



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB)

FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO

DE POLÍTICAS PÚBLICAS (FACE)

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA

Transparência Ativa: um estudo de caso na Universidade de Brasília

LENILDA DE SOUSA BRITO

Brasília, DF

2023



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB)

FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO

DE POLÍTICAS PÚBLICAS (FACE)

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA

Transparência Ativa: um estudo de caso na Universidade de Brasília

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE) da Universidade de Brasília – Departamento de Economia, como requisito à obtenção do grau de Mestre Profissionalizante em Gestão Econômica de Inovação Tecnológica

Orientador: Prof. Dr. Antônio Nascimento Junior

Brasília, DF

2023

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

De Sousa Brito, Lenilda
Db862t Transparência Ativa: um estudo de caso na Universidade
de Brasília / Lenilda De Sousa Brito; orientador Prof.ª Dra.
Tatiane Regina Petrillo Pires de Araújo. -- Brasília, 2023.
105 p.

Tese (Mestrado em Economia) -- Universidade de Brasília,
2023.

1. Transparência. 2. Ativa. 3. Inovação. 4. Pesquisa. I.
Regina Petrillo Pires de Araújo, Prof.ª Dra. Tatiane ,
orient. II. Título.

Universidade de Brasília – UnB

Reitora:

Prof.^a Dr.^a Márcia Abrahão Moura

Vice-Reitor:

Prof. Dr. Enrique Huelva Unternbäumen

Decano de Pós-Graduação:

Prof. Dr. Lúcio Remuzat Rennó Junior

Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas:

Prof. Dr. José Márcio Carvalho

Chefe do Departamento de Economia:

Prof. Dr. Roberto de Goes Ellery Junior

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Economia:

Prof.^a Dr.^a Ana Carolina Pereira Zoghbi

Coordenador do Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Economia:

Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira

TERMO DE APROVAÇÃO

Transparência Ativa: um estudo de caso na Universidade de Brasília

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Projeto de Dissertação de Mestrado em Economia da Universidade de Brasília

LENILDA DE SOUSA BRITO

Aprovada em: 05/05/2023

Prof. Dr. Antônio Nascimento Junior

Departamento de Administração – UnB

(Presidente da Banca)

Prof. Dr. Abimael de Jesus Barros Costa

Departamento Ciência Contábeis

(Examinador Interno)

Prof.^a Dra. Tatiane Regina Petrillo Pires de Araújo

Universidade Católica de Brasília - UCB

(Examinador Externo)

Prof. Dr. George Henrique de Moura Cunha

Universidade de Brasília - UnB

(Examinador Externo - Suplente)

AGRADECIMENTOS

A Deus, meu bom Pastor, autor e consumidor da minha fé.

À minha família, Edilson, Leandro, Gabriela, Adriana, Henry e Kaique, meu bem maior de onde tiro forças todos os dias para prosseguir.

Àqueles que me ajudaram nos dias mais difíceis, principalmente nessa reta final, especialmente, a minha amiga irmã Adriana Ueda, e ao meu querido amigo André Gaio.

À minha professora Tatiane Regina pelos ensinamentos, disponibilidade, incentivo e paciência, em especial nessa reta final.

Aos amigos que fiz durante o mestrado, em especial a Fernanda, Rafaela, Rosilene, Djane, Rodrigo, Tiago, Pedro, Salvador e Jaqueline, eles que fizeram essa caminhada ser mais leve e prazerosa.

Aos servidores e amigos, Nara Mendes e Prof. Abimael, por toda atenção, incentivo e transmissão de conhecimento.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Economia, em especial ao Prof. Antônio Junior, por todos os conselhos, pela ajuda e pela paciência com a qual guiaram o meu aprendizado.

E aqueles que de alguma forma me ajudaram nesta caminhada direta ou indiretamente.

O sucesso nasce do querer, da determinação e persistência em se chegar a um objetivo. Mesmo não atingindo o alvo, quem busca e vence obstáculos, no mínimo fará coisas admiráveis.

José de Alencar

RESUMO

A presente dissertação é resultado de uma pesquisa qualitativa exploratória e descritiva voltada para a análise do atendimento às determinações do Acórdão nº 1.178/2018 – Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) que teve o objetivo de avaliar o cumprimento das normas relativas à transparência na gestão de recursos públicos no relacionamento entre as fundações de apoio e as Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e os Institutos Federais – IF. Sabe-se quão relevante é a transparência quando se trata da utilização dos recursos públicos nas parcerias firmadas com intuito de promover desenvolvimento, pesquisa e inovação nas universidades federais, e no caso desta pesquisa, a transparência ativa da UnB com a Finatec e FUNAPE. O referencial teórico que deu apoio aos objetivos do estudo foram aqueles voltados a governança pública (GONÇALVES, 2005; PALUDO, 2012; TEIXEIRA e GOMES, 2019), tendo como foco central os estudos sobre meios e mecanismos para aplicação da transparência (MARQUES, 2007; SILVA, 2017; PEREIRA, 2021). O estudo de caso foi conduzido por meio de análise documental e para delimitar os registros explorados procederam-se com entrevista com gestores da auditoria da UnB. Os documentos selecionados foram leis, normativos e relatórios de auditorias. Os dados foram examinados com a aplicação da análise de conteúdo que extraiu seis categorias de sentido que contribuíram para o entendimento das questões voltadas para a transparência ativa e atendimento dos preceitos legais quanto a probidade nas ações de utilização dos recursos públicos. Os resultados indicaram os mecanismos adotados atualmente seguido por uma análise do nível de lisura bem como o confronto com as questões deliberadas no Marco Regulatório em Ciência Tecnologia e Inovação. Foram identificadas, ainda, possíveis medidas futuras para as relacionadas com vistas a aprimorar a transparência nas relações entre elas. Por fim, foram elencadas providências que podem auxiliar na melhoria da cultura organizacional bem como da aplicação de tecnologias para esse fim.

Palavras-chaves: Transparência. Fundações de Apoio. Pesquisa. Inovação.

ABSTRACT

The present dissertation is the result of a qualitative exploratory and descriptive research focused on the analysis of the compliance with the determinations of the Judgment No. 1.178/2018 - Plenary of the Federal Audit Court (TCU), which aimed to assess the compliance with the rules regarding transparency in the management of public resources in the relationship between the support foundations and the Federal Institutions of Higher Education - IFES and Federal Institutes - IF. It is known how relevant transparency is when it comes to the use of public resources in partnerships entered into in order to promote development, research and innovation in federal universities, and in the case of this research, the active transparency of the UnB with Finatec and FUNAPE. The theoretical framework that supported the study objectives were those focused on public governance (GONÇALVES, 2005; PALUDO, 2012; TEIXEIRA and GOMES, 2019), with a central focus on the studies on means and mechanisms for the application of transparency (MARQUES, 2007; SILVA, 2017; PEREIRA, 2021). The case study was conducted through document analysis and to delimit the explored records proceeded with interviews with managers of the UnB audit. The documents selected were laws, norms, and audit reports. The data were examined by applying content analysis, which extracted six categories of meaning that contributed to the understanding of the issues related to active transparency and compliance with the legal precepts regarding probity in the use of public resources. The results indicated the mechanisms currently adopted, followed by an analysis of the level of honesty as well as the confrontation with the issues deliberated in the Regulatory Framework for Science, Technology and Innovation. Possible future measures were also identified for those related with a view to improving transparency in their relations. Finally, measures were listed that may help improve the organizational culture as well as the application of technologies for this purpose.

Keywords: Transparency. Support Foundations. Search. Innovation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Principais legislações sobre as Fundações de Apoio	18
Quadro 2: Principais alterações sofridas pela lei 8.958/94	22
Quadro 3: Diferenças entre Contrato e Convênio	35
Quadro 4: Catalogação dos documentos	52
Quadro 5: Questionamentos resultantes da análise de conteúdo	52
Quadro 6: Recomendações: Relatório de Auditoria 4536149/2019	63
Quadro 7: Normativos da UnB em relacionados às fundações de apoio	74
Quadro 8: Plano de Ações para a UnB	76
Quadro 9: Plano de Ações para a Finatec	78
Quadro 10: Plano de Ações para a FUNAPE	82

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Evolução do número de instituições de educação superior, por categoria administrativa – Brasil – 2011 – 2020	30
Tabela 2: População universitária da UnB, 2016 a 2020	54

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Verificação do atendimento dos itens 9.3 e 9.4. do Acórdão 1178/2018 TCU (2018-2019)	61
Gráfico 2: Verificação do atendimento dos itens 9.3 e 9.4. do Acórdão 1178/2018 TCU (2020-2021)	64

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Capro	Câmara de Projetos, Convênios, Contratos e Instrumentos Correlatos
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONFIES	Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica
Consuni	Conselho Universitário
DPI	Decanato de Pesquisa e Inovação
FA	Fundação de Apoio
FEP	Fundação Escola Politécnica da Bahia
Finatec	Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos
Finep	Financiadora de Estudos e Projetos
Fiocruz	Fundação de Oswaldo Cruz
FNDC	Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação
FT	Faculdade de Tecnologia
FUNAPE	Fundação de Apoio à Pesquisa
ICT	Instituição Científica e Tecnológica
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Educação Superior
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações
MEC	Ministério da Educação
RSU	Responsabilidade Social Universitária
TCU	Tribunal de Contas da União
UFG	Universidade Federal de Goiás
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1.1. Objeto Geral.....	15
1.2. Objetos Específicos	15
1.3. Justificativa.....	15
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	17
2.1. Origem e evolução das Fundações	17
2.2. As Fundações de Apoio no contexto da Educação	21
2.3. Conceito, finalidade e formação das Fundações de Apoio	24
3. PESQUISA E INOVAÇÃO NAS IFES.....	29
3.1. Processos de interação das Universidades para o desenvolvimento da inovação.....	31
3.2. Relacionamento entre IFES e Fundações de Apoio	32
3.2.1. Conceitos e importância das parcerias.....	32
3.3 Tipos de relação	34
3.4. Falhas no relacionamento entre as Fundações de Apoio e as IFES.....	36
3.5. Transparência e Governança na Relação entre IFES e Fundações de Apoio	38
3.6. Breve histórico da Lei da Inovação e do Novo Marco Legal (Lei 10.973/2004 e 13.243/16)	42
3.7. Acórdão nº 1178/2018-TCU-Plenário.....	45
4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	46
4.1. Os procedimentos de análise.....	47
4.2. Medidas a serem cumpridas pelas IFES e IFs - item 9.3 do Acórdão.	48
4.3. Medidas a serem cumpridas pelas Fundações de Apoio credenciadas ou autorizadas - item 9.4 do Acórdão nº 1178/2018-TCU-Plenário.....	49
4.4. Unidade de caso.....	53

4.5. Universidade de Brasília	54
4.6. Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (Finatec)	55
4.7. Fundação de Apoio à Pesquisa da Universidade Federal de Goiás (FUNAPE)	56
5. RESULTADOS	57
5.1. Relação entre a Universidade de Brasília e as Fundações de Apoio - Resolução do Conselho Universitário nº 0005/2018.	57
5.2. Caracterização dos documentos	58
6. DISCUSSÃO	70
6.1. Mecanismos de Transparência	70
6.2. Nível de Transparência	71
6.3. Novo Marco Regulatório em Ciência, Tecnologia e Inovação	73
6.4. Medidas futuras na transparência na pesquisa e inovação	75
6.5. Providências para a melhoria da cultura e do ambiente de gestão, governança e transparência	83
6.6. Solução tecnológica nas medidas de transparência	85
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
8. REFERÊNCIAS	95

INTRODUÇÃO

Para muitos pesquisadores falar dos polos de criação e disseminação de conhecimentos, no caso as universidades públicas, que têm desafios em diversas áreas, como a da pesquisa, com projetos relevantes que criam inovação tecnológica, por exemplo, necessitam-se de parcerias as com as Fundações de Apoio e diante do cenário econômico significativo das Fundações, sabe-se das falhas na transparência das informações disponibilizadas da gestão dos recursos públicos.

Nesse sentido, as Fundações de Apoio ocupam um importante espaço no cenário econômico, em particular no que tange o apoio dado às universidades federais brasileiras. Muito embora as Fundações de Apoio não pertençam à administração pública, elas trabalham com expressivos recursos públicos, tanto que, em muitas situações, são obrigadas, por força legal, a aplicarem as mesmas normas das entidades do setor público, devendo adequar-se, portanto, às práticas de governança que contribuem para o aperfeiçoamento da gestão. Marques (2007) definiu governança como a proteção ao inter-relacionamento entre a administração, o controle e a supervisão feita pelo órgão ou entidade governamental e requer clara identificação e articulação das definições de responsabilidade, compreensão do relacionamento entre os envolvidos da organização e o suporte para a administração, de alto nível.

A transparência ativa, conceitualmente, é aquela em que a divulgação dos dados ocorre por atuação do gestor público, por iniciativa própria, e diante disso, observa-se que o relacionamento entre as Instituições Federais de Ensino Superior e as Fundações de Apoio seguem os mesmos dispositivos, preceitos e regramento previstos para a transparência de forma geral no serviço público, inclusive nos aspectos relativos à publicidade. A Lei 8958/1994, com as alterações introduzidas pelas Leis de nº 12.349/2010 e 12863/2013, incorporou obrigações relativas à divulgação, pelas Fundações de apoio, de informações relativas aos instrumentos contratuais firmados com as IFES, com ênfase na execução contratual, nos pagamentos e nas prestações de contas (AUD/UnB, 2022).

E foi para solucionar problemas, como falhas na transparência de informações, que a Lei nº 8.958/94 autorizou as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e de pesquisa científica e tecnológica a contratarem Fundações de Apoio (FA) para dar suporte aos seus projetos de pesquisa, ensino, extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, de interesse das IFES e demais instituições de pesquisa.

É em razão do inegável protagonismo das Fundações de Apoio como promotores de conhecimento e como parceiros inestimáveis de uma Universidade que este trabalho se propõe a estudar como tem sido a transparência dos projetos de pesquisa e inovação realizados pela Universidade de Brasília (UnB) com o apoio da Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (Finatec) e da Fundação de Apoio à Pesquisa (FUNAPE).

Para tanto, inicialmente será discutido o que é uma Fundação de Apoio e qual a Legislação relacionada a ela; depois apresentaremos um breve histórico da UnB, da Finatec e da FUNAPE. De posse desses referenciais, abordaremos o conceito de transparência e sua importância, de forma que possamos, ao fim, verificar como é estabelecida a transparência na relação da UnB com suas relacionadas.

Para essa verificação, realizaremos uma pesquisa de natureza aplicada, com a qualitativa. A coleta de dados ocorrerá por meio de levantamento documental e os dados serão tratados por meio de análise de conteúdo. Analisaremos os instrumentos de transparência utilizados, durante o período de 2018 a 2022, no relacionamento da UnB em parceria com a Finatec e com a FUNAPE, ponderando se eles atenderam aos requisitos, relacionados a transparência, que foram definidos pelo Acórdão do TCU nº 1178/2018-TCU-Plenário.

Espera-se, com este trabalho, responder a esta questão: Como os instrumentos de transparência exigidos pelo Acórdão do TCU nº 1178/2018-TCU-Plenário estão sendo observados pela área de pesquisa e inovação no que diz respeito às parcerias entre as fundações de apoio e a Universidade de Brasília?

Quando se fala em transparência no setor público, o primeiro momento a discorrer é sobre a publicidade das ações dos governos, no entanto são necessárias outras medidas que vão além da simples divulgação dos serviços públicos

realizados ou prestados à sociedade. Transparência não é apenas disponibilizar dados, mas fazê-lo em linguagem clara e acessível a toda a sociedade interessada. Portanto, dar transparência é chamar a sociedade para participar dos rumos do Estado, é motivar a decisão tomada e também divulgar todos os atos, salvo as exceções normativas.

1.1. Objeto Geral

Analisar os instrumentos de transparência ativa utilizados na relação entre as fundações de apoio: Finatec e FUNAPE e a Universidade de Brasília.

1.2. Objetos Específicos

Para atingir o objetivo geral, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

I) realizar revisão da literatura pertinente ao estudo proposto;

II) correlacionar os aspectos conceituais e metodológicos com as evidências empíricas relevantes para o estudo;

III) compreender o papel das Fundações de Apoio no auxílio às universidades e como a legislação veio disciplinar esse relacionamento e suas transparências resultando nos princípios da eficácia e eficiência;

IV) verificar o atendimento, por parte da UnB, das determinações do TCU relativas à transparência, conforme o Acórdão nº 1178/2018-TCU/PL.

1.3. Justificativa

A pesquisa justifica-se pelo fato que, entre as várias áreas de crescimento na UnB, destacam-se os projetos desenvolvidos em parceria com as Fundações de Apoio Finatec e FUNAPE, como mostrarão os dados detalhados posteriormente neste estudo. Portanto, verifica-se que o objetivo dessas parcerias, ou desse relacionamento, é melhorar a qualidade dos serviços públicos oferecidos à população.

Sendo assim, considerando o montante de recursos públicos direcionados a essa atividade, bem como a necessidade de evidenciar os produtos efetivamente gerados e os resultados alcançados, esta pesquisa se torna imprescindível para preencher a lacuna de um estudo voltado para essa relação.

O apoio a projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e o estímulo à inovação, inclusive por meio da gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos são muito importantes, contudo, deve-se dar publicidade aos atos para se evitar qualquer desvio de finalidade.

É essencial dar transparência às pesquisas e inovações geradas pela UnB e suas credenciadas e autorizadas, e, com as análises de dados, comprovar se atendem aos requisitos estabelecidos nas normas vigentes quanto à transparência e, se houver, apontar as falhas na publicidade das informações das relações entre a UnB, Finatec e FUNAPE.

Esta pesquisa também buscará evidenciar a importância da tempestividade na atualização das informações, pois, para viabilizar o controle social, além de comunicar todas as informações pertinentes à gestão de recursos públicos atendendo às recomendações dos normativos, orienta-se que esses dados sejam disponibilizados em tempo hábil, nos canais disponíveis.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O objetivo deste capítulo é fazer uma conexão entre o objeto da pesquisa — a relação das Fundações de Apoio com as universidades — e os contextos que podem contribuir para o entendimento das mudanças existentes nessas relações. Esses são os pilares do desenvolvimento deste estudo, e deram origem à proposição da pesquisa realizada, servindo como pilar para seu desenvolvimento.

2.1. Origem e evolução das Fundações

A origem e o desenvolvimento das Fundações de Apoio no Brasil e no mundo apontam, em sentido amplo, um direcionamento para a ação social e transformadora, baseada em valores como solidariedade e confiança mútua. Na relação com a universidade pública, a fundação tem o papel de apoiá-la no cumprimento do seu compromisso social, com ênfase na Responsabilidade Social Universitária (RSU) e na gestão de recursos públicos (SCHWARTZMAN, 2002).

Para esse autor, as Fundações de Apoio surgiram no cenário nacional ainda na década de 1970 e o propósito das universidades brasileiras na contratação dessas entidades era assegurar maior autonomia administrativa, sobretudo na gestão de atividades de pesquisa, pois essas organizações possuíam maior flexibilidade na gestão de compras, importações, contratação de pessoal celetista e prestação de contas, conferindo maior agilidade na prestação de serviços.

De acordo com Wagenberg (2006), a RSU é um tema em construção no âmbito acadêmico que ganha espaço e relevância na esfera nacional e internacional na discussão sobre o papel da educação superior, dada sua colaboração para a formação de estudantes e comunidades socialmente responsáveis.

O Código Civil de 1916, no artigo 16, determinava que fundações são pessoas jurídicas constituídas por um patrimônio destinado a um fim de utilidade ou de interesse público, seja moral, científico, religioso, cultural, artístico ou científico, reconhecida como tal pelo direito positivo. De acordo com o Código Civil, à época, a fundação se formava pela vontade de um indivíduo que lhe concedia bens suficientes de seu patrimônio livre para a realização de certos fins sociais ou nobres (asilos, educandários, creches, hospitais, estabelecimento de ensino). Para a criação de

uma fundação, o artigo 24 determinava: “far-lhe-á o seu instituidor, por escritura pública, ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la” (BRASIL, 2003).

Foi na década de 1930 que surgiram as primeiras Fundações de Apoio no Brasil, a primeira sendo a Fundação Escola Politécnica da Bahia (FEP), constituída em 30 de julho de 1932 por iniciativa do Instituto Politécnico da Bahia e da Escola Politécnica da Bahia. Desde então a FEP presta relevantes serviços para o desenvolvimento das engenharias e áreas correlatas no estado da Bahia (BOSSARD, 2009).

Entretanto, foi somente na década de 1990 que as fundações tiveram seu momento de elevação, com o estabelecimento da maioria das fundações que atualmente são credenciadas ou autorizadas pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI). Cumpre destacar que, ao longo desses anos, ocorreu uma evolução nos aspectos normativos que pautam a atuação das Fundações de Apoio.

As principais legislações relativas às Fundações de Apoio encontram-se apresentadas no quadro abaixo.

Quadro 1: Principais legislações sobre as Fundações de Apoio

Legislação	Descrição
Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, alterada pelas Leis nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, e nº 12.863, de 24 de setembro de 2013	Dispõe sobre as relações entre as Instituições Federais de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica e as Fundações de Apoio.
Decreto nº 7.423, de 31 de dezembro de 2010.	Regulamenta a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as Fundações de Apoio, e revoga o Decreto nº 5.205, de 14 de setembro de 2004.
Portaria Interministerial MEC/MCT nº 3.185, de 7 de outubro de 2004, alterada pela Portaria Interministerial MEC/MCT nº 475, de	Dispõe sobre o registro de credenciamento das Fundações de Apoio a que se refere o inciso III do art. 2º da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994.

14 de abril de 2008.	
Decreto nº 8.240, de 21 de maio de 2014.	Regulamenta os convênios e os critérios de habilitação de empresas referidos no art. 1º-B da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994.
Decreto nº 8.241, de 21 de maio de 2014.	Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, para dispor sobre a aquisição de bens e a contratação de obras e serviços pelas Fundações de Apoio.

Fonte: Elaboração própria

Historicamente, segundo Paes (1998), pode-se afirmar que as fundações são explicadas pelo espírito de assistência humana dirigido para a busca de método de auxílio às pessoas em situação de risco no trato pessoal e social. Desde os princípios da história da humanidade há registros de pessoas que, comprometidas pelo amor às artes, à sabedoria, à cultura e/ou ao próximo, destinavam bens para uma finalidade social ou filantrópica. Nesse sentido, as fundações passaram a se constituir como um instrumento por meio do qual a pessoa — física ou jurídica — transmite à sociedade e a sucessivas gerações seus ideais e convicções.

Portanto, as Fundações de Apoio pertencem a uma esfera pública formada por organizações que não fazem parte e não estão vinculadas ao Estado. Elas fazem parte do chamado terceiro setor, que emerge das relações entre o Estado e a sociedade civil organizada. Por via de regra, as Fundações de Apoio são entidades criadas com a finalidade de auxiliar projetos de pesquisa, ensino e extensão. Com essa compreensão, podemos afirmar que essas se dedicam a causas e problemas sociais e que, apesar de serem instituições da sociedade civil de direito privado, não visam lucro, mas o atendimento à sociedade civil (VIDIGAL, 2017).

Almeida (2013) define que o terceiro setor surgiu após os anos 1970 e é constituído por entidades privadas de interesse público sem objetivo de lucro, que visam a prestação de serviços à sociedade. Esse setor começou a aparecer a partir do momento em que o Estado não atendia a demanda de prestação de bens e serviços à sociedade.

Também pode-se conceituar o terceiro setor como “o conjunto de organismos, organizações ou instituições dotadas de autonomia e administração própria que apresentam como função e objetivo principal atuar voluntariamente junto à sociedade civil visando ao seu aperfeiçoamento” (PAES, 2010).

Dessa forma, podemos perceber que, mesmo sem o objetivo de obter lucros, essas Fundações precisam ser fiscalizadas. Esse controle cabe aos Ministérios Públicos Federal e Estaduais, que anualmente examinam suas contas, bem como à Controladoria Geral da União (CGU) e ao Tribunal de Contas da União (TCU), e, quando for o caso, aos Tribunais de Contas dos Estados (VIDIGAL, 2017).

Nos estudos realizados pelo TCU, verifica-se que, na questão da captação de recursos, alguns pontos precisam ser observados dado o grande desafio que se tem enfrentado ao longo dos anos:

As fundações de apoio aparecem no cenário nacional ainda na década de 70. O objetivo precípua das universidades brasileiras na contratação dessas entidades era assegurar maior autonomia administrativa, sobretudo na gestão de atividades de pesquisa. Pessoas jurídicas de direito privado, as fundações possuíam enorme flexibilidade na gestão de compras, importações, contratação de pessoal celetista e prestação de contas, conferindo maior agilidade na prestação de serviços. Na década de 90, transformaram-se, também, das universidades, destinados, sobretudo, à complementação salarial de servidores e ao reforço dos escassos orçamentos dos departamentos universitários. Esta foi a resposta encontrada para a crescente dificuldade de recursos de OCC (outras despesas correntes e de capital) e para o achatamento salarial. Posteriormente, não obstante o art. 207 da Carta Constitucional de 1988 viesse a conferir às universidades brasileiras autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. O estrangulamento orçamentário iniciado na década de 90 aproximou as IFES daquilo que Amaral denominou ‘quase-mercado’ educacional: ‘no ensino superior, o que se viu foi, no contexto do ‘quase-mercado’ educacional, uma pregação em favor do eficientismo, da competição entre instituições, da implementação de um gerenciamento administrativo/acadêmico que segue padrões de empresas privadas, e da procura por fontes alternativas de financiamento que complementassem as do fundo público’ (AMARAL, 2003, p.13).

Segundo Amaral (2013), as IFES passam a atuar em um formato de público privado, e, apesar de continuarem recebendo parcelas menores de recursos públicos, são obrigadas a procurarem outras fontes alternativas de captação de recursos financeiros. Isso expande o campo de atuação das Fundações de Apoio como meio de auxiliar as universidades, haja vista a falta de recursos e os limites impostos pelas normas, leis, regimes jurídicos e outros.

Diante da crise enfrentada pelas universidades federais, no ano de 2003 foi criado pelo governo federal um grupo interministerial com objetivo de orientar o processo de reforma universitária brasileira (ALMEIDA, 2016).

2.2. As Fundações de Apoio no contexto da Educação

As Fundações de Apoio não foram criadas por uma lei específica nem são mantidas pela União, motivo por que não pertencem à Administração Pública Indireta. Importante saber que não se enquadram no rol de fundações públicas.

A Lei que ampara as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as Fundações de Apoio foi o marco inicial voltado à ciência, tecnologia e inovação no Brasil em 1994, que estabeleceu os parâmetros de relacionamento entre as entidades de apoio e as respectivas IFES.

O Ministro da Educação, à época, Murílio Hingel, encaminhou ao Presidente da República a minuta do projeto de Lei nº 8.958/94, com as considerações de que as Fundações de Apoio cumpram funções específicas, especializando-se: no conhecimento de políticas de atuação e procedimentos das agências de fomento tanto em âmbitos nacionais como internacionais, na assistência à elaboração de projetos, e na gestão de recursos, com administração individualizada para cada projeto. Assim as IFES poderiam dedicar-se às suas atividades fins, com a contribuição efetiva para o desenvolvimento científico e tecnológico do País.

Conforme a Lei nº 8.958/94, entende-se por desenvolvimento institucional os programas, projetos e atividades e operações especiais que levam à melhoria mensurável das condições das IFES e das Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) para cumprimento eficiente e eficaz de sua missão. É vedado, porém, o financiamento, com recursos recebidos, das atividades administrativas de rotina, ou seja, a atuação é limitada às obras laboratoriais e à aquisição de materiais científicos e tecnológicos.

A Lei veda o financiamento de:

- I - atividades como manutenção predial ou infraestrutural, conservação, limpeza, vigilância, reparos, copeiragem, recepção, secretariado, serviços

administrativos na área de informática, gráficos, reprográficos e de telefonia e demais atividades administrativas de rotina, bem como as respectivas expansões vegetativas, inclusive por meio do aumento no número total de pessoal;

II - outras tarefas que não estejam objetivamente definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional da instituição apoiada (BRASIL, 1994).

Foi com as alterações promovidas pela Lei nº 12.863/2013 que se delimitou com clareza a atuação das Fundações de Apoio, legitimando o papel de captação de recursos perante diversos entes públicos e privados e de gestão dos recursos em prol dos projetos de pesquisa científica e tecnológica desenvolvidos pelas IFES e ICTs. Seu artigo 6º altera o artigo 1º da Lei 8.958/1994, que passa a ser:

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 art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com fundações instituídas com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos (BRASIL, 2013)

Além da alteração citada acima, outras normas relacionadas com o tema surgiram de modo a propor alterações na Lei 8.958/94, as quais estão apresentadas no quadro abaixo, de maneira resumida e consolidada.

Quadro 2: Principais alterações sofridas pela lei 8.958/94

Legislação	Objetivo
Lei Federal nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004	Medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País.
Lei Federal nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010	Convertiu a Medida Provisória 495/2010, incluindo entendimento sobre desenvolvimento institucional, limitação da atuação das FAs, e vedações relacionadas ao enquadramento de desenvolvimento institucional, a

	<p>subcontratações e a realização de integração de materiais e equipamentos adquiridos ao patrimônio das IFES. Alterou, entre outros, o art. 4ºA, que trata da divulgação das informações referente aos projetos, na ordem contratual, relatórios de valores, obras e serviços executados, relação de pagamentos efetuados e prestação de contas dos instrumentos contratuais.</p>
<p>Lei Federal nº 12.863, de 24 de setembro de 2013</p>	<p>Inserções referente à gestão administrativa e financeira para execução dos projetos, no seu art. 1º, incluindo os realizados com recursos da Finep, do FNDC, do CNPq e demais agências financeiras oficiais de fomento e empresas públicas ou sociedades de economia mista, suas subsidiárias ou controladas, organizações sociais e entidades privadas, sendo esses convênios regulamentados por ato do Poder Executivo federal. Inclusão da renovação de credenciamento das FAs, em que o Conselho Superior ou o órgão competente da instituição federal a ser apoiada deverá se manifestar quanto ao cumprimento pela Fundação de Apoio das disposições contidas no art. 4º A</p>
<p>Lei Federal nº 12.343, de 11 de janeiro de 2016</p>	<p>Refere-se à utilização das FAs pelos parques e polos tecnológicos, incubadoras de empresas, associações e empresas criadas com a participação de ICT pública. Define os recursos e direitos que poderão ser repassados diretamente pelas FAs e que o Núcleo de Inovação Tecnológica constituído no âmbito de ICT poderá assumir a forma de FA</p>

Fonte: Elaboração própria

A frente, será aprofundado pontos importantes da Lei das Fundações de Apoio, como, por exemplo, os tipos de relação e definições.

2.3. Conceito, finalidade e formação das Fundações de Apoio

Fundação de Apoio é um título conferido a uma fundação civil de direito privado, sem fins lucrativos, a partir de seus próprios recursos. A Lei nº 8.958/94 autorizou as Instituições Federais de Ensino Superior (IFEs) e de pesquisa científica e tecnológica a contratarem Fundações de Apoio para dar suporte aos seus projetos de pesquisa, ensino, extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, de interesse das IFEs e demais instituições de pesquisa.

De acordo com essa Lei, as fundações deverão estar constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, regidas de acordo com o Código Civil, e por estatutos cujas normas expressamente disponham a respeito da observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência (BRASIL, 1994).

Entende-se, então, que as fundações, entidades do terceiro setor, não são criadas com a nomenclatura “Fundações de Apoio”, pois sempre são instituições de direito privado que são consideradas de apoio em razão de uma certificação temporária e renovável, e dependem de autorização do Ministério da Educação e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MANSO, 2015).

O autor citado acima define essas entidades do terceiro setor como sendo a parceria formada entre o Estado e a sociedade com a integração por instituições privadas sem fins lucrativos. Para Alves (2000), “a expressão ‘Terceiro Setor’ implica a existência do primeiro e do segundo setor. O primeiro, constituído pelo Estado; o segundo, pela iniciativa privada; e o terceiro é composto pelas entidades privadas sem fins lucrativos”.

Paes (2013) define que esse terceiro setor é caracterizado pelas entidades de interesse social sem fins lucrativos, como associações, sociedades e fundações com gestão própria. Em síntese, são entidades que possuem um patrimônio destinado a um fim de interesse público ou social, que adquirem personalidade jurídica, na forma da lei civil. Segundo o Código Civil, são pessoas jurídicas. Todavia, as fundações apresentam características bem diferentes de outras entidades.

O autor reforça que o apoio dessas fundações deve ser entendido como a busca por mais recursos, reconhecidamente escassos ante as restrições dos orçamentos públicos em confronto com a complexidade crescente da pesquisa e inovação.

De um modo geral, em síntese, fundação é um patrimônio destinado a um fim de interesse público ou social determinado, sem intuito de lucro, que adquire personificação jurídica na forma da lei civil (SZAZI, 2006).

Segundo Pinto (2013), as Fundações de Apoio são entidades não governamentais qualificadas a darem apoio às IFES, e são ferramentas de desburocratização, com ênfase na captação de recursos extras para o orçamento universitário, promovendo assim autonomia acadêmica diante do Estado e da iniciativa privada.

Visando auxiliar e fomentar os projetos de pesquisa, ensino e extensão das universidades federais e das demais instituições de ensino superior, ao conceituar as Fundações de Apoio destacou-se a constituição de fundações de direito privado criadas por pessoas físicas, destacando professores universitários, ou pessoas jurídicas, no caso as IFES. Sendo assim, fica mais fácil o diálogo com o meio acadêmico em razão da flexibilidade de seu regime jurídico (PAES, 2013).

De modo geral, o conceito de fundação baseia-se em componentes definidores como: possuírem natureza jurídica de direito privado; serem regidas pelos Código Civil e Processual Civil; e auxiliarem e fomentarem as atividades de ensino e pesquisa das IFES e ICTs.

Hoje, no direito brasileiro, as fundações são definidas como pessoas jurídicas de direito privado, criadas com o objetivo de atender a uma determinada finalidade considerada por seu instituidor, sendo dirigida por administradores ou curadores, conforme determinem seus estatutos. Assim, as fundações definidas pelos artigos 24 e 30 do Código Civil de 1916, disciplinadas nos artigos 62 a 69 do Código atual, continuam a existir.

Para Diniz (2002), as fundações são universalidades de bens, personalizadas pela ordem jurídica com um fim estipulado pelo fundador, sendo esse objetivo imutável e seus órgãos servientes, pois todas as resoluções estão delimitadas pelo instituidor, ou seja, são um acervo de bens livres que recebe da lei

a capacidade jurídica para realizar as finalidades pretendidas pelo seu instituidor, em atenção aos seus estatutos, desde que religiosas, morais, culturais ou assistenciais.

Como as fundações não possuem fins econômicos ou lucrativos, sua natureza consiste na disposição de certos bens em vista de determinados fins especiais, logo, esses bens são inalienáveis, uma vez que asseguram a concretização dos objetivos fixados pelo fundador (DINIZ, 2002).

O Portal do Ministério da Educação define Fundação de Apoio como sendo:

Instituições criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino, extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, de interesse das instituições federais de ensino superior (IFES) e também das instituições de pesquisa. Devem ser constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos e serão regidas pelo Código Civil Brasileiro. Sujeitam-se, portanto, à fiscalização do Ministério Público, nos termos do Código Civil e do Código de Processo Civil, à legislação trabalhista e, em especial, ao prévio registro e credenciamento nos Ministérios da Educação e do Ministério da Ciência e Tecnologia, renovável bianualmente. As Fundações de Apoio não são criadas por lei nem mantidas pela União. O prévio credenciamento junto aos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia 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 função das fundações dar suporte administrativo e finalístico aos projetos institucionais (MEC, 2022).

Segundo o CONFIES (2022), FA conceitualmente é uma fundação de natureza jurídica privada e sem fins lucrativos, que possui o credenciamento do Ministério da Educação e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, conforme a Lei nº 8.958/94, o Decreto nº 7.423/10 e a Portaria Interministerial nº 191/12 MEC/MCTI.

Para Resende (2003), as fundações de natureza jurídica de direito privado têm criação com a inscrição de seu estatuto e da escritura no registro civil das pessoas jurídicas, após aprovação do Ministério Público.

Conforme a Lei 8.958/94, e em observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, a constituição de uma fundação deve ser na forma de direito privado, sem fins lucrativos, regidas por seus estatutos e pelo Código Civil, instituído pela Lei nº 10.406/2002.

Para que uma FA seja fundada é necessário seguir o que o Código Civil dispôs no seu artigo 62:

Para criar uma fundação, o seu instituidor fará, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la. Parágrafo único: A fundação somente poderá constituir-se para fins religiosos, morais, culturais ou de assistência. (BRASIL, 2002)

Entende-se que as fundações, entidades do terceiro setor, não são necessariamente criadas com a nomenclatura “Fundações de Apoio”. Recebem esse nome pois elas sempre são fundações de direito privado, e porque são de apoio em razão de uma certificação temporária, renovável, de acordo pelo MEC e pelo MCTI.

De acordo com Paes (2013), o apoio deve ser entendido com busca de mais recursos, reconhecidamente escasso ante as restrições dos orçamentos públicos em confronto com a complexidade crescente da pesquisa e inovação.

Portanto, vale ressaltar que as Fundações de Apoio são reconhecidas como instituições de ensino e se destacam no âmbito da educação, da pesquisa e dos serviços de extensão à comunidade.

Segundo a Lei 8.958/94, tem-se como finalidades o apoio a projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e o estímulo à inovação, na gestão administrativa e financeira essencial à execução desses projetos.

No geral, as finalidades das Fundações de Apoio são similares e citadas em seus estatutos. Na Fundação de Apoio à Pesquisa (FUNAPE), as finalidades definidas no art. 4º de seu Estatuto são:

- I - promoção e apoio à pesquisa científica, tecnológica, filosófica e artística em todos os seus aspectos e fases;
- II - exercícios de atividades científicas, culturais e artísticas;
- III - divulgação de trabalhos científicos e artísticos de reconhecido valor;
- IV - participação de processo de desenvolvimento do país estimulado trabalho de pesquisa;
- V - apoio à formação de recursos humanos para a ciência, tecnologia e artes;
- VI - prestação de serviços técnicos e científicos à comunidade.

Já o Estatuto da Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológico (Finatec) define em seu 3º artigo:

Art. 3º - São finalidades da Finatec:

I - Promover e apoiar o desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, a transferência de tecnologia e a educação, abrangendo o ensino, a pesquisa e a extensão;

II - Promover e apoiar a pesquisa científica, o desenvolvimento de tecnologias alternativas, a modernização de sistemas de gestão, a produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos.

Por fim, será detalhado em outra seção sobre o importante papel das relacionadas Finatec e FUNAPE como a Universidade de Brasília.

3. PESQUISA E INOVAÇÃO NAS IFES

As Instituições de Ensino Superior (IES), historicamente, tiveram início sob a autoridade da Igreja Católica e eram consideradas instituições destinadas à elite da sociedade. Aos poucos, ganharam o *status* de instituições profissionalizantes e de pesquisa, disseminando ideias e adequando-se aos processos de desenvolvimento econômico e social (ROCHA, 2012).

Sabe-se que a partir da Proclamação da Independência, durante o século XIX, ocorreu uma expansão de escolas superiores no Brasil. No ano de 1920, foi criada por decreto a primeira universidade oficial do Rio de Janeiro, formada pelas unidades: Escola Politécnica, Faculdade de Medicina e Faculdade de Direito de caráter profissional (BORTOLANZA, 2017).

De acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu art. 208. “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um” (BRASIL 1988).

De acordo com Pinto (2013), o dever da obediência ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão é relevante para que não seja violado o dispositivo constitucional. O ensino depende da pesquisa que precisa da extensão para chegar à sociedade tornando-se praticável. É essa difusão e aplicabilidade que indica novos direcionamentos.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei 9.394/96, propiciou a expansão do número de Instituições e de alunos ingressantes, configurando uma grande influência da sociedade capitalista globalizada sobre a educação superior brasileira.

Para Agapito:

A expansão da educação superior faz parte do conjunto de metas acordadas entre o governo brasileiro, Banco Mundial e FMI, resultando na implantação dos seguintes programas: Programa Universidade para Todos (PROUNI); o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES); o Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB) e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). (AGAPITO, 2016, p. 132).

Portanto, sinaliza-se a importância desses polos de criação e disseminação de conhecimento e de projetos relevantes que criam inovação tecnológica nas mais diversas áreas, avançando a ciência nacional de maneira estratégica.

Conforme o Censo Superior, a quantidade de IES teve crescimento de 2011 até o final de 2020. Porém, em 2020 com relação a 2019, há um decréscimo de Instituições (BRASIL, 2020).

Tabela 1: Evolução do número de instituições de educação superior, por categoria administrativa – Brasil – 2011 – 2020

EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR, POR CATEGORIA ADMINISTRATIVA – BRASIL – 2011-2020

(continua)

ANO	TOTAL GERAL	CATEGORIA ADMINISTRATIVA				
		PÚBLICA				PRIVADA
		TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	
2011	2.365	284	103	110	71	2.081
2012	2.416	304	103	116	85	2.112
2013	2.391	301	106	119	76	2.090

(conclusão)

ANO	TOTAL GERAL	CATEGORIA ADMINISTRATIVA				
		PÚBLICA				PRIVADA
		TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	
2014	2.368	298	107	118	73	2.070
2015	2.364	295	107	120	68	2.069
2016	2.407	296	107	123	66	2.111
2017	2.448	296	109	124	63	2.152
2018	2.537	299	110	128	61	2.238
2019	2.608	302	110	132	60	2.306
2020	2.457	304	118	129	57	2.153

Fonte: Elaborada por Deed/Inep com base nos dados do Censo da Educação Superior.

3.1. Processos de interação das Universidades para o desenvolvimento da inovação

No início do século XXI, o incentivo à inovação pelo governo tem se intensificado com programas de apoio, fomento e elaboração de políticas públicas na área, culminando na elaboração de legislação para regulamentar a questão.

Dessa forma, a Lei 10.973/04, regulamentada pelo Decreto 5.563/05, foi criada para regular as atividades de inovação e a interação entre universidade e empresa

Art. 1º Esta Lei estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País, nos termos dos arts. 23, 24, 167, 200, 213, 218, 219 e 219-A da Constituição Federal. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016) (BRASIL, 2004)

O parágrafo único do artigo 18 da citada Lei reforça que a captação, a gestão e a aplicação das receitas próprias da ICT pública poderão ser delegadas a Fundação de Apoio, nos termos da lei, quando previsto em contrato ou convênio, devendo ser aplicadas exclusivamente em objetivos institucionais de pesquisa, desenvolvimento e inovação, incluindo a carteira de projetos institucionais e a gestão da política de inovação. Percebe-se a importância dessas fundações para as universidades, o que é refletido positivamente em outros envolvidos.

Embora o foco desta pesquisa não seja a hélice tríplice — relação entre governo, universidade e empresa —, é importante citá-la para o entendimento dessa interação. Conforme Schwartzman (1993), a formação de relações com as empresas assume característica relevante sob o aspecto de novas formas de financiamento, observando que nos últimos anos o Estado reduziu, consideravelmente, investimentos para a área de ciência e tecnologia, especialmente nos países em desenvolvimento, como o Brasil, levando-as a procurar novas fontes de recursos. A crise mundial da década de 1970, quando os governos reduziram as verbas destinadas a pesquisa, impulsionou as universidades a buscar financiamentos nas empresas privadas para desenvolverem suas pesquisas científicas (BRISOLLA, 1998).

3.2. Relacionamento entre IFES e Fundações de Apoio

Cada vez mais as organizações veem a necessidade de mais conhecimento e de novas maneiras para otimizar seus recursos para avançar tecnologicamente. Para Salamon (1998), a transferência de tecnologia das universidades para as camadas produtivas é de suma importância para a manutenção das instituições remodeladas e permanentes, sobretudo em ambientes complexos. Por isso, é essencial encontrar maneiras de estabelecer articulações e parcerias entre empresas e o Estado, assim como com outros setores.

3.2.1. Conceitos e importância das parcerias

A globalização da governança educacional por meio de Parcerias Público-Privadas (PPP) tem gerado considerável debate quanto ao seu significado, propósito, *status* e resultados.

Entre essas relações de várias parcerias existentes na sociedade entre instituições públicas e privadas, apresenta-se a relação foco desta pesquisa: os entes públicos de educação superior e as fundações de apoio ao ensino, pesquisa e extensão.

Segundo Robertson e Verger (2012), as parcerias começaram nos anos 1990, sendo um favorável mecanismo para minimizar os danos causados por formas anteriores de privatização, ainda que sem abandoná-las. Essas permitiram enquadramentos múltiplos e a realização de interesses e objetivos. Ou seja, sendo corretivo para a presença excessiva do Estado, por um lado, e para a ausência dele, por outro. Então as parcerias passaram a atuar como um canal, permitindo o aproveitamento de valores de cada parceiro, a serem capitalizados no futuro.

Para Sarmiento (2016), não há uma definição única do que é uma parceria, mas pode-se descrevê-la como um contrato entre a instituição pública e a privada, sendo essa última criteriosa no atendimento dos requisitos estabelecidos no contrato, por exemplo.

Segundo Galvão (1997), entende-se a parceria como a possibilidade de se chegar a um novo espaço de combinações entre o público e o privado, em que o interesse público restringir-se-ia ao estatal e o que é privado estaria diretamente associado às relações de mercado. Vincular os diferentes níveis do Estado, ou deles com o setor privado, faz com que sejam consideradas estratégias de interações, que possibilitem a flexibilidade nas ações organizacionais e o aumento das camadas sociais.

Mas o que vem a ser o relacionamento entre as IFES e as Fundações de Apoio no Brasil? Segundo a Lei que dispõe sobre essas relações, é uma parceria feita para celebrar convênios e contratos, por prazo determinado, que tem por objetivo o apoio conjunto a projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, na gestão administrativa e financeira para à execução desses projetos.

Ao pesquisar no *site* do MEC (2022), pode-se obter a relação das entidades que credenciaram Fundações de Apoio, que totalizam 267 unidades.

Assim, de acordo com Inocêncio (2017), intensificou-se a relação de parcerias visando ao desenvolvimento científico e tecnológico do país, o que é importante para a sociedade. Reforça-se que essas parcerias contam com a atuação precípua das universidades, com produção de conhecimento voltada para ensino, pesquisa e extensão, e qualquer ação deve estar contemplada no orçamento público.

Para a autora acima, as Universidades não comportam totalmente a execução de ações específicas e de serviços descontínuos. São nessas ações que se inicia o trabalho das fontes de financiamento externas ao orçamento das IFES, muitas vezes originadas da própria execução do projeto.

Portanto, por meio das parcerias entre as instituições, é possível remunerar o pessoal que atua nos projetos, bem como impor agilidade e presteza nas contratações de serviços e insumos para a execução dessas ações específicas.

Logo, espera-se que as Fundações de Apoio apresentem agilidade e presteza na logística de execução dos projetos, em consonância com a Lei 8.958/94 e outros dispositivos.

3.3 Tipos de relação

Para a formalização da celebração da parceria, a Lei 8.958/1994, em seu artigo 1º, cita a celebração de convênios e contratos nos termos da Lei de Licitação.

Olivo (2016) define um contrato, regulamentado pela Lei de Licitação nº 8666/93, como a permanência do vínculo e das condições estabelecidas, seguindo os normativos para atendimento do interesse público, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante privado. Esses interesses são definidos nas cláusulas necessárias ao vínculo das parceiras. Além disso, os contratos administrativos devem ser regidos por normas de Direito Público, como a Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública e a Lei das Parcerias Público-Privadas.

Já convênio, esse autor define como um ajuste celebrado pela Administração Pública com entidades particulares sem fins lucrativos ou com órgãos públicos, pelo qual se transfere voluntariamente recursos públicos visando à execução de determinada atividade. Como exemplo, podemos citar um projeto de reciclagem destinado a beneficiar um grupo específico de baixa renda.

A definição de convênio pelo Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, é:

Acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação (BRASIL, 2007).

Esse mesmo Decreto define contrato como:

Instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União. (BRASIL, 2007).

A celebração com as fundações se dará mediante o enquadramento do instrumento, conforme o objeto a ser pactuado e executado, analisando as características da espécie do contrato ou convênio. A principal diferença entre esses

instrumentos relaciona-se aos interesses das partes: contrato baseia-se na contraprestação; convênio, no interesse recíproco e na mútua cooperação (SILVA, 2012).

Conforme Inocêncio (2017), que se baseou em Di Prieto (2015) e Silva (2012), as diferenças entre Contrato e Convênio são:

Quadro 3: Diferenças entre Contrato e Convênio

Quanto ao	Contrato	Convênio
Interesse	Interesses paralelos em relação ao objeto. Obtenção de proveitos específicos distintos e até opostos ao da outra parte.	Interesse recíproco em relação ao objeto. Construção de resultado que atenda aos deveres institucionais compartilhados pelos partícipes.
Objeto	Objeto é definido no Contrato.	O objeto é definido no Termo de Convênio e no Plano de Trabalho.
Obrigações das partes	Existência de obrigações contrapostas que devem, normalmente, ser equivalentes.	Repartição de atribuições e responsabilidades, sendo admissível a desigualdade entre as atribuições.
Obrigações das partes	Vínculo tipicamente obrigacional. Há o dever de aplicar multas e penalidades, conforme cláusulas obrigatórias constantes no instrumento celebrado.	Indicam a recíproca intenção de colaborar em algum assunto de interesse comum. As partes pactuam e repactuam suas tarefas conforme esse interesse comum.
Valor das despesas	O valor da despesa é definido no Contrato.	O instrumento define valores máximos para as despesas. Somente ao final da execução do convênio é registrado quanto se gastou para a realização do objeto, podendo haver sobra de recursos.
Caráter dos recursos financeiros	Caráter remuneratório em relação aos recursos financeiros recebidos pelas atividades prestadas. Os valores recebidos se incorporam ao patrimônio da parte.	Recursos financeiros recebidos têm caráter de auxílio ou custeio das atividades que serão prestadas. Os valores recebidos são exclusivamente para execução do objeto.
Conta bancária	Pagamento por meio de transferência para conta bancária particular do contratado.	Repasses em conta pública, aberta exclusivamente para a execução do objeto pactuado.
Momento do pagamento/	O contratado recebe após o fornecimento dos bens e serviços	A concedente transfere o recurso ao conveniente conforme cronograma de

transferência	contratados. Proibição de pagar despesas sem o prévio fornecimento de bens ou serviços. O pagamento ocorre após a conferência da regular execução de cada parcela do objeto contratado, conforme os artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964.	desembolso pactuado, exceto nos casos previstos no §3º do Art. 116 da Lei 8.666/93 (não comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida; desvio de finalidade; atrasos injustificáveis; desrespeito aos princípios fundamentais de administração pública, etc.). A execução dos serviços e/ou fornecimento de bens segue o cronograma de execução.
Prestação de contas	A prestação de contas (comprovação de que os serviços foram prestados e/ou os bens entregues) é condição para cada pagamento. Não há prestação de contas final.	Prestação de contas parcial conforme cronograma de execução e de desembolso (comprovação da execução da parcela relativa ao montante recebido, como condição para recebimento da próxima parcela). Obrigatoriedade de prestação de contas final após o término da execução do convênio.
Alterações	As alterações contratuais sujeitam-se às normas do Art. 65 da Lei nº 8.666/93, a qual, de regra, limita a 25% do valor contratado.	As alterações nos instrumentos são pactuadas entre as partes, vedado a alteração do objeto aprovado
Normas	Rege-se, principalmente, pela Lei 8.666/1993.	Rege-se, de regra, principalmente, pelo Decreto nº 6.170/2007 regulamentado pela Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n.º 507/2011.

Fonte: Accountability dos projetos das IFES executados em parceria com fundações de apoio: Adequações nos normativos a partir de manifestações dos autores executores (INOCÊNCIO, 2017).

3.4. Falhas no relacionamento entre as Fundações de Apoio e as IFES

Há uma tendência mundial em o terceiro setor responder pela maioria de projetos sociais, científicos e tecnológicos, atuando cada vez mais no apoio dos programas governamentais. Esses serviços são mais produtivos, mais eficientes e têm menor custo do que as realizadas só pelo governo (HECKERT, 2008).

Dalto, Nossa e Martinez (2014) realizaram um estudo a respeito das irregularidades que ocorreram nos contratos administrativos firmados entre as IFES e Fundações de Apoio no Brasil, no período de 2006 a 2010, e identificaram desvio de finalidade: com a ampliação das parcerias entre os órgãos públicos e as entidades do terceiro setor cresce também os desvios de finalidade, que geram controvérsias quanto à criação de algumas dessas organizações. Se por um lado os serviços precisam ser oferecidos com eficiência, por outro o governo precisa exercer seu papel com medidas que sejam eficazes e que possam trazer transparência e responsabilização.

De acordo com Pereira (2008), os serviços públicos ofertados devem primar pela eficiência, e possuir medidas eficazes de transparência e responsabilização. Todavia, esse foi um ponto de falha identificado no estudo.

A responsabilização é essencial, segundo Barbosa (2000), porque não responsabilizar dirigentes por desvio na gestão de recursos públicos provoca o aumento de irregularidades em algumas instituições.

Nesse sentido, de acordo com Tristão (2000), é importante na relação entre IFES e FAs a não permissão dos desvios de finalidade para a utilização de parte dos recursos para suplementação salarial de professores e servidores técnico-administrativos sem a contraprestação de serviços específicos definidos em projetos ou atividades das fundações.

Segundo a Lei 8.958/94, art. 4º, §3º:

§3º É vedada a utilização dos contratados referidos no *caput* para contratação de pessoal administrativo, de manutenção, docentes ou pesquisadores para prestar serviços ou atender a necessidades de caráter permanente das contratantes.

Entretanto, as IFES e demais ICTs poderão autorizar, seguindo as normas aprovadas pelo órgão de direção superior competente e os limites e condições previstos em regulamento, a participação de seus servidores nas atividades realizadas pelas fundações

Para Inocência (2017), nos relatórios apresentados pelos órgãos de controle, como o TCU, são sinalizadas as ocorrências de repasses de pagamentos anteriores

à liquidação de despesa e às alterações no instrumento celebrado, caracterizando irregularidades.

A autora cita que essa irregularidade contraria o art. 62 da Lei 4.320/64, que diz que o pagamento da despesa será efetuado quando regularizada a liquidação, bem como contraria o determinado no Decreto nº 93.872/86, art. 38, que determina:

Art. 38. Não será permitido o pagamento antecipado de fornecimento de materiais, execução de obra, ou prestação de serviço, inclusive de utilidade pública, admitindo-se, todavia, mediante as indispensáveis cautelas ou garantias, o pagamento de parcela contratual na vigência do respectivo contrato, convênio, acordo ou ajuste, segundo a forma de pagamento nele estabelecida, prevista no edital de licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta.

Para Silva (2012), outra irregularidade recorrente é relacionada aos nomes dos instrumentos jurídicos, ou seja, ressaltando a dificuldade de controle no acompanhamento da execução, sendo que ao identificar o descumprimento de exigências definidas pelos normativos relativos a convênio, argumentam pela nulidade de tais exigências, por se tratar de contratos e por analogia nos casos de convênio a mesma situação.

3.5. Transparência e Governança na Relação entre IFES e Fundações de Apoio

Na Constituição Federal de 1988, o direito de acesso à informação pública de interesse particular ou coletivo está garantido no inciso XXXIII do artigo 5º. Emendas constitucionais posteriores inseriam outras garantias de transparência, como as previstas no inciso II do §3º do artigo 37 e no §2º do artigo 216 (BRASIL, 1988).

Logo, a mudança do paradigma de sigilo ao dado público para o da obrigação de transparência é um caminho a seguir nas rotinas administrativas. Nesse sentido, a efetivação do direito se difunde com a promulgação da Lei de Acesso à Informação Pública (LAI), Lei nº 12.527/11, e sua respectiva regulamentação.

Além do normativo, verifica-se na LAI que a Controladoria-Geral da União (CGU) assumiu o projeto de implantação e sedimentação da cultura da transparência na administração pública federal. O papel de fiscal da aplicação da lei nos órgãos, entidades e recursos da União, presentes em todos os Estados do Brasil, com estrutura administrativa em muitas cidades, foi um grande desafio para a CGU.

Para Zaganelli e Miranda (2017), a Lei estabelece que as páginas eletrônicas das instituições devem disponibilizar as informações de forma clara e de fácil acesso, com um campo de solicitações em casos de pesquisas não encontradas. Ou seja, o simples depósito de dados não pode ser considerado como acesso adequado à informação.

Segundo Gonçalves (2005), o termo governança (*governance*) foi criado pelo Banco Mundial e significa “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”. Para o autor, uma “boa” governança é um requisito fundamental para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico, equidade social e direitos humanos.

Então, em suma, governança é a forma como o governo exerce o poder na administração de recursos, como planeja suas ações sociais e econômicas.

A governança, no setor público, tornou-se um marco para formar um Estado mais eficiente, e, então, estabeleceu a execução de: transparência, integridade e prestação de contas (BRASIL, 2014).

Para Teixeira e Gomes (2019), o objetivo das organizações é garantir que se alcance os resultados globais, aumentando a confiança na instituição das suas decisões e ações. Assim, a boa governança significa que se pode contar com a garantia da entidade em fazer um trabalho de maneira íntegra, com probidade e responsabilidade.

Outro conceito forte é o de Governança Pública que é a “capacidade de governar, capacidade de decidir e implementar políticas públicas que atendam às necessidades da população”. Ou seja, a Governança relaciona-se com a competência técnica, alcançando a capacidade gerencial, financeira e técnica, de modo que tem em seus agentes sua fonte de origem (PALUDO, 2012).

Então, a governança está imediatamente ligada à qualidade do atendimento às demandas da sociedade, da governabilidade e do alcance de melhores resultados da gestão pública.

Pereira (2021) destaca as importantes correlações da governança aplicada às organizações públicas e às privadas, considerando que possuem focos específicos. É comum a ambas: as questões que envolvem a separação entre propriedade e gestão; os instrumentos definidores de responsabilidades e poder; o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, assim como a transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética.

A definição de governança é indissolúvel da *accountability*, que significa a proteção da relação entre a administração, o controle e a supervisão feitos pelo órgão ou entidade governamental. Requer clara identificação e articulação das definições de responsabilidade, verdadeira compreensão do relacionamento entre os *stakeholders* da organização e o suporte para a administração, particularmente de alto nível (MARQUES, 2007).

Para tanto, não há de se falar em governança sem discorrer sobre transparência. Destaca-se que a origem da palavra vem do latim *transparentia*, derivada do verbo *transparere*: “mostrar a luz através, deixar a luz atravessar”, formado por *trans*, de “através”, acrescida da palavra *parere*, que significa “aparecer, chegar à vista e ao conhecimento”, nesse caso, dos cidadãos interessados (PEREIRA, 2021).

Silva (2017) afirma que a LAI garante, por meio dos portais de acesso à informação, aos cidadãos as informações das ações, ou seja, o controle da gestão pública conhecida também como gestão participativa. Assim, por força legal, os órgãos são obrigados a disponibilizar em dados abertos para a sociedade os de caráter não sigiloso inerentes à sua atividade.

Cumprir observar que a LAI também se aplica às entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres para a realização de parcerias voltadas no interesse público (SILVA, 2017).

Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres (BRASIL, 2011).

Para um bom alinhamento no entendimento do que é governança e transparência, Angélico (2012) define que o fluxo da informação e as dimensões observadas podem definir o grau de transparência de um sistema, ou seja, os dados disponibilizados devem ser úteis para a formulação de inferências com maior acuidade e precisão, servindo para trazer conhecimento.

Conforme o Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União, estimular a transparência pública é um dos objetivos principais da Administração Pública. A expansão da divulgação das ações governamentais aos brasileiros, além de contribuir para o fortalecimento da democracia, prestigia e desenvolve as noções de cidadania (BRASIL/MTCGU, 2017).

Para os autores Cruz, Silva e Santos (2009), a transparência, na Administração Pública, refere-se às ações executadas pelos gestores públicos para que os cidadãos tenham acesso a e envolvimento nas ações que os administradores realizam a partir do poder de representação que lhes foi confiado. Ou seja, não basta apenas tornar pública a informação. Além de estar amplamente disponível, ela deve estar em linguagem de fácil acesso e com boa apresentação, pois a transparência é um princípio indispensável para o fortalecimento da democracia.

Porém, um ponto importante nesse relacionamento é a questão da transparência nas parcerias que envolvem IFES e fundações e a Carta Magna de 1988 garante ao cidadão o acesso aos dados públicos gerados e mantidos pelo governo. É direito de todo cidadão ter acesso a, por exemplo, de onde vêm as receitas do Estado, como são gastos os impostos, entre outros. O dever de dar publicidade e transparência exige que as informações administrativas estejam à disposição do cidadão de forma rápida e simples (BRASIL, 1988).

Em 2018 foi publicado, pelo Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), o Acórdão nº 1178/2018-TCU/PL, que visava avaliar a transparência na gestão de recursos públicos no relacionamento entre as Fundações de Apoio e as Instituições Federais de Ensino Superior e Institutos Federais. Além disso, as IFES estão no rol

da Lei de Acesso Informação (LAI) nº 12.527/2011, que trata dos procedimentos a serem observados pelo Estado para garantir o acesso a informações previsto da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2011).

No Brasil, com a implementação da LAI, prevaleceu na gestão pública o conceito de que a informação pública pertence ao cidadão e que cabe ao Estado provê-la de forma tempestiva e compreensível para atender eficazmente às demandas da sociedade. A publicação da Lei significou um importante passo para a consolidação democrática do Brasil e também para o êxito das ações de prevenção da corrupção no país. Por tornar possível uma maior participação popular e o controle social das ações governamentais, o acesso da sociedade às informações públicas permite que ocorra uma melhoria na gestão pública.

3.6. Breve histórico da Lei da Inovação e do Novo Marco Legal (Lei 10.973/2004 e 13.243/16)

Constatações sobre a insuficiências dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e o baixo número de patentes no Brasil estimularam a criação da Lei da Inovação, aquele contexto, surgiram iniciativas tendo por objetivo o aprimoramento das condições necessárias para o aumento da P&D e o melhor fluxo de proteção e introdução no mercado das inovações tecnológicas, e entra em vigor a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, também conhecida como Lei de Inovação Tecnológica, que trata de incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo (KRUGLIANSKAS; MATIAS-PEREIRA, 2005)

A inovação é vista como parte fundamental para o prosseguimento da competitividade no mercado global, criando empregos e melhorando a qualidade de vida da sociedade. O desafio para os governantes está na criação de políticas que estimulem a interação entre universidades e empresas sem interferir na liberdade e na criação e difusão do conhecimento científico (PARANHOS; CATALDO; PINTO, 2018).

Para esses autores, a Lei de Inovação busca a flexibilização do aparato burocrático para a promoção das parcerias.

Rauen (2016) conceitua a Lei nº 10.973/2004 como um arcabouço jurídico-institucional voltado ao fortalecimento das áreas de pesquisa e da produção de conhecimento no Brasil, incentivador do estabelecimento de mecanismos de interação entre instituições.

Em 2016 foi aprovada a Lei nº 13.243, o novo marco legal da inovação. Essa lei é resultado de discussões entre setores de Inovação, como o Sistema Nacional de Inovação (SNI), que tem a missão de promover um planejamento organizado e estruturar ações, formuladas por instituições do setor público ou do privado, para que suas atividades gerem novas tecnologias. Ou seja, visa difundir novas tecnologias, financiado pelos setores público e privado, que, articulados entre si, determinam a capacidade de se gerar inovação (RAUEN, 2016).

A Lei de Inovação estabelece meios de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica nos setores produtivos, diante de capacitação tecnológica, visando ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País, ou seja, conferiu condições de integração, simplificação e flexibilização de atividades relacionadas à inovação e representou um avanço legislativo no histórico de inseguranças e descontinuidades, situações de riscos para o futuro do Brasil. Entre esses avanços, estão a viabilização de proximidade de instituições públicas e privadas de ciência e tecnologia, a desburocratização de processos de licitação e importação de produtos destinados à pesquisa e desenvolvimento (SOARES; GONTIJO, 2018).

Destaca-se o inciso VI do artigo 1º da Lei nº 13.243/2016:

VI - estímulo à atividade de inovação nas Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação (ICTs) e nas empresas, inclusive para a atração, a constituição e a instalação de centros de pesquisa, desenvolvimento e inovação e de parques e polos tecnológicos no País (BRASIL, 2016).

Observa-se que ciência e burocracia são incompatíveis, ou seja, o processo burocrático engessa o sistema e, conseqüentemente, atrasa o desenvolvimento científico e inovador. E, de acordo com a Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015, é dever do Estado promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação (BRASIL, 2015).

A Lei de Inovação cria ambiente favorável para a utilização das FAs pelas IFES, como demonstra seu artigo 21-A:

A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, os órgãos e as agências de fomento, as ICTs públicas e as fundações de apoio concederão bolsas de estímulo à inovação no ambiente produtivo, destinadas à formação e à capacitação de recursos humanos e à agregação de especialistas, em ICTs e em empresas, que contribuam para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação e para as atividades de extensão tecnológica, de proteção da propriedade intelectual e de transferência de tecnologia (BRASIL, 2016).

Para Soares e Gontijo (2018), a participação do Estado em um novo contexto deve considerar os sujeitos que participam da cadeia do conhecimento, permitindo uma maior interseção entre a esfera pública e a sociedade, em que a participação social seja formal e substancial. A nova lei avança em diversos pontos na promoção de um ambiente regulatório mais seguro e estimulante para a inovação no Brasil.

Rauen (2016) enfatizou que na Lei nº 8.958/1994, complementada pela Lei nº 13.243/2016, o estabelecimento dos recursos financeiros de contrapartidas que poderão ser repassados pelas contratantes diretamente para as Fundações de Apoio, ou seja, os recursos advindos de atividades de inovação, poderão permanecer na instituição. Esse é um grande avanço, na visão da autora, pois há diminuição de insegurança jurídica sobre procedimentos para captação de recursos externos, além de um grande incentivo ao envolvimento de ICTs em atividades inovadoras.

Por fim, a presente Lei, em acordo com o art. 218 da Constituição, cita que o poder público manterá mecanismos de fomento, apoio e gestão adequados à internacionalização das ICTs públicas, exercendo, quando for o caso, fora do território nacional atividades relacionadas com ciência, tecnologia e inovação, respeitados os estatutos sociais ou a norma regimental das instituições. (BRASIL, 2016).

3.7. Acórdão nº 1178/2018-TCU-Plenário

O objetivo desse Acórdão foi avaliar o cumprimento das normas sobre transparência na gestão de recursos públicos no âmbito do relacionamento entre as Fundações de Apoio e as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e os Institutos Federais (IFs). A insuficiência de transparência nesse relacionamento foi o que motivou esse Acórdão.

Sua origem remonta a 2008, quando o TCU, ao realizar auditoria para avaliar a relação da IFES com as Fundações de Apoio, constatou diversas falhas e irregularidades. Isso motivou a proposição de medidas com foco na regulação, no controle e na transparência, que foram materializadas pelo Acórdão nº 2.731/2008-TCU-Plenário. Esse foi objeto de monitoramento pelo Acórdão nº 5358/2011-TCU e, posteriormente, pelo Acórdão nº 3559/2014-TCU-Plenário, que revelou a persistência de vários problemas, com destaque para os seguintes achados:

- a) inobservância dos requisitos de transparência na prestação de informações acerca dos projetos apoiados, planos de trabalho e seleções para concessão de bolsas;
- b) ausência de correlação entre projetos classificados na modalidade “desenvolvimento institucional” e o Plano de Desenvolvimento Institucional das Instituições Federais de Ensino Superior;
- c) deficiências nos controles das IFES quanto à gestão dos contratos celebrados com as Fundações de Apoio e quanto ao acompanhamento das licitações por elas empreendidas;
- d) impropriedades na seleção ou nas formas de pagamento de pessoal participante dos projetos apoiados;
- e) impropriedades no processo de arrecadação de recursos para execução de projetos apoiados, no tocante a recolhimento, controle e conciliação dos valores;
- f) deficiências na sistemática de análise e controle das prestações de contas (TCU, 2014).

Foram essas situações persistentes e a leitura e análise do relatório da auditoria produzido pela Secretaria de Controle Externo do TCU, no Estado do Rio Grande do Sul, que embasaram o voto da Ministra Relatora Ana Arraes, apreciado na sessão do Plenário do TCU de 23/5/2018, que resultou na aprovação do Acórdão nº 1178/2018-TCU-Plenário.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa a ser apresentada é de natureza aplicada, realizada por meio de um estudo de caso na qual foi adotada uma abordagem qualitativa. Sua estratégia foi de caráter exploratório e descritivo. A coleta de dados ocorreu por meio de entrevistas não estruturadas e levantamento documental. Os dados foram tratados por meio de análise de conteúdo.

Para Malhotra (2004), a pesquisa qualitativa é um método não estruturado e exploratório baseado em partes de amostras que proporciona percepções e entendimento do contexto do problema, permitindo cumprir os objetivos propostos nesta pesquisa.

De acordo com Yin (2005), o estudo de caso é a técnica de pesquisa mais apropriada quando se almeja estudar situações complexas. É adequado quando se pretende investigar o como e o porquê de um conjunto de eventos contemporâneos.

Para Gil (2010), uma pesquisa exploratória assume, na maioria dos casos, o formato de pesquisa bibliográfica ou estudo de caso. E, conforme o autor, a pesquisa descritiva busca a identificação e detalhamento de características de grupos de pessoas ou de fenômenos.

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, e sua principal vantagem reside em permitir pesquisar diretamente, porém as fontes secundárias podem apresentar dados coletados ou processados de forma equivocada, chamando atenção para a necessidade da pesquisa à fonte original.

Já Oliveira (2011) relatou que a pesquisa descritiva exige planejamento rigoroso quanto à definição de métodos e técnicas para coleta e análise de dados. Por isso, ele recomenda que se utilize informações obtidas por meio de estudos exploratórios. Essas pesquisas explicam a relação entre variáveis e procuram determinar a natureza dessa relação, fundamentando com precisão os pressupostos ou hipóteses do objeto de estudo.

Assim, o estudo de caso como estratégia de pesquisa compreende um método que abrange tudo — tratando da lógica de planejamento, das técnicas de coleta de dados e das abordagens específicas à análise desses. Nesse sentido, o estudo de caso não é nem uma tática para a coleta de dados nem meramente uma

característica do planejamento em si, mas uma estratégia de pesquisa abrangente (YIN, 2005).

Já nas entrevistas não estruturadas, o entrevistador tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção, permitindo, assim, explorar mais amplamente uma questão (GIL, 2010).

E para o tratamento das informações buscou-se aplicar a análise de conteúdo. Segundo Bardin (2011), a utilização da análise de conteúdo remonta desde as primeiras tentativas da humanidade de interpretar os livros sagrados, tendo sido sistematizada como método apenas na década de 1920.

Para a autora, análise de conteúdo designa um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção, recepção e variáveis inferidas dessas informações (BARDIN, 2011).

A autora indica que a utilização da análise de conteúdo prevê três fases fundamentais: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados — a inferência e a interpretação.

Ao final, espera-se que com essas etapas seja possível compreender que a transparência na administração pública deve ser alvo de atenção permanente dos gestores e dos órgãos de controle.

4.1. Os procedimentos de análise

Este trabalho utilizou informações coletadas em documentos disponibilizados nos sítios eletrônicos das Fundações de Apoio (Finatec e FUNAPE), na página do Decanato de Pesquisa e Inovação (DPI), no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) da Universidade de Brasília e em relatórios da Auditoria Interna na UnB. Foi analisado o cumprimento pela UnB, Finatec e FUNAPE das providências solicitadas nos itens 9.3 e 9.4 do Acórdão nº 1178/2018 - TCU - Plenário e o cumprimento à Lei 12.527/2011 e à Lei 8.958/1994.

A fim de resguardar o processo de pesquisa e garantir que os documentos acessados fossem suficientes para alcançar o objetivo da pesquisa, foram realizadas, conforme já mencionado, entrevistas não estruturadas preliminarmente com a Auditora-Chefe da UnB e com o Decano de Administração da Universidade de Brasília, que de 2019 a 2022 foi o Auditor-Chefe da UnB.

A seguir, uma breve explanação acerca dos itens 9.3 e 9.4 do Acórdão nº 1178/2018 do TCU.

4.2. Medidas a serem cumpridas pelas IFES e IFs - item 9.3 do Acórdão.

O item 9.3 do Acórdão nº 1178/2018 TCU – Plenário determinou ao Ministério da Educação que orientasse as IFES e IFs a observarem a legislação relativa à transparência na Administração Pública no que diz respeito a seus relacionamentos com Fundações de Apoio. O Acórdão explicita que essas instituições adotem as seguintes medidas:

9.3.1. implantar registro centralizado de projetos de ampla publicidade, assim entendido como um único sistema informatizado, de acesso público na internet, que permita acompanhamento concomitante da tramitação interna e da execução físico-financeira de cada projeto e que contemple todos os projetos, independentemente da finalidade, geridos por quaisquer fundações que apoiem a IFES ou IF, com divulgação de informações sobre os projetos;

9.3.2. adotar, na divulgação das informações, em especial daquelas referentes ao registro centralizado de projetos e aos agentes que deles participem, os seguintes parâmetros:

9.3.2.1. disponibilização na forma de relação, lista ou planilha que contemplem todos os projetos/agentes, de todas as fundações, para atender aos princípios da completude, da interoperabilidade e da granularidade;

9.3.2.2. possibilidade de filtrar, inclusive mediante pesquisa textual, de ordenar e de totalizar a relação de projetos e agentes por parâmetros;

9.3.2.3. possibilidade de gravação de relatórios a partir de lista ou relação, em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, de modo a facilitar a análise das informações;

9.3.2.4. atualização tempestiva das informações disponíveis em seus sítios eletrônicos na internet.

9.3.3. divulgar em seus sítios eletrônicos na internet no que diz respeito a seus relacionamentos com fundações de apoio:

9.3.3.1. informações institucionais e organizacionais que explicitem regras e condições do relacionamento com suas fundações de apoio;

9.3.3.2. seleções para concessão de bolsas, abrangidos seus resultados e valores, de forma a atender ao princípio da publicidade;

9.3.3.3. informações sobre agentes participantes dos projetos executados pela fundação de apoio;

9.3.3.4. metas propostas e indicadores de resultado e de impacto que permitam avaliar a gestão do conjunto de projetos, e não de cada um individualmente;

9.3.3.5. relatórios de avaliações de desempenho exigidas para instrução do pedido de renovação de registro e credenciamento, baseadas em indicadores e parâmetros objetivos, com demonstração dos ganhos de eficiência obtidos na gestão de projetos realizados com a colaboração da fundação de apoio;

9.3.3.6. relatórios das fiscalizações realizadas em suas fundações de apoio (TCU, 2018).

Portanto, são ações de responsabilidade da UnB em disponibilizar informações atualizadas para permitir pesquisa com uso de diversos filtros, emissão e gravação de relatórios, no que diz respeito a seus relacionamentos com as fundações de apoio, em observância à legislação relativa à transparência na Administração Pública.

4.3. Medidas a serem cumpridas pelas Fundações de Apoio credenciadas ou autorizadas - item 9.4 do Acórdão nº 1178/2018-TCU-Plenário.

O item 9.4 do Acórdão nº 1178/2018 TCU – Plenário determinou ao Ministério da Educação que orientasse as IFES e IFs a instruírem as Fundações de Apoio com as quais tenham relacionamento estabelecido a observarem os requisitos relativos à transparência, aos quais se submetem aquelas entidades por dever de observar o princípio da publicidade e, por expressa disposição de lei, divulgassem informações em seus sítios eletrônicos na *internet*.

É responsabilidade das Fundações de Apoio disponibilizar informações atualizadas, de forma a permitir a pesquisa, com uso de diversos filtros, a emissão e a gravação de relatórios. Em relação aos projetos executados, é preciso informar os agentes que deles participem, convênios, contratos e demais ajustes, relativos ao relacionamento com a Universidade Federal, em observância à legislação relativa à transparência na Administração Pública. O item 9.4 determina as seguintes medidas:

9.4.1. obrigação de ofertar os seguintes recursos:

9.4.1.1. seção de respostas a perguntas mais frequentes da sociedade;

9.4.1.2. acessibilidade a todos os interessados e facilidade de uso, independentemente de exigência de senha, cadastramento prévio ou requerimento;

9.4.1.3. gravação de relatórios, em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários;

9.4.1.4. ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita acesso a informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

9.4.1.5. adoção de medidas para garantir acessibilidade de conteúdo a pessoas com deficiência.

9.4.2. em especial quanto à divulgação de projetos executados, agentes que deles participem, convênios, contratos e demais ajustes celebrados, registros das despesas e das seleções públicas e contratações diretas, adoção dos seguintes parâmetros:

9.4.2.1. disponibilização dessas informações na forma de relações, listas ou planilhas que contemplem a totalidade dos projetos, agentes, ajustes, despesas e seleções públicas, atendendo aos princípios da completude, da granularidade e da interoperabilidade;

9.4.2.2. possibilidade de filtrar, inclusive mediante pesquisa textual, de ordenar e de totalizar as relações por parâmetros;

9.4.2.3. possibilidade de gravação de relatórios a partir de lista ou relação, em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, de modo a facilitar a análise das informações;

9.4.2.4. atualização tempestiva das informações disponíveis em seus sítios eletrônicos na internet.

9.4.3. divulgação de todos os projetos de todas as instituições apoiadas, de forma a permitir acompanhamento concomitante da execução físico-financeira de cada um;

9.4.3. divulgação de todos os projetos de todas as instituições apoiadas, de forma a permitir acompanhamento concomitante da execução físico-financeira de cada um;

9.4.4. disponibilização dos registros das despesas realizadas com recursos públicos, abrangidos não apenas os recursos financeiros aplicados nos projetos executados, mas também toda e qualquer receita auferida com utilização de recursos humanos e materiais da IFES/IF (acórdão 2.731/2008-Plenário);

9.4.5. divulgação de informações sobre agentes participantes de projetos executados pela fundação de apoio, atendidos os seguintes requisitos: identificação do agente, especificação por projeto e detalhamento de pagamentos recebidos;

9.4.6. publicação das principais informações sobre seleções públicas e contratações diretas para aquisição de bens e contratação de obras e serviços, com dados sobre o certame e o contrato;

9.4.7. acesso à íntegra dos processos de seleção pública e contratação direta para aquisição de bens e a contratação de obras e serviços, bem como aos respectivos contratos e aditivos;

9.4.8. acesso à íntegra das prestações de contas dos instrumentos contratuais firmados com respaldo na Lei 8.958/1994;

9.4.9. divulgação de informações institucionais e organizacionais que explicitem regras e condições de seu relacionamento com as instituições apoiadas;

9.4.10. publicação de metas propostas e indicadores de resultado e de impacto que permitam avaliar a gestão do conjunto de projetos, e não de cada um individualmente;

9.4.11. divulgação dos relatórios de gestão anuais;

9.4.12. divulgação de relatórios das avaliações de desempenho, exigidas para instrução do pedido de renovação de registro e credenciamento, baseadas em indicadores e parâmetros objetivos, com demonstração de ganhos de eficiência obtidos na gestão de projetos realizados com a colaboração da fundação de apoio;

9.4.13. acesso à íntegra das demonstrações contábeis;

9.4.14. adoção dos seguintes critérios em seus registros contábeis:

9.4.14.1. registros contábeis segregados, de forma que se permita a apuração de informações para prestação de contas exigidas por entidades governamentais, aportadores, reguladores e usuários em geral;

9.4.14.2. ingressos de recursos públicos, inclusive daqueles obtidos de entes privados cuja aplicação envolva utilização de recursos humanos, materiais e intangíveis das IFES e IF, e respectivas despesas, que devem ser registrados em contas próprias, inclusive as patrimoniais, segregadas das demais contas da entidade;

9.4.14.3. uso de recursos humanos, bens e serviços próprios da instituição apoiada, bem como de seu patrimônio intangível, que devem ser considerados como recursos públicos na contabilização da contribuição de cada uma das partes na execução do contrato ou convênio, para fins de registro e ressarcimento.

9.4.15. publicação dos relatórios de fiscalizações, auditorias, inspeções e avaliações de desempenho a que se tenha submetido e das avaliações de desempenho a que se submetam;

9.4.16. criação de sistemática de classificação da informação quanto ao grau de confidencialidade e aos prazos de sigilo;

9.4.17. designação de responsável por assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação (TCU, 2018).

É com base nesse Acórdão que a Auditoria Interna da UnB atuou, verificando o cumprimento dos requisitos elencados nos itens 9.3 e 9.4, com a inclusão no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) de ações de verificação ao cumprimento dos requisitos.

A seguir se elaborou um quadro com o nome e a categoria dos documentos analisados, com a sinalização dos títulos, autores e ano da publicação.

Quadro 4: Catalogação dos documentos

Autores	Título	Ano
Ministério da Educação (MEC)	Lei nº 8.958	1994
Tribunal de Contas da União (TCU). Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul - Secex/RS.	Acórdão 1178/2018 – Plenário: Transparência na Gestão de Recursos Públicos no Relacionamento entre Fundações de Apoio e Instituições Federais de Ensino Superior e Institutos Federais.	2018
Auditoria Interna da Universidade de Brasília	Relatório de Auditoria nº 4536149/2019/AUD	2019
Auditoria Interna da Universidade de Brasília	Relatório de Auditoria nº 202116/2022/AUD / GAB	2022
Auditoria Interna da Universidade de Brasília	Ação de Auditoria nº 01 do PAINT 2021	2021
Tribunal de Contas da União (TCU). Secretaria-Geral de Controle Externo Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto	Acórdão 2255/2022-TCU - Plenário, processo de monitoramento das determinações expedidas no Acórdão 1178/2018-TCU- Plenário, prolatado em relatório de auditoria (TC 025.594/2016-8).	2022

Fonte: Elaboração própria

Para análise dos 6 documentos empregou-se as técnicas usuais de análise de conteúdo para decifrar, em cada texto, o núcleo emergente que atendesse ao propósito da pesquisa. Essa etapa consistiu num processo de codificação, interpretação e de inferências sobre as informações contidas nas publicações, desvelando seu conteúdo manifesto e latente.

Diante da temática, buscou-se responder as seguintes questões.

Quadro 5: Questionamentos resultantes da análise de conteúdo

1. Quais são os principais mecanismos diante da crescente demanda social e normativa por mais transparência na utilização dos recursos públicos no relacionamento da UnB, Finatec e FUNAPE, de modo a mitigar riscos de fraudes, corrupção e possibilitar condições para uma boa governança pública?
2. Como se determinou o nível de transparência no relacionamento entre a UnB e suas credenciadas e autorizadas de modo a identificar critérios de transparência determinados pelo TCU

que não estão sendo adotados pelas instituições?
3. Quais são os meios explanados no Novo Marco Regulatório em Ciência, Tecnologia e Inovação com o intuito de simplificar e flexibilizar a relação entre a burocracia e a ciência?
4. Diante da conclusão do monitoramento das determinações do TCU, quais são as medidas futuras das envolvidas (UnB, Finatec e FUNAPE) na transparência na pesquisa e inovação?
5. A UnB atenta à questão, adotando e induzindo providências para a melhoria da cultura e do ambiente de gestão, governança e transparência nos projetos, fundamentados na Lei 8.958/1994, esperados para os próximos anos e/ou permanente?
6. O que seria a solução tecnológica impactante para registro dos relacionamentos entre a UnB, Finatec e FUNAPE, e o que a pandemia de Covid-19 impactou nas medidas de transparência durante o período de 2020 a 2022?

Fonte: elaboração própria

4.4. Unidade de caso

Para Gil (2010), o conceito de unidade de caso ampliou-se a ponto de poder ser entendido como uma família ou qualquer outro grupo social, uma organização, um conjunto de relações, um papel ou processo social, uma comunidade, uma nação ou mesmo toda uma cultura. Ou seja, a unidade de caso refere-se a um indivíduo num contexto definido, e sua delimitação não é tarefa simples. É preciso esforço e cuidado para traçar os limites de um objeto de pesquisa. Sendo a totalidade de um objeto físico, biológico ou social, é uma construção intelectual.

Para o autor citado acima, os critérios de seleção dos casos variam de acordo com os propósitos da pesquisa. Conforme já explanado neste estudo, as unidades de caso são: Universidade de Brasília, Finatec e FUNAPE.

4.5. Universidade de Brasília

A Universidade de Brasília (UnB) é uma instituição pública federal de ensino superior com autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, criada pela Lei nº 3998, de 15/12/1961. De acordo com seu Estatuto, são finalidades primordiais da UnB o ensino, a pesquisa e a extensão, integralizados na formação de pessoas qualificadas para o exercício profissional e empenhadas na busca de soluções democráticas para os problemas nacionais (UnB, 2011).

A Universidade é formada por quatro (4) *campi*: *Campus* Universitário Darcy Ribeiro, Faculdade de Planaltina (FUP), Faculdade de Ceilândia (FCE) e Faculdade do Gama (FGA), esses três últimos criados por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), focando na ampliação e descentralização das atividades acadêmicas, de forma a contribuir para o desenvolvimento regional.

De acordo com a 23ª edição do Anuário Estatístico da UnB, de 2021, em 2020 havia 55.228 alunos na instituição, distribuídos em 40.501 alunos de graduação e em 8.915 de pós-graduação (*stricto sensu*). O quadro de servidores é composto por 2.607 docentes e 3.205 técnicos-administrativos ativos (UnB, 2021).

Tabela 2: População universitária da UnB, 2016 a 2020

Tabela 2.17: População universitária da UnB, 2016 a 2020

Ano	Alunos de Graduação ¹	Alunos de Pós-Graduação ¹	Docentes ²	Técnicos-Administrativos	Total
2016	37.724	7.599	2.744	3.159	51.226
2017	38.730	8.048	2.787	3.198	53.657
2018	39.610	8.435	2.818	3.171	54.034
2019	39.699	8.819	2.890	3.233	54.641
2020	40.501	8.915	2.607	3.205	55.228

Notas:

(1) dados do 2º semestre

(2) inclui os docentes ativos permanentes, substitutos, temporários e visitantes

OBS: Na pós-graduação foram computados os alunos dos cursos de Mestrado e Doutorado

Fonte: UnB. Anuário Estatístico 2021.

Para que a Universidade cumpra sua missão com excelência, é de suma importância as parcerias, pois é por meio delas que a UnB interage e cria relações com instituições públicas ou privadas, nacionais ou internacionais.

Cumpra citar a parceria que a Universidade possui com as duas Fundações de Apoio credenciadas ou autorizadas pelo MEC e pelo MCTIC para atuar em seus projetos: a Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (Finatec) e a Fundação de Apoio à Pesquisa da Universidade Federal de Goiás (FUNAPE).

Na UnB, as relações entre a Universidade e as Fundações de Apoio, bem como as diretrizes para o credenciamento e o credenciamento dessas, foram definidas pela Resolução do Conselho Universitário nº 0005/2018.

4.6. Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (Finatec)

De acordo com informações contidas no *site* da instituição, um grupo de professores da Faculdade de Tecnologia da UnB, com o objetivo de superar obstáculos burocráticos para se fazer pesquisa acadêmica, criou a fundação em 13/3/1992, utilizando recursos próprios. Tornou-se a primeira fundação brasileira de apoio à universidade a lançar um programa de fomento à pesquisa, com auxílio a pesquisadores na publicação, participação em eventos científicos internacionais, bem como na realização de projetos (FINATEC, 2022).

Conforme seu estatuto, a fundação é pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, e tem como finalidade, entre outras: promover e apoiar o desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, a transferência de tecnologia e a educação, abrangendo o ensino, a pesquisa e a extensão.

De acordo com Neves (2010), a Finatec “além de fomentar a pesquisa com recursos próprios, funciona como intermediária entre empresas particulares, órgãos financiadores e a universidade”. Ou seja, a razão de ser da fundação é conforme citada abaixo.

(...) sem as fundações de apoio, as empresas não teriam como financiar pesquisas em universidades públicas, acompanhando cada passo da aplicação de seus recursos. Com o trabalho de fundações como a Finatec, o dinheiro chega de forma ágil, sem burocracia, e pode ser aplicado diretamente nas pesquisas para as quais foi destinado. Essas pesquisas servem como base para a construção do conhecimento universitário e são

essenciais para o desenvolvimento tecnológico do Brasil (NEVES, 2010, p. 63).

Em 29 anos, a fundação apoiou: 620 projetos; 154 financiadores e 5 apoiadas. Em 2015 foi definido um Plano de Trabalho Estratégico que abrange cinco objetivos principais: capacitação para prospectar novos projetos, fortalecimento da imagem da entidade, revisão do escopo de atividades, ampliação de resultados de tecnologia em processos e fortalecimento do relacionamento com a rede.

4.7. Fundação de Apoio à Pesquisa da Universidade Federal de Goiás (FUNAPE)

Essa fundação de 41 anos, que foi criada por um grupo de pesquisadores da Universidade Federal do Goiás (UFG) em 2/6/1981, é uma entidade de direito privado sem fins lucrativos, que tem como objetivo apoiar a gestão de projetos de pesquisa, ensino, e extensão, desenvolvimento institucional e inovação tecnológica na forma da Lei das Fundações de Apoio.

Diante da missão de atuar como escritório de negócios em apoio à UFG e a outras IFES e ICTs, a FUNAPE serve de elo entre a academia e agentes produtivos, visando à promoção do desenvolvimento científico e tecnológico do país.

Primando pelos valores da eficiência, transparência, comprometimento, inovação e conduta ética, a fundação tem se destacado nos últimos anos em seus planos de gestão anuais, o que pode ser comprovado em seus relatórios de atividades anuais (FUNAPE, 2022).

5. RESULTADOS

Neste capítulo foram apresentados os resultados obtidos na análise documental sobre a transparência do relacionamento da Universidade de Brasília e sua credenciada e autorizada, bem como o entendimento do Acórdão 1.178/2018-Plenário – TCU.

5.1. Relação entre a Universidade de Brasília e as Fundações de Apoio - Resolução do Conselho Universitário nº 0005/2018.

A Universidade de Brasília interage com instituições públicas e privadas, nacionais ou internacionais, por meio de instrumentos jurídicos que disciplinam as ações previstas. Esses instrumentos devem estar em conformidade com as leis federais, decretos, portarias e normas regulamentares internas, como o Estatuto e Regimento Geral.

O relacionamento da UnB com as duas fundações — Finatec e FUNAPE — é disciplinado pela Resolução do Conselho Universitário nº 005 de 2018, que determina as diretrizes sobre credenciamento e credenciamento de Fundações de Apoio.

Conforme o artigo 1º dessa Resolução, a Fundação de Apoio visa dar suporte a projetos, além de estimular a inovação de interesse da UnB, ou seja, objetiva fomentar a excelência acadêmica e o incremento de parcerias com as entidades, órgãos e agentes da Administração Pública, bem como da sociedade civil.

O Conselho Universitário (Consuni) da UnB é responsável pela aprovação do pedido de credenciamento e credenciamento da Fundação de Apoio, que será encaminhado à Câmara de Projetos, Convênios, Contratos e Instrumentos Correlatos (Capro) do Decanato de Pesquisa e Inovação (DPI) para os procedimentos definidos na Resolução nº 005/2018.

A relação é formalizada em um plano de trabalho, e os projetos que serão apoiados devem obrigatoriamente ser aprovados pelos órgãos colegiados das

unidades acadêmicas e pela Capro, além de estar em consonância com o Plano de Desenvolvimento Institucional da UnB (PDI/UnB).

De acordo com o artigo 12 da Resolução nº 005/2018, as relações devem ser formalizadas por meio de contratos, convênios, acordos ou ajustes individualizados, com objetos específicos e prazos determinados, na forma da legislação em vigor.

Esse relacionamento terá o controle finalístico e de gestão realizado pelo Consuni. A resolução trata da transparência e governança dos projetos no inciso V do artigo 17:

V - tornar públicas as informações sobre a relação da FUB com a fundação de apoio, explicitando suas regras e condições, bem como a sistemática de aprovação de projetos, além dos dados sobre os projetos em andamento, tais como valores das remunerações pagas e seus beneficiários.

5.2. Caracterização dos documentos

Esta seção apresentará de forma sucinta os documentos permanentes que servirão de pesquisa para análise das informações. Os critérios de inclusão foram: documentos, em português, do período de 2018 a 2022 e que estivessem relacionados ao Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU), no total de 6 documentos. Para cada publicação coletada, fez-se uma ficha de leitura, contendo resumo e referência bibliográfica.

Nas entrevistas foram sinalizados vários documentos que tratavam da temática desta pesquisa, e especificados os que são mais relevantes para serem analisados para o resultado e discussão deste estudo. A saber:

- **Lei n.º 8.958, de 20 de dezembro de 1994.** Lei de origem: Legislativo. Referenda: MEC. Síntese do documento: Dispõe sobre as relações entre as Instituições Federais de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica e as Fundações de Apoio e dá outras providências.
- **Acórdão nº 1178/2018 – Plenário-TCU:** Transparência na Gestão de Recursos Públicos no Relacionamento entre Fundações de Apoio e Instituições Federais de Ensino Superior e Institutos Federais. GRUPO I –

CLASSE V – Plenário TC 025.594/2016-8. Natureza: Relatório de Auditoria. Em cumprimento ao Despacho de 24/08/2016 da Ministra Ana Arraes (TC 014.564/2016-5), realizou-se auditoria com o objetivo de avaliar o cumprimento das normas sobre transparência na gestão de recursos públicos no âmbito do relacionamento entre as fundações de apoio e as Instituições Federais de Ensino Superior - IFES (Universidades), incluindo os Institutos Federais – IFs (que constituem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica), no período compreendido entre 5/9/2016 e 16/12/2016. A razão que motivou aquela auditoria foi a insuficiente transparência no âmbito do relacionamento entre as fundações de apoio e as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Assim, com vistas a enfrentar aquele problema, e tratar o tema de forma abrangente, foi proposto a auditoria de âmbito nacional, envolvendo não apenas as fundações de apoio, como as respectivas instituições apoiadas (IFES), e os Institutos Federais (IFs).

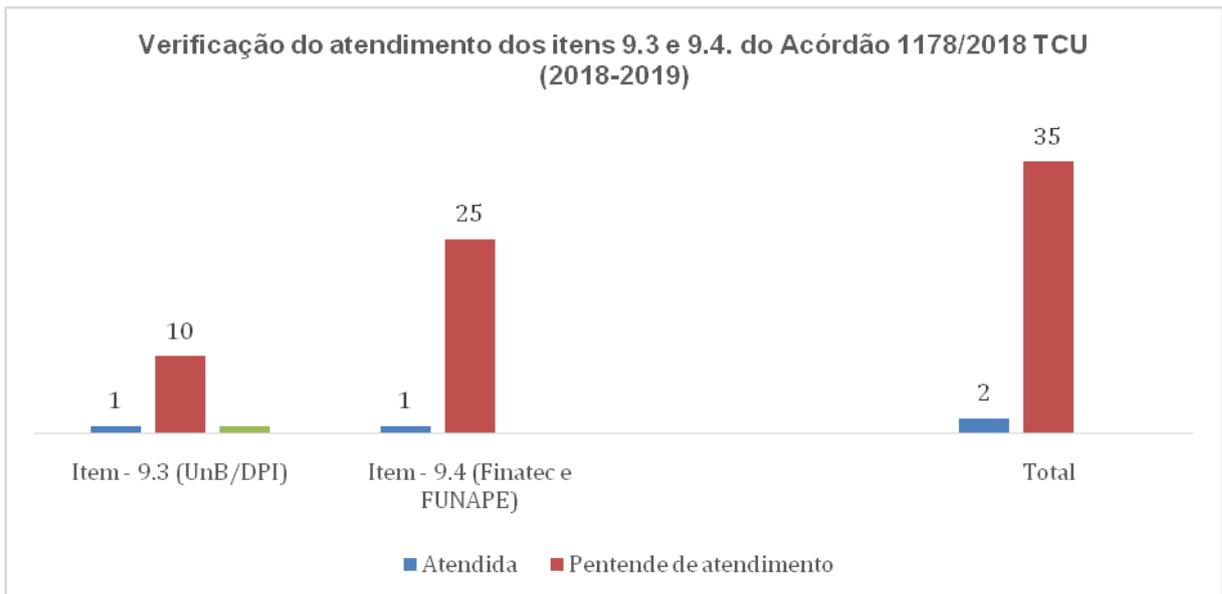
- **Relatório de Auditoria nº 4536149/2019/AUD/GAB.** Auditoria Operacional. Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço AUD nº 201903, apresentou-se os resultados dos exames realizados para avaliar o cumprimento pela Universidade de Brasília (UnB) das determinações exaradas no Acórdão 1178/2018 TCU – Plenário, que deliberou sobre relatório de auditoria realizada com o objetivo de avaliar o cumprimento das normas relativas à transparência na gestão de recursos públicos no relacionamento entre as fundações de apoio e as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e os Institutos Federais (IF). A ação de auditoria decorreu da ação de controle nº 13, prevista no Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna – PAINT/2019.
- **Relatório de Auditoria nº 202116/2022/AUD/GAB.** Auditoria Operacional. Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço de Auditoria nº 202116.2, alterada pela Ordem de Serviço de Auditoria nº 202118, e modificada pelo Ordem de Serviço de Auditoria nº 02/2022, apresentou-se os resultados da análise realizada para avaliar o cumprimento pela Universidade de Brasília (UnB) dos requisitos elencados nos itens 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão nº 1178/2018-TCU Plenário quanto à transparência na gestão de recursos

públicos referente ao relacionamento da UnB com as Fundações de Apoio (FA), bem como o monitoramento do atendimento às recomendações constantes no Relatório de Auditoria AUD/SEC 4536149, constante no processo nº 23106.130009/2019-80, que avaliou o cumprimento pela Universidade de Brasília (UnB) das determinações exaradas no referido Acórdão 1178/2018-TCU-Plenário. A auditoria decorreu da Ação nº 01, prevista no Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna – PAINT/2021.

- **Ação de Auditoria nº 01 do PAINT 2021.** Relatório Preliminar: Auditoria – Relacionamento UnB e Fundações de Apoio –Acórdão 1178/2018. Verificação das ações adotadas durante os anos de 2020 e 2021, pela UnB e fundações de apoio — Finatec e FUNAPE —, com objetivo de cumprir as determinações constantes no Acórdão 1178/2018-TCU-PL, relativamente à transparência na gestão de recursos públicos no relacionamento entre UnB e fundações de apoio. **Questões de Auditoria. 1:** A UnB cumpre os requisitos relativos à transparência nos relacionamentos com as fundações de apoio referidos no item 9.3 do Acórdão 1178/2018-TCU-Plenário? **2:** As Fundações de Apoio credenciadas ou autorizadas pela UnB cumprem os requisitos relacionados à transparência mencionados no item 9.4 do Acórdão 1178/2018-TCU-Plenário?
- **Acórdão 2255/2022-TCU - Plenário**, processo de monitoramento das determinações expedidas no Acórdão 1178/2018-TCU-Plenário, prolatado em relatório de auditoria (TC 025.594/2016-8). Processo TC nº 040.671/2018-6. Tipo do processo: Monitoramento. Autos de monitoramento das determinações expedidas, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão nº 1178/2018-TCU-Plenário (peça 1), prolatado no processo do relatório de auditoria (TC 025.594/2016-8), realizada pela então Secex-RS com o objetivo de avaliar o cumprimento das normas relativas à transparência na gestão de recursos públicos no relacionamento entre as fundações de apoio e as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e os Institutos Federais (IF). Houve determinações para o Ministério da Educação (MEC), para o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) e para a Controladoria-Geral da União (CGU). As determinações podem ser consideradas cumpridas.

Diante de um cenário consolidado de conteúdo, apresenta-se aqui os resultados dos exames (achados) analisados pela Auditoria da UnB, de acordo com cada período, e chegou-se às constatações indicadas abaixo.

Gráfico 1: Verificação do atendimento dos itens 9.3 e 9.4. do Acórdão 1178/2018 TCU (2018-2019)



Fonte: Relatório de Auditoria 4536149/2019 – Processo UnB nº 23106.130009/2019-80

Com base no relatório em tela, constatou-se os achados de auditoria em relação às determinações direcionadas à UnB, com ausências de pontos importantes de acordo com as determinações transcritas a seguir:

(i) Ausência de registro centralizado no *site* do Decanato de Pesquisa e Inovação (DPI) da UnB, com divulgação de informações dos projetos geridos pelas fundações de apoio, de forma a permitir o acompanhamento da tramitação e da execução de cada projeto. Essa obrigação de registro de informações detalhadas. É determinada pelo Decreto 7.423/2010, em seu artigo 12, §2º.

(ii) Ausência de funcionalidade no *site* do DPI, que não atende ao princípio da interoperabilidade e da granularidade. Afinal, a Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011, assegura o direito fundamental de acesso à informação e determina que as informações devem ser disponibilizadas em conformidade com os princípios

básicos da administração pública, por meio da utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação.

Para Aguiar e Flôres (2014), a definição de interoperabilidade é a habilidade de operar por meio de uma variedade de *hardware*, sistemas operacionais e navegadores com intercâmbio efetivo entre diferentes sistemas. Já a granularidade é a extensão à qual um sistema é dividido, ou seja, é o tamanho aceitável ou ideal de um objeto em uso, com o máximo de detalhamento e mínima agregação de dados.

(iii) Ausência de informações sobre as condições de seleção para concessão de bolsas e sobre agentes participantes, bem como ausência de metas propostas, de indicadores de resultado e de impacto, de relatórios de avaliações de desempenho das fundações de apoio e de relatórios de fiscalizações realizadas nas fundações de apoio. Porém, a Resolução do Conselho Universitário da UnB nº 05/2018, disciplina sobre as relações entre UnB, Finatec e FUNAPE, estabelecendo diretrizes.

Em relação às fundações, os achados importantes estão voltados para as publicações nos respectivos *sites* da Finatec e da FUNAPE. Ambos portais eletrônicos apresentaram ausências e deficiências na disponibilização das informações e divulgações, na forma definida nos normativos. De acordo com a Lei 8.958/1994, em seu art. 4º - A, serão divulgados, na integralidade, nos *sites* mantidos pelas fundações de apoio, informações como:

I - os instrumentos contratuais de que trata esta Lei, firmados e mantidos pela fundação de apoio com as IFES e demais ICTs, bem como com a FINEP, o CNPq e as Agências Financeiras Oficiais de Fomento;

II - os relatórios semestrais de execução dos contratos de que trata o inciso I, indicando os valores executados, as atividades, as obras e os serviços realizados, discriminados por projeto, unidade acadêmica ou pesquisa beneficiária;

III - a relação dos pagamentos efetuados a servidores ou agentes públicos de qualquer natureza em decorrência dos contratos de que trata o inciso I;

IV - a relação dos pagamentos de qualquer natureza efetuados a pessoas físicas e jurídicas em decorrência dos contratos de que trata o inciso I; e

V - as prestações de contas dos instrumentos contratuais de que trata esta Lei, firmados e mantidos pela fundação de apoio com as IFES e demais ICTs, bem como com a FINEP, o CNPq e as Agências Financeiras Oficiais de Fomento.

Verifica-se que os achados foram motivados pela falta de cumprimento dos dispositivos, preceitos e regramentos sobre transparência na gestão de recursos

públicos, tanto por parte da UnB quanto das fundações. Ou seja, suas ações não foram efetivas para o atendimento das determinações exaradas no Acórdão 1178/2018-TCU-Plenário.

Nessa situação identificou-se um risco para a UnB, pois a falta de transparência vai de encontro aos princípios constitucionais e à visão da Instituição.

Por fim, como resultado, apenas um item sob responsabilidade da UnB/DPI, de um total de 11 itens, foi considerado como atendido e, de igual forma, apenas um item sob responsabilidade das Fundações de Apoio, de um total de 26 itens, encontrava-se na condição de atendido.

A Auditoria da UnB, diante das constatações, sinalizou quatro recomendações, no monitoramento e explanação do Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) referente aos exercícios de 2020, 2021 e 2022, para verificar o cumprimento das determinações proferidas nos itens 9.3 e 9.4 do Acórdão 1178/2018 TCU – Plenário, quanto à transparência no relacionamento da UnB com as fundações de apoio, explanadas no quadro a seguir:

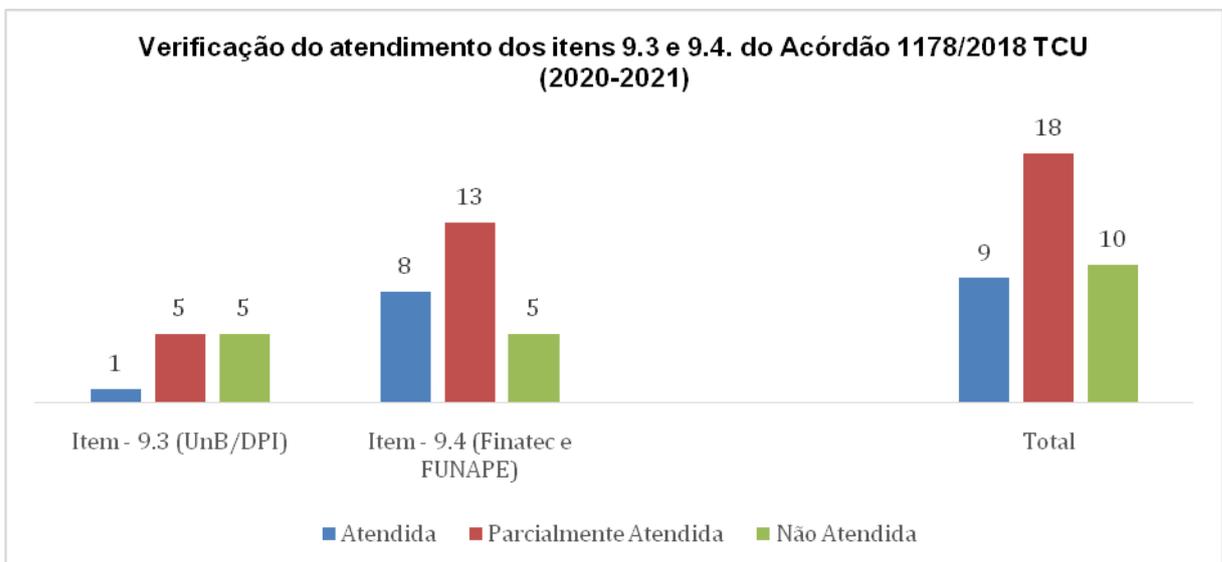
Quadro 6 – Recomendações do Relatório de Auditoria 4536149/2019

<p style="text-align: center;">Recomendação 1</p>	<p>Elaborar plano de ação, contendo etapas, prazos e responsáveis para cumprimento das determinações proferidas no Acórdão 1178/2018 TCU – Plenário, especificamente em relação ao item 9.3 e respectivos subitens, de responsabilidade da Universidade de Brasília, que tratam do cumprimento das normas e princípios referentes à transparência na gestão de recursos públicos no âmbito do relacionamento da UnB com fundações de Apoio.</p>
<p style="text-align: center;">Recomendação 2</p>	<p>Instruir as Fundações de Apoio Finatec e FUNAPE a adotarem medidas que viabilizem o cumprimento das determinações proferidas no Acórdão 1178/2018 TCU – Plenário, especificamente em relação ao item 9.4 e respectivos subitens, de responsabilidade das fundações de apoio, mediante ajuste de plano de ação contendo etapas, prazos e</p>

	responsáveis.
Recomendação 3	Estabelecer instrumentos de controle interno para acompanhar o cumprimento, pelas Fundações de Apoio Finatec e FUNAPE, das determinações proferidas no Acórdão 1178/2018 TCU – Plenário, especificamente em relação ao item 9.4 e respectivos subitens.
Recomendação 4	Incluir no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT), a ser elaborado pela Auditoria Interna da UnB, referente aos exercícios de 2020, 2021 e 2022, ação de auditoria para verificar o cumprimento das determinações proferidas nos itens 9.3 e 9.4 do Acórdão 1178/2018 TCU – Plenário, quanto à transparência no relacionamento da UnB com as fundações de apoio.

Fonte: elaboração própria

Gráfico 2: Verificação do atendimento dos itens 9.3 e 9.4. do Acórdão 1178/2018 TCU (2020-2021)



Fonte: Relatório de Auditoria 202116/2022 – Processo SEI UnB nº 23106.029652/2022-67

A obrigatoriedade de publicização das informações relativas aos projetos acadêmicos geridos pelas Fundações de Apoio em parceria com as IFES, materializada na Lei 8958/1994, regulamentada pelo Decreto 7423/2010, é um

direito fundamental ao acesso à informação, que foi aprimorado pela Lei 12.527/2011. Verifica-se, portanto, que a decisão do TCU não inovou sobre a matéria, apenas introduziu mecanismos para exigir o cumprimento da transparência.

Resumidamente, observou-se que a transparência passiva foi conduzida adequadamente pela Universidade de Brasília via canais próprios como Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) no processo de monitoramento de Auditoria de Transparência Institucional. No caso da transparência ativa, verificou-se a disponibilização dos dados e informações no sítio eletrônico da rede mundial de computadores, de interesse público.

De acordo com o Decreto nº 8.777, de maio de 2016, a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal deve seguir os princípios e diretrizes apresentados no seu Artigo 3º:

I - observância da publicidade das bases de dados como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - garantia de acesso irrestrito às bases de dados, as quais devem ser legíveis por máquina e estar disponíveis em formato aberto;

III - descrição das bases de dados, com informação suficiente para a compreensão de eventuais ressalvas quanto à sua qualidade e integridade;

IV - permissão irrestrita de reuso das bases de dados publicadas em formato aberto;

V - completude e interoperabilidade das bases de dados, as quais devem ser disponibilizadas em sua forma primária, com o maior grau de granularidade possível, ou referenciar as bases primárias, quando disponibilizadas de forma agregada;

VI - atualização periódica, de forma a garantir a perenidade dos dados, a padronização de estruturas de informação e o valor dos dados à sociedade e atender às necessidades de seus usuários;

VII - designação clara de responsável pela publicação, atualização, evolução e manutenção de cada base de dados aberta, incluída a prestação de assistência quanto ao uso de dados. (BRASIL, 2016)

Nesse sentido, produziu-se no ano de 2022, o Relatório de Auditoria referente dos anos de 2020 e 2021 da UnB, que teve como objetivo avaliar o cumprimento das determinações e monitorar as recomendações citadas acima. O atendimento, tanto pela UnB quanto pela Finatec e FUNAPE, deu-se de forma parcialmente atendida, atendida e não atendida para os itens 9.3 e 9.4, o que resultou em novas recomendações da Auditoria da UnB (Relatório de Auditoria 202116/2022), a saber:

Recomendação 1: Implantar registro centralizado de projetos e de agentes que deles participem, de ampla publicidade, de acesso público na *internet*,

que permita acompanhamento concomitante da tramitação interna e da execução físico-financeira de cada projeto e que contemple todos os projetos, independentemente da finalidade, geridos por todas as Fundações que apoiem a UnB, com divulgação de informações sobre os projetos, observados os parâmetros previstos nos itens 9.3.2.1, 9.3.2.2., 9.3.2.3 e 9.3.2.4 do Acórdão 1178/2018 – TCU- Plenário.

Recomendação 2: Divulgar, no sítio eletrônico da UnB, os dados de seleção para a concessão de bolsas em projetos acadêmicos executados pelas Fundações de Apoio que apoiem a UnB, contemplando os critérios, os resultados e os valores.

Recomendação 3: Divulgar, no sítio eletrônico da UnB, as metas propostas e indicadores de resultado e de impacto que permitam avaliar a gestão do conjunto de projetos acadêmicos executados pelas Fundações de Apoio.

Recomendação 4: Divulgar, no sítio eletrônico da UnB, relatórios de avaliações de desempenho exigidas para instrução do pedido de renovação de registro e credenciamento, baseadas em indicadores e parâmetros objetivos, com demonstração dos ganhos de eficiência obtidos na gestão de projetos realizados com a colaboração da Fundação de Apoio.

Recomendação 5: Divulgar, no sítio eletrônico da UnB, relatórios das fiscalizações realizadas em suas Fundações de Apoio.

Recomendação 6: Orientar as Fundações de Apoio à UnB a aprimorar, em seus sítios eletrônicos, o recurso de ferramenta de pesquisa de conteúdo, de forma a permitir acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Recomendação 7: Orientar as Fundações de Apoio à UnB a aprimorarem a divulgação dos projetos executados, dos agentes que deles participem, convênios, contratos e demais ajustes celebrados, registros das despesas e das seleções públicas e contratações diretas, com base nos parâmetros indicados no item 9.4.2 e respectivos subitens do Acórdão 1178/2018-TCU- Plenário.

Recomendação 8: Orientar as Fundações de Apoio à UnB a aprimorarem a divulgação dos projetos executados, de forma a permitir acompanhamento concomitante da execução físico-financeira de cada um.

Recomendação 9: Orientar as Fundações de Apoio à UnB a divulgarem os projetos executados, com disponibilização dos registros das despesas realizadas com recursos públicos, abrangidos não apenas os recursos financeiros aplicados nos projetos executados, mas também toda e

qualquer receita auferida com utilização de recursos humanos e materiais da UnB.

Recomendação 10: Orientar as Fundações de Apoio à UnB a aprimorarem a divulgação dos projetos executados, com informações sobre agentes participantes dos projetos, atendendo aos seguintes requisitos: identificação do agente, especificação por projeto e detalhamento de pagamentos recebidos.

Recomendação 11: Orientar as Fundações de Apoio à UnB a aprimorarem a divulgação dos projetos executados, com acesso à íntegra dos processos de seleção pública e contratação direta para aquisição de bens e a contratação de obras e serviços, bem como aos respectivos contratos e aditivos.

Recomendação 12: Orientar as Fundações de Apoio à UnB a aprimorarem a divulgação dos projetos executados, com acesso à íntegra das prestações de contas dos instrumentos contratuais firmados com respaldo na Lei 8.958/1994.

Recomendação 13: Orientar as Fundações de Apoio à UnB a aprimorarem a divulgação de informações institucionais e organizacionais que explicitem regras e condições de seu relacionamento com a UnB.

Recomendação 14: Orientar as Fundações de Apoio à UnB a publicarem as metas propostas e os indicadores de resultado e de impacto que permitam propostas e os indicadores de resultado e de impacto que permitam avaliar a gestão do conjunto de projetos, e não de cada um individualmente.

Recomendação 15: Orientar as Fundações de Apoio à UnB a aprimorarem a divulgação dos relatórios de avaliações de desempenho, exigidas para instrução do pedido de renovação de registro e credenciamento, baseadas em indicadores e parâmetros objetivos, com demonstração de ganhos de eficiência obtidos na gestão de projetos realizados com a colaboração da Fundação de Apoio.

Recomendação 16: Orientar as Fundações de Apoio à UnB a aprimorarem a divulgação dos projetos executados, com informações de ingressos de recursos públicos, inclusive daqueles obtidos de entes privados cuja aplicação envolva utilização de recursos humanos, materiais e intangíveis da UnB, e respectivas despesas, que devem ser registrados em contas próprias, inclusive as patrimoniais, segregadas das demais contas da entidade.

Recomendação 17: Orientar as Fundações de Apoio à UnB a divulgarem os projetos executados, com informações de uso de recursos humanos, bens e serviços próprios da UnB, bem como de seu patrimônio intangível, que devem ser considerados como recursos públicos na contabilização da contribuição de cada uma das partes na execução do contrato ou convênio, para fins de registro e ressarcimento.

Recomendação 18: Orientar as Fundações de Apoio à UnB a aprimorarem a divulgação dos projetos executados, com publicação dos relatórios de fiscalizações, auditorias, inspeções e avaliações de desempenho a que se tenha submetido e das avaliações de desempenho a que se submetam.

Recomendação 19: Orientar as Fundações de Apoio à UnB a aprimorarem a divulgação dos projetos executados, com publicação dos relatórios de fiscalizações, auditorias, inspeções e avaliações de desempenho a que se tenha submetido e das avaliações de desempenho a que se submetam.

Recomendação 20: Orientar as Fundações de Apoio à UnB a divulgarem os projetos executados, com designação de responsável por assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação.

Recomendação 21: Orientar a Auditoria Interna da UnB para solicitar ao Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional a inclusão no Relatório de Gestão Anual da UnB, por pelo menos quatro exercícios, no item geral “Atuação da unidade de auditoria interna” da seção “Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos”, as conclusões dos trabalhos específicos para verificar o cumprimento dos requisitos de transparência da UnB e das Fundações de Apoio na execução dos projetos acadêmicos, conforme determinações constantes nos itens 9.3 e 9.4 do Acórdão 1178/2018 – TCU-Plenário (RELATÓRIO/AUD nº 202116/2022, p. 29).

Essas medidas demonstram um esforço efetivo dos responsáveis para atender às determinações exaradas no Acórdão nº 1178/2018 - TCU-Plenário, contudo, ainda é relevante o número de determinações não atendidas e/ou parcialmente atendidas, que representam um valor total de 72,5%.

A equipe da Auditoria da UnB programou-se para, no segundo semestre do ano de 2022, a próxima ação de auditoria, pontuando a melhora significativa do grau de implementação das determinações do Acórdão. Porém, o Acórdão 2255/2022-TCU-Plenário avaliou o cumprimento das normas relativas à transparência na gestão de recursos públicos no relacionamento entre as FAs e as IFES, e considerou como

cumpridos os comandos do Acórdão 1178/2018-TCU-Plenário, encerrando-se o processo de monitoramento.

Portanto, a Auditoria da Universidade finalizou as atividades após a notificação da decisão do TCU, embora mantendo a missão de contribuir nos processos de governança e gestão da UnB, de forma independente e objetiva, para melhorar a eficácia do gerenciamento de riscos, da integridade e dos controles internos.

6. DISCUSSÃO

Neste capítulo foram apresentadas as análises dos resultados das seis categorias de sentidos levantadas após análises dos documentos supracitados, a fim de atender ao objetivo da pesquisa e aplicar a técnica de análise de conteúdo.

6.1. Mecanismos de Transparência

De acordo com Schwartzman (2002), uma boa gestão dos recursos públicos em conjunto com as Fundações de Apoio resulta em mais autonomia para as universidades, bem como em benefícios para a comunidade, a academia e a sociedade. Uma boa gestão decorre da responsabilidade social, e é resultado da boa governança, que é uma das características do estado de direito, junto com: transparência, responsabilidade, orientação por consenso, igualdade e inclusividade, efetividade e eficiência e prestação de contas.

Para se evitar falhas no relacionamento entre as fundações de apoio e as IFES, os autores Dalto, Nossa e Martinez (2014) afirmam a importância do papel dos gestores, que devem se pautar em mecanismos legais, definidos pela administração pública, que sejam eficazes no quesito transparência, como, por exemplo, nos procedimentos licitatórios e na aquisição de bens e serviços para a execução dos projetos das Universidade Federais, conforme disciplina a Lei 8.958/94.

E em resposta a essa primeira questão, cita-se as normas da Câmara de Projetos, Convênios, Contratos e Instrumentos Correlatos (Capro), que foi criada pela Resolução do Conselho Universitário nº 0004/2018, com as seguintes atribuições:

I - Apreciar e aprovar, por delegação do Consuni, os projetos e os respectivos processos de formalização de acordos, convênios, contratos, termos de cooperação, termos de execução descentralizada e instrumentos correlatos para a assinatura do (a) Reitor (a), de acordo com a regulamentação vigente;

II - Coordenar as informações sobre os projetos celebrados com a UnB, incluindo os executados pelas fundações de apoio;

III - Coordenar, com os demais órgãos da UnB, o acompanhamento e o controle de acordos, contratos, convênios, termos ou ajustes firmados;

IV - Elaborar parecer, a ser submetido ao Consuni, sobre o relatório final de projetos executados pela UnB ou pelas fundações de apoio credenciadas junto à UnB;

V - Appreciar, em grau de recurso, decisões dos Conselhos dos Institutos e Faculdades que envolvam a apreciação de projetos, contratos e convênios;

VI - Elaborar parecer, a ser submetido ao Consuni, sobre o credenciamento e o recredenciamento de fundações de apoio, assim como sobre a renovação do credenciamento (UnB, 2018).

Portanto, as normas da Capro são os principais mecanismos, haja vista a competência fiscalizatória do Consuni sobre os projetos e/ou contratos celebrados no âmbito da UnB — firmados diretamente pela FUB ou por intermédio de fundações de apoio; a necessidade de dar celeridade à tramitação da aprovação, do controle e da avaliação de convênios e contratos e instrumentos correlatos celebrados com a UnB; o previsto na Lei nº 8.958/1994 e na sua regulamentação pelo Decreto nº 7.423/2010, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica com as fundações de apoio; a competência de aprovação, pelo Consuni, de relatórios finais de avaliação de projetos executados no âmbito das fundações de apoio; e o disposto no artigo 14 do Estatuto da UnB e no artigo 4º, inciso XX, do Regimento Geral (UnB, 2018).

6.2. Nível de Transparência

Para Silva (2017), transparência é garantir o acesso a informações ao cidadão, um direito já garantido pela Constituição Federal de 1988, dando a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, estando as instituições obrigadas a seguir os artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei de Acesso à Informação (LAI). Cabe destacar que entidades privadas sem fins lucrativos também devem seguir as determinações desses normativos.

Conforme Barbosa (2000), os gestores, quando agirem em desarmonia com os princípios e com a lei ao administrar os recursos públicos, devem ser responsabilizados nos termos das legislações específicas. A não responsabilização desse desvio de finalidade resulta no aumento da ocorrência das irregularidades nas

instituições públicas e privadas. De acordo com as pesquisas na temática, essas irregularidades e diversas falhas na relação das IFES com as Fundações de Apoio resultaram na aprovação do Acórdão nº 1178/2018-TCU-Plenário.

Na análise dessa questão, faz-se necessário iniciar a discussão citando a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) que estabelece um conjunto de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações para prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas. A Lei tem como premissas básicas o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização (BRASIL, 2000).

E, em complemento cita-se a Lei Complementar 131/2009 - lei da Transparência – que alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no que se refere à transparência da gestão fiscal. O texto inovou e determinou que sejam disponíveis, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Em regime nacional, essa lei estabelece parâmetros para o gasto público de cada ente federativo. As restrições orçamentárias visam preservar a situação fiscal de cada ente, de acordo com seus balanços anuais, com o objetivo de garantir a saúde financeira da administração pública, a aplicação de recursos nas esferas adequadas e uma boa herança administrativa para os futuros gestores.

De acordo com a medida, cada aumento de gasto precisa estar previsto em fonte de financiamento correlata, e os gestores precisam respeitar questões relativas ao fim de cada mandato, não excedendo o limite permitido e entregando contas saudáveis para seus sucessores.

Outra Lei que a UnB utiliza para essa temática é LAI, Lei de nº 12.527/11, que criou mecanismos que possibilitam a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, receber informações públicas dos órgãos e entidades municipais, estaduais e federais.

Ademais, as entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade às informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos, de acordo como a LAI, além dos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, Tribunal de Contas e o Ministério Público.

6.3. Novo Marco Regulatório em Ciência, Tecnologia e Inovação

Nas últimas décadas, o desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro tem apresentado importantes avanços, porém diversos obstáculos ainda limitam o impacto das pesquisas brasileiras no cenário nacional e internacional.

Para Borges (2016), são recentes, no caso do Brasil, a história da ciência e, em particular, as políticas de incentivo à pesquisa. Até o início do século XX, o ensino superior brasileiro era formado por escolas profissionais e academias militares, entre outras instituições variadas. Somente a partir da década de 1920 que surgiu o modelo que embasou as atuais universidades brasileiras, tendo como missão a institucionalização do ensino superior até então descontínuo e irregular, ou seja, sem os regulamentos inerentes a determinados assuntos.

Entre as barreiras, cita-se os desafios da falta dos recursos destinados à pesquisa; a burocracia excessiva; a sobrecarga dos pesquisadores que atuam em conjunto com atividades de ensino e extensão; e a infraestrutura deficitária para pesquisa.

Schwartzman (2002) cita a falta de um roteiro político estruturado para o incentivo à pesquisa e à inovação no Brasil, além de uma estrutura complexa e engessada no sistema de pós-graduação e pesquisa no Brasil. Sabe-se que a pesquisa científica e tecnológica tem sido cada vez mais reconhecida e importante para a geração de inovação e para promoção de um desenvolvimento econômico social e sustentável.

A Lei nº 13.243/2016, como já citado neste estudo, dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação. Essa Lei cita instrumentos de estímulo à inovação nas empresas, quando aplicáveis, em seu § 2º-A:

I - subvenção econômica; II - financiamento; III - participação societária; IV - bônus tecnológico; V - encomenda tecnológica; VI - incentivos fiscais; VII - concessão de bolsas; VIII - uso do poder de compra do Estado; IX - fundos de investimentos; X - fundos de participação; XI - títulos financeiros, incentivados ou não; XII - previsão de investimento em pesquisa e desenvolvimento em contratos de concessão de serviços públicos ou em regulações setoriais (BRASIL, 2016).

Outro ponto importante está no artigo 15 dessa Lei:

Art. 15. Em consonância com o disposto no § 7º do art. 218 da Constituição Federal, o poder público manterá mecanismos de fomento, apoio e gestão adequados à internacionalização das ICTs públicas, que poderão exercer fora do território nacional atividades relacionadas com ciência, tecnologia e inovação, respeitados os estatutos sociais, ou norma regimental equivalente, das instituições.

§ 2º Os mecanismos de que trata o caput deverão compreender, entre outros objetivos, na forma de regulamento: I - o desenvolvimento da cooperação internacional no âmbito das ICTs, inclusive no exterior; II - a execução de atividades de ICTs nacionais no exterior; III - a alocação de recursos humanos no exterior. (BRASIL, 2016)

A Universidade de Brasília, por meio das regras e normas que aprova na Câmara de Projetos, Convênios, Contratos e Instrumentos Correlatos (Capro), no Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE), no Conselho de Administração (CAD) e no Conselho Universitário (Consuni) contribui para simplificar e flexibilizar a relação entre a burocracia e a ciência. Entre os normativos da UnB relacionados às Fundações de Apoio, os principais são:

Quadro 7: Normativos da UnB relacionados às Fundações de Apoio

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Resolução do Consuni nº 0004/2018: cria a Capro; 2. Resolução do Consuni nº 005/2018: relações entre a FUB e as Fundações de Apoio; 3. Resolução da Capro nº 0001/2019: tramitação de projetos; 4. Resolução do CAD nº 0003/2018: pagamento de bolsas e auxílios a pessoa física; 5. Resolução do CAD nº 0004/2018: seleção, contratação e pagamento de pessoal para atuar em eventos e projetos; 6. Resolução do CAD nº 0045/2014: custos indiretos; 7. Instrução Normativa da Capro nº 0001/2019: estabelece metodologia de cálculo para a cobrança de custos indiretos; 8. Resolução do Consuni nº 0006/2020: Política de Inovação da UnB, em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. |
|--|

Fonte: Elaboração própria

Portanto, a importância do fácil acesso a esses documentos no site da UnB, para o conhecimento de toda a comunidade acadêmica dos que reproduz e orienta esses normativos sobre a temática desta pesquisa.

6.4. Medidas futuras na transparência na pesquisa e inovação

O reconhecimento da importância de universidades empreendedoras no âmbito da pesquisa e inovação é relevante para o progresso científico e tecnológico e para o desenvolvimento das nações.

Para Soares e Gontijo (2018), a Lei nº 13.243/16, que incentiva a inovação e a pesquisa científica e tecnológica para os setores produtivos no País, sinaliza medidas que contribuirão com o mecanismo da transparência nas relações entre as IFES e as Fundações de Apoio. Cita-se, entre essas medidas, o dever de observar o princípio da publicidade, relacionada à divulgação de informações em seus sítios eletrônicos sobre contratos e projetos que envolvam Fundações de Apoio.

Para a presente questão, verificou-se que a UnB, via DPI, providenciou plano de ações para execução posterior e continuada, em atendimento às recomendações da Auditoria da Universidade, que contribuirão nas medidas futuras na transparência na pesquisa e inovação.

O principal benefício dos sistemas de informações é justamente o agrupamento de informações, que ajuda a organizar todo o montante de dados, bem como a interpretá-los e usá-los a favor da instituição, ou seja, propicia o máximo de detalhamento e menos agregação de dados (AGUIAR E FLÔRES, 2014).

Em 2021, teve início a utilização do módulo de projetos e convênios do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), que integra o conjunto de ferramentas do Sistema Integrado de Gestão (SIG-UnB).

O SIG-UnB é um pacote de ferramentas *on-line* adotado para unificar e modernizar os vários sistemas internos de gestão da UnB. Essa solução tecnológica propicia mais velocidade, transparência e padronização às operações administrativas, e aos fluxos de gestão orçamentária e financeira, de recursos humanos e de atividades acadêmicas da instituição. O módulo de projetos e convênios tem o intuito de centralizar a tramitação de projetos em um único sistema informatizado, fornecendo ampla publicidade de dados públicos relativos aos projetos em trâmite ou tramitados, propriedade inerente ao processo de ampliação da transparência por parte da Universidade de Brasília.

Portanto, uma vez adotada como ferramenta única para a gestão dos projetos no âmbito da UnB, o SIPAC desempenhará papel centralizador e integrador das informações relativas ao tema, viabilizando medidas de transparência e publicidade dos dados e atos públicos.

O plano de ações visa traçar tanto as providências já adotadas quanto aquelas previstas para execução posterior e continuada, com vistas ao atendimento das recomendações de auditoria, o que pode ser verificado no quadro abaixo com providências direcionadas à UnB.

Quadro 8: Plano de Ações para a UnB

Item do acórdão	Sugestão da AUD	Plano de ações do DPI
9.3.1 Registro centralizado de projetos	Implantar registro centralizado de projetos, e agentes que dele participem, de ampla publicidade, assim entendido como um único sistema informatizado, de acesso público na <i>internet</i> , que permita acompanhamento concomitante da tramitação interna e da execução físico-financeira de cada projeto e que contemple todos os projetos, independentemente da finalidade, geridos por todas as fundações que apoiem a UnB, com divulgação de informações sobre os projetos, contemplando os projetos e os agentes que deles participem, observados os parâmetros previstos nos itens 9.3.2.1, 9.3.2.2., 9.3.2.3 e 9.3.2.4 do Acórdão 1178/2018 – TCU-Plenário.	Utilização do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), módulo de projetos e convênios, com o intuito de centralizar a tramitação de projetos em um único sistema informatizado de ampla publicidade desenvolvido para esse fim, portanto, o registro centralizado dos projetos está sendo realizado pelo SIPAC.
9.3.2.1 Relação de todos os projetos/agentes de todas as fundações de apoio		<i>Link</i> de acesso a plataforma - https://sig.unb.br/public/jsp/portal.jsf . - foi disponibilizado no <i>site</i> do DPI: http://dpi.unb.br .
9.3.2.2 Manipulação dos dados: filtros, pesquisa, ordenamento e totalização por parâmetros.		Será criado um <i>link</i> , a partir do <i>site</i> do DPI, que incluirá a relação de todos os projetos e agentes de todas as fundações de apoio.
9.3.2.3 Gravação de relatórios em diversos formatos.		A atualização tempestiva das informações será realizada em duas etapas, a primeira, de formalização, será efetuada pela Diretoria de Apoio a Projetos Acadêmicos
9.3.2.4 Atualização		

tempestiva das informações		(DPA) e a segunda etapa, que acontece na execução dos projetos, será feita pelas Fundações de Apoio no SIPAC.
----------------------------	--	---

9.3.3.2 Divulgação das seleções para concessão de bolsas	Divulgar, no sítio eletrônico da UnB, os dados de seleção para a concessão de bolsas em projetos acadêmicos executados pelas fundações de apoio que apoiem a UnB, contemplando os critérios, os resultados e os valores.	Articulação com as fundações de apoio e com o Decanato de Administração (DAF), respectivamente, colocando o <i>link</i> para as seleções realizadas pelas fundações de apoio, que seguem as regras da UnB, e a segunda, em trabalho conjunto com o DAF e os gestores, nos projetos executados na UnB.
9.3.3.3 Agentes participantes dos projetos acadêmicos	Não apresentada	Construção de sistema informatizado, com participação das fundações de apoio, do Decanato de Administração (DAF) e da Secretaria de Tecnologia da Informação (STI). Esse sistema demandará um esforço de desenvolvimento de ferramentas automatizadas que extrairão as informações durante a execução dos projetos.
9.3.3.4 Metas propostas e indicadores de resultado e impacto.	Divulgar, no sítio eletrônico da UnB, as metas propostas e indicadores de resultado e de impacto que permitam avaliar a gestão do conjunto de projetos acadêmicos executados pelas fundações de apoio.	Articulação com a Diretoria de Pesquisa (DIRPE) e com a Capro e inserção dos relatórios de cumprimento do objeto dos projetos na página eletrônica do DPI. Anualmente, é feita coleta de indicadores de resultados e de impacto dos projetos acadêmicos (DIRPE) e a Capro tem trabalhado na extração de resultados dos projetos aprovados por essa Câmara.

9.3.3.5 Relatórios de avaliações de desempenho para renovação do registro da Fundação de Apoio.	Divulgar, no sítio eletrônico da UnB, relatórios de avaliações de desempenho exigidas para instrução do pedido de renovação de registro e credenciamento, baseadas em indicadores e parâmetros objetivos, com demonstração dos ganhos de eficiência obtidos na gestão de projetos realizados com a colaboração da Fundação de Apoio.	Divulgação dos relatórios apresentados pelas fundações de apoio tendo como base a Resolução Capro nº 0007/2020 (indicadores e parâmetros para a avaliação de desempenho).
9.3.3.6 Relatórios de fiscalizações realizadas nas fundações de apoio.	Divulgar, no sítio eletrônico da UnB, relatórios das fiscalizações realizadas em suas fundações de apoio.	Alinhamento com as fundações de apoio acerca dos termos e da periodicidade da fiscalização, com base nos relatórios anuais apresentados com base na Resolução Capro nº 0007/2020 (indicadores e parâmetros para a avaliação de desempenho).

Fonte: Processo nº 23106.029652/2022-67 (UnB)

Providências direcionadas à – Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos – Finatec.

Quadro 9: Plano de Ações para a Finatec

Item do acórdão	Plano de ação Finatec
9.4.2.1 Disponibilização dessas informações na forma de relações, listas ou planilhas que contemplem a totalidade dos projetos, agentes, ajustes, despesas e seleções públicas, atendendo aos princípios da completude, da granularidade e da interoperabilidade.	No Portal da Transparência do Sistema Conveniar é possível fazer <i>download</i> e extração do conteúdo em formatos <i>xls</i> , <i>pdf</i> e <i>.sv</i> .
9.4.2.2 Possibilidade de filtrar, inclusive mediante	O Portal da Transparência do Sistema Conveniar

<p>pesquisa textual, de ordenar e de totalizar as relações por parâmetros.</p>	<p>conta com uma variedade de filtros e abas para dar a devida visibilidade aos números dos projetos da Finatec.</p>
<p>9.4.2.3 Possibilidade de gravação de relatórios a partir de lista ou relação, em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, de modo a facilitar a análise das informações.</p>	<p>No Portal da Transparência do Sistema Convenir é possível fazer download a extração do conteúdo em formatos <i>xls</i>, <i>pdf</i> e <i>csv</i>.</p>
<p>9.4.5 Divulgação de informações sobre agentes participantes de projetos executados pela Fundação de Apoio, atendidos os seguintes requisitos: identificação do agente, especificação por projeto e detalhamento de pagamentos recebidos.</p>	<p>Esta informação consta no Portal da Transparência do Sistema Convenir.</p>
<p>9.4.2.4 Atualização tempestiva das informações disponíveis em seus sítios eletrônicos na <i>internet</i>.</p>	<p>No Portal da Transparência do Sistema Convenir, as informações é <i>real time</i>, de acordo com o processo diário da Finatec e suas operações.</p>
<p>9.4.3 Divulgação de todos os projetos de todas as instituições apoiadas, de forma a permitir acompanhamento concomitante da execução físico-financeira de cada um.</p>	<p>O Portal da Transparência do Sistema Convenir basta para o atendimento da solicitação.</p>
<p>9.4.4 Disponibilização dos registros das despesas realizadas com recursos públicos, abrangidos não apenas os recursos financeiros aplicados nos projetos executados, mas também toda e qualquer receita auferida com utilização de recursos humanos e materiais da IFES/IF (acórdão 2.731/2008-Plenário).</p>	<p>Segundo apurado pela AUD/UnB, nada se encontrou sobre a disponibilização dos registros das despesas realizadas com toda e qualquer receita auferida com utilização de recursos humanos e materiais da UnB. Será implementado no Sistema Convenir o filtro “Público/ Privado”, no Portal da Transparência do Sistema Convenir, de modo a se permitir a segregação das receitas de acordo com a sua origem..</p>
<p>9.4.7 Acesso à íntegra dos processos de seleção pública e contratação direta para aquisição de bens e a contratação de obras e serviços, bem como aos respectivos contratos e aditivos.</p>	<p>Os processos de seleções públicas e contratações diretas são publicados, no que tange à fase externa dos procedimentos, no sítio eletrônico da Finatec, no caminho a seguir: (Oportunidades/ compras e seleções). De modo a ampliar essa divulgação já presente no <i>site</i>, será</p>

	<p>inserido o Filtro de Projeto (código) e Público/Privado na Aba "Processos de Compra" no Portal da Transparência do Sistema Conveniar.</p>
<p>9.4.8 Acesso à íntegra das prestações de contas dos instrumentos contratuais firmados com respaldo na Lei 8.958/1994</p>	<p>Está sendo estudado uma forma de disponibilizar um arquivo "upload" de prestação de contas consolidada no Portal da Transparência do Sistema Conveniar. A prestação de contas, em sua forma integral, além de muito robusta, possui dados protegidos pela LGPD, o que impede a sua divulgação, sob pena de responsabilização de seu controlador.</p>
<p>9.4.9 Divulgação de informações institucionais e organizacionais que explicitem regras e condições de seu relacionamento com as instituições apoiadas.</p>	<p>A equipe de auditoria não localizou nos sítios das Fundações de Apoio outros relatos ou documentos que explicitem regras e condições do relacionamento da Fundação de Apoio com a UnB.</p> <p>No sítio eletrônico da Finatec existe uma aba destinada às instituições apoiadas. Será incrementado a área de "Apoiadas e Clientes" no <i>site</i> da Finatec com a informação solicitada.</p>
<p>9.4.10 Publicação de metas propostas e indicadores de resultado e de impacto que permitam avaliar a gestão do conjunto de projetos, e não de cada um individualmente.</p>	<p>O ambiente de pesquisa aos relatórios de atividades abrange apenas o período de 2014 a 2018, e não apresenta as metas propostas e os indicadores de resultado e de impacto para orientar a avaliação da gestão do conjunto de projetos.</p> <p>Será replicado no <i>site</i> da Finatec, em área específica, o Relatório exigido na Portaria 007/2020 da Capro/UnB, que trata do Recredenciamento das instituições de apoio. O referido relatório dispõe das informações requeridas no presente item.</p>
<p>9.4.12 Divulgação de relatórios das avaliações de desempenho, exigidas para instrução do pedido de renovação de registro e credenciamento, baseadas em indicadores e parâmetros objetivos, com demonstração de ganhos de eficiência obtidos na gestão de projetos realizados com a</p>	<p>Não foram localizados relatórios de avaliações de desempenho da Fundação, exigidos para instrução do pedido de renovação de registro e credenciamento.</p> <p>O relatório estipulado na Portaria 007/2020 da Capro/UnB equivale ao relatório de desempenho</p>

colaboração da Fundação de Apoio.	solicitado.
9.4.14.2 Ingressos de recursos públicos, inclusive daqueles obtidos de entes privados cuja aplicação envolva utilização de recursos humanos, materiais e intangíveis das IFES e IF, e respectivas despesas, que devem ser registrados em contas próprias, inclusive as patrimoniais, segregadas das demais contas da entidade.	Em regra geral, a Finatec utiliza os recursos humanos da Universidade no âmbito de projetos executados pela própria UnB, realizando o devido ressarcimento, nos termos da Resolução do CAD nº 0045/2014. Será apurado se existe a captação de recurso privado, utilizando-se da aplicação de recurso público oriundo da Universidade. Caso se identifique essa situação, o ressarcimento para a Universidade dependerá de regulamentação.
9.4.14.3 Uso de recursos humanos, bens e serviços próprios da instituição apoiada, bem como de seu patrimônio intangível, que devem ser considerados como recursos públicos na contabilização da contribuição de cada uma das partes na execução do contrato ou convênio, para fins de registro e ressarcimento.	No âmbito de contratos ou convênios, a Finatec atua estritamente na gestão administrativa e financeira dos recursos financeiros, sem a necessidade de utilização de recursos próprios da Universidade. O uso de recursos humanos da Universidade aplica-se ao alcance finalístico de cada projeto, realizado o devido ressarcimento na forma da Resolução do CAD nº 0045/2014.
9.4.15 Publicação dos relatórios de fiscalizações, auditorias, inspeções e avaliações de desempenho a que se tenha submetido e das avaliações de desempenho a que se submetam.	Na parte relativa a Atestados do MPDFT, a Finatec disponibilizou consulta aos exercícios de 2009 a 2016. Relativamente ao ano de 2016, verificou-se que foi feita a juntada do Parecer Contábil que aprova a prestação de contas da Finatec. Porém, não é possível acesso ao referido. Os pareceres de auditoria externa serão disponibilizados no <i>site</i> da Finatec, bem como a avaliação de desempenho realizada pela apoiada para credenciamento.
9.4.16 Criação de sistemática de classificação da informação quanto ao grau de confidencialidade e aos prazos de sigilo.	Elaboração de uma Cartilha/Manual de classificação quanto ao grau de sigilo e confidencialidade. O referido documento será disponibilizado no sítio eletrônico da Finatec.
9.4.17. Designação de responsável por assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à	A equipe de auditoria não obteve sucesso na consulta ao endereço eletrônico informado pelo

informação.	DPI, não sendo possível verificar o nome do responsável por assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, no âmbito da Finatec. A Diretoria Executiva da Finatec nomeará um responsável e dará publicidade no <i>site</i>
-------------	---

Fonte: Processo nº 23106.029652/2022-67

Por fim, as providências apresentadas à Fundação de Apoio à Pesquisa – FUNAPE.

Quadro 10: Plano de Ações para a FUNAPE

Item do acórdão	Plano de ação FUNAPE
9.4.4 Disponibilizar registros das despesas realizadas com os recursos públicos.	Desenvolvimento de ferramenta pela equipe de TI da Fundação
9.4.10 Publicar metas propostas e indicadores de resultado e impacto para avaliar gestão	Publicar o relatório de avaliação da fundação realizado pela apoiada, junto com o formulário da Resolução da Capro/UnB 07/2020.
9.4.14.3 Divulgar o uso de recursos humanos, bens e serviços da instituição apoiada.	Readequação do plano de trabalho formalizado com a instituição apoiada, para atendimento da demanda.
9.4.16 Classificar a informação quanto ao grau de sigilo.	Desenvolver sistemática de classificação da informação quanto ao grau de confidencialidade e aos prazos de sigilo.
9.4.17 Designar responsável pelo cumprimento de regras relativas ao acesso à informação.	Item atendido, como comprovado pelo <i>link</i> : https://funape.org.br/novo/transparencia/dpo.php

Fonte: Processo nº 23106.029652/2022-67

Portanto, além de todas as medidas mencionadas acima, será criada uma aba, no sítio eletrônico do DPI, chamada "Transparência", na qual se concentrarão as informações apresentadas no plano de ações.

Diante de todo o exposto, observou-se o envolvimento dos gestores da Universidade para adotar medidas administrativas envidando esforços para o atendimento das determinações do Tribunal de Contas da União.

6.5. Providências para a melhoria da cultura e do ambiente de gestão, governança e transparência

De acordo com a Lei das Fundações de Apoio, de nº 8.958/94, a melhoria mensurável das condições das IFES tem como intuito o cumprimento eficiente e eficaz de suas missões, o que resultará em um bom desenvolvimento institucional. Já Gonçalves (2005) trouxe em seus estudos que a boa governança é requisito fundamental para esse desenvolvimento, desde que ela seja participativa, por isso a crescente ênfase dada à necessidade de aumentar o grau de interação dos diversos atores envolvidos atendendo princípios fundamentais tais quais: transparência, participação, responsabilidade, eficácia e coerência.

De modo geral, percebe-se que a UnB se atenta à transparência ativa, que é o princípio que exige de órgãos e entidades públicas a divulgação de informações de interesse geral. Nesse contexto, cabe citar o *site* do Decanato de Pesquisa e Inovação (DPI), que na aba CAPRO divulga informações relativas às Fundações de Apoio (UnB/DPI, 2023).

A LAI define transparência ativa em seu artigo 8º, que estabelece ser “dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas” (BRASIL, 2011).

Já o Decreto nº 7.724/2012, ao regulamentar a referida lei no âmbito do Poder Executivo Federal, detalha, no capítulo sobre a “transparência ativa”, quais seriam os dispositivos a serem implementados nos *sites* das instituições públicas:

Art. 7º - É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.527, de 2011.

Art.8º - Os sítios na Internet dos órgãos e entidades deverão, em cumprimento às normas estabelecidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atender aos seguintes requisitos, entre outros:

I- conter formulário para pedido de acesso à informação;

II- conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

III- possibilitar gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

IV- possibilitar acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

V- divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

VI- garantir autenticidade e integridade das informações disponíveis para acesso;

VII- indicar instruções que permitam ao requerente comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade; e

VIII- garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência (BRASIL, 2012).

Portanto, as universidades públicas federais, ligadas ao Ministério da Educação (MEC), estão implicadas nessa obrigatoriedade. Sendo assim, a UnB está implementando melhorias nos controles internos, principalmente, a partir das determinações do Acórdão do TCU nº 1178/2018-TCU-Plenário, porém são processos que dependem de maturidade organizacional e essa situação está avançando ao longo do tempo, conforme demonstrado nos relatórios da AUD nº 4536149/2019/AUD e nº 202116/2022/AUD/ GAB e no Acórdão do TCU nº 2255/2022-TCU-Plenário.

Percebe-se a evolução e o esforço efetivo dos responsáveis em relação às ações adotadas para atendimento às recomendações do Acórdão, objeto de estudo desta pesquisa, como demonstrado no Gráfico 1: *Verificação do atendimento dos itens 9.3 e 9.4. do Acórdão 1178/2018 TCU (2018-2019)* e no Gráfico 2: *Verificação do atendimento dos itens 9.3 e 9.4. do Acórdão 1178/2018 TCU (2020-2021)*.

Prova disso é o Acórdão do TCU nº 2255/2022-TCU-Plenário, que considerou cumpridas, em geral, as determinações do Acórdão nº 1178/2018-TCU-Plenário. Entre as observações daquele Acórdão, cita-se que muitos requisitos a serem atendidos pelas IFEs ou suas fundações de apoio têm natureza de implementação gradual e contínua, necessitando de estudos técnicos, elaboração e atualização de normativos, implantação de sistemas tecnológicos, alteração de processos de trabalho e outras providências administrativas.

Outro ponto importante é o reconhecimento que a implementação de muitas medidas que exigem investimentos significativos em soluções tecnológicas, bem como em recursos humanos. Todavia, sabe-se que a pandemia de Covid-19 impactou essa questão, bem como os cortes dos recursos orçamentários das IFES.

Verifica-se, também, o impacto da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) durante o período da pandemia, principalmente na expansão de plataformas de ensino à distância. Tais fatos precisam ser levados em consideração para avaliar melhorias no objeto examinado naquela fiscalização.

Evidenciou-se, ainda, que a UnB preza pela transparência e pelas boas práticas de governança, seguindo as recomendações da Auditoria Interna da UnB, que divulga seu planejamento anual para a comunidade acadêmica e sociedade, por meio do Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna (PAINT). Ainda nesse sentido, destaca-se que o Decanato de Pesquisa Inovação (DPI firmou Plano de Ações para que se cumpra de forma continuada as recomendações da Auditoria da UnB e do TCU.

6.6. Solução tecnológica nas medidas de transparência

Os autores Zaganelli e Miranda (2017) citam em seus estudos a importância das informações disponibilizadas nas páginas eletrônicas das instituições e que essas divulgações devem atender a critérios de acessibilidade, como, por exemplo, conteúdo acessível em língua brasileira de sinais (libras). Essa é uma das preocupações na página do DPI, que é uma ferramenta tecnológica contributiva nas medidas de transparência.

E a transparência das informações públicas, a partir de 2020, entrou em foco mundial com a propagação em massa da pandemia do Covid-19 — uma vez que foram necessários repasses de verbas para os estados, municípios e Distrito Federal, conforme registrado no Portal da Transparência, objetivando combater a pandemia —, e é sabido que a norma que rege a utilização de recursos públicos no Brasil é a LRF (BRASIL/SENADO, 2023). Portanto, é dever das instituições observar o princípio da publicidade e à divulgação de informações em seus sítios eletrônicos na *internet*.

A Universidade de Brasília lidou com a pandemia e buscou aprimorar sua infraestrutura, com transparência em suas ações. Além disso, a gestão da UnB atingiu objetivos estratégicos com a criação de novos canais de comunicação e com a produção de Manuais e Tutoriais, dinamizando a comunicação institucional, exemplificando-se a página eletrônica de notícias que divulga informações essenciais sobre a Covid-19, sendo um canal de transparência. (UnB, 2023).

Diante desse contexto, nos cabe listar os avanços na disponibilização de dados, tanto nos portais do DPI quanto nos das Fundações de Apoio Finatec e FUNAPE. Estão disponibilizadas informações sobre todos os projetos firmados, de modo a publicizar tais informações. Destaca-se que essas informações disponibilizadas, mediante um robusto banco de dados que possibilita diversos tipos de consultas, fortalecem o controle social por intermédio de recursos tecnológicos.

1. Página Eletrônica do Decanato de Pesquisa e Inovação - UnB/DPI

Na respectiva seção do *site* do DPI, identificou-se o avanço no acesso das informações inerentes ao tema da presente pesquisa. Na aba “CAPRO”, por exemplo, na opção “Relatórios”, é possível visualizar as opções de Relatórios apresentados ao Conselho Universitário da UnB (Consuni), referentes aos anos de 2020, 2019 e 2018. Em sua essência, os relatórios apresentados ao Consuni são relatórios de atividades da Capro e refletem relatórios gerenciais com dados quantitativos.

UnB Decanato de Pesquisa e Inovação

PESQUISA | EDITAIS | INOVAÇÃO | PROJETOS ACADÊMICOS (DPA) | CAPRO | COPEI | EVENTOS | LAB. MULTIUSUÁRIO

NOVOS MÓDULOS NO SIG

SIGAA Pesquisa e
SIPAC Projetos e Convênios

Novos Módulos SIG
Cartilha e manual disponíveis - SIGAA-Pesquisa e SIPAC projetos e convênios

Fonte: <https://dpi.unb.br>

Observa-se, também nessa aba, a opção de acesso aos dados das Fundações de Apoio, com informações importantes e *links*, como para a Lei n.º 8.958/1994, e os Relatórios Anuais de cada relacionada.

UnB Decanato de Pesquisa e Inovação

PESQUISA | EDITAIS | INOVAÇÃO | PROJETOS ACADÊMICOS (DPA) | CAPRO | COPEI | EVENTOS | LAB. MULTIUSUÁRIO

O Decanato de Pesquisa e Inovação

Estrutura Organizacional

Diretorias

Agenda das Autoridades

Fale Conosco

Fundações de Apoio

A Universidade de Brasília possui, atualmente, duas fundações de apoio credenciadas pelo MEC e pelo MCTIC para atuar em seus projetos, a saber, a [Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos \(Finatec\)](#) e a [Fundação de Apoio à Pesquisa da Universidade Federal de Goiás \(Funape\)](#).

Legislação pertinente ao tema:

- Lei n.º 8.958, de 20 de novembro de 1994;
- Decreto n.º 7.423, de 31 de dezembro de 2010;
- Resolução do Conselho Universitário n.º 005, de 15 de março de 2018.

Relatório de avaliação do desempenho das fundações de apoio:

- [Relatório anual Funape 2022.](#)
- [Relatório anual Finatec 2022.](#)

Fonte: <https://dpi.unb.br>

Na aba “Projetos Acadêmicos (DPA)”, da página principal, identificou-se a disponibilização do *Manual do SIPAC – Projetos/Convênios*. Essa divulgação é

importante, pois o manual tem o intuito de auxiliar docentes e servidores técnico-administrativos da Universidade de Brasília (UnB) na tramitação de projetos acadêmicos no módulo de Projetos/Convênios do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC). Verifica-se que o Portal Público do SIPAC pode ser acessado, publicamente, em <https://sig.unb.br/public/jsp/portal.jsf>, propiciando o acesso às informações dos projetos acadêmicos firmados pela Universidade.

Além dessas divulgações importantes, tem-se acesso a: “Plataforma UnB Pesquisa”; “Ética em Pesquisa”; “Política de Inovação”; “Legislação Correlata”. Entretanto, percebe-se que a aba “Transparência” ainda não foi criada.

O DPI trabalha, conjuntamente com outros decanatos, para a continuação da evolução nas determinações relativas à transparência. Destaca-se o empenho e a contribuição do Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional (DPO); do Decanato de Administração (DAF); da Secretaria de Tecnologia da Informação (STI), entre outros.

O Decanato buscou instruir as Fundações de Apoio a adotarem medidas que viabilizem o cumprimento das determinações, conforme já explanado neste estudo. Por meio da comunicação o DPI busca orientar a Finatec e a FUNAPE sobre a necessidade de observância aos requisitos de transparência a serem cumpridos em seus *sites*, bem como a respeito do artigo 21 da Resolução Conselho Universitário nº 0005/2018, que dispõe:

Art. 21. Quando o gerenciamento dos recursos financeiros de projeto for atribuído à fundação de apoio, esta deverá disponibilizar, durante a vigência do instrumento legal e enquanto perdurar os efeitos da execução financeira, respeitando os prazos estabelecidos, as informações sobre a execução financeira e orçamentária do projeto que venham a ser solicitadas pelo coordenador, fiscal do projeto, DPI, DAF, DPO ou qualquer outra autoridade legalmente construída (UnB, 2018).

A seguir será apresentado pontos essenciais das divulgações nos *sites* das relacionadas na contribuição de solução tecnológica.

2. Página Eletrônica da Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos – Finatec.

Ao pesquisar o *site* das relacionadas, observa-se informações de acesso com acessibilidade e facilidade de uso. Destaca-se, na página inicial da Finatec, a palavra transparência, e há uma área própria destinada à consulta específica sobre a temática. Nessa área, tem a divulgação e acesso a relatórios de atividades anuais, relatórios de gestão e demonstrativo de resultados. Permite-se, também, a consulta aos projetos acadêmicos, e é possível realizar a gravação de dados, de forma livre e sem restrições.



Fonte: www.finatec.org.br

Outra facilidade identificada, no caso da Finatec, é a aba de “perguntas frequentes”, rica em informações com as principais dúvidas do público. A aba “*compliance*”, que traz regras e diretrizes, sinaliza bem, por exemplo, os documentos do Estatuto da Fundação, Código de Ética e Conduta, Regimento Interno, entre outros.

3. Página Eletrônica da Fundação de Apoio à Pesquisa – FUNAPE.

No sítio eletrônico da FUNAPE também há uma aba “*compliance*”, na qual a fundação disponibiliza documentos como Leis e Decretos, Instituições Apoiadas, Sistema de Governança, entre outros.



Fonte: www.funape.org.br

Finalizando a pesquisa no *site* das relacionadas, percebe-se que, de um modo geral, há facilidade na busca das informações, não se deparando com dificuldades na navegação. Inclusive há disponibilidade do ícone de acessibilidade com as funcionalidades. Nesse sentido, ambas instituições adotam medidas para garantir acessibilidade de conteúdo a pessoas com deficiência.

Entretanto, vale destacar que os relatórios da Auditoria da UnB, em uma ação mais detalhada, identificaram, de acordo com as determinações do TCU (*Quadro 6: Recomendações: Relatório de Auditoria 202116/2022*), pontos a serem aprimorados, tanto pela UnB quanto pelas Fundações de Apoio. Essa avaliação e o acompanhamento do atendimento das recomendações do TCU — realizado pela Auditoria Interna da UnB, que atua como uma terceira linha de defesa —, contribuem com as boas práticas na Administração Pública e fortalecem a boa governança no setor público.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De um modo geral, verificou-se que muitas vezes há uma insuficiência no cumprimento das normas sobre transparência na gestão de recursos públicos empregados no âmbito do relacionamento entre as Fundações de Apoio e as Instituições Federais de Ensino Superior - IFES (Universidades).

Bastante antigas, conforme explanado no referencial deste estudo, as Fundações de Apoio cresceram de forma expressiva, ampliando seu campo de atuação. Contudo não é apenas essa expansão que chamou atenção, mas a destinação dada a recursos públicos geridos pelas fundações.

A presente pesquisa foi baseada principalmente na Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), e na Lei 8.958/1994, que regulamenta as relações entre as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e as Fundações de Apoio. Os dados levantados do processo de auditoria evidenciaram um cenário em que as fundações não cumpriam as determinações das leis pelas quais são regidas. A fim de reverter essa situação, o Acórdão 1.178/2018 propôs determinações específicas para as IFES e para as Fundações de Apoio.

O Acórdão tratou de organizar a transparência das informações disponibilizadas de forma completa e detalhada. A cobrança, tanto para as Fundações de Apoio quanto para as IFES, principalmente nos últimos 4 anos, de 2018 a 2022, foi intensa e por isso ter instrumentos que facilitam e tornam possível o cumprimento da legislação é essencial para o sucesso das IFES e das Fundações de Apoio.

Neste estudo, verificou-se que a Universidade de Brasília preza pela organização da transparência das informações disponibilizadas, de forma completa e detalhada. Nesse contexto, a UnB desenvolveu ações e recomendações que visam à gestão de excelência, possibilitando configurar as informações dos projetos geridos para que sejam publicadas de acordo com a finalização das atividades em um portal da transparência específico.

Destaca-se o empenho na forma procedimental e os esforços empreendidos pelas relacionadas e pela UnB na busca por tornar compreensível e visível todos os passos realizados e por realizá-los conforme os relatórios da auditoria (nº

4536149/2019/AUD e nº 202116/2022/AUD). Para tanto, faz-se necessário reforçar que as informações divulgadas sejam fornecidas em uma linguagem acessível para todos os públicos, o que vai muito além de apenas disponibilizar os dados.

Diante disso, questionou-se neste estudo como os instrumentos de transparência exigidos pelo Acórdão do TCU estão sendo observados pela área de pesquisa e inovação no que diz respeito às parcerias entre as fundações de apoio e a Universidade de Brasília. Sabe-se que a UnB conta com a gestão de projetos de pesquisa, ensino, extensão, desenvolvimento institucional e inovação tecnológica em parceria com a Finatec e a FUNAPE. Com o objetivo de analisar os instrumentos de transparência ativa entre essas Fundações de Apoio e a UnB, buscou-se na revisão de literatura correlacionar os aspectos conceituais e metodológicos com as evidências empíricas relevantes para o estudo, visando compreender o importante papel das Fundações de Apoio nas parcerias com as universidades, as legislações que disciplinam esses relacionamentos e a transparência dessa relação, verificando o atendimento por parte da UnB das determinações do TCU apresentadas no Acórdão nº 1178/2018-TCU/PL.

De acordo com a Instrução Normativa nº 84/2020, do TCU, que pauta a transparência e prestação de contas:

Prestação de contas é o instrumento de gestão pública mediante o qual os administradores e, quando apropriado, os responsáveis pela governança e pelos atos de gestão de órgãos, entidades ou fundos dos poderes da União apresentam e divulgam informações e análises quantitativas e qualitativas dos resultados da gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do exercício, com vistas ao controle social e ao controle institucional previsto nos artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal (TCU, 2020).

Assim, a UnB, no cenário desafiador de 2018 a 2022, com cortes orçamentários e tendo que enfrentar a pandemia de Covid-19, atendeu às determinações do Acórdão 1178/2018, bem como vem se empenhando no atendimento das recomendações elaboradas pela AUD/UnB nos anos de 2019 a 2022, que, conforme citado, redigiu plano de ação contendo etapas, prazos e responsáveis para o cumprimento das determinações do TCU.

Observou-se, pelos resultados, que a UnB, alinhada com as melhores práticas de governança, atua na busca constante de mecanismos para promover a transparência e o controle social da gestão dos recursos públicos, no objetivo de

combater fraudes e corrupção. Sendo assim, as ações para a garantia da transparência dos recursos públicos foram comprovadas por meio do relatório de gestão da auditoria interna e do tratamento de determinações e recomendações do órgão de controle interno, bem como do TCU, atendendo à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e à Lei de Acesso à Informação (LAI), determinando assim o nível de transparência no relacionamento da UnB, Finatec e FUNAPE.

Outro ponto essencial foi o avanço na pesquisa e inovação, conforme a Lei nº 13.243/2016. A Resolução do Consuni nº 0006/2020, que institui a Política de Inovação da UnB, em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, tem entre seus objetivos a orientação das ações institucionais de incentivo e gestão da inovação, na promoção de geração de conhecimento de produtos e de serviços para a sociedade.

A Política terá o Decanato de Pesquisa e Inovação (DPI) na coordenação, e busca, de forma constante, implementar medidas relativas à transparência na pesquisa e inovação. Para isso, entre as providências, cita o plano de ações de forma continuada no atendimento das determinações dos órgãos de controles. Esses planos devem ser para UnB, Finatec e FUNAPE, e devem contar com sugestões e com o monitoramento da Auditoria da UnB.

Com isso, destaca-se nesse estudo pontos de priorização no plano de ação como: I - a inserção dos relatórios de cumprimento do objeto dos projetos na página eletrônica do DPI, II - alinhamento com as fundações de apoio acerca dos termos e da periodicidade da fiscalização, com base nos relatórios anuais apresentados com base na Resolução Capro nº 0007/2020 (indicadores e parâmetros para a avaliação de desempenho). E outro ponto crucial de priorização, já relatado neste estudo, é a: III - conclusão da aba Transparência do Decanato de Pesquisa e Inovação (DPI).

Outro resultado encontrado foi o empenho das envolvidas em desenvolver soluções tecnológicas que impactem no registro das relações de 2020 a 2022. Verifica-se que uma das principais medidas é a divulgação das informações e dados nos *sites* da UnB, Finatec e FUNAPE, e, entre várias abas específicas, há a aba “Transparência” no sítio eletrônico das relacionadas, o que é uma determinação importante para atender ao princípio da publicidade. No sítio do DPI, ainda será

criada a aba chamada "Transparência", na qual se concentrarão as informações apresentadas no plano de ações. (UnB/DPI, 2022).

Além disso, observou-se que vários estudos citavam o Acórdão do TCU nº 1.178/2018 em várias temáticas diferentes, como governança nesses relacionamentos, os princípios da publicidade e da transparência, entre outros. O diferencial desta pesquisa, porém, é justamente o que praticamente todas as IFES têm em comum: a parceria com as Fundações de Apoio. Por isso, buscou-se apresentar de que forma acontecem essas parcerias e os Decretos, Leis Federais e Portarias Interministeriais que as norteiam, desde a criação das Fundações de Apoio até as prestações de contas dos Termos de Parceria firmados, bem como as informações divulgadas para a comunidade acadêmica. Ou seja, este trabalho buscou apresentar a importância da transparência ativa.

Destaca-se que a questão de pesquisa foi respondida neste estudo, qual seja, em que medida as parcerias institucionais na área de pesquisa e inovação, entre as fundações de apoio e as IFES, possuem transparência e estão sendo divulgadas à sociedade? Ora, de forma geral, é necessário o avanço em aspectos de transparência das parcerias firmadas entre as IFES e as Fundações de Apoio, esperando-se que os gestores públicos adotem providências para o aperfeiçoamento da questão.

Entretanto, apesar disso, a UnB, por meio das atividades de assessoramento de sua Auditoria Interna (AUD) e do Decanato de Pesquisa e Inovação (DPI), atendeu às recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU), contidas no Acórdão nº 1178/2018 TCU – Plenário, como atesta o Acórdão nº 2255/2022 TCU – Plenário.

Quanto ao objetivo da pesquisa, comprovou-se, por intermédio da análise de conteúdo, que os instrumentos de transparência ativa entre as Fundações de Apoio, Finatex e FUNAPE, e a UnB, estão divulgados nos canais das relacionadas e da UnB. Além disso, a UnB, via Câmara de Projetos, Convênios, Contratos e Instrumentos Correlatos (Capro), ligada ao DPI, disciplina, atende e determina ações previstas nos normativos.

Com este estudo mostra-se, de forma preliminar, a relação entre os dois conceitos, cabendo verificar na prática se, de fato, o uso da Lei de Acesso à

Informação e dos dados disponíveis nos portais de transparência combatem a corrupção, sugestão para futuras pesquisas.

8. REFERÊNCIAS

AGAPITO, A. P. F. **Ensino superior no Brasil: expansão e mercantilização na contemporaneidade.** *Temporalis*, v. 16, n. 32, p. 123-140, 2016.

AGUIAR, E. V. B.; FLÔRES, M. L. P. **Objetos de aprendizagem: conceitos básicos. Objetos de aprendizagem: teoria e prática.** Porto Alegre: Evangraf, p. 12-28, 2014.

ALMEIDA, S. S. **A expansão do ensino superior privado nos governos FHC e Lula: uma estratégia para efetivar o direito de acesso à educação.** Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-graduação Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade) – Universidade Federal da Bahia. 2016.

ALMEIDA, T. A. F. **Fundações de Apoio - Regime Jurídico - Autonomia Universitária.** 2013. 208 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

ALVES, F. A. **Fundações, organizações sociais e agências executivas.** Coleções: Bases de dados nacionais: DANTEPAZZANESE / SESSP-IDPCACERVO. Assunto principal: Organização e Administração / Direito Administrativo Idioma: Português. Ano de publicação: 2000. São Paulo.

AMARAL, N. C. **Financiamento da educação superior: estado x mercado.** São Paulo: Cortez; Piracicaba: UNIMEP, 2003.

BARBOSA, M. N. L. Convênios e parcerias entre o setor público e o Terceiro Setor: boas práticas em matéria de regime legal. **Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 5**, 2000, Santo Domingo. Anais... Rep. Dominicana: CLAD, 2000.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011.

BORGES, M. N. Ciência, tecnologia e inovação para o desenvolvimento do Brasil. **Scientia Plena**, São Cristóvão, v. 12, n. 8, p. 1-11, 2016.

BORTOLANZA, J. **Trajetória do ensino superior brasileiro – uma busca da origem até a atualidade.** XVII Colóquio Internacional de Gestão Universitária. 2017.

BOSSARD II, L. C. H. **As fundações de apoio às instituições de ensino superior: uma análise conceitual e histórica.** Fortaleza: UFC, 2009. 88p.

BRASIL. **Lei nº 12.527/2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acesso em: agosto de 2022 à março de 2023.

_____. **Código Civil:** quadro comparativo 1916/2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70309> Acesso em: 21 de setembro de 2022.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Promulgada em 5 de outubro de 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: novembro de 2022 à janeiro de 2023.

_____. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.** Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm. Acesso em: 12 de dezembro de 2022.

_____. **Decreto nº 7.423, de 31 de dezembro de 2010.** Regulamenta a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, e revoga o Decreto nº 5.205, de 14 de setembro de 2004. DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7423.htm. Acesso em: agosto de 2022 à fevereiro de 2023.

_____. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm. Acesso em: 11 mar. 2023.

_____. **Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986.** Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm. Acesso em: 28 de setembro de 2022.

_____. **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.** Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm Acesso em: 25 ago. 2022.

_____. **Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016.** Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. [Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação]. DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm. Acesso em agosto de 2022 a fevereiro de 2023.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôles dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 16 de outubro de 2022.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 16 de outubro de 2022.

_____. **Lei nº 8958, de 20 de dezembro de 1994.** Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8958.htm Acesso em: 24 ago. 2022.

_____. Ministério da Educação. **Lista de fundações de Apoio credenciadas**, 2022. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu-secretaria-de-educacao-superior/fundacoes-de-apoio-sesu> Acesso em: 15 de setembro de 2022.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório TC 025.594/2016-8.** Acórdão 1178/2018. Transparência na gestão de recursos públicos no relacionamento entre fundações de apoio e instituições federais de ensino superior e institutos federais. Aplicação de questionários eletrônicos. Achados que revelam oportunidades de melhoria. Determinações. Disponível em: [arquivosAta.pdf \(conveniar.com.br\)](#).

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. DF: TCU, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 21 de janeiro de 2023.

_____. Universidade de Brasília. **Anuário 2021**. Disponível em: https://dpo.unb.br/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=872. Acesso em: 29 de agosto de 2022

_____. **Transparência e Prestação de Contas**. Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/sobre-1>. Acesso em: 25 jan. 2022.

BRISOLLA, S. N. **Relação universidade-empresa**: como seria se fosse. Interação universidade empresa. Brasília: IBICT. 1998.

CONFIES. Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica. **Perguntas Frequentes**. Disponível em: <http://confies.org.br/institucional/perguntas-frequentes/> Acesso em: 15 set. 2022.

CRUZ, C. F.; SILVA, L. M.; SANTOS, R. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. **Contabilidade Gestão e Governança**, v. 12, n. 3, 2009.

DE OLIVEIRA, M. F. Metodologia científica: **um manual para a realização de pesquisas em Administração**. Universidade Federal de Goiás. Catalão–GO, 2011.

DI PIETRO, M. S. Z. Entidades Paraestatais e Terceiro Setor. *In*: **Direito Administrativo**. 28.ed. São Paulo: Atlas, 2015. Cap. 11, p.612-646.

DINIZ, M. H. **Direito Civil**. Vol I. Saraiva, 2002.

DO CARMO D.; CRILEY, N.V.; MARTINEZ, A. L. Recursos de convênio entre fundações de apoio e universidades federais no Brasil: um estudo dos acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU). **Revista Universo Contábil**, v. 10, n. 2, p. 6-23, 2014.

FINATEC. **Estatuto** da Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos. Disponível em: <https://www.finatec.org.br/compliance/>. Acesso em: agosto de 2022 à março de 2023.

FUNAPE. **Estatuto** da Fundação de Apoio à Pesquisa, 2018. Disponível em: <https://funape.org.br/site/arquivos/institucional/estatuto-funape.pdf>. Acesso em: agosto de 2022 à março de 2023.

GALVÃO, M. C. C. P. **Novas formas de gestão dos serviços públicos: a relação público-privado**. São Paulo: FUNDAP, 1997.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GONÇALVES, A. O conceito de governança. **XIV congresso Nacional do CONPEDI**. Fortaleza, 2005.

GONÇALVES, P. B. *et al.* O contexto histórico das universidades federais no Brasil e a participação de docentes, discentes e técnicos administrativos no processo de tomada de decisão nessas instituições públicas. **Blucher Education Proceedings**, v. 2, n. 1, p. 190-197, 2017.

HECKERT, C. R.; SILVA, M. T. da. Qualidade de serviços nas organizações do Terceiro Setor. **Revista Produção**. v.18, n. 2, p. 319-330. 2008.

INOCÊNCIO, R. Z. **Accountability dos projetos das IFES executados em parceria com fundações de apoio: adequações dos normativos a partir de manifestações dos atores executores**. Dissertação de Mestrado Profissional – Universidade Federal da Bahia. 2017.

KRUGLIANSKAS, I; MATIAS-PEREIRA, J. **Um enfoque sobre a Lei de Inovação Tecnológica do Brasil**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 39, n. 5, p. 1011-1028, 2005.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, Ed. 2004. p. 720.

MANSO, F. Y. G. C. **Governança nas Fundações de apoio às Universidades Federais Brasileiras**. 015. 96 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria, Fortaleza-CE, 2015.

MATA, P. C. de O. A.; CORDEIRO, M. N. M. Os princípios do novo marco regulatório de ciência, tecnologia e inovação. *In*: SOARES, Fabiana de Menezes; PRETE, E. K. E. (Orgs.). **Marco regulatório em ciência, tecnologia e inovação: texto e contexto da Lei nº 13.243/2016**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018. p.116-132.

MOURA, E. G. de; CAMARGO JUNIOR, K. R. de. A crise no financiamento da pesquisa e pós-graduação no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 33, p. e00052917, 2017.

NEVES, E. S. **A construção do acontecimento jornalístico: o caso Finatec**. 2010. 180 f., il. Dissertação (Mestrado em Comunicação)-Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

OLIVEIRA, M. F. **Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração** / Maxwell Ferreira de Oliveira. -- Catalão: UFG, 2011.

OLIVO, L. C. **Cancellier de Licitação, contratos e convênios**. 3. ed. rev. atual – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC- 2016.

PAES, J. E. S. **Fundações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

PAES, J. E. S. **Fundações, Associações e Entidades de Interesse Social: Aspectos Jurídicos, Administrativos, Contábeis, Trabalhistas e Tributários**. 7ª ed. 2010 – São Paulo: Forense.

PAES, J. E. S. Fundações: origem e evolução. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 140, out/dez, 1998.

PARANHOS, J.; CATALDO, B.; PINTO, A. C. d. A. Criação, institucionalização e funcionamento dos núcleos de inovação tecnológica no Brasil: características e desafios. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 24, n. 2, p. 253–280, 2018.

PEREIRA, André Magalhães. **Transparência pública: acesso à informação versus o direito à privacidade, à intimidade e à proteção de dados pessoais**. Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional. 2021.

PEREIRA, L. C. B. O modelo estrutural de gerência pública. **RAP-Revista de Administração Pública**. V. 42, n. 2, p. 391-410, 2008. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000200009>. Acesso em: 12 dez. 2022.

PINTO, J. N. F. R. **Gestão da parceria entre universidades e fundações de apoio: o caso Fundecc/UFLA**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública), Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2013.

RAUEN, C. V. **O novo marco legal da inovação no Brasil: o que muda na relação ICT-Empresa?**. Artigo publicado no Repositório do Conhecimento do IPEA, 2016.

ROBERTSON, S. VERGER, A. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. **Educação & Sociedade**, v.33, p. 1133-1156, 2012.

ROCHA, J. C. O papel das fundações de apoio no contexto das universidades públicas no Brasil. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 100, 2012.

SALAMON, Lester. **A emergência do terceiro setor-uma revolução associativa global**. Revista de Administração, São Paulo v.33, n.1, p. 5-11, jan./mar. 1998.

SARMENTO, J. M. **Parcerias Público-Privadas**. Fundação Francisco Manuel dos Santos – FFMS. Largo Monterroio Mascarenhas, n. ° 01, 1099-081 – Lisboa – Portugal, 2016.

SCHWARTZMAN, S. **Um Espaço para a Ciência: A Formação da Comunidade Científica no Brasil**. Brasília/DF: CNPq/MCT 2002.

SCWARTZMAN, S. **Ciência e Tecnologia no Brasil: uma nova política para o mundo global**. São Paulo. FGV, 1993.

SILVA, L. V. B. **Lei de acesso à informação e controle social: um estudo do nível de transparência dos órgãos do Poder Executivo do Estado de Pernambuco**. Dissertação (Mestrado Ciências Contábeis) Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

SILVA, R. Q. Contratos e convênios administrativos: diferenças. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3207, 12 abr. 2012. Disponível em: Acesso em: 15 dez. 2022.

SOARES, F. de M.; GONTIJO, P. A. C. O marco de ciência, tecnologia e inovação: práticas da gestão pública nos processos licitatórios. In: SOARES, F. M.; PRETE, E. K. E. (Orgs.). **Marco regulatório em ciência, tecnologia e inovação: texto e contexto da Lei nº 13.243/2016**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018. p. 174-198.

SZAZI, E. **Terceiro Setor: Regulação no Brasil**. 4 ed. São Paulo: Petrópolis, 2006.

TEIXEIRA, A. F.; GOMESR. C. **Governança pública: uma revisão conceitual.** Artigo publicado na Revista do Serviço Público - - RSP, v. 70, n. 4, p. 519-550. Out-2019.

TOMÁZ, A. R., ANDRÉ, C. R., BIANCA, M. S. **Roteiro do Terceiro Setor: Associações, Fundações e Organizações Religiosas.** 5. ed. – Belo Horizonte. Fórum, 2018.

TRISTÃO, G. O papel das fundações na modernização das universidades federais. **V Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24-27 Out. 2000.

VIDIGAL, L. P. **Proposta de implantação de sistema de Controle Interno de uma Fundações de Apoio:** Fundação Sousândrade. 2017.

WAGENBERG, A. A urgência da responsabilidade social universitária. **Estudos: Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior**, Brasília, DF, v. 24, n. 36, p. 55-58jun. 2006.

YIN. R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 3ª ed., Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZAGANELLI, J. C.; MIRANDA, W. V. de. Marco civil da internet e política pública de transparência: uma análise da e-democracia e do compliance público. **Rev. Bras. Polít. Públicas.** Brasília, v. 7, n. 3, p. 633-646, 2017.