



## **1. INTRODUÇÃO**

O Tribunal de Conta da União (TCU) desempenha um importante papel na fiscalização da aplicação dos recursos públicos no Brasil. Em um arcabouço jurídico vasto, embora ainda passível de melhorias, o TCU atua como órgão de controle externo da Administração Pública, avaliando a legalidade, regularidade, desempenho, conformidade e performance na gestão de recursos, conforme disposto entre os Art. 70 e 74 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Seus acórdãos, resultantes de auditorias e fiscalizações, refletem a análise aprofundada dos princípios de governança, com ênfase na confiabilidade, integridade e transparência das informações e tendo a capacidade de resposta, prestação de contas, a responsabilidade e a busca pela melhoria como pilares que guiam as recomendações deste Tribunal.

Como parte da administração pública, as Universidades Federais e suas fundações de apoio estão sujeitas à fiscalização TCU, especialmente no que tange ao controle de projetos realizados por essas instituições. Essa fiscalização é essencial para identificar deficiências e propor melhorias em programas e políticas públicas, buscando aprimorar a accountability nessas instituições (Buta, Teixeira e Schurgelies, 2018).

A relação entre universidades e fundações de apoio é regulamentada pela Lei nº 8.958/94 (lei das fundações). Desde a implementação desta lei até o ano de 2008 o TCU realizou inspeções em diversas universidades do país e emitiu o Acórdão 2.731/2008-TCU-Plenário com mais de 50 recomendações voltadas à regulamentação, transparência e controle na relação das universidades e fundações. Este importante acórdão permitiu a atualização e regulamentação de pontos necessários para a execução de projetos de pesquisa, ensino, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, as quais deram base para a Lei nº 12.349/2010 e ao Decreto nº 7.423/2010.

Ainda que as modificações normativas tenham sido realizadas o TCU, em 2014, realizou novas auditorias para verificar os apontamentos do acórdão primário. O Acórdão 3.559/2014 - Plenário foi o responsável por finalizar o monitoramento das recomendações do Acórdão 2.731/2008-TCU-Plenário, pois o “cenário normativo” estava “bem consolidado”, entretanto, alguns apontamentos foram considerados não atendidos.

Diante desses apontamentos não atendidos, este artigo propõe investigar a situação atual das recomendações referentes a estes apontamentos. Considerando os Acórdãos emitidos de 2017 a 2023 e a relação entre universidades e fundações de apoio, se pretende identificar se os pontos considerados não atendidos no Acórdão 3.559/2014 - Plenário, ainda são questões recorrentes nas fiscalizações recentes realizadas pelo TCU. Portanto, o objetivo geral do artigo pode ser descrito como: Analisar se as recomendações editadas do Acórdão nº 2.731/2008-TCU-Plenário persistiram nos acórdãos de 2008 a 2023.

Com a evolução normativa e com as constantes fiscalizações dos órgãos externos, busca-se, com este artigo, verificar se as universidades evoluíram quanto aos apontamentos realizados a mais de dez anos. Tal assunto se faz importante, pois trata-se da utilização de recursos públicos e direitos da sociedade.

Para o alcance do objetivo desta pesquisa este trabalho está separado em mais quatro partes, além da introdução. Nos próximos tópicos serão apresentados os referenciais teóricos base desta pesquisa, seguido pela metodologia, análise dos resultados e as considerações finais.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

O referencial teórico desta investigação tratará dos seguintes temas: i) Governança pública; ii) Controles externo nas universidades e a importância do acórdão Nº 2.731/2008-TCU-PLENÁRIO; iii) Relação das universidades com as fundações de apoio.

## 2.1 GOVERNANÇA PÚBLICA

A crise fiscal dos anos 80 exigiu um Estado mais eficiente a atender às crescentes demandas por mais e melhores serviços, circunstância que propiciou um ambiente para ampla discussão sobre governança pública (Brasil, 2020). Porém, é a partir dos anos 90, que a governança passa a ser vista como mecanismo de controle, cooperação e processo de tomada de decisão, considerando a interação entre o ambiente interno e externo da instituição (Couto, 2018).

Dessas discussões, Löffler (2001, p.212) apresenta a governança pública como:

[...] uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

Diante desta visão, Matias-Pereira (2010), estabelece que a boa governança no setor público deve estar centrada na entrega de bens e serviços de excelência, com transparência, integridade, *accountability* e participação social.

O Estado Brasileiro só apresentou um regramento político de governança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional no ano de 2017, por meio do Decreto nº 9.203/2017. Este decreto define a governança pública como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” e apresenta os princípios, diretrizes, mecanismos e a estruturação adequada, orientando, desta forma, as instituições a adotarem a política de governança (Brasil, 2017, I, art 2º).

Sob essa percepção, a governança pública pode ser compreendida como uma maneira de propiciar o equilíbrio dos interesses dos representantes (governantes, alta administração, gestores e colaboradores) e seus representados (cidadão), visando a melhora da capacidade de gerenciamento econômico e de prestação de serviços sociais e colocando o bem comum em detrimento aos interesses de pessoas ou grupos (Matias-Pereira, 2010; Brasil, 2020). Para tanto, este decreto apresenta como princípios da governança a capacidade de resposta, a integridade, a confiabilidade, a melhoria regulatória, a prestação de contas e a responsabilidade e transparência.

Tais princípios orientam os gestores a focar o propósito da organização em resultados para cidadãos e usuários dos serviços; realizar efetivamente as funções e os papéis definidos, simplificando e modernizando a atuação administrativa; tomar decisões embasadas em informações de qualidade; gerenciar riscos com a implementação de controles internos; desenvolver a capacidade e a eficácia do corpo diretivo das organizações a fim de articular e coordenar processos; e prestar contas e apresentar resultados a sociedade (Brasil, 2013).

A governança e seus princípios podem ser considerados a base das fiscalizações realizadas pelo controle externo nas instituições públicas, a exemplo dos principais apontamentos realizados pelo TCU no Acórdão 2.731/2008-TCU-Plenário, ao fiscalizar a relação das universidades federais com as suas fundações de apoio.

## 2.2 CONTROLES EXTERNO NAS UNIVERSIDADES E A IMPORTÂNCIA DO ACÓRDÃO Nº 2.731/2008-TCU-PLENÁRIO

Presente em todas as constituições desde 1891, o Tribunal de Contas da União (TCU) auxilia o Congresso Nacional na sua atividade de controle externo da Administração Pública Brasileira. Este órgão auxiliador, tem por missão acompanhar a execução orçamentária e financeira do país, bem como contribuir com o aperfeiçoamento e a governança da Administração Pública (Brasil, 1988; Tavares, 2022). Seu objetivo primordial é realizar a auditoria contábil e financeira, bem como a verificação da legalidade das ações governamentais, seguindo os preceitos constitucionais (Brasil, 2022).

Por meio de inspeções e auditorias voltadas a conformidade, regularidade, desempenho de legalidade e performance, o TCU busca identificar possíveis ilegalidades e irregularidades na gestão pública, aperfeiçoar o controle interno das contas públicas e garantir a correta aplicação dos recursos públicos federais e o cumprimento das leis e regulamentos que tratam da gestão financeira do poder público (Gomes, 2006; Fernandes; Teixeira, 2020; Rocha, 2023). Para além da fiscalização, este tribunal atua também de forma pedagógica, promovendo cursos e palestras, bem como disseminando e debatendo sobre as melhores práticas em suas áreas de atuação (Brasil, 2008).

Os resultados das análises processuais do TCU são expressos via acórdãos, dada sua natureza colegiada. O conjunto de acórdãos (decisões) sobre o mesmo tema compõe, por sua vez, a jurisprudência do tribunal, que se forma a partir do entendimento e da aplicação de decisões similares, tornando-se, portanto, essencial à estabilidade jurídica (Costa, 2023).

Sendo organismos do Governo, as Universidades devem obedecer aos preceitos legais e estabelecer o controle de suas atividades, operações e recursos, conforme dispõe a normatização brasileira. Neste sentido, o TCU além de fiscalizar as ações das universidades voltadas a suas atividades cotidianas de ensino, fiscaliza sua atuação voltado para pesquisa e extensão que é realizada via projetos com o apoio das fundações de apoio.

Além das Universidades Federais, as Fundações de Apoio, que as auxiliam, também são órgãos fiscalizados pelo TCU. Para realizar e verificar a accountability nesses órgãos, o TCU, além de analisar os Relatórios de Gestão, atua ativamente na fiscalização e no controle de projetos realizados por essas instituições, identificando deficiências, fazendo recomendações para melhoria na eficiência e eficácia de programas e políticas públicas no Brasil, assim como observando questões voltadas à governança (Brasil, 2024).

Por possuir um alto volume de recursos via projetos, a relação das universidades com suas fundações de apoio são alvo de constante monitoramento e recomendações do TCU. Em meio às inúmeras fiscalizações realizadas nas universidades federais e seus contratos com as fundações de apoio e as dificuldades detectadas após a entrada em vigor da Lei nº 8.958/94 (lei das fundações), o Acórdão 2.731/2008-TCU-Plenário foi emitido. Este acórdão surge diante da preocupação com a gestão de recursos em projetos financiados por fundações de apoio a IFES e com o objetivo de garantir a utilização adequada dos recursos, conforme a legislação e os objetivos dos projetos.

Tal acórdão realizou mais de 50 recomendações, não só às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) como também aos Ministérios da Educação; do Planejamento, Orçamento e Gestão; e da Ciência e Tecnologia. Estas recomendações apontaram que as instituições precisavam se adequar aos ditames da Lei 8.958/1994. Foram apresentadas diversas irregularidades e fragilidades no relacionamento das universidades e fundações, assim como foram sugeridas ações que poderiam produzir reais mudanças nessa parceria, principalmente no tocante a aspectos regulatórios, transparência e controle efetivo das atividades desenvolvidas com recursos públicos repassados às universidades (Brasil, 2008).

O Acórdão 2.731/2008-TCU-Plenário teve um impacto significativo na relação entre as IFES e as fundações de apoio e na forma que elas trabalham juntas, promovendo a responsabilização e o controle sobre os recursos financeiros. Ao longo dos anos a evolução das recomendações apontadas no Acórdão 2.731/2008-TCU-Plenário foi acompanhada pelo TCU, e proferidas no Acórdão 3.559/2014 - Plenário. Seis anos após a edição do Acórdão 2.731/2008, por meio do Acórdão 3.559/2014 - Plenário foi constatada algumas mudanças como a recepção e conversão em norma de diversos itens apontados pelo Tribunal, vide Lei nº 12.349/2010 e o Decreto nº 7.423/2010; a perda de objeto de alguns (contratação direta das FA); e a não adoção de outros (repasso direto às contas da FA). Principalmente por esses motivos, o Acórdão publicado em 2014, encerrou o ciclo de monitoramento por se entender que o “cenário normativo” estava “bem consolidado”.

Entretanto, alguns itens apontados no Acórdão 2.731/2008 foram considerados não atendidos, principalmente aqueles que tratavam da transparência e publicidade, os voltados a questões de prestação de contas, fiscalização na atuação de servidores e controles de contratação, ou seja, assuntos preconizados pela governança pública.

### 2.3 RELAÇÃO DAS UNIVERSIDADES COM AS FUNDAÇÕES DE APOIO

Atualmente, o conhecimento científico produzido no país advém, principalmente, das universidades públicas, tendo por principal agente de promoção e fomento à pesquisa, ciência, tecnologia e inovação o Estado (Pinto, 2018), que ganhou esta competência com o advento da Constituição Federal de 1988.

Por serem centros avançados na produção do conhecimento, as universidades são demandadas para atender a ações específicas dos órgãos governamentais, da sociedade e também do setor produtivo (Inocêncio, 2017). Para atender tais demandas, essas instituições se utilizam de projetos de ensino, de pesquisa e de extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico. Segundo a Lei nº 13.019/14, esses projetos são um “conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto destinado à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil” (Brasil, 2014, Art.2º, III-B).

Por possuírem uma estrutura complexa, as universidades não conseguem atender sozinhas as demandas oriundas de cada projeto, muitas vezes por não possuírem orçamento para tais ações e/ou estrutura apropriada para este fim (Inocêncio, 2017). Desta forma, surgem as parcerias com as fundações de apoio. Segundo Nunes (2010), às universidades e instituições de pesquisa utilizam as fundações de apoio para o gerenciamento e administração dos recursos recebidos (público ou privado) e pela proximidade com a sociedade civil na promoção das produções científicas realizadas e na contratação de pesquisas por meio de projetos, além das facilidades nas contratações obtidas pelo Decreto nº 8.241/2014.

As fundações de apoio são fundações de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pelo Código Civil e pelo Código de Processo Civil e fiscalizadas pelo Ministério Público. São instituições criadas “com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos” (Brasil, 1994, Art.1º).

É por meio dessa relação entre universidades e fundações de apoio que importantes produtos são gerados, colaborando para o desenvolvimento econômico, social e ambiental do país. Exemplo desses produtos são o Programa de Melhoramento Genético da Cana de Açúcar (PMGCA); o projeto Genolyptus, de estudos do genoma do eucalipto para a indústria de papel celulose; a formação do polo de telecomunicações e informática de Santa Rita do

Sapucaí e a formação da indústria do pão de queijo congelado, além de muitos outros Brasil afora (Inocêncio, 2017).

Vê-se, desta forma, que pesquisas importantes, de cunho nacional, não seriam realizadas sem o auxílio das fundações de apoio, uma vez que as universidades encontrariam dificuldades administrativas e financeiras para manter o funcionamento de suas atividades acadêmicas e operacionais e ainda gerenciar a promoção de tantas pesquisas nas diversas áreas do conhecimento.

### **3. METODOLOGIA**

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, por realizar uma revisão de literatura e documental, devido a utilização de documentos oficiais, publicações, documentos eletrônicos, dentre outros, assim com informações oficiais e da legislação vigente (Köche, 2011; Marconi; Lakatos, 2016).

Com relação a coleta de dados, com o intuito de verificar o cenário atual, quanto aos achados constatados pelo Acórdão 2.731/2008-Plenário e não plenamente superados até a emissão do Acórdão 3.559/2014 - Plenário, foi realizada uma busca num rol de 74 acórdãos do TCU, que abordam aspectos relacionados às universidades e suas respectivas fundações de apoio credenciadas.

O levantamento destes acórdãos foi realizado no site do TCU mediante a busca da sigla de uma universidade federal juntamente com a de sua respectiva fundação de apoio credenciada. Destes 74 acórdãos, 24 (32%) não apresentaram resultados válidos, pois não abordaram irregularidades no âmbito da relação entre as universidades federais e suas respectivas fundações de apoio.

O corte temporal para levantamentos dos acórdãos foi do ano de 2017 a 2023, uma vez que no ano de 2017 ocorreu a publicação do Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Outro limitador da pesquisa está relacionado aos pontos considerados como “não superados” no Acórdão 3.559/2014 - Plenário ao monitorar as recomendações do Acórdão 2.731/2008-TCU-Plenário.

Buscou-se, nos 50 acórdãos validados, informações relacionadas com a: i) publicidade, ii) a formalização processual, atividade de desenvolvimento institucional, iii) controle de contratação, iv) fiscalização, v) princípio da unidade de tesouraria e vi) prestação de contas.

Para realizar a análise de dados desta pesquisa foi utilizada à técnica Análise de Conteúdo. Esta técnica, segundo Bardin (2004), visa superar as incertezas ao compreender criticamente a mensagem, em torno do objeto de estudo, por meio de um conjunto de técnicas, entre pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados.

### **4. RESULTADOS**

Da análise realizada nos 50 acórdãos validados observou-se que os assuntos apontados nestes acórdão são diversos e, muitos deles, pontuais. Entretanto os achados permitem inferir que ainda são constantes, nas auditorias realizadas pelo TCU, aqueles apontamentos identificado no Acórdão 2.731/2008-TCU-Plenário, como poderá ser observado a seguir.

#### **4.1 PUBLICIDADE**

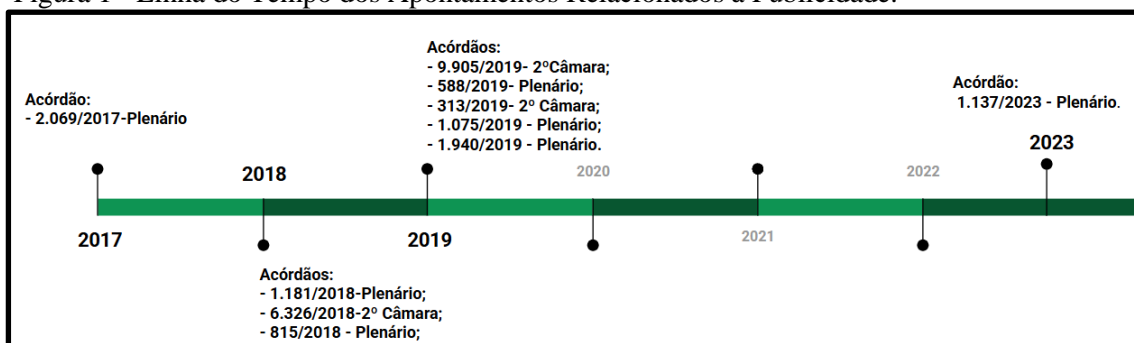
Um dos assuntos pontuados como não superados pelo Acórdão 3.559/2014 - Plenário, foi a publicidade, sendo um dos princípios expressos na Constituição Federal de 1988 que não

só dá validade os atos praticados pela administração pública, como também propicia ao cidadão o conhecimento do que está sendo realizado pelo Estado. Tal é sua importância que foram publicadas a Lei Complementar Federal n.º 131/2009 e a Lei n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), que ratificam a necessidade de transparência e publicidade por parte da administração pública.

Referente a este assunto, foram identificados apontamentos relacionados à ausência ou insuficiência da publicidade dos projetos apoiados e seus respectivos planos de trabalho em acórdãos emitidos especialmente no ano de 2019, mas também em 2018 e 2023. Ademais, o item 9.2.1.5 do Acórdão 2.731/2008-Plenário também estabelece a definição de procedimentos sobre publicidade e seleções para concessão de bolsas. Desse aspecto, de 2017 a 2019 verificou-se a ausência de divulgação de processo seletivo, apesar da existência de norma específica exigindo a sua implementação. Vê-se, desta forma, que os ditames legais não foram atendidos, cerceando o cidadão de ter o conhecimento ou participar dos projetos envolvidos.

Ao todo, foram identificados apontamentos relacionados à publicidade em **10 acórdãos** da amostra validada, conforme demonstrado na figura abaixo, conforme Figura 1:

Figura 1 - Linha do Tempo dos Apontamentos Relacionados à Publicidade.



Fonte: Elaborado pelos autores.

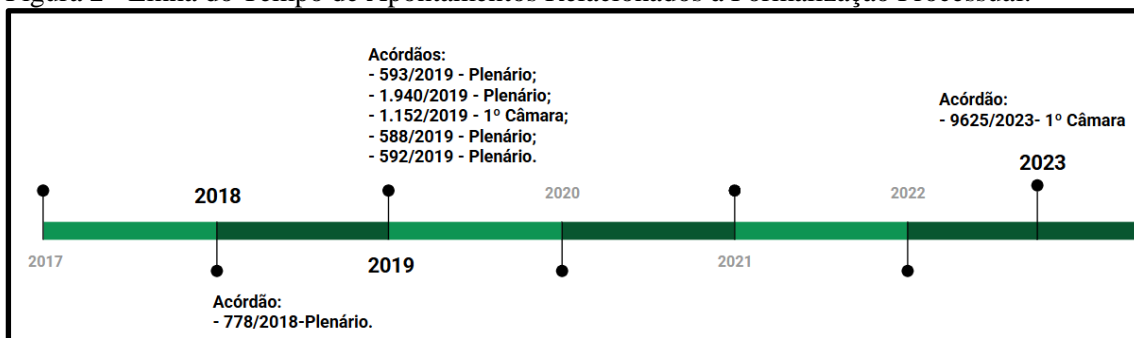
## 4.2 FORMALIZAÇÃO PROCESSUAL

Quanto à formalização processual, o Acórdão 2.731/2008-Plenário trata do tema ao estabelecer procedimentos voltados à estruturação de projetos executados com o apoio das fundações, com destaque para a individualização por projeto dos contratos ou convênios; o controle contábil, inclusive mediante a utilização de conta bancária exclusiva; a elaboração prévia e detalhada dos planos de trabalho e a implementação de rotinas para o encaminhamento e aprovação dos projetos. Tais aspectos foram objeto de verificação no processo de monitoramento que culminou no Acórdão 3.559/2014-Plenário, o qual concluiu que as universidades auditadas atenderam parcialmente às exigências relativas à formalização processual.

Estes assuntos estão prescritos na Lei nº 8.958/94 e seu decreto regulamentador nº 7.423/2010. Contudo, irregularidades relacionadas à insuficiência de detalhamento do objeto, metas ou custos pactuados foram detectadas em acórdãos de 2019 e 2023. Também foi constatada a não observância a regra da conta exclusiva em acórdãos emitidos entre 2018 e 2019. Tais apontamentos interferem na correta prestação de contas, pois sem detalhamento do que se pretende fazer e sem o controle do recurso utilizado especificamente para isso, possíveis desvios e irregularidades financeiras podem ocorrer. Porém, cabe relatar que não foram identificadas observações em acordos recentes sobre irregularidades relacionadas a procedimentos relativos à aprovação de projetos.

A análise identificou 7 acórdãos da amostra validada, que tratam da formalização processual, conforme demonstrado na Figura 2 abaixo:

Figura 2 - Linha do Tempo de Apontamentos Relacionados à Formalização Processual.



Fonte: Elaborado pelos autores.

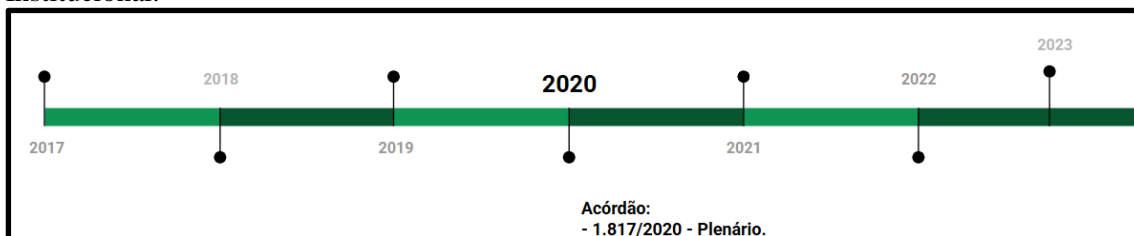
### 4.3 ATIVIDADE DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Outro ponto crítico no Acórdão 2.731/2008-Plenário e não superado pelo Acórdão 3.559/2014-Plenário, são as Atividades de Desenvolvimento Institucional, ou seja, projetos classificados como de desenvolvimento institucional. Esse projetos devem seguir o que dispõe art. 1º, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei nº 8.958/1994 combinado com o art. 2º, caput, do Decreto nº 7.423/2010 e, portanto, obrigatoriamente, manter correlação com melhorias mensuráveis das condições das IFES, para o cumprimento eficiente e eficaz de sua missão e consecução dos seus objetivos e metas, conforme descritos no Plano de Desenvolvimento Institucional da instituição.

Nesse aspecto, ao analisar os acórdãos emitidos entre 2017 e 2023, há menção direta à incorreção do enquadramento de projeto de desenvolvimento institucional auditado e deliberado por meio do Acórdão 1.817/2020- Plenário. Neste caso específico, a contratação de uma fundação para a construção de uma quadra poliesportiva foi indevidamente justificada como um projeto de desenvolvimento institucional. Tal enquadramento contraria o art. 1º, § 2º, da Lei nº 8.958/1994, que restringe o conceito para a execução de obras laboratoriais ou atividades de inovação e pesquisa científica e tecnológica.

Diante da Figura 3, pode-se verificar que houve uma compreensão quanto a utilização de projeto denominados como Atividade de Desenvolvimento Institucional, visto que apenas 1 acórdão da amostra validada foi identificado, conforme abaixo:

Figura 3 - Linha do Tempo de Apontamentos Relacionados à Atividade de Desenvolvimento Institucional.



Fonte: Elaborado pelos autores.

### 4.4 CONTROLE DE CONTRATAÇÃO

No que se refere ao Controle de Contratação, o Acórdão 2.731/2008-Plenário buscou assegurar a efetiva atuação das universidades no acompanhamento e na fiscalização da gestão das fundações de apoio, especialmente no que se refere às contratações realizadas no âmbito dos projetos por elas apoiados. Destacam-se, nesse contexto, a designação e a atuação concreta dos fiscais de contratos, a verificação da existência de eventuais favorecimentos indevidos, a aferição das parcelas do objeto como critério para pagamento e a garantia da adequada segregação entre as funções de gestão e de fiscalização contratual.

Dos anos analisados como objeto dessa pesquisa, em 2017, 2018, 2019 e 2023, foi constatada a omissão das universidades de controlar e fiscalizar a aplicação de recursos geridos por fundações de apoio, incluindo casos em que há previsão normativa interna e contratual para tal controle. Comumente, a irregularidade se manifesta pela atuação figurativa do fiscal da parceria firmada, identificada pela inércia ou intempestividade das obrigações inerentes à função. Nesses casos, os mecanismos de fiscalização, quando existentes, são meramente formais.

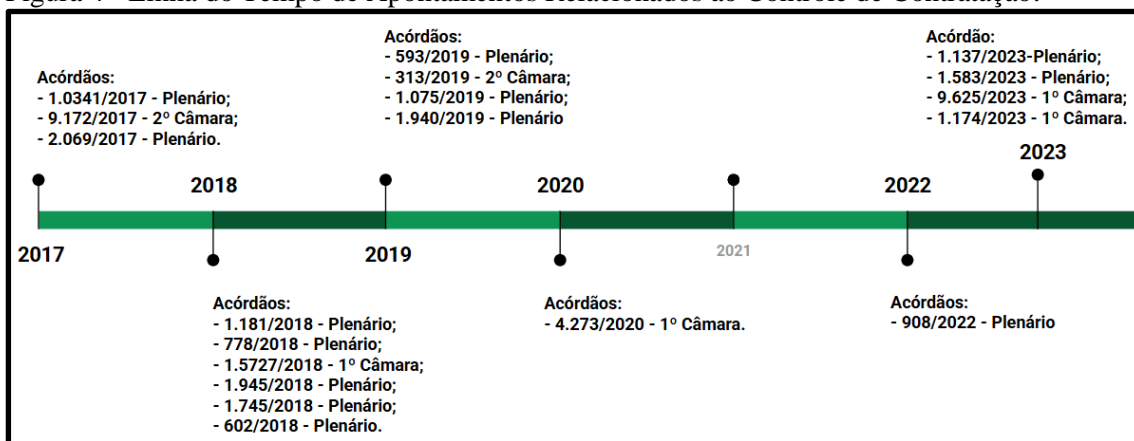
São notórios também os apontamentos em que foram identificadas fragilidades no processo de compras e contratações antieconômicas efetuadas pelas fundações de apoio. Especialmente no ano 2018, mas também em 2019 e 2022, foram identificadas contratações de serviços de terceiros autônomos (pessoas físicas) ou pessoa jurídicas sem o devido procedimento competitivo de seleção de fornecedores e sem justificativa para dispensa, bem como ausentes os critérios de seleção e especificação dos produtos ou serviços a serem contratados; publicação insuficiente das seleções públicas efetuadas, em afronta o disposto no art. 9º do Decreto nº 8.241/2014 e falhas no planejamento das contratações, acarretando fracionamento de compras previsíveis e, por consequência, na dispensa indevido de processo competitivo e contratações antieconômicas.

Ademais, em acórdãos exarados em 2017 e 2018 revelaram indícios de conluio entre fornecedores e superfaturamento em compras e contratações realizadas pelas Fundações de Apoio, visando limitar a competitividade e favorecer empresas. O conluio manifestou-se principalmente pela ausência de pesquisa de mercado fidedigna, indicando cotações 'montadas', pelas quais o próprio vencedor providenciava os demais orçamentos, ou por um conjunto de cotações de empresas com sócios em comum.

Outro ponto analisado no monitoramento que resultou no Acórdão nº 3.559/2014-Plenário foi a subcontratação do núcleo do objeto ou das suas partes mais significativas, bem como as de serem caracterizadas como terceirização irregular. Circunstâncias recentemente identificadas em acórdãos emitidos entre 2018 e 2023, em que houve atuação da fundação de apoio como mera intermediária entre a universidade e os verdadeiros feitores dos objetos pactuados. Circunstância que ocorreu tanto pela subcontratação total ou parcial que delegou a execução a terceiros, em direta afronta ao Art. 1º, § 4º, da Lei nº 8.958/1994 e ao Art. 10 do Decreto nº 7.423/2010, quanto para operação de projetos cujo objeto corresponde a serviços contínuos e terceirizáveis, infringindo diretamente o Art. 1º, § 3º, I e II, da Lei nº 8.958/1994 e a obrigatoriedade de licitação.

Uma vez que a contratação é atividade realizada em todos os projetos, este foi o assunto com maior incidência de acórdão. Da amostra validade, identificou-se 19 acórdãos sobre o controle de contratação, conforme Figura 4:

Figura 4 - Linha do Tempo de Apontamentos Relacionados ao Controle de Contratação.



Fonte: Elaborado pelos autores.

#### 4.5 FISCALIZAÇÃO DA ATUAÇÃO DE SERVIDORES EM PROJETOS APOIADOS

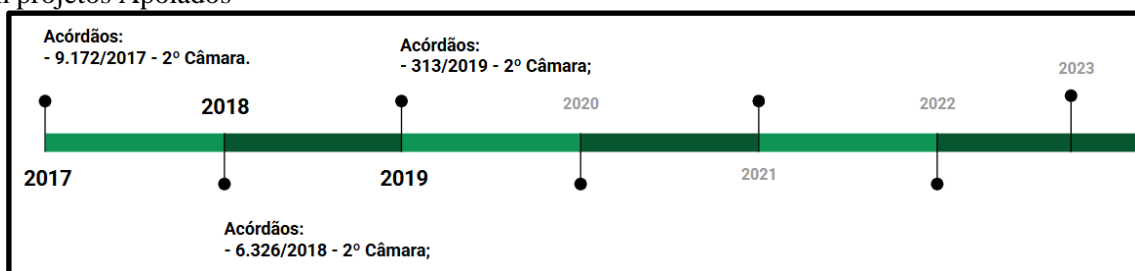
Em relação à Fiscalização da Atuação dos Servidores, o Acórdão 2.731/2008-Plenário buscou a criação de normas para regular controles e rotinas instituídas pelas IFES em relação à seleção e formas de remuneração para participação de servidores em projetos apoiados pelas FAPs. O objetivo foi estabelecer parâmetros objetivos e, quando possível, quantitativos para a participação e pagamento de bolsas a servidores, vedar o pagamento de bolsas a servidores por atividades inerentes às suas atribuições regulares ou por tarefas de apoio - sendo mais apropriado, nestes casos, a contratação de pessoas físicas ou jurídicas para a execução -, bem como fiscalizar a atuação dos coordenadores para evitar favorecimentos indevidos, inclusive nepotismo.

Nesse sentido, da análise de acórdãos recentes, além dos casos já abordados anteriormente, quanto à ausência ou insuficiência de controle e acumulação da função de fiscal, coordenador ou bolsista para o mesmo servidor, acrescenta-se as situações em que ficou constatada a normatização interna deficiente. Os Acórdão 6.326/2018 - 2º Câmara, 313/2019 - 2º Câmara, 9.172/2017 - 2º Câmara verificaram a ausência de normas internas específicas que regulamentem satisfatoriamente a participação de servidores nas atividades geridas pelas Fundações de Apoio, conforme previsto no art. 4º da Lei nº 8.958/1994, bem como a concessão de bolsas e os referenciais de valores, pautados por critérios objetivos e procedimentos de autorização para participação remunerada de servidores das universidades, conforme §1º do art. 7º do Decreto nº 7.423/2010.

As lacunas normativas identificadas evidenciam falha de supervisão e omissão das universidades em regular e definir rotinas e competências para garantir o controle tempestivo da atuação de servidores em projetos de ensino de ensino, pesquisa, extensão e estímulo à inovação, sobretudo os que preveem a concessão de bolsas pagas pelas fundações apoio. Tal cenário cria uma ambiente de alto risco para ocorrência de irregularidades financeiras, éticas e administrativas, como o pagamento indevido de bolsas, o extrapolamento do teto remuneratório e a concessão de bolsas baseada em critérios pessoais e não técnicos.

Da amostra validada se obteve apenas 3 acórdãos que tratam da fiscalização da atuação de servidores em projetos apoiados, conforme Figura 5, permitindo inferir que nos anos mais recentes o TCU não realizou auditoria sobre o assunto ou houve evolução positiva quanto à atuação da universidade.

Figura 5 - Linha do Tempo de Apontamentos Relacionados à Fiscalização da Atuação de Servidores em projetos Apoiados



Fonte: Elaborado pelos autores.

#### 4.6 PRINCÍPIO DA UNIDADE DE TESOURARIA

A auditoria que culminou no Acórdão 2.731/2008-Plenário identificou a prática de criação de Fundo de Apoio Institucional (FAI), que consiste, em linhas gerais, na retenção de valores oriundos do ressarcimento pelo uso de bens e serviços próprios das IFES mantidos em contas das fundações de apoio. Prática que constitui, na essência, mecanismo de burla ao princípio da unidade de tesouraria, previsto no do art. 56 da Lei nº 4.320/1946, que favorecem a utilização dos recursos pertencentes às IFES sem observância às disposições contidas na legislação que rege a gestão orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração Pública.

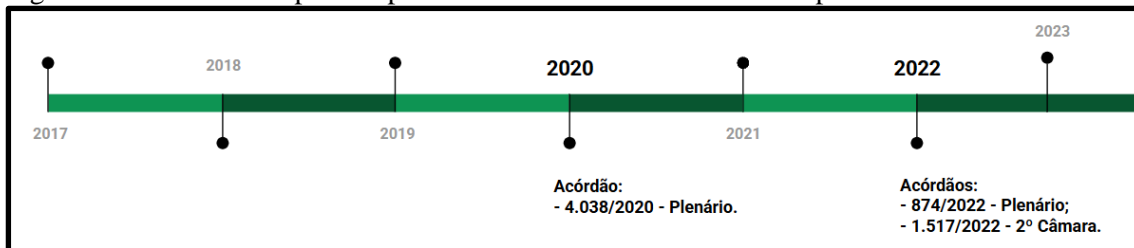
Realizado posteriormente o monitoramento do achado, conforme explicitado no Acórdão 3.559/2014-Plenário, constatou-se que apesar da maioria das IFES afirmar não utilizar fundos de apoio institucional, não foi possível, à época, descartar totalmente a não utilização desse instrumento, uma vez que nem todas as instituições responderam e uma delas, inclusive, informou não utilizar pelos fato de sua fundação de apoio não ter apresentado superávit no período considerado, dando margem ao entendimento de que, em caso de resultado positivo, poderia ter lançado mão do expediente.

Dos acórdãos analisados como objeto dessa pesquisa, nenhum deles constatou a existência do FAI. Contudo, por outra circunstância foi averiguado o desrespeito ao princípio da unidade de tesouraria e normas de gestão orçamentária e financeira aplicáveis à Administração Pública no âmbito do relacionamento das universidades e suas Fundações de Apoio.

Fora da alçada do ressarcimento institucional pela utilização de bens e serviços para execução de projetos apoiados, foi identificada, em 2020 e 2022, a ocorrência de contratação da Fundação para conduzir atividades desvinculadas de projetos abarcados pelo art. 3º, § 1º da Lei 8.958/1994 e arrecadar receitas própria da universidade, como recursos de bilheterias, taxas de ocupação de espaço físico ou provenientes de atividades extracurriculares, quando tais valores deveriam ser transferidos à Conta Única do Tesouro Nacional, conforme dispõe o Art. 1º do Decreto nº 4.950/2004. Tal prática é frequentemente utilizada como estratégia para desvio de recursos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), com o propósito de resguardá-los de eventuais contingenciamentos ou limitações para movimentação e empenho impostos pelo Governo Federal.

Da amostra validada a incidência sobre o assunto, ainda que baixa, traz uma preocupação, visto o ano de ocorrência dos apontamentos (Figura 6), anos que as universidades sofreram corte significativo em seus orçamentos.

Figura 6 - Linha do Tempo de Apontamentos Relacionados ao Princípio da Unidade de Tesouraria.



Fonte: Elaborado pelos autores.

## 4.7 PRESTAÇÃO DE CONTAS

Por fim, o Acórdão 3.559/2014-Plenário em seu monitoramento analisou a formalização e a entrega das Prestações de Contas, a estrutura e responsáveis pela análise de Prestação de Contas, amplitude da análise e tombamento dos bens permanentes, e os considerou todos não superados à época. O conteúdo dos acórdãos emitidos entre 2017 e 2023 evidenciam que o cenário é semelhante.

No que diz respeito à entrega, os critérios de referência são tempestividades e documentação apresentada. Nesse aspecto, destaca-se a situação apontada no Acórdão 15.727/2018 – 1ª Câmara, em que, diante da existência de um expressivo passivo, com e sem a devida apresentação da prestação de contas, observou-se que parte da documentação não foi organizada por projeto pela fundação executora, ou, ainda, permanece sob a guarda do coordenador, resultando em extravios e dificuldades na sua localização.

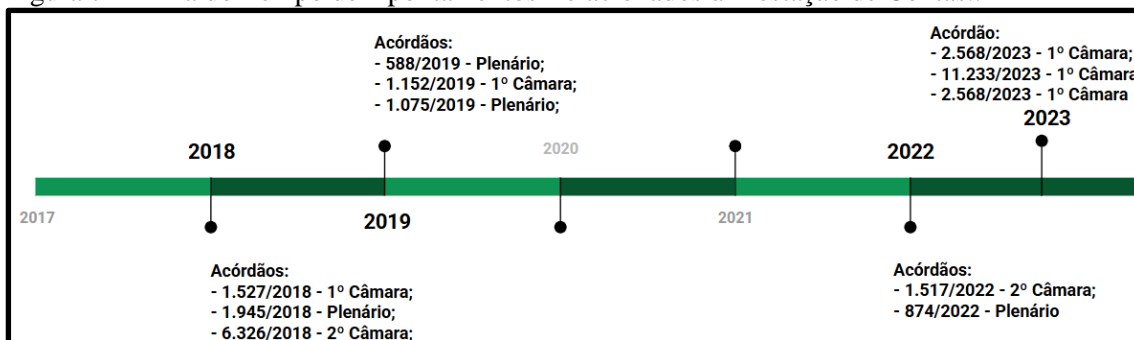
Atrasos ou omissões do dever de prestar contas por parte das fundações de apoio foram apontadas em acórdãos emitidos em 2018, 2019, 2022 e 2023. Prestações de contas inválidas ou insubsistentes foram identificadas em 2018, 2019 e 2023 em ocorrências como a ausência da documentação exigida para fins da comprovação da regularidade de despesa, inclusive de extrato bancário das aplicações financeiras do projeto, informações prestadas que não correspondem à realidade ou não demonstraram a destinação integral dos recursos geridos.

Quanto à estrutura necessária para análise de Prestação de Contas, merece destaque o Acórdão 9.905/2019-2ª Câmara que, diante da constatação que a unidade jurisdicionada detinha o passivo de 173 processos de prestações de contas de convênios e contratos com fundações de apoio recebidos e não analisados tempestivamente, pontuou que a estrutura existente, sem considerar fatos supervenientes e novos processos, era capaz de reduzir o passivo gradativamente em apenas aproximadamente 10% do estoque ao ano, de modo que seria necessário mais de 10 anos para regularizar a situação.

Já o Acórdão 588/2019-Plenário não apenas identifica, como também sublinha a superficialidade das análises de prestação de contas, conectando-a diretamente à atuação insuficiente e intempestiva dos fiscais ao longo da execução dos projetos. A partir da visão asseverada nesse acórdão, a falta de relatórios periódicos, emitidos durante o andamento das iniciativas, culmina em avaliações superficiais e incompletas, tanto no aspecto técnico quanto no financeiro.

Apontamentos sobre prestação de conta foram encontrado em 11 acórdãos da amostra validada, conforme demonstrado na Figura 7:

Figura 7 - Linha do Tempo de Apontamentos Relacionados à Prestação de Contas..



Fonte: Elaborado pelos autores.

Diante de todo o exposto se observa que os assuntos considerados “não superados” no Acórdão 3.559/2014 - Plenário permanecem sendo praticados nas diversas Universidades Federais, mesmo com a evolução legislativa. Ve-se, assim, a importância da atuação do TCU, buscando apontar e orientar para a correta aplicação das leis e dos recursos públicos.

## 5. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

A relação entre as universidades e as fundações de apoio pode ser considerada como uma forma de agilizar o desenvolvimento científico e tecnológico do conhecimento produzido e levá-lo à sociedade. Entretanto, os princípios da administração pública, os princípios da governança e a legislação brasileira precisam ser observados. A análise proposta por este artigo, observou a baixa ocorrência dos pontos levantados, porém mesmo com o interstício de 15 anos (2008-2023) as irregularidades e ilegalidades ainda são observadas, mesmo com a evolução legislativa.

Importante pontuar que, ainda que tenha havido evolução normativa, as lacunas em assuntos fundamentais ainda persistem. Pontos como atribuição de fiscais e coordenadores e os prazos de análise das prestações de contas devem ser estabelecidos, principalmente pelas IFES, visto que a Decreto nº 7.423/2010 prevê que cada instituição pode definir as diretrizes que orientem a gestão, o acompanhamento e a fiscalização da relação com suas fundações de apoio. A adoção do termo “pode” deixa em aberto as lacunas e permite as negligências identificadas.

Desta forma, conclui-se que diante dos 50 acórdãos validados e buscando os assuntos apontados como “não superados” no Acórdão 3.559/2014 - Plenário, pode-se observar, de forma geral, que muitos desses acórdãos tratavam de assuntos pontuais das universidades. Entretanto foi possível constatar as mesmas irregularidades pontuadas no Acórdão 2.731/2008-Plenário em 70% dos acórdãos analisados. Percebe-se que pontos cruciais da legislação, como publicidade e prestação de contas, são negligenciados, assim como normatizações e questões de formalidade contratual, o que carece de mais atenção por parte das universidades e dos envolvidos com projetos.

## REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BRASIL, **Tribunal de Contas da União**. Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 1. ed. Brasília DF : Tribunal de Contas da União -TCU, 2013. Disponível em:<https://portal.tcu.gov.br/data/files/>

6A/B6/39/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial\_basico\_governanca\_1\_edicao.PDF. Acesso em: 15 fev. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1 de ago. 2014. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13019-31-julho-2014-779123-normaatualizada-pl.pdf>. Acesso em: 10 de maio de 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994**. Diário Oficial da União -DOU, em 20 dez. 1994.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão TCU 2.731/2008 nº ATA 50/2008 - Plenário. Natureza: Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) Órgãos e entidades: Ministério da Educação, Ministério da Ciência e Tecnologia e Instituições Federais de Ensino Superior. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*). Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão TCU 588/2019-Plenário. Relatório de Auditoria (RA). Relator:Walton Alencar Rodrigues. Brasília. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo>. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. TCU propõe medidas para Universidades Federais. Minuto do TCU na Voz do Brasil, Brasília/DF, 5 maio de 2008.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>. Acesso em: 07 jan.2025.

BRASIL. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**, de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.203 de 2017**.Diário Oficial da União -DOU, 22 nov. 2017.

BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; SCHURGELIES, Vinicius. **Accountability nos atos da administração pública federal**. Revista Pretexto, p. 46-62, 2018.

COSTA, Wagner Miranda. **Similaridade semântica entre acórdãos para apoio na formulação de jurisprudência do TCU**. 2023. 68 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Computação Aplicada) – Universidade de Brasília, Brasília, 2023. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/47825>. Acesso em: 25 abr. 2025.

COUTO, Rogéria Moreira. **Governança nas instituições de ensino superior: análise dos mecanismos de governança na Universidade Federal de Santa Catarina à luz do modelo multilevel governance**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento,

Florianópolis, 2018. 137 p. Disponível em:  
<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/190695/PEGC0528-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>. Acesso em: 06 jan.2025

FERNANDES, Gustavo Andrey Almeida; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Accountability ou Prestação de Contas, CGU ou Tribunais de Contas: o exame de diferentes visões sobre a atuação dos órgãos de controle nos municípios brasileiros.** Base Revista de Administração e Contabilidade da UNISINOS, v. 17, n. 3, p. 456-482, 2020.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **As agências reguladoras independentes e o Tribunal de Contas da União: conflito de jurisdições?** Revista de Administração Pública, v. 40, p. 615-630, 2006.

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.** 97 f. 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](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/42716/1/Dissertacao_Mestrado_UFBA_%20Zucareli_Inocencio.pdf); Acesse em: 10 fev. 2025.

KÖCHE, J. C. **Fundamentos de Metodologia Científica: teoria da ciência e iniciação à pesquisa.** 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2011

LÖFFLER, Elke. **Governance: Die neue Generation von Staats- und Verwaltungs- modernisierung.** Verwaltung + Management, [S.l.], v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001.

MACHADO, Neli Teresinha Ferreira. **Fatores Críticos de Sucesso para Auxiliar na Prestação de Contas de Convênios em Universidades Federais Públicas Brasileiras.** Dissertação (Mestrado) - Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021.162f. Disponível em: <https://tede.ufsc.br/teses/PPAU0237-D.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2025.

MARCONI, M. A., & LAKATOS, E. M. . **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados** (7a ed.). São Paulo: Atlas.2016.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público.** São Paulo: Atlas, 2010.

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. 242 f. 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](https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/23985/Dissertacao_AndreNunes_UFPR.pdf?sequence=1). Acesso em: 11 fev. 2025.

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. Trabalho de

Conclusão (Mestrado Profissional) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2018.

ROCHA, Johnny. **Como funciona o TCU, que completa 130 anos em meio a mudanças econômicas e políticas**. 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/executivo/como-funciona-o-tcu-que-completa-130-anos-em-meio-a-mudancas-economicas-e-politicas-15022023>. Acesso em: 19 jun. 2025.

TAVARES, Erika Monteiro. **O Papel do TCU na Promoção da Governança Pública: Autonomia Universitária e Controle Externo na UFRJ**. 2022. 54 f. Monografia (Especialização) – Curso de Gestão Pública, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/19315/1/EMTavares.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2025.