



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,
GESTÃO E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR –
MESTRADO PROFISSIONAL

ARTHUR BARBOSA ARRUDA

**REGULAMENTAÇÃO INTERNA DO RELACIONAMENTO DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA COM FUNDAÇÕES DE
APOIO:** um estudo sobre fluxos administrativos e sua aderência
aos normativos vigentes

João Pessoa - PB
2021

ARTHUR BARBOSA ARRUDA

**REGULAMENTAÇÃO INTERNA DO RELACIONAMENTO DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA COM FUNDAÇÕES DE
APOIO: um estudo sobre fluxos administrativos e sua aderência
aos normativos vigentes**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior – Mestrado Profissional do Centro de Educação Universidade Federal da Paraíba, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Fernando de Moura Bezerra Cavalcanti Filho

JOÃO PESSOA - PB
2021

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

A779r Arruda, Arthur Barbosa.

Regulamentação interna do relacionamento da
Universidade Federal da Paraíba com fundações de apoio
: um estudo sobre fluxos administrativos e sua
aderência aos normativos vigentes / Arthur Barbosa
Arruda. - João Pessoa, 2021.

99 f. : il.

Orientação: Paulo Fernando de Moura B. C. Filho.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CE.

1. Ensino superior. 2. Fundações de apoio. 3.
Vulnerabilidades. 4. Avaliação. I. Cavalcanti Filho,
Paulo Fernando de Moura Bezerra. II. Título.

UFPB/BC

CDU 378(043)

ARTHUR BARBOSA ARRUDA

**REGULAMENTAÇÃO INTERNA DO RELACIONAMENTO DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA COM FUNDAÇÕES DE
APOIO: um estudo sobre fluxos administrativos e sua aderência
aos normativos vigentes**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior – Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para obtenção do título de Mestre.

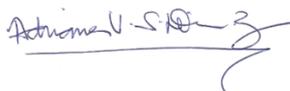
Linha de Pesquisa: Avaliação e Financiamento da Educação Superior.

Aprovado em: 31/08/2021

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Paulo Fernando de Moura Bezerra
Cavalcanti Filho
Orientador - MPPGAV/CE/UFPB



Profa. Dra. Adriana Valéria Santos Diniz
Membro Interno - MPPGAV/CE/UFPB



Prof. Dr. Rodrigo Freire de Carvalho e Silva
Membro Externo - CCHLA/UFPB

A Deus, fonte primária de todas as coisas e detentor do conhecimento universal, que capacita todo aquele que o buscar de coração;

Aos meus pais, Fábio e Gilene, pelo dom da vida e por acreditarem na força transformadora da educação;

A Jocasta, meu amor aqui na Terra, escolhida para, junto comigo, ser referência para nossos filhos;

Ao Samuel e à Esther, que em breve nascerá, porque me inspiram a ser melhor em tudo;

À família e aos amigos, que sempre acreditaram e continuam acreditando em meus projetos;

Minha pura e sincera GRATIDÃO!

“O temor do Senhor é o princípio do conhecimento,
mas os insensatos desprezam a sabedoria e a
disciplina”.

(Provérbios, 1:7 – Nova Versão Internacional)

RESUMO

Este trabalho analisa como está organizada no âmbito da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) a sua relação com as Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior, tal como disciplinada pela Lei nº 8.958/94 e internamente regulamentada pela Resolução CONSUNI nº 35/2013, descrevendo o processo de celebração, acompanhamento e fiscalização dos acordos, convênios e contratos firmados com tais entidades. Para tanto, à luz do regramento institucional (Estatuto, regimentos e resoluções internas), bem ainda da análise documental (processos administrativos, pareceres jurídicos, históricos de movimentação processual, relatórios de auditoria, manuais setoriais de orientação), além da observação prática, enquanto servidor atuante na Coordenação de Convênios (CODECON), foram construídos Fluxogramas Institucionais, representativos de todo o fluxo processual interno, onde foram identificados os setores e suas respectivas atribuições e se evidenciaram divergências entre o que está formalmente regulamentado e as práticas rotineiras da universidade. Trata-se de diagnóstico decorrente de estudo de caso, de abordagem qualitativa e objetivo exploratório-descritivo, fundamentado em pesquisa documental e bibliográfica. A partir dos resultados encontrados, indicou-se a necessidade de atualização dos normativos internos, como medida de adequação, melhor definição dos fluxos processuais e saneamento das vulnerabilidades do modelo de relação efetivado pela UFPB com suas fundações apoiadoras. Ao final, apresenta-se quadro de orientação, com vetores de descrição dos problemas identificados e vetores de descrição das ações esperadas para superação dos mesmos.

Palavras-chave: Fundações de Apoio; Ensino Superior; Vulnerabilidades; Avaliação.

ABSTRACT

This work sought to analyze how the Federal University of Paraíba (UFPB) is organized within its relationship with the Support Foundations of Higher Education Institutions, as regulated by Law No. 8.958/94 and internally regulated by CONSUNI Resolution No. 35/2013, describing the process of concluding, monitoring and inspecting the agreements, covenants and contracts signed with such entities. For this purpose, in light of the institutional rules (bylaw, regulations and internal resolutions), as well as the document analysis (administrative processes, legal opinions, history of procedural movement, audit reports, sectorial guidance manuals), besides to practical observance, as a public servant acting in the Coordination of Agreements (CODECON), Institutional Flowcharts were built, that represent the entire internal procedural flow, in which the sectors and their respective attributions were identified and divergences between what is formally regulated and the routine practices of the university were highlighted. It is a diagnosis resulting from a case study, with a qualitative approach and an exploratory-descriptive objective, based on documentary and bibliographic research. From the results obtained, the need to update internal regulations was indicated, as a measure of suitability, better definition of procedural flows and purge of the vulnerabilities of the relationship model implemented by UFPB with its supporting foundations. At the end, an orientation table is presented, with vectors describing the problems identified and vectors describing the actions expected to overcome them.

Keywords: Supporting Foundations; Higher education; Vulnerabilities; Evaluation..

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO | 12 |
| 1.1. Delimitação do Problema..... | 16 |
| 1.2. Objetivo Geral..... | 17 |
| 1.3. Objetivos Específicos..... | 18 |
| 1.4. Justificativa | 18 |
| | |
| 2. PERCURSO METODOLÓGICO..... | 20 |
| | |
| 3. REVISÃO DE LITERATURA..... | 23 |
| 3.1. O Processo Histórico de Constituição das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior | 23 |
| 3.1.1. O movimento fundacional e o surgimento das fundações em sentido lato..... | 24 |
| 3.1.2. Surgimento das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior – fundações de apoio em sentido stricto | 26 |
| 3.2. Conceito..... | 29 |
| 3.2.1. Fundação (lato sensu) | 29 |
| 3.2.2. Fundação de Apoio (stricto sensu) | 30 |
| 3.3. Regime Jurídico das Fundações de Apoio | 32 |
| 3.4. Evolução Legislativa da Relação FAP-IFES | 36 |
| 3.4.1. A fase não regulamentada..... | 38 |
| 3.4.2. A fase positivada e o marco regulatório das FAP – Lei nº 8.958/1994 .. | 43 |
| 3.4.3. A influência do Tribunal de Contas da União no aperfeiçoamento da legislação – Acórdão 2.731 – Plenário | 49 |
| 3.5. Dos requisitos para celebração de instrumentos jurídicos com fundações de apoio | 52 |
| | |
| 4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS | 55 |
| 4.1. Atores internos atuantes no processo de celebração, acompanhamento e fiscalização dos instrumentos jurídicos celebrados entre a UFPB e as Fundações de Apoio | 56 |
| 4.2. Da Classificação dos Projetos | 65 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 4.3. | Das Fases dos Projetos..... | 68 |
| 4.4. | Dos resultados das auditorias na UFPB..... | 70 |
| 4.5. | Do fluxo definido pelas normas..... | 74 |
| 4.6. | Do fluxo como efetivamente praticado..... | 82 |
| 4.7. | Da aderência e dos conflitos..... | 91 |
| 4.7.1. | Carências no fluxo acadêmico..... | 91 |
| 4.7.2. | Inexpressividade da ASEAMF..... | 92 |
| 4.7.3. | Consulta Incidentais..... | 94 |
| 4.7.4. | Da autorização do CONSUNI..... | 95 |
| 4.8. | Quadro de orientação..... | 96 |
| 5. | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 98 |
| 6. | BIBLIOGRAFIA..... | 101 |

1. INTRODUÇÃO

A institucionalização, partir da década de 1960, de burocracias nos procedimentos públicos, decorrentes do modelo weberiano de administração¹, focado no excessivo controle dos processos administrativos, sob a justificativa de combate à corrupção, representa, no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), conforme anotações de Almeida (2013), o estopim para o surgimento das chamadas Fundações de Apoio (FAPs).

Isso porque, historicamente, apesar de possuírem, no mais das vezes, laboratórios dotados de modernos equipamentos e capital humano reconhecidamente competente, capazes de desenvolver os mais sofisticados projetos de pesquisa, as IFES, e as Instituições de Ciência e Tecnologia (ICTs) em geral, enfrentam, desde então, a nova burocracia pública, que impõe “invencíveis” procedimentos e rigoroso controle.

Nesse cenário, conforme observam Malheiros (2002), Garcia (2012), Almeida (2013) e outros, as fundações de apoio passaram a ser criadas pelas comunidades universitárias ou pelas próprias universidades públicas, com o objetivo inicial de que tais entidades absorvessem parte das atividades universitárias sob um regime de maior flexibilidade gerencial para atender as atividades de pesquisa das universidades públicas, com a intenção de reverter o novo quadro de administração rígido e burocrático.

Na década de 70, no momento em que a universidade pública brasileira começava a se consolidar no campo da pós-graduação, a conferir a flexibilidade e a agilidade imprescindíveis, inicia-se o trabalho das fundações de apoio. Ao institucionalizar a pesquisa nas universidades públicas, viu-se diante das dificuldades constatadas pelos pesquisadores no que concernia à gestão de seus projetos, em função da estrutura burocrática do governo federal. Procedimentos

¹ O modelo analítico burocrático, descrito pelo sociólogo alemão Max Weber, deu origem a um rico arcabouço teórico, o qual inspirou os cientistas administrativos a esmiuçarem quais as atividades-meio a serem exercidas pelos praticantes de atos públicos, profissionalizando a administração das organizações e separando a propriedade dos particulares daquilo que seria considerado domínio público. Uma disfunção a ser considerada, porém, é o “excesso de formalização, rotinas e registros”. De modo similar à “internalização e elevado apego às normas”, o desvio de funcionamento, também conhecido como excesso de formalização, diz respeito às consequências do exagero de formalidades e padronização nos procedimentos, bem como do excesso de rotinas, despachos e encaminhamentos administrativos. (Patzlaff, Santos & Patzlaff, 2015, p.5)

imprescindíveis ao andamento da pesquisa ficavam inviabilizados, tais como mão-de-obra temporária, importações e outras rotinas quase empresa eram obstáculos incontornáveis, pois almejava-se maior agilidade, para que a pesquisa pudesse ser competitiva com instituições privadas, pois a burocracia dos tramites públicos atrasavam em muito os trabalhos dos pesquisadores. (Garcia, 2012)

A título exemplificativo, no estado da Paraíba, e atuando em apoio à UFPB, foram originadas nesse período, a Fundação José Américo (FJA), em 25/11/1965 e a Fundação de Apoio à Pesquisa e à Extensão (FUNAPE), em 29/10/1976, conforme informações de seus estatutos, disponíveis no acervo documental da Coordenação de Convênios (CODECON) da UFPB.

Foi dessa forma, consoante observações de Almeida (2013), que

por intermédio da ação das fundações de apoio, as universidades públicas federais instrumentalizaram uma autonomia administrativa paralela ao regime jurídico público, especialmente na gestão de seus recursos orçamentários e financeiros, vez que não estariam limitadas pelas restrições legais e burocráticas inerentes à administração pública, como por exemplo, o recolhimento de seus recursos próprios ao caixa único do Tesouro ao fim do exercício financeiro. (Almeida, 2013, p. 11)

Paralelamente, não obstante as universidades ostentem a característica da *autonomia*, a mesma está assentada na dependência financeira do Estado, conforme bem observa SILVA (2004). Assim, em momentos de crise, como o atual, é possível a ocorrência de cortes (ou contingenciamentos) em seus orçamentos e a conseqüente redução de investimentos para sua expansão.

Essa escassez de recursos pressiona, de forma intencional ou não, a abertura da universidade pública ao financiamento privado, mediante parcerias com o setor empresarial, que impõe novas posturas da administração universitária para adequá-la à lógica mercadológica. Disso decorre outro importante papel desempenhado pelas fundações: o fomento e a captação de recursos, junto ao sistema produtivo, para aplicação em projetos de pesquisa conduzidos pela universidade e de interesse do mercado, o que ocorre mediante a celebração de acordos, convênios, contratos e outros ajustes.

O modelo de atuação das universidades em parceria com as fundações de apoio, contudo, não é isento de críticas e problemas, tampouco é tema pacífico na literatura.

Bresser Pereira (2001) sustenta que as FAPs foram constituídas como uma irregularidade, para dar flexibilidade ao rígido sistema burocrático que prevalece nas universidades federais e estaduais. Segundo o autor, essas entidades constituem uma forma “esperta”, brasileira, de complementar salários dos professores de departamentos profissionais, estimulando-os a ficar na universidade em vez de se dedicarem à consultoria privada².

Sguissardi (2005), por sua vez, aponta que o fenômeno da proliferação das FAPs caracteriza uma tendência de semiprivatização da universidade pública por diferentes mecanismos de utilização privada das funções e dos produtos dessas instituições. Sobre isso, Chaves (2006) explica que uma maior aproximação com o mercado e como sistema produtivo significa, em última análise, uma abertura ao capitalismo produtivo, ameaçador da autonomia universitária. Isso porque o mercado, como financiador, passaria a ditar “o quê” deve ser pesquisado, filtrando projetos que não lhe interessam. Dessa forma, essa espécie de ‘privatização do público’ seria

efetivada por professores e técnico-administrativos que utilizam a infraestrutura física e a credibilidade da universidade pública para executarem convênios e contratos que muitas vezes impedem o desempenho de suas atividades acadêmicas regulares (...) A proliferação de cursos pagos e a transformação de docentes em empresários encobertos pela fachada das Fundações de Apoio privadas são consequência da política do Estado em desobrigar-se da manutenção da educação pública (CHAVES, 2006, pp. 74).

Segundo Boaventura de Sousa Santos (2004), o dilema reside em conciliar abertura ao capitalismo privado com preservação da autonomia universitária, permitindo a coexistência da *pesquisa fundamental*, realizada sem interesse comercial direto, com a *pesquisa aplicada*, sujeita ao ritmo e ao risco empresarial.

²<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1711200109.htm>

É neste domínio que ocorre a transformação do conhecimento como bem público em bem privado ou privatizável, transaccionável no mercado. A universidade é pressionada para transformar o conhecimento e seus recursos humanos em produtos que devem ser explorados comercialmente. A posição no mercado passa a ser crucial e, nos processos mais avançados, é a própria universidade que se transforma em marca. (...) Não se exclui a utilidade para a própria universidade de uma interação com o meio empresarial em termos de identificação de novos temas de pesquisa e de aplicação tecnológica e de análises de impacto. O importante é que a universidade esteja em condições de explorar esse potencial e para isso não pode ser posta numa posição de dependência e muito menos de dependência ao nível da sobrevivência em relação aos contratos comerciais. (SANTOS, 2004, p. 65).

Almeida (2013), em lúcida argumentação, sustenta que

A análise jurídica do tema acusa pontos de vulnerabilidade na relação das parcerias entre Instituições Federais de Ensino Superior e fundações de apoio, especialmente em alguns fatos que mitigam a aplicabilidade de princípios caros à Administração Pública brasileira, como a impessoalidade e a publicidade. Por outro lado, constata-se potencialidades no modelo, especialmente na captação de parcerias externas com a iniciativa privada, bem como a contratação temporária de recursos humanos para a viabilização de políticas públicas descentralizadas à universidade. Em outras palavras, a manutenção das parcerias com as fundações de apoio pode ser proveitosa ao desenvolvimento institucional das instituições públicas apoiadas, entretanto, deve ser aprimorada no sentido de se viabilizar um efetivo controle dos recursos repassados a essas entidades e, igualmente, o retorno aos cofres públicos dos recursos gerados às instituições dentro dessas parcerias. (ALMEIDA, 2013, p. 17).

Nesse cenário conflituoso, destaca-se a importância de estudos como o presente, notadamente se considerada a escassa literatura sobre o tema, até então inexistente em se tratando da análise específica da realidade institucional da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Embora as FAPs estejam sob permanente controvérsia, são hoje uma realidade e desempenham um importante papel no que diz respeito à pesquisa no país. Assim, por entender

que não se deva simplesmente demonizá-las, preferimos insistir na busca por modelos mais adequados.

1.1. DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

A experiência do relacionamento da UFPB com suas fundações parceiras é marcada por diversas e graves dificuldades: falta de transparência, desvio de recursos, prestação de contas deficientes, falha dos controles internos, entre outros, evidenciadas em processos de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU)³, embora sejam notórios, conforme adiante se verá, os avanços já obtidos em atendimento às constantes recomendações desse e dos demais órgãos fiscalizadores.

Relevantes também são os resultados do Relatório de Auditoria nº 201505100, da Controladoria Geral da União (CGU, 2015), cujas conclusões apontam que a UFPB, enquanto instituição apoiada, não vem cumprindo com as funções estabelecidas na Lei nº 8.958/94 e normativos afins, no que se refere à transparência, acompanhamento e controle dos ajustes firmados com fundações de apoio.

Em decorrência da não implantação desses controles, identificou-se o desenvolvimento de projeto com fundação do apoio que ainda não estava credenciada; a falta de aprovação dos projetos por órgão colegiado; a ausência de previsão expressa de cláusula sobre a prestação de contas; a inexistência da anuência expressa da UFPB para que a fundação de apoio capte e receba recursos diretamente; a inexistência de registro centralizado dos dados referentes aos projetos para os quais foi contratada a fundação de apoio; a inexistência de publicação de dados concernentes aos projetos em boletins internos e no site da universidade; a falta de monitoramento, por parte do órgão superior da universidade, da divulgação em site próprio da fundação PaqTcPB, das informações constantes do Art. 4º-A da Lei nº 8.958/94; bem como a falta de sistemática para acompanhar se os recursos do projeto são aplicados em finalidade

³ Vide Processos 027.828/2014-0, 023.182/2015-6, 027.949/2014-1, 028.241/2014-2, 033.124/2015-9, 012.010/201-4, 030.934/2015-0, 003.889/2016-5, disponíveis para consulta pública em <contasirregulares.tcu.gov.br>.

diversa, se há subcontratação total ou parcial, se houve abertura e movimentação em conta específica para o projeto, se a fundação adotou controle contábil específico dos recursos aportados ao projeto para fins de ressarcimento pela utilização de bens e serviços da universidade; inexistência de processo administrativo contendo os atos administrativos pertinentes aos contratos e convênios firmados com a fundação de apoio. (Controladoria Geral da União, Relatório nº201505100, p. 6)

Como se vê, muitas são os problemas que merecem atenção da universidade e, nessa perspectiva, conhecer o próprio processo interno de planejamento, formalização, execução e acompanhamento de convênios, contratos e instrumentos congêneres celebrados com as FAPs, é de crucial importância para identificação das origens dos problemas a serem solucionados.

O presente estudo, nesse contexto, está estruturado de modo a possibilitar um debate objetivo sobre o arranjo jurídico previsto em lei para o relacionamento universidade-fundação, buscando verificar os possíveis conflitos e desconformidades em dois planos:

A) no primeiro a análise se dará exclusivamente no plano documental, regimental e legal: se os normativos infralegais (resoluções) da UFPB estão em conformidade com a legislação federal;

B) no segundo, a análise ocorre no plano documental-operacional: se os procedimentos empiricamente praticados pelos setores administrativos da universidade têm seguido os normativos, legais e infralegais.

1.2. OBJETIVO GERAL

Este trabalho objetiva identificar conflitos de natureza legal, infralegal e operacional na concretização de negócios jurídicos entre as fundações de apoio e a Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

1.3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Construir o fluxograma institucional descritivo da relação da UFPB com as fundações parceiras como formalmente definido nos normativos internos da UFPB (Estatuto, Regimentos e Resoluções);
- Construir fluxograma institucional descritivo da relação da UFPB com as fundações parceiras como efetivamente praticado pelos setores administrativos da UFPB, a partir da análise documental;
- Analisar, à luz da doutrina, da legislação e dos entendimentos dos órgãos de controle, as normas e as práticas da UFPB, a fim de identificar divergências;
- Construir quadro de orientação, com identificação das divergências encontradas e sugestões para solução das mesmas.

1.4. JUSTIFICATIVA

Embora a literatura venha discutindo o real valor das fundações de apoio, contrapondo seus riscos e benefícios, é inconteste que o setor é juridicamente reconhecido desde a edição da lei de regência (Lei 8.958/1994) e, ademais, bastante ativo no relacionamento com as instituições de ensino superior brasileiras, razão pela qual não devem mesmo escapar aos estudos e pesquisas.

Observando a realidade institucional da UFPB, o presente estudo constata histórica dificuldade na interação da universidade com o setor fundacional, tendo algumas de suas parcerias, inclusive, resultado em processos de apuração de responsabilidade junto aos órgãos de controle⁴.

⁴ (28/04/2020) Inquérito do MPF investiga suspeita de desvio de R\$ 8 milhões por fundação dos cofres da UFPB: <<https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2020/04/28/inquerito-do-mpf-investiga-suspeita-de-desvio-de-r-8-milhoes-por-fundacao-dos-cofres-da-ufpb.ghtml>>

(27/09/2019) MPF investiga irregularidades em contrato da UFPB com Governo da Paraíba: <<https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2019/09/27/mpf-investiga-irregularidades-em-contrato-da-ufpb-com-governo-da-paraiba.ghtml>>

(17/01/2019) TCU detecta irregularidades e cobra devolução de R\$ 8 milhões aos cofres da UFPB: <<https://www.jornaldaparaiba.com.br/politica/tcu-detecta-irregularidades-e-cobra-devolucao-de-r-8-milhoes-aos-cofres-da-ufpb.html>>

Constata-se, ainda, a paralisação de obras e projetos, e, por outro lado, o fracasso dos controles internos, incapazes de rastrear a destinação dos recursos públicos geridos por tais entes, bem como o efetivo cumprimento dos objetos com eles pactuados.

Nesse contexto, a gravidade de reiteradas denúncias e do conteúdo das constantes apurações dos órgãos de controle, não só em nível nacional, mas também no âmbito local da UFPB, cujo objeto envolve o relacionamento de instituições de ensino superior com fundações de apoio justifica, de *per si*, a realização deste trabalho.

Nesse contexto, Silva (2009) deixa clara a responsabilidade da gestão universitária por eventuais incoerências e desvios eventualmente encontrados nas fundações, pois embora os contratos e convênios por elas adimplidos sejam inspecionados por auditorias externas, devem também ser auditados internamente, sob o crivo dos Conselhos Universitários.

À universidade, portanto, cabe planejar-se para melhor gerir tal relação, investindo para isso na adequada regulamentação interna, na adoção de medidas de controle e fiscalização e na imediata proposição de ajustes e medidas de adequação.

Para se ter ideia da abrangência e intensidade de atuação das fundações de apoio junto à UFPB, planilha disponibilizada no site da Coordenação de Convênios⁵, em cumprimento à legislação de transparência, nos informa que a uma única fundação (Fundação Parque Tecnológico da Paraíba – PaqTcPB) foram previstos mais de R\$ 77mi (setenta e sete milhões de reais), para serem geridos e custearem o desenvolvimento de 26 (vinte e seis) projetos acadêmicos, em parceria com financiadores públicos e privados.

(22/11/2017) TCU determina que fundação e empresa devolvam mais de R\$ 1,4 mi aos cofres da UFPB: <<https://www.jornaldaparaiba.com.br/politica/tcu-determina-que-fundacao-e-empresa-devolvam-mais-de-r-14-mi-aos-cofres-da-ufpb.html>>

(21/11/2013) PF investiga esquema de desvio de verbas por fundação ligada à UFPB: <<http://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2013/11/pf-investiga-esquema-de-desvio-de-verbas-por-fundacao-ligada-ufpb.html>>

⁵ Vide link: <<http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/documentos/codecon/fundacao-de-apoio/paqtcpb/30-01-2020-instrumentos-celebrados-paqtcpb.pdf>>

Apesar de não ser a única universidade brasileira com esse tipo de dificuldade, que, aliás, é comum por todas as regiões do país⁶ (TCU, 2008), entendemos que cada IFES tem, no relacionamento com suas fundações de apoio, necessidades e dificuldades específicas, o que demanda uma pesquisa direcionada – e não significa, contudo, ignorar experiências externas, que nos servem de paradigma em sede de estudo comparado.

É necessário conhecer e descrever como está estruturada a relação da UFPB com as fundações, quais são os agentes envolvidos, como planeja, executa e fiscaliza os convênios intermediados pelas entidades de apoio, a fim de identificar a origem dos problemas, e após a investigação, propor correções e melhorias.

De igual modo, é necessário destacar as boas práticas de gestão identificadas no processo, para que se possa replicá-las e desenvolver a instituição.

Reflexamente, a revisão bibliográfica e a exposição da experiência prática espera fomentar novas pesquisas, contribuindo para a literatura em desenvolvimento, democratizando a temática e, assim, possibilitando a implementação sistemática de melhorias à realidade vivenciada.

2. PERCURSO METODOLÓGICO

A figura abaixo descreve, objetivamente, o propósito e caminhos da presente pesquisa:

⁶ Em 2008, tal foi a constatação do TCU, por meio do Paradigmático Acórdão 2.731/2008, decorrente de auditoria nas fundações de apoio nos Estados da Bahia, Ceará, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina, Paraná, Goiás, Roraima, Amazonas e Acre.

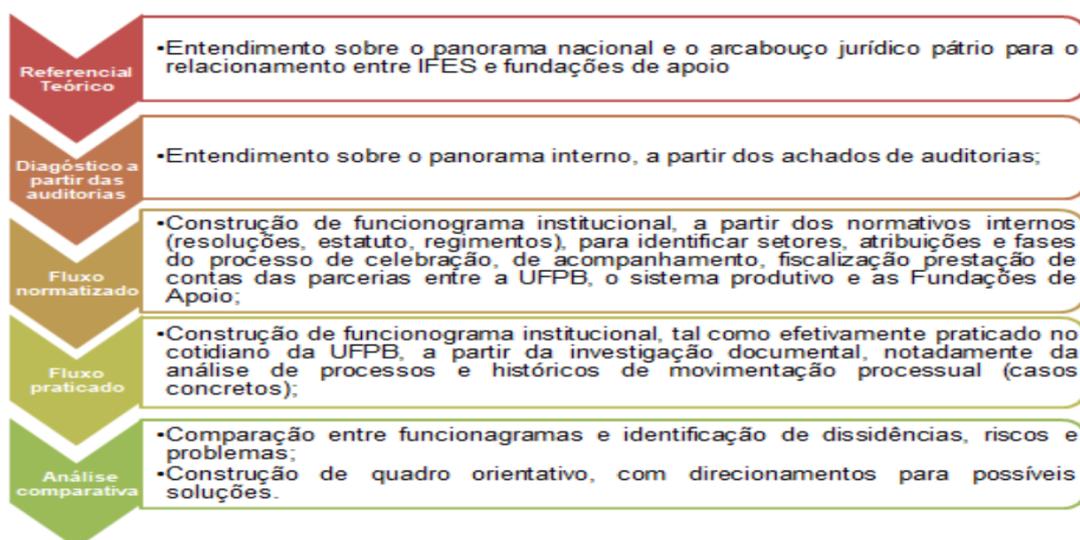


Figura 1 – Percurso Metodológico - Elaborado pelo autor.

Depreende-se que o estudo parte da conceituação e caracterização amplas, da análise legislativa e jurisprudencial, com vistas à identificação dos procedimentos e requisitos legais para a parceria Universidade-Fundação.

Certo que o domínio dos conceitos gerais, válidos para todos, confere ao pesquisador a aptidão para agir de forma precisa, mediante a aplicação de filtros que limitam a pesquisa na realidade local (micro) ao que é relevante, isto é, aquilo que frequentemente é discutido no contexto maior (macro) e que possui reconhecida importância de ordem prática.

Somente a partir desse ponto, tomando a determinação legal como premissa-paradigma maior, é que se autoriza a discussão dos processos internos, para identificação de incompatibilidades frente ao próprio arcabouço jurídico e, em seguida, entre as rotinas, processos e atores internos, e destes frente às necessidades concretas da instituição e do território em que está inserida.

Este trabalho está caracterizado como um estudo de natureza exploratória porque, conforme anota Gil (1997), o objetivo é proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou construir hipóteses.

Ao explorar com tratamento científico a realidade institucional, propomos evidenciar o modo como a UFPB tem se relacionado com as Fundações de

Apoio, identificando as falhas e as inadequações da nossa instituição em relação ao que dispõe a Lei n 8.958/94 e demais normativos de regência.

Foram objeto de análise todas as fases dessa relação, desde as etapas de planejamento à avaliação dos resultados das parcerias, que ocorre anualmente, para cada fundação parceira, por ocasião da renovação de suas autorizações junto aos Ministérios da Educação e da Ciência, Tecnologia e Inovações.

A partir da construção e comparação de fluxogramas funcionais normativo e observado, viabilizou-se uma análise sistêmica do processo, facilitando a identificação de avanços e problemas da instituição nesse campo. Nesse aspecto, a pesquisa aproxima-se também daquela do tipo descritiva, pois o próprio fluxograma funcional representa um “retrato” da realidade institucional, muito útil aos estudos de aprofundamento que a queiram suceder.

Lakatos e Marconi (2011) conceituam a pesquisa documental como uma fonte primária de informação, porque extraída de materiais ainda não elaborados, escritos ou não. Entendemos o vocábulo “elaborado” como sinônimo do “tratamento analítico”, ou seja, são documentos aqueles materiais que ainda podem ser reelaborados (tratados) de acordo com os objetos da pesquisa (Gil, 2002, p.45).

De outro lado, a pesquisa bibliográfica, fonte secundária, considera tudo aquilo que já foi publicado em forma de livros, revistas e publicações avulsas, destinadas para um determinado público.

Embora não seja clara tal distinção, não havendo prejuízos na ocorrência de mescla dos conceitos (Gil, 2002, p.46), o presente estudo considera como fontes documentais: legislação, estatutos, regimentos, resoluções, relatórios de auditoria, pareceres jurídicos, despachos, históricos de movimentação processual, convênios e instrumentos congêneres, a que este autor frequentemente tem acesso em razão do cargo técnico que ocupa na Coordenação de Convênios (CODECON), situada na Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento (PROPLAN) da UFPB.

A bibliografia, por sua vez, consiste de pesquisas anteriores (artigos, livros e dissertações) a respeito da temática estudada, notadamente em nível nacional, pois que não identificamos qualquer registro de estudo específico no ambiente da UFPB, ou mesmo no cenário estadual. Contudo, as contribuições de estudos gerais são demasiadamente importantes, conquanto nos forneçam hipóteses e paradigmas a serem investigados na realidade local, além de auxiliarem na interpretação das leis e das conclusões dos órgãos de controle em casos análogos.

3. REVISÃO DE LITERATURA

Nesta seção, apresentam-se a história e os aspectos técnicos das fundações de apoio. São explicitados os conceitos necessários ao entendimento do tema, a evolução histórica e legislativa e a descrição dos problemas que assolam o setor fundacional no Brasil.

O Capítulo explica o porquê das FAPs, o contexto de seu surgimento e suas finalidades, sendo de fundamental importância para uma melhor compreensão das análises a serem desenvolvidas na sequência deste estudo.

3.1. O PROCESSO HISTÓRICO DE CONSTITUIÇÃO DAS FUNDAÇÕES DE APOIO ÀS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

De início, para que se evitem confusões, há que distinguirmos duas categorias: fundações e fundações de apoio. A segunda está contida na primeira, sendo um subtipo. Ambas conservam, dessa forma, características afins. A seguir, contamos inicialmente o surgimento das fundações, em sentido amplo, ao que segue a história das fundações de apoio às instituições de ensino superior.

3.1.1. O MOVIMENTO FUNDACIONAL E O SURGIMENTO DAS FUNDAÇÕES EM SENTIDO *LATO*

O surgimento das fundações está intimamente relacionado à caridade, à filantropia e ao trabalho voluntário. Isso porque, na essência, a fundação nasce da disponibilização de um determinado patrimônio a ser gerido e administrado para a exclusiva consecução das finalidades previstas em seu estatuto, as quais de natureza social e não lucrativa.

Alves (2000) ensina que as fundações tiveram suas origens no anseio da solidariedade, característica do ser humano que vem dos primórdios das civilizações, em busca de meios que permitissem aos menos favorecidos, acesso às artes, à cultura e à ciência. Dessa forma, pessoas foram capazes de perpetuar no tempo seus ideais e convicções, mesmo depois de falecidas. Nota-se com certa frequência o surgimento de fundações intituladas pelo nome de figuras representativas, como lideranças religiosas, personalidades do meio científico, artístico, esportivo, etc.

Conforme afirma HÜLSE (2012), não é possível determinar historicamente o surgimento de uma primeira fundação, pois desde o período que antecede o nascimento de Cristo, já se tinha patrimônio destinado à finalidade filantrópica. Nessa época, alguns mais abastados separavam parte de sua fortuna para ajudar pessoas necessitadas.

Relatos apontam que no antigo Egito, já se podia encontrar uma espécie de entidade fundacional, pois esta civilização detinha atos tipicamente filantrópicos. Outro que pode remeter à constituição de uma fundação é a doação da biblioteca de Alexandria pelos Ptolomeus, uma prova de doação de seus bens para formar um patrimônio e compartilhar este conhecimento. (...) Ainda consta o exemplo de fundação na escola de Platão nos jardins de *Academos*, uma instituição onde se tinha ensino científico e religioso em Atenas. (HÜLSE, 2012, p. 37)

Na Grécia era proibido que as escolas de filósofos fundassem associações, com o temor de que tais organizações alterassem a ordem pública. Este problema fora resolvido quando Epicuro, filósofo grego, deixou parte de seus bens a dois de seus herdeiros, tendo o

compromisso destes de que agissem da mesma maneira quando falecessem. Desta forma, aquele bem tornava-se de uso comum ao grupo de cidadãos, sem que o estado pudesse interferir, caracterizando a disposição de bens em prol de um fim (CYSNE & COSTA, 2014, p. 4)

No Brasil, os primeiros registros da existência de uma fundação datam de 1738, da denominada Fundação Romão de Matos Duarte, embora o reconhecimento legal do instituto fundacional só tenha ocorrido no Governo Rodrigues Alves (1902-1906), por meio da Lei nº 173, de 10 de setembro de 1903, a qual regulamentou especificamente as fundações privadas, conferindo personalidade jurídica a entidades com fins literários, científicos e religiosos (RAFAEL, 1997).

O ato pioneiro do movimento fundacional pátrio ocorreu em 1738, quando Romão de Matos Duarte, solteiro e milionário, separou parte de sua fortuna para formar um “fundo” com a finalidade de auxiliar, exclusivamente, os expostos na “roda” (garantia de anonimato das mães), que teriam tratamento digno ao serem atendidos na Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro. Formava-se, então, o primeiro esboço de fundação brasileira, pois não tinha regulamentos específicos, mas com administração própria, gerida por um tesoureiro, seguindo-se pouco depois a criação do lugar de escrivão e, em terceiro lugar, a do procurador. Somente no ano de 1883 foi expedido o primeiro “estatuto” denominado Regimento Interno das Obrigações da Regente e Empregados da Casa dos Expostos. (SENNA & MONTEIRO, 1970 *apud* BOSSARD II, 2009).

Mesmo não havendo legislação concernente as Fundações Privadas no Brasil, a entidade criada por Romão de Matos Duarte tinha sua prestação de contas sob guarda de terceiros e ainda esta entidade chegou a ter um regulamento próprio. (GRAZZIOLI, 2011 *apud* HÜLSE, 2012).

A título de curiosidade, a “roda dos enjeitados” ou simplesmente “roda dos expostos”, segundo anota PAES (2006), funcionava paralelamente a Santa Casa da Misericórdia do Rio de Janeiro e era o local onde mães que não tinham condições de criar sua prole depositavam seus filhos. A roda, então,

girava, de maneira que restasse assegurado o anonimato da depositante. O modelo foi replicado por diversas instituições de assistência.



Figura 2: Roda dos enjeitados.
Fonte: Google Imagens, 2020.

Então, para consolidarmos o conceito, temos que as fundações, em sentido amplo, são dotações de patrimônio (bens móveis, imóveis, dinheiro, rendas) para a consecução das finalidades sociais e filantrópicas, definidas em Estatuto, que por sua vez, é o documento que dá origem a tais instituições (fundações privadas) e disciplina suas atividades. Quando instituídas por entes públicos (fundações públicas), mediante a afetação de patrimônio do Estado, o Estatuto dá lugar à Lei de Criação da Fundação, mais à frente estudada.

3.1.2. SURGIMENTO DAS FUNDAÇÕES DE APOIO ÀS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR – FUNDAÇÕES DE APOIO EM SENTIDO *STRICTO*

Sobre o surgimento de tal tipo específico de fundação, destinada a colaborar com o desenvolvimento da pesquisa, da inovação e prestar auxílio administrativo às universidades em geral – este é, portanto, o objetivo estatutário –, o registro mais antigo que encontramos é o da Fundação Escola Politécnica da Bahia - FEP, instituída em 1932⁷. Todavia, conforme aponta MALHEIROS (2002), o *boom* de tais instituições ocorreu na década de 1990, sendo dessa época a maioria das fundações de apoio que estão hoje credenciadas nos Ministérios da Educação (MEC) e da Ciência, Tecnologia, Inovações (MCTI).

Observa-se, contudo, que já na década de 70, com o início do processo de consolidação da pós-graduação nas universidades públicas, as fundações

⁷ <http://www.fepba.org.br/a-fundacao/>

de apoio se multiplicaram e ampliaram seu campo de atuação, não sendo incomum, inclusive, a existência de mais de uma fundação de apoio para cada IFES.

Isso se deu porque as universidades públicas passaram a se defrontar com a burocracia do governo federal para execução de seus projetos. Entre as principais dificuldades estavam: i) inviabilidade de contratação de mão-de-obra temporária; ii) obstáculos incontornáveis para realizar importações; iii) demora na apresentação e gestão de projetos e nas respectivas prestações de contas.

Assim, o surgimento de tais entidades se deu muito mais como artifício para fuga das amarras do modelo de administração gerencial imposto às IFES do que em função do desejo altruístico. Por isso, desde o início as fundações de apoio têm sido questionadas em razão de dois antagonismos fundamentais: i) a confusão entre o público e o privado; ii) a tensão entre a necessidade de autonomia dos pesquisadores e a insuficiência de controles sobre as gestões fundacionais.

De fato, conforme revela Almeida (2013), a aplicação da administração gerencial, introduzida no Brasil a partir da década de 1960, impôs, ao longo do tempo, fatores de descontentamento para a atividade universitária, como o maior tempo gasto na execução das atividades, maior dispêndio de recursos humanos e, conseqüentemente, maiores atrasos nas tomadas de decisões e superação de problemas. De fato, a lentidão do modelo burocrático sempre foi visto como empecilho à rotina da universidade.

As fundações de apoio, então, passaram a ser criadas pelas comunidades universitárias ou pelas próprias universidades públicas, com o objetivo inicial de que tais entidades absorvessem parte das atividades universitárias sob um regime de maior flexibilidade gerencial para atender as atividades de pesquisa das universidades públicas, com a intenção de reverter o novo quadro de administração rígido e burocrático.

O problema não era único das universidades, e a clama por autonomia era disseminada por todos os entes da Administração Pública. Como subterfúgio a esta falta de autonomia, com a nítida

intenção de fuga do regime jurídico administrativo (especialmente escapar às normas de direito financeiro e evadir-se do dever de licitar), os órgãos, autarquias e fundações públicas passaram eles próprios a criarem fundações, com objetivo social de apoio ao órgão, unicamente para funcionarem de instrumento de fuga do regime administrativo de compras e contratações. No tocante às universidades, foram criadas fundações a partir do patrimônio público da universidade ou por iniciativa dos particulares, sem recursos públicos. Apesar da nítida irregularidade da criação de tais entidades, e da realização de suas parcerias e contratos com as entidades públicas, essas fundações (de apoio) se disseminaram sem grandes problemas. (ALMEIDA, 2013, p. 103).

Uma vez disseminadas, as fundações de apoio ganharam notoriedade a partir de 1990, em um cenário de crescente contingenciamento do orçamento público nas universidades federais. Nesse contexto, desempenharam um auxílio providencial, atraindo fontes adicionais de financiamento junto à iniciativa privada e órgãos públicos de fomento.

A continuidade e o crescimento da atuação fundacional junto às universidades acompanhou também a crescente demanda do mercado de ensino, notadamente após o surgimento do Ensino à Distância (EAD), que impulsionou cursos e pós-graduações por meio da internet.

Conforme estudaremos nas seções referentes à evolução legislativa e ao entendimento jurisprudencial do Tribunal de Contas da União (TCU), até a primeira década do século XXI, havia ainda certa flexibilidade e afrouxamento nas regras de controle que incidiam sobre as fundações de apoio.

Almeida (2013), explica que tais entidades não eram fiscalizadas pelo Poder Público com a mesma abrangência de controle ao qual um ente estatal estaria submetido, ou mesmo tinham que obedecer princípios caros à administração pública nos seus acordos (legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade, eficiência, proporcionalidade, razoabilidade). Com tais facilidades, possuíam maior potencial para captação de parcerias externas para o financiamento de pesquisas, o que contribuiu para a consolidação dessas instituições no cenário educacional e científico.

Contudo, a atuação do TCU, no início do novo milênio, marca a ruptura desse afrouxamento, pois que em virtude de sua missão constitucional, a corte de contas construiu sólida jurisprudência de limitação aos desvirtuamentos e violações aos princípios e normas de direito administrativo, cujo espírito, aliás, foi replicado na atualização das legislações que regulamentam o setor.

3.2. CONCEITO

Como dito alhures, para que se evitem confusões, imperioso destacar que o instituto da *fundação de apoio* é apenas um, entre tantos outros modelos de fundações previstos pelo ordenamento jurídico brasileiro, cada qual com características próprias.

3.2.1. FUNDAÇÃO (*LATO SENSU*)

Assim, iniciaremos pelo conceito mais amplo e genérico da pessoa jurídica denominada “Fundação”, que, nas palavras de MARINELA (2012), é “uma pessoa jurídica composta por um *patrimônio* personalizado, que presta atividade não lucrativa e atípica de poder público, mas de interesse coletivo, como educação, cultura, pesquisa e outros, sempre merecedoras de amparo Estatal”.

Para haver fundação, portanto, há que haver um patrimônio (público ou privado) destinado a uma finalidade não lucrativa. Sobre isso, Bossard II (2009) afirma tratar-se do que alguns denominam mesmo de “fundo em ação”.

A fundação é entidade cuja natureza não consiste na coletividade de seus membros, mas na *disposição de certos bens* para atingir uma determinada *finalidade*. Não se confunde com a pessoa de seus instituidores, nem com a de seus administradores. Nela, ressalta-se o papel primacial do patrimônio. É, portanto, um acervo de bens livres, dotado de personalidade jurídica, que recebe da lei com o registro, a capacidade jurídica para realizar os objetivos pretendidos pelos seus instituidores, em atenção ao seu *estatuto*. (DINIZ, 1998, *apud* BOSSARD, 2009).

Assim, são elementos constitutivos do conceito apresentado: patrimônio composto por bens livres e suficientes, finalidade não lucrativa pré-determinada em estatuto e interesse coletivo.

Podem ser instituídas por pessoas jurídicas ou naturais e assumir a natureza jurídica de direito público ou privado, conforme for a qualificação dos seus instituidores. Dessa forma, quando instituídas conforme os preceitos civilistas, terão natureza privada, ao passo que pública será a natureza quando criadas e mantidas pelo poder público, nos moldes da disciplina administrativa.

3.2.2. FUNDAÇÃO DE APOIO (*STRICTO SENSU*)

No que toca às fundações de apoio, a sua definição legal está estampada no Art.2º, inciso VII da Lei nº 10.973/2004, com as alterações trazidas pela Lei 13.243/2016, assim dispondo:

Fundação de apoio: fundação criada com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão, projetos de desenvolvimento institucional, científico, tecnológico e projetos de estímulo à inovação de interesse das ICTs, registrada e credenciada no Ministério da Educação e no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, nos termos da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e das demais legislações pertinentes nas esferas estadual, distrital e municipal. (BRASIL, 2016)

Nota-se do conceito legal dado às Fundações de Apoio pela própria Lei nº 13.243/2016 que a sua única finalidade é dar apoio a projetos, que se enquadrem e estejam contidos dentro das seguintes atividades: pesquisa, ensino, extensão, desenvolvimento institucional, científico, tecnológico e inovação.

E não poderia ser diferente, já que a própria Lei nº 8.958/94, marco regulatório, em seu artigo 1º, é expressa ao estabelecer que

Art. 1º As Instituições Federais de Ensino Superior – IFES e as demais Instituições Científicas e Tecnológicas – ICTs, de que trata a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do caput do artigo 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com fundações instituídas com a finalidade de apoiar projetos e ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos (BRASIL, 2013)

Como dito, devemos atentar para o fato de que as Fundações de Apoio não são fundações públicas, mas sim fundações privadas, formadas pela destinação de patrimônio de particulares, submetidas às normas do Direito Civil, que se vincula ao ente público, na execução de atividades que atendem aos seus fins. Esse vínculo, conforme ensina Carvalho (2016), decorre da assinatura de convênio, acordo ou contrato, que lhes garantem a destinação de valores públicos, com dotação orçamentária específica, além da possibilidade de cessão de bens públicos e, até mesmo, a cessão de servidores.

Bossard II (2009) anota que as FAPs são comumente instituídas por professores universitários, pesquisadores universitários ou ex-alunos. Contudo, houve no passado, antes da firmada jurisprudência do TCU, a constituição irregularde fundações, pelas próprias universidades federais, que destinaram parte de seu patrimônio (que é público) para a instituição de fundações de apoio (privadas).

Quando instituídas por transferência de patrimônio público, as instituições públicas de ensino superior dependem de autorização legislativa para que possam integralizar, no todo ou em parte, a dotação inicial de uma fundação de apoio. Apesar de posicionamentos referentes à convalidação do ato em caso de inexistência da respectiva lei, fulcrado no interesse da estabilidade das relações, ausência de lesão ao interesse público e prejuízos a terceiros, o Tribunal de Contas da União entende que há irregularidade e vem ordenando a devolução dos valores. (Bossard II, 2009, p. 25)

Tal irregularidade está refletida na classificação dualista das fundações de apoio irregulares, pelo TCU: (i) tipo 1 – fundações criadas por iniciativa das IFES e (ii) tipo 2 – fundações constituídas *no âmbito das IFES*, cujas polêmicas e definições serão vistas na seção referente à evolução legislativa, neste trabalho.

Em qualquer caso, para que uma fundação de apoio possa atuar, vale destacar a exigência de certificação e credenciamento, renovável bianualmente, junto ao MEC e ao MCTIC, conforme previsão contida no Decreto nº 7.423/2010:

Art. 1º A caracterização das fundações a que se refere o art. 1º da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, como fundação de apoio a Instituições Federais de Ensino Superior – IFES e demais Instituições Científicas e Tecnológicas – ICTs, é condicionada ao prévio registro e credenciamento, por ato conjunto dos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia, nos termos do inciso III do art. 2º da referida Lei e da regulamentação estabelecida por este Decreto.

Parágrafo único. A fundação registrada e credenciada como fundação de apoio visa dar suporte a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições apoiadas e, primordialmente, ao desenvolvimento da inovação e da pesquisa científica e tecnológica, criando condições mais propícias a que as instituições apoiadas estabeleçam relações com o ambiente externo. (BRASIL, 2010)

As Fundações de Apoio não são criadas por lei (pois são privadas), tampouco são mantidas pelo poder público. O prévio credenciamento junto ao MEC e ao MCTIC é requerido em razão da relação entre as instituições federais e as fundações de apoio ser de fomento ao desenvolvimento de projetos de ensino, pesquisa e extensão, sendo das fundações a função de dar suporte administrativo e finalístico aos projetos institucionais.

3.3. REGIME JURÍDICO DAS FUNDAÇÕES DE APOIO

No ordenamento jurídico brasileiro coexistem dois conjuntos de normas jurídicas que demarcam a origem de diversos ramos do direito. A esses

conjuntos denominamos “regimes jurídicos”, que são: i) regime jurídico de direito público (origina, por exemplo, os Direitos Constitucional e Administrativo) e ii) regime jurídico de direito privado (origina, por exemplo, os Direitos Civil e Empresarial).

Para distingui-los, tomamos por empréstimo as lições do professor e ministro do Supremo Tribunal Federal – STF, Luís Roberto Barroso (2009):

“No regime jurídico de direito privado, vigoram princípios como os da livre iniciativa e da autonomia da vontade. As pessoas podem desenvolver qualquer atividade ou adotar qualquer linha de conduta que não lhes seja vedada pela ordem jurídica. O particular tem liberdade de contratar, pautando-se por preferências pessoais. A propriedade privada investe seu titular no poder de usar, fruir e dispor do bem. As relações jurídicas dependem do consenso entre as partes (...) Já o regime jurídico de direito público funda-se na soberania estatal, no princípio da legalidade e na supremacia do interesse público. A autoridade pública só pode adotar legitimamente, as condutas determinadas ou autorizadas pela ordem jurídica. Os bens públicos são, em linha de princípio, indisponíveis e, por essa razão, inalienáveis. (...) Os entes públicos, como regra, somente poderão firmar contratos mediante licitação e admitir pessoal mediante concurso público. (...) Os atos públicos sujeitam-se a controles específicos, tanto por parte do próprio Poder que o praticou como dos demais” (Barroso, 2009).

Entender o regime jurídico das fundações contribui para adequada percepção do conflito entre o público e o privado no seio das entidades de apoio, isto porque tais entes são constituídos com personalidade privada, embora exerçam funções de interesse do Estado e, nesta condição, possam também gerir recursos estatais sem a imposição das tantas barreiras burocráticas típicas do regime público.

Dito em outras palavras, quando o Estado age diretamente para persecução de seus fins, o faz sob um regime jurídico mais rígido, controlador e burocrático (regime jurídico público). Todavia, por ocasião do surgimento das fundações de apoio, quando o Estado, por meio das universidades públicas, delegava algumas de suas atividades a pessoas jurídicas de direito privado,

esperava que o regime público fosse afastado, pois tais entidades, embora contratadas pelo poder público, agem por si mesmas e, nesta condição, são pessoas jurídicas de direito privado, com regime jurídico mais flexível.

Todavia, conforme veremos à frente, essa espécie de “burla” aos controles estatais foi logo percebida pelo TCU e, a partir disso, houve construção doutrinária e jurisprudencial no sentido de afirmar que embora constituídas sob regime de direito privado, quando contratadas pelo poder público e na gestão de recursos do Estado, tais entidades atraem deveres próprios do regime público.

Por tal razão, a própria legislação de regência (Lei 8.958/94) traz em seu artigo 2º a disposição de que as fundações de apoio sujeitam-se à fiscalização do Ministério Público e que devem observância aos princípios públicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, os quais devem estar expressos em seus estatutos.

As fundações de direito privado, onde se situam as fundações de apoio, efetivam-se pela declaração solene da vontade do instituidor (pessoa jurídica ou física), por ato *inter vivos*, através de escritura pública, ou *causa mortis*, mediante testamento, devendo submeter-se aos seguintes requisitos: patrimônio composto por bens livres e desembaraçados; especificação minuciosa do fim a que vinculada e da forma de administração, consubstanciada em seu estatuto; e registro no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, com prévia aprovação dos atos de constituição pelo Ministério Público Estadual.

Vale dizer: toda fundação de apoio (espécie) é privada, mas existem fundações (gênero) que são públicas. Embora neste trabalho nos interessemos pelo estudo de uma só espécie, abaixo caracterizamos as demais fundações, para fins de registro e comparação.

Nesse interim, como dito, o surgimento das fundações (gênero) se desenvolveu no âmbito do Direito Privado, muito em função, como visto, da caridade e filantropia de particulares, pois a noção de estado assistencial, prestador, é um tanto recente. Todavia, após a evolução do Estado autoritário

para Estado garantidor, a ideia de fundação foi também transplantada para o Direito Público, pois o próprio Estado passou a instituir fundações para a consecução de seus objetivos. Sendo assim, tais fundações, para cuja instituição ou manutenção concorre o Poder Público, receberam tratamento legislativo adequado ao regime jurídico-administrativo (regime público).

As fundações públicas de direito público integram a chamada Administração Indireta e são criadas por lei, regulamentadas por decreto, que substitui o estatuto. Originam-se de dotações de orçamento público e são chamadas também de autarquias fundacionais, em face do regime jurídico muito similar ao das autarquias. Assim, seus funcionários são estatutários, servidores públicos, admitidos por meio de concurso público; gozam de imunidade tributária, submetem-se ao controle do Tribunal de Contas e à Lei de Licitações (Lei 8.666/93) e extinguem-se por lei ou por decreto do instituidor.

Há, além disso, a possibilidade de fundações públicas serem instituídas sob regime de direito privado, conforme definido no Decreto Lei 200/67. Ressalta-se que não se confundem com as fundações privadas, pois são formadas pela destinação de patrimônio público. Integram a Administração Indireta e, em decorrência desse fato, devem-se submeter às restrições decorrentes dos princípios de direito público (algo similar ao que ocorre com as fundações de apoio, que embora privadas podem gerir verba pública).

Assim, em que pese serem formadas pela destinação de patrimônio público, integrando assim a Administração Indireta, dependem de autorização legislativa e são regidas por estatuto (disciplina civilista), que deve ser elaborado de acordo com as diretrizes contidas na lei autorizativa. Seu regime é muito similar ao das empresas públicas. Seus funcionários, embora admitidos por concurso, são regidos pela CLT. Entretanto, devem-se submeter às restrições de controle e fiscalização e também ao controle financeiro e orçamentário realizado pelo Tribunal de Contas, bem como devem submeter-se aos ditames da Lei de Licitações.

Existem, portanto, três espécies de fundações: fundações públicas de direito público, fundações públicas de direito privado e fundações de direito privado.

3.4. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DA RELAÇÃO FAP-IFES

Conforme anota Rocha (2012), o desenvolvimento da fundação de apoio no Brasil, de um modo geral, tem sido prejudicado por um marco legal impreciso, onde os sistemas jurídicos são variados e as características que definem os diversos tipos de fundações são muito numerosas: origem, recursos, fins, longevidade, forma de atuar, atividades ou tratamento fiscal, o que contribui para a falta de informação por parte da população.

Essa particularidade e o fato de a fundação de apoio estar diante de grandes desafios tornam necessária a discussão sobre sua origem, formação e gestão, não só porque essas organizações se vêm compelidas a pensar no futuro, mas porque se defronta, em seu cotidiano, com problemas causados pela falta de mecanismos administrativos e jurídicos adequados a realização da sua função social. (ROCHA, 2012.)

Considerando a constituição de fundações de apoio antes mesmo da existência de uma lei de regência, optamos por dividir o estudo da evolução legislativa em dois momentos distintos: (i) a fase não regulamentada, marcada pela tentativa e fracasso de regulamentação do setor, que atuava sem embasamento legal pré-existente; e (ii) a fase positivada, que surge a partir da publicação da Lei 8.958/1994, marco regulatório do setor.

De partida, sintetizamos, por ordem cronológica, o avanço legislativo em estudo, que pode ser representado pelos principais diplomas legais atinentes à matéria:

- 1) Projeto de Lei do Senado Federal, PLS nº 88, de 07/11/1988 (PL 1.407/1988 – numeração na Câmara dos Deputados), porém vetado pelo então Presidente da República;

- 2) Portaria MEC nº 1.125, de 21/07/1992, que dispunha sobre os requisitos para credenciamento das fundações de apoio às instituições de ensino superior, mesmo que ainda não fossem juridicamente reconhecidas;
- 3) Lei nº 8.958, de 20/12/1994, marco regulatório das fundações de apoio;
- 4) Decreto nº 5.205, de 14/09/2004, que regulamentava a Lei nº 8.958/1994, até sua revogação, em 31/12/2010, pelo Decreto nº 7.423/2010 – que instituiu novo regulamento;
- 5) Portaria Interministerial MEC/MCT nº 3.185, de 14/09/2004, alterada pela Portaria Interministerial MEC/MCT nº 475, de 14/04/2008, que dispõe sobre o registro e credenciamento das fundações de apoio, no pós Lei 8.958/1994;
- 6) Lei nº 12.349, de 15/12/2010, que promove alterações na Lei 8.958/1994;
- 7) Decreto nº 7.423, de 31/12/2010, que revoga o Decreto 5.205/2004 e institui novo regulamento para a Lei 8.958/1994;
- 8) Decreto nº 8.240, de 21/05/2014, que regulamenta os convênios e os critérios de habilitação de empresas referidos no art. 1º - B da Lei nº 8.958/1994;
- 9) Decreto nº 8.241, de 21/05/2014, que regulamenta o ar. 3º da Lei nº 8.958/94, para dispor sobre a aquisição de bens e a contratação de obras e serviços pelas fundações de apoio;
- 10) Lei nº 13.243, de 11/01/2016, considerado o Novo Marco Legal da Inovação no Brasil e que altera o conteúdo de diversas leis, entre elas a Lei nº 8.958/1994.

Certamente esse rol não encerra todos os diplomas legais aplicados à temática, pois que muitas outras legislações a tangenciam e, portanto, lhe são aplicáveis direta ou indiretamente, a exemplo da Lei nº 8.666/1993, Lei Geral das Licitações e Contratos, e da Lei nº 10.973/2004, que dispõe sobre incentivos à pesquisa e à inovação tecnológica.

Como dito, então, esse rol sintetiza apenas os normativos de maior destaque e nos serve, pela sua numerosidade, para expressar o constante processo de mutação, atualização e adaptação por que passa esse setor, cuja falta de sistemática na regulamentação, conforme aponta Diniz (2006), acaba gerando profunda divergência de entendimentos, o que vem provocando perda de melhores chances de investimentos pelos agentes econômicos.

Passaremos agora à análise específica do processo de construção e amadurecimento da legislação hoje vigente, conforme a divisão didática proposta acima.

3.4.1. A FASE NÃO REGULAMENTADA

A inexistência de uma legislação de regência trouxe, por muito tempo, insegurança jurídica aos convênios e contratos firmados entre as IFES e as fundações de apoio.

Apesar disso, conforme assinalado por Almeida (2013), as fundações já exerciam grande papel no ambiente universitário, pois embora não houvesse uma legislação de suporte, uma espécie de consenso difundido entre as universidades permitiu a criação de fundações de apoio com o escopo de fugir das amarras burocráticas do novo modelo rígido de administração, no sentido de possuírem um braço flexível, que lhes pudesse auxiliar sob um regime de direito privado, fugindo às regras de controle e burocracia presentes no regime de direito público.

As Fundações de Apoio às Instituições Federais de Ensino Superior - IFES foram instituídas na década de 70, em sua grande maioria. Seu surgimento constituiu-se em uma resposta criativa da comunidade acadêmica ao engessamento imposto pela ausência de faculdades legais que assegurassem às IFES maior flexibilidade e agilidade à gestão das suas atividades, principalmente aquelas voltadas para os processos de interação com a sociedade (Ângelo, 2018).

Assim, fazendo uso da autonomia administrativo-financeira das fundações, seus instituidores visavam:

Agilizar e flexibilizar a realização de projetos utilizando o grande potencial existente nas IFES, para obter recursos suplementares em outras fontes que não o Tesouro Nacional, visando suprir: (i) a carência de recursos públicos para a sua manutenção, investimentos e desenvolvimento de suas atividades; (ii) a insuficiente política remuneratória dos seus servidores, mediante estímulo à participação por meio de bolsas e outras formas de pagamentos aos participantes dos projetos (Ângelo, 2018).

Contudo, na criação de tais entidades, não se observava uma uniformidade em sua conformação jurídica, ou mesmo quanto à origem dos recursos (públicos, privados, mistos) para sua criação. O próprio TCU, nesse período, passou a apontar, por meio de sua jurisprudência⁸, a ocorrência de dois distintos tipos de fundação, ambas irregulares:

(i) tipo 1 – fundações criadas por iniciativa das IFES, com dotação de recursos públicos para constituição do seu patrimônio; e

(ii) tipo 2 – fundações constituídas no âmbito das IFES, por iniciativa de docentes, grupos de pesquisa e outros particulares ligados às universidades, contudo sem o uso de verbas públicas para o patrimônio dessas.

Com relação ao tipo 1 – fundações instituídas *pelas* universidades –, argumentava a Corte de Contas que não poderiam ser regidas pelo direito

⁸ Essa classificação dualista resta evidente a partir de processo de Tomada de Contas 004.117/87-5, de 10/12/1987, no âmbito do Tribunal de Contas da União, de cuja Decisão tomada em plenário extrai-se o seguinte excerto: “As conclusões acima transcritas implicam inclusive no atendimento parcial à solicitação formulada pelo Sr. Ministro de Estado da Educação, decorrem da classificação das referidas Fundações de Apoio Administrativo, propostas pela 6ª IGCE, em 2 (duas) espécies distintas, quais sejam: as instituídas pelas universidades; e as constituídas no âmbito das universidades” DOU, Seção I, 04-01-1988, p. 51.

privado, dado que a presença do capital público destinado à sua constituição atrairia, a princípio, a incidência do regime público. A ilegalidade estaria no fato de que a criação de tais entidades se dava sem a necessária autorização legal, exigida pelo artigo 5º, inciso IV, do Decreto-Lei nº 200/1967⁹.

Já em relação ao tipo 2 – fundações constituídas *no âmbito* das universidades –, embora sujeitas ao regime privado, dada a inexistência de capital público para sua constituição, o vínculo jurídico contratual com o poder público (isto é, com a universidade pública), carecia de permissivo legal. A própria contratação dessas fundações se dava, equivocadamente, por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação. Igualmente, uma vez contratados, tais entes subcontratavam, com o mesmo fundamento de dispensa ou inexigibilidade, produtos e serviços, embasados em dispositivos legais dos quais não eram destinatários, mas sim a administração pública.

Todo esse cenário reclamava imediata regulamentação acerca do tratamento legal a ser dispensado às fundações e a forma como estas deveriam se relacionar com as IFES, havendo intensa mobilização das comunidades universitárias que culminou em Projeto de Lei no Senado Federal que pretendeu regular a matéria, o PLS nº 88/1988.

Após os trâmites de discussão e votação do texto no Senado e na Câmara dos Deputados (PL nº 1.407/1988), o mesmo foi vetado em 13/05/1991 pelo então Presidente da República, Fernando Affonso Collor de Melo, sob o argumento de que a pretensa lei possibilitaria uma burla aos controles internos das IFES, além de multiplicar o já expressivo número de fundações existentes.

Conforme as razões do veto presidencial, mantido nas casas legislativas,

Inequivocamente, a criação dessas Fundações de Apoio, a pretexto de flexibilizar e dinamizar as atividades universitárias, tem o propósito

⁹Decreto-Lei nº 200/1967, art. 5º: Para os fins desta lei, considera-se: (...) IV – Fundação Pública – a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.

de subtraí-las dos controles internos e externos a que estão sujeitas todas as entidades que utilizam o dinheiro público. São evidenciados os aspectos negativos manifestados com a intensa proliferação das fundações – verdadeiro abuso de direito – que são traduzidos pela flagrante superposição de esforços e ações, abrangendo recursos humanos, financeiros e materiais, para que sejam alcançados por objetivos idênticos aos das entidades universitárias. Constituem, então, extensões das entidades de ensino, que atuam com a maior liberdade na aplicação dos recursos públicos que lhes são fornecidos. Muitas das fundações funcionam no recinto das universidades, usando gratuitamente seus bens, com infração da lei. (DOU, 13-05-1991, Seção I, p.8966).

O referido projeto previa, dentre outras medidas, a vinculação das fundações de apoio ao regime jurídico de direito privado, diferente do regime de direito público atribuído às IFES apoiadas¹⁰, e a possibilidade de inexigibilidade de licitação para o relacionamento das fundações com as IFES, bem assim o uso, pelas fundações, de bens, serviços e agentes das universidades¹¹.

Porém, mesmo antes do veto presidencial, as fundações de apoio tiveram sua extinção cogitada pela edição do Decreto nº 95.904/1988, que determinava que as pessoas jurídicas instituídas pela administração pública sem a necessária autorização legal fossem dissolvidas no prazo de trinta dias. Tal norma era decorrência dos questionamentos do TCU, que enxergava as fundações como entidades híbridas, que manipulavam recursos públicos, revestidos de um papel institucional ainda pouco conhecido pela sociedade,

¹⁰ PLS 88/1988, Art. 1º. Ficam reconhecidas e legitimadas as Fundações de Apoio, sem fins lucrativos, instituídas pelas Instituições Federais de Ensino Superior, ou criadas no âmbito, com a finalidade de apoio ao desenvolvimento de seus projetos de pesquisas, extensão, gerenciamento das atividades de saúde e assistência ao estudante. §1º A entidade de que cogita esta lei é pessoa jurídica de direito privado. §2º O reconhecimento das Fundações de Apoio dependerá de aprovação prévia de seus estatutos pelo Ministério da Educação (...)

¹¹ PLS 88/1988, Art. 4º. A Fundação de Apoio de que trata esta lei, devidamente cadastrada no Ministério da Educação, poderá: I – celebrar contratos, convênios, acordos e ajustes de: a) apoio técnico com a respectiva Instituição Federal de Ensino Superior; b) financiamento e gestão de projetos científicos, tecnológicos e culturais com agências financiadoras oficiais e particulares; c) prestação de serviços científicos, tecnológicos médicos e culturais com entidades da administração pública e particulares; d) assistência ao corpo discente da respectiva Instituição Federal de Ensino Superior. II – utilizar-se de bens, serviços e agentes da respectiva Instituição Federal de Ensino Superior para o seu funcionamento, mediante procedimento legal próprio. Parágrafo único: É inexigível a licitação para o desempenho das atividades referidas neste artigo, quando a entidade contratante ou contratada for a respectiva Instituição Federal de Ensino Superior, submetendo-se a fundação à legislação vigente sobre a matéria nos demais casos.

conforme anota Bossard II, (2009). Tal Decreto, entretanto, fora suspenso por decretos que lhe sucederam, até sua final revogação pelo Decreto nº 99.509/1990.

Conforme será visto em tópico específico, a jurisprudência do TCU principia as discussões legislativas sobre as fundações de apoio e muito do seu conteúdo foi replicado na legislação nascente. No que toca ao PLS 88/1988, conforme sinalizara o Poder Executivo, vinha ele na contramão do que pregava a Corte de Contas, que criticava a fuga, por meio das fundações, dos controles previstos para a Administração Pública.

Entretanto, após a tentativa fracassada quanto ao Projeto de Lei, buscou-se então a regulamentação das fundações de apoio em nível infra-legal, o que foi materializado por meio da Portaria nº 1.125/1992 do Ministério da Educação, que permitiu que as IFES continuassem em parceria com o setor, utilizando-se dos serviços das fundações, desde que essas estivessem cadastradas junto ao referido ministério¹². A iniciativa, claramente, buscava impor limites e critérios para atuação de tais entes.

Almeida (2013) aponta que o cadastramento exigia das fundações a comprovação, entre outros requisitos, de controle finalístico das IFES sobre as mesmas, bem como que fosse assegurada a participação estatutária de um representante da instituição de ensino apoiada no colegiado máximo da fundação.

Com a obtenção do cadastramento, as fundações de apoio poderiam exercer diversas atividades relacionadas às finalidades institucionais das IFES, como participar da gestão de projetos, gerenciar atividades de prestação de serviços de assistência médica nos hospitais de

¹²Portaria MEC nº 1.125/1992, Art. 1º. A utilização, pelas instituições federais de ensino superior, dos serviços de fundações de apoio criadas com a finalidade de colaborar na elaboração e execução de seus projetos de pesquisa, ensino e extensão universitária e no gerenciamento das atividades dos hospitais de ensino, obedecerão ao disposto nesta Portaria. §1º As fundações de apoio, pessoas jurídicas de direito privado, deverão, para as finalidades previstas neste artigo, ser cadastradas no Ministério da Educação. §2º O cadastramento far-se-á mediante a comprovação dos seguintes requisitos: I – controle finalístico pela respectiva instituição federal de ensino superior, sem prejuízo da fiscalização exercida pelo Ministério Público, na forma da legislação pertinente; II – participação, no colegiado máximo da fundação de apoio, de um representante da instituição federal de ensino superior, indicado pelo colegiado máximo desta; III – exercício gratuito das funções de direção e de participação em órgãos de deliberação coletiva da fundação de apoio; IV – comprovação de sua capacidade financeira e patrimonial; V – regularidade de sua situação como pessoa jurídica; VI – comprovação pela via estatutária de sua finalidade não lucrativa.

ensino e apoiar atividades culturais. Importante frisar que a Portaria nº 1.125, de 21/07/1992, do Ministério da Educação, vedava expressamente que as IFES assumissem o pagamento de débitos contraídos pelas fundações de apoio, especialmente no tocante à mão de obra contratada, o que denota a disseminada prática de contratação das fundações de apoio para contratação de pessoal para as universidades. A disposição foi incorporada, posteriormente, pela Lei nº 8.958, de 20/12/1994. (ALMEIDA, 2013, p.122)

Como se vê, a referida portaria inaugura as primeiras exigências e vedações impostas as fundações, como mecanismo de barrar a disseminação de entidades de apoio incapazes de cumprir adequadamente o seu mister ou intencionadas em desvirtuar os propósitos para os quais instituídas. Entre tais exigências, ainda, cabe-nos citar a regularidade jurídica e fiscal, a comprovação em estatuto de suas finalidades altruísticas e a demonstração de adequada capacidade financeira e patrimonial, entre outras.

Mesmo assim, até que sobreviesse o marco regulatório das fundações de apoio, em 1994, o setor vivenciou uma espécie de crise existencial, marcado pela intensa divergência de opiniões e pela atuação inafastável do TCU, cuja jurisprudência foi paulatinamente sendo construída, até ser refletida na tão aguardada regulamentação, pela Lei 8.958/1994, que trataremos no tópico seguinte.

3.4.2. A FASE POSITIVADA E O MARCO REGULATÓRIO DAS FAP – LEI Nº 8.958/1994

Como sinalizado nas linhas pretéritas, depois de muito tempo atuando na irregularidade, isto é, sem um embasamento legal específico para o desempenho de suas atividades, senão por norma infra-legal (portaria do MEC), como já denunciava o TCU, a regulamentação das Fundações de Apoio só veio ocorrer com o advento da Lei nº 8.958/1994.

Com a edição da Lei nº 8.958, de 20/12/1994 (a partir do Projeto de Lei nº 4.460, de 1994), marco regulatório da legislação sobre

fundações de apoio, é realizada a esperada regulamentação a respeito do tema, como anunciado na mensagem de veto presidencial ao Projeto de Lei do Senado nº 88, de 07/11/1988. O Diploma legal tinha por seu principal escopo regularizar a existência das fundações e sua relação com as IFES. A edição da norma atendia à demanda dos dirigentes das IFES, diminuindo a vulnerabilidade das parcerias e contratações destas com suas fundações de apoio perante os órgãos de controle. A legislação propiciaria, assim, a tão almejada liberdade de ação administrativa, que se daria por intermédio de uma fuga das regras e princípios da administração pública pela atuação das fundações de apoio. (ALMEIDA, 2013, p. 123)

Se anteriormente à citada legislação poucas iniciativas ou nenhuma lei procurou disciplinar o relacionamento entre IFES e as entidades de apoio, após o seu advento, muitas foram as normas que lhe sucederam, indispensáveis para o aprimoramento e adequação da matéria.

Ademais, as constantes modificações e a falta de sistematicidade na regulação do setor constituem, conforme assinalado alhures, uma crítica da literatura, que constata instabilidades e divergências quanto à atuação das fundações.

Na própria exposição de motivos da Lei 8.958/1994 contata-se a grande expectativa de seu nascedouro, ante a premente necessidade de se legalizar a situação jurídica das fundações de apoio, para que a partir de um parâmetro legal, tão necessário, pudessem ser identificados os efetivos desvios e permissivos, cuja delimitação restava, outrora, a cargo dos órgãos de controle e de opiniões nem sempre uníssonas, dos atores envolvidos na relação (MEC, IFES, fundações, setor produtivo). Colacionamos excerto trazido em rodapé, por Almeida (2013):

Procurou-se, então, elaborar o Anteprojeto de Lei, que definisse normas orientadoras das relações entre as IFES e as Fundações de Apoio, de forma a evitar eventuais desvios por falta de um parâmetro legal. Dentro dessa ótica, estão previstos no texto do Anteprojeto os mecanismos de controle, necessários e compatíveis. Na verdade, Senhor Presidente, o Ministério da Educação e do Desporto, com

base nas demandas das IFES e de consultas a elas endereçadas, buscou a formulação de uma proposta que contemplasse tanto a flexibilidade administrativa necessária à boa gestão dos projetos, quanto preservasse a autonomia universitária, contribuindo, inclusive, para o exercício da mesma. (...) Inobstante o cumprimento dos preceitos legais, no que tange a fiscalização, o TCU tem levantado questionamentos, tanto no que se refere à significância de seu papel junto às IFES, quanto na sua natureza jurídica, ora classificando-as como instituições públicas, ora privadas, ambas sofrendo restrições que inviabilizariam seu relacionamento com as IFES (Diário do Congresso Nacional, 06/04/1994, Seção I, p. 4803)

Conforme adiante se verá, os anseios de flexibilidade às normas de controle sobre a administração pública e de liberdade de ação administrativa não foram tão abrangentes na materialização dada pela Lei 8.958/1994. Isso porque, atendendo aos questionamentos do TCU, o poder legislativo não pôde se furtrar à observância de outros normativos precedentes, tais como a Lei 4.320/1964, a Lei 8.666/1993 e a própria Constituição da República, de 1988, cujas normas e princípios referentes ao gerenciamento de recursos públicos são tão caros à administração. Assim, conforme assinalou o Ministro do TCU, Valmir Campelo:

Pretensões nessa área foram contidas, pois o legislador entendeu que mesmo as universidades não deveriam fugir à contribuição no esforço em ajustar-se às diretrizes estabelecidas pelo Estado, desde a década de 1960, ratificadas com a Constituição de 1988. (CAMPELO, *apud* HENRIQUE e MALHEIROS, 2003, p.66)

Assim, embora representando uma vitória apenas parcial do segmento fundacional, com a publicação da Lei 8.958, em 20/12/1994, finalmente restou legalizada a situação das entidades de apoio, bem como disciplinadas suas parcerias e ajustes com as IFES.

O Marco Legal previu, então, em resumo:

- (i) que as fundações de apoio possuem personalidade de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pelo Código Civil e sujeitas à fiscalização pelo Ministério Público, à legislação trabalhista e ao prévio credenciamento no então Ministério

- da Educação e do Desporto e no então Ministério da Ciência e Tecnologia, renovável bianalmente;
- (ii) a aplicabilidade do inciso XIII, do artigo 24, da Lei nº 8.666/1993 à contratação de fundações de apoio pelas IFES e ICTs, isto é, mediante dispensa de licitação e por prazo determinado;
 - (iii) a exigência de controle finalístico sobre as atividades das fundações, a cargo das IFES apoiadas;
 - (iv) a possibilidade de as fundações se utilizarem de bens, serviços e pessoal das IFES no desempenho de suas finalidades, mediante ressarcimento.

Na essência, desde a redação original, a Lei prevê que para a contratação de uma fundação de apoio, o que se dá com dispensa de licitação, necessário haver um vínculo entre o objeto pactuado e um projeto específico (ensino, pesquisa, extensão ou desenvolvimento institucional), sendo esse um requisito indispensável para legitimar os ajustes com as tais entidades. Nesse sentido, todos os dispositivos da Lei nº 8.958/94 são voltados especificamente para o apoio a projetos finalísticos, complementares, das IFES.

Conforme anota Bossard II (2009), o ajuste (contrato, acordo ou convênio) deve prever objeto e prazo definidos e a fundação contratada deve gozar de indiscutível reputação ético-profissional, comprovar regularidade fiscal e notória especialização.

As fundações de apoio estão obrigadas, pela lei, ainda, a: (i) observar a legislação federal sobre licitações e contratos; (ii) prestar contas das quantias aplicadas aos órgãos públicos financiadores; (iii) submeter-se a fiscalização do TCU, quanto à execução dos contratos bem como submeter-se ao controle finalístico e de gestão pelos Conselhos Universitários.

Assim, embora as fundações ostentem agora a personalidade de direito privado, seu regime é considerado híbrido pela doutrina. Isso porque, ao gerir verbas públicas, a submissão aos princípios administrativos é imperiosa. Retomamos Almeida (2013), ao explicar, muito didaticamente, que

A legislação, entretanto, estabeleceu mecanismos de controle mais rígidos às fundações de apoio que aqueles ordinariamente impostos às demais fundações. É estipulado um controle finalístico das fundações de apoio pelas IFES, bem como a observância de normas relativas à licitação. Tais disposições implicavam em uma aproximação das fundações ao regime jurídico administrativo, tendo em vista que, apesar de se constituírem em pessoas jurídicas de direito privado, haveria um controle finalístico de tais entes pelas IFES, incremental ao já efetuado pelo Ministério Público em relação às fundações (ALMEIDA, 2013, p.126)

Disso decorre que as fundações de apoio não estão isentas de observar aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade, razoabilidade, proporcionalidade, entre outros implícitos e explícitos na Constituição Federal e na legislação afeta ao direito público/administrativo.

Por consequência, obrigadas estão à prestação de contas diretamente aos órgãos financiadores de suas atividades – normalmente setor produtivo e agências de fomento –, cabendo sempre a fiscalização dos órgãos de controle, notadamente TCU, a quem compete o recebimento de denúncias envolvendo a malversação de verbas públicas ou a prática de atos ilegais e antieconômicos de que resultem dano ao erário.

Citemos, ainda, a vedação trazida pelo artigo 4º, que diz respeito à participação permanente de técnicos administrativos, docentes e pesquisadores das IFES nas atividades a cargo das fundações. Excetuando-se a colaboração esporádica, disciplinada no plano de cargos e carreiras do magistério superior, os serviços desempenhados por tais servidores devem ter prazo definido, estar vinculados ao projeto em desenvolvimento, sem prejuízo das atribuições funcionais e aprovados pelo colegiado superior da instituição, na conformidade de suas normas. Ademais, embora seja facultada a concessão de bolsas de ensino, pesquisa e extensão para execução de tais atividades, a participação nos projetos não cria vínculo empregatício de qualquer natureza.

E não apenas os servidores das IFES podem, com limitações, ser utilizados pelas fundações, mas também bens e serviços da instituição contratante, mediante ressarcimento e pelo prazo estipulado em projeto, *ex vi* do artigo 6º da Lei nº 8.958/1994.

Também, no caminho inverso, com vistas a evitar burla ao concurso público, restou proibida a contratação, pelas fundações, de pessoal docente, administrativo, de manutenção ou qualquer espécie, para o atendimento de necessidades de caráter permanente das IFES contratantes, bem ainda foi proibido o pagamento, pelas IFES, de débitos contraídos pelas fundações contratadas, inclusive aqueles relacionados à folha de pagamento de seus empregados e à utilização de pessoal da IFES.

Destarte, esse marco regulatório propiciou um ambiente mais estável e seguro para a disseminação das relações entre as fundações de apoio e as IFES. Superadas algumas lacunas, gestores sentiram-se mais confortáveis no relacionamento com tais entes. Todavia, a concisão da lei, ainda pouco explicativa, deu espaço para uma utilização deturpada de seus dispositivos, especialmente no que diz respeito à difundida prática de transferir às fundações muitas das atividades administrativas das instituições de ensino, vinculando-as via de regra a projetos de *desenvolvimento institucional*, cujo vago conceito constava da redação original da Lei 8.958/1994¹³.

¹³ Era a redação original da Lei nº 8.958/1994: “Art. 1º. As instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica poderão contratar, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e por prazo determinado, instituições com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições federais contratantes. Art. 2º. As instituições a que se refere o art. 1º deverão estar constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pelo Código Civil Brasileiro, e sujeitas, em especial: I – a fiscalização pelo Ministério Público, nos termos do Código Civil e do Código de Processo Civil; II – à legislação trabalhista; III – ao prévio registro e credenciamento no Ministério da Educação e do Desporto e no Ministério da Ciência e Tecnologia, renovável bianualmente. Art. 3º. Na execução de convênios, contratos, acordos e/ou ajustes que envolvam a aplicação de recursos públicos, as fundações contratadas na forma desta lei serão obrigadas a: I – observar a legislação federal que institui normas para licitações e contratos da administração pública, referentes à contratação de obras, compras e serviços; II – prestar contas dos recursos aplicados aos órgãos públicos financiadores; III – submeter-se ao controle finalístico e de gestão pelo órgão máximo da Instituição Federal de Ensino ou similar da entidade contratante; IV – submeter-se à fiscalização da execução dos contratos de que trata esta lei pelo Tribunal de Contas da União e pelo órgão de controle interno competente. Art. 4º. As instituições federais contratantes poderão autorizar, de acordo com as normas aprovadas pelo órgão de direção superior competente, a participação de seus servidores nas atividades realizadas pelas fundações referidas no art. 1º desta lei, sem prejuízo de suas atribuições funcionais. §1º A participação de servidores das instituições federais contratantes nas atividades previstas no art. 1º desta lei, autorizada nos termos deste artigo, não cria vínculo empregatício de qualquer natureza, podendo as fundações contratadas, para sua execução, concederem bolsas de ensino, de pesquisa e de extensão. §2º É vedada aos

Tal prática é demonstrada pela farta jurisprudência do TCU que se seguiu à edição da lei, transcorrendo-se 10 (dez) anos até que sobreviesse a sua regulamentação, por meio do Decreto 5.205/1994 e, posteriormente, pelo Decreto 7.423/2010.

3.4.3. A INFLUÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO APERFEIÇOAMENTO DA LEGISLAÇÃO - ACÓRDÃO 2.731 – PLENÁRIO

O estudo da jurisprudência do TCU nos permite concluir que foi ele mesmo a origem das principais transformações ocorridas nas atualizações normativas por que passou a legislação disciplinadora das atividades das fundações de apoio. Durante muito tempo, dada à baixa repercussão judicial do tema, coube à Corte de Contas a interpretação jurídica da Lei 8.958/94. O próprio artigo 3º do marco regulatório já previa que as FAPs deveriam submeter-se a sua fiscalização.

A análise da jurisprudência do Tribunal de Contas da União mostra-se ainda mais importante se efetuarmos uma análise comparativa entre ela e a trajetória da edição dos diplomas normativos pertinentes às fundações de apoio, constatando-se uma nítida influência da jurisprudência da Corte de Contas na elaboração da legislação e, por conseguinte, uma correlação entre essas duas fontes do direito. Identifica-se, assim, a jurisprudência do TCU como a principal fonte geradora das alterações legislativas no tema das fundações de apoio. (ALMEIDA, 2013, p.145)

servidores públicos federais a participação nas atividades referidas no caput durante a jornada de trabalho a que estão sujeitos, excetuada a colaboração esporádica, remunerada ou não, em assuntos de sua especialidade, de acordo com as normas referidas no caput. §3º É vedada a utilização dos contratados referidos no caput para a contratação de pessoal administrativo, de manutenção, docentes ou pesquisadores para prestarem serviços ou atender necessidades de caráter permanente das instituições federais contratantes. Art. 5º. Fica vedado às instituições federais contratantes o pagamento de débitos contraídos pelas instituições contratadas na forma desta lei e a responsabilidade a qualquer título, em relação ao pessoal por estas contratado, inclusive na utilização de pessoal da instituição, conforme previsto no art. 4º desta lei. Art. 6º. No exato cumprimento das finalidades referidas nesta lei, poderão as fundações de apoio, por meio de instrumento legal próprio, utilizar-se de bens e serviços da instituição federal contratante, mediante ressarcimento e pelo prazo estritamente necessário à elaboração e execução do projeto de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de efetivo interesse das instituições federais contratantes e objeto do contrato firmado entre ambas”.

Dentre os Acórdãos proferidos, o mais paradigmático, sem dúvidas, é o 2.731/2008 – Plenário, cujas disposições são facilmente constatáveis no próprio texto da legislação que o seguiu.

Em 2008, após auditoria abrangendo 21 fundações de apoio, restou evidenciado que treze anos após a edição da Lei 8.958/1994, persistiam muitas das irregularidades no relacionamento IFES-FAPs, caracterizadas, sobremaneira pelo desvirtuamento das finalidades para quais as fundações foram instituídas. Entre os achados irregulares estavam contratações de recursos humanos sem prévio concurso público, concessão de bolsas sem observância dos critérios estipulados na Lei 8.958/94, ausência de rotinas de controle, pagamento irregulares a servidores, utilização gratuita de bens públicos, violação de princípios como a licitação, impessoalidade e transparência, entre outros. Eis algumas das recomendações:

“9.2. Determinar ao Ministério da Educação que, no prazo de 180 dias a contar da ciência desta deliberação, institua ato normativo regulamentando o relacionamento das Instituições Federais de Ensino Superior com suas fundações de apoio, de modo que as IFES adotem providências para o cumprimento das seguintes medidas:

9.2.1. Definam procedimentos relativos às contratações de projetos junto às suas fundações de apoio, em que se preveja, por parâmetros objetivos e sempre que possível quantitativos, entre outras disposições as seguintes providências:

9.2.1.1. Individualização do contrato por projeto devidamente aprovado pelo órgão competente da IFES (art. 55, inciso I, da Lei 8.666/1993);

9.2.1.2. Registros centralizados de todos os projetos executados e/ou desenvolvidos pela fundação de apoio (art. 1, § 4º, do Decreto 5.205/2004).

9.2.1.3. Elaboração prévia e detalhada dos planos de trabalho referentes a cada projeto contratado (projeto básico referido na Lei 8.666/1993 ou Plano de Trabalho referido no Decreto 6.170/2007 e normativos correlatos);

9.2.1.4. Obrigatoriedade (art. 3º, inc. II, da Lei 8.958/1994) de que a prestação de contas seja formalmente analisada no âmbito da IFES, com a devida segregação de funções entre coordenadores e avaliadores de projetos, mediante a produção de um laudo de

avaliação que ateste a regularidade de todas as despesas arroladas, em conformidade com a legislação aplicável, confira o alcance de todas as metas quantitativas e qualitativas constantes do plano de trabalho, bem como assegure o tombamento tempestivo dos bens adquiridos no projeto, além de delimitar e personalizar a responsabilidade na liquidação, conforme art. 58 da Lei 4.320/1964;

9.2.1.5. Publicidade de todos os projetos, planos de trabalho e seleções para concessão de bolsas (inclusive seus resultados e valores), por todos os meios disponíveis, especialmente o Boletim Interno e o portal da IFES, para que a comunidade acadêmica tome conhecimento dessas atividades e os interessados em participar delas possam se habilitar em observância ao disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal, respeitadas eventuais 48 exigências específicas acordadas com financiadores externos por meio de instrumentos formalizadores;

9.2.1.6. Teto máximo de valores de bolsas de ensino, pesquisa e extensão para servidores envolvidos em projetos, referenciados a valores de bolsas pagas por instituições oficiais de fomento a essas áreas. (TCU, Acórdão 2.731/2008)

9.2.1.7. Teto máximo recebível por servidor, em bolsas desses tipos, preferencialmente referenciado em percentual relativo à sua remuneração regular e correspondente ao total de bolsas recebido pelo servidor;

9.2.1.8. Previsão de critérios para participação de professor em atividades relacionadas a projetos de ensino, pesquisa ou extensão que acarretem pagamentos de bolsas, inclusive no que se refere à colaboração esporádica, remunerada ou não, prevista no Decreto 94.664/1987;

9.2.1.9. Definição quanto à repartição de receitas e recursos oriundos dos projetos em parceria.

9.2.2. Implantem rotinas de encaminhamento dos projetos que contenham informações tais como: definição precisa do objeto, projeto básico, metas e indicadores de desempenho e de resultados, recursos humanos e materiais envolvidos, discriminados como pertencentes ou não aos quadros da IFES, planilha de custos incluindo os ressarcimentos à IFES, bolsas a serem pagas, discriminadas por valores e beneficiários nominalmente identificados (com matrícula Siape caso servidores da IFES e CPF em caso contrário), pagamentos previstos por prestação de serviços por

peças físicas e jurídicas e demais dados julgados relevantes.(Acórdão 2.731/2008, TCU)

Após a proposição de uma série de medidas dirigidas às IFES, cujo foco residia na regulação, no controle e na transparência, os entendimentos do Acórdão 2.731/2008 restaram positivados na Medida Provisória 495, de 19/07/2010, a qual posteriormente convertida na Lei 12.349/2010, que alterou o marco regulatório (Lei 8.958/94), modificando-o substancialmente. Além disso, um novo decreto regulamentador, Dec. 7.423/2010, foi instituído.

3.5. DOS REQUISITOS PARA CELEBRAÇÃO DE INSTRUMENTOS JURÍDICOS COM FUNDAÇÕES DE APOIO

Antes de pensarmos em uma espécie de *checklist* de exigências para que uma IFES possa contratar/conveniar uma fundação de apoio, é necessário entender o objeto desse negócio jurídico. Assim, nos termos da Lei 8.958/94 e do Decreto 7.423/2010, toda contratação de fundação de apoio, pelas IFES, tem como objeto a gestão administrativa e financeira de um projeto específico, cuja titularidade e execução pertencem à instituição de ensino.

Tal gestão administrativo-financeira é transitória, limitada à duração dos projetos e, por essa razão, os ajustes firmados com FAPs devem sempre ter prazo determinado. Portanto, por definição os instrumentos são para gestão de atuações transitórias da universidade (os projetos), não se prestando para a execução de atividades de caráter permanente ou que caracterizem transferência à fundação de apoio de atividades meio, inerentes a setores administrativos das IFES.

Dito isto, dos frequentes pareceres oriundos da Procuradoria Federal atuante junto à UFPB, os quais sempre embasados em Orientações Normativas (vinculantes) da Advocacia Geral da União (AGU), sintetizam as orientações sempre presentes:

“Em resumo, a UFPB para contratar ou conveniar com suas fundações de apoio, à luz da legislação afeta à matéria, conforme

acima colacionada, e em cumprimento à jurisprudência do TCU e, em especial, ao disposto no Acórdão nº 2.731/08 – Plenário, a parceria deverá atender, entre outros, aos requisitos legais abaixo abalizados: (i) demonstrar nos autos que a contratação da fundação de apoio é a necessidade de crescimento transitório de sua estrutura administrativa, especialmente na área de recursos humanos. Assim, a execução dessas ações específicas demandaria da UFPB, caso não houvesse a solução jurídica de se contratar a fundação de apoio, a alocação de mais pessoas em setores meio, como o setor de licitações e contratos, de finanças e pagamentos, de gestão de patrimônio etc; (ii) demonstrar, portanto, no processo de dispensa de certame licitatório, de forma clara, límpida e cristalina, o que move a UFPB a proceder à contratação da fundação de apoio é a necessidade de crescimento transitório de sua estrutura para poder dar vazão a projetos classificados como ações específicas, os quais não poderiam ser adequadamente executados se a UFPB fosse depender da sua estrutura permanente instalada; (iii) a fundação de apoio contratada/conveniada deverá estar previamente credenciada perante os Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia, na forma da legislação vigente; (iv) o estatuto da fundação contratada/conveniada deverá conter expressamente sobre a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência; (v) a fundação de apoio deverá observar o regulamento específico de aquisições e contratações de obras e serviços, nos termos previstos pelo art. 3º, caput, da Lei nº 8.958/94, com a nova redação que lhe emprestou a Lei nº 12.863/13, que restou materializado por meio do Decreto nº 8.241, de 21 de maio de 2014; (vi) os contratos/convênios deverão ser firmados com prazo de vigência determinado; (vii) a atuação da fundação de apoio cinge-se tão somente para dar apoio aos projetos de ensino, pesquisa, extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, inclusive na gestão administrativa e financeira NECESSÁRIA à execução desses PROJETOS; (viii) em se tratando de “desenvolvimento institucional”, este se limita às obras laboratoriais e à aquisição de materiais, equipamentos e outros insumos diretamente relacionados às atividades de inovação e pesquisa científica e tecnológica; (ix) o projeto deverá acompanhar o contrato/convênio e ser aprovado pelo órgão acadêmico da UFPB, segundo as mesmas regras e critérios aplicáveis aos projetos institucionais da Universidade, de acordo com o Regimento Geral; (x)

objetivos acadêmicos a atingir com o contrato/convênio, em termos quantitativos (estimativos, se for o caso) e qualitativos; (xi) os projetos devem ser baseados em plano de trabalho, no qual sejam precisamente definidos o objeto, projeto básico, prazo de execução limitado no tempo, bem como os resultados esperados, metas e respectivos indicadores; (xii) para cada projeto deverá ser formalizado um contrato/convênio para executá-lo; (xiii) é vedada a existência de projetos sequenciais no tempo, sem a necessária justificativa técnica ou acadêmica; (xiv) caberá à fundação de apoio prestar contas à Universidade, nos prazos estabelecidos na avença, devendo conter todos os elementos impostos pela legislação afeta à matéria e pelo TCU (Acórdão nº 2731/08); (xv) a prestação de contas deverá abranger os aspectos contábeis, de legalidade, efetividade e economicidade de cada projeto, cabendo à UFPB zelar pelo acompanhamento em tempo real da execução físico-financeira da situação de cada projeto e respeitar a segregação de funções e responsabilidades entre a fundação de apoio e a universidade; (xvi) regra expressa determinando que todas as receitas obtidas com o projeto deverão ser recolhidas à conta única da IFE junto ao Tesouro Nacional, inclusive aquelas recebidas em razão da utilização de recursos humanos e materiais das Instituição (ex. uso de laboratórios, sala de aula, materiais de apoio, nome e imagem da instituição, redes de tecnologia, etc). Os recursos não executados dos instrumentos mantidos com a fundação de apoio deverão ser devolvidos, no momento da prestação de contas dos instrumentos, por meio de Guia de Recolhimento da União, à Conta Única do Tesouro Nacional; (xvii) a fundação de apoio contratada poderá utilizar-se de bens e serviços da UFPB para dar apoio ao projeto, mediante ressarcimento ao Erário, previamente definido para cada projeto - deverá ser especificado o que será usado da Universidade, com as rotinas de uso e os momentos que serão usados, com retribuição adequada; (xviii) indicação dos participantes da instituição que integrarão o projeto (servidores e docentes) e os valores das bolsas recebidas por eles. Se houver contratação de terceiro pela FAP deve haver expressa previsão no plano de trabalho com a disposição de quanto será gasto e os valores dos salários (item 97 da cartilha da CGU). Além disso, 2/3 de pessoas vinculadas ao projeto devem estar ligadas à Instituição. A concessão de bolsas de ensino, pesquisa e extensão aos professores, técnicos administrativos e estudantes deverá observar estritamente a legislação supramencionada (Lei nº

8.958/94, atualizada e o Decreto nº 7.423/10), a orientação jurisprudencial do TCU (Acórdão nº 2731/08); e as demais normas legais pertinentes à matéria; (xix) é vedada a subcontratação total do objeto contratual, bem como a subcontratação parcial que delegue a terceiros a execução do núcleo do objeto pactuado; (xx) é vedado o uso de instrumentos de contratos, com objeto genérico, tipo guarda-chuva; (xxi) a fundação de apoio contratada deverá manter uma conta bancária específica para gerenciamento do projeto; (xxii) inserir no instrumento contratual as cláusulas necessárias contidas no art. 55 da Lei nº 8.666/93, bem como outras exigidas pela Lei nº 8.958/94, atualizada, pelo Decreto nº 7.423/10, pelo Acórdão TCU nº 2731/08 – Plenário e pelos demais normais legais pertinentes à matéria; (xxiii) forma de fiscalização e controle (além da fiscalização permanente deve haver o relatório final onde se demonstra tudo o que foi feito e gasto), com a designação de um servidor para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato/convênio, nos termos do art. 67 da Lei nº 8.666/93; (xxiv) cláusula determinando a retribuição financeira à universidade dos direitos de propriedade intelectual bem como dos resultados frutos do projeto”. (Parecer nº 00186/2021/DEPJUR/PFUFPB/PGF/AGU, Processo UFPB nº 23074.068168/2021-97)

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Esta seção contempla o desenvolvimento prático do presente trabalho, com as discussões que lhe são pertinentes e apresentação dos resultados finais da pesquisa. A análise seguiu os procedimentos abaixo:

I) Primeiramente, identificamos os setores atuantes no fluxo processual que diz respeito à formalização, acompanhamento e fiscalização de instrumentos jurídicos com FAPS, com indicação de suas responsabilidades e atribuições.

II) Em seguida, para melhor compreensão da realidade estudada, caracterizamos os projetos executados com fundações de apoio, apresentando suas classificações e fases (ciclo).

III) Em continuidade, apresentamos constatações indicativas de falhas no fluxo processual, a partir do quanto já apurado nos Relatórios de Auditorias realizadas na UFPB.

IV) Por fim, foram representados graficamente dois fluxos distintos:

(i) o fluxo idealizado e formalizado pelo conjunto de resoluções internas da UFPB; e

(ii) o fluxo que efetivamente vem sendo praticado pelos setores administrativos da instituição.

Os pontos de conflito foram representados e discutidos e, a partir da análise dos mesmos, identificadas vulnerabilidades que demandam medidas corretivas.

4.1. ATORES INTERNOS ATUANTES NO PROCESSO DE CELEBRAÇÃO, ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS CELEBRADOS ENTRE A UFPB E AS FUNDAÇÕES DE APOIO.

A seguir, estão relacionados os agentes e setores por onde tramitam os referidos processos, com as respectivas características e identificação das responsabilidades e atividades referentes ao fluxo ora estudado, conforme indicado nos normativos internos e nos documentos analisados.

Do Coordenador: é o autor do projeto, responsável por acompanhar todo o trâmite de aprovação, não apenas do projeto em si, mas do negócio jurídico dele resultante, providenciando o cumprimento das diligências necessárias. Suas atribuições, além dessas, estão dispostas no Artigo 8º da Resolução nº 32/2013 – CONSUNI/UFPB, a seguir:

“O coordenador e o vice-coordenador dos projetos acadêmicos referidos no art. 1º desta resolução, deverão observar os dispositivos seguintes, sem prejuízo das demais responsabilidades previstas nesta Resolução:

- I – requisitar e acompanhar as despesas das atividades programadas no projeto acadêmico;
- II – encaminhar, justificadamente, os eventuais pedidos de aditamento de instrumentos jurídicos firmados para dar execução ao projeto acadêmico, pelo menos 60 (sessenta) dias antes do término de sua vigência, sendo este responsável, perante os órgãos de controle, pelo descumprimento dos prazos;
- III – apresentar Relatório de Cumprimento do Objeto do projeto acadêmico no prazo máximo de 30 (trinta) dias após o seu término”

Tão logo firmado o instrumento jurídico, o coordenador e sua equipe são responsáveis pela execução do objeto pactuado, diligenciando junto à Fundação e à Universidade, sempre que necessário para o efetivo atingimento das metas e objetivos. Cumpre-lhe também zelar pela regular aplicação dos recursos financeiros e elaborar Relatórios Técnicos das atividades desenvolvidas.

Do Fiscalizador: nos termos do artigo 11 da Resolução 35/2013 – CONSUNI/UFPB é servidor ocupante de cargo efetivo ou em comissão, indicado pela Administração Superior, devendo possuir a necessária qualificação para o exercício de suas atribuições, essas definidas pelo artigo 12 da mesma norma:

“Art. 12. Compete ao fiscalizador do projeto acadêmico:

- I – acompanhar a execução do projeto acadêmico e anotar, em registro próprio, todas as ocorrências relacionadas à consecução do objeto;
- II – assistir e subsidiar o coordenador no tocante às falhas observadas;
- III – fiscalizar a atuação do coordenador no tocante à composição da equipe de trabalho do projeto acadêmico, com vistas a evitar o favorecimento de cônjuges e parentes de servidores da UFPB, em linha reta ou colateral até o terceiro grau, e impedir o direcionamento de bolsas em benefício dessas pessoas, em consonância com a Súmula Vinculante nº 13;
- IV – fiscalizar o procedimento de contratação suplementar de pessoal não integrante do quadro de servidores da UFPB, realizados pela fundação de apoio, com vistas à consecução do objeto do projeto

acadêmico, de forma a garantir o cumprimento dos princípios da Administração Pública prescritos no art. 37, caput, da Constituição Federal, conforme preconizado pelo item 9.1.14, do Acórdão nº 2.731, do Plenário do TCU;

V – elaborar a regular aplicação da legislação federal vigente à execução dos recursos públicos;

VI – elaborar laudo de análise técnica das atividades acadêmicas realizadas e especialmente sobre:

- a) A regular execução do plano de trabalho;
- b) O cumprimento das metas do plano de trabalho nas condições pré-estabelecidas.

Parágrafo Único. A Comissão de Controle Interno auxiliará o fiscalizador no cumprimento das atribuições previstas nos incisos III, IV e V”.

O fiscalizador, portanto, após ser indicado pela Administração Superior, inicia suas atividades logo que assinado o instrumento jurídico e iniciada a execução do projeto, acompanhando-o até o seu encerramento, com a efetiva prestação de Contas.

Departamentos Acadêmicos: compostos de pessoal docente, são órgãos setoriais, definidos como unidades de ensino, pesquisa e extensão, com funções deliberativas e executivas, tal como previsto nos artigos 11 e 52 do Estatuto da UFPB. No que se refere ao fluxo processual para formalização de convênios, acordos e contratos com FAPs, sua principal atribuição diz respeito à aprovação do projeto acadêmico a ser desenvolvido com apoio da fundação, *ex vi do caput* do artigo 3º, Resolução CONSUNI nº 35/2013:

“Art. 3º. Os projetos acadêmicos a serem desenvolvidos no âmbito desta Instituição Federal de Ensino Superior devem ser obrigatoriamente aprovados pelo plenário do Departamento em que se encontra lotado o seu coordenador”

Além da citada aprovação, aos departamentos compete também autorizar a participação de seus docentes nos projetos, observando a limitação quanto à carga horária a ser despendida para execução do mesmo.

“Art.24. A participação dos servidores docentes e técnicos administrativos nos projetos acadêmicos de que trata o art. 23 desta Resolução, conforme o que dispõe o art. 7º, §1º do Decreto nº 7.423/2010, deverá observar o seguinte procedimento de autorização:

- I – a participação dos membros da equipe do projeto acadêmico deverá ser autorizada pelo respectivo Chefe do Departamento ou dirigente de órgão administrativo;
- II – confirmação da autorização pelo Reitor mediante a celebração de instrumento jurídico específico com a fundação de apoio;
- III – no caso do servidor docente, a informação sobre a carga horária prevista para a execução do projeto acadêmico deve constar no Plano Individual de Trabalho Docente (PID);
- IV – no caso de servidores técnicos administrativos, a carga horária dedicada aos projetos acadêmicos de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional, científico e tecnológico não deverá exceder a 10 (dez) horas semanais, observando o limite mínimo de 4 (quatro) horas semanais”

É nos departamentos, portanto, que os projetos são, via de regra, elaborados, a partir dos seus coordenadores, para que, uma vez aprovados, possam seguir o rito para contratação de fundação de apoio, que gerenciará os recursos financeiros aportados para o desenvolvimento dos mesmos.

Pró-Reitorias: são órgãos auxiliares da direção superior, incumbidas, no processo em estudo, de validar a classificação dos projetos quanto à natureza acadêmica (ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, etc.), dada pelos coordenadores que os elaboram.

“Art. 1º, §3º. A classificação quanto à natureza acadêmica dos projetos será de responsabilidade do coordenador, que a atesta através de formulário próprio da UFPB, devendo, em seguida, ser homologado pelas Pró-Reitorias competentes no Formulário de Cadastramento de Projetos, anexa a estas disposições”.

“Art. 4º. Após aprovação pelo plenário do Departamento, os projetos serão enviados à Pró-Reitoria Acadêmica diretamente ligada a sua natureza (PRAC, PRAPE, PRG, PRPG) para emissão de parecer, homologação da classificação quanto à natureza acadêmica, registro e encaminhamento à Assessoria Especial de Acompanhamento e

Monitoramento das Fundações de Apoio (ASEAMF) para elaboração de termo de contratação específico”.

Atualmente, a UFPB possui 08 (oito) Pró-Reitorias, a saber: PRA (Administração), PROPLAN (Planejamento), PROGEP (Gestão de Pessoas), PRG (Graduação), PRPG (Pós-Graduação), PROPESQ (Pesquisa), PRAPE (Assistência e Promoção ao Estudante) e PROEX (Extensão). Dessa forma, cada Pró-Reitoria tem a prerrogativa de validar e esclarecer dúvidas quanto aos requisitos dos projetos acadêmicos que lhe são afetos (por exemplo: pesquisa – PROPESQ; extensão – PROEX; ensino – PRG / PRPG; desenvolvimento institucional - PROPLAN).

Assessoria Especial de Acompanhamento e Monitoramento das Fundações de Apoio (ASEAMF): criada por ocasião da Resolução CONSUNI nº 35/2013, tem como atribuições acompanhar, supervisionar e avaliar as prestações de contas dos instrumentos jurídicos celebrados entre a Universidade e Fundações de Apoio.

Além disso, é de responsabilidade da ASEAMF: (i) definir os indicadores e parâmetros de avaliação de desempenho da fundação de apoio; (ii) coletar dados de outras fundações de apoio para proporcionar o desempenho comparado; (iii) emitir relatório de avaliação das FAP; (iv) elaborar os instrumentos jurídicos (contratos, convênios, acordos e outros correlatos) em parceria com a CODECON/PROPLAN.

Há que se ressaltar que os relatórios de avaliação elaborados por tal assessoria, após apreciação e homologação pelo Conselho Universitário são documentos indispensáveis para o credenciamento/autorização das FAPS junto aos MEC e MCTI, conforme preceitua o artigo 2º, III, da Lei nº 8.958/1994.

Fato de maior relevância diz respeito ao artigo 43 da Resolução CONSUNI nº 35/2013, *in verbis*:

“Art. 43. Passarão a integrar o quadro da Assessoria Especial de Acompanhamento e Relacionamento com as Fundações de Apoio

(ASEAMF), servidores da UFPB designados pela autoridade máxima da Instituição”.

Em que pese tal previsão, os registros encontrados sobre a composição de tal assessoria são, unicamente, portarias de designação, a exemplo da Portaria nº 340/R/GR/2018 – UFPB, que designa unicamente 3 (três) servidores que acumulam demasiadas atribuições (pró-reitor de administração e titulares de outros cargos de gestão), sem que pudessem dar a devida atenção e exclusividade às importantes e complexas atividades a cargo da assessoria. Vale dizer: não bastasse o pequeno quantitativo (sempre em número de 3), os servidores designados não são próprios, sempre acumulando funções em seus setores de origem.

Ademais, inexistente espaço físico, site, ou mesmo a simples inclusão da ASEAMF no organograma institucional, no Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), de modo que sequer pode formalmente receber processos, para análise.

Coordenação de Convênios (CODECON): vinculada à Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento (PROPLAN), a Coordenação de Convênios é o órgão que organiza e orienta o fluxo processual para elaboração de acordos, convênios e instrumentos congêneres, entre eles parcerias com fundações de apoio. É, assim, órgão de primeira grandeza e frequentemente consultado quanto a documentos, requisitos e rotinas para contratação de FAPs. Suas competências estão dispostas no artigo 23 do Regimento da PROPLAN (Resolução CONSUNI nº 16/2017), a seguir transcrito:

“Art. 23. Compete à Codecon:

I – formalizar, celebrar, registrar e encerrar convênios, acordos de cooperação, ajustes, protocolos e instrumentos congêneres com entes públicos e privados no que diz respeito ao desenvolvimento de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional, de acordo com a legislação vigente;

II – promover a articulação entre diversas unidades da UFPB e as fundações de apoio credenciadas, visando à captação de recursos junto aos agentes financiadores em projetos de ensino, pesquisa,

extensão e desenvolvimento institucional, mediante celebração e instrumento específico;

III – orientar a elaboração de planos de trabalho de acordos, convênios ou instrumentos congêneres;

IV – colaborar na elaboração do Relatório de Gestão da UFPB, no que diz respeito à apresentação de informações sobre suas atividades;

V – colaborar na sistematização, padronização e simplificação de normas e procedimentos institucionais no âmbito da Codecon;

VI – manter atualizadas e públicas as informações acerca dos convênios celebrados com a UFPB, providenciando o cadastro e a inclusão dos instrumentos jurídicos nos sistemas institucionais;

VII – cadastrar e acompanhar, em sistemas eletrônicos, a celebração dos Termos de Execução Descentralizada que forem propostos a esta Coordenação;

VIII – orientar, caso necessário, entes públicos e privados no credenciamento através de sistemas governamentais de convênio;

IX – encaminhar para publicação no Diário Oficial da União (DOU) ou no Boletim de Serviço, quando necessário, os extratos dos instrumentos celebrados com a UFPB;

X – implementar a política de gestão de risco e conformidade no âmbito do setor;

XI – desenvolver demais atividades de sua competência.

Ainda, de acordo com a Resolução CONSUNI nº 35/2013, à CODECON, em conjunto com a ASEAMF, cabe a elaboração das minutas dos instrumentos e a verificação da composição processual, isto é, se os processos estão devidamente instruídos com os documentos necessários.

Gabinete da Reitoria: responsável pelo relacionamento da UFPB com todos os níveis da administração e com o público em geral, na forma do artigo 4º do Regimento da Reitoria (Resolução CONSUNI nº 257/79), o Gabinete tem entre suas atribuições o endereçamento de consultas à Procuradoria Jurídica e a comunicação com agentes internos (coordenadores, pessoal técnico) e externos (convenientes/contratantes), notadamente para tratativas negociais e coleta de assinaturas nos instrumentos jurídicos, por exemplo.

Procuradoria Jurídica: órgão consultivo e de representação jurídica, tem como finalidade o assessoramento aos órgãos da administração superior e, dentre as suas competências, previstas no artigo 17 do Regimento da Reitoria, destacamos a alínea “h”, a seguir transcrita:

“Art. 17. Compete à Procuradoria Jurídica:

(...)

h) examinar, do ponto de vista legal, convênios, acordos e contratos em que a Universidade for interessada e antes de serem firmados pelas partes”

De notória importância para o fluxo processual de celebração de convênios, contratos e acordos com fundações de apoio é a redação do artigo 18 do citado Regimento:

“Art. 18. Só serão examinados contratos e convênios quando encaminhados pelo Gabinete do Reitor

Entende-se a razão de ser do citado dispositivo como filtro para impedir demasiadas consultas, oriundas dos mais variados setores, a fim de evitar sobrecarga de trabalho aos procuradores. Contudo, conforme se verá, tal restrição tem um custo temporal, pois o Gabinete do Reitor, tão ocupado que é, nem sempre é tão ágil no encaminhamento de tais demandas.

Agência UFPB de Inovação Tecnológica (INOVA): trata-se do Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT) da UFPB, que tem como missão, conforme definido no Art. 2º da Resolução nº 41/2013 – CONSUNI/UFPB, controlar e coordenar todas as atividades de inovação tecnológica na UFPB, além de articular e estimular parcerias entre empresas e órgãos públicos com a universidade.

No âmbito da relação entre UFPB e FAPs, atua essencialmente na prospecção de parceiros e na definição de cláusulas de propriedade intelectual, licenciamento e transferência de tecnologias necessárias e/ou resultantes da execução dos projetos.

Neste sentido, clara a disposição do Art. 11 da Resolução nº 18/2017 – CONSUNI/UFPB, que regulamenta a Política de Propriedade Intelectual e Inovação da UFPB:

“Art. 11. Os acordos, convênios e contratos firmados entre a UFPB, as instituições de apoio, as agências de fomento, as ICT e/ou organizações de direito público ou privado mediante a concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infraestrutura serão ajustados em instrumentos específicos e destinados a apoiar a atividade de pesquisa, desenvolvimento e inovação, cujo objeto é atender a política de inovação da UFPB, como previstos no § 2-A do art. 9º da Lei nº 13.243/2016”.

Conselhos Superiores: órgãos deliberativos superiores. O Conselho Universitário (CONSUNI), atua em matéria de política geral da UFPB e, no âmbito das parcerias entre UFPB e FAPs age em razão da disposição do artigo 25, VI, do Estatuto da UFPB, *in verbis*:

“Ao Conselho Universitário compete:

(...)

VI – autorizar acordos e convênios a serem firmados, pelo Reitor, com órgãos do poder público e entidades particulares”

Dito de outra forma, todos os processos que versam sobre acordos e convênios, que envolvam a contratação de FAPs ou não, devem ser submetidos à apreciação do CONSUNI, para que, mediante sua autorização, o dirigente máximo da UFPB possa firmá-los.

Conforme adiante se verá, tal exigência também acarreta prejuízos temporais, notadamente se considerados o distanciamento entre as reuniões do colegiado (uma por mês) e o grande período gasto entre a emissão de parecer por conselheiro relator, inclusão em pauta e efetiva apreciação no Pleno do Conselho, conforme demonstrado nos casos práticos analisados.

No mesmo sentido, o Conselho Superior de Ensino e Pesquisa e Extensão (CONSEPE) age, em determinados casos, por força do Art. 28 do Estatuto da UFPB:

“Art. 28. Ao Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão compete:

(...)

XI – opinar conclusivamente sobre acordos e convênios a serem firmados, que envolvam interesses de natureza didático-científica”

É o caso, por exemplo, de parcerias firmadas para execução de ações de capacitação de pessoas, mediante formatação de cursos de especialização, cujas resoluções de regência devem ser aprovadas nesse Conselho.

4.2. DA CLASSIFICAÇÃO DOS PROJETOS

Conforme dito anteriormente, a atuação de fundação de apoio só tem lugar quando necessária a execução de um projeto acadêmico específico, conforme exigência do Art. 1º da Lei nº 8.958/1994. O projeto é, desse modo, um requisito primacial, antecedente a qualquer ajuste junto às FAPs.

Assim é a classificação de tais projetos na UFPB, consoante Art. 1º da Resolução nº 35/2013 – CONSUNI/UFPB:

“Art. 1º. Para os fins desta Resolução, os projetos acadêmicos são classificados, segunda a sua natureza, na forma a seguir:

I – Projeto de Ensino – quando envolver atividades não continuadas de ensino, para atendimento a demandas da comunidade e de órgãos ou empresas públicas e privadas, os quais serão responsáveis pelo custeio total ou parcial das atividades;

II – Projeto de Pesquisa e de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – quando representarem estudos, atividades de pesquisa científica e de inovação tecnológica propostos por pesquisadores da Universidade, com participação de docentes e/ou servidores técnicos e/ou alunos em trabalhos acadêmicos associados, por sua iniciativa ou atendendo a convites ou a editais públicos, com custeio total ou parcial das atividades por agentes externos;

III – Projetos de Extensão – quando houver propostas de atuação na realidade social, de natureza acadêmica, com caráter educativo, social, artístico, cultural, científico ou tecnológico, e que cumpram os preceitos da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, desenvolvidas de forma sistematizada e limitadas no tempo com participação de docentes e/ou servidores técnicos e/ou alunos, por sua iniciativa ou atendendo a convites ou a editais públicos, com custeio total ou parcial das atividades por agentes externos, podendo ser enquadradas as ações de extensão representadas por programas, cursos, eventos, produtos e prestação de serviços;

IV – Projeto de Desenvolvimento Institucional – quando envolver os programas, projetos atividades e operações especiais, inclusive de natureza infraestrutural, material e laboratorial, que levem à melhoria mensurável das condições da UFPB, para cumprimento eficiente e eficaz de sua missão, conforme descrita no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), de acordo com o art. 6º da Lei nº 12.863, de 24 de setembro de 2013”.

A importância de tal classificação reside nas características, procedimentos e documentação específica para o efetivo registro e validação nas Pró-Reitorias respectivas, etapa a ser previamente vencida pelo Coordenador (autor do projeto), antes de se conveniar/contratar a fundação de apoio que auxiliará na gestão administrativo-financeira do mesmo.

Procedimentalmente, na UFPB, os Projetos de Pesquisa, a serem validados via de regra pela Pró-Reitoria de Pesquisa (PROPESQ), e os de Extensão, a serem validados via de regra pela Pró-Reitoria de Extensão (PROEX), são tramitados para validação dentro do Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA). Os demais possuem procedimentos e formulários próprios, a cargo de cada Pró-Reitoria.

Forçoso observar que os Projetos de Ensino (cursos de especialização, por exemplo) tendem a se constituírem em cursos e, resultar, ao final, em aprovação, pelo CONSEPE, de sua respectiva Resolução de regência.

Já quanto à fonte dos recursos, a Resolução nº 35/2013 – CONSUNI/UFPB dispõe em seu artigo 2º:

“Art. 2º. Os projetos acadêmicos de que trata o art. 1º desta Resolução são classificados segundo as fontes de recursos para o financiamento das ações, nos seguintes tipos:

I – Tipo A – quando ensejar atividades de apoio administrativo, para arrecadação pela fundação de apoio, de recursos vinculados a projetos acadêmicos com recolhimento diário à Conta Única do Tesouro Nacional, segundo o entendimento trazido pelo item 9.2.40 do Acórdão nº 2.731/2008, do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU;

II – Tipo B – quando envolver repasses de recursos financeiros pela UFPB à fundação de apoio para a realização de atividades acadêmicas e gestão administrativa e financeira de projetos acadêmicos, na forma do art. 6º da Lei nº 12.863/13;

III – Tipo C – quando houver a celebração de instrumentos jurídicos entre a fundação de apoio e a UFPB, para atender às demandas da fundação em decorrência da captação direta de recursos por esta organização junto a empresas públicas ou privadas, visando a realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo, em concordância com o art. 9º da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004;

IV – Tipo D – quando envolver a captação de recursos por meio de editais públicos ou chamadas públicas com instrumentos jurídicos celebrados entre fundação de apoio e as agências financeiras oficiais de fomento, com a finalidade de dar apoio à UFPB, nos moldes do art. 1º da Lei nº 8.958/94 e art. 3º da Lei nº 10.973/2004”.

Tal classificação tem reflexos nos tipos de instrumentos jurídicos a serem firmados, suas cláusulas e condições.

Em linhas gerais, nos projetos do TIPO A (convênios de arrecadação), a fundação arrecada recursos de terceiros, em razão da prestação de serviços disponibilizados no âmbito dos projetos. É o caso, por exemplo, da arrecadação de mensalidades e taxas de matrícula em cursos de especialização (projeto de ensino). Os valores arrecadados são vertidos para o próprio projeto.

Nos projetos do TIPO B (contratos de gestão / contratos fundacionais), a Universidade transfere recursos para a gestão administrativo-financeira da

fundação. Tais recursos podem ser de seu próprio orçamento ou oriundos de outras fontes, como aqueles recebidos via Termo de Execução Descentralizada, como previsto no Decreto nº 10.426/2020.

Os projetos do TIPO C (Acordos de Parceria / Convênios ECTI) são aqueles firmados normalmente na forma tripartite, envolvendo a UFPB, Fundação de Apoio e um terceiro (financiador público ou privado), que transfere os recursos diretamente para a fundação, sem ingresso na Conta Única do Tesouro.

Os projetos do TIPO D (Acordos de Parceria / Convênios ECTI) diferem dos projetos de Tipo C apenas quanto à captação dos recursos que, neste caso, são oriundos de Agências Oficiais de Fomento, como a FINEP, FAPESQ, CNPq, CAPES, etc., em decorrência de aprovação dos projetos em editais públicos lançados por tais agências.

4.3. DAS FASES DOS PROJETOS

Tomamos por empréstimo as lições da louvável iniciativa “Tramita Fácil”, da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), uma das IFES mais atuantes no âmbito das parcerias firmadas junto às fundações de apoio. Em seu site, muito didaticamente está exposto o ciclo dos projetos, conforme segue:

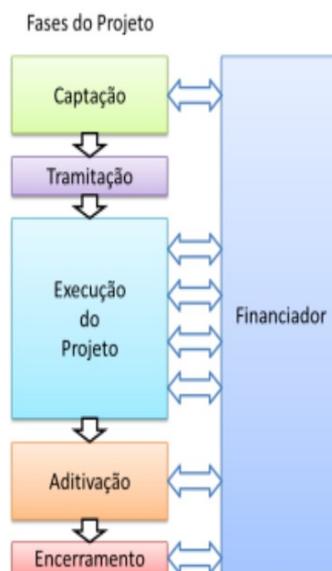


Figura 3: Fases do Projeto

Fonte: <https://www.tramitafacil.ufsc.br/passo-a-passo>

É na fase de Captação que o projeto é concebido, com proposta elaborada pelo Coordenador e posta à apreciação do financiador, seja por negociação direta ou mediante submissão em editais públicos das agências de fomento.

Manifestado o interesse do concedente dos recursos, dá-se início a fase de Tramitação, a cargo da Universidade. Tal tramitação é dividida em dois fluxos fundamentais: (i) fluxo acadêmico, que diz respeito ao registro e aprovação do Projeto nas instâncias acadêmicas respectivas (departamentos, centros e pró-reitorias); (ii) fluxo jurídico-administrativo, que diz respeito ao planejamento formal do negócio jurídico, com análise de documentos (minutas, planos de trabalho, etc.) e tramitação, conforme as necessidades específicas, para os variados setores (Procuradoria, Pró-Reitorias, INOVA, Conselhos Superiores, etc.), a fim de cumprir as exigências legais.

No caso da UFPB, a simples compreensão da necessidade desses dois fluxos, notadamente no sentido de perceber que o fluxo acadêmico deve preceder o fluxo jurídico-administrativo, evitaria muitas das fragilidades identificadas nos processos de contratação de FAPs. Consoante se verá nos itens 4.6 e 4.7, o presente trabalho constata ser comum o cadastramento de

processos diretamente à Coordenação de Convênios (CODECON), onde tem início o fluxo jurídico-administrativo, sem a parte acadêmica concluída e sem, portanto, a necessária apresentação de Projeto Acadêmico devidamente registrado e aprovado nas instâncias competentes.

A fase de Execução é o momento imediatamente posterior à assinatura do instrumento jurídico pelos partícipes, quando se iniciam as atividades pactuadas em Plano de Trabalho. Neste momento, pela Universidade, não apenas o Coordenador e sua equipe devem se mobilizar, mas também os setores das IFES responsáveis pelo acompanhamento do projeto, a fim de identificar eventuais irregularidades no curso da execução, inclusive mediante a cobrança e avaliação de Relatórios de Prestação de Contas Parciais.

A fase de Aditivação tem lugar quando necessárias alterações permitidas em lei, tais como prazo de execução do projeto, valor de financiamento, forma de utilização dos recursos, entre outras.

Por fim, a fase de encerramento representa a conclusão do projeto, onde o coordenador e sua equipe, com o apoio da Fundação, devem providenciar a Prestação de Contas Final. Às equipes técnicas dos setores de acompanhamento e fiscalização das IFES cabe a apreciação e conferência dos relatórios, antes do encaminhamento ao parceiro financiador.

Essas são, em síntese, as considerações e subsídios necessários ao desenvolvimento das análises feitas nos itens subsequentes.

4.4. DOS RESULTADOS DAS AUDITORIAS NA UFPB

Em diversas ocasiões, o tema “Fundações de Apoio” foi objeto de apuração, na UFPB, pela Controladoria Geral da União - CGU, quer como foco central de suas ações, quer como resultado secundário de investigações mais abrangentes.

Ainda em 2012, Relatório nº 201203300 – CGU já apontava para ausência, por parte da UFPB, de sistemática para acompanhamento da execução e fiscalização dos convênios celebrados junto às FAPs.

“O histórico de situações indevidas que envolvem a execução de convênios por fundações de apoio à UFPB demonstram a necessidade e maior atenção e vigilância do Reitor quanto às atividades de acompanhamento da execução dos convênios e de análise de suas prestações de contas parciais e finais” (CGU, Relatório nº 201203300, p. 71)

De fato, transcorridos quase 10 anos do citado Relatório, a constatação vem se repetindo, em sucessivas manifestações. Da análise dos autos do Processo Administrativo UFPB nº 23074.044348/2019-69, constata-se que, no sistema e-AUD, da CGU, ainda em 2021 há pendências de providências efetivas, por parte da UFPB, para o atendimento de recomendação com o seguinte teor:

“Reitera-se a presente recomendação, no sentido que se comprove os procedimentos da unidade quanto à implementação de controles, rotinas ou procedimentos eficientes e eficazes dos contratos e convênios com a fundação de apoio, em especial no que tange os itens a seguir:

1. Se os recursos do projeto são efetivamente utilizados para o fim a que se propõe;
2. Se houve subcontratação total ou parcial que delegue a terceiros a execução do objeto;
3. Se a fundação de apoio realiza a movimentação dos recursos em conta única e individual, exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados;
4. Se a fundação de apoio adota controle contábil específico dos recursos de cada projeto para fins de ressarcimento à Universidade”.

Documento de grande relevância, por sua abrangência e pela característica de decorrer de fiscalização que teve como objeto exclusivo a avaliação do relacionamento da UFPB com as fundações de apoio, é o Relatório de nº 201505100 - CGU, iniciado em 2015 e concluído em 2017.

Referido relatório apontou que a pressa em obter recursos para o desenvolvimento de projetos em conjunto com os controles administrativos ineficientes propiciaram a celebração de convênios com fundação de apoio sem que a Universidade formalizasse adequadamente os respectivos processos. Em decorrência de tal constatação:

É imprescindível a formalização do processo administrativo para que os projetos envolvendo a Universidade e as fundações de apoio se materializem na celebração dos contratos e convênios, mesmo aqueles em que há participação de outras entidades, públicas ou privadas. Desse modo, a Universidade deve promover a correção dessa falha para evitar problemas futuros com a fundação de apoio.

Recomendações: Recomendação 1: Instruir processo administrativo contendo todos os atos pertinentes aos 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, que resultem na celebração de contratos e convênios com a fundação de apoio, ainda que tenham como partícipe empresa privada.

Aqui vale um parêntese para observar que identificamos a ocorrência de fatos similares, ainda em 2020, quando dois convênios foram celebrados sem tramitação prévia pela Coordenação de Convênios, Procuradoria Jurídica e demais setores, e sem que, portanto, os processos estivessem concluídos (Processos nº 23074.109364/2020-19 e 23074.109356/2020-41). A tramitação, em caráter de convalidação, ocorreu a posteriori.

Retornando ao citado Relatório nº 201505100-CGU, por sua relevância e representatividade, resumimos no quadro abaixo seu conteúdo:

| Relatório Nº 201505100 – Controladoria Geral da União | |
|--|--|
| <p>Objeto: Avaliar o relacionamento da UFPB com as Fundações de Apoio e os resultados atingidos.</p> <p>Escopo: Aderência da normatização interna à legislação vigente e aferição de dados dos projetos desenvolvidos em relação ao marco regulatório existente.</p> | |
| Constatações | Recomendações |
| <p>A pressa em obter recursos para o desenvolvimento de projetos em conjunto com os controles administrativos ineficientes propiciaram a utilização da PaqTecPB no apoio dos projetos independentemente da formalização dos processos administrativos específicos pela UFPB</p> | <p>Instruir processo administrativo contendo todos os atos pertinentes aos 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, que resultem na celebração de contratos e convênios com a fundação de apoio, ainda que tenham como partícipe empresa privada.</p> |
| <p>Controles internos ineficientes em conjunto com a necessidade de captar recursos para a pesquisa por meio de fundação de apoio concorreram para que a Reitora celebrasse os ajustes com instituição ainda não credenciada.</p> | <p>Implementar controles e rotinas para assegurar que a Universidade realize projetos com fundação de apoio credenciada e cujo credenciamento esteja vigente, nos termos disciplinados pelo Capítulo I do Decreto nº 7.423/2010.</p> |
| <p>Embora não haja regulamento específico para os ajustes de que trata o Art. 1º-A contendo a exigência de aprovação por órgão colegiado acadêmico, verificou-se que os projetos no âmbito dos contratos e do convênio mencionados não se submeteram a tal aprovação.</p> | <p>Adotar rotinas e controles que estabeleçam a verificação de que houve a aprovação, pelo órgão acadêmico, dos projetos a serem gerenciados pela fundação de apoio.</p> |
| <p>Controles internos ineficientes e opção da Reitora em celebrar os ajustes a despeito da apreciação pela assessoria jurídica da Universidade.</p> | <p>Estabelecer rotina de forma a prever o estabelecimento de cláusula expressa sobre prestação de contas nos instrumentos contratuais, bem como a apreciação desses instrumentos pela assessoria jurídica da</p> |

| | |
|---|---|
| | Universidade. |
| Ausência de procedimento de verificação da aderência legal/normativa dos instrumentos contratuais. | Instituir rotina e controle para identificar, quando da formalização dos contratos e convênios amparados na Lei nº 8.958/1994, a necessidade de anuência expressa da Universidade para que a fundação de apoio capte e receba diretamente os recursos financeiros atinentes à execução dos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, sem ingresso na Conta Única do Tesouro Nacional, que poderá ser formalizada no processo ou prevista no próprio ajuste celebrado. |
| A Reitoria não atentou para a necessidade de efetuar o registro centralizado dos dados referentes aos projetos desenvolvidos pela fundação de apoio, cuja implantação é indispensável para o desempenho da atribuição prevista no Parágrafo Único do Art. 2º da Lei nº 8.958/94 pelo Conselho Superior da Universidade. | Promover a estruturação de unidade administrativa para centralizar os dados ou implantar sistema próprio para armazenar em uma base centralizada os dados relativos aos projetos. |
| Omissão da Reitoria na adoção de providências para promover a verificação do cumprimento da exigência de publicidade dos projetos desenvolvidos pela fundação de apoio, nos termos do Art. 4º-A da Lei nº 8.958/1994. | Adotar rotinas e controle para assegurar a verificação de que a fundação de apoio vem cumprindo ao disposto no Art. 4º-A da Lei nº 8.958/1994 |
| Omissão no desempenho da atribuição prevista no Art. 12 do Decreto nº 7.423/2010 pelo Conselho Superior da Universidade. | Normatizar rotina de controle definindo a atuação do órgão colegiado superior no desempenho da competência de controle finalístico e de gestão dos ajustes firmados no âmbito da Lei nº 8.958/1994. |

| | |
|---|---|
| Controles administrativos inexistentes ou não implantados | <p>Adequar, observando a necessidade de efetuar o registro centralizado dos dados dos projetos, a unidade administrativa responsável pelo acompanhamento da execução dos projetos desenvolvidos pela fundação de apoio com recursos materiais, tecnológicos e humanos para o desempenho dessa atribuição.</p> <p>Implantar rotina e controle para assegurar o acompanhamento da aplicação dos recursos do projeto pela fundação de apoio.</p> |
|---|---|

Quadro 1 – Relatório CGU/2015505100 –Elaborado pelo autor (2021)

Evidenciado está que os processos internos para acompanhamento e fiscalização dos contratos e convênios junto às FAPs são inexistentes ou ineficazes. Esse parece ser o ponto de maior atenção dos órgãos de controle, nas intervenções já realizadas.

Contudo, outras constatações são também destacadas, entre as quais destacamos a irregularidade (ou mesmo ausência) de processos administrativos de celebração das parcerias e, no mesmo sentido, de aprovação acadêmica dos projetos.

4.5. DO FLUXO DEFINIDO PELAS NORMAS

Analisaremos agora, como está definido o fluxo de procedimentos para contratação de fundação de apoio, com base nas resoluções e regramentos da UFPB. Para tal análise, consideramos essencialmente a Resolução nº 35/2013 – CONSUNI/UFPB, que é o normativo específico da matéria e disciplina o relacionamento entre a UFPB e Fundações de Apoio, estabelecendo os procedimentos operacionais, orçamentários e financeiros de Projetos Acadêmicos, de Ensino e Extensão, Projetos de Pesquisa, de Desenvolvimento Institucional e de estímulo à inovação desenvolvidos com tais entidades.

De forma tangencial, identificamos outros normativos aplicáveis, como o Estatuto da UFPB (Resolução CONSUNI nº 07/2002), em razão de prever a estrutura da instituição, seus setores e competências; o Regimento Interno da Reitoria (Resolução nº 257/79 – CONSUNI/UFPB, alterada pela Resolução 01/2017 – CONSUNI/UFPB), em razão do maior nível de detalhamento das estruturas e competências dos órgãos que compõem a Reitoria e o Regimento Interno da PROPLAN (Resolução nº 16/2017 – CONSUNI/UFPB), notadamente pelo detalhamento das atividades da Coordenação de Convênios.

A Resolução nº 35/2013 – CONSUNI/UFPB, contudo, continua sendo o normativo com maior nível de determinações quanto aos procedimentos específicos a serem adotados.

Já adentrando na análise do fluxo a ser estudado, é preciso destacar que as normas, por suas próprias limitações, jamais conseguiriam prever toda a gama de possibilidades, acontecimentos e incidentes que podem ocorrer no caso concreto, dando-lhe o adequado direcionamento. Neste ponto, o caminho processual ora construído toma por base o quanto efetivamente previsto nos normativos, desprezando eventos adicionais que ocorrem ao sabor dos casos concretos. A ordem cronológica das etapas, por sua vez, é definida, quando possível, por inferência lógica. Em determinadas ocasiões, contudo, a antecipação ou adiamento de etapas não prejudicaria o resultado final do processo.

Feitas tais considerações, apresentamos na Figura abaixo o fluxo processual resultante das análises desenvolvidas, ao que se segue o detalhamento e considerações sobre cada etapa do processo.

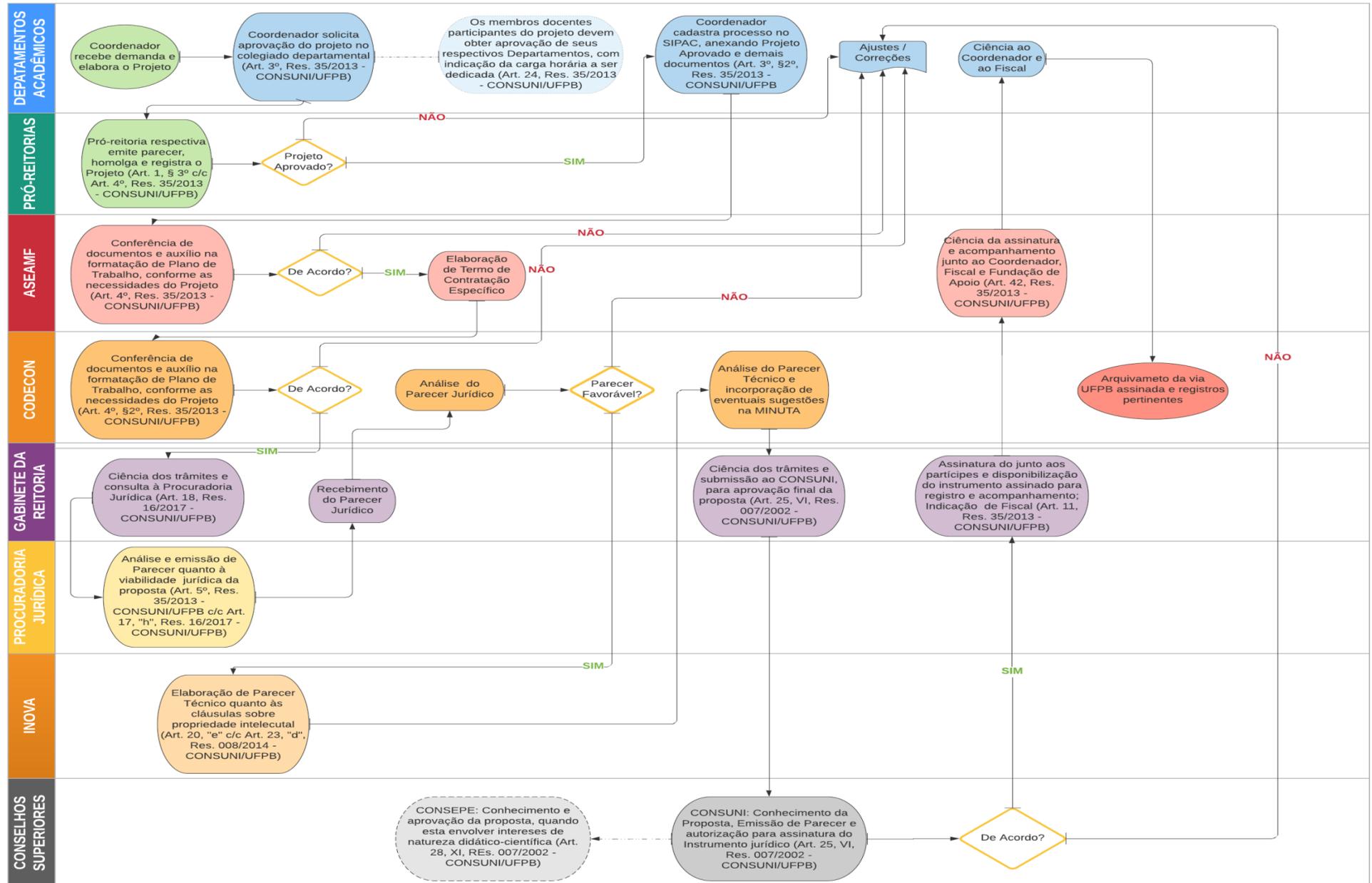


Figura 4 – Fluxograma Normativo da Celebração– Elaborado pelo autor (2021).

Consoante desenhado, as primeiras ações internas (na UFPB), tão logo sinalizado o interesse de um potencial financiador (seja por negociação privada, encomenda, ou em decorrência de aprovação em editais), consistem na formalização e aprovação de Projeto Acadêmico junto ao Colegiado Departamental onde está lotado o seu coordenador (Art.,3º, Res. 35/2013 – CONSUNI/UFPB), que, a rigor, é o autor da proposta. O projeto, então, segue para registro e validação na Pró-Reitoria respectiva (PROPESQ, PROEX, PRG, PRPG, PROPLAN), conforme o seu tipo e objeto (Artigos 1º, §3º c/c Art. 4º, Res. 35/2013 – CONSUNI/UFPB).

Vale observar que os requisitos e critérios para aprovação nos Departamentos e nas Pró-Reitorias, exceto por aqueles com o condão de obstar a formalização do potencial negócio jurídico, não foram considerados no presente fluxo, em razão da notória variância. Em termos de Departamentos, porém, algo a se exigir é a autorização para que seus respectivos docentes eventualmente elencados para determinado projeto, possam efetivamente integrá-lo (Artigo 24, Res. 35/2013 – CONSUNI/UFPB).

A aprovação do Projeto Acadêmico em âmbito de Pró-Reitoria encerra o que chamamos, no item 4.2 deste trabalho, de fluxo-acadêmico. Somente a partir deste ponto, com a existência formal do Projeto, inicia-se o chamado fluxo jurídico-administrativo com o envio de processo administrativo à Assessoria Especial de Acompanhamento e Monitoramento das Fundações de Apoio (ASEAMF), primeiro setor técnico a analisar a proposta.

Tal análise significa, conforme enunciado do Art. 4º da Res. 35/2013 – CONSUNI/UFPB, a conferência de documentos¹⁴ e avaliação quanto à exequibilidade da proposta, isto é, se tecnicamente o Plano de Trabalho é viável. Em tal análise, todas as dúvidas administrativas precisam ser sanadas, de modo a possibilitar a formatação de minutas adequadas e em acordo com os normativos vigentes (jurídicos, contábeis, administrativos).

Trata-se de etapa de planejamento, a ser desenvolvida junto ao autor do projeto (coordenador) e com o auxílio da CODECON e da própria Fundação de

¹⁴Na página web da CODECON está disponível checklist de documentos necessários: www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/menu/coordenacoes/codecon/procedimentos/convenio-ecti

Apoio, da qual resultará, em tese, robusta Minuta do Instrumento Jurídico e seu respectivo Plano de Trabalho, com eliminação das impropriedades técnicas eventualmente identificadas, minimizando riscos e evitando, por exemplo, eventuais necessidades de ajustes/correções futuras, por meio de termos aditivos e termos de apostilamento.

Trata-se de etapa negocial, de definição de cronogramas, pagamentos, seleção de pessoal participante, etc., em que deve ser garantida a participação do coordenador (enquanto autor da proposta), da fundação (enquanto executora dos recursos financeiros) e da ASEAMF (enquanto unidade que avaliará a prestação de contas, de modo a evitar eventuais impropriedades).

Importante destacar, neste ponto, a ilegalidade dos artigos 20 e 21 da Resolução nº 35/2013 – CONSUNI/UFPB e de toda a Resolução nº 03/2005 – CONSUNI/UFPB (a qual já revogada), que tratam da estipulação de Ressarcimento à UFPB, conforme comando do artigo 6º da Lei nº 8.958/94. É que tais valores de ressarcimento possuem previsão normativa para serem estabelecidos mediante a incidência de percentuais sobre os valores dos projetos, quando, na verdade

“(…) os próprios bens e serviços das instituições apoiadas, quando utilizados pelas fundações de apoio como meio para executar seus misteres em cada projeto, devem ser contabilizados e seus correspondentes valores financeiros precisam ser ressarcidos” (Nota nº 00207/2018/DEPJUR/PFUFPB/PGF/AGU, Processo UFPB nº 23074.022736/2018-16)

Ante a inaplicabilidade dos normativos citados, persiste uma indefinição quanto à forma (fórmula/indicador) para apuração de tais valores, a fim de serem corretamente previstos nos instrumentos jurídicos.

Superado o pressuposto de uma contratação bem planejada, a proposta estaria apta às validações da Procuradoria Jurídica e da Agência UFPB de Inovação Tecnológica (INOVA), respectivamente quanto à viabilidade jurídica e quanto às cláusulas e negociações acerca de propriedade intelectual previstas no instrumento. Neste sentido, somente o Gabinete da Reitoria, por força do

Artigo 18 da Resolução nº 16/2017 – CONSUNI/UFPB, possui competência para o encaminhamento de consultas à Procuradoria.

Validado, e eventualmente promovidos os ajustes pertinentes, os normativos internos indicam a necessidade de aprovação da proposta também no Conselho Universitário (artigo 25, VI da Resolução 007/2002 – Estatuto UFPB) e, quando envolver natureza didático-científica (vida de regra, em projetos de ensino), no Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (artigo 25. XI, Resolução 007/2002 – Estatuto UFPB).

Em seguida à autorização, ao Gabinete do Reitor cabe a articulação junto aos parceiros (financiador, fundação) para coleta de assinaturas nos instrumentos e junto à Direção do Centro Acadêmico da área do projeto para indicação de fiscalizador e consequente emissão e publicação de Portaria de Designação de Fiscal.

Designado o fiscal e firmada a parceria, inicia-se a execução do projeto e, por sua vez, o controle finalístico e de gestão, pela entidade apoiada (UFPB), das atividades da fundação, tarefa a cargo da ASEAMF que, em articulação com o coordenador e o fiscal deve assegurar o cumprimento das atribuições elencadas nos capítulos III – Coordenação, Fiscalização e Avaliação dos Projetos Acadêmicos e XII – Acompanhamento, Controle e Prestação de Contas, ambos da Resolução nº 35/2013 – CONSUNI/UFPB.

Entre tais atividades destacam-se o registro centralizado e a publicidade dos dados relativos aos projetos, incluindo a sistemática de elaboração e aprovação, acompanhamento de metas e avaliação, planos de trabalho e dados relativos à seleção para concessão de bolsas, abrangendo seus resultados e valores, além da elaboração de relatórios técnicos (Relatório de Cumprimento do Objeto) e verificação/aprovação dos relatórios financeiros (elaborados pela fundação) antes da apresentação ao parceiro financiador.

Este fluxo de acompanhamento e fiscalização, pós-celebração do instrumento, é representado graficamente a seguir:

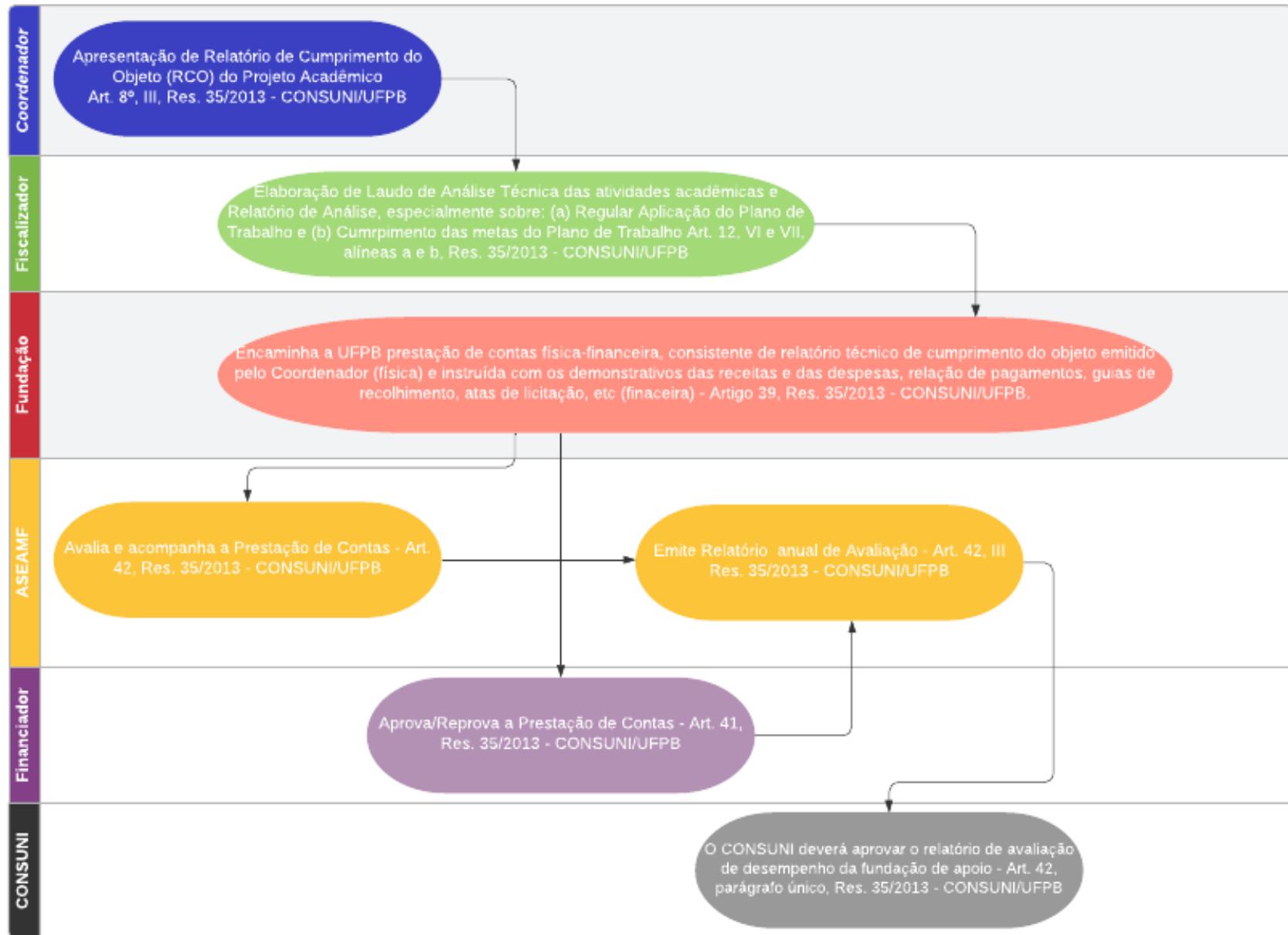


Figura 5 – Fluxograma Normativo do Acompanhamento – Elaborado pelo autor (2021)

Contudo, como no próximo tópico se verá, e como já constatado também pelas auditorias, essa atividade de acompanhamento é incipiente ou mesmo inexistente (vide item 4.4), notadamente pela pouca atuação da ASEAMF (vide item 4.1).

4.6. DO FLUXO COMO EFETIVAMENTE PRATICADO

No quadro abaixo resumimos a análise da movimentação de 23 (vinte e três) processos eletrônicos, dos quais resultaram instrumentos jurídicos efetivamente celebrados com a participação da UFPB e alguma fundação de apoio. Os dados foram extraídos do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), e os processos considerados são aqueles já cadastrados em formato eletrônico, a partir do ano de 2019, em razão do acesso facilitado aos seus dados e documentos.

Ao analisar os dados de tramitação processual, consideramos apenas os setores que ora denominamos “principais”, em razão de suas significativas atribuições e notória importância no processo de celebração dos ajustes, conforme exposto nos normativos internos da universidade. Tais unidades foram descritas no item 4.6 deste trabalho.

A aplicação de tal filtro teve por objetivo minimizar variações e possibilitar análise objetiva, focada na essência do fluxo, isto é, naquilo que é indispensável. Dito de outro forma, é impositivo que um processo de celebração de convênio/contrato/acordo com fundação de apoio tramite, por exemplo, pela CODECON e Procuradoria Jurídica.

Por outro lado, os setores suprimidos, que ora denominamos “assessórios” somente têm lugar em situações específicas, a depender do caso concreto. É o caso, por exemplo, da Agência UFPB de Cooperação Internacional (ACI), acionada sempre que necessária a tradução de documentos internacionais, quando os ajustes envolvem parceiros estrangeiros. No mesmo sentido, manifestações da PROGEP, PRA, quanto ao esclarecimento de questões técnicas pontuais (disponibilidade de carga horária, verificação de eventual acumulação de bolsas, etc).

| Seq. | Processo | Tramitação (considerados apenas setores principais) |
|------|-----------------------|---|
| 1 | 23074.079113/2019-98 | GAB – DEP – GAB – CODECON – PJ – CODECON – GAB – CONSUNI – GAB – CODECON |
| 2 | 23074.049173/2019-86 | DEP – CODECON – PROEX – CODECON – PJ – CODECON – DEP – CODECON – GAB – CONSUNI – GAB – CODECON |
| 3 | 23074.104251/2020-56 | DEP – CODECON – PJ – CODECON – GAB – CONSUNI – CODECON – GAB – CODECON |
| 4 | 23074.105923/2020-97 | DEP – CODECON – PJ – CODECON – DEP – CODECON – PJ – CODECON – GAB – CODECON |
| 5 | 23074.028679/2019-51 | DEP – CODECON – INOVA – CODECON – DEP – CODECON – PJ – CODECON – DEP – CODECON – GAB – CONSUNI – GAB – CODECON |
| 6 | 23074.018593/2020-34 | GAB – CODECON – DEP – CODECON – PJ – CODECON – DEP – CODECON – PJ – CODECON – GAB – CONSUNI – GAB – CODECON |
| 7 | 23074.007257/2020-71 | PRG – CODECON – PJ – CODECON – PJ – CODECON – PRG – CODECON – GAB – CONSUNI – GAB – CODECON |
| 8 | 23074.084984/2020-37 | DEP – CODECON – INOVA – CODECON – PJ – CODECON – DEP – CODECON – GAB – CONSUNI – GAB – CODECON |
| 9 | 23074.081518/2019-96 | DEP – CODECON – PJ – CODECON – PJ – CODECON – GAB – CODECON – CONSUNI – GAB – CODECON |
| 10 | 230074.074199/2020-38 | DEP – CODECON – PJ – CODECON – DEP – CODECON – PJ – CODECON – GAB – CONSUNI – PJ – GAB – CODECON |
| 11 | 23074.054619/2020-48 | DEP – CODECON – DEP – CODECON – PJ – CODECON – DEP – CODECON – PJ – CODECON – PJ – CODECON – DEP – CODECON – PJ – CODECON – GAB – CONSUNI – GAB – CODECON |

| | | |
|----|----------------------|--|
| 12 | 23074.077284/2019-82 | DEP – CODECON – PJ – CODECON – GAB – CONSUNI – CODECON – GAB – CODECON |
| 13 | 23074.083696/2019-51 | DEP – CODECON – PJ – CODECON – GAB – CONSUNI – GAB – CODECON |
| 14 | 23074.089986/2019-17 | DEP – CODECON – DEP – CODECON – DEP – CODECON – PJ – CODECON – INOVA – CODECON – PJ – CODECON – GAB – CONSUNI – CODECON – GAB – CODECON |
| 15 | 23074.109815/2020-64 | DEP – CODECON – DEP – CODECON – PJ – CODECON – GAB – CODECON |
| 16 | 23074.050021/2019-26 | DEP – CODECON – PJ – CODECON – GAB – CODECON – GAB – CONSUNI – GAB – CODECON |
| 17 | 23074.050527/2019-35 | DEP – CODECON – PJ – CODECON – PROPESQ – CODECON – GAB – CODECON |
| 18 | 23074.050523/2019-57 | DEP – CODECON – PJ – CODECON – PROPESQ – CODECON – GAB – CODECON |
| 19 | 23074.065775/2019-81 | CODECON – PJ – CODECON – INOVA – CODECON – GAB – CONSUNI – GAB – CODECON |
| 20 | 23074.004569/2021-88 | DEP – CODECON – DEP – PRPG – CONSEPE – GAB – CODECON – PJ – CODECON – GAB – CONSUNI – GAB – CODECON |
| 21 | 23074.008275/2020-36 | DEP – CODECON – PJ – CODECON – INOVA – CODECON – GAB – DEP – GAB – INOVA – CODECON – GAB – CONSUNI – GAB – CODECON |
| 22 | 23074.046330/2021-69 | DEP – CODECON – INOVA – CODECON – PJ – CODECON – GAB – CONSUNI – GAB – CODECON |
| 23 | 23074.076963/2020-03 | DEP – CODECON – DEP – CODECON – PJ – CODECON – GAB – CONSUNI – GAB – CODECON |

Legenda : CODECON (Coordenação de Convênios); CONSUNI (Conselho Universitário); DEP (Departamentos Acadêmicos); INOVA (Agência UFPB de Inovação Tecnológica); GAB (Gabinete da Reitoria); PJ (Procuradoria Jurídica); PROEX (Pró-Reitoria de Extensão); PROPESQ (Pró-Reitoria de Pesquisa)

Quadro 2 – Fonte para coleta de dados – Elaborado pelo autor (2021)

A análise das movimentações desses processos, somadas a análise do conteúdo dos mesmos, cujo resultado está representado em quadro ao final desta seção, permitiu a construção do fluxo representado a seguir:

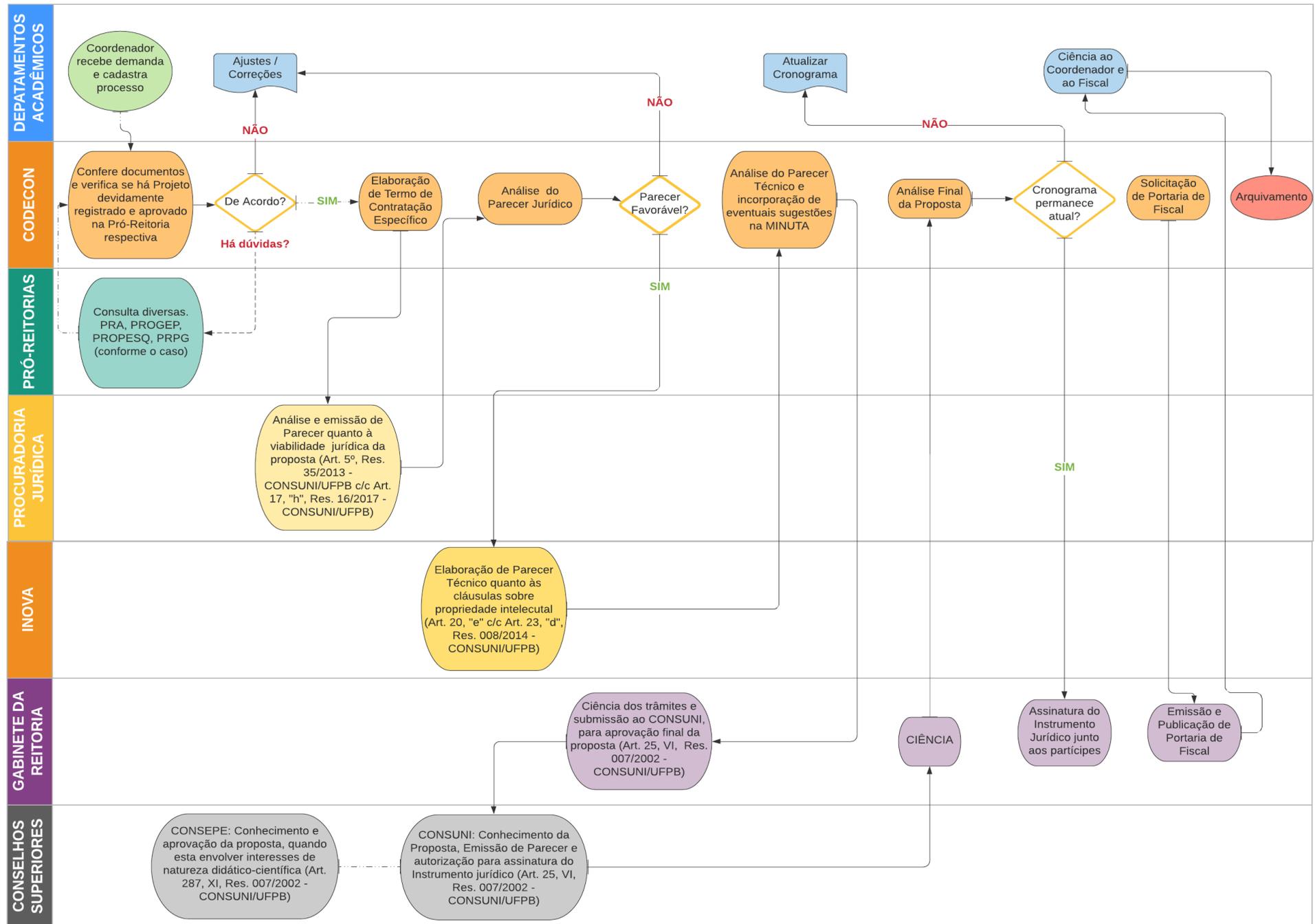


Figura 6 – Fluxograma Observado– Elaborado pelo autor (2021)

Notamos, de partida, a supressão dos procedimentos relativos ao trâmite acadêmico, isto é, a prévia aprovação de projeto no Departamento e, em seguida na Pró-Reitoria respectiva. Isso se deu porque em 13 (treze), dos 23 (vinte e três) processos analisados, tal etapa demonstrou não estar bem desempenhada. Ou seja, na maioria dos processos estudados, foi necessário o retorno dos autos ao Departamento, para ajustes no registro e validação do Projeto Acadêmico. Dito de outra forma: é prevalente, na instituição, o cadastramento de processo diretamente à CODECON, sem a prévia tramitação acadêmica do projeto.

Em seguida, na comparação com o fluxo dado pelas normas, notamos a supressão também da Assessoria Especial de Acompanhamento e Monitoramento das Fundações de Apoio – ASEAMF em razão de somente terem sido identificadas apenas 05 (cinco) manifestações nos 23 (vinte e três) processos analisados. Nesse sentido, vale dizer que a ASEAMF não consta no organograma institucional da UFPB, não está no SIPAC e, portanto, não recebe processos. Nas manifestações ocorridas, o encaminhamento se deu para a Pró-Reitoria de Administração (PRA), onde lotado o membro-presidente, então Pró-Reitor de Administração.

Embora normativamente previsto o auxílio e participação da ASEAMF nas discussões, negociações e elaboração das minutas, o que acreditamos ser de importância substancial, notadamente pela possibilidade conferida à unidade fiscalizadora de antever situações irregulares, a prática nos processos internos leva a conclusão de que tal setor pouco atua.

Sobre isso, conquanto a análise tenha demonstrado o baixíssimo nível de envolvimento na fase de tramitação (vide item 4.3), na fase de Execução, onde deveria ocorrer o paralelo acompanhamento e fiscalização, restou demonstrado que a atuação é nula. Não se encontrou qualquer registro formal de atuação da ASEAMF, nesta fase, nos 23 processos (e respectivos convênios) analisados, fato que corrobora o quanto constatado em auditorias, conforme visto no item 4.4.

Seguindo o fluxo, onde a Coordenação de Convênios atua, na prática, atuado sem as contribuições da ASEAMF, em 15 processos analisados constatou-se a necessidade de tramitação de consulta aos mais variados setores, para o esclarecimento de questões técnicas que têm reflexos na redação dos Instrumentos Jurídicos e seus respectivos Planos de Trabalho.

Bastante frequente, inclusive, de os setores consultados não conseguirem responder satisfatoriamente aos questionamentos formulados, ora julgando-se não deter tal atribuição, redirecionando a consulta, ora alegando desconhecer normativos aplicáveis. Constataram-se, a partir daí, loopings de consultas, de setor em setor, que travam o andamento dos processos até que se tenha um mínimo de definição, o que custa semanas (e até meses) de tramitação.

Segue-se a tais consultas a elaboração de Termos de Contratação e sua posterior análise pela Procuradoria Jurídica e INOVA. A única diferença, nessa etapa, em relação ao fluxo normativo, é que as consultas à Procuradoria são feitas diretamente pela CODECON, com efetiva resposta e sem necessidade de intermediação do Gabinete da Reitoria (conforme normativamente previsto pelo artigo 18, Res. 16/2017 – CONSUNI/UFPB), o que julgamos positivo, ante a economia processual.

Aprovadas pelo jurídico e pela Agência de Inovação Tecnológica, segue-se o rito de aprovação nos Conselhos Superiores, tal como definido no fluxo normativo. Nessa fase, a prática dos processos demonstrou ser comum a aprovação, no CONSUNI, mediante *Ad Referendum*, a fim de evitar que a demora na tramitação ocasione o atraso dos cronogramas anteriormente previstos nos Planos de Trabalho. Dito de outra forma: as datas inicialmente previstas deixariam de ser atuais (contemporâneas) e, ante a vedação para assinatura de instrumentos com data retroativa, tem a CODECON que diligenciar junto ao Coordenador, elaborador da proposta, a necessária atualização.

Com os cronogramas atualizados, o Gabinete da Reitoria diligencia as assinaturas junto aos parceiros, devolvendo o processo para a CODECON, juntamente com as vias da UFPB assinadas. A CODECON então confere os instrumentos e solicita a designação de fiscal, a cargo do Gabinete da Reitoria, que, ao obter os dados do Centro Acadêmico da área do projeto, elabora e publica a respectiva portaria, dando, por fim ciência ao coordenador e ao próprio fiscal, após o que o processo é arquivado na CODECON, tão logo concluídos os procedimentos de publicação dos Extratos em Diário Oficial da União.

Após o arquivamento, não há registros, nos 23 (vinte e três) processos analisados, de procedimentos padronizados de acompanhamento, controle e fiscalização da execução de tais instrumentos. Igualmente, não se identificou acompanhamento quanto aos valores a serem recebidos pela instituição, no âmbito de tais parcerias, a título de Ressarcimento. Prestações de Contas parecem ser resolvidas diretamente entre fundação, coordenador e fiscal, que ao final da execução, têm a premissa legal de encaminhá-las ao financiador, nada tendo a UFPB de registros sobre tais atos.

O quadro a seguir contempla informações coletadas das análises processuais que subsidiaram a elaboração do fluxo ora estudado.

| Seq. | Processo | Carências no Fluxo Acadêmico? | Houve participação da ASEAMF? | Houve Consultas Incidentais? | Tempo para aprovação no CONSUNI |
|------|--------------------|-------------------------------|-------------------------------|------------------------------|---------------------------------|
| 1 | 079113/2019 -98 | Não | não | sim | 16 dias (ad referendum) |
| 2 | 049173/2019 -86 | Sim | não | sim | 24 dias (ad referendum) |
| 3 | 104251/2020 -56 | Não | não | não | 2 dias (ad referendum) |
| 4 | 105923/2020 -97 | Não | não | sim | 2 dias (ad referendum) |

| | | | | | |
|----|--------------------|-----|-----|-----|-------------------------|
| 5 | 028679/2019 -51 | Não | sim | sim | 13 dias (ad referendum) |
| 6 | 018593/2020 -34 | Sim | não | não | 23 dias (ad referendum) |
| 7 | 007257/2020 -71 | Sim | sim | sim | 3 dias (ad referendum) |
| 8 | 084984/2020 -37 | Não | não | sim | 2 dias (ad referendum) |
| 9 | 081518/2019 -96 | Sim | sim | sim | 6 dias (ad referendum) |
| 10 | 074199/2020 -38 | Sim | não | sim | 29 dias |
| 11 | 054619/2020 -48 | Sim | não | sim | 13 dias (ad referendum) |
| 12 | 077284/2019 -82 | Sim | não | sim | 6 dias (ad referendum) |
| 13 | 083696/2019 -51 | Não | não | sim | 6 dias (ad referendum) |
| 14 | 089986/2019 -17 | Sim | não | sim | 17 dias |
| 15 | 109815/2020 -64 | Sim | não | não | 1 dia (ad referendum) |
| 16 | 050021/2019 -26 | Não | não | não | 42 dias |
| 17 | 050527/2019 -35 | Sim | sim | não | 1 dia (ad referendum) |
| 18 | 050523/2019 -57 | Sim | não | não | 1 dia (ad referendum) |

| | | | | | |
|----|--------------------|-----|-----|-----|---------|
| 19 | 065775/2019 -81 | Não | não | sim | 2 dias |
| 20 | 004569/2021 -88 | Sim | não | sim | 8 dias |
| 21 | 008275/2020 -36 | Sim | sim | sim | 3 dias |
| 22 | 046330/2021 -69 | Não | não | não | 38 dias |
| 23 | 076963/2020 -03 | Não | não | não | 64 dias |

Quadro 3 – Informações coletadas – Elaborado pelo autor (2021)

4.7. DA ADERÊNCIA E DOS CONFLITOS

Este tópico tem como propósito diagnosticar se o fluxo processual praticado pela UFPB está aderente ao fluxo definido pelos normativos da instituição. Dito de outra forma, buscamos identificar se a UFPB, nos seus processos administrativos para celebração de convênios, contratos, acordos e demais instrumentos congêneres com participação de fundações de apoio, obedece à própria normatização interna.

4.7.1. CARÊNCIAS NO FLUXO ACADÊMICO

Neste sentido, já no início de ambos os fluxos representados, notamos uma primeira divergência: diz respeito à prévia e adequada fruição dos procedimentos acadêmicos (isto é, de registro e aprovação do Projeto pelas instâncias acadêmicas), pois embora devidamente regulamentada, a análise da prática cotidiana demonstrou ser bastante comum o cadastramento de processos direcionados diretamente à CODECON, bastante carentes de documentos e, dentre esses, notadamente aqueles alusivos à aprovação do Projeto.

Vale dizer que a carência documental ora diagnosticada não se trata exclusivamente da inexistência do Projeto em si, mas por vezes de

impropriedades quanto ao seu conteúdo, como classificações equivocadas, presença de membros docentes sem autorização dos respectivos departamentos, projetos aprovados apenas no Departamento e pendentes de aprovação na Pró-Reitoria, projetos não registrados no Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas – SIGAA, entre outras. A análise dos casos práticos evidenciou a frequente devolução do processo, pela CODECON, para ajustes e regularizações no trâmite acadêmico.

Em direção inversa, porém não identificado nos vinte e três processos analisados (período 2019/2021), cabe lembrar a constatação da CGU, no Relatório Nº 201505100, já explicitado no item 4.4, no sentido de que parcerias foram firmadas sem que o projeto acadêmico tivesse sido aprovado, irregularidade de primeira grandeza, ante a flagrante afronta ao artigo 1º da Lei 8.958/1994.

4.7.2. INEXPRESSIVIDADE DA ASEAMF

Embora regularmente prevista e instituída pela Resolução nº 35/2013 – CONSUNI/UFPB, com variadas atribuições, dentre elas a de auxílio à CODECON na formatação, verificação de documentos, análises técnicas e elaboração de minutas, a ausência de manifestações da Assessoria Especial de Acompanhamento e Monitoramento das Fundações de Apoio (ASEAMF) foia responsável por sua completa eliminação no desenho do fluxo processual efetivamente praticado pela UFPB.

De fato, como dito mais acima a ASEAMF tem se demonstrado quase inexistente na instituição. Embora a norma que a instituiu lhe destinasse servidores próprios, a análise das portarias de composição demonstrou que a mesma sempre foi constituída de pró-reitores e pessoas detentoras de outros cargos de gestão, atividades que, acumuladas, são incompatíveis com as inúmeras e importantes atribuições da Assessoria.

Os dados demonstram que a ASEAMF não existe no organograma da UFPB, não está no SIPAC, não tem website, não tem espaço físico, equipamentos ou servidores exclusivos e permanentes. Trata-se, em verdade,

de composição quase fictícia, que apenas atua quando estritamente necessário aos interesses institucionais, notadamente na ocasião de renovação das autorizações das fundações de apoio junto ao MEC e MCTI (conforme artigo 2º, III, Lei 8.958/1994), quando se exige Relatório de Avaliação do Desempenho das FAPs, a cargo da Assessoria.

De tal modo, a ausência da ASEAMF tem implicações não apenas na fase preparatória à celebração dos negócios jurídicos com FAPs, mas também na fase executória e de fiscalização, uma vez que, nos termos do Art. 42 da Resolução nº 35/2013 – CONSUNI/UFPB, é incumbida de acompanhar, supervisionar e avaliar as prestações de contas dos instrumentos celebrados entre a Universidade e Fundações de Apoio.

Nesse sentido, percebeu-se que coordenadores e fiscais são os únicos responsáveis pela verificação de regularidade da execução dos instrumentos, sem apoio institucional específico para tão importante atribuição. A UFPB, por sua vez, carece de um setor centralizador de tais acompanhamentos. Não é demais novamente referenciar as conclusões do Relatório de Auditoria nº 201505100 (CGU), que tratou de determinar à UFPB:

“Normatizar rotina de controle, definindo a atuação do órgão colegiado superior no desempenho da competência de controle finalístico e de gestão dos ajustes firmados no âmbito da Lei nº 8.958/1994 (...) Adequar, observando a necessidade de efetuar o registro centralizado dos dados dos projetos, a unidade administrativa responsável pelo acompanhamento da execução dos projetos desenvolvidos pela fundação de apoio com recursos materiais, tecnológicos e humanos para o desempenho dessa atribuição (...) Implantar rotina e controle para assegurar o acompanhamento da aplicação dos recursos do projeto pela fundação de apoio”

Pede-se licença para relatar, como decorrência da observação prática, enquanto servidor atuante na Coordenação de Convênios, o quanto ocorrido nos autos do Processo nº 23074.067000/2021-20, de onde se percebe a inexistência, na prática, de rotina para elaboração de Relatório Anual de Avaliação das Fundações de Apoio, pela ASEAMF, a ser aprovado pelo

CONSUNI para subsidiar a renovação da autorização da FADE junto ao MEC e MCTI.

4.7.3. CONSULTAS INCIDENTAIS

Ainda como consequência da inoperância da ASEAMF, embora não seja essa uma causa exclusiva, mas sim um fator de colaboração, por deixar a CODECON carente de auxílio na condução dos processos, notaram-se, com muita frequência, desvios do fluxo padrão (conforme regulamentado pelos normativos) decorrentes da necessidade daquela coordenação em consultar variados setores quanto a questões técnicas no âmbito das parcerias que estavam sendo formalizadas.

Ante a grande variedade de dúvidas e caminhos processuais diversos, foi realmente impraticável estabelecer um padrão para o desenho do fluxo processual como efetivamente praticado pela instituição. A principal constatação é de que cada processo é único e trilha seu próprio caminho. Contudo, embora os normativos não disponham sobre consultas incidentais (exceto à Procuradoria e à INOVA), uma etapa consultiva junto às Pró-Reitorias foi considerada no fluxo observado. Eis mais uma divergência.

Neste contexto, as análises realizadas nos levam a concluir que a CODECON, enquanto setor centralizador, responsável por organizar e conduzir o processo administrativo, tem dificuldade para definição de alguns termos nas minutas e nos planos de trabalho a serem firmados, não podendo, sozinha, falar por toda a instituição, que demonstra conhecimento insuficiente acerca de aspectos técnicos e dos próprios normativos que os regulamentam.

Exemplo prático e bastante recorrente nos processos analisados diz respeito à interpretação e aplicação da Resolução nº 024/2014 – CONSUNI UFPB, que regulamenta os critérios para a percepção de bolsas de ensino, pesquisa, extensão, incentivo à inovação e desenvolvimento institucional no

âmbito da UFPB, persistindo dúvidas sobre a possibilidade de cumulação, valores, limites e casos em que podem ser recebidas por docentes e técnicos.

4.7.4. DA AUTORIZAÇÃO DO CONSUNI

Atendendo ao quanto disposto no artigo 25, VI, do Estatuto da UFPB, observou-se que fluxo observado está aderente ao fluxo normativo. Contudo, a análise dos 23 (vinte e três) processos constatou que em 15 (quinze) deles a autorização para celebração das parcerias ocorreu mediante *Ad Referendum*, o que de *per si* evidencia a ansiedade para que se ultimem os atos de assinatura dos instrumentos jurídicos. Tal fato decorre, indubitavelmente, da agilidade e eficiência reiteradamente cobrada pelos parceiros financiadores.

Conforme visto no Quadro 3 (item 4.6), quando não autorizados *por ad referendum*, há casos em que as aprovações tramitam por até 60 (sessenta) dias até serem efetivamente emitidas pelo Colegiado, causando atrasos e retrabalho, ante a necessidade de se ajustar todo o cronograma inicialmente previsto para o projeto. Não bastasse, põe em risco à própria concretização do negócio jurídico, ante a possibilidade de os demais partícipes da avença dela desistirem em razão da demora na tramitação.

Nesse sentido, a previsão do artigo 6º, IV, §2º do Decreto 7.243/2010, que regulamenta a Lei 8.958/1994, é tão somente no sentido de que “os projetos devem ser obrigatoriamente aprovados pelos órgãos colegiados acadêmicos competentes da instituição apoiada, segundo as mesmas regras e critérios aplicáveis aos projetos institucionais da instituição”, o que efetivamente já é feito ainda no trâmite acadêmico, consoante acima explicado, quando necessário submeter o projeto à aprovação nos Departamentos Acadêmicos e validação nas Pró-Reitorias respectivas.

Dessa forma, a imposição para que o CONSUNI autorize a assinatura pelo reitor, dirigente máximo e representante da instituição, parece-nos excesso de cautela, tão somente de nível estatutário, não tendo a presente

pesquisa encontrado, na legislação vigente, qualquer obrigatoriedade neste sentido.

4.8. QUADRO DE ORIENTAÇÃO

Como resumo, e para melhor orientação quanto às constatações decorrentes do presente trabalho, disponibiliza-se o quadro abaixo, no qual, para cada problema identificado há sugestões de ações corretivas.

| Problema Identificado | Risco Envolvido | Ações Sugeridas |
|--|---|--|
| Carências no fluxo acadêmico | <ul style="list-style-type: none"> • Ausências documentais e impropriedades nos projetos acadêmicos, desatendendo requisitos legais e gerando atrasos processuais; | Ação educativa e de divulgação, entre docentes, acerca dos requisitos, procedimentos e fluxos (acadêmico / jurídico-administrativo) para formalização de parcerias junto às FAPs. |
| Inoperância da ASEAMF e Inexistência de rotinas de Acompanhamento e Fiscalização | <ul style="list-style-type: none"> • Desassistência a coordenadores e fiscais no exercício de seus misteres; • Generalizado desconhecimento, em nível gerencial, acerca dos projetos em execução nas fundações, gerando dificuldades para elaboração de Relatório de Avaliação, exigido pelo MEC e MCTI para renovação das autorizações/credenciamentos das FAPs; • Desaprovação de contas, pelos financiadores, e responsabilização solidária da Instituição e dos agentes públicos envolvidos; | <p>Implantação efetiva da ASEAMF, designando-lhe servidores próprios, equipamentos e inserindo-a no organograma institucional, fornecendo-lhe, ainda, a capacitação necessária.</p> <p>Redefinição de competências a atribuições, na atual Resolução nº 35/2013.</p> |

| | | |
|---|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Demanda dos órgãos de controle, ainda não atendida. | |
| Insuficiência / Desatualização de Normativos Internos | <ul style="list-style-type: none"> • Lacunas substanciais na definição de rotinas e procedimentos necessários à formalização de parcerias junto às FAPs (ex: apuração de Ressarcimento, verificação de adequabilidade da DOAP, definição quanto a requisitos para recebimento/acumulação de bolsas, etc) | Criação de Grupo de Trabalho, com representantes das unidades envolvidas e das fundações, incumbido de revisar e propor adequações aos normativos aplicáveis ao relacionamento da UFPB com as FAPs, com apoio da Procuradoria Jurídica e IFES parceiras. |
| Conhecimento técnico insuficiente | <ul style="list-style-type: none"> • Insuficiente suporte técnico na celebração, acompanhamento e fiscalização dos Instrumentos Jurídicos; • Formatação de Instrumentos impróprios tecnicamente, a demandar futuras adequações (termos aditivos) ou inviabilizar a execução; | Capacitação para o corpo técnico de todas as unidades envolvidas no fluxo; Melhorar articulação entre as unidades, para troca de experiências e esclarecimento de dúvidas; Criação de uma rede de cooperação, para divulgação dos conhecimentos e estímulo às parcerias. |
| Desnecessidade de autorização do CONSUNI / Excesso de <i>Ad Referendum</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Prejuízo temporal, sob o risco de perda da parceria, ante a exigência de celeridade por parte dos agentes financiadores; • Risco pessoal do Dirigente Máximo quanto a eventuais não homologações de <i>Ad Referendum</i>. | Considerar, em futura Estatuinte, reforma do artigo 25, VI, do Estatuto da UFPB, a fim de suprimir a necessidade de o CONSUNI autorizar acordos e convênios a serem firmados pelo Reitor. |

Quadro 4 – Quadro de Orientação – Elaborado pelo autor (2021)

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho nasceu com o intuito principal de diagnosticar se a UFPB, nos processos de celebração de parcerias junto às fundações de apoio, obedece aos seus normativos internos e se tais normativos satisfazem as necessidades da instituição, no que diz respeito ao correto e integral disciplinamento dos procedimentos necessários à celebração, acompanhamento e fiscalização da execução de tais parcerias.

Acredita-se que o resultado pretendido foi alcançado, sendo possível afirmar, após este estudo, que a Universidade cumpre apenas parcialmente o que está regulamentado por suas normas, sendo que estas, por sua vez, demandam adequações e atualizações para o atendimento de necessidades urgentes da instituição, nesses processos.

Citam-se, como exemplos, a necessidade de construção de fórmula/indicador para cálculo de Ressarcimento à UFPB, que deve ser efetivamente mensurável nos negócios jurídicos por exigência do artigo 9º, §2º, Decreto 7.423/2010, em lugar da atual previsão de taxa percentual (Capítulo VI da Resolução nº 35/2013 – CONSUNI/UFPB), bem ainda a melhor definição quanto à destinação de tais valores, internamente. Imprescindível também o estabelecimento de rotina, atualmente inexistente, para verificação quanto à pertinência e adequação dos valores cobrados pelas fundações (ressarcimento de despesas operacionais e administrativas), a fim de saber se são factíveis e condizentes com a realidade de mercado, sopesando que tais entidades não possuem finalidade lucrativa.

Reforçando os achados das auditorias já realizadas, a análise dos processos confirmou a inexistência de rotinas de acompanhamento e fiscalização dos instrumentos jurídicos celebrados sob a égide da Lei nº 8.958/94. Apesar de existir previsão normativa para criação de um setor com tais responsabilidades, a Assessoria Especial de Acompanhamento e Monitoramento das Fundações de Apoio – ASEAMF não demonstrou atuação prática efetiva, não estando fisicamente instalada e em operação adequada.

Nesse passo, a prática cotidiana indica que coordenadores e fiscais responsabilizam-se integralmente por tais atividades de acompanhamento, sem suporte técnico da instituição, que demonstra não possuir controle efetivo dos eventos ocorridos no âmbito de seus projetos junto às FAPs.

Paralelamente, identificou-se uma crescente dificuldade de entendimentos entre os setores administrativos quanto a aspectos técnicos no âmbito dos projetos (o quê e como pode ser feito), gerando dificuldades na construção de Planos de Trabalho e demasiados atrasos processuais, pondo em risco a própria concretização no negócio jurídico, ante a cobrança, pelos parceiros financiadores, de maior agilidade no trâmite administrativo. Tal dificuldade parece representar, nesse sentido, insuficiente nível de capacitação e de conhecimento, pela instituição, de suas próprias normas.

Nesse sentido, a Coordenação de Convênios (CODECON), enquanto setor direcionador de todo o fluxo processual e unidade responsável pela formatação e encaminhamento das versões finais (Instrumento Jurídico e Plano de Trabalho) carece de suporte da Administração Superior quanto às respostas para questionamentos técnicos, que refletem, indiscutivelmente, no conteúdo de tais documentos.

No quesito temporal, contraproducente e de exagerado nível de cautela é a previsão do artigo 25, VI do Estatuto da UFPB, que impõe a necessidade de submissão dos processos ao CONSUNI, a fim de que o colegiado possa autorizar o dirigente máximo da instituição a firmar tais parcerias, causando atrasos diversos, ante as não tão frequentes assembleias ordinárias. Nesse sentido, os reclamos da pressa para que se ultimem os atos de celebração estão refletidos no fato de que mais da metade dos processos analisados obtiveram aprovação *ad referendum*, não podendo aguardar o rito convencional. Em outras palavras, restou caracterizada a banalização de tal instituto, que em lugar de exceção virou regra.

A raiz de tais problemas parece ser de causa cultural, não tendo a UFPB, ainda, despertado para a nova realidade legislativa, mais flexível e

menos burocrática. Ao contrário da legislação, que progrediu e hoje estimula a formalização das parcerias, estabelecendo balizas mais seguras, a UFPB parece ainda estar presa ao fantasma dos órgãos de controle, outrora danosos em autuações passadas, em que evidenciadas diversas irregularidades nas antigas Fundações José Américo – FJA e Fundação de Apoio à Pesquisa e à Extensão – FUNAPE.

O fato é que o nível de controle finalístico que hoje a legislação exige em relação às atividades das FAPs é suficiente para que, se efetivamente implementado pela instituição apoiada, as desagradáveis situações do passado não se repitam. Para tanto, contudo, necessária uma completa consciência, revisão de preconceitos e mudança de hábitos (docentes, técnicos e gestores), no sentido de estabelecer cenário institucional adequado, sendo de imediato indicadas a ampla discussão dos normativos internos atinentes à matéria e a irrestrita capacitação profissional dos agentes envolvidos.

6. BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Thomas Augusto Ferreira de. **Fundações de Apoio – Regime Jurídico – Autonomia Universitária**. 2013. 208 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontífca Universidade Católica de São Paulo.

ALVES, Antônio Marcos dos Santos; AZEVEDO, Mario Luiz Neves de. **Fundação de Apoio a Universidade: uma discussão sobre o conflito entre o público e o terceiro setor**. Atos de Pesquisa em Educação – PPGE/ME FURB. Blumenau, v.2, nº 3, p. 486-507, set./dez. 2007.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

GARCIA, Leandro Araújo. **Fundações estatais como entes de apoio às universidades**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n.3404, 26 out. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/22880>. Acesso em: 29 de julho de 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HENRIQUE, Antônio Manoel Dias; MALHEIROS, Telca Maria (Organizadores). **A Universidade de Brasília e suas Fundações de Apoio. Aspectos legais e administrativos**. Brasília: FINATEC, 2003.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários**. 6 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

PATZLAFF, Airton Carlos; SANTOS, Gilson Ditzel; PATZLAFF, Priscila Maria Gregolin. **Análise acerca da essência burocrática weberiana e os pressupostos mecanicistas: a relação entre o perfil dos líderes e a incidência de disfunções burocráticas em uma instituição pública**. Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP. ISSN 1984-4352. Macapá, v.8, n.2 , p.09-36, dez/2015.

ROCHA, José Cláudio. **O papel das fundações de apoio no contexto das universidades públicas no Brasil**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 100, mai. 2012. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11646. Acesso em: 13 de agosto de 2020.

SGUISSARDI, Valdemar. **Universidade pública estadual: entre o público e privado/mercantil**. Educ. Soc., Campinas, v. 26, n. 90, p. 191-222, abr. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302005000100009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 19 de outubro de 2020.