

Revista Universo Contábil, ISSN 1809-3337
Blumenau, v. 10, n. 2, p. 06-23, abr./jun., 2014

doi:10.4270/ruc.2014209

Disponível em www.furb.br/universocontabil



**RECURSOS DE CONVÊNIO ENTRE FUNDAÇÕES DE APOIO E UNIVERSIDADES
FEDERAIS NO BRASIL: UM ESTUDO DOS ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL DE CONTAS
DA UNIÃO (TCU)¹**

***RESOURCES AGREEMENT BETWEEN SUPPORT FOUNDATIONS AND FEDERAL
UNIVERSITIES IN BRAZIL: A STUDY OF JUDGMENTS OF THE COURT OF AUDIT
(TCU)***

***ACUERDO DE RECURSOS ENTRE LAS FUNDACIONES DE APOYO Y
UNIVERSIDADES FEDERALES EN BRASIL: UN ESTUDIO DE LAS SENTENCIAS DEL
TRIBUNAL DE CUENTAS (TCU)***

Crisley do Carmo Dalto

Mestre em Ciências Contábeis (FUCAPE)
Servidor Federal/Contadora - Analista/Ministério da Educação/UFES
Endereço: Av. Fernando Ferrari, 1358
CEP: 29075-505 – Vitória -ES
E-mail: crisley.dalto@ufes.br
Telefone: (27) 4009-2551

Valcemiro Nossa

Doutor em Controladoria e Contabilidade (USP)
Professor da Fucape Business School
Endereço: Av. Fernando Ferrari, 1358
CEP: 29075-505 – Vitória -ES
E-mail: valcemiro@fucape.br
Telefone: (27) 4009-4444

Antonio Lopo Martinez

Doutor em Finanças (EAESP-FGV)
Doutor em Contabilidade (FEA-USP)
Professor da Fucape Business School.
Endereço: Av. Fernando Ferrari, 1358
CEP: 29075-505 – Vitória -ES
E-mail: lopo@fucape.br
Telefone: (27) 4009-4444

¹ Artigo recebido em 01.02.2013. Revisado por pares em 22.05.2014. Reformulado em 23.06.2014. Recomendado para publicação em 24.06.2014 por Carlos Eduardo Facin Lavarda. Publicado em 30.06.2014. Organização responsável pelo periódico: FURB.

RESUMO

Esta pesquisa estuda a tipologia de irregularidades que ocorreram nos contratos administrativos entre as Universidades Federais e Fundações de Apoio no Brasil no período de 2006 a 2010. No referencial, *Accountability*, Auditoria governamental e a Teoria de Agência são temas revisados. Como caminho metodológico, analisa-se o conteúdo dos acórdãos do TCU relativos aos achados de auditoria nas prestações de contas anuais das Universidades Federais nos contratos executados com Fundações de Apoio. Das irregularidades identificadas, resta claro o desvio de finalidade, decorrentes, fundamentalmente, da fragilidade dos controles internos das Universidades Federais no controle finalístico dos recursos junto às Fundações de Apoio, bem como pelos órgãos fiscalizadores na intensificação de responsabilização dos agentes públicos. Boas práticas como transparência, avaliação e mecanismos de ouvidoria precisam ser incentivadas.

Palavras - chaves: *Accountability*, Governança, Fundações de Apoio.

ABSTRACT

This research studies the types of irregularities that occurred in the administrative contracts between the Federal Universities and Foundations of Support in Brazil from 2006 to 2010. In the theoretical framework, Accountability, Audit Agency Theory and governmental issues are reviewed. As a methodological approach, we analyze the content of the judgments of the TCU audit findings related to the accountability of annual Federal Universities in contracts executed with Foundations Support. Irregularities identified, it is clear the diversion of purpose, arising chiefly the weakness of internal controls of Federal Universities in control finalistic resources along the Foundations of Support, as well as by regulatory agencies in enhancing accountability of public officials. Good practices such as transparency, evaluation mechanisms and ombudsman must be encouraged.

Keywords: *Accountability, Governance, Foundations of Support.*

RESUMEN

Esta investigación estudia el tipo de irregularidades que se produjeron en los contratos administrativos entre las Universidades Federales y Fundaciones de Apoyo en Brasil de 2006 a 2010. En el marco teórico, Rendición de Cuentas, Auditoría Gubernamental y Teoría de la Agencia son los asuntos gubernamental es revisados. Como enfoque metodológico, se analiza el contenido de las sentencias de los resultados de la auditoría del TCU relacionados con los beneficios anuales de universidades federal es en los contratos celebrados con Fundaciones de Apoyo. Las irregularidades identificadas, es claro el desvío de la finalidad, que surgen principalmente de la debilidad de los controles internos de las universidades federal es en el control finalísticos de los recursos a lo largo de las Fundaciones de Apoyo, así como por los organismos reguladores de aumentar la responsabilidad de los funcionarios públicos. Buenas prácticas tales como la transparencia, los mecanismos de evaluación y ombudsman debe ser alentada.

Palabras clave: *Rendición de cuentas, Gobernación, Fundaciones de Apoyo.*

1 INTRODUÇÃO

As organizações do Terceiro Setor respondem por grande parte de projetos sociais, científicos e tecnológicos em todo o mundo e vêm se tornando cada vez mais necessárias para apoiar programas governamentais por meio de parcerias entre o Estado e o Terceiro Setor (BARBOSA, 2000, HECKERT; SILVA, 2008). Essas parceiras chamadas parceiras-público-privado-Terceiro Setor são uma tendência mundial, já que os serviços prestados por elas são mais produtivos, mais eficientes e com menor custo do que as realizadas pelo governo

(BARBOSA, 2000; PEREIRA, 2008, PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009) e por possuírem *know-how* em gestão social (FISCHER, 2005).

A união dos três setores (Governos, Mercado e Terceiro Setor) leva a uma maior sustentabilidade dos projetos, à potencialização dos recursos econômicos, de gestão e de conhecimento, por terem gestão e responsabilidades compartilhadas (FISCHER, 2005). De acordo com Barbosa (2000); Fischer (2005); Fischer e Guimarães (2008) há um forte crescimento do número de contratos entre os órgãos públicos com as organizações do Terceiro Setor para atender diversos interesses governamentais, no contexto dessas parcerias. Entretanto, assim como cresce o número de parcerias, cresce também os desvios de finalidade, que geram controvérsias quanto à criação de algumas dessas organizações (FISCHER E GUIMARÃES, 2008). 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 (PEREIRA, 2008).

O estudo de Barbosa (2000) concluiu que há ausência de responsabilização de dirigentes de entidades por desvio na aplicação de fundos públicos, bem como prevalência de aspectos meramente formais na avaliação da prestação de contas de execução de recursos de convênios. Fischer e Guimarães (2008) apontaram que a falta de responsabilização na prestação de contas na ótica de *Accountability* contribuem para o desvio de finalidade, e podem provocar o aumento do número de irregularidades dos recursos estatais em algumas dessas organizações. Sano e Abrúcio (2008) apontaram que os instrumentos de *Accountability* foram pouco utilizados pelas instituições de controle como o Tribunal de Contas do Estado (TCE), Parlamento e as Comissões de Controle, sendo pouco efetivos na responsabilização dos atores pelo desvio de finalidade na execução de contratos, além da fragilidade e precariedade do acesso às informações gerenciais e financeiras dos recursos envolvidos junto às organizações do Terceiro Setor.

Dentro desse contexto de parcerias com o Terceiro Setor estão inseridas as Fundações de Apoio que vem recebendo recursos de maneira significativa por meio de convênio dos governos e pelas entidades privadas por intermédio das Universidades Federais. Isso tem sido alvo de diversos apontamentos de irregularidades nos pareceres de auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União - TCU, embora o Governo Federal preconize normas rigorosas na aplicação de recursos nesse tipo de parceria, tais como a Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional n.01, 1997 (PECI *et al.*, 2008).

Normalmente, o TCU registra diversos tipos de irregularidades em seus Acórdãos, relativas ao relacionamento entre Universidades Federais e suas Fundações de Apoio. Diante disso, pretende-se responder a seguinte questão de pesquisa: quais os tipos e frequência de irregularidades são apontados nos pareceres do TCU, relativos aos recursos de convênio entre Fundações de Apoio e Universidades Federais no Brasil? O objetivo geral da pesquisa é identificar e apurar a frequência das tipologias de irregularidades que ocorreram nos contratos administrativos entre as Universidades Federais e Fundações de Apoio no Brasil; relativos a projetos que foram executados com recursos oriundos de convênios; por meio da análise do conteúdo dos Acórdãos do TCU nas prestações de contas anuais das Universidades Federais. O objetivo específico da pesquisa é entender os motivos pelos quais vêm ocorrendo irregularidades e desvio de finalidade no relacionamento entre as Universidades Federais e suas Fundações de Apoio na visão *Government Accountability* a partir da percepção do TCU.

O estudo contribui cientificamenteno sentido de refletir sobre a efetividade dessas parcerias por convênios, entre o Governo e essas organizações do Terceiro Setor, quanto à imposição normativa de *Government Accountability*. Esse cenário de *Government Accountability* traz à reflexão e relevância que será tratada no presente estudo, que terá como base referencial a Teoria de *Accountability*.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Teoria de *accountability* e a legislação aplicada à prestação de contas de convênios

Como ponto de partida conceitual, entende-se *Accountability* como a obrigatoriedade de dirigentes públicos prestarem contas de seus atos a um órgão de controle, ao parlamento ou à própria sociedade. Prestar contas é uma necessidade, pois esta informação pode ser relativa à comprovação dos gastos ou a forma de gestão dos recursos. Logo, o acesso a informação é uma característica essencial da prestação de contas, pois para que se possa atribuir a responsabilização aos culpados, necessita-se de informações relevantes e oportunas (CAMERON, 2004) quanto aos detalhes e a execução, utilizando a contabilidade para que sejam mostrados causas e consequências (HALE, 2008).

A *Accountability* reduz as chances de erros dos governantes, podendo corrigir erros ou equívocos, ou até levar à punição dos responsáveis por um comportamento inadequado, quando da inexistência de delegação de um poder ao outro (CAMERON, 2004, HALE, 2008, SANO; ABRÚCIO, 2008), evitando desvios de conduta nas decisões ou ações (CAMERON, 2004). Em termos gerais, prestar contas é descrito na literatura como: a situação de um agente anteriormente delegado com alguns poderes ou autoridade por um principal delimitado, ao dever de prestar contas pelas ações subsequentes (EZZAMEL *et al.*, 2004; KLUVERS, 2003; SINCLAIR, 1995). O'Donnell (1998) afirma que a análise de *Accountability* envolve o estudo de diferentes mecanismos de responsabilização, dividida em duas vertentes. Uma traz a dimensão vertical da *Accountability* que traz o mecanismo vertical, tradicional, de premiação ou penalidade e a outra que traz um mecanismo horizontal, baseado na divisão de poderes e dos controles e equilíbrios entre eles. Indica ainda dois aspectos principais da *Accountability*: a sujeição dos atos do gestor público à Lei e a obrigação de prestar contas de seus atos, com transparência suficiente, para que se possa avaliar a gestão.

Nessa ótica, o panorama de normas, procedimentos e necessidade de transparência e *Accountability* permeiam um ambiente burocratizado e contribuem para transformar o setor público em organizações complexas. De acordo com um estudo do *Corporate Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*, a *International Federation of Accounting* (IFAC, 2001), a complexidade do setor público está ligada às diferentes formas de governança que requer características únicas e impõe diferentes conjuntos de responsabilidades. Por serem estruturas complexas, as organizações do setor público utilizam a base tradicional: “prestação moral de contas”, para alcançar os objetivos das políticas públicas (ANDERSON *et al.*, 1980 *apud* STWART, 1985), colocando sempre a obrigação moral de um indivíduo prestar contas a organização, como estratégia eficiente para melhorar a qualidade das ações organizacionais (STWART, 1985).

Para alcançar eficiência, há a necessidade de flexibilizar a administração pública em seus processos, contudo deve-se aumentar a *Accountability* ou responsabilização governamental. Entretanto, a delegação de autoridade no Brasil, parece que, pelo fato de receber poder, o recebedor acredita que pode fazer conforme lhe é conveniente (O'DONNELL, 1998). Assim, as organizações que recebem autoridade pelo setor público para prestarem serviços públicos, têm nesse panorama a orientação pela regulação, em serem monitoradas e avaliadas e o dever de prestar contas, como medida de alcance para eficiência nos serviços prestados (SANO e ABRUCIO, 2008) aos quais, aspectos como transparência, avaliação, participação e mecanismos de ouvidoria e resposta, correspondem às dimensões centrais de *Accountability* (*Global Accountability Project GAP*).

No presente estudo, o instrumento jurídico relativo ao relacionamento entre as Universidades Federais e as Fundações de Apoio é preconizado na Lei n. 8958, 1994, regulamentada recentemente por meio do Decreto n. 7423, 2010 reporta a uma série de outras

normas e dispositivos legais do Direito Financeiro, que preconizam medidas para a transparência das ações governamentais. No bojo dessas normas que compõem o Direito Financeiro no Brasil, estão as Instruções Normativas da Secretaria do Tesouro Nacional n. 01, de 1997 e n. 03, de 1993 e Portaria Interministerial n. 127, de 2008 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que impõem regras céleres na aplicação dos recursos recebidos de convênios, do qual essas organizações são obrigadas, por exemplo, submeter à legislação de licitações, Lei n. 8666, 1993 Art. 116, relativo ao regulamento de compras e contratações (PECI *et al.*, 2008).

2.2 Auditoria governamental: accountability, como elemento central do Tribunal de Contas da União (TCU)

De acordo com *International Federation of Accountants (IFAC)*, auditoria é uma verificação ou exame dos documentos apresentados na prestação de contas com o objetivo de habilitá-lo a expressar uma opinião quanto à credibilidade e fidedignidade sobre os mesmos. Para a *International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)*: auditoria é o exame das operações, atividades e sistemas de determinada entidade, com vista a verificar se são executados ou funcionam em conformidade com determinados objetivos, orçamentos, regras e normas.

No contexto governamental, as auditorias correspondem a uma forma de controle da Administração Pública, sendo exercida pelo TCU, cujo controle é externo e independente e seus objetivos decorrem do estabelecimento de promover e estabelecer a *Accountability* sobre aqueles que administram recursos públicos (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2011). Sua atuação assume relevância no momento em que se previne e detecta irregularidades, seja por corrupção de seus agentes, seja por negligência no prosseguimento e procedimentos que assegurem que os recursos públicos sejam gastos de forma adequada. Corroborar ainda no sentido de contribuir por melhores práticas pra que a gestão seja feita dentro dos princípios que assegurem o máximo de *Value for Money* (COSTA; PEREIRA; BLANCO, 2006).

O TCU ao realizar Auditorias de Regularidade se propõe a examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis de acordo com a jurisprudência do TCU quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. As irregularidades encontradas pelo TCU, tais como: a prática de gestão ilegal, antieconômico, ou infração à norma legal, desfalque ou desvio de recursos, bens ou valores públicos, fraudes e ausência de do dever de prestar contas, são relacionadas em relatórios de auditoria, propõem propostas de encaminhamento e determinações denominando-se Acórdão. Trata-se, portanto, de uma apresentação resumida, da conclusão chegada pela equipe de auditores, dos achados encontrados na fiscalização dos Órgãos públicos, abrangendo toda a extensão e discussão dos principais pontos pautada e julgada (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2011). Em especial, as Fundações de Apoio são controladas pelo Ministério da Educação, pelo Tribunal de Contas e pela Instituição de Ensino Superior que apoiam.

2.3 Universidades Federais, convênios e o orçamento público

No contexto de Terceiro Setor, a atividade está relacionada à assistência ou apoio às Instituições do Ensino Superior, cuja finalidade é atribuição específica das Fundações de Apoio, de maneira peculiar ao ensino, pesquisa, extensão e iniciação científica, que foram criadas legalmente pela Lei n. 8958, 1994. De acordo com o último relatório divulgado no ano de 2008 pelo MEC estão catalogadas 60 Fundações de Apoio credenciadas e vinculadas a 44 Universidades Federais dentre as 50 registradas no MEC.

Um das fontes de financiamento das Universidades Federais para execução de suas funções provêm dos recursos provenientes de convênios (BARBOSA, 2000) sendo a segunda maior fonte de recursos (FREITAS *et al.*, 2005) e representam uma forma de parceria no qual

os partícipes são atribuídos regras rigorosas, no cumprimento dos acordos pactuados com interesses comuns (PECI *et. al.*, 2008).

Com o ingresso desses recursos integrando o Orçamento das Universidades Federais, estas passaram a ter receitas chamadas contabilmente por transferências voluntárias. As Universidades Federais, por conseguinte, efetuam contratos administrativos, nos moldes da Lei n. 8666, 1993, por dispensa de licitação com base na Lei n. 8958, 1994 para transferir esses recursos às Fundações de Apoio no sentido que essas executem e façam a gestão financeira dos projetos acadêmicos ligados à finalidade do convênio. Assim, o conveniente, que antes era a Universidade Federal, representando o primeiro setor, na relação com a Fundação de Apoio, passa a ser a contratante, estando a Fundação de Apoio, como contratada. Nessa nova relação jurídica, têm-se a Universidade Federal concomitantemente conveniente do concedente e contratante de uma organização pertencente ao Terceiro Setor.

O contrato pressupõe, de um lado, o interesse do poder público na aquisição do bem ou serviço e, de outro, o recebimento de uma importância (SZAZI, 2006, p. 108). Entretanto, Magalhães (2011) afirma que uma vez que os contratos administrativos são pautados em objetivos criteriosos e formalizados por meio de processo administrativo expressamente motivado, os valores repassados às entidades privadas para execução de convênio continuam tendo a natureza de dinheiro público, devendo esta entidade particular atuar na condição de mero preposto.

2.4 Teoria de agência: delegação de poder e a boa governança

O relacionamento entre as organizações sempre que não alinhados tendem a serem conflitantes e geram diversos problemas na boa governança dos contratos entre elas e servem de base para contextualizar diversos aspectos estudados na Teoria de Agência, cujo processo agrega um conjunto de recursos humanos, capital e tecnológicos para alcançar um produto final que ultrapasse o nível de utilidade de valor (ALCHIAN; DEMSETZ, 1972). Para Jensen e Meckling (1976), a teoria de agência trata da relação das trocas econômicas entre um ator, denominado principal e outro ator, denominado agente, onde o bem-estar do principal sofre influência do agente. Nessa relação surgem os problemas de agência, já que há o risco do agente agir de acordo com o seu interesse, mas, que uma das formas para alinhar o interesse dos agentes com os seus principais é utilizar contratos (HATCH, 1997).

Nesse contexto, Heckert e Silva (2008) dizem que as organizações do Terceiro Setor não apresentam um único tipo de cliente, mas diversos *stakeholders* que assumem esse papel com diferentes expectativas em relação à instituição e diferentes critérios de avaliação dos seus serviços, e que no caso da realização de convênios é equivocada a concepção de que o contrato pressupõe interesses e objetivos contrapostos, ao passo que no convênio as partes teriam sempre interesses e objetivos comuns. A existência de interesses contrapostos é inerente apenas aos contratos de troca (como a compra e venda), visto que há contratos, como o celebrado entre vendedores de coisa comum, em que as partes (co-proprietários) têm o mesmo objetivo final (venda da coisa) (MAGALHÃES, 2011, p. 388).

Cabe lembrar que a relação das Universidades Federais com as Fundações de Apoio compartilha a gestão de projetos de finalidade social. Nesse sentido, Fischer (1996, p. 19) diz que: [...] *governance* (governança) é um conceito plural, que compreende não apenas a substância da gestão, mas a relação entre os agentes envolvidos, a construção de espaços de negociação e os vários papéis desempenhados pelos agentes do processo. Platt Netto *et al.*, (2007) afirmam que a governança corporativa representa um sistema que assegura a qualquer interessado uma gestão organizacional com equidade (*fairness*), transparência (*disclosure*), responsabilidade pelos resultados (*accountability*) e cumprimento de normas (*compliance*). Assim, diante desse contexto, pode se constatar pelo pressuposto da existência dos diversos grupos de *stakeholders*, que atuam nessa relação de governança: (a) A Universidade Federal

como o principal e a Fundação de Apoio como agente; (b) o alto escalão das Universidades Federais como principal e o alto escalão das Fundações de Apoio, como agente; (c) O financiador (doador) do recurso de convênio como principal e a Universidade Federal como agente e (d) O Tribunal de Contas da União (TCU) como principal e a Universidade Federal como agente.

3 METODOLOGIA

3.1 Métodos da pesquisa

O estudo quanto à estratégia de pesquisa tem caráter descritivo e exploratório e foi feito por meio de pesquisa qualitativa (BARDIN, 2004, p. 108-109). Quanto à técnica de coleta de dados será utilizado levantamento documental e quanto à técnica de análise dos dados serão tratados por meio de análise de conteúdo. O levantamento documental foi realizado com base nos Acórdãos de auditoria de regularidade no Portal do TCU, das irregularidades que envolveram as prestações de contas anual das Universidades Federais do Brasil registradas no Ministério da Educação e Ciência (MEC) que executaram contratos com as Fundações de Apoio com recursos de convênio, no período de 2006 a 2010, por compreender a um período mais recente.

Inicialmente foi solicitado junto ao TCU, via *e-mail*, orientações quanto aos procedimentos de busca na base de dados do Portal Textual para a realização da pesquisa, que respondidos, viabilizou a coleta de dados. Os procedimentos foram realizados da seguinte forma: (1) os Acórdãos foram identificados atribuindo o termo “Fundação de Apoio” na pesquisa da base de dados do TCU disponível em:

http://portal2.TCU.gov.br/portal/page/portal/TCU/desenvolvimento/convert_utf8_iso88591;2.

Foi utilizada a busca em formulário por ano atribuindo o termo: “Fundação de Apoio” no campo de pesquisa textual: pesquisa em formulário/por ano que totalizaram 461 Acórdãos; (2) Foi acionado o comando no campo “refinar pesquisa” para os termos: “Fundação de Apoio e convênio e Universidade Federal e irregularidade”, nesta ordem, no campo de pesquisa textual “argumentos livres”, que totalizaram 288 Acórdãos e (3) Esses últimos foram analisados, dos quais foram excluídos da amostra 196 acórdãos, já que esses não se referiam à acórdãos da natureza: “prestação de contas”, “auditoria”, “auditoria simplificada”, que constituem a amostra desse estudo de acordo que foi demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1 - Número De Convênios Realizados Por Fundações De Apoio/Ano

| Ano | Termos: “Fundação de Apoio” | Termos: “Fundação de Apoio e convênio e Universidade Federal e irregularidade” | Acórdãos retirados da amostra Exclusões | Acórdãos válidos para a pesquisa |
|---------------|--------------------------------|---|---|-------------------------------------|
| 2006 | 50 | 32 | (23) | 9 |
| 2007 | 76 | 50 | (35) | 15 |
| 2008 | 97 | 60 | (46) | 14 |
| 2009 | 96 | 51 | (38) | 13 |
| 2010 | 142 | 95 | (54) | 41 |
| Total: | 461 | 288 | (196) | 92 |

Nota. Fonte: Portal de pesquisa textual do Tribunal de Contas da União (TCU)

Embora o portal de pesquisa de busca refine a pesquisa conforme orientado pelo TCU, ainda foram encontrados dados no conteúdo desses Acórdãos excluídos relativos a assuntos correlatos que não foram utilizados neste estudo. Isso porque, em alguns casos correspondiam a acórdão de revisão, de reexame, de embargos de declaração, reconsideração, entre outros, no qual as irregularidades neles mencionadas já haviam sido alvos de auditoria no momento oportuno da tomada das contas das universidades públicas indicadas.

A pesquisa foi ainda refinada com análise do conteúdo, observando dados de identificação do Acórdão tais como: natureza, assunto e entidade. Somente foram analisados aqueles que tinham natureza e ou assunto relativo aos termos “prestação de contas anual e ou prestação de contas e ou auditoria e ou auditoria simplificada” e que tinham entidade relativa à Universidade Federal. O conteúdo foi analisado com base na legislação relativa à prestação de contas. Foram atribuídas palavras-chaves em função da irregularidade e infração legal, que foram utilizadas para identificar as irregularidades no texto dos Acórdãos.

As irregularidades foram agrupadas por tipologias de irregularidade, com a criação e utilização do Quadro 1, que demonstra a classificação das irregularidades por infrações legais que foram utilizadas na análise de conteúdo com a finalidade de identificar e apurar a frequência das infrações. Os conteúdos dos pareceres foram analisados atribuindo a cada irregularidade encontrada uma classificação.

Quadro 1 - Classificação de Irregularidades por Infrações Legais

| Class. | Tipologias de infração legal | Tipologias de irregularidade | Class. | Irregularidades/palavras e ou expressões chaves |
|--------|---|---|--------|--|
| 1 | Decisão Plenário 2.741/2008 | Falta de clareza na composição dos custos operacionais | 1.1 | Comprovação, custos operacionais |
| 2 | IN Nº. 01/1997 - STN | Não transferiu os equipamentos adquiridos no Projeto para a Universidade Federal | 2.1 | Incorporação, patrimônio, universidade. |
| | | Cobrança de taxa administrativa | 2.2 | Cobrança, taxa administrativa. |
| | | Não apresentação e ou Insubsistência na declaração de treinados e ou capacitados | 2.3 | Declaração, treinada capacitado. |
| | | Não apresentou e ou Insubsistência na relação do serviço prestado | 2.4 | Relação, serviço prestado. |
| | | Não apresentou e ou Insubsistência no Termo de compromisso do convenente | 2.5 | Termo compromisso convenente documentos 10 anos |
| | | Não apresentou e ou Insubsistência no Termo de compromisso do contratado | 2.6 | Termo, compromisso contratado documentos 10 anos |
| | | Não apresentou cópia do Termo de convênio | 2.7 | Cópia, termo convênio. |
| 3 | IN Nº. 01/1997-STN e Portaria Interministerial 127/2008- MPOG | Não apresentou e ou Insubsistência no relatório de cumprimento do objeto | 3.1 | Relatório, cumprimento objeto |
| 4 | Legislação trabalhista | Desobediência à legislação trabalhista e ou pagamento de verbas trabalhistas com utilização de recursos do convênio | 4.1 | Legislação, trabalhista |
| 5 | Lei 8.666/1993 | Falhas ou inobservância das Normas de Licitações Públicas | 5.1 | Normas, licitação |
| 6 | Lei 8.958/1994 | Apresentação da prestação de contas incompleta e insubsistente | 6.1 | Ausência, notas fiscais, comprovante despesa. |
| | | Desobediência ao princípio da legalidade | 6.2 | Princípio, legalidade |
| | | Desobediência ao princípio da impessoalidade | 6.3 | Princípio, impessoalidade |
| | | Desobediência ao princípio da moralidade | 6.4 | Princípio, moralidade |
| | | Desobediência ao princípio da publicidade | 6.5 | Princípio, publicidade |

| | | | | |
|---|---|---|------|--|
| | | Desobediência ao princípio da economicidade | 6.6 | Princípio, economicidade |
| | | Desobediência ao princípio da eficiência | 6.7 | Princípio, eficiência |
| | | Desvio de Finalidade/ Contratação da Fundação de Apoio para execução de tarefa competente à Administração Pública | 6.8 | Desvio de finalidade, contratação, fins alheios à finalidade de criação, tarefa competente à administração pública |
| | | Desvio de Finalidade/ utilização de servidores em atividades do projeto com compatibilidade de carga horária | 6.9 | Utilização de servidores em atividades do projeto |
| | | Desvio de finalidade/ não realizou o projeto | 6.10 | Não realização objeto |
| | | Desvio de Finalidade/pagamento de despesas não realizadas e ou não vinculadas ao projeto do convênio | 6.11 | Pagamento, despesas não realizados ao objeto/ e ou não vinculadas ao projeto. |
| 7 | IN Nº. 01/1997 - STN e Portaria Interministerial 127/2008- MPOG | Não apresentação e ou insubsistência na execução físico financeiro | 7.1 | Relatório, execução físico financeiro. |
| | | Não apresentação e ou insubsistência no demonstrativo de receitas e despesas | 7.2 | Demonstrativo, receitas despesas. |
| | | Não apresentação e ou insubsistência no demonstrativo dos recursos recebidos | 7.3 | Demonstrativo, recursos recebidos. |
| | | Não apresentação e ou insubsistência dos recursos de contrapartida | 7.4 | Demonstrativo, contrapartida |
| | | Não apresentação e ou insubsistência do demonstrativo de rendimentos | 7.5 | Demonstrativo, rendimentos |
| | | Não apresentação e ou insubsistência da aplicação financeira em mercado | 7.6 | Demonstrativo, aplicação mercado financeiro. |
| | | Não apresentação e ou insubsistência do demonstrativo na relação de pagamentos | 7.7 | Relação, pagamentos |
| | | Não apresentação e ou insubsistência dos bens adquiridos | 7.8 | Relação, bens adquiridos. |
| | | Não apresentação e ou insubsistência nos demonstrativos dos bens produzidos | 7.9 | Relação, bens produzidos. |
| | | Não apresentou e ou insubsistência nos demonstrativos dos bens construídos | 7.10 | Relação, bens construídos. |
| | | Não apresentou e ou insubsistência nos extratos das contas bancárias apresentadas | 7.11 | Extrato, conta bancária específica |
| | | Não apresentação e ou insubsistência no termo de aceitação definitiva da obra realizada | 7.12 | Cópia termo aceitação definitiva obra |
| | | Não apresentação e ou insubsistência no comprovante de recolhimento de saldo do projeto à conta do Tesouro Nacional | 7.13 | Comprovante recolhimento saldo |
| | | Não apresentação e ou insubsistência nas cópias de despacho adjudicatório nas licitações realizadas | 7.14 | Cópia despacho adjudicatório licitação |
| | | Não apresentação e ou insubsistência nas cópias de despacho de homologação nas licitações realizadas | 7.15 | Cópia despacho homologação licitação |
| | | Não apresentação e ou insubsistência nas justificativas para a realização de dispensa de licitações públicas | 7.16 | Justificativa, dispensa |
| | | Não apresentou e ou insubsistência nas justificativas de inexigibilidade para realização de licitações públicas | 7.17 | Justificativa, inexigibilidade |

| | | | | |
|---|--|--|------|--|
| 8 | Jurisprudência do TCU/irregularidades diversas | Falhas formais pela Universidade Federal na realização do contrato | 8.1 | Falhas formais, contrato administrativo. |
| | | Falta de clareza nos papéis dos partícipes | 8.2 | Clareza, papéis, partícipes. |
| | | Recebimento e ou repasse integral do contrato | 8.3 | Recebimento, repasse integral contrato. |
| | | Inobservância de boa ordem e ou inexistência de abertura de conta bancária específica para a movimentação financeira dos recursos do projeto (<i>disclosure</i>) | 8.4 | Boa ordem, inexistência abertura conta bancária específica recursos. |
| | | Apresentação de despesas que não correspondem à sua realização e ou falta de transparência nas informações dos gastos | 8.5 | Despesas, realização, transparência informações gastos |
| | | A Fundação de Apoio não prestou contas dos recursos | 8.6 | Não prestou contas |
| | | Ocorrência de débitos em conta bancária sem a contrapartida de realização dos gastos | 8.7 | Débitos em conta bancária, realização gastos |
| | | Ausência de controle de prestação de contas pelas universidades Federais (<i>Accountability</i>) e ou ausência de controle na execução e ou fiscalização do convênio | 8.8 | Ausência, controle prestação contas controle, fiscalização convênio. |
| | | Realização de cobrança de despesas bancárias | 8.9 | Cobrança, despesa bancária. |
| | | Apropriação dos rendimentos do projeto, vedação também pela IN 01/97 do STN | 8.10 | Apropriação, rendimentos projeto. |
| | | Duplicidade de convênio com mesmo objeto | 8.11 | Duplicidade, convênio, objeto. |

Fonte: elaborada pelos autores

Os Acórdãos foram agrupados por ano e identificados em planilha de *software Microsoft Office Excel*, por estado do Brasil e ano dos achados de auditoria. A identificação teve a seguinte disposição: ano do Acórdão, Universidade Federal, Fundação de Apoio, Estado Federativo e irregularidade encontrada. Encontrou-se em alguns casos, por exemplo: Acórdão emitido em 2010 fazendo referência a uma prestação de contas de Universidade Federal relativa ao ano de 2001, como constatado no Acórdão 7094/2010 - Primeira Câmara, cuja natureza é a prestação de contas Prestação de Contas, exercício de 2001 da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Em alguns Acórdãos foi observado que o TCU não aponta diretamente a irregularidade, mas indiretamente, ora por determinação, ora por apontamentos generalizados à Universidade Federal, no sentido que adotem providências. No Acórdão 7.094/2010 - Primeira Câmara, por exemplo, os convênios celebrados junto à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UERJ), de maneira geral foram considerados irregulares. Situações iguais ou semelhantes foram analisadas e consideradas na pesquisa, como irregularidades encontradas.

De acordo com Bardin (2004) a análise de conteúdo tem por objetivo utilizar o conteúdo de mensagens para evidenciar indicadores que infiram sobre outra realidade que não a da mensagem apenas. Dessa forma, a análise de conteúdo contemplou os seguintes aspectos: (a) observação da concentração dos tipos de irregularidades por infrações legais; (b) análise do tipo de infração legal e frequência que aparecem, sendo medida percentualmente; (c) observação da concentração por Estado Federativo do Brasil; (d) observação dos comentários tecidos pelo TCU relativa às maiores concentrações de irregularidades encontradas; (e) observação do ano da emissão do Acórdão relativo aos achados de auditoria e não às ocorrências do fato e (f) mensuração da frequência em consonância com a legislação vigente e comentários do TCU proporcionaram a análise dos resultados encontrados.

3.2 Dados da pesquisa

Nos achados de auditoria do Portal de pesquisa textual do Tribunal de Contas da União foram encontrados 574 irregularidades no período de 2006 a 2010 nos 92 Acórdãos válidos que foram dispostas da seguinte maneira: Ano 2006: 9 Acórdãos com 41 irregularidades; Ano 2007: 15 Acórdãos com 70 irregularidades; Ano 2008: 14 Acórdãos com 94 irregularidades; Ano 2009: 13 Acórdãos com 86 irregularidades; Ano 2010: 41 Acórdãos com 283 irregularidades.

A maior concentração de irregularidades foi encontrada no ano de 2010 e a menor no ano de 2006. Evidencia, portanto, o aumento das irregularidades cometidas pelas Fundações de Apoio ao longo do período analisado nesse estudo.

4 ORGANIZAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

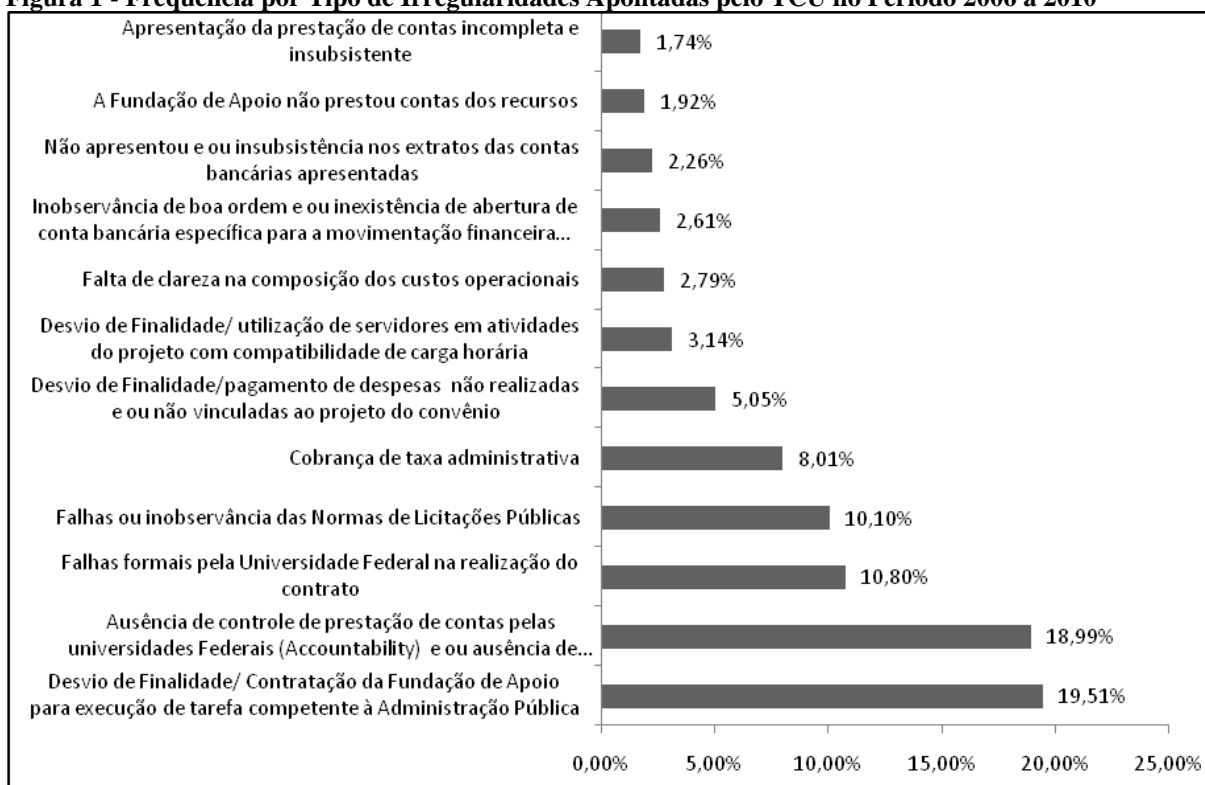
A maior concentração de irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) foi no Estado de Pernambuco em 13,41% e a menor concentração foi no Estado do Mato Grosso em 0,35%. A Tabela 2 demonstra os totais de irregularidades apurados por Unidade Federativa no Brasil.

Tabela 2 - Apuração De Irregularidades Apontadas Pelo TCU Por Unidade Federativa Do Brasil

| UF | Quantidade de Irregularidades por Ano | | | | | Totais | % |
|---------------------|---------------------------------------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|----------------|
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | | |
| Pernambuco | 0 | 10 | 18 | 5 | 44 | 77 | 13,41% |
| Acre | 2 | 0 | 13 | 29 | 10 | 54 | 9,41% |
| Rio de Janeiro | 11 | 15 | 8 | 5 | 7 | 46 | 8,01% |
| Sergipe | 18 | 4 | 0 | 0 | 24 | 46 | 8,01% |
| Brasília | 0 | 0 | 0 | 0 | 39 | 39 | 6,79% |
| Mato Grosso do Sul | 9 | 4 | 22 | 0 | 3 | 38 | 6,62% |
| Minas Gerais | 0 | 13 | 0 | 24 | 0 | 37 | 6,45% |
| Rondônia | 0 | 16 | 0 | 0 | 21 | 37 | 6,45% |
| Paraíba | 1 | 0 | 8 | 0 | 23 | 32 | 5,57% |
| Maranhão | 0 | 4 | 0 | 0 | 26 | 30 | 5,23% |
| Alagoas | 0 | 4 | 0 | 0 | 21 | 25 | 4,36% |
| Ceará | 0 | 0 | 0 | 0 | 18 | 18 | 3,14% |
| Rio Grande do Sul | 0 | 0 | 16 | 0 | 0 | 16 | 2,79% |
| São Paulo | 0 | 0 | 0 | 9 | 6 | 15 | 2,61% |
| Pará | 0 | 0 | 7 | 7 | 0 | 14 | 2,44% |
| Rio grande do Norte | 0 | 0 | 0 | 0 | 13 | 13 | 2,26% |
| Amazonas | 0 | 0 | 1 | 4 | 8 | 13 | 2,26% |
| Santa Catarina | 0 | 0 | 0 | 0 | 9 | 9 | 1,57% |
| Espírito Santo | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 7 | 1,22% |
| Paraná | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 | 6 | 1,05% |
| Mato Grosso | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 2 | 0,35% |
| TOTAIS: | 41 | 60 | 76 | 81 | 283 | 574 | 100,00% |

Fonte: Autores

Os dados foram analisados e coletados apurando-se a frequência das tipologias de irregularidades, medidas percentualmente. As tipologias de irregularidades foram agrupadas por ano que compreenderam ao período de 2006 a 2010 de acordo com a Tabela 3. Na Figura 1 foram apresentadas os principais resultados relativos aos tipos de irregularidades apontadas pelo TCU que ao longo do período analisado, com percentual acima de 1%.

Figura 1 - Frequência por Tipo de Irregularidades Apontadas pelo TCU no Período 2006 a 2010

Fonte: Autores

Considerando as irregularidades demonstradas, observou-se que em alguns Acórdãos a citação da mesma irregularidade já havia sido apontada em Acórdãos anteriores, caracterizando a reincidência da irregularidade, por descumprimento pela Universidade quanto às determinações anteriores, onde pressupõem que Universidade Federal não tomou providências relativas às determinações do TCU. Observou-se que no ano 2006 e 2007 foram identificadas poucas irregularidades em comparação aos três últimos anos da amostra, principalmente em relação ao ano de 2010. Constatou-se que um número de Acórdãos encontrados com Tomada de contas anuais das Universidades Federais foi pouco expressivo, percebendo-se pressuposto de atraso nas inspeções de auditoria ou baixa atuação do TCU, embora os Acórdãos analisados reflitam o comprometimento desse Órgão Fiscalizador junto à sociedade, no papel de seus objetivos. Os comentários descritos pelo TCU foram fundamentais para a análise final deste estudo.

As irregularidades encontradas representaram ausência de *Accountability* (responsabilização), ausência de *disclosure* (transparência das informações prestadas), fragilidade nos instrumentos contratuais no relacionamento entre as Fundações de Apoio e as Universidades Federais. Observou-se que a maior incidência de irregularidades no período analisado está relacionada à ausência de controle pelas Universidades Federais e ao desvio de finalidade, por tarefa competente à administração pública, na aquisição de bens e contratação de serviços, principalmente na execução de obras de engenharia para as Universidades Federais. O TCU aponta tal prática como, a criação de reserva de mercado em favor das Fundações de Apoio, uma vez que as Fundações de Apoio ao serem contratadas pelas Universidades Federais por dispensa de licitação funcionam como uma mera intermediadora de serviços.

Por um lado, a Universidade ao optar pelo cumprimento da norma, em devolver o recurso, fere o princípio da eficiência, uma vez que deixaria de realizar projetos de infraestrutura necessários para a comunidade universitária. Por outro lado, repassando o

recurso para as Fundações de Apoio em meio a este cenário, fere também às normas de criação dessas organizações e propicia um ambiente de falta de controle, ensejado pela conivência. Percebe-se nesta situação, a incapacidade ou desconhecimento dos gestores públicos no cumprimento das normas, já que justificam erros cometendo outros erros, ensejando uma situação de falta de planejamento pela administração pública de maneira integrada, entre o órgão repassador do recurso e o receptor (Universidade Federal) atrelado a incapacidade dos agentes públicos em cumprir as normas, gerando irregularidades junto às Fundações de Apoio, por desvio de finalidade.

O fato da proximidade entre o percentual de irregularidades por desvio de finalidade, nesse cenário, e o percentual da falta de controle da prestação de contas desses recursos também é pertinente, já que em diversos Acórdãos puderam-se perceber vários atores do alto escalão das Universidades Federais, ocupavam cargos de alto escalão de suas Fundações de Apoio, por exemplo, Conselhos de Administração e Conselho de Curadores. O relacionamento entre essas entidades não podem servir de canais para determinados grupos, elites, aristocracias e oligarquias acadêmicas se desviarem da responsabilização, considerando que a gestão compartilhada deva ser um instrumento de reforço para autonomia universitária frente à iniciativa ao Estado e à iniciativa privada. Tal situação corrobora com o estudo de Guimarães (2008) que abordou exatamente como os conflitos de interesses nos Conselhos de Curadores de Fundações interferem no seu funcionamento e na sua missão.

Outro desvio de finalidade está relacionado às contratações de funcionários para atuarem nos hospitais universitários por intermédio das Fundações de Apoio. Destaque-se à burla ao concurso público com contratação das Fundações de Apoio na execução de atividades pertencentes à carreira administrativa das Universidades Federais ou atividades previstas para a terceirização, que é alertada pelo TCU em diversos Acórdãos.

Foram recorrentes também irregularidades cometidas pelas Fundações de Apoio quanto à inexistência e falhas nos procedimentos licitatórios na aquisição de bens e serviços para a execução dos projetos das Universidades Federais conforme disciplina a Lei 8.958/94, de criação dessas instituições. E ainda, o desvio de finalidade quanto a não realização do objeto contratado. As infrações encontradas demonstraram a fragilidade dessas organizações, quanto aos mecanismos legais pautados pela administração pública, principalmente aqueles preconizados na Lei de Licitações Públicas, Lei n. 8666, 1993. Observou-se a ocorrência de pagamento de taxa administrativa pela consecução desses projetos, sobretudo com inexistência sobre a planilha de custos que compuseram essa taxa, cuja vedação é expressa pela IN n. 01, 1997, uma vez que os convênios refletem cooperação de esforços mútuos para tarefa comum aos partícipes. A cobrança dessa taxa descaracteriza esse instrumento contratual, já que quando há o elemento remunerativo entre organizações, têm-se forças antagônicas, e reforça a existência de conflitos de agência e levam a outra irregularidade, que é a forma de contratação, caracterizando falhas por parte da Universidade Federal.

Por fim, observa-se que as Fundações atuam num cenário de falta de responsabilização e falta de controle pelas Universidades Federais. O fato se agrava, uma vez que a grande maioria dessas infrações são recorrentes mesmo com responsabilização dos responsáveis. De acordo com o TCU os instrumentos de controle no âmbito das Universidades Federais são deficitários: por vezes não se encontram registros desses convênios nos sistemas de controle do Governo como o SICONV, SIASG e ou SIAFI e outros dessa natureza, inexistência de um setor específico de prestação de contas dos recursos recebidos por essas organizações; inexistência de auditoria interna e ou ineficiente atuação da mesma; falta de profissionais competentes e capacitados e treinados para a tomada de contas, inexistência de padronização de formulários com as informações dos gastos relativos à aplicação dos recursos em conformidade com o objeto do convênio. Esse descontrole dificulta ainda a atuação da ação do TCU em suas auditorias (Acórdão n. 3366, 2009 - Primeira Câmara, relativo à prestação de

contas, exercício 2001 da Universidade Federal do Paraná; Acórdão n. 599, 2008 - Plenário relativo à prestação de contas da Fundação Universidade Federal de Pelotas – UFPE).

O TCU também reforça que os Órgãos máximos das Universidades Federais, Conselho Universitário e Conselho de Curadores, possuem a maior responsabilidade no dever de fiscalizar as Fundações de Apoio, cuja responsabilização aos seus membros é pessoal (Acórdão n. 7506, de 2010 do TCU relativo à Universidade Federal da Paraíba e Fundação de Apoio FUNAPE). Vale destacar que o convênio nas parcerias-público-privadas tanto o conveniente quanto o conveniado, no caso empresas e os governos conveniando com as Universidades Federais devem possuir um objetivo comum, conforme lembrou o TCU no Acórdão n. 1502, de 2007 - Primeira Câmara. Entretanto, esses recursos utilizados para a realização dos projetos realizados pelas Universidades Federais ao serem executados pelas Fundações de Apoio, são intermediados por contrato administrativo, nos moldes da Lei 8.666/93, cujos objetivos entre essas entidades passam a ser antagônicos, já que o contrato baliza a relação entre as partes nesse contexto.

Observou-se que as análises desse órgão sempre são feitas por analogia a uma norma legal, ou seja, uma regulação por aproximação, nos casos omissos na Lei n.8958, 1994. Ora, atribui-se norma legal relativa a contrato, ora norma legal relativa a convênio. Num convênio, espera-se forças em prol de objetivos comuns. Num contrato, embora os agentes se unam com o pressuposto de realizar um objetivo, na maioria das vezes, há a existência de conflitos entre os agentes, caracterizando interesses contrários. Nesse sentido, nota-se então a existência de diversos interesses nessas organizações que por vezes são contrários à administração pública, embora não devessem existir, considerando que as Fundações de Apoio foram criadas para “dar apoio às Universidades Federais” e não vice-versa. Infere-se aí, conflitos de agência gerados por esses. Reforça-se aí, a necessidade de atuação dos órgãos de controle, especialmente o Tribunal de Contas da União, aqui neste estudo representado, no tocante à *Accountability* no aspecto normativo.

5 CONCLUSÃO

Com base nos resultados encontrados neste estudo, pode-se concluir que há uma relação de co-dependência entre as Universidades Federais e suas Fundações de Apoio, cujo contexto em que essas organizações estão inseridas vem demonstrando uma proximidade de atuação junto à esfera pública. Apesar de serem criadas entidades com personalidade jurídica privada, assumem uma característica híbrida, pois são criadas com finalidade sem fins lucrativos, mas se submetem às rígidas normas da Administração Pública. Observou-se a existência de dois fenômenos na amostra estudada: primeiro, foi notório a transferência de responsabilidade e autorização de tarefas exclusivas da Administração Pública, como realização de concurso, aquisição de bens e serviços e terceirização, pelas Universidades Federais às Fundações e segundo, a falta de controle das Universidades Federais sobre as Fundações de Apoio.

Concluiu-se que em ambos os fenômenos, as irregularidades encontradas foram recorrentes e relacionam-se à ausência da utilização dos instrumentos de controle da Administração Pública, tanto pelos órgãos fiscalizadores na intensificação de responsabilização dos agentes públicos, quanto pelas Universidades Federais no controle finalístico desses recursos junto às Fundações de Apoio, que são frágeis, e na maioria das vezes inexistentes. Essa ausência de controle contraria os mecanismos de *Accountability* e pode ter como fonte o conflito de interesses entre as partes envolvidas, conforme os fundamentos da teoria da agência defendidos por Jensen e Meckling (1976). Essa situação vem se tornando uma prática entre esses órgãos, nos quais as próprias Universidades Federais têm propiciado um ambiente favorável para o desvio de finalidade das Fundações de Apoio. Essas Fundações acabam se perpetuando em um ambiente de descontrole, gerado pela

conivência das Universidades Federais, em ciclo vicioso. Ou seja, a própria Administração Pública, representada pelas Universidades Federais, dá o mau exemplo. Percebe-se nesses resultados um desalinhamento com o que é defendido por Cameron (2004).

Teoricamente, as Fundações de Apoio deveriam ter finalidade em dar apoio às Universidades Federais, entendendo assim que devam ter objetivos comuns na execução dos projetos, uma vez que foram criadas por elas. No entanto, vêm ocorrendo fenômeno contrário à sua própria existência pela ausência de controle e *Accountability* realizado pelas Universidades Federais. Há uma conivência das Universidades Federais nesse sentido, já que observou pressupostos de interesses diversos na gestão desses recursos, limitando sua atuação e até contribuindo para seu desvio de finalidade. A luz da Ciência Contábil, aspectos de *Accountability* tais como: transparência, avaliação, participação e mecanismos de ouvidoria e resposta não foram observados pelas Universidades Federais no relacionamento com suas Fundações de Apoio, havendo a necessidade de mudança na gestão nesse relacionamento.

Isso traz à reflexão a importância dos controles de gestão, conforme recomendações do Tribunal de contas da união (2011), uma vez que os dados informados nas prestações de contas dessas organizações às Universidades Federais refletem informações sobre a forma de como os recursos foram aplicados, e conseqüentemente, refletirão nas prestações de contas junto ao TCU. Assim como, saber o que de fato aconteceu de maneira transparente, é também importante acompanhar e controlar a gestão dos recursos demandados a estas organizações. Neste sentido, a utilização de instrumentos de controle gerencial, fundamentados na *Accountability*, são ferramentas eficientes para que essas organizações não se desviem de sua finalidade e, sobretudo apliquem os recursos de maneira eficaz e eficiente, atendendo não somente aos aspectos normativos, mas também àqueles relacionados ao resultado pretendido pelas Universidades Federais.

Diante disso, defende-se que essas organizações deveriam ter uma norma reguladora única no Brasil, específica para alinhar a execução dos contratos à legislação de convênios, no relacionamento entre as Universidades Federais e suas Fundações de Apoio, assim como a criação de manuais de padronização de rotinas e procedimentos para regular esse relacionamento e o acompanhamento na gestão dos recursos que lhe são repassados. Isso, evitaria o ato discricionário das Universidades Federais e as Fundações de Apoio teriam uma regra única a seguir, evitando o desvio de finalidade dessas organizações do Terceiro Setor. Acredita-se que a utilização de instrumentos relativos à *disclosure* como: a divulgação nos sites das Universidades Federais relativo às Fundações de Apoio inadimplentes de prestação de contas, como forma de punição aumentaria a transparência das ações tanto das Fundações de Apoio, quanto pelas Universidades Federais e facilitaria a ação do TCU em suas auditorias, podendo aumentar a responsabilização.

O estudo teve algumas limitações já que os acórdãos em alguns momentos faziam menção da irregularidade sem citar especificamente, o convênio e o volume de recursos envolvidos. Tentou-se buscar esses dados, inclusive com email enviado à Controladoria Geral da União (CGU), quanto à existência de informações dos registros de convênios cadastrados para as Universidades Federais por ano. Entretanto, não se obteve sucesso, uma vez que no Portal da Transparência do Governo Federal não têm essa informação: total de recursos liberados por convênios para as Universidades Federais no Brasil.

Isso impossibilitou o aprofundamento da pesquisa no sentido de estabelecer comparações do total de irregularidades, com o total de recursos liberados. Atualmente, verificou-se junto ao sítio do Portal da Transparência a relevância do registro de 296 bilhões de reais envolvendo recursos de convênio, dos quais (R\$ 29.098.066.200,56) desses recursos foram concedidos pelo Ministério da Educação (MEC) no período de 01/01/1996 a 03/08/2011. Reforça-se que o Portal não disponibiliza valores dos anos anteriores e nem segrega por instituição pertencente ao Ministério da Educação (MEC). Logo não se teve

alcance aos valores de convênio registrado por ano para as Universidades Federais. Em alguns acórdãos as irregularidades não são citadas diretamente, mas, de maneira generalizada por meio de determinações. Subentendeu nestes casos a existência de irregularidade, já que as mensagens do TCU ensejaram determinações por infrações legais e ou jurisprudência daquele Órgão fiscalizador.

Ante ao exposto, nota-se a necessidade de estudos futuros associados aos conflitos de interesse gerados dessa relação com base na Teoria de Agência a fim de entender os motivos da sua ocorrência, devendo haver maior aprofundamento na pesquisa a fim de entender os motivos pelos quais vem ocorrendo conivência das Universidades Federais no repasse desses recursos às Fundações de Apoio que hoje têm contribuído para o aumento de irregularidades por essas organizações praticadas.

REFERÊNCIAS

ALCHIAN, Armen A.; DEMSETZ, Harold. Production, Information Costs, and Economic Organization. **The American Economic Review**, v. 62, n. 5, p.777-795. December, 1972.

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

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Portugal: Lisboa, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Casa Civil.

_____. Decreto n. 7423, 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. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Casa Civil.

_____. Decreto n. 6170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Casa Civil.

_____. Instrução Normativa n.01, de 15 de janeiro de 1997. Celebração de Convênios. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Tesouro Nacional.

_____. Lei n. 4.320, de 04 de Maio de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Casa Civil

_____. Lei n.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. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Casa Civil.

_____. Portaria Interministerial n 127, de 29 de maio de 2008. 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, e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

CAMERON, Wayne. Public Accountability: Effectiveness', equity, ethics. **Australian Journal of Public Administration Research and Theory**. v. 63, n. 4, p. 59-67, 2004.

CONVÊNIOS. Disponível: <<https://www.convenios.gov.br>>. Acesso: Jul/2011.

COSTA, Armindo Fernandes; PEREIRA, José Manuel; BLANCO, Silvia Ruíz. Auditoria do Setor Público no contexto da nova gestão pública. **Revista de Estudos Politécnicos (Polytechnical Studies Review)**. v.3, n. 5/6, p. 201-225, 2006.

EZZAMEL, M.; HYNDMAN, N.S.; JOHNSEN, A.; LAPSLEY, I., and PALLOT, J. Has devolution increased democratic accountability. **Public Money e Management**. v. 24, n. 3, p. 145-52, June, 2004. DOI:10.1111/j.1467-9302.2004.00411.x

FISCHER, Tânia. **Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

FREITAS, Claudia Maria de; FELIX, Grasiely Andreza Cachoeira; MELO, Pedro de; SAURIN, Valteir. Estudo das Fontes de recursos e despesas por categorias econômicas das Universidades Federais Brasileira. 2º Colóquio Internacional sobre Gestión Universitária em América Del Sur. 2005.

FISCHER, Maria Rosa. Estado, Mercado e Terceiro Setor: uma análise conceitual das parcerias intersetoriais. **RAUSP-Revista de Administração da USP**. v.40, n.1, p.5-18, 2005.

_____. GUIMARÃES, Luciano Sather Rosa. Governança no Terceiro Setor: Estudo Descritivo-Exploratório do Comportamento de Conselhos Curadores de Fundações Empresariais no Brasil. In: Encontro Nacional de Administração Pública e Governança, 3, 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2008.

HALE, Thomas N. Transparency, Accountability and Global Governance. **Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations** . v. 14, n. 1, p.73-94. Jan-Mar, 2008.

HATCH, M. J. **Organization theory: modern symbolic and postmodern perspectives**. New York: Oxford University Press, 1997.

HECKERT, Cristiano Rocha; SILVA, Márcia Terra da. Qualidade de serviços nas organizações do Terceiro Setor. **Revista Produção**. v.18, n.2, p. 319-330. 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-65132008000200009>>. Acesso: maio/2011.

IFAC- International Federation of Accountants- Codification of International Standards on Auditing. Disponível: <<http://www.ifac.org.br>>. Acesso: maio/2011.

INTOSAI- International Organization of Supreme Audit Institutions. Disponível: <<http://www.intosai.org/en/portal>>. Acesso: maio/2011.

JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.94043>

KLUVERS, R. Accountability for performance in local government. **Australian Journal of Public Administration**. v. 62, n. 1, p. 57-69. 2003. DOI: 10.1111/1467-8500.00314

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. **Convênios administrativos: uma proposta de releitura do seu regime jurídico à luz de sua natureza contratual**. 2011. 430 f. Tese de Doutorado da Faculdade de Direito. Universidade Federal de Minas Gerais, 2011.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política** (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – CEDEC), n. 44, p. 27-54, 1998. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>

PECI, Alketa; FIGALE, Juliana; OLIVEIRA, Fábio de; BARRAGAT, Alexandre; SOUZA, Conceição. Oscips e Termos de Parcerias com a Sociedade Civil: um olhar sobre o modelo de gestão por resultados do Governo de Minas Gerais. **RAP-Revista de Administração Pública**. v. 42, n. 6, p. 1137-1162, 2008. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000600006>

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; FERNANDES, Maria Dilcinéia Espíndula. Estado e Terceiro Setor: as normas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação e Sociedade**. v. 30, n. 108, p. 761-778, 2009. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302009000300007>

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. O modelo estrutural de gerência pública. **RAP-Revista de Administração Pública**.v. 42, n. 2,p. 391-410, 2008. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000200009>

PLATT NETO, Orion Augusto; CRUZ, Flávio da; ENSSLIN, Sandra Rolim; ENSSLIN, Leonardo. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira **Contabilidade Vista e Revista**.v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./ mar. 2007.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, F. L. Promessas e Resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das Organizações Sociais de Saúde em São Paulo. **RAE. Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. 3, p. 64-80, 2008.

SINCLAIR, A. The chameleon of accountability forms and discourses. **Accounting, Organizations and Society**. v. 20, n. 02/03, p. 219-237, 1995.

STWART, Debra. Ethics and the Profession of Public Administration: The Moral Responsibility of Individuals in Public Sector Organizations. **Public Administration Quarterly**. vol. 8, p.487-495.1985.

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

TRIBUNAL DE CONTAS. Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União. Revisão Junho 2010. **BTCU Boletim do Tribunal de Contas Especial**. Brasília, 5 de julho de 2011 - Ano XLIV - Nº 12.