	2007	556.895,85		556.895,85	2007	2011
34	2007	1.295.274,94		1.295.274,94	2007	2011
35	2007	3.437.937,87		3.437.937,87	2007	2011
36	2007	120.000,00		120.000,00	2007	2011
37	2007	1.513.798,24		1.531.798,24	2007	2011
38	2007	247.028,38	147.028,38	100.000,00	2007	2010
39	2007	250.000,00		250.000,00	2007	2011
40	2007	400.000,00		400.000,00	2007	2011
41	2007	400.000,00		400.000,00	2007	2011
42	2007	7.938.000,00		7.938.000,00	2007	2011
43	2008	165.200,00	20.000,00	145.200,00	2007	2010
44	2010	12.667.299,75			2010	2012
45	2010	1.381.700,00			2010	2011
46	2010	212.600,00			2010	2011
47	2010	401.200,00			2010	2011
48	2010	101.200,00			2010	2011
49	2010	501.200,00			2010	2011
50	2010	601.200,00			2010	2011
51	2010	501.200,00			2010	2011
52	2010	501.200,00			2010	2011
53	2010	501.200,00			2010	2011
54	2010	1.451.137,62			2010	2011
55	2010	350.000,00			2010	2011
56	2010	86.940,00			2010	2011
57	2010	110.492,10			2010	2011
Total		78.036.692,45	567.028,38	57.220.094,60		

Fonte: Prestação de Contas da IFES sobre convênios firmados ao TCU, em 2011.

Também por meio do SICONV obteve-se um extrato referente à verificação da regularidade da Fundação de Apoio, em que não consta nenhum registro de irregularidade, até a data de finalização da pesquisa. Mas, como observado nos Acórdãos do TCU, referente à análise de prestações de contas de convênios da IFES, sabe-se que, a maior parte desses convênios, firmados entre 2003 e 2014, possuíam algum tipo de irregularidade, a maior parte por terem como objeto termos genéricos ou destinados à atividades de engenharia, os quais representavam, ainda, os convênios com maior volume de repasses financeiros públicos, e apesar das recomendações do TCU, com base na legislação e em sua jurisprudência, a IFES continuou a firmar convênios dessa espécie com sua Fundação de Apoio até o ano de 2017.

A questão mais preocupante que resultou da análise obtida por meio dessa pesquisa foi a falta de comprometimento da administração pública em tornar suas bases de dados governamentais homogêneas, capazes de oferecer aos seus usuários informações transparentes, seguras e compreensíveis, tendo em vista que, apesar da quantidade de dados informados por meio do Portal da Transparência, eles não puderam ser ratificados por meio da análise de dados obtidos por outras bases de dados (SICONV e Prestações de Contas ao TCU), pois, não apresentam dados tempestivos e referentes ao mesmo intervalo de tempo, são incompletos, difíceis de processar e algumas das informações mais importantes, como o valor dos repasses de recursos públicos e quantidade de convênios firmados, são divergentes quando comparados entre as bases de dados analisadas.

## 5. Conclusão

A princípio a pesquisa dedicou-se a identificar a legislação que delibera acerca da criação, objetivo e parcerias firmadas entre Fundações de Apoio e as IFES, a fim de expor as limitações que se submetem quanto suas funcionalidades perante os Termos de Parceria que acordam junto à Administração Pública, em especial no que diz respeito à transparência nessas relações, para isso aprofundou-se também nos principais trabalhos empíricos voltados para as relações entre entidades jurídicas de direito privado e entidades federais de ensino superior.

O objeto de análise foram os convênios firmados entre os anos de 2003 a 2014, que é o intervalo disponível para consulta pública por meio da base de dados do Portal da Transparência do Governo Federal, considerou-se também dados obtidos no SICONV, de 2008 a 2010, e a documentação de Prestações de Contas de Convênios da IFES ao TCU, no ano de 2011.

Quanto às informações do Portal da Transparência do Governo Federal, constatou-se que, comparando-se com as outras bases de dados, elas foram as mais fáceis de serem localizadas, compreensíveis e, portanto, puderam ser reaproveitadas a fim de servirem de análise principal da pesquisa, por isso é considerada uma base de dados útil. Porém, ainda está incompleta e intempestiva, pois, os dados informados foram até o ano de 2014 e sabe-se, por meio de relatórios de controle interno divulgados anualmente no *site* da IFES que, após esse período, ela ainda firmou outros convênios com a Fundação de Apoio, até o ano de 2017.

Os dados do SICONV apesar de existirem e terem sido reaproveitados para a análise de resultados, cumpre dizer que foram difíceis de serem localizados, e, apesar de úteis para complementar a pesquisa, estão aquém dos apresentados nas prestações de contas da IFES e no site da Transparência, o que ressalta a falta de comprometimento da Fundação de Apoio e da Universidade em divulgar os dados pertinentes aos convênios firmados entre essas entidades nessa base de dados governamental.

Quanto às prestações de contas de convênios da Universidade ao TCU cumpre dizer que as mesmas são dotadas de linguagem transparente, puderam ser reaproveitadas e foram úteis para a análise geral da transparência nos convênios entre a IFES e a sua Fundação de Apoio, contudo, essa documentação foi encontrada somente no site do TCU e não no *site* da própria IFES, o que dificulta o acesso a essas informações, além do mais, os dados mais recentes de prestações de contas não puderam ser localizados, a não ser o do ano de 2011.

Com base no exposto, acredita-se que a divulgação de convênios entre a Fundação de Apoio e a IFES é insuficiente e intempestiva, tampouco atingiu um nível de transparência adequado e desejado para as partes interessadas nessas informações, pois, ressalta-se as divergências de quantidade de convênios informados em cada base de dados, a falta de segurança nos dados sobre valores de recursos pagos, e as irregularidades sobressaltadas pelo TCU nas análises de prestações de contas, além do mais, as informações são difíceis de serem localizadas, compreendidas e conseqüentemente analisadas, considera-se, ainda, a publicidade dessas informações fraca.

Por isso, julga-se que o controle, a divulgação, transparência e *accountability* como um todo, nas relações entre Fundações de Apoio e IFES no Estado do Amazonas são deficitários e insatisfatórios, se consideradas as bases de dados isoladamente. Importante se faz que a esfera contábil, detentora da expertise sobre a formulação de documentação de prestações de contas, controle interno e *accountability* amplie a prática profissional para o âmbito do Terceiro Setor, o qual carece de profissionais habilitados e com *know-how* da jurisdição e da contabilidade que envolvem as entidades sem finalidade de lucro, a fim de acompanhar e demonstrar por meio da transparência nas relações público-privadas que os repasses de recursos e a descentralização de funções à Fundações de Apoio, por exemplo, são fundamentais no mundo globalizado, para que haja desenvolvimento científico e discussão sobre a qualidade e o desenvolvimento do ensino nas Universidades Federais.

À frente das dessemelhanças de informações das bases de dados de controle governamental e da documentação de prestações de contas próprias da IFES, além dos Acórdãos do TCU, que revelaram inúmeras irregularidades nos convênios firmados entre a Universidade e a sua Fundação de Apoio, deduz-se que não é sem razão que o Ministério Público do Estado do Amazonas, recomendou à IFES (Recomendação nº 002/2018, DOE-MPAM), no ano de 2018, que não fossem firmados novos termos de parceria com a Fundação de Apoio até que ela se encontrasse em situação regular perante o *Parquet* Estadual.

Diante da importância das Fundações de Apoio e das parcerias firmadas com as Universidades Federais, propõe-se a continuação da pesquisa em outras regiões, a fim de que mais profissionais habilitados, a própria sociedade, o Governo e o Terceiro Setor adquiram consciência da necessidade da transparência nas relações público-privadas que envolvem repasses de recursos públicos e as quais precedem o desenvolvimento da educação de nível superior no país.

### **Referências**

ASSAF NETO, A.; PROCÓPIO DE ARAÚJO, A.M.; FERRAZ DO AMARAL FREGONESI, M.S. **Gestão baseada em valor aplicada ao Terceiro Setor**. Revista Contabilidade & Finanças-USP, v. 17, 2006.

AZEVEDO, NATALIA KIRCHNER; ENSSLIN, SANDRA ROLIM; REINA, DIANE ROSSI MAXIMIANO. **Controle Interno e as Fundações de apoio à pesquisa universitária: uma análise do funcionamento do Controle Interno nas Fundações da Universidade Federal de Santa Catarina no ano de 2010**. Internal Control and foundations to support university research: a review of the functioning of internal control in the foundations of the Federal University of Santa Catarina in 2010. Enfoque: Reflexão Contábil, v. 29, n. 3, p. 22-33, 2010.

BRASIL. [Lei da Transparência (2009)]. **Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, [2009].

BRASIL. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Diário Oficial da União de 26 de julho de 2007 e retificado em 14 de setembro de 2007.

BRASIL. **Decreto nº 7.423, de 31 de dezembro de 2010**. Regulamenta a Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, e revoga o Decreto no 5.205, de 14 de setembro de 2004. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 de dezembro de 2010 - Edição extra.

BRASIL. [Lei de Responsabilidade Fiscal (2000)]. **Lei Complementar nº 101, de 04 de Maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2000.

**BRASIL. Lei nº 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. Brasil. Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993). Diário oficial da União, Brasília, DF, de 22 de julho 1993, republicado em 6 de julho de 1994 e retificado em 6 de julho 1994.

**BRASIL.[Código Civil (2002)] Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, de 11 de janeiro de 2002.

**BRASIL. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010.** Conversão da Medida Provisória nº 495, de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1o do art. 2o da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Lei nº12,349, de 15 de dezembro de 2010. Publicado no Diário Oficial da União, Brasília , DF, de 16 de dezembro de 2010 .

**BRASIL. Lei nº 12.527, 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 de novembro de 2011.

**BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** 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. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). Diário Oficial da União, 1 de agosto de 2014 .

**BRASIL. Lei nº 173, de 10 de Setembro de 1893.** Regula a organização das associações que se fundarem para fins religiosos, Moraes, científicos, artísticos, políticos ou de simples recreio, nos termos do art. 72, § 3º, da Constituição. 10 de setembro de 1893. Coleção de Leis do Brasil de 1893.

**BRASIL. Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994.** Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 de dezembro de 1994.

**BRASIL. Portaria Interministerial n.º 191,** de 13 de março de 2012. Diário Oficial da União, Brasília, DF, de 14 de março de 2012, Seção 1, p.2.

**CALDAS NETO, Cícero. A formação e evidenciação do resultado contábil em entidade do Terceiro Setor: o caso de uma região administrativa da maçonaria em um estado nordestino.** 2007.

**CAMPOS, L. et al. 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, v. 6, 2015.

CARNEIRO, A. F. OLIVEIRA, D. L.; TORRES, L.C. **Accountability e prestação de contas das organizações do Terceiro Setor: uma abordagem à relevância da contabilidade.** Sociedade, contabilidade e gestão, v. 6, n. 2, 2011.

DALTO, C.; NOSSA, V.; MARTINEZ, A. **Recursos de Convênio entre Fundações de Apoio e Universidades Federais no Brasil: um estudo dos acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU).** ENANPAD. Rio de Janeiro: 2012.

DE OLIVEIRA, I.C.G.; MACEDO, M.; TEIXEIRA, C.S. **Proposta de ações de melhoria na relação tripartite de uma Fundação de apoio à UFSC (Universidade Federal de Santa Catarina).**

DO CARMO DALTO, C.; NOSSA, V.; LOPO MARTINEZ, A. **Recursos de convênio entre Fundações de Apoio e universidades federais no Brasil: um estudo dos acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU).** Revista Universo Contábil, v. 10, n. 2, 2014.

GOLLO, V.; SCHULZ, S.J.; DA ROSA, F.S. **Evidenciação contábil em entidades brasileiras de Terceiro Setor: adequação às normas brasileiras de contabilidade.** ConTexto, v. 14, n. 27, p. 104-116, 2014.

HÜLSE, Levi. **Origem e evolução das fundações privadas: uma perspectiva histórica e jurídica.** Revista Jurídica, v. 16, n. 32, p. 35-46, 2012.

LEMÕNS GONÇALVES, T.; COSTA QUINTANA, A. **A importância da transparência na gestão de recursos públicos, em Fundações de Apoio a pesquisa e extensão.** Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL, v. 4, n. 2, 2011.

**Manual de procedimentos para o terceiro setor: aspectos de gestão e de contabilidade para entidades de interesse social /** José Antonio de França (coordenador); Álvaro Pereira de Andrade ... [et al.]. - - Brasília: CFC : FBC : Profis, 2015.

QUEIROZ, Júlio César Schroeder. **Parcerias entre o poder público e o terceiro setor: o controle pelos tribunais de contas.** revista do tribunal de contas do estado de minas gerais julho | agosto | setembro 2011 | v. 80 — n. 3 — ano XXIX. Disponível em: <http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1272.pdf>. Acesso em: 23. Set. 2019.

RAMOS, Giovane Saionara. **As Fundações de Apoio privadas: notas para a análise de uma realidade heteronômica.** Educação em Perspectiva, v. 1, n. 1, 2010.

SANTAREM SEGUNDO, Jose Eduardo. **Tecnologias de informação e comunicação para disponibilização de dados abertos em formato semântico.** // Ibersid. 7 (2013) 33-40. ISSN 1888-0967.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico.** Cortez editora, 2017.

SILVEIRA, D. et al. **Evidenciação contábil de fundações privadas de educação e pesquisa: uma análise da conformidade das demonstrações contábeis de entidades de Santa Catarina.** 2007.

SIMON, L.W. et al. **Análise dos projetos de ensino, pesquisa e extensão firmados pela UFSC com suas Fundações de Apoio no ano de 2015.** Revista Internacional de Educação Superior, v. 3, n. 2, p. 270-290, 2017.

SZAZI, Eduardo. **Terceiro Setor: regulação no Brasil.** Editora Peirópolis, 2006.

Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 3.502/2018 – Segunda Câmara**. Relator: Ana Arraes. Processo: 011.161/2015-9. Tipo de Processo: Representação (REPR). Data da sessão: 08/05/2018. Número da Ata: 15/2018 - Segunda Câmara. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo>. Acesso em: 23. Set. 2019.

TRISTÃO, Gilberto. **O papel das fundações na modernização das universidades federais**. In: V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración. 2000.

VAZ, J.C.; RIBEIRO, M.; MATHEUS, R. **Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil**. Cadernos ppg-au/ufba, v. 9, n. 1, 2010.