



XX Colóquio Internacional de Gestão Universitária - CIGU 2021

*Universidade frente aos desafios da Pandemia:
Cenários Prospectivos para a Gestão Universitária*

Evento virtual
24 e 25 de novembro de 2021
ISBN: 978-85-68618-08-0



BOAS PRÁTICAS EM ROTINAS PARA ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONTRATOS/CONVÊNIOS FUNDACIONAIS: UM ESTUDO NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS

DANIELI JACI SILVEIRA

Universidade Federal de Santa Catarina- UFSC

danieli.jaci@ufsc.br

DIEGO ELLER GOMES

Universidade Federal de Santa Catarina- UFSC

diego.eller@ufsc.br

RESUMO

A relação entre as universidades federais e as fundações de apoio (FA) tem sido de grande importância para o desenvolvimento científico no Brasil. No entanto até hoje as universidades encontram dificuldades para analisarem as prestações de contas dos instrumentos pactuados com as FA, porém algumas IFES vêm se esforçando para implementar suas diretrizes quanto a questão. Desta forma, esta pesquisa tem por objetivo identificar as boas práticas, aplicadas pelas IFES, referente às rotinas para análise de prestação de contas de instrumentos firmados com as FA. Para tanto se buscou no site das 69 universidades federais por manuais, resoluções, sistemas de controle, planilhas, informativos e outros documentos relativos à prestação de contas que auxiliassem na obtenção de informações para subsidiar a pesquisa. Foi obtido como resultado que a maior parte das IFES não possui rotina estabelecida para prestação de contas, no entanto as que possuem ou aquelas que estão buscando formas de se adequar e estabelecer rotinas, referente à prestação de contas de contratos/convênios fundacionais, estão pautadas em três pilares: transparência no controle, documentação solicitada e nas orientações e delineamentos para a correta análise das documentações.

Palavras-chave: Instituições Federais de Ensino Superior; Fundações de Apoio; Projetos Fundacionais; Prestação de contas.

1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento científico no Brasil é desempenhado, na sua maioria, pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), tendo por principal apoiador e financiador o Estado. No entanto, essas instituições não possuem suporte orçamentário, estrutural e de pessoal suficiente para desempenhar as demandas apresentadas (INOCÊNCIO, 2017).

A fim de dar suporte na obtenção de resultados para essas demandas, as IFES contam com o auxílio das Fundações de Apoio (FA). Estas são constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pelo Código Civil Brasileiro e por estatutos que normatizam a observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, conforme estabelecido art. 2º da Lei nº 8.958/94 (BRASIL, 1994).

Foi no sentido de desburocratizar as relações entre as Instituições Federais de Ensino Superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio que se publicou a Lei nº 8.958/94. Esta Lei prevê o credenciamento das fundações de apoio, com a finalidade de dar auxílio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, de interesse das IFES e instituições de pesquisa (BRASIL, 1994, Art.1º).

Uma vez que esses projetos são celebrados com recurso público se deve prestar contas, de acordo com o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal. Prestar contas, segundo Braga (2013, p. 04), “é dizer o que estamos fazendo e como estamos fazendo” apresentando uma “explicação do que foi feito na gestão, o como e o por quê”. Ainda sob a ótica do autor, a prestação de contas exige expertise de quem apresenta o que foi feito e daquele que analisa, a fim de confirmar que a obrigação foi atendida, no qual a comunicação é importante para que o recebedor de recursos apresente a quem o concedeu os resultados alcançados.

A prestação de contas (*accountability*), junto à transparência, equidade e responsabilidade corporativa, é um dos princípios básicos de governança aplicáveis ao contexto nacional, de acordo com o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa lançado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC. No entanto, segundo Relatório de Consolidação de Auditorias sobre o Processo de Relacionamento entre Instituições Federais de Ensino Superior e Fundações de Apoio, emitido pela Controladoria-Geral da União (CGU) em 2018, este procedimento é falho, uma vez que se constatou que 82% das IFES estudadas não tem controle ou rotina de prestação de contas dos instrumentos firmados com as FA.

Esses dados corroboram com o estudo apresentado por Dalto, Nossa e Martinez em 2012, o qual concluiu que o controle finalístico exercido pelas IFES dos recursos repassados às FA é frágil e na maioria das vezes inexistentes. Os autores exprimem ainda que é importante acompanhar e controlar a gestão dos recursos demandados a estas organizações, para saber, de maneira transparente, o que de fato aconteceu.

Com base nessas informações e tendo por foco a prestação de contas, se questiona quais as boas práticas, empregadas pelas IFES, na análise da prestação de contas de contratos/convênios firmados com as fundações de apoio?

Diante do exposto e considerando a importância da relação entre as IFES e FA no contexto da pesquisa, ensino e extensão, tem-se a pretensão de identificar as boas práticas em

rotinas de prestação de contas já praticadas pelas IFES. A temática se justifica visto as irregularidades, referente à questão, apontadas pelos órgãos de controle em suas auditorias e na dificuldade das IFES se adequarem a tais apontamentos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Antes de buscar atender o objetivo da pesquisa é necessário contextualizar a prestação de contas de contratos fundacionais. Para tanto nesta seção serão apresentados aspectos referentes à relação que as IFES possuem com suas fundações de apoio e a importância da prestação de contas neste contexto.

2.1. RELAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (IFES) E SUAS FUNDAÇÕES DE APOIO (FA)

O fomento à pesquisa, ciência, tecnologia e inovação, historicamente, no Brasil, é realizado com preponderância do apoio estatal, como pode ser confirmado pelos estudos de Pinto (2018). O conhecimento científico produzido no país advém, principalmente, das universidades públicas (MOURA, 2019) que por serem centros avançados na produção do conhecimento, as IFES, segundo Inocêncio (2017, p. 12), “passaram a ser demandadas para atender a ações específicas dos órgãos governamentais, da sociedade e do setor produtivo”.

Para atender essas demandas, as IFES se utilizam de projetos de ensino, de pesquisa e de extensão. No entanto, por não possuírem orçamento para tais ações e por não possuírem estrutura apropriada para sozinhas atenderem a essas demandas oriundas de cada projeto, elas realizam parcerias com as fundações de apoio (INOCÊNCIO, 2017).

As fundações surgem, segundo Tristão (2000, p. 7), como “instrumento de flexibilização das Universidades Federais, uma vez que não estão sujeitas às mesmas exigências burocráticas da administração pública”. Desta forma, as fundações têm facilidades e vantagens, concedidas pela lei, a exemplo da sua própria contratação com a instituição apoiada por meio de dispensa de licitação.

Segundo Nunes (2010), desde a criação das fundações de apoio, elas são utilizadas pelas universidades e instituições de pesquisa como responsáveis pela administração dos recursos recebidos tanto do poder público quanto os oriundos de empresas privadas. Cabe as fundações, também, a intermediação com a sociedade, para a promoção das produções científicas realizadas e para a contratação de pesquisas a serem desenvolvidas junto às instituições.

A relação das IFES com as FA é firmada por meio de instrumentos jurídicos ora como convênios, ora como contratos. A principal diferença desses instrumentos é o interesse das partes, no qual o convênio prevalece a mútua cooperação e o interesse recíproco, já no contrato existe a contraprestação, ou seja, de um lado, espera-se o produto e, de outro, o pagamento (SILVA, 2012).

É de se registrar, ainda, que com o advento da Lei nº 13.019/2014 instrumentos específicos foram disciplinados, bem como houve uma importante tratativa acerca da prestação de contas nas relações reguladas por este diploma legal. Esta lei detalha os documentos que devem ser apresentados e sua forma de análise da prestação de contas. Esse aporte procedimental não consta na lei específica de relacionamento das IFES e suas FA,

tampouco apresenta aparente conflito com a legislação específica que rege essa relação (BRASIL, 2014).

Considerando-se que os princípios que regem a Administração Pública, bem como levando em conta a existência de norma específica que regule os aspectos relacionados à prestação de contas dos projetos fundacionais nas IFES, sustenta-se a utilização, subsidiariamente ou por analogia, da Lei nº 13.019/2014, especificamente no tocante a prestação de contas.

2.2 PRESTAÇÃO DE CONTAS

O contexto atual baseado na integridade, conformidade e no combate à corrupção, com especial destaque aos aspectos trazidos pela Lei nº 12.846/2013, faz da prestação de contas um dos pilares da governança. O procedimento de prestar contas pode ser considerado um instrumento de transparência no processo de gestão de uma organização, no qual se apresentam informações decorrentes de exigências legais dos órgãos reguladores e das entidades de classe.

O dever de prestar contas decorre, além da lógica lançada sobre a Administração Pública e dos princípios que a orientam, do que consta no art. 93 do Decreto-lei nº 200/1967 e no art. 70 da Constituição Federal, segundo os quais qualquer pessoa física ou jurídica (órgão ou entidade, público ou privado) que receber recursos públicos deve prestar contas do total dos recursos recebidos. Ainda a respeito do dever de prestar contas, destaca-se a Decisão 225/2000 - Segunda Câmara do TCU:

Ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexos entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado.

Vê-se então que existem dois tipos de prestações de contas, os quais são ratificados pelo Decreto nº 6.170/07 e pela Portaria Interministerial nº 424/2016: i) análise de prestação de contas técnica e ii) a análise da prestação de contas financeira. A primeira tem o objetivo de verificar os elementos que comprovam, sob os aspectos técnicos, a execução do objeto e o alcance dos resultados previstos nos instrumentos, já a análise financeira se preocupa com o destino, à utilização e ao uso dos recursos financeiros (BRASIL, 2007; Id., 2016).

Uma vez que a análise da prestação de contas envolve a análise contábil-financeira e o alcance dos objetivos e resultados, é importante saber como fazê-la, ter uma orientação de quais documentos são necessários e como analisá-los. Neste sentido buscou-se no nosso arcabouço jurídico uma legislação que contemplasse de forma explícita todos os documentos que devem ser apresentados na prestação de contas de contratos/convênios fundacionais ou como esta deve ser realizada, na qual as IFES pudessem se basear para estabelecer suas diretrizes.

A Lei nº 8.958/94 e demais normativos que disciplinam a matéria, apontam para a necessidade de prestar contas, o que, aliás, é um preceito constitucional. Porém, esses normativos não indicam, com o detalhamento necessário, como tais contas devem ser prestadas e analisadas; quais os documentos obrigatórios, se apenas contábeis, administrativos ou também relacionados a resultados.

É bem verdade que em relação às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, a Portaria Interministerial nº 424/2016 indicou

procedimentos a serem seguidos quando da prestação de contas¹. Porém, esta Portaria não abarca a totalidade dos instrumentos que contam com a participação das Fundações de Apoio o que, outra vez, resulta em certa insegurança acerca dos procedimentos a serem adotados nas prestações de contas. A seu turno, o Decreto nº 7.423/2010 possui um detalhamento mínimo da forma de como a prestação de contas deve ser apresentada. As Leis nº 8.666/93 e nº 8.958/94 igualmente não estabelecem um regulamento mínimo em relação à prestação de contas.

A solução para essa aparente lacuna normativa jamais poderia ser a não observância do rigor necessário a ser dispensado nesses projetos que envolvam recursos, notadamente os recursos públicos. É nesse sentido que sustentamos a aplicação da lei geral, neste particular, da Lei nº 13.019/2014, que ao estabelecer o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, tendo sua regulamentação dada pelo Decreto nº 8.726/2016, instituiu normas mais detalhadas para a prestação de contas. Este normativo apresenta a documentação necessária para a análise das contas, bem como disciplinou de que maneira esta deve ser realizada, suprimindo as lacunas deixadas pela lei específica da relação IFES e FA.

A falta de atenção referente a prestação de contas da relação IFES e FA pode ocasionar irregularidades como as observadas no Relatório de Consolidação de Auditorias sobre o Processo de Relacionamento entre Instituições Federais de Ensino Superior e Fundações de Apoio, emitido pela CGU (BRASIL, 2018). Dos resultados expostos no relatório, tem-se que 59% das IFES analisadas não têm regulamentação de bolsa; 61% não aprovam projeto no colegiado; 79% não possui sistema de gestão e fiscalização; 86% não dão publicidade aos projetos realizados e que 82% não tem controle ou rotina de prestação de contas.

Os dados exibidos pela CGU em 2018 não apresentam evolução significativa nesse campo visto que vão ao encontro do estudo realizado por Dalto, Nossa e Martinez realizado em 2012, que já destacaram a fragilidade dos instrumentos contratuais no relacionamento entre as IFES e as FA e a falta de controle da prestação de contas dos recursos. Outras irregularidades referentes à prestação de contas foram detectadas, tais como a inexistência de padronização de formulários com as informações dos gastos relativos à aplicação dos recursos em conformidade com o objeto do convênio; ausência de um setor específico para realizar a análise de prestação de contas dos recursos recebidos pelas organizações; inexistência e/ou ineficiente de auditoria interna; assim como a falta de profissionais competentes, capacitados e treinados para a realização da tomada de contas (DALTO; NOSSA; MARTINEZ, 2012).

Desta forma se verifica, com base nas pesquisas citadas, que assuntos relativos à prestação de contas, dos instrumentos firmados com as FA, são recorrentes em apontamentos realizados pelos órgãos de controle, dos quais algumas IFES apresentam dificuldades para regularizá-los.

3. PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Trata-se de uma pesquisa de caráter exploratório e descritivo, uma vez que se pretende, primeiramente, buscar maior familiaridade com o tema (GIL, 2007), ou seja, identificar se as IFES possuem algum tipo de rotina referente à prestação de contas relativo a contratos/convênios fundacionais, para em seguida descrever as informações e conteúdos coletados (TRIVIÑOS, 2006).

O problema da pesquisa será abordado de forma qualitativa, pois o pesquisador participa, compreende e interpreta os dados coletados na pesquisa e quantitativa, visto que algumas informações serão traduzidas em números e analisadas (SOUZA; FIALHO; OTANI, 2007).

O levantamento documental foi realizado com base no site das 69 universidades federais listadas pelo MEC. Neste sentido, utilizou-se da transparência que as IFES dão ao relacionamento com as FA. Foi utilizado para a busca às palavras “prestação de contas”, “contratos”, “convênios” e “fundações de apoio”, além de se buscar junto ao site específico das Pró-Reitorias de Planejamento e/ou Administração, órgãos superiores da instituição e Departamento de Contratos e Convênios.

A coleta de dados foi realizada em maio de 2021, e se buscou por manuais, resoluções, sistemas de controle, planilhas, informativos e outros documentos relativos à prestação de contas que pudessem auxiliar na obtenção do resultado da pesquisa.

4. BOAS PRÁTICAS EM ROTINAS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

Entende-se como “boas práticas na prestação de contas” os procedimentos e/ou técnicas voltados para controle, transparência e a análise do resultado planejado, tratados de forma sistematizada e eficiente. Esses procedimentos e técnicas devem ser aplicados no controle finalístico exercido pelas IFES (Lei nº 8.958/1994, art. 3º-A, II). Estão ainda diretamente relacionados à integridade e governança, além de auxiliar na detecção e correção de desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos.

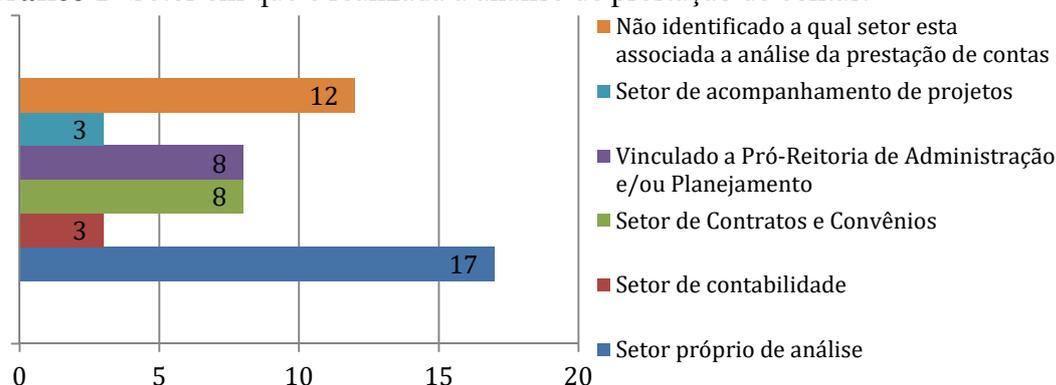
Sob a ótica da CGU um conjunto eficaz de diretrizes, rotinas, procedimentos, responsabilidades e competências, pode ser instituído por meio do estabelecimento de uma sistemática de gestão, controle e fiscalização. Além desses é importante à transparência e sua difusão linearmente de informações para todos os níveis organizacionais das IFES e da sociedade (BRASIL, 2018). Segundo Imoniana e Nohara (2005), a maneira mais adequada para a propagação do fluxo de informações são os sistemas de informação e comunicação, que assistem nos procedimentos de controle e monitoramento/transparência, permitindo a redução do impacto ou administração dos riscos.

Informativos e manuais procedimentais podem proporcionar uma padronização e uniformização do entendimento na instituição sobre o assunto, assim como facilitam a execução da tarefa, reduzindo a ineficiência (RIKARD, 2008) e estimulando também os comportamentos voltados a cultura de integridade e de valores institucionais. No trabalho de Dalto, Nossa e Martinez (2012), os autores concluem que é de fundamental importância à criação de manuais de padronização de rotinas e procedimentos para regular o relacionamento das IFES com as FA e o acompanhamento na gestão dos recursos que lhe são repassados.

Considerando as informações expostas e o Decreto nº 7.423/2010, o qual prevê que cada instituição pode definir as diretrizes que orientem a gestão, o acompanhamento e a fiscalização dessa relação, optou-se em verificar como as 69 Universidades Federais estão realizando tal tarefa. Neste sentido, por meio dos levantamentos realizados nos sites destas, verificou-se que, das 69 universidades, em 30 não foi possível identificar normativo institucional que oriente e/ou regule sua relação com as FA. Dessas, em 18 não foi possível verificar nenhuma informação a respeito da relação com as fundações.

Outro ponto de interesse diz respeito a verificar se as IFES possuem um setor específico de análise das prestações de contas, como se verifica no Gráfico 1. Constatou-se, excluindo aquelas que não se identificou nenhuma relação com as FA, que 17 possuem setores voltados apenas para esta análise, sejam nomeados como divisão, coordenadorias, unidade, seção, setor ou núcleo de prestação de contas. Em 22 IFES a análise é realizada junto ao setor de contratos e convênios, ao setor de contabilidade, a setores de acompanhamento de projetos, e em algumas não foi possível identificar especificamente o setor, apenas que são realizadas com a chancela das Pró-Reitorias de Administração e/ou Planejamento. Em 12 IFES não se identificou a qual setor está associado à análise das prestações de contas, como já apontava a pesquisa de Dalto, Nossa e Martinez (2012).

Gráfico 1- Setor em que é realizada a análise de prestação de contas.



Fonte:

Elaborado pelos autores (2021).

Identificadas as IFES que realizam análise de prestação de contas e os setores responsáveis se focou em verificar como esta análise é realizada.

Há diferentes formas de analisar uma prestação de contas, a depender do profissional que a realiza e das normas estabelecidas para tal atividade. No entanto, de acordo com o apresentado até aqui, alguns pontos são primordiais para se considerar um processo claro, conciso e estruturado: a transparência dos processos, a documentação apresentada e a análise da documentação de forma transparente e estruturada.

A partir de experiências adotadas nas IFES que de alguma maneira sistematizaram suas prestações de contas e publicaram em seus sites, seguem abaixo algumas diretrizes consideradas nesta pesquisa como boas práticas, a partir de sua harmonia com aspectos normativos e mesmo com os princípios regentes da Administração Pública:

a) **Transparência.**

Concebida como verdadeiro direito do cidadão e dever do Estado, a transparência deve facilitar o acesso à informação, uma vez que é indispensável para o fortalecimento da democracia e para a melhoria da gestão pública. Veja-se que a esse respeito, verificou-se que 72% das instituições pesquisadas não disponibilizam informações sobre seus projetos em seus sites. Das 19 universidades que divulgam o controle dos contratos, convênios e acordos firmados, 36,8% o fazem por meio de tabelas simples, 26,4% utilizando sistemas institucionais informatizados, 21% por meio de planilhas Excel e 15,8% remetem ao site das fundações de apoio ou do governo federal.

Tanto as tabelas simplificadas como as planilhas Excel, ainda que de forma manual, apresentam informações básicas dos contratos firmados, como o objeto, número do instrumento jurídico, valores e prazos e também informações da análise da prestação de contas. Desta forma, promovem, ainda que minimamente, o controle e a transparência das informações, demonstrando o interesse da instituição em expor para a sociedade a destinação dos recursos utilizados.

Ainda há universidades que utilizam Sistema de Gestão de Contratos e Convênios próprios para consulta, dos mais simples aos mais complexos, alguns com sistemas interligados. Destes um² se destaca por permitir a busca de informações de forma ágil, o qual contém informações das datas processuais, valores, relação das pessoas envolvidas, o acompanhamento da execução, os recursos utilizados, os aditivos e a documentação da prestação de contas. Para cada informação é disponibilizada uma aba específica que permite a inclusão de documentos que possam auxiliar na ratificação da informação, ou seja, apresenta todo o processo instruído, inclusive com documentos complementares, desde o início com o convênio junto à financiadora até sua finalização com a aprovação da prestação de contas pelo Órgão Superior da IFES.

Também foi possível identificar instituições³ federais que não disponibilizam informações de confecção própria. Entretanto, com o intuito de promover a transparência dos seus instrumentos firmados com as FA, essas disponibilizam o link para o site da transparência do governo federal ou o link da própria fundação de apoio para a consulta dos processos.

Vê-se que há diversas formas de disponibilizar as informações pertinentes ao controle dos instrumentos firmados com as FA, assim como sobre a prestação de contas destes. Formas simples como tabelas e planilhas Excel, até sistemas complexos, que contemplam toda a informação processual. Independente da forma utilizada o importante é possibilitar o acesso a esses dados de forma clara e organizada para a sociedade, cumprindo, assim, com o princípio da transparência.

b) Padronização dos procedimentos e documentação necessária à prestação de contas.

Considerando que cada instituição deve definir as diretrizes capazes de guiar a sua gestão, verificou-se que um conjunto de universidades dispõe de normativos específicos para a prestação de contas, notadamente por meio de Resoluções de seus Colegiados Superiores, estabelecendo procedimentos e elencando os documentos a serem entregues para a análise da prestação de contas, além de outros assuntos que permeiam a temática, a exemplo de temas voltados a bolsas, ressarcimentos, responsabilidades, etc. Há, também, o exemplo da Universidade Federal de Pelotas, que apresenta normativo sobre a gestão de riscos em cada projeto, assunto este voltado à governança, em harmonia ao disposto no Decreto 9.203/2017.

Identificou-se que das 69 universidades analisadas, 25 possuem algum tipo de informativo a respeito da prestação de contas. Muitos deles tratando apenas da documentação que deve ser apresentada; outros apresentam modelo de relatórios e demonstrativos, assim como rotinas e informações da prestação de contas.

Visando à padronização das ações e atividades, algumas IFES apresentam informativos com orientações ou manual de procedimentos referente à prestação de contas. Os informativos, na sua maioria, são sucintos e apresentam apenas as responsabilidades dos envolvidos ou a documentação necessária para a análise, já os manuais apresentam informações mais detalhadas, a exemplo da legislação vigente para cada tipo de contratação,

forma de encaminhamento da prestação de contas ao setor responsável, procedimentos e tramitação da análise da prestação de contas, assim como os prazos, sanções e penalidades que poderão ser impostas.

Das IFES⁴ que disponibilizam informações quanto à prestação de contas, ainda que tenham uma produção sucinta relativa ao assunto, expressam em seus sites a documentação mínima para o instrumento ter sua prestação de contas analisada. Uma vez que a legislação não disponibiliza modelo dos documentos que devem ser entregues, sua elaboração ficou a cargo de cada instituição. Muitas delas instituíram modelos apenas de documentos como o Relatório de Cumprimento do Objeto e Relatório de Conformidade Financeira, ou seja, dos documentos que orientam uma análise básica da execução do objeto e da utilização do recurso.

Porém, a exemplo da Universidade Federal Rural da Amazônia, foi possível identificar instituições que disponibilizam modelos de todos os tipos de documentos, desde o plano de trabalho, contrato e daqueles documentos solicitados por lei, assim como outros relatórios que podem auxiliar na análise da prestação de contas como os relatórios voltados a acompanhamento, resultado e eficiência.

c) Padronização dos procedimentos para análise contábil-financeira e técnica.

A respeito da análise da documentação em si, observou-se que apenas 5 (cinco)⁵ IFES (que correspondem a 7% das Instituições analisadas) disponibilizam em seus sites *checklists* e/ou roteiros e rotinas que norteiam a análise da prestação de contas especificamente. Tais documentos viabilizam a verificação adequada das evidências ou se há indícios que suscitam dúvidas a respeito do atendimento aos princípios da legalidade, economicidade, efetividade e eficiência.

Os *checklists* identificados contemplam a verificação desde a documentação necessária no rito processual para assinatura do contrato/convênio, até as informações comprovadas quanto à execução, à documentação e a situação legalmente necessárias para a comprovação da adequada utilização do recurso público. São verificados aspectos como: O plano de trabalho foi aprovado? A prestação de contas foi apresentada no prazo? Foi utilizada conta bancária específica? Consta Nota de Empenho relativa ao contrato? O período das passagens é compatível com a duração das diárias? Os documentos fiscais possuem identificação do contrato/convênio? Houve comprovadamente a incorporação de bens ao patrimônio da entidade? Estes são alguns questionamentos que devem ser respondidos para a efetiva comprovação da adequada utilização do recurso.

Nos roteiros e/ou rotinas que auxiliam na análise da prestação de contas nestas quatro Universidades, identificou-se uma clara separação entre a análise documental e a análise financeira, decorrentes da análise contábil-financeira. A análise documental é aquela utilizada para a averiguação de elementos legais e formais da documentação apresentada, já a análise financeira busca observar a regularidade documental dos gastos efetuados na execução do projeto, considerando as condições previstas e aprovadas inicialmente.

Além da análise contábil-financeira, conforme Portaria Interministerial nº 424/2016, existe a análise técnica que apura a execução do objeto e o alcance dos resultados previstos nos instrumentos. A fim de contemplar essa análise e cumprir a Portaria, a maioria das IFES⁶ que disponibilizam informações a respeito da prestação de contas, utilizam como base o Relatório de Cumprimento de Objeto, de responsabilidade do coordenador e o Relatório

emitido pelo fiscal responsável pelo acompanhamento do projeto. Assim, esta análise visa confirmar que o objeto proposto foi corretamente realizado conforme o planejado.

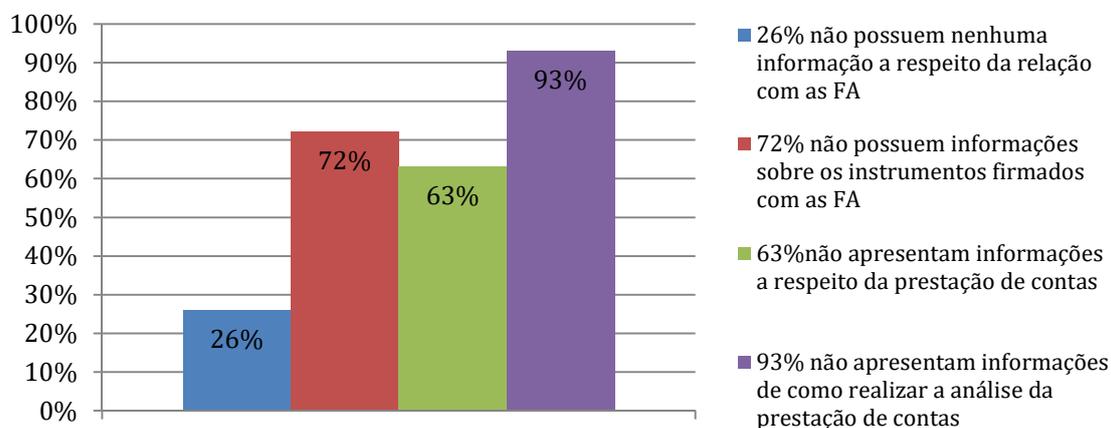
Ter uma linha norteadora para análise da prestação de contas, seja com base nos normativos, informativos e orientação, ou manuais e disponibilização de modelos de relatórios, propicia a padronização da forma de apresentação da prestação de contas de maneira clara, concisa e organizada. Tal fato fornece, ao profissional responsável pela análise, maior segurança e confiabilidade nas informações dispostas, incumbindo à análise de maior isonomia e isenção.

5. CONCLUSÃO

Observou-se que as IFES ainda estão caminhando a passos lentos no sentido de padronizar e orientar os quesitos necessários para a apresentação da prestação de contas. Tal apresentação deve ser realizada de forma clara, transparente e completa, para que possa facilitar e agilizar a sua compreensão e análise.

A pesquisa identificou que, apesar de algumas IFES estarem em processo de implementação, ainda há ausência de transparência na prestação de contas e/ou no controle ou rotinas de prestação de contas na relação das IFES com as FA. Tal constatação de mantém, conforme detectado no Relatório de Consolidação de Auditorias sobre o Processo de Relacionamento entre Instituições Federais de Ensino Superior e Fundações de Apoio, emitido pela CGU (BRASIL, 2018), segundo se verifica no Gráfico 2 :

Gráfico 2- Informações referente a relação IFES - FA



Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Constatou-se que, no site de 18 universidades, não foi possível verificar nenhuma informação a respeito da relação com as fundações de apoio e que 72% das IFES não disponibilizam em seus sites as informações referentes aos instrumentos jurídicos firmados com as FA. Ao tratarmos de prestação de contas a questão da transparência fica ainda mais preocupante, visto que apenas 37% possuem algum tipo de informativo a respeito da prestação de contas e que somente 7% disponibilizam em seus sites documentos que norteiam a análise da prestação de contas especificamente.

Pode-se verificar que, mesmo as IFES buscando procedimentos para suprir a análise da prestação de contas, ainda persistem os apontamentos levantados por Dalto, Nossa e

Martinez (2012), uma vez que se constatou que inexistia padronização de formulários com as informações dos gastos relativos à aplicação dos recursos públicos e a ausência de um setor específico para realizar a análise de prestação de contas dos recursos recebidos em diversas IFES.

Verifica-se na pesquisa que as boas práticas em rotinas na prestação de contas estão voltadas para a transparência, que visa o fornecimento das informações pertinentes de cada instrumento formalizado. Assim como, está relacionada aos documentos apresentados para comprovar a utilização dos recursos e sua efetiva utilização na execução do objeto pretendido, a fim de atestar que o objeto foi efetivamente executado. Importante mencionar, também, que as orientações e delineamentos a serem seguidos para realizar a correta análise das documentações, também se caracterizam como boas práticas em rotinas na prestação de contas.

A pesquisa alcança seu objetivo quando identifica que existem IFES que apresentam rotinas documentadas e divulgadas para a análise da prestação de contas, indicando que procedimentos simplificados podem fornecer o mínimo de transparência e orientação à sociedade e aos que realizam e analisam a prestação de contas da relação das IFES com suas FA. A pesquisa confirma que, ainda que poucas, existem IFES que estão buscando atualização para estar de acordo com a lei, e se preocupam não apenas com a prestação de contas, mas também com o controle de riscos na busca de uma gestão pública mais responsável, eficiente e transparente, a fim de assegurar, de forma institucionalizada, a preservação da finalidade pública e dos interesses da sociedade.

Porém, constatou-se ainda que são recorrentes os apontamentos referentes à relação IFES e FA pelos órgãos de controle externo, isso porque, em muitos casos, o controle interno da instituição é deficitário na sua função de acompanhar e, principalmente, auxiliar na proposição de possíveis soluções. Para tanto é necessário, conforme já era proposto por Dalto, Nossa e Martinez (2012), que tenhamos profissionais treinados e capacitados para que com competência possam auxiliar e institucionalizar procedimentos eficientes e legais para a verificação da adequada e necessária utilização de recursos públicos.

NOTAS EXPLICATIVAS

¹A Portaria Interministerial nº 424/2016 ao revogar a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011, deixou de apresentar claramente todos os documentos que devem ser analisados antes previstos na portaria revogada e a Instrução Normativa STN nº 01/97. Em relação à prestação de contas, em seu aspecto procedimental, pensamos ter havido certo regresso.

²Universidade Federal de Mato Grosso [<http://sistemas.ufmt.br/ufmt.sigconv/Areas/Comum/ConveniosContratos.aspx>]

³Universidade Federal Rural do Semi-árido, Universidade Federal do Pará, Universidade Federal do Oeste do Pará e Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri.

⁴Universidade Federal do Pará [<https://proad.ufpa.br/index.php/dcc-convenios>]; Universidade Federal Rural da Amazônia [https://proaf.ufra.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=229&Itemid=310]; Universidade Federal da Fronteira do Sul [<https://www.uffs.edu.br/acessofacil/transparencia/fundacoes-de-apoio/prestacao-de-contas>]; Universidade Federal Do Recôncavo Da Bahia [<https://www.ufrb.edu.br/coopc/images/documentos/cartilhaprestacao2018.pdf>]; Universidade

Federal De Ouro Preto [<https://gecon.ufop.br/documentos-presta%C3%A7%C3%A3o-de-contas>]; Universidade Federal Fluminense [<http://www.uff.br/?q=formularios-uff-fec>].

⁵Universidade Federal de Santa Catarina [<http://cc.orgaosdeliberativos.ufsc.br/informacoes-e-orientacoes/>]; Universidade Federal da Bahia [<http://www.supad.ufba.br/manual-procedimentos/>]; Universidade Federal do Ceará [<https://proplad.ufc.br/pt/formularios-e-checklists/formularios-e-checklists/>]; Universidade Federal do Espírito Santo [http://contratos.ufes.br/sites/contratoseconvenios.ufes.br/files/field/anexo/manual_prestacaodecontas.pdf]; Universidade Federal De Uberlândia [http://www.proplad.ufu.br/sites/proplad.ufu.br/files/media/documento/orientacao_para_prestacao_de_contas_ms.pdf]

⁶ A exemplo da Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal da Grande Dourados, Universidade Federal do Espírito Santo e Universidade Federal Rural da Amazônia.

REFERÊNCIAS

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. Prestação de contas: se não presta, não presta.

Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3509, fev. 2013. Disponível em:

<https://jus.com.br/artigos/23681>. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 jul. 2021.

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

BRASIL. **Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994**. Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8958.htm. Acesso em: 23 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm. Acesso em: 08 jul. 2021.

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

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7423.htm. Acesso em: 04 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). **Relatório de Consolidação de Auditorias sobre o processo de relacionamento entre instituições federais de ensino superior e fundações de apoio**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/10217.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Interministerial nº424 de 30 de dezembro de 2016**. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/Portaria/prt-424-16-m.planejamento.htm. Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo 929.531/1998-1. Decisão 225/2000** - Segunda Câmara. Relator: Ministro Adylson Motta. 20 de junho de 2000. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal>. Acesso em: 09 jun. 2021.

DALTO, C. C.; NOSSA, 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). *In: Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração*, 36., 2012, Rio de Janeiro. **Anais [...]** Rio de Janeiro: EnANPAD 2012.

IMONIANA, Joshua Onome; NOHARA, Jouliana Jordan. Cognição da Estrutura de Controle Interno: Uma Pesquisa Exploratória. **Revista Base (administração e Contabilidade) da Unisinos**, São Leopoldo, v. 2, n. 1, p.37-56, 2005. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3372/337228628004.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2021.

INOCÊNCIO, Rosemary Zucareli. **Accountability dos projetos das IFES executados em parceria com fundações de apoio: adequações dos normativos a partir de manifestações dos atores executores**. 2017. Dissertação (Mestrado Profissional) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/42716/1/Dissertacao_Mestrado_UFBA_%20Zucareli_Inocencio.pdf. Acesse em: 07 fev. 2021.

MOURA, Mariluce. Universidades públicas respondem por mais de 95% da produção científica do Brasil. **Academia Brasileira de Ciências**, v. 15, 2019.

NUNES, André Luis de Sá. **Mudanças Promovidas pela Lei da Inovação nas Funções e Práticas de Gestão dos Intermediadores da Cooperação Universidade-empresa das Universidades Federais**. 2010. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/23985/Dissertacao_AndreNunes_UFPR.pdf?sequence=1. Acesso em: 11 fev. 2021.

PINTO, Vannildo Cardoso. **A promoção da Accountability e do controle finalístico nos projetos executados pelas fundações de apoio em parceria com as IFES**: um estudo da atuação do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. 2018. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional), Programa de Pós-graduação em Administração Pública, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2018. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/4767>. Acesso em: 13 fev. 2021.

RIKARD, F. **Manuais organizacionais: instrumentos de gestão e competitividade. Administradores**: o portal da administração, nov. 2008. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/artigos/negocios/manuais-organizacionaisinstrum>. Acesso em: 03 mar. 2021.

SILVA, R. Q. Contratos e convênios administrativos: diferenças. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3207, 12 abr. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/21491/diferencas-entre-os-contratos-e-convenios-administrativos>. Acesso em: 10 fev. 2021.

TRISTÃO, Gilberto. O papel das fundações na modernização das universidades federais. In: **Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública**, 5. Santo Domingo, Rep. Dominicana, 2000.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SOUZA, Antônio Carlos; FIALHO, Francisco A.P.; OTANI, Nilo. **TCC métodos e técnicas**. Florianópolis: Visual Books, 2007.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2006.