

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 025.594/2016-8

Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidade: Ministério da Educação - MEC.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS NO RELACIONAMENTO ENTRE FUNDAÇÕES DE APOIO E INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR E INSTITUTOS FEDERAIS. APLICAÇÃO DE QUESTIONÁRIOS ELETRÔNICOS. ACHADOS QUE REVELAM OPORTUNIDADES DE MELHORIA. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Transcrevo o relatório de auditoria produzido pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul - Secex/RS, endossado pelo escalão dirigente daquela unidade técnica:

“1.1.1 Em cumprimento ao Despacho de 24/08/2016 da Ministra Ana Arraes (TC 014.564/2016-5), realizou-se auditoria com o objetivo de avaliar o cumprimento das normas sobre transparência na gestão de recursos públicos no âmbito do relacionamento entre as fundações de apoio e as Instituições Federais de Ensino Superior - IFES (Universidades), incluindo os Institutos Federais - IF's (que constituem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica), no período compreendido entre 05/09/2016 e 16/12/2016.

1.1.2 A razão que motivou esta auditoria foi a insuficiente transparência no âmbito do relacionamento entre as fundações de apoio e as Instituições Federais de Ensino Superior - IFES. Assim, com vistas a enfrentar esse problema, e tratar o tema de forma abrangente, foi proposta a presente a auditoria de âmbito nacional, envolvendo não apenas as fundações de apoio, como as respectivas instituições apoiadas (IFES), incluindo-se também os Institutos Federais (IF's), que constituem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

1.1. Visão geral do objeto

1.2.1 As fundações de apoio são instituições bastante antigas. As primeiras surgiram na década de 1930 (MALHEIROS, Telca Maria. *Fundações de apoio: origem e contexto atual*. Monografia. Brasília: UnB, 2002 apud BROSSARD II, Leo Charles. *As fundações de apoio às instituições de ensino superior: uma análise conceitual e histórica*. Monografia. Fortaleza: Fаметro, 2009). A Fundação Escola Politécnica da Bahia - FEP, por exemplo, foi instituída em 1932, por iniciativa do Instituto Politécnico da Bahia e da Escola Politécnica da Bahia, e está ativa até hoje. Mas é cinco décadas depois que se observa o crescimento expressivo no número de fundações e a ampliação de seu campo de atuação.

1.2.2 Com o início do processo de consolidação do campo de pós-graduação nas universidades públicas, em meados da década de 1970, os pesquisadores passaram a se defrontar com a burocracia do governo federal para execução de seus projetos (HENRIQUES, Antonio Manoel Dias. *A importância das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica*. Brasília: TCU, 2008, p. 119). Henriques aponta como principais dificuldades: inviabilidade de contratação de mão-de-obra temporária; obstáculos incontornáveis para realizar importações; demora na apresentação e gestão de projetos e nas respectivas prestações de contas. É nesse contexto que as fundações de apoio se multiplicam.

1.2.3 A proliferação de fundações de apoio torna-se, logo, motivo de preocupação. A própria Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa - FUNDEP (UFMG), no I Encontro Nacional de Fundações de Universidades, registrou seus receios: ‘1 - Dentro da UFMG, proliferam-se as fundações. Hoje existem 14 (quatorze). Para apoio à pesquisa, só a FUNDEP é oficialmente reconhecida. É uma terrível dispersão de esforços e baixa utilização da estrutura montada na FUNDEP’ (citado na Decisão do TCU no TC-

034.430/1980, Ata de Sessão Plenária nº 18/1982). Contudo, não é apenas essa pulverização que chama atenção, mas a destinação dada a recursos públicos geridos pelas fundações.

1.2.4 Desde o início, as fundações de apoio foram questionadas em razão de dois antagonismos fundamentais, presentes na confusão entre o público e o privado e na tensão entre a necessidade de autonomia dos pesquisadores e a insuficiência de controles na gestão das fundações.

1.2.5 Ainda em 1980 o TCU identifica esses problemas (TC 034.430/80, Ata nº 18/82-Plenário), ao examinar o relacionamento entre uma universidade federal e sua fundação de apoio. Entre os problemas encontrados, merecem ser citados: a criação da fundação pela universidade sem amparo legal; a doação de recursos financeiros e de bens móveis pela universidade para a fundação de apoio; a pouca significância dos recursos próprios da fundação; a utilização de instalações da universidade; a absorção de pessoal celetista de hospital universitário; o uso da fundação para aquisição de bens e contratação de serviços terceirizados (vigilância, limpeza, serviços gráficos).

1.2.6 Observa-se, assim, que a confusão entre o público e o privado é um dos problemas fundamentais que permeou o relacionamento entre IFES e fundações de apoio. Seja pela destinação de recursos públicos para entidades privadas sem autorização legal, seja pelo uso irregular da estrutura e pessoal das universidades. Além disso, atribuíam-se às fundações atividades que deveriam ser realizadas pelas universidades, como aquisição de bens e contratação de serviços terceirizados. Esse problema levou, na década de 1980, à categorização, pelo TCU das fundações em dois grupos: a) as instituídas pelas universidades federais que contribuíram com recursos públicos para sua criação, que deveriam prestar contas ao TCU; b) e as constituídas no âmbito das universidades federais, que são equiparadas a entidades privadas, devendo ser contratadas mediante licitação, sendo-lhes proibido utilizar servidores, bens móveis ou imóveis pertencentes a instituições públicas federais. Essas situações produziram rejeição ao modelo de parceria entre fundação de apoio e universidades, obrigando sua contratação mediante licitação ou submetendo-lhes ao regime jurídico público com prestação de contas ao TCU.

1.2.7 O histórico das tentativas de regulação das fundações de apoio demonstra que a matéria sempre foi objeto de grande tensão. De um lado, o desejo das universidades por maior flexibilidade administrativa mediante a execução de atividades sob o regime privado; de outro, a preocupação com o necessário rigor no controle de recursos públicos e no uso da estrutura e do pessoal da universidade.

1.2.8 Em 1988 o Decreto 95.904/88 tenta conter a proliferação de fundações de apoio e a destinação de recursos públicos para a sua constituição. Proíbe ‘benefícios administrativos’ a entidades privadas sem que haja autorização legislativa. Além disso veda explicitamente a contratação mediante dispensa de licitação. A vigência do decreto foi postergada duas vezes e foi finalmente revogado pelo Decreto 99.509/90.

1.2.9 O primeiro projeto de lei a tentar regulamentar as fundações de apoio foi vetado integralmente. O PLS 88/88 autorizava as IFES a instituírem fundações de apoio com a finalidade de exercer ‘atividade de apoio técnico e administrativo à execução de projetos de pesquisa e extensão’, sem a necessidade de licitação e permitia ainda a utilização de bens, serviços e agentes das IFES. A fundamentação do veto argumentou que o projeto era contrário ao interesse público:

Inequivocamente, a criação dessas Fundações de Apoio, a pretexto de flexibilizar e dinamizar as atividades universitárias, tem o propósito de subtrai-las dos controles internos e externos a que estão sujeitas todas as entidades que utilizam dinheiro público. São evidenciados os aspectos negativos manifestados com a intensa proliferação das fundações verdadeiro abuso de direito - que são traduzidos pela flagrante superposição de esforços e ações, abrangendo recursos humanos, financeiros e materiais, para que sejam alcançados objetivos idênticos aos das entidades universitárias. Constituem, então, extensões das entidades de ensino, que atuam com a maior liberdade na aplicação dos recursos públicos que lhes são fornecidos. Muitas das fundações funcionam no recinto das universidades, usando gratuitamente seus bens, com infração da lei.

1.2.10 O Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica - CONFIES, entidade representativa das fundações de apoio, ofereceu espontaneamente algumas considerações sobre o questionário dirigido a suas associadas (peça 11) e manifestou-se sobre o relatório preliminar de auditoria (peça 28). A entidade afirma que o arrazoado histórico acima apresenta ‘um cenário já ultrapassado, que não deve nortear os anseios e trabalhos desta auditoria’, visto que hoje as fundações de apoio operam em outra ordem constitucional e estão respaldadas pela Lei 8.958/94 (peça 28, p. 2).

1.2.11 A equipe considera que o histórico é relevante, principalmente, para contextualizar o ambiente em que se situavam as fundações de apoio na sua origem e demonstrar, como será feito a seguir, que, mesmo

na vigência da Constituição Federal de 1988, a desconfiança com relação a esse modelo institucional perdurou, tendo havido inclusive resistências dentro do Poder Legislativo no que diz respeito à adequabilidade do projeto de lei que resultou na Lei 8.958/94. O histórico serve, também, a mostrar que houve um significativo amadurecimento institucional no relacionamento com fundações de apoio, que poderá ser ainda maior, com a implementação das medidas propostas nesta auditoria.

1.2.12 Já na vigência da Constituição Federal de 1988, também não faltaram tentativas de evitar que a então nova lei de licitações (Lei 8.666/93) autorizasse a dispensa de procedimento licitatório para contratação de fundações de apoio pelas universidades. Ao projeto original da Lei 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos) foi acrescentado dispositivo específico para contratação, mediante dispensa de licitação, ‘de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;’. Esse dispositivo seria mencionado na Lei 8.958/94 como fundamento para a contratação de fundações de apoio sem licitação. No entanto, houve iniciativas com intuito de revogar esse permissivo. Como no PL 2605/96, criticando a hipótese de dispensa por ser excêntrica ao conjunto de razões para a dispensa de licitação e por ser imprecisa ao definir ‘entidades de difícil conceituação’. Destacou o proponente do projeto o caso específico das fundações de apoio:

‘E é exatamente este dispositivo legal que permite - é o exemplo que nos ocorre - a criação tumultuada e aligeirada de um sem-número de ‘fundações’, as quais, sem fins lucrativos, precisam apenas comprovar sua capacitação profissional. E, sobretudo, ética. Ora, fora do processo licitatório, isto é, sem publicidade e sem impessoalidade, estaríamos uma vez mais sujeitos ao regime do compadrio, do clientelismo, males endêmicos em nosso serviço público.’

1.2.13 Também no PL 6.023/2009 é proposta a alteração do inciso XIII para excluir as fundações de apoio:

‘Assim é que se constata claramente, nos dias de hoje, os resultados indesejáveis advindos da aplicação da dispensa de licitação com fundamento no inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/1993 para a contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos.

De fato, as constantes denúncias de fraudes envolvendo a contratação direta das fundações das universidades públicas, como, por exemplo, [...], entre outras, têm alarmado a sociedade brasileira e provocado diversos questionamentos do Tribunal de Contas da União acerca dos verdadeiros fins dessas instituições, ditas ‘científicas’, e sobre os preços por elas praticados.

Inegavelmente, tais situações só estão acontecendo em razão da autorização legal para dispensa de licitação interpretada extensivamente da redação atual do inciso XIII do art. 24 da lei de Licitações. Assim, se esse instrumento legal torna insegura a lisura nas contratações públicas e oportuniza a prática de crimes contra o Erário, impõe-se sua alteração imediata, com a exclusão dessas fundações do rol das entidades beneficiadas por esse dispositivo, em nome da seriedade, da honestidade e defesa dos interesses da sociedade.’

1.2.14 O projeto que deu origem à Lei 8.958/94 também encontrou resistências no parlamento. O relator da Comissão de Finanças e Tributação votou por sua inadequação financeira e orçamentária, pois: ‘subtrai essas entidades do controle público, notadamente, quanto aos aspectos pertinentes a esta Comissão, no que se refere à transparência do gasto público, sua especificação, o cumprimento das normas de orçamento e contabilidade pública e a efetiva prestação de contas [...]’. No entanto, a lei foi aprovada, o que permitiu uma grande expansão das fundações de apoio.

1.2.15 A Lei 8.958/94 permitiu às universidades contratar ‘instituições criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições federais contratantes’ (art. 1º, redação original vigente até 20/7/2010). Observa-se assim, que somente as fundações criadas com a finalidade de dar apoio às IFES podem ser contratadas com respaldo na Lei 8.958/94.

1.2.16 Com o novo marco regulatório, houve um grande crescimento no número de fundações de apoio. Entre 1970 e 1995 foram criadas 42 fundações e, após esse período, em apenas sete anos o quantitativo saltou para 95 (SGUISSARDI, Valdemar. *Fundações Privadas na Universidade Pública. A quem interessam?* São Paulo: CONED, 2002).

1.2.17 Essa expansão nunca deixou de ser acompanhada de severas críticas. O condutor da reforma gerencial do estado em 1995, sustenta que as fundações de apoio, apesar de serem necessárias, ‘são uma irregularidade para dar flexibilidade ao rígido sistema burocrático que prevalece nas universidades federais e estaduais’ (BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Manifestações da Crise*. São Paulo: Folha de São Paulo, 2001, <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1711200109.htm>). Segundo Bresser-Pereira, essas entidades constituem ‘uma forma esperta, brasileira, de complementar salários dos professores de departamentos profissionais, estimulando-os a ficar na universidade em vez de se dedicarem à consultoria privada’.

1.2.18 De um ponto de vista diametralmente oposto, há quem considere que o fenômeno da proliferação de fundações de apoio como uma tendência de ‘semiprivatização da universidade pública por diferentes mecanismos de utilização privada das funções e dos produtos dessas instituições, via, por exemplo, no caso do Brasil, as centenas de fundações (privadas) de apoio institucional’ (SGUISSARDI, Valdemar. *Universidade Pública Estatal: entre o Público e o Privado/Mercantil*. Educação e Sociedade. 2005, vol. 26, n. 90, p. 191-222).

1.2.19 Deve ser registrado que o projeto de Lei 7.398/2006, no qual se propôs a instituição do Estatuto da Universidade Pública Autônoma, previa em seu art. 44, que ‘Com a autonomia, fica vedado às Universidades Públicas Autônomas criar, contratar, manter fundações ou outras formas de associação civil destinadas a facilitar a captação de recursos adicionais’.

1.2.20 Vê-se, portanto, nesse pequeno histórico, que, independentemente da concepção que se tem sobre os papéis do Estado, as fundações de apoio estão sob permanente controvérsia.

1.2.21 No entanto, as fundações de apoio são uma realidade e desempenham um papel importante no que diz respeito à pesquisa no país. Assim, embora não se deva abandonar a busca por modelos mais adequados, não se pode simplesmente adotar a posição de demonizá-las, conforme aponta Antonio Manoel Dias Henriques (*A importância das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica*. Brasília: TCU, 2008, p. 125, grifou-se):

O simples fato de se detectarem erros localizados em importantes instrumentos, como as fundações de apoio, não deve implicar a sua destruição, sob pena de se condenar as IFES e IPCT à inércia, ao imobilismo, à autofagia administrativa e gerencial. A atrofia e mesmo a **demonização das fundações**, como querem alguns, em nada colaboram para o esforço de transparência na condução da atividade institucional. Certamente que estão em jogo duas formas de pensar a universidade e, dada à importância do conhecimento nas nossas sociedades globalizadas, está em jogo também nossas responsabilidades diante do desenvolvimento nacional sustentável. Não nos iludamos: o domínio do conhecimento é hoje uma questão estratégica para a soberania nacional.

1.2.22 E é atento ao risco de se desconsiderar a relevância das fundações de apoio que o TCU tem atuado. Em 2008, este Tribunal realizou auditoria abrangendo vinte e uma fundações de apoio, no qual foi realizado amplo diagnóstico do tema. A partir deste trabalho constatou-se que, decorridos treze anos da edição da Lei 8.958/1994, ainda existiam falhas no relacionamento entre as fundações de apoio e as IFES, ‘propiciando o desvirtuamento do fim para o qual essas fundações foram instituídas’. O Ministro-Relator Aroldo Cedraz destacou, em seu voto no Acórdão nº 2731/2008 – TCU – Plenário, que persistiam uma série de irregularidades nos relacionamentos, tais como: **a)** contratação direta de fundações de apoio, por dispensa de licitação para execução de objeto que não se enquadra no conceito de pesquisa, ensino e desenvolvimento institucional; **b)** transferência para as fundações de apoio de atividade meramente administrativa e contratação, por intermédio das fundações de apoio, de serviços passíveis de terceirização regular (limpeza, vigilância, conservação e manutenção predial, etc.); **c)** repasses das IFES para as fundações de apoio de recursos orçamentários disponibilizados em final de exercício financeiro, sem que haja tempo hábil para aplicação regular dos recursos; **d)** aplicação elastecida do termo ‘desenvolvimento institucional’ para justificar a contratação das fundações de apoio para execução dos mais diversos tipos de objeto; **e)** não-recolhimento à conta única do Tesouro Nacional das receitas oriundas de ações conjuntas das IFES com suas fundações de apoio, classificadas como receitas próprias arrecadadas, em especial as decorrentes de taxas de matrícula e mensalidades de cursos de especialização, pós-graduação lato sensu e de inscrições em concursos para ocupação de cargos públicos ou para realização de vestibulares, bem como os saldos de fundos de reserva apurados em cada contrato/convênio; **f)** remuneração das funções de apoio com base em taxa de administração, comissão, participação ou outra espécie de recompensa variável, que não traduz preço certo fundamentado nos custos operacionais dos serviços prestados; **f)** concessão de bolsas de estudos sem que se observem os critérios estipulados na Lei 8.958/1994.

1.2.23 A fim de solucionar esses problemas o TCU propôs uma série de medidas dirigidas ao relacionamento das IFES com as fundações de apoio, com foco na regulação, no controle e na transparência. Observa-se assim, que o TCU procurou dar uma solução para os antagonismos históricos que se apresentaram no desenvolvimento das fundações de apoio.

1.2.24 No que diz respeito à confusão entre público e privado o TCU ofereceu uma definição de recurso público que estabeleceu uma distinção clara entre o que é público e que é privado:

‘9.1. firmar o entendimento de que a expressão ‘recursos públicos’ a que se refere o art. 3º, caput, da Lei 8.958/1994 abrange não apenas os recursos financeiros aplicados nos projetos executados com fundamento na citada lei, mas também toda e qualquer receita auferida com a utilização de recursos humanos e materiais das Instituições Federais de Ensino Superior, tais como: laboratórios, salas de aula; materiais de apoio e de escritório; nome e imagem da instituição; redes de tecnologia de informação; documentação acadêmica e demais itens de patrimônio tangível ou intangível das instituições de ensino utilizados em parcerias com fundações de apoio, sendo obrigatório o recolhimento de tais receitas à conta única do Tesouro Nacional;’

1.2.25 Assim, todo o recurso captado por fundação de apoio em razão do patrimônio tangível ou intangível da instituição apoiada (recursos humanos e materiais, nome, imagem, infraestrutura, documentação acadêmica, redes de tecnologia de informações) é público, submetendo-se às regras de transparência. Somente aqueles recursos captados e aplicados sem a utilização das IFES podem ser considerados privados.

1.2.26 No entanto, o CONFIES sustenta que a conceituação de recurso público dada no Acórdão nº 2.731/2008-TCU-Plenário foi superada pela legislação mais recente (Lei 8.958/94, art. 3º, §1º e §3º), que autorizou a captação de recursos pelas fundações de apoio, informando que não se aplicam as regras de transparência quando a fundação gerencia ‘projetos ‘próprios’, com receitas inteiramente privadas’ (peça 11, p. 2). Além disso, o CONFIES interpretou (peça 28, p. 2) a parte final do parágrafo acima como o reconhecimento, por parte da equipe de auditoria, ‘de que as equipes podem, sim, transitar recursos privados, sem que sejam carimbados todos e quaisquer recursos como públicos’ e entende que o conceito de recurso público estabelecido pelo TCU ‘pede urgente revisão’ (peça 28, p. 2). Informou ainda o CONFIES que: ‘Enquanto que algumas de nossas afiliadas possam de fato restringir-se às atividades de apoio, outras praticam atos e realizam atividades próprias de pesquisa, de ensino, de inovação, sem a participação de suas entidades apoiadas, o que não desvirtua sua característica’ (peça 28, p. 3).

1.2.27 A argumentação apresentada pelo CONFIES não está correta. As alterações efetuadas na Lei 8.958/94 pela Lei 12.863/13 de fato autorizaram às fundações de apoio a captarem recursos diretamente sem ingresso na conta única (art. 3º, §1º), mas essa modificação diz respeito a outras duas determinações do Acórdão nº 2.731/2008-TCU-Plenário:

‘9.2.40. abstenham-se de celebrar contratos ou convênios com fundações de apoio que estabeleçam o procedimento de transferir à fundação a arrecadação de recursos provenientes de prestação de serviços a terceiros, ressalvados aqueles diretamente vinculados ao custeio de projetos específicos nos estritos limites das despesas correspondentes a tais projetos, aprovados previamente pela Ifes nos termos das resoluções internas que regem a matéria, por prazo determinado e dentro da finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse da instituição federal contratante; (...)

9.2.43. providenciem o recolhimento diário à conta única da universidade dos ingressos de todos os recursos que lhe são legalmente devidos, explicitando esta exigência no instrumento contratual ou no convênio e estabelecendo mecanismos de controle e conciliação dos valores arrecadados, em atendimento ao art. 164, § 3º, da Constituição, dos arts. 56, 57 e 60 a 63 da Lei 4.320/64 e do art. 2º do Decreto nº 93.872/86;’

1.2.28 Esses dois itens (9.2.40 e 9.2.43) foram tornados insubsistentes no Acórdão nº 3559/2014-TCU-Plenário, que tratou do monitoramento do Acórdão nº 2.731/2008-TCU-Plenário, mas permanece eficaz o conceito de recurso público fixado no item 9.1, que deve orientar a atuação das fundações de apoio na fixação dos atos aos quais se deve dar transparência. Aliás, se os recursos captados diretamente pelas fundações de apoio, junto a entidades privadas, para desenvolvimento de projetos utilizando os servidores ou o patrimônio (tangível ou intangível) das IFES, não fossem públicos, sequer haveria obrigação de a fundação

de apoio prestar contas da aplicação desses às universidades ou submetê-los ao exame do TCU quando requerido. É importante salientar que não é a natureza da entidade (pública ou privada) que define o grau e a forma de publicidade que será dada à sua gestão, mas a origem do recurso, que, quando é público, traz de forma inseparável a necessidade de aplicação amplamente transparente.

1.2.29 A solicitação para que se revise o conceito de recurso público fixado pelo TCU, não será acolhida pela equipe de auditoria e, portanto, não será proposta à relatora. Em primeiro lugar, a definição foi uma construção decorrente de diversos trabalhos, incluindo a ampla auditoria que culminou no Acórdão nº 2.731/2008-TCU-Plenário e no entendimento nele fixado. Além disso, o objeto desta auditoria é outro: avaliar a transparência no relacionamento com fundações de apoio.

1.2.30 Embora a discussão sobre a natureza dos recursos captados pelas fundações de apoio e sobre as atividades que podem desenvolver não sejam objeto específico desta auditoria, algumas considerações devem ser feitas a fim de evitar que observações pontuais deste presente trabalho sejam utilizadas como referência em um contexto mais amplo do que o aqui delimitado.

1.2.31 Registra-se que as fundações de apoio só podem celebrar convênios e contratos com IFES e ICTs, com respaldo na Lei 8.958/94 (art. 1º), se tiverem sido instituídas com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação dessas entidades. Portanto, é requisito fundamental que exista um **projeto de interesse da IFES/ICT**. Não é a necessidade ou o proveito da fundação ou de um terceiro que define a possibilidade de contratação pelo regime jurídico da Lei 8.958/94. Por essa razão, qualquer contratação com respaldo nessa lei, não importando se se trata de recursos do orçamento da União, de entidades públicas de outras esferas ou de empresas privadas (estatais ou não-estatais), atrairá o regime jurídico público para os recursos, submetendo-a às regras de controle e de transparência aqui discutidos.

1.2.32 O segundo ponto, mais delicado, consiste em verificar se as fundações podem desenvolver atividades que não estejam ao abrigo do regime da Lei 8.958/94, isto é, se elas podem ter finalidades outras, além do apoio a IFES e ICTs. Se, por um lado, já está bem assentado que as universidades não podem contratar suas fundações de apoio para realização de atividades permanentes, de outro, não está muito claro se as fundações podem realizar ações destinadas a atender outros interessados, sem a participação da universidade (interesse, recursos humanos, infraestrutura, nome, imagem), sejam eles empresas privadas estatais ou não-estatais ou outros entes públicos.

1.2.33 A equipe de auditoria entende que a realização de atividades sem a participação da universidade deve ser tomada com extrema cautela. O traço distintivo da fundação é a dotação de bens por um instituidor, ‘especificando o fim a que se destina’ (CC, art. 62; grifou-se). Segundo José Eduardo Sabo Paes (Fundações e entidades de interesse social - Aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários. Brasília Jurídica, 1999, p. 89), os doutrinadores brasileiros, sem exceção, consideram-nas ‘um patrimônio personalizado, destinado a um fim’, o que demonstra que a finalidade é o elemento essencial de uma fundação. Além disso, a finalidade é cláusula pétrea (Paes, 1998, p. 181), sendo vedada a alteração de estatuto que desvirtue o fim da fundação (CC, art. 67, II).

1.2.34 As fundações de apoio têm, estabelecida na lei, ‘a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação’. Note-se que não se trata de realizar ensino, pesquisa ou desenvolvimento científico e tecnológico, mas de apoiar as IFES/ICTs que o fazem. Percebe-se aí a dificuldade em admitir que essas entidades realizem atividades que não estejam especificadas em projetos de interesse das entidades apoiadas. Assim, a informação de que algumas fundações realizam atividades próprias de pesquisa, ensino, de inovação, sem a participação das apoiadas é preocupante (peça 28, p. 4). Se essas ações são realizadas fora do escopo de projetos de interesse das IFES/ICTs, falta-lhes aderência à finalidade legal principal das fundações de apoio. Além disso, uma série de questões se coloca: as fundações têm professores e pesquisadores próprios, sem vínculo com as IFES/ICTs para realizar as ações? elas possuem infraestrutura física, inclusive laboratórios, para realizar pesquisas? o patrimônio dotado originariamente pelos instituidores foi suficiente para que a fundação realizasse essas operações de tal porte? é legítimo que a fundação atue de forma concorrente com as IFES/ICTs na execução de ações de pesquisa, de ensino e de inovação? existem sistemas de controle eficazes de modo a segregar essas atividades da utilização do patrimônio tangível e intangível das IFES/ICTs (recursos humanos e materiais, nome, imagem, infraestrutura, documentação acadêmica, redes de tecnologia de informações) e, quando for o caso, garantir o adequado ressarcimento? Parece que não cabe às fundações de apoio o protagonismo no que diz respeito ao ensino, pesquisa e inovação, pois seu objetivo é o apoio às IFES/ICTs nessas ações.

1.2.35 No presente relatório de auditoria, se houve o ‘reconhecimento’ de que as fundações de apoio podem ‘transitar recursos privados’ (peça 28, p. 2), é apenas como fruto da realização atividades acessórias e desde que não comprometam a finalidade principal. No questionário, antevendo a possibilidade de que as fundações captassem recursos com finalidades não previstas na Lei 8.958/94, foram criadas duas categorias de ingressos financeiros para obter informação mais completa (ver no item 1.6.1 as categorias ‘De qualquer fonte sem a utilização da Lei 8.958/94’ e ‘Outros’). Salienta-se que 32 fundações informaram ingresso de recursos sem a utilização da Lei 8.958/94.

1.2.36 Observe-se que uma das ‘recorrentes irregularidades detectadas pelo TCU em fiscalizações atinentes à matéria’ que deu origem à auditoria do Acórdão nº 2.731/2008-TCU-Plenário consistia no ‘desvirtuamento das finalidades das Fundações de Apoio, passando a desenvolver ações de caráter empresarial’. É notório que algumas fundações obtêm receitas com atividades estranhas à sua estrita finalidade legal, mediante a prestação de serviços, tais como a gestão de concursos, a locação de espaços para eventos, o gerenciamento de importações e exportações, e o desenvolvimento de soluções de tecnologia da informação. Desse modo, essas operações, para não serem consideradas indevidas, devem ser tomadas como acessórias ao fim principal (apoio à IFES/ICT), na medida em que permitem receitas adicionais para manutenção da entidade. Paes (1999, p. 185), ao destacar que fundações não podem ter finalidades lucrativas, admite ‘a realização de atividades econômicas para o melhor cumprimento dos seus fins estatutários e estejam a eles (fins) diretamente ligadas’. Essa parece ser a solução que melhor se harmoniza ao caso em exame, sob pena de se formar o juízo de que essas prestações de serviços, fora do escopo de projetos de interesse das IFES/ICTs, constituam desvio de finalidade.

1.2.37 Aliás, é muito provável que grande parte da prestação de serviços exógena ao relacionamento com IFES/ICTs decorra do nome e da imagem dessas, o que tornaria o recurso público, segundo o entendimento firmado no Acórdão nº 2.731/2008-TCU-Plenário. Assim, só pode ser considerado privado o recurso gerido pela fundação de apoio se houver demonstração de que ele não foi captado e utilizado em razão do patrimônio tangível ou intangível da instituição apoiada (recursos humanos e materiais, nome, imagem, infraestrutura, documentação acadêmica, redes de tecnologia de informações).

1.2.38 Deve-se destacar que o novo marco legal da inovação (Lei 13.243/16) traz uma série de alterações no relacionamento de IFES/ICTs com entidades privadas que demandarão um grau ainda maior de transparência. A norma alterou, entre outras, a Lei 10.973/04, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa tecnológica no setor produtivo. No que diz respeito à matéria aqui tratada, as alterações mais significativas foram:

a) autorização para o compartilhamento de laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações da IFES/ICT pública **com empresas** em ações voltadas à inovação tecnológica para consecução de atividades de incubação, com contrapartida financeira ou não financeira (art. 4º, I);

b) permissão para utilização de laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações da IFES/ICT pública **por empresas e pessoas físicas** voltadas a atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, com contrapartida financeira ou não financeira (art. 4º, II);

c) permissão para uso do capital intelectual da IFES/ICT pública em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, mediante contrapartida financeira ou não financeira (art. 4º, III);

d) autorização para que a IFES/ICT prestem serviços técnicos especializados a **instituições privadas** nas atividades de inovação e de pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo (art. 8º);

e) permissão para que a IFES/ICT ceda seus direitos sobre a criação a **terceiro** mediante remuneração ou ao criador a título não oneroso;

f) possibilidade de delegar à fundação de apoio a captação, a gestão e a aplicação das receitas próprias da IFES/ICT pública referidas acima.

1.2.39 Observa-se, assim, que essas novas formas de utilização do patrimônio tangível e intangível da IFES/ICT pública por entes privados exigirão que se dê transparência ainda maior à gestão das fundações de apoio, a fim de que se evite que ocorra a utilização de bens públicos sem a devida e adequada contrapartida para a entidade estatal.

1.2.40 De qualquer forma, toda essa discussão decorre do questionamento do CONFIES sobre a validade do conceito de recurso público dada no Acórdão nº 2.731/2008-TCU-Plenário. No que diz respeito a esta auditoria, deve ser dada transparência, na forma disposta na proposta de encaminhamento, aos recursos que se enquadram naquela definição.

1.2.41 Outra medida proposta pelo TCU, com o intuito de aperfeiçoar o relacionamento com fundações de apoio, foi ampliar a transparência na gestão dessas entidades e das instituições apoiadas. Desse modo, foram expedidas orientações no Acórdão nº 2.731/2008-TCU-Plenário, tais como as providências destacadas abaixo:

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

[...]

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

[...]

9.2.3. divulguem, em especial nos Boletins Internos e nos portais ou sítios da Ifes em redes gerais de informação, como a Internet, dados e informações sobre seu relacionamento com fundações de apoio, incluindo obrigatoriamente os dispositivos legais e regulamentadores internos e externos; a sistemática de elaboração e aprovação de projetos; a relação de projetos desenvolvidos e em andamento com objetos, metas e indicadores; as regras aplicáveis às bolsas com a divulgação de beneficiários e valores recebidos; montantes financeiros gerenciados em parceria; endereços de portais e sítios das fundações de apoio e outras informações julgadas relevantes;’

1.2.42 Contudo, no monitoramento do cumprimento das determinações do Acórdão nº 2.731/2008-TCU-Plenário, restou evidenciado que os requisitos relativos à transparência permaneciam sem atendimento, conforme constou no Voto do Ministro-Relator Aroldo Cedraz no Acórdão nº 3.559/2014 - TCU - Plenário:

‘18. É oportuno assinalar que, não obstante o importante avanço que se alcançou na normatização do relacionamento entre as Instituições Federais de Ensino Superior – IFES e as Fundações de Apoio, em decorrência direta das determinações e recomendações expedidas pelo Tribunal mediante o Acórdão 2.731/2008 – TCU – Plenário, o presente Monitoramento revelou significativos problemas relacionados ao assunto. Os principais achados consistem, essencialmente, em:

a) inobservância dos requisitos de transparência na prestação de informações acerca dos projetos apoiados, planos de trabalho e seleções para concessão de bolsas;’

1.2.43 Observa-se, assim, que a transparência no relacionamento das instituições federais com as fundações de apoio, ainda é um tema crítico e não resolvido.

1.2.44 Além das exigências referentes à transparência incorporadas na Lei 8.958/94 e no Decreto 7.423/10, houve a edição da Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei 12.527/11), que trouxe uma série de novas obrigações sobre a matéria. Registra-se que a lei tem dispositivo específico com finalidade de garantir a sua aplicação às entidades privadas que utilizam recursos públicos (art. 2º). Assim, os questionários utilizados para a coleta de dados sobre transparência nas fundações de apoio e nas instituições apoiadas, foram construídos utilizando-se as normas específicas aplicáveis ao relacionamento entre essas instituições (Lei 8.958/94, Decreto 7.2423/10) e a Lei de Acesso à Informação, bem como seu regulamento (Decreto 7.724/12). Acrescenta-se que 14 fundações de apoio informaram que divulgam em seus sites informações sobre parcerias celebradas com fundamento na Lei 13.019/14 (evidência 6, p. 51), que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, mas essa modalidade incidiria nos casos em que a fundação não atua em apoio à IFES/ICT, afastando-a da finalidade principal para a qual foi instituída.

1.2.45 Convém destacar que o CONFIES discorda do critério adotado pela equipe de auditoria (peça 11, p. 2), pois entende ‘o escopo e a dimensão da transparência a que se deve dar aos atos’ das fundações de apoio é apenas o fixado no art. 4º-A da Lei 8.958/94. A entidade sustenta ainda que o próprio regulamento da LAI (Decreto 7.724/12) estabelece em seu art. 63 que as entidades privadas devem disponibilizar informações aos órgãos de controle, mas estão desobrigadas de divulgá-las em portal da transparência (peça 11, p. 3). Nos comentários (peça 28) ao relatório preliminar o, CONFIES esclarece que não se opõe à

aplicabilidade da Lei 12.527/11, mas apenas alerta que esta legislação não se aplica na integralidade e no mesmo grau e forma que se aplica a órgãos públicos.

1.2.46 Ainda que o CONFIES, nos comentários do gestor, tenha tornado mais claro seu entendimento, será mantida a análise realizada no relatório preliminar, com alguns acréscimos.

1.2.47 No que diz respeito à aplicabilidade da Lei 12.527/11, discorda-se do entendimento do CONFIES, pois a redação do art. 2º é bastante clara, impondo a sua aplicação a entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos mediante convênios ou instrumentos congêneres:

‘Art. 2º. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.’

1.2.48 Destaca-se que a LAI é norma específica sobre transparência na gestão pública, enquanto a Lei 8.958/94 é lei específica sobre as relações entre fundações de apoio e IFES. Seus regimes não são excludentes, mas complementares, devendo-se harmonizar as disposições de ambas, tendo como fim último o interesse público.

1.2.49 O argumento de que o Decreto 7.724/12 exige as fundações de apoio de divulgar informações detalhadas sobre os recursos públicos geridos também não pode ser aceito. Pretender que o art. 63 do decreto limite a transparência à divulgação do estatuto, da relação de dirigente dos instrumentos dos convênios e dos relatórios finais de prestação de contas é esvaziar o conteúdo da LAI. Note-se que essa lei se refere à transparência quanto ‘à parcela de recursos públicos recebidos’ (art. 2º, caput), o que afasta a possibilidade de que a expressão ‘no que couber’ do parágrafo único seja interpretada no sentido restritivo atribuído pelo CONFIES ao art. 63 do decreto, porque o estatuto e a relação de dirigentes não tem correspondência com a parcela de recursos públicos gerida.

1.2.50 Meramente cumprir o art. 64 do Decreto 7.724/12 atende, quando muito e parcialmente, ao princípio da publicidade, mas nunca às diretrizes sobre transparência especificadas na LAI, que não dizem apenas respeito ao conteúdo do que é divulgado, mas à forma em que as informações podem ser acessadas e manipuladas.

1.2.51 Ainda que prevaleça o entendimento de que as disposições da Lei 12.527/11 não se aplicam de forma estrita às fundações de apoio, é necessário que os seus princípios orientativos sejam observados na divulgação de informações por essas entidades. Nesse sentido, torna-se necessário examinar as bases em que se assenta a transparência envolvendo a gestão de recursos públicos.

1.2.52 A primeira observação a ser feita é que o acesso à informação tem matriz constitucional e que o fundamento da transparência é participação do cidadão na administração pública. A Constituição Federal (art. 37, §3º, II) determina que a lei deve regular o acesso dos usuários aos registros administrativos e a informações sobre atos de governo como condição para a participação do cidadão na administração pública. A ementa da Lei 12.527/11 faz expressa referência ao inciso II do §3º do art. 37 da Constituição Federal, o que demonstra que suas disposições não têm como finalidade possibilitar a atuação de forma direta de órgãos de controle ou permitir o exercício do controle social, embora esses sejam efeitos importantes. A transparência tem como objetivo a participação da sociedade civil na administração pública, a possibilidade de que o cidadão possa influenciar na tomada de decisão, não apenas questionar os atos administrativos já realizados.

1.2.53 Se o objetivo é alcançar a participação na administração, os mecanismos de divulgação devem procurar minimizar a assimetria de informação entre o gestor e o cidadão. A publicidade é condição necessária, mas não suficiente, para a transparência. As fundações de apoio são regidas pelo princípio da publicidade (Lei 8.958/94, art. 2º), mas essa deve ser exercida de forma a buscar a igualdade de condições de acesso e de tratamento à informação entre o administrador e o público interessado. Em muitos sites de fundações de apoio examinados não é possível, por exemplo, identificar os projetos de maior materialidade financeira, sem consultá-los um a um. Isso acontece porque não há uma lista de projetos, ou ela existe, mas não apresenta o valor, ou apresenta o valor, mas não pode ser ordenada. Nesses casos, a publicidade está presente, pois a informação está disponível, mas não é possível obtê-la sem um considerável gasto de trabalho e de tempo por meio da navegação entre centenas de projetos.

1.2.54 A fim de contornar esse tipo de dificuldade, torna-se necessário migrar do paradigma da publicidade para o da transparência. Historicamente, a publicidade, ainda que essencial ao ato administrativo, era um elemento quase acessório, uma mera formalidade, com a publicação na imprensa oficial do resultado ou de certa etapa de um processo, ou de uma fração de informação, como, por exemplo, o aviso de um edital ou o extrato de um contrato. Além disso, a publicidade era fundada na presunção de que a divulgação nesses meios a tornava de amplo conhecimento, o que é uma ficção.

1.2.55 O avanço da tecnologia permitiu que a presunção de conhecimento de uma pequena parcela de informação sobre os atos administrativos praticados se tenha tornado a possibilidade, a qualquer tempo, de ciência sobre uma gama muito maior de etapas e documentos. O aperfeiçoamento e a redução nos custos de recursos computacionais, de sistemas informatizados, de acesso à internet de banda larga, de dispositivos eletrônicos móveis permitiram que milhões acessem um mesmo documento simultaneamente. Não é mais necessário ler o diário oficial todos os dias, basta procurar a informação quando houver interesse e tornou-se viável a divulgação em tempo real de uma miríade de atos de um qualquer processo para toda a humanidade. Passou-se de frações sintéticas à informação integral em tempo real.

1.2.56 No entanto, essa riqueza de informação levou a um paradoxo: da escassez de informação se passou ao excesso, e esse dificulta identificar o que é relevante. Os recursos de tecnologia de informação levaram à facilidade de se produzir documentos (relatórios, planilhas, análise, mensagens eletrônicas) e ao incremento na velocidade de sua circulação, o que dificulta a localização e a seleção do que é relevante, caso não sejam fornecidas ferramentas adequadas. Portanto, é preciso dar publicidade aos atos de gestão de forma organizada e flexível de forma a superar esse paradoxo. Precisa-se ser transparente.

1.2.57 A Lei 12.527/11 (art. 7º, IV) explicita uma série de requisitos para a informação transparente: primariedade (coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível); integridade (não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino); atualizada; disponibilidade (pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados); e autenticidade. Esses são requisitos intrínsecos, isto é, relacionados ao próprio conteúdo da informação. Mas a lei também estabelece requisitos tecnológicos sobre a informação, conforme se observa no art. 8º, §3º da Lei 12.527/11:

‘§3º Os sítios de que trata o §2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

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

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

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

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

1.2.58 Essas exigências legais corroboram o entendimento de que a transparência vai além da publicidade, porque impõe atributos gerenciais no acesso à informação. Não é suficiente que a informação esteja publicada, ela deve ser de fácil localização e manipulação. Portanto, a transparência envolve: a **completude**, com a divulgação dos objetos sob interesse na forma de uma relação, lista ou planilha; a maior **granularidade** possível na informação, isto é, deve-se procurar o máximo detalhamento e o mínimo de agregação (Decreto 8.777/16); **interoperabilidade**, o que significa a possibilidade de que organizações e sistemas trabalhar juntos, combinando-se diferentes conjuntos de dados (gravação em outros formatos e acesso automatizado); **usabilidade**, ou a facilidade de uso dos serviços de governo eletrônico (Lei 12.965/14, art. 25, IV), permitindo-se a navegação entre objetos relacionados de forma direta (transversalidade). Deixar de observar esses critérios implica desconsiderar a base jurídica e teleológica sobre a qual a transparência na gestão de recursos públicos foi construída.

1.2.59 Observe-se que própria Lei 13.243/16 dispôs que os procedimentos de prestação de contas dos recursos repassados com base na lei de incentivos à inovação e à pesquisa tecnológica no setor produtivo (Lei 10.973/04, art. 27-A) devem seguir formas simplificadas e uniformizadas e serem realizadas anualmente, preferencialmente em meio eletrônico, de forma a garantir a governança e a transparência das informações. Nota-se, portanto, que a proposta da presente auditoria alinha-se ao novo marco legal da inovação, ao optar pela disponibilização eletrônica de informações e pela prestação de contas não apenas ao final do projeto, mas periodicamente.

1.2.60 Nesse sentido, deve-se salientar que não existe forma mais eficaz de prestação de contas do que a divulgação na internet dos atos e dos documentos referentes à gestão na medida que vão sendo produzidos, de forma a permitir o controle concomitante por toda a sociedade e a participação do cidadão nas decisões.

1.2.61 A narrativa e a argumentação produzidas nesta seção tiveram como objetivos contextualizar a complexidade da matéria que envolve as fundações de apoio, evidenciar os esforços que o TCU tem empreendido para tornar a parceria das IFES com fundações de apoio aderente a princípios republicanos e fixar o regime jurídico relativo à transparência na gestão de recursos públicos. Toda a auditoria foi conduzida com base nessas premissas.

1.2. Objetivo e questões de auditoria

1.3.1 A presente auditoria teve por objetivo avaliar o cumprimento dos requisitos de transparência estabelecidos na Lei de Acesso à Informação - LAI e nas normas específicas pelas Fundações de Apoio, em âmbito nacional.

1.3.2 A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: As fundações de apoio às Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e às Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs disponibilizam em seus sites na internet as informações exigidas nas normas que estabelecem padrões de transparência?

b) Questão 2: As IFES e os Institutos Federais disponibilizam em seus sites na internet as informações exigidas nas normas que estabelecem padrões de transparência, no que diz respeito ao seu relacionamento com fundações de apoio?

c) Questão 3: O Ministério da Educação disponibiliza em seu Portal na internet as informações exigidas nas normas que estabelecem padrões de transparência, no que diz respeito ao relacionamento de fundações de apoio com IFES e Institutos Federais?

1.3. Metodologia utilizada

1.4.1 Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU n. 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26 de 19 de outubro de 2009).

1.4.2 A fim de realizar a presente auditoria, definiu-se que as entidades envolvidas deveriam responder a questionários eletrônicos no aplicativo Limesurvey, avaliando a aderência de seus procedimentos aos requisitos de transparência. Os dois questionários (evidências 07 e 08), um dirigido às fundações de apoio e outro dirigido às instituições apoiadas (IFES e Institutos Federais), ficaram disponíveis entre 22/11 e 23/12/16.

1.4.3 A tentativa de abranger toda a legislação que trata de transparência e cobrir todos os tipos de atos de gestão desenvolvidos no âmbito do relacionamento com as fundações de apoio, fez com que os questionários ficassem bastante extensos. O questionário dirigido às IFES e aos Institutos Federais contém 185 itens de informação distribuídos em 54 questões, contemplando as seguintes seções: 'Identificação da instituição', 'Fundações de apoio vinculadas', 'Atributos do site', 'Responsável pela LAI', 'Informações institucionais e organizacionais', 'Divulgação de Ações, Metas e Resultados', 'Serviços prestados', 'Projetos', 'Agentes participantes dos projetos', 'Ouvidoria', 'Controle finalístico e de gestão sobre as fundações de apoio', 'Pedido de acesso à informação' e 'Comentários'. Salienta-se que a transparência nas IFES e IF's foi investigada apenas no que diz respeito aos seus relacionamentos com fundações de apoio.

1.4.4 O questionário dirigido às fundações de apoio foi ainda mais extenso, contendo 719 itens de informação em 101 questões (evidência 7). Os temas do instrumento de coleta foram registrados em seções: 'Identificação da Fundação de Apoio', 'Atributos do site da fundação', 'Informações institucionais e organizacionais', 'Ações, Metas e Resultados', 'Projetos executados por meio da Lei 8.958/94', 'Convênios e contratos da Lei 8.958/94', 'Outras parcerias com a administração pública federal', 'Agentes participantes dos projetos', 'Seleções Públicas e Contratações Diretas (Bens, Serviços e Obras)', 'Registros da Despesa', 'Cartão Projeto', 'Demonstrações contábeis', 'Informações Classificadas', 'Pedido de acesso à informação', 'Ouvidoria', 'Controle finalístico e de gestão sobre as fundações de apoio', 'Responsável na fundação pelo cumprimento da LAI', 'Fiscalizações, auditorias, inspeções e avaliações externas' e 'Comentários'.

1.4.5 Salienta-se que o CONFIES, ao apresentar seus comentários sobre o relatório preliminar, destaca que o relacionamento entre as fundações de apoio e as instituições apoiadas, 'assim como os próprios

Órgãos de Controle, estão imersos em um ambiente de interpretações distintas e polêmicas da legislação' (peça 28).

1.4.6 De fato, a equipe espera, da mesma forma que o CONFIES, que a presente auditoria colabore na fixação de diretrizes sobre transparência e nos requisitos mínimos a serem atendidos pelas entidades envolvidas. Assim, o alto nível de detalhamento dos questionários decorreu não apenas das numerosas disposições normativas que tratam da matéria, mas também do desejo de que os instrumentos de coleta de dados tivessem efeito indutor no âmbito das entidades fiscalizadas.

1.4.7 O CONFIES informou, também, que tem buscado dialogar com a Controladoria-Geral da União para minimizar essas discrepâncias de interpretação, incluindo uma 'uniformização regionalizada' e propõe a formação de um grupo de trabalho para produzir um resultado de consenso.

1.4.8 A esse respeito, deve ser mencionado que toda a auditoria foi conduzida buscando o diálogo com as entidades envolvidas. Antes da execução da auditoria, os questionários, contendo todos os critérios normativos utilizados, foram submetidos a três fundações de apoio, a três IFES, a um Instituto Federal e à SESu/MEC, realizando-se entrevistas com os gestores dessas entidades. Expedidos os questionários, o CONFIES ofereceu uma série de considerações (peça 11) que foram examinadas e incorporadas ao relatório preliminar. Além disso, foram realizados eventos buscando discutir os achados preliminares (um na Secex-RS com as entidades sediadas no Rio Grande do Sul e outro, em evento promovido pelo CONFIES). Além disso, foi oferecida oportunidade para que as entidades representativas das fundações de apoio e IFES se manifestassem sobre o relatório preliminar.

1.4.9 Registra-se que o CONFIES (peça 11, p. 5) entendeu que muitas questões não eram passíveis de resposta, seja por não serem aplicáveis às fundações, seja por admitirem apenas respostas do tipo 'sim' ou 'não'. Além disso, em seus comentários ao relatório preliminar (peça 28, p. 4) registra que esse tipo de questão fechada, enseja aprofundamento dos temas tratados, citando como exemplo a concessão de bolsas.

1.4.10 Realmente, os questionários envolviam muitas questões do tipo 'sim/não', mas havia quase sempre questões subsequentes que desdobravam os diversos itens de informação passíveis de divulgação e os recursos disponíveis nos sites das entidades para consulta e análise desses. Quanto ao aprofundamento das matérias tratadas, destaca-se que o objetivo desta auditoria restringe-se a definir critérios de transparência para a gestão no âmbito dos relacionamentos entre fundações de apoio e IFES e Institutos Federais.

1.4.11 De qualquer forma, deve-se reconhecer que as entidades, mesmo não concordando inteiramente com os critérios definidos pela equipe de auditoria, responderam aos questionários da melhor forma possível, permitindo que a presente avaliação pudesse ser efetuada.

1.4.12 A auditoria abrangeu os relacionamentos vigentes no período de 2013 a 2016 entre fundações de apoio e entidades apoiadas. Salienta-se que uma mesma IFES pode ter mais de uma fundação de apoio credenciada e que essas podem ser autorizadas a apoiar mais de uma IFES ou Instituto Federal (Portaria 191/12). Foram disponibilizados questionários para 92 fundações de apoio, obtendo-se 81 respostas (88%). O conjunto de IFES e Institutos Federais alcançou 76 entidades, dentre os quais 63 responderam (83%). As estatísticas produzidas pela ferramenta estão disponíveis na 'Evidência 5' (IFES) e na 'Evidência 6' (fundações de apoio).

1.4.13 Para fins de análise, no presente relatório foram construídos índices de transparência para cada área de gestão, construídos a partir dos itens de informação dos sites considerados mais importantes. O atendimento de todas as exigências consideradas mais relevantes representa o índice máximo '1' e a ausência completa de observância dos requisitos representa índice '0'. Contudo, esses índices não devem ser tomados com fins em si, mas apenas como uma tentativa de sintetizar as informações e oferecer uma visão mais geral sobre o grau de transparência nas entidades pesquisadas. A composição dos índices está nas planilhas das evidências 9 e 10.

1.4.14 Destaca-se que o objetivo deste trabalho não foi apontar problemas em instituições específicas, mas obter uma visão geral sobre a transparência no âmbito dos relacionamentos. Além disso, o trabalho teve o caráter indutor, pois nos questionários foi explicitada a legislação aplicável e o detalhamento desejado na sua implementação.

1.4. Limitações inerentes à auditoria

1.5.1 Não houve limitações à auditoria. A disponibilidade dos questionários eletrônicos coincidiu com um período de greve geral nas universidades federais, o que dificultou o contato com as respectivas reitorias, mas a taxa de respostas não impediu que se pudesse elaborar um perfil geral da transparência no relacionamento das entidades com fundações de apoio.

I.5. Volume de recursos fiscalizados

1.6.1 O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 3,6 bilhões referente às receitas auferidas pelas fundações de apoio em 2015. Na tabela abaixo estão discriminados os valores dos ingressos por fonte de recurso em 2015, informados por 70 fundações de apoio (onze que responderam o questionário não informaram ou informaram zero nos ingressos de recursos).

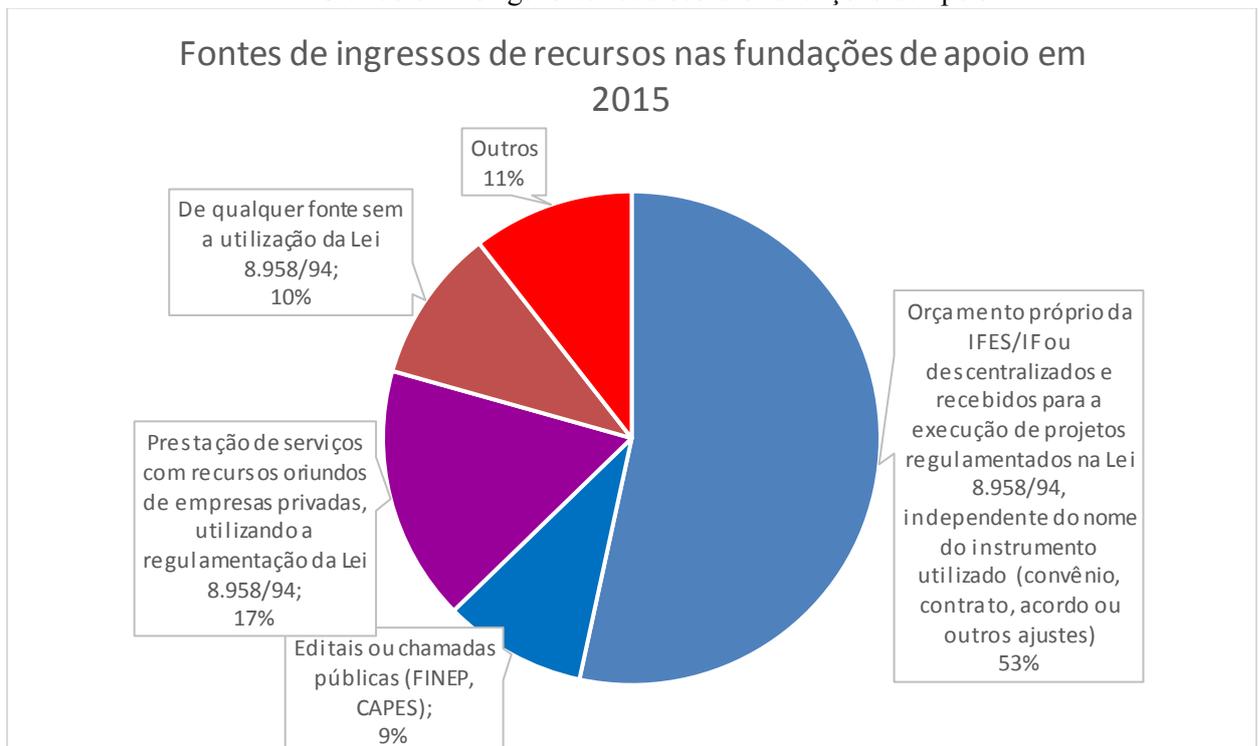
Tabela 01 - Ingressos de recursos em 2015 em 70 fundações de apoio

Fonte de ingresso	Valor (R\$)	%
Orçamento próprio da IFES/IF ou descentralizados e recebidos para a execução de projetos regulamentados na Lei 8.958/94, independente do nome do instrumento utilizado (convênio, contrato, acordo ou outros ajustes)	1.957.969.413,37	53%
Editais ou chamadas públicas (FINEP, CAPES);	341.591.059,08	9%
Prestação de serviços com recursos oriundos de empresas privadas, utilizando a regulamentação da Lei 8.958/94;	612.727.020,72	17%
De qualquer fonte sem a utilização da Lei 8.958/94;	370.288.547,71	10%
Outros	385.676.480,71	11%
Total	3.668.252.521,59	100%

Observações: (1) A fonte são as respostas dos questionários abrangendo um subgrupo de 70 fundações de apoio;

1.6.2 No gráfico a seguir foram segregados os ingressos de recursos nas fundações de apoio segundo a sua origem. Observa-se que cerca de 80% dos ingressos nas fundações correspondem a recursos públicos, sujeitos às normas de transparência. As categorias foram estabelecidas na tentativa de identificar a proporção de recursos geridos pelas fundações que é público. Convém destacar que na categoria outros, foram incluídas diversas fontes de recursos de origem pública, tais com convênios com prefeituras.

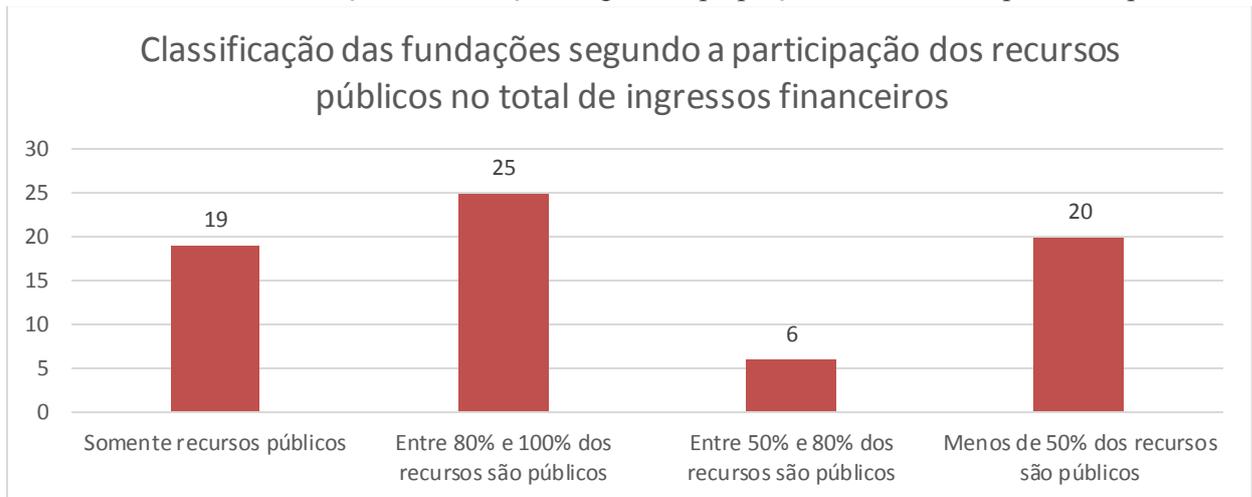
Gráfico 01 - Origens de recursos das fundações de apoio



Fonte: Respostas dos questionários, compreendendo 70 fundações que informaram os ingressos nos moldes solicitados.

1.6.3 A partir da análise da composição de ingressos individual, pode-se estabelecer a classificação das fundações de apoio segundo a participação dos recursos públicos no total gerido pela entidade. Observa-se que cerca de 70% das fundações gerem mais recursos públicos que privados, conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 02 - Classificação das fundações segundo a proporção entre recursos públicos e privados



1.6. Benefícios estimados da fiscalização

1.7.1 Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a melhoria na transparência na gestão de recursos públicos.

II. Achados de auditoria

II.1. Ausência no MEC de um registro sistematizado de credenciamentos e de autorizações referentes aos relacionamentos entre as fundações de apoio e as instituições apoiadas.

2.1.1 O MEC não possui um registro sistematizado sobre os credenciamentos e as autorizações referentes aos relacionamentos entre as fundações de apoio e as instituições apoiadas. Para a realização deste trabalho a equipe de auditoria solicitou, em 12/09/2016, planilha 'contemplando a relação de todas as fundações de apoio que estiveram com credenciamento vigente no período 2013-2016' (Ofício de Requisição 01-415/2016, evidência 01). O atendimento só ocorreu em 30/09/2016, porque, segundo informado pela SESu, foi necessário realizar o levantamento em cada uma das portarias de credenciamento para atender a demanda deste Tribunal (evidência 1, p. 6). No Portal do MEC na internet, a consolidação mais recente disponível sobre 'Fundações de Apoio Credenciadas' é datada de dezembro de 2008 (evidência 2, obtida em <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/191-secretarias-112877938/sesu-478593899/14172-registro-e-credenciamento-sp-898665600>, acesso em 10/04/17). Além disso, o atendimento à solicitação de auditoria foi incompleto, uma vez que, das cento e onze fundações de apoio informadas, somente foram fornecidos dados cadastrais atualizados (dirigentes, e-mails, endereços) referentes a trinta e quatro fundações, conforme planilha enviada em 10/10/2016 ('IFES-FAPS_dados parciais 07-10.xls', evidência 1, p. 23). Registra-se, ainda que a planilha continha inconsistências, tais como, fundações repetidas (linhas 2, 6 e 25; linhas 12 e 35 da planilha) e inclusão de uma IFES (linha 36 da planilha). Mediante o Ofício de Requisição 002-403/2016 foi solicitado esclarecimento sobre essa omissão à SESu/MEC. A Secretaria informou que a competência para prestar informações sobre o credenciamento das fundações de apoio é do Grupo de Apoio Técnico composto por representantes do MEC e MCTI. Contudo, informou que 'está em fase de conclusão do sistema eletrônico e-GAT, através do qual as fundações de apoio poderão enviar e acompanhar os pedidos de credenciamento virtualmente' (peça 12). Em sua manifestação ao relatório preliminar, o MEC informou que o lançamento do e-GAT está previsto para o segundo semestre de 2017.

2.1.2 A existência de um registro informatizado atualizado sobre os relacionamentos existentes, contemplando seus partícipes e representantes legais, seus prazos de vigência e seus atos e processos de credenciamento ou autorização, é a ferramenta essencial para o gerenciamento com eficiência (CF, art. 37) dos relacionamentos entre fundações de apoio e IFES/IF's. Além disso, o Decreto 6.932/2009 (art. 1º, VI), que dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, impõe aos órgãos do Poder Executivo Federal 'a aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao cidadão e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações'. Por fim registra-se que para tornar efetivo o direito de acesso aos registros administrativos e às informações sobre atos de governo (CF, art. 37, §2º), as informações sobre credenciamento devem ser divulgadas na internet devidamente atualizadas.

2.1.3 Em razão do exposto, será proposto determinar ao Ministério da Educação - MEC, com fundamento no art. 43 da Lei 8.443/92, que adote, no prazo de 180 dias, providências com vistas a

implementar solução tecnológica, que registre os relacionamentos entre fundações de apoio e IFES/IF's, de modo a atender a Constituição Federal (art. 37, §3º, II), a Lei 12.965/14 (art. 24, VI) e o Decreto 6.932/09 (art.1º, VI), contemplando, no mínimo, os seguintes requisitos: a) divulgação das informações no sítio do MEC na internet, na seção específica referente a fundações de apoio, mantendo essas informações tempestivamente atualizadas (Lei 12.527/11, art. 7º, V e art. 8º, §3º, VI); b) identificação dos partícipes, representantes legais, datas de vigência, endereços físicos e eletrônicos (sítio e e-mail) e referências ou links para os atos e processos de credenciamento e autorização; c) manutenção da divulgação de informações sobre os relacionamentos retroagindo a, no mínimo, cinco anos; d) mecanismo de pesquisa que permita selecionar relacionamentos por fundação de apoio ou por IFES/IF's; e) possibilitar a gravação de relatórios, contendo todos os relacionamentos divulgados, em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações (Lei 12.527/11, art. 8º, §3º, III).

II.2. Deficiências na divulgação, pelo MEC, de informações relativas a relacionamentos entre as fundações de apoio e IFES/IF's.

2.2.1 A divulgação de informações relativas a relacionamentos entre fundações de apoio e IFES/IF's, no sítio do MEC na internet é deficiente, deixando de atender os requisitos dos normativos referentes à transparência na administração pública. A legislação aplicável é divulgada de forma incompleta e desatualizada, descumprindo-se o Decreto 7.724/12 (art. 7º, §3º, I) e a Lei 12.527/11 (art. 8º, §3º, VI), conforme evidenciado pelas seguintes situações: a) normas que regem a matéria, tais como, a Portaria Interministerial nº 191, de 13/03/12 e o Decreto 8.241/14 não foram localizados no Portal do MEC (<http://portal.mec.gov.br/fundacoes-de-apoio-sp-997796191/legislacao>, acesso em 10/03/17, evidência 4, p. 1); b) a legislação divulgada está desatualizada, como a Lei 8.958/94, publicada sem as atualizações das Leis 12.349/10 e 12.683/13 (evidência 4, p. 2). Além disso, faltam, na seção 'Perguntas Frequentes' da página da SESu, informações sobre relacionamentos entre as fundações de apoio e as instituições apoiadas fundações de apoio (evidência 4, p. 5), descumprindo a Lei 12.527/11 (art. 8º, §1º, VI).

2.2.2 O MEC informou em resposta a ofício de requisição que foi solicitada a divulgação no site das informações questionadas (peça 12) e ao apresentar seus comentários ao relatório preliminar informou que atualizou as referências legais na área específica do portal (peça 29, p. 4, item 2.2) e que iniciou em julho/2017 a contratação de consultoria técnica com vistas a produzir cartilha que conterà esclarecimentos às dúvidas mais frequentes a respeito do processo de credenciamento das fundações de apoio (peça 2, p. 4, itens 2.3 e 2.4). No entanto, verifica-se que atualização foi apenas parcial, visto que o Decreto 8.241/14, que dispõe sobre a aquisição de bens e a contratação de obras e serviços pelas fundações de apoio, ainda não consta no site do MEC. Além disso, a Portaria Conjunta MEC/MCTI nº 42, de 24 de julho 2017, também não está no portal do MEC. Quanto à cartilha, embora a medida seja meritória, não atende plenamente a legislação, uma vez que se exige a seção 'Perguntas Frequentes' no portal, mantendo-a constantemente atualizada.

2.2.3 Em razão do exposto, será proposto determinar ao Ministério da Educação - MEC, com fundamento no art. 43 da Lei 8.443/92, que adote, no prazo de 180 dias, providências com vistas a divulgar, em seu sítio na internet, na seção específica sobre o relacionamento de IFES e IF's com fundações de apoio, a legislação aplicável (Decreto 7.724/12, art. 7º, §3º, I) a tais relacionamentos, devidamente atualizada (Lei 12.527/11, art. 8º, §3º, VI), e as respostas a perguntas mais frequentes da sociedade sobre fundações de apoio (Lei 12.527/11 art. 8º, §1º, VI).

II.3. Falta de disciplinamento, pelo MEC, de sistema de informações para registro de ajustes celebrados sob regime da Lei 8.958/94 entre fundações de apoio e IFES/IF's.

2.3.1 O MEC não emitiu ato disciplinando sistema online específico para registro dos ajustes celebrados entre IFES e fundações de apoio sob regime da Lei 8.958/94. Segundo o art. 12-A do Decreto 7.423/2010, tal providência deveria ter sido adotada em ato conjunto com o MCTIC. Questionada a respeito dessa situação, por meio do Ofício de Requisição 002-403/2016 (evidência 01), a SESu informou que foi criado um grupo de trabalho interministerial (MEC e MCTI) para tratar da matéria (peça 12). Em sua manifestação sobre o relatório preliminar, informou o MEC que a matéria será tratada pelo Grupo de Trabalho, mas aguarda o decreto regulamentador do marco legal da ciência e tecnologia, 'que abrangerá disciplina sobre a prestação de contas de contratos e convênios firmados entre ICTs e fundações de apoio', de forma que o ato conjunto a ser emitido atenda também a nova regulamentação. De fato, a argumentação é razoável, mas entende-se que a proposta de determinação deve ser mantida.

2.3.2 Em razão do exposto, será proposto determinar ao Ministério da Educação - MEC, com fundamento no art. 43 da Lei 8.443/92, que adote, no prazo de 180 dias, providências com vistas a disciplinar, em ato conjunto com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC, sistema online específico para registro de contratos, de convênios, de acordos e de ajustes celebrados entre fundações de apoio e Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e Institutos de Ciência e Tecnologia - IF's, conforme determina o art. 12-A do Decreto 7.423/10.

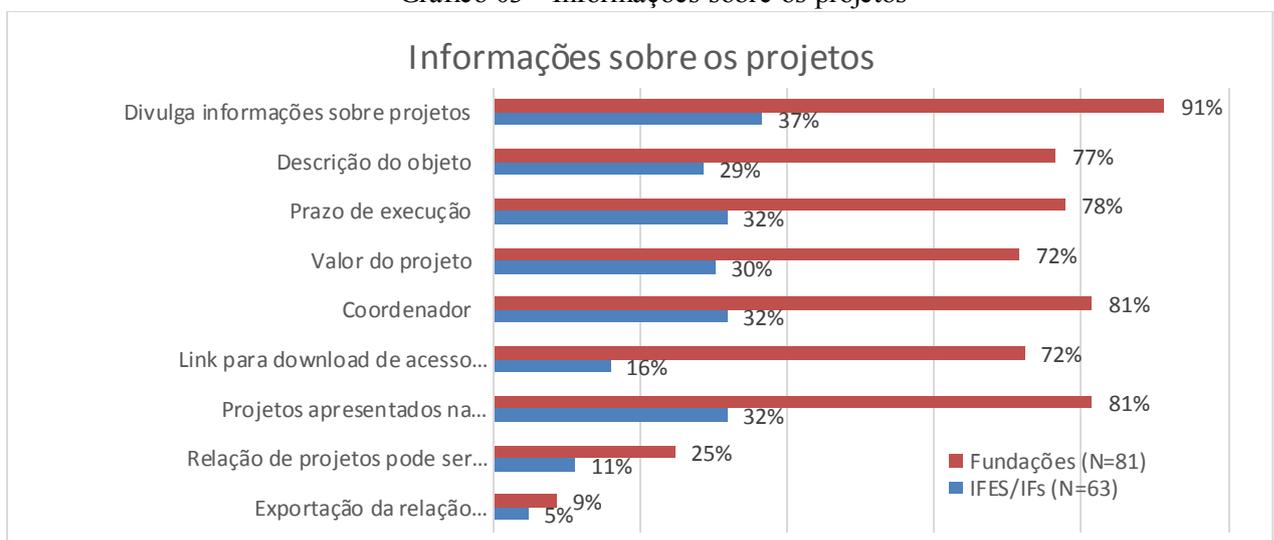
II.4. Ausência de registro centralizado de projetos nas instituições apoiadas e deficiências nas informações divulgadas pelas fundações de apoios a respeito desses.

2.4.1 Constatou-se que a maioria das instituições apoiadas não possui registro centralizado de projetos disponível na internet. O Decreto 7.423/10 (art.12, §2º) estipula essa obrigação, especificando que o registro deve conter informações detalhadas sobre os projetos, incluindo: a fundamentação normativa, a sistemática de elaboração e de aprovação, o acompanhamento de metas, a avaliação, o plano de trabalho, os resultados, os valores, os dados referentes à seleção para concessão de bolsas, as remunerações pagas e seus beneficiários. A Lei 12.527/11 (art. 7º, VI, VII, 'a' e art. 8º, §1º, V) também exige a divulgação de informações sobre projetos na internet. Essa exigência origina-se no AC-2731-50/08-P, conforme constou no voto do Ministro-Relator Aroldo Cedraz:

‘53. Por seu turno, as propostas com foco na transparência destinam-se a cobrar das IFES uma política de publicidade junto à comunidade acadêmica e à sociedade em geral na qual se explicita como se dá seu relacionamento com as fundações de apoio, incluindo sistemática de elaboração e aprovação de projetos, relação de projetos desenvolvidos, regras aplicáveis à concessão de bolsas de estudos, divulgação de beneficiários dessas bolsas e os valores recebidos, bem assim montantes financeiros gerenciados em parceria, entre outras informações. A ideia aqui é criar um amplo cadastro de projetos, com visibilidade pela Internet, que permita o registro do maior número de informações.’

2.4.2 Apesar de a exigência existir desde 2010, apenas 37% das instituições apoiadas (23) que responderam o questionário informaram ter o registro centralizado disponível na internet (evidência 05, p. 47). No gráfico a seguir, apresenta-se o resumo das repostas obtidas no que diz respeito às informações dos projetos que são divulgadas no site da IFES/IF, mediante o registro centralizado. Note-se que além de um índice baixo de implementação, alguns itens de informação importantes não estão presentes em algumas IFES/IF's, tais como o valor do projeto (30%), seu volume de execução atual (13%), o nome do coordenador (32%) e o valor previsto para o ressarcimento previsto pelo uso de bens e serviços da IFES/IF (17%). Além disso, o formato de disponibilização das informações é limitado na maioria das instituições: apenas três permitem a exportação de dados e somente sete apresentam recursos como ordenação, filtros e totalizações. Destaca-se ainda que apenas três IFES/IF's informaram que o registro permite o acompanhamento em tempo real a execução físico-financeira de cada projeto (evidência 5, p. 49), conforme exige o Decreto 7.423/10, art. 11, §1º:

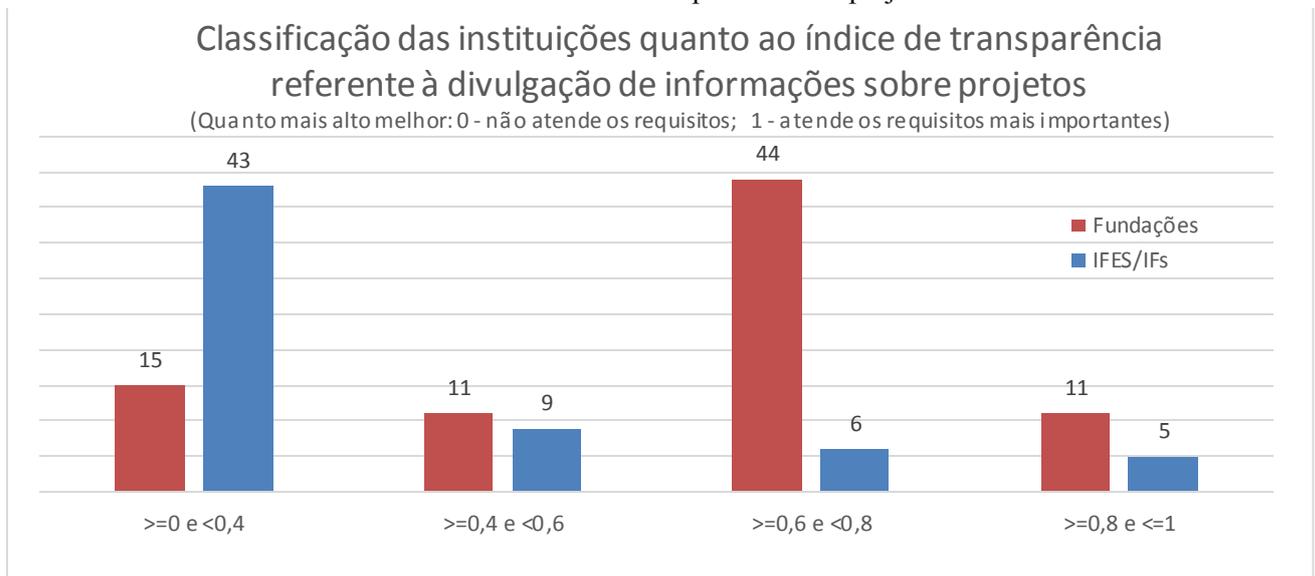
Gráfico 03 - Informações sobre os projetos



2.4.3 Observa-se acima que a situação das fundações é melhor no que diz respeito a divulgação de informações sobre os projetos. A crítica que pode ser apresentada é a falta de completude, granularidade e interoperabilidade dos dados disponibilizados, visto que a relação de projetos publicadas, quando disponibilizada na forma de relação, raramente permite o uso de filtros, ordenação e exportação para outros formatos. Essa questão será tratada em achado específico.

2.4.4 A seguir apresenta-se a classificação das instituições quanto ao índice de transparência na divulgação de informações relativas a projetos. Esses índices foram calculados a partir da ponderação de alguns itens de informação e de recursos de pesquisa e análise considerados mais importantes, para os fins deste trabalho e podem ser encontrados nas evidências 9 e 10. O atendimento de todas as exigências selecionadas representa o índice máximo '1' e a ausência completa de observância dos requisitos representa índice '0'. As frequências observadas para quatro faixas de índices estão abaixo. Observa-se que, no caso das IFES/IF, objeto do presente achado, 68% (43 instituições) possuem esse índice de transparência muito deficiente, sendo que apenas 8% (5 instituições) tem índice considerado satisfatório.

Gráfico 04 - Índice de transparência nos projetos



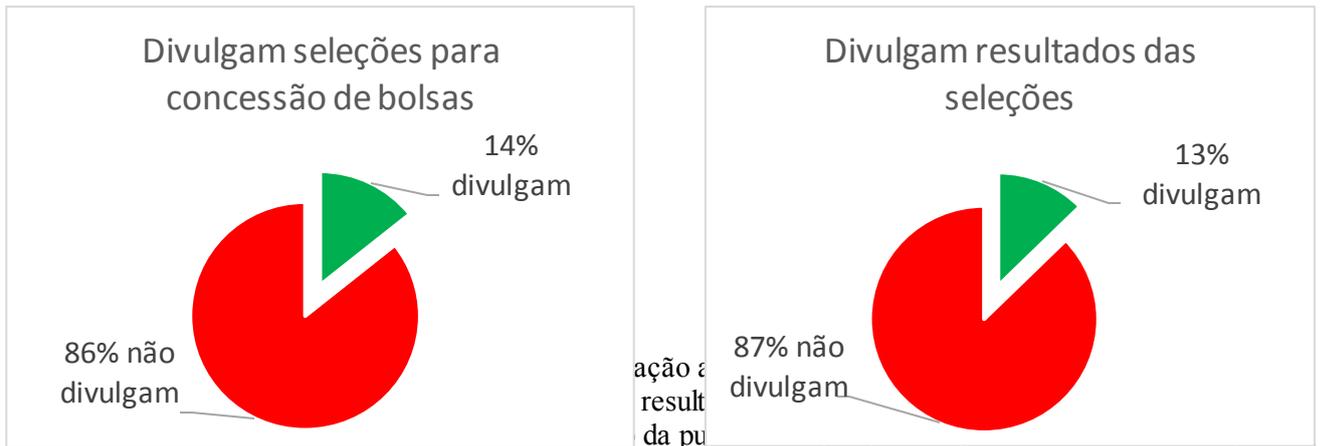
2.4.5 Ante o exposto será proposta determinação ao MEC para que oriente, com fundamento no Decreto-lei 200/67 (art. 19; art. 20, parágrafo único; art. 25, I; art. 26, III), as IFES/IF's a implantar o registro centralizado de projetos de ampla publicidade, exigido pelo Decreto 7.423/10 (art. 12, §2º), assim entendido como um único sistema informatizado de acesso público na internet, que permita o acompanhamento concomitante da tramitação interna e da execução físico-financeira de cada projeto (art. 11, §1º) e que contemple todos os projetos, independentemente da finalidade (ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação), geridos por quaisquer fundações que apoiem a IFES/IF, divulgando informações sobre os projetos no que diz respeito à fundamentação normativa, sistemática de elaboração e de aprovação, tramitação interna, plano de trabalho, valores, acompanhamento de metas e avaliação e resultados, dados relativos à seleção para concessão de bolsas, remunerações pagas e seus beneficiários. Também será proposta orientação às fundações de apoio para que observem esses critérios.

II.5. Falta de divulgação dos resultados das seleções para concessão de bolsas em projetos

2.5.1 Apenas 14% das IFES/IF's pesquisadas divulgam em seus sites as seleções para concessão de bolsas no âmbito dos projetos executados pelas fundações de apoio e apenas 13% divulgam os respectivos resultados (ver gráfico abaixo). O Decreto 7.423/2010 (art. 12, §2º) determina que os dados relativos à seleção para concessão de bolsas, abrangendo seus resultados e valores, devem ser publicados na internet. Um dos respondentes da pesquisa informou que 'nem sempre é exigível a realização de processo seletivo para concessão de bolsas' e, nos casos em que ocorre, a seleção é conduzida pelos coordenadores dos projetos. É possível que a expressão utilizada no questionário 'processos seletivos' tenha induzido os respondentes a interpretar a seleção como um procedimento que envolva um edital de ampla participação. Evidentemente, há muitos casos em que a seleção por meio de edital não é possível, como no caso de orientando em que a dissertação ou tese a ser produzida está diretamente relacionada ao projeto de pesquisa.

Tal fato, contudo, não afasta a necessidade de dar atendimento ao princípio da publicidade (Lei 8.958/94, art. 2º), providenciando-se a divulgação da concessão da bolsa. Em outros casos, como nas bolsas concedidas no âmbito de projetos de extensão, as normas exigem que os editais dos processos de seleção sejam ‘divulgados oficialmente, com antecedência mínima de oito dias de sua realização, incluindo informações sobre data, horário, local, critérios e procedimentos a serem utilizados’ (Decreto 7.416/10). Assim, deve-se observar as peculiaridades de cada caso, mas as seleções de bolsistas e seus resultados devem ser divulgados nos sites das IFES/IF’s.

Gráfico 05 - Divulgação de seleção de bolsistas

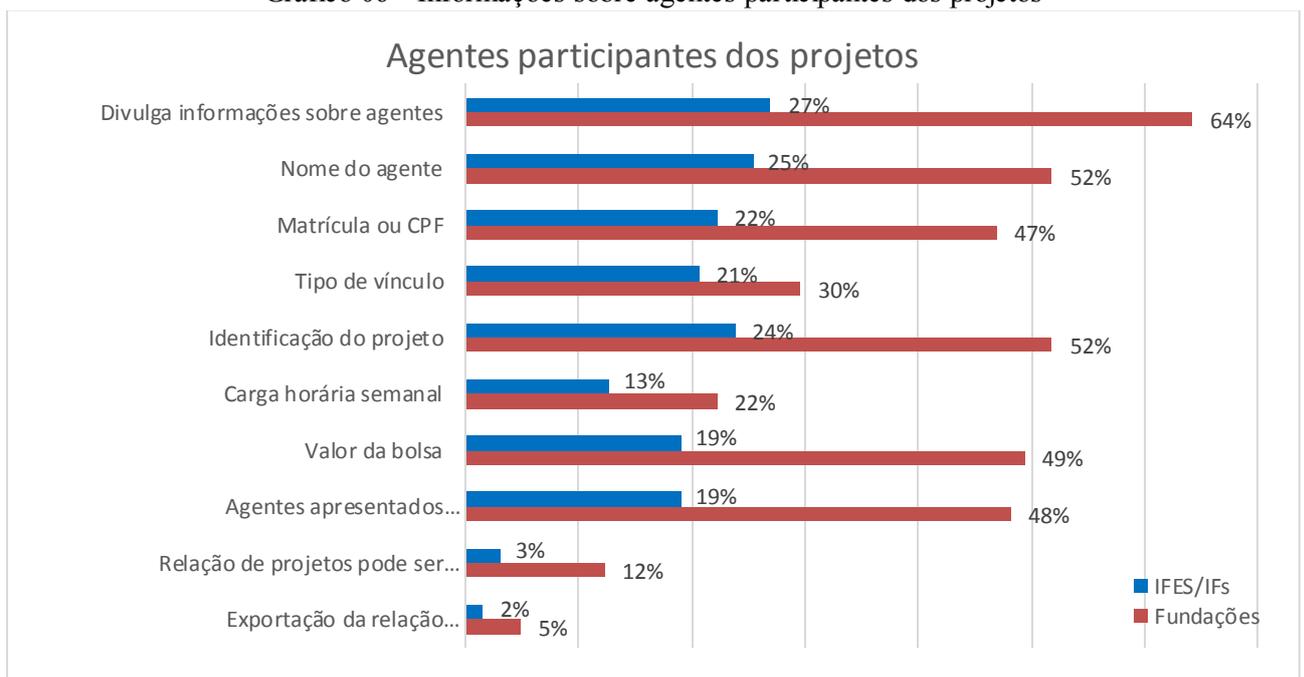


§2º).

II.6. Falta de divulgação de informações sobre os agentes participantes nos projetos

2.6.1 A maior parte das IFES/IF não divulga em seus sites informações sobre os agentes participantes dos projetos executados com as fundações de apoio e as bolsas concedidas. Embora a transparência nesse quesito seja um pouco melhor nas fundações de apoio, onde 64% responderam que publicam essas informações, verifica-se que há deficiências nos dados disponibilizados: pouco mais da metade (52%) divulga o nome dos agentes; só 30% identifica o tipo de vínculo do agente; apenas 22% informam a carga horária semanal e 49% divulgam o valor da bolsa. Observou-se ainda que a disponibilização das informações não é feita de forma flexível, de forma a permitir o uso de filtros e a exportação dos dados. No gráfico a seguir estão discriminados alguns itens de informação divulgados pelas instituições pesquisadas.

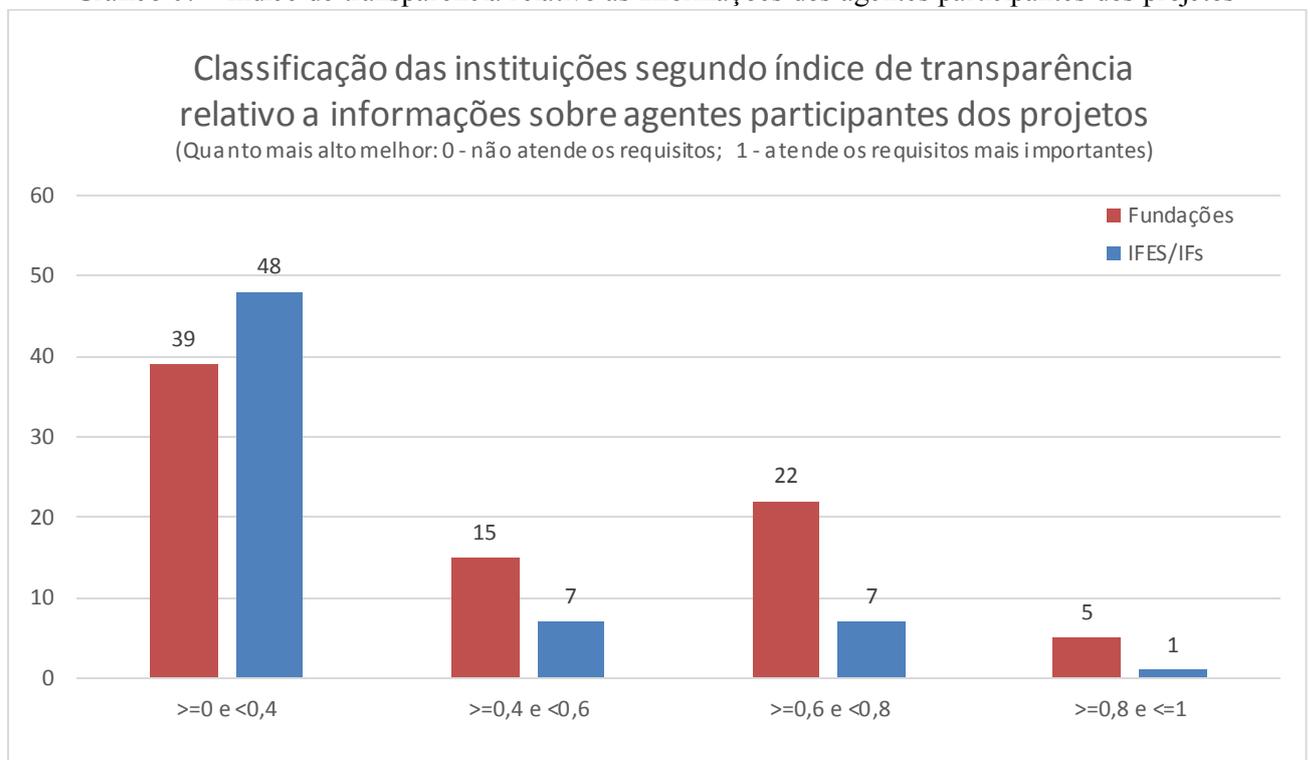
Gráfico 06 - Informações sobre agentes participantes dos projetos



2.6.2 O Decreto 7.423/10 determina que os planos de trabalho dos projetos devem ser divulgados pelas IFES/IF na internet (art. 12, §2º), onde estejam precisamente definidos ‘os participantes vinculados à instituição apoiada e autorizados a participar do projeto, na forma das normas próprias da referida instituição, identificados por seus registros funcionais, na hipótese de docentes ou servidores técnico-administrativos’, informando-se ‘os valores das bolsas a serem concedidas’ (art. 6º, §1º, III). Além disso, as leis de diretrizes orçamentárias (ver por exemplo a Lei 13.242/15, art. 85) têm determinado que os pagamentos à conta de recursos da União, nos casos de transferência para o setor privado e voluntárias, sujeitam-se à identificação do beneficiário final da despesa, por CPF ou CNPJ. Por fim registra-se que devem ser divulgados na internet, pelas fundações de apoio, a discriminação das atividades e serviços realizados, discriminados por projeto e a relação dos pagamentos efetuados a servidores ou agentes públicos de qualquer natureza, bem como os efetuados a pessoas físicas e jurídicas (Lei 8.958/94, art. 4º-A, II e III).

2.6.3 No Gráfico abaixo, apresenta-se a classificação das instituições pesquisadas, segundo um índice de transparência calculado com base em alguns itens de informação selecionados em razão de sua relevância (evidências 9 e 10).

Gráfico 07 - Índice de transparência relativo às informações dos agentes participantes dos projetos



2.6.4 Uma das áreas mais sensíveis no relacionamento entre IFES/IF e fundações de apoio está na concessão de bolsas nos projetos. Em trabalhos realizados por este Tribunal e por outros órgãos de controle têm sido constatadas ocorrências de irregularidades na concessão desses benefícios. Nesse sentido é essencial dar ampla transparência sobre a participação de agentes nos projetos executados com as fundações de apoio, inclusive no que diz respeito aos participantes não vinculados à instituição apoiada (dirigentes da fundação, empregados da fundação, participantes externos).

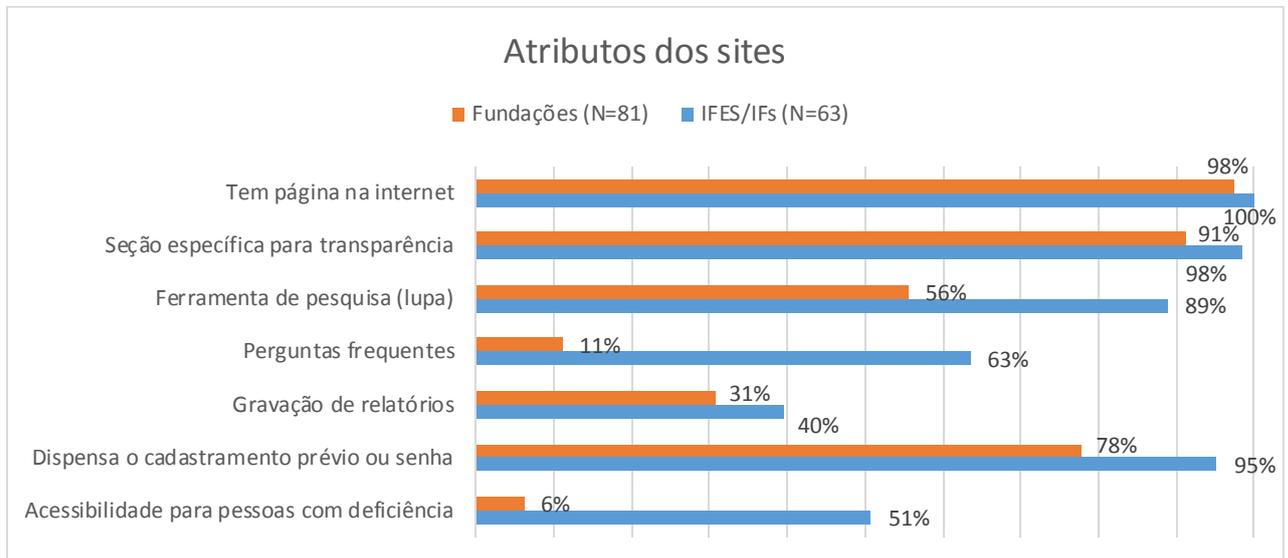
2.6.5 Ante o exposto, será proposta determinação ao MEC para que oriente as IFES/IF's a fim de que:

- procedam a divulgação de informações sobre os agentes participantes dos projetos executados pela fundação de apoio, atendendo os seguintes requisitos (Decreto 7.423/10; art. 12, §2º e art. 6º, §1º, III): identificação do agente (nome, CPF, matrícula, tipo de vínculo), especificação por projeto (projeto, fundação de apoio, unidade acadêmica, processo seletivo realizado, ato que autorizou a participação, carga horária semanal no projeto), detalhamento de pagamentos recebidos (mês de competência referente ao pagamento, valores pagos, natureza do pagamento);
- instruam as fundações de apoio com as quais tenham relacionamento estabelecido, a respeito dessas exigências, considerando o disposto na Lei 8.958/94, art. 4º-A, II, III e IV.

II.7. Insuficiência de ferramentas que facilitem o acesso a informação nos sítios na internet.

2.7.1 Apesar de a maioria das instituições que respondeu os questionários atender de forma satisfatória os requisitos gerais quanto aos atributos dos sites, nem todos os recursos destinados a facilitar o acesso dos usuários à informação estão atendidos. No gráfico a seguir, estão registradas as principais deficiências constatadas, no que diz respeito aos atributos gerais dos sites das instituições pesquisadas.

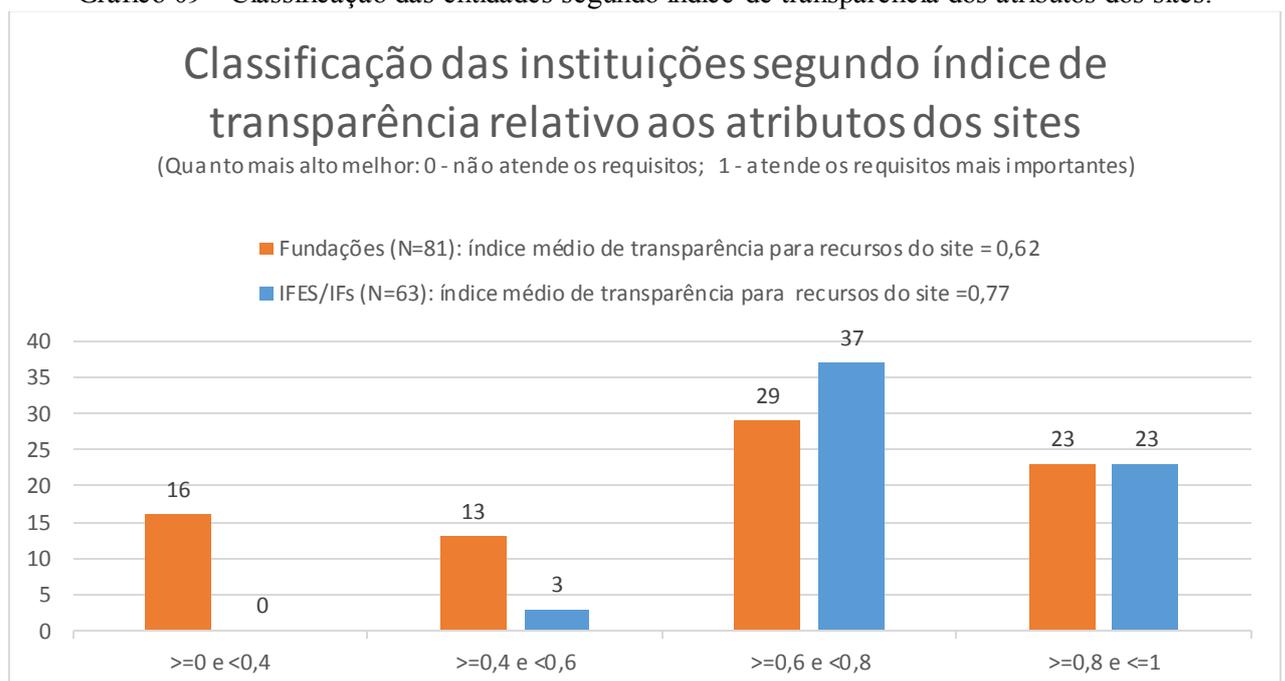
Gráfico 08 - Atributos dos sites



2.7.2 Observa-se que apenas 40% (25 de 63) das IFES/IF's e 31% (25 de 81) das fundações de apoio implementaram recursos que possibilitam a geração e a gravação ('download') de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações (Lei 12.527/11, art. 8º, §3º, II). Quanto a medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência (Lei 12.527/11, art. 8º, §3º, VII), só 6% das fundações afirmaram adotá-las, enquanto apenas pouco mais da metade das IFES/IF's o faz. Também merece registro que apenas 11% das fundações de apoio mantém seção chamada 'Perguntas Frequentes' (FAQ) disponibilizando as respostas às perguntas mais comumente formuladas pelos interessados (art. 8º, §1º, VI).

2.7.3 A equipe atribuiu pesos a cada um dos requisitos indicados acima, de forma a construir um índice de transparência relativo aos atributos dos sites das entidades envolvidas na auditoria, apresentados no gráfico abaixo (evidências 9 e 10).

Gráfico 09 - Classificação das entidades segundo índice de transparência dos atributos dos sites.



2.7.4 Observa-se que, de um modo geral, no que diz respeito aos requisitos legais referentes aos atributos dos sites, o universo de entidades pesquisados tem situação satisfatória. No entanto, tendo em vista que se trata de exigência legal e que há situações pontuais a serem melhoradas, será proposta determinação ao MEC para que oriente as IFES/IF's a fim de que instruem as fundações de apoio com as quais tenham relacionamento estabelecido para que adotem na divulgação das informações em seus sites os seguintes parâmetros: **a)** disponibilização de seção de respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (Lei 12.527/11, art. 8º, §1º, VI); **b)** acessibilidade a todos os interessados e facilidade de uso, independentemente de exigência de senha, cadastramento prévio, ou requerimento (Lei 12.965/14, art. 25, II e IV; Decreto 7.724/12, art. 7º); **c)** possibilitar a gravação de relatórios, contendo todos os relacionamentos divulgados, em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações (Lei 12.527/11, art. 8º, §3º, III); **d)** oferta de ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (Lei 12.527/11, art. 8º, §3º, I); **e)** adoção de medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência (Lei 12.527/11, art. 8º, §3º, VII).

II.8. Insuficientes completude, granularidade e interoperabilidade das informações.

2.8.1 A grande maioria das fundações não tem em seus sites recursos que permitam disponibilizar os dados com suficiente completude, interoperabilidade e granularidade, de modo a facilitar e a ampliar as possibilidades de localização e análise das informações. Para que a gestão seja efetivamente transparente, e não apenas pública, é necessário que a informação seja exibida de forma completa, flexível, detalhada. Algumas fundações apresentam soluções que somente permitem acesso projeto a projeto, navegando-se por menus, tais como, instituição apoiada, unidade acadêmica e nome do projeto. Não é possível saber, por exemplo, filtrar os projetos segundo a sua materialidade, ou selecionar todos os projetos sob responsabilidade de um determinado coordenador. Além disso, falta uma visão transversal, que permita análise conjunta de projetos de diferentes instituições apoiadas ou de diferentes unidades acadêmicas. Conforme já referido, a transparência é um instrumento de participação do cidadão na gestão, portanto, a informação deve ser oferecida ao público, buscando as mesmas características e possibilidades com as quais estão disponibilizadas para o gestor do recurso público.

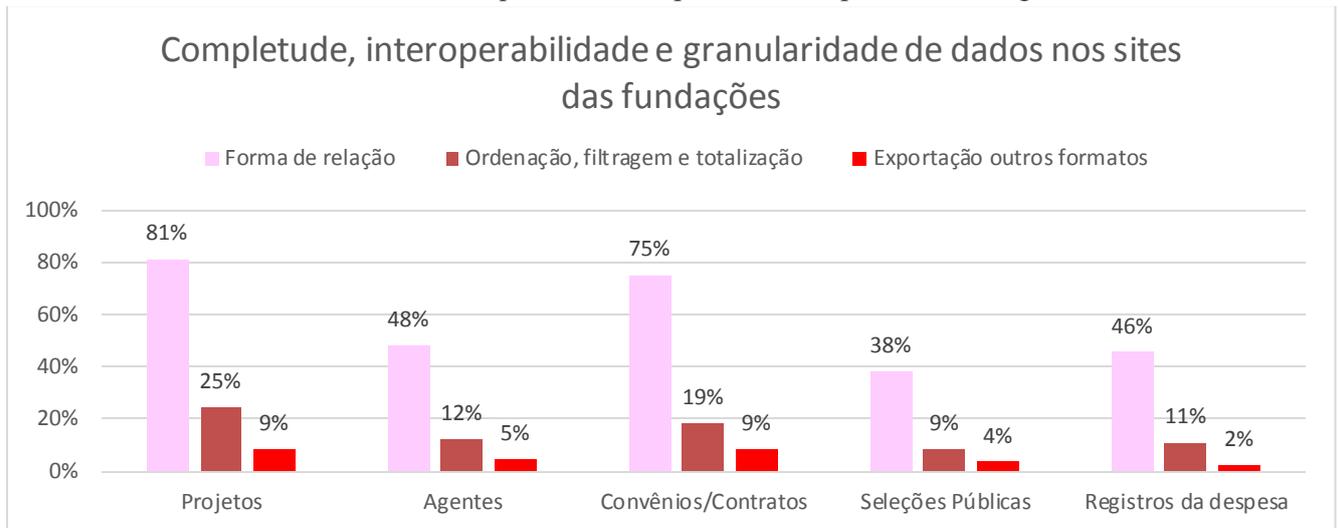
2.8.2 A 'Open Knowledge International' estipula como um dos pontos mais importantes para dados abertos a **disponibilidade de acesso**, o que significa que 'os dados devem estar **disponíveis como um todo e sob custo não maior que um custo razoável de reprodução**, preferencialmente possíveis de serem baixados pela internet. Os dados devem também estar disponíveis de uma **forma conveniente e modificável**' (http://opendatahandbook.org/guide/pt_BR/what-is-open-data, acesso em 03/05/17, grifou-se). Segundo a entidade, a premissa dos dados abertos é a **interoperabilidade**, isto é, a possibilidade de que organizações e sistemas trabalhar juntos, combinando-se diferentes conjuntos de dados. Daí a necessidade de que os dados sejam disponibilizados de forma completa, detalhada e completa.

2.8.3 A Lei 12.527/11 (art. 8º, §3º, II a IV) traz uma série de disposições que reforçam a necessidade de completude, granularidade e flexibilidade da informação publicada, de forma a garantir a transparência e a interoperabilidade. Os sítios na internet devem: possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações; possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina; divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação. O Decreto 8.777/16, que estabelece como princípios e diretrizes para a política de dados abertos do governo federal, '**completude e interoperabilidade** das bases de dados, as quais devem ser disponibilizadas em sua forma primária, com o maior grau de **granularidade** possível, ou referenciar as bases primárias, quando disponibilizadas de forma agregada'. Salienta-se que a Lei 12.965/14 (art. 25, IV) estipula que as aplicações de internet do poder público devem buscar a facilidade de uso dos serviços de governo eletrônico.

2.8.4 Assim, é essencial que as informações, sempre que possível, sejam disponibilizadas na forma de uma relação, com mecanismos de filtragem, ordenação e totalização, permitindo-se ainda a exportação para outros formatos.

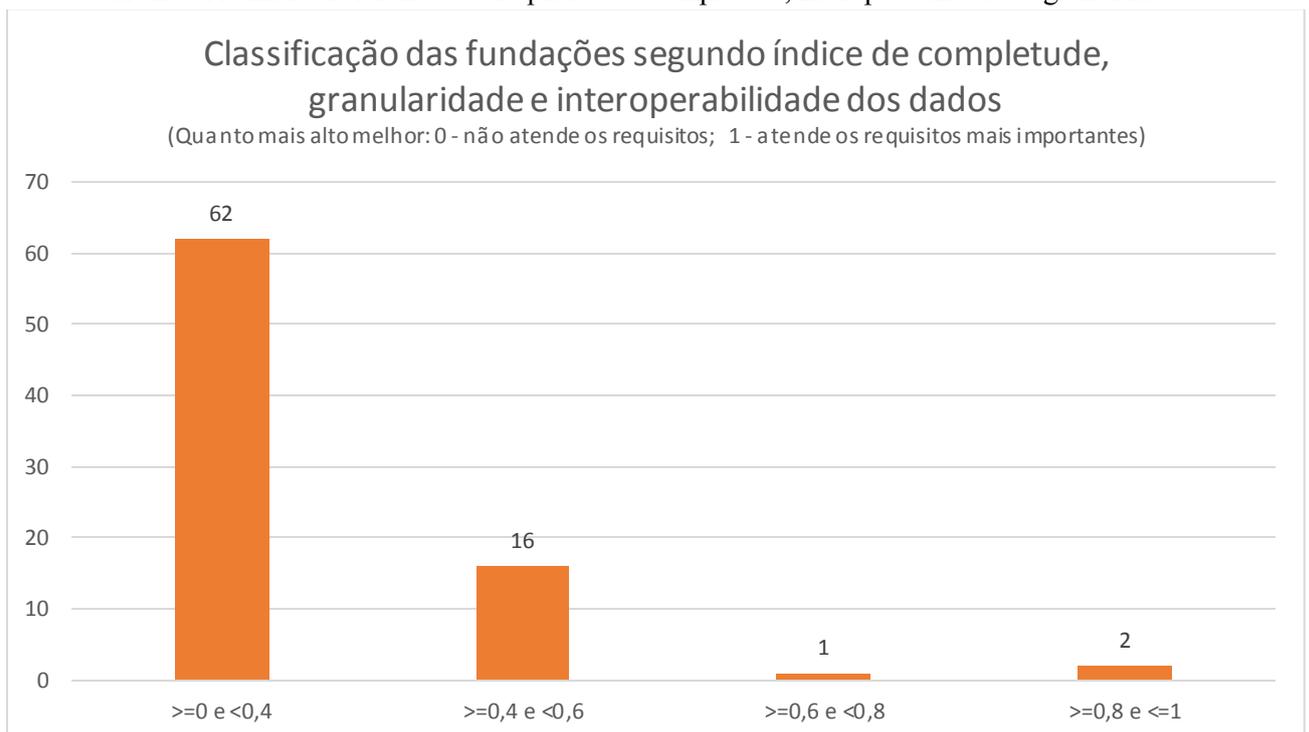
2.8.5 No gráfico abaixo, são exibidas as características das informações disponibilizadas, no que diz respeito aos projetos, aos agentes que participam desses, aos convênios, aos contratos e demais ajustes celebrados, aos registros das despesas e às seleções públicas.

Gráfico 10 - Atendimento a requisitos de completude, interoperabilidade e granularidade



2.8.6 Abaixo apresenta-se a distribuição de frequência da classificação das fundações segundo índice de completude, granularidade e interoperabilidade de dados, calculado atribuindo-se peso '1' a cada uma das variáveis acima.

Gráfico 11 -Índice referente aos requisitos de completude, interoperabilidade e granularidade



2.8.7 Nota-se que, no que diz respeito ao quesito examinado neste achado, a divulgação de informações pelas fundações está longe de atender os requisitos legais.

2.8.8 Ante o exposto, será proposta determinação ao MEC para que oriente as IFES/IF's a fim de que instruem as fundações de apoio com as quais tenham relacionamento estabelecido, a respeito da necessidade observar as seguintes exigências, em especial no que diz respeito a divulgação dos projetos executados, dos agentes que participam desses, dos convênios, contratos e demais ajustes celebrados, dos registros das despesas e das seleções públicas contratações diretas (licitações e contratos): **1)** disponibilização na forma de uma relação, lista ou planilha que contemple a totalidade dos elementos (projetos, agentes, convênios/contratos, despesas, seleções públicas), atendendo aos princípios da completude e da granularidade (Lei 12.527, art. 4º, VI, art. 7º, IV, art. 8º, §3º, II, III e IV; Decreto 8.777/15, art. 3º, V); **2)** possibilidade de filtrar, inclusive mediante pesquisa textual, de ordenar e de totalizar a relação de

projetos/agentes por diversos parâmetros (Lei 12.527/11, art. 8º, §3º, I; Lei 12.965/14, art. 25, IV), como, por exemplo, por fundação de apoio, por projeto, por situação (vigência), por finalidade, por origem do recurso, por unidade acadêmica, por coordenador, por agente, por período; **3)** gravação de relatórios, contendo todos os relacionamentos divulgados, em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações (Lei 12.527/11, art. 8º, §3º, III).

II.9. Intempestividade na atualização das informações.

2.9.1 Observou-se que a maioria das instituições pesquisadas atualiza as informações em seus sites, em prazos que são maiores que os ideais. No questionário, para vários itens de informação, foi solicitada a indicação do tempo decorrido entre a produção da informação e sua atualização. Na tabela a seguir, verifica-se que em nenhum dos itens de informação a atualização até o dia seguinte obteve mais do 50% de respostas afirmativas: informações institucionais (47%); metas e resultados (35%); projetos (49%); convênios e contratos (46%); participantes dos projetos (28%); licitações (43%) e registros da despesa (25%).

Tabela 02 - Atualização das informações pelas fundações de apoio.

Tempo de atualização	Valor	Informações sobre						
		A instituição e sua organização	Metas e resultados	Projetos	Convênios e contratos	Participantes dos projetos	Licitações	Registros da despesa
Em tempo real, isto é, publicação de forma automática e concomitante a sua produção	1,00	2%	1%	12%	12%	9%	4%	11%
Imediatamente após a sua produção, mas com a intervenção humana para publicação no site	0,95	40%	30%	36%	32%	20%	32%	15%
Até o dia seguinte a sua produção	0,90	5%	4%	1%	1%	0%	7%	1%
Até uma semana após a sua produção	0,80	11%	5%	9%	9%	9%	2%	5%
Até um mês após a sua produção	0,50	17%	11%	12%	15%	6%	7%	6%
Até três meses após a sua produção	0,40	9%	5%	5%	2%	6%	1%	2%
Até seis meses após a sua produção	0,30	7%	2%	11%	11%	6%	4%	9%
Até um ano após a sua produção	0,20	1%	4%	2%	2%	5%	1%	0%
Mais de um ano após a sua produção	0,10	2%	5%	2%	2%	4%	1%	2%
Sem resposta	0,00	5%	33%	9%	12%	36%	40%	48%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Observações: (1) Na coluna ‘Valor’ foram arbitradas notas para cada um dos prazos de atualização oferecidos como respostas e foram utilizadas no cálculo do índice de transparência referente a atualização das informações. (2) A coluna ‘Licitações’ representa as seleções públicas e contratações diretas para a aquisição de bens e contratações de serviços e obras.

2.9.2 No caso das instituições apoiadas, a situação é ainda mais deficiente, conforme pode ser verificado na tabela que segue.

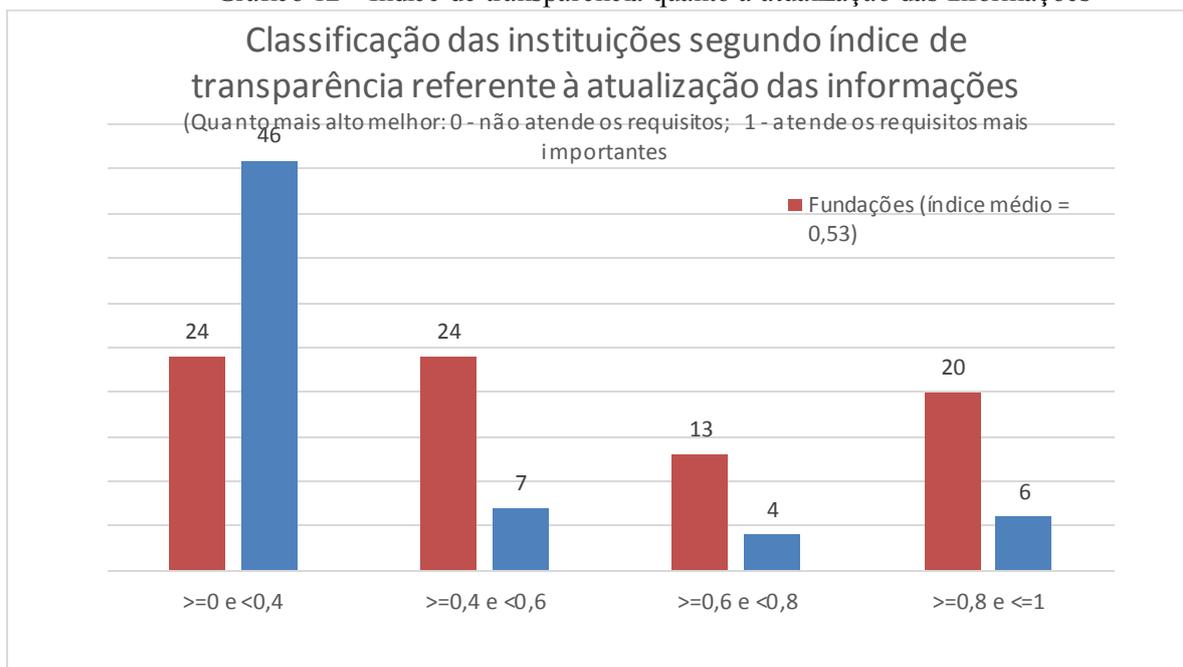
Tabela 03 - Atualização das informações nas instituições apoiadas

Tempo de atualização	Valor	Informações sobre			
		A instituição e sua organização	Metas e resultados	Projetos	Participantes dos projetos
Em tempo real, isto é, publicação de forma automática e concomitante a sua produção	1,00	0%	2%	2%	0%
Imediatamente após a sua produção, mas com a intervenção humana para publicação no site	0,95	24%	16%	16%	11%
Até o dia seguinte a sua produção	0,90	0%	0%	0%	0%
Até uma semana após a sua produção	0,80	5%	0%	0%	0%
Até um mês após a sua produção	0,50	22%	14%	8%	2%
Até três meses após a sua produção	0,40	8%	5%	3%	5%
Até seis meses após a sua produção	0,30	8%	6%	3%	5%
Até um ano após a sua produção	0,20	3%	3%	3%	2%
Mais de um ano após a sua produção	0,10	5%	2%	3%	2%
Sem resposta	0,00	25%	52%	62%	75%
Total		100%	100%	100%	100%

2.9.3 O Decreto 7.423/10 (art. 11, §1º) estabelece que cabe à instituição apoiada zelar pelo **acompanhamento em tempo real da execução físico-financeira da situação de cada projeto**, o que só é possível com a utilização de sistemas informatizados que permitam o registro dos atos da execução físico-financeira de forma automática e concomitante a sua realização. Evidentemente, nem sempre será tecnicamente viável implementar essa medida, mas é uma meta que deve ser buscada. Além disso, a Lei 12.527/11 (art. 8º, §3º, VI) informa que os sites das instituições devem manter atualizadas as informações disponíveis para acesso.

2.9.4 Abaixo apresenta-se a classificação das instituições pesquisadas segundo um índice de transparência referente a atualização das informações. O índice foi calculado com base nos valores atribuídos a cada período de atualização das informações, explicitados nas acima.

Gráfico 12 - Índice de transparência quanto à atualização das informações



2.9.5 Observa-se que existe oportunidade de melhoria no que diz respeito à atualização das informações por parte das IFES/IF's e fundações de apoio. A expectativa com relação a atualização das

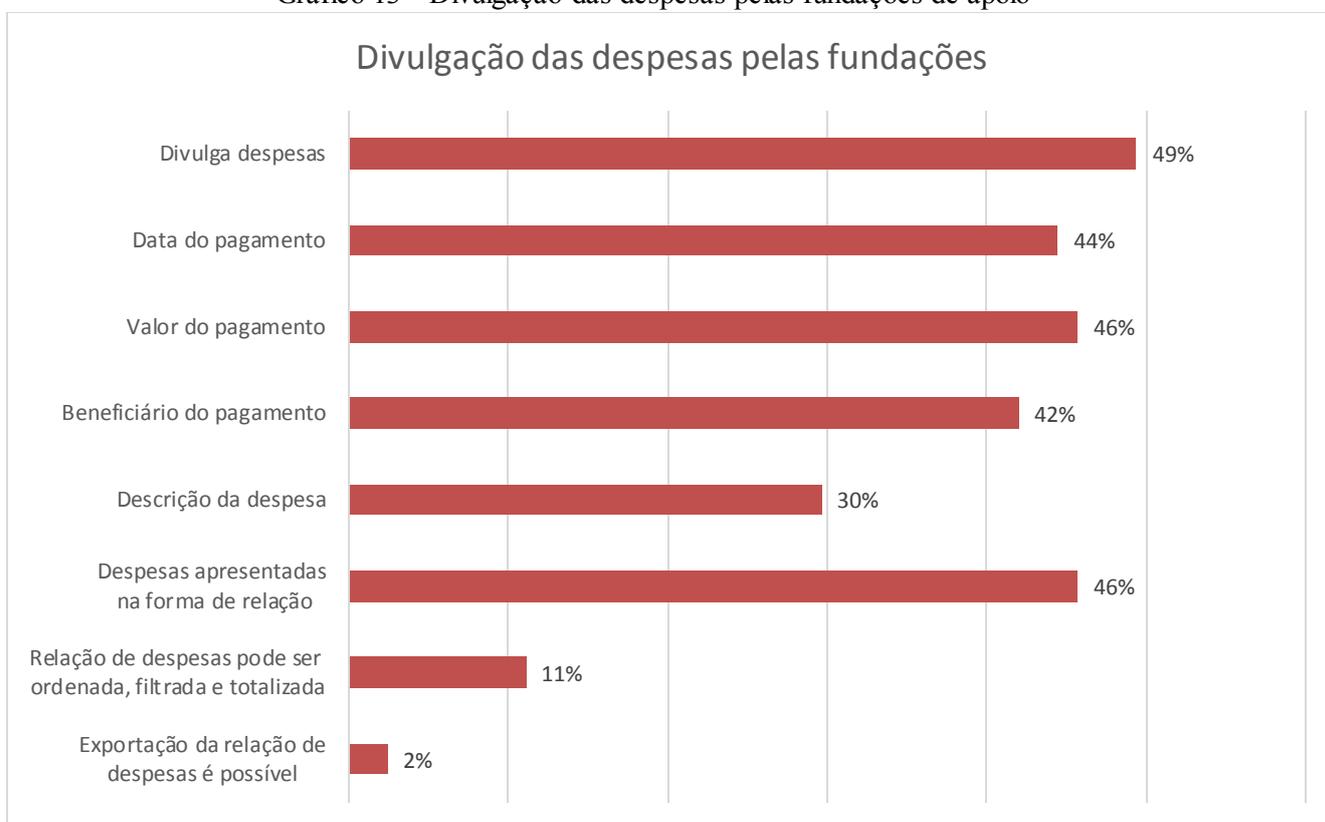
informações é de que elas possam ser atualizadas em tempo real, o que, aliás, é exigido pela legislação em alguns casos específicos.

- 2.9.6 Desse modo será proposta determinação ao MEC para que oriente as IFES/IF's a fim de que:
- mantenham atualizadas as informações disponibilizadas em seus sites (Lei 12.527/11, art. 8º, §3º, VI) e zelem pelo acompanhamento em tempo real da execução físico-financeira da situação de cada projeto (Decreto 7.423/10, art. 11, §1º);
 - instruam as fundações de apoio com as quais tenham relacionamento estabelecido, a respeito dessas exigências.

II.10. Deficiências na divulgação dos registros das despesas pelas fundações de apoio

2.10.1 Cerca de metade das fundações de apoio que responderam o questionário informaram que não divulgam em seu site informações sobre os registros das despesas realizadas com recursos públicos (evidência 6, p. 57). Além disso, apenas 11% oferecem recursos como ordenação e filtros e apenas duas fundações afirmam disponibilizar a exportação para outros formatos (evidência 6, p. 59). No gráfico a seguir indica-se o grau de implementação da divulgação de alguns elementos importantes das despesas.

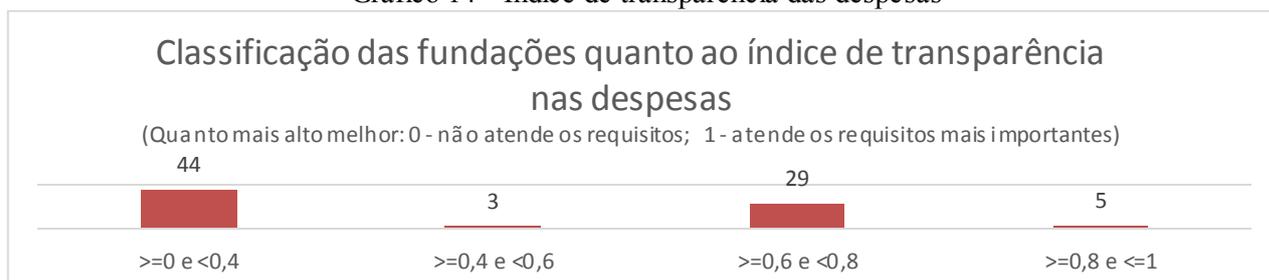
Gráfico 13 - Divulgação das despesas pelas fundações de apoio



2.10.2 A Lei 12.527/11 (art. 8º, §1º, III e §2º) determina que sejam divulgados na internet os registros das despesas. A Lei 8.958/94 (art. 4º-A, III e IV) também determina a divulgação na internet, na íntegra, das relações de pagamentos efetuados, quando envolverem recursos públicos.

2.10.3 A classificação das fundações com relação a um índice de transparência refletindo a divulgação das despesas está abaixo (índice médio = 0,20).

Gráfico 14 - Índice de transparência das despesas



2.10.4 É importante destacar que os registros das despesas, para fins de atendimento das normas de transparência, não podem se restringir à demonstração dos gastos segregados por projeto. A fim de facilitar a análise das informações é preciso que a despesa seja apresentada de forma transversal aos projetos, agregando-se ferramentas de ordenação, de filtragem e de totalização. Outro aspecto essencial, é a necessidade de detalhar as informações de forma suficiente a caracterizar cada pagamento, seu beneficiário, o projeto a que se refere, a natureza da despesa e a identificação da seleção pública que a respaldou.

2.10.5 Além disso, as despesas devem ser publicadas contemplando não apenas aquelas suportadas por recursos transferidos diretamente pelas IFES/IF's ou obtidos em chamadas públicas (editais) de agências de fomento, mas também aquelas realizadas por meio de toda e qualquer receita auferida com a utilização de recursos humanos e materiais da IFES/IF (Acórdão nº 2731/2008-TCU-Plenário). Assim, os recursos obtidos de empresas privadas para desenvolvimentos de projetos com a IFES/IF devem ter sua aplicação (despesa) evidenciada atendendo os mesmos requisitos para os recursos públicos transferidos pela instituição apoiada.

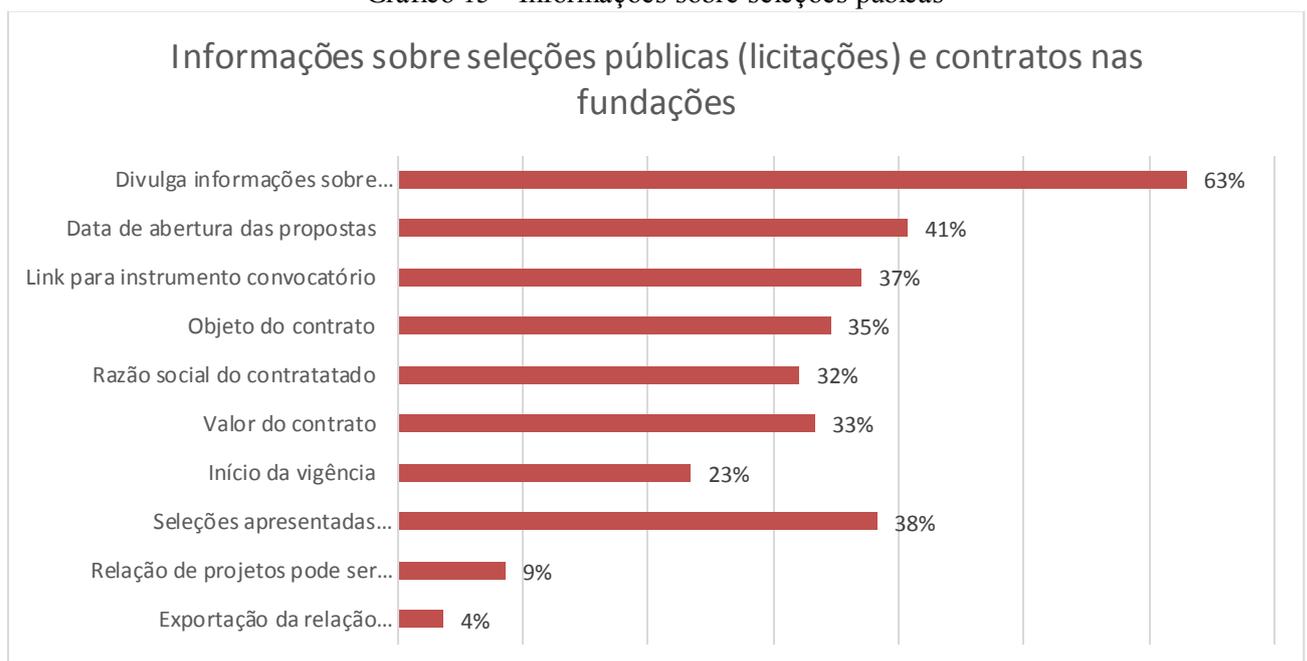
2.10.6 Ante o exposto, será proposta determinação ao MEC para que instrua as IFES/IF's a orientar as fundações de apoio com as quais tenham relacionamento estabelecido, no sentido de disponibilizar na internet os **registros das despesas** realizadas com recursos públicos, abrangendo não apenas os recursos financeiros aplicados nos projetos executados, mas também toda e qualquer receita auferida com a utilização de recursos humanos e materiais da IFES/IF (Acórdão nº 2731/2008-TCU-Plenário), contemplando todos os projetos de todas as instituições apoiadas, detalhando as informações de forma suficiente a caracterizar cada pagamento, seu beneficiário, o projeto a que se refere, a natureza da despesa e a identificação da seleção pública que a respaldou (Lei 12.527/11, art. 8º, § 1º e § 2º; Lei 8.958/94, art. 4ª-A, III e IV).

II.11. Deficiências na divulgação de seleções públicas e contratações diretas para a aquisição de bens e contratações de serviços e obras

2.11.1 Apesar de 67% das fundações de apoio afirmarem que divulgam na internet informações sobre suas seleções públicas e contratações diretas para a aquisição de bens e contratações de serviços e obras (evidência 6, p. 45), nem todos os elementos necessários para caracterizar as compras/contratações estão sempre presentes (evidência 6, p. 47). Pouco menos de um terço identifica adequadamente o contratado (razão social: 33%; CNPJ: 27%); no que diz respeito ao valor do contrato, apenas 33% o divulgam, percentual semelhante ao identificado na descrição do objeto do contrato (35%); com relação à vigência dos contratos, as datas de início e de fim são divulgadas em cerca de 20% dos casos. Destaca-se que apenas três fundações divulgam suas contratações e aquisições na forma de uma relação.

2.11.2 No gráfico a seguir, apresenta-se o grau de atendimento na divulgação de alguns itens de informação relacionados às seleções públicas e contratações diretas para a aquisição de bens e contratações de serviços e obras.

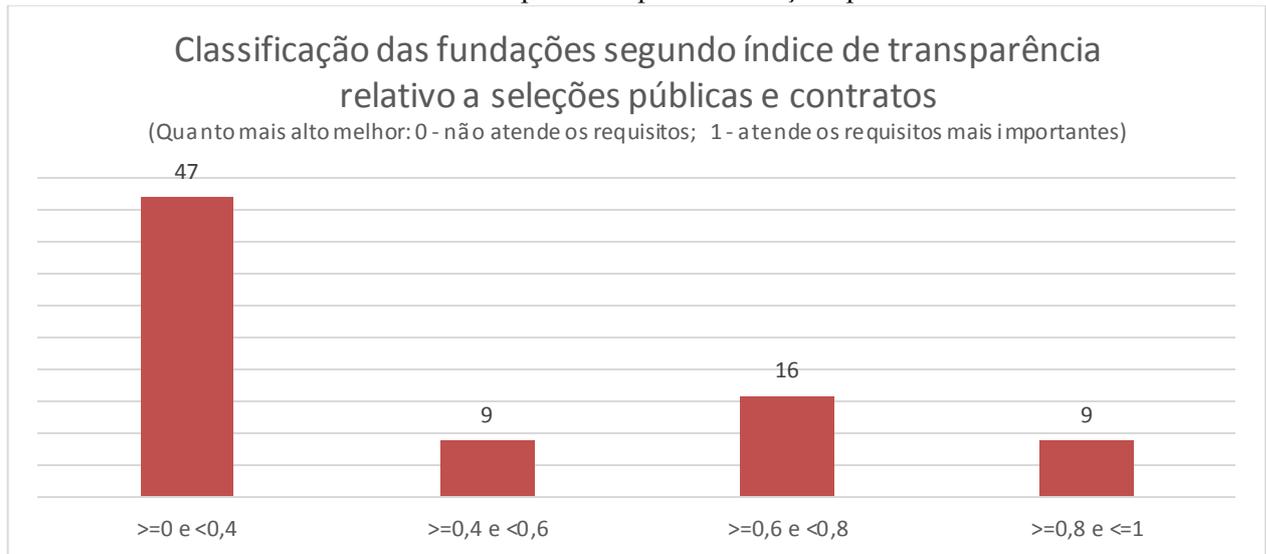
Gráfico 15 - Informações sobre seleções públicas



2.11.3 As fundações de apoio são regidas pelo princípio da publicidade (Lei 8.958/94, art. 2º) e o Decreto 8.241/14 (art. 3º) determina que todo procedimento de seleção e de contratação ficará documentado em processo físico ou eletrônico e será de livre acesso ao público, pelo prazo mínimo de cinco anos. Além disso, a seleção pública de fornecedores deve ser divulgada no sítio eletrônico da fundação de apoio e no portal de compras do Governo federal, de acordo com art. 9º do Decreto 8.241/14. Ademais, a Lei 12.527/11 (art. 8º) obriga quem utiliza recursos públicos a divulgar na internet, independentemente de requerimentos, informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.

2.11.4 Abaixo, mostra-se a classificação das fundações segundo um índice de transparência calculado a partir do grau de divulgação de alguns itens de informação considerados mais relevantes (evidência 9):

Gráfico 16 - Índice de transparência quanto a seleções públicas e contratos



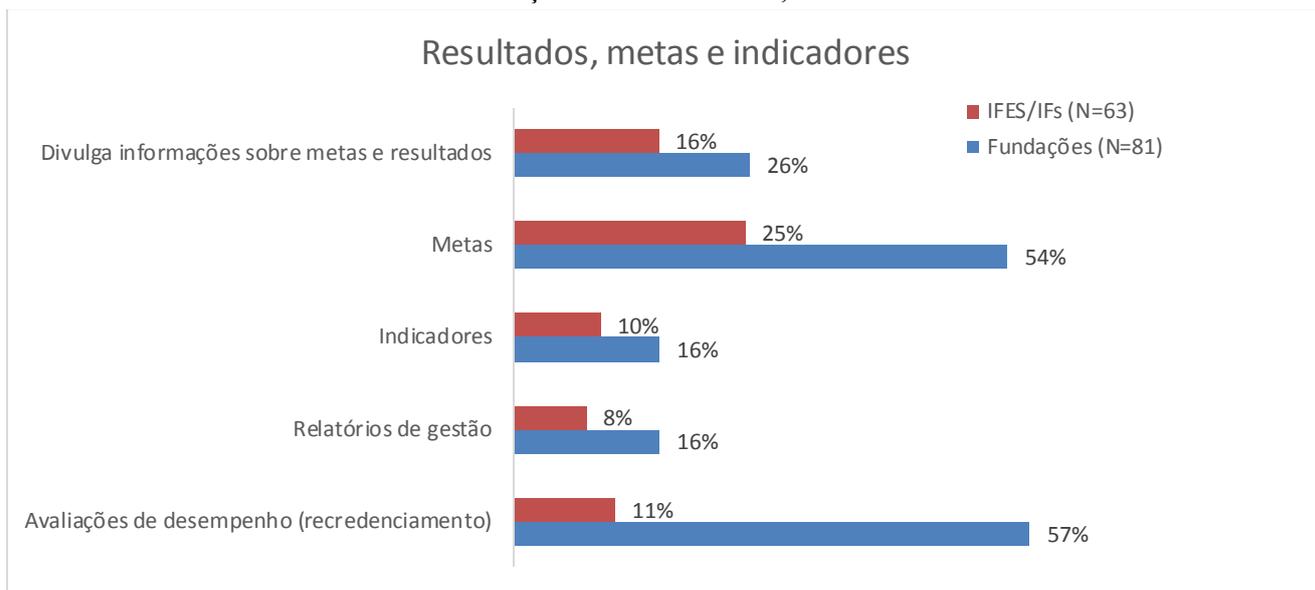
2.11.5 Ante o exposto, será proposta determinação ao MEC para que oriente as IFES/IF's a instruir as fundações de apoio com as quais tenham relacionamento estabelecido, sobre a necessidade de disponibilização no site:

- publicação das principais informações sobre as seleções públicas e contratações diretas para aquisição de bens e a contratação de obras e serviços (Lei 12.527/11, art. 8º, §1º, IV), contemplando dados sobre o certame (modalidade, descrição do objeto, projeto a que se refere, valor máximo aceitável, data de abertura) e sobre o contrato (objeto, razão social do contratado, CNPJ, valor contratado, datas de vigência);
- acesso à íntegra dos processos de seleção pública e contratação direta para aquisição de bens e a contratação de obras e serviços (Decreto 8.241/14, art. 3º), bem como as respectivos contratos e aditivos (Lei 8.958/94, art. 2º).

II.12. Ausência de divulgação de metas e resultados referentes às ações desenvolvidas no âmbito do relacionamento entre IFES/IF's e fundações de apoio

2.12.1 Apenas 11% das IFES/IF's pesquisadas divulgam na internet metas e resultados referentes às ações desenvolvidas no âmbito do relacionamento com as fundações de apoio. Entende-se que as instituições apoiadas devem estabelecer metas e indicadores que permitam aferir os resultados das ações desenvolvidas com a fundação de apoio como um todo, isto é, avaliar a gestão do conjunto de projetos e não de cada um individualmente. No caso das fundações de apoio, 56% informam que divulgam metas e resultados, e 54%, que divulgam os relatórios de gestão anuais, entretanto, somente 16% declararam divulgar metas e indicadores de resultado e impacto. Além disso, apenas 26% publicam nos sites as avaliações de desempenho, exigidas para instrução do pedido de renovação de registro e credenciamento, baseadas em indicadores e parâmetros objetivos, demonstrando os ganhos de eficiência obtidos na gestão de projetos realizados com a colaboração da fundação. No gráfico abaixo, apresenta-se as informações mais relevantes relacionadas à divulgação de resultados.

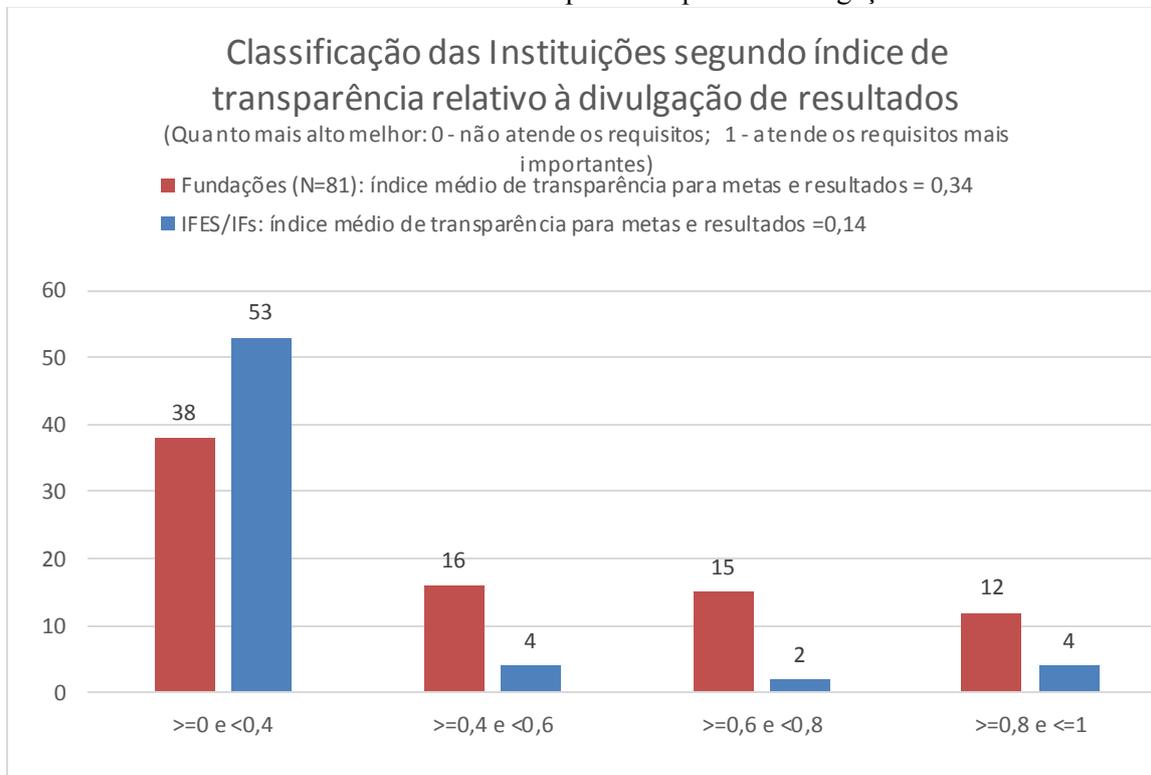
Gráfico 17 - Informações sobre resultados, metas e indicadores



2.12.2 Diversas normas sobre transparência mencionam a necessidade de dar publicidade a elementos concernentes a avaliação de resultados: Lei 12.527/11 (art. 7º, V e VII, ‘a’; art. 8º, §1º, V); Decreto 7.724/12 (art. 7º, §3º, II). Além disso, as peças necessárias para o pedido de renovação do registro de credenciamento (Decreto 7.423/10; art. 5º, §1º, I e II) sujeitam-se ao princípio da publicidade fixado no art. 2º da Lei 8.589/94.

2.12.3 Abaixo apresenta-se a classificação das instituições pesquisadas segundo um índice de transparência referente a divulgação de resultados.

Gráfico 18 - Índice de transparência quanto à divulgação de resultados



2.12.4 Observa-se, portanto, que é deficiente a divulgação de resultados no que toca ao relacionamento entre IFES/IF's e fundações de apoio, razão pela qual será proposta determinação ao MEC para que oriente as IFES/IF's a fim de que:

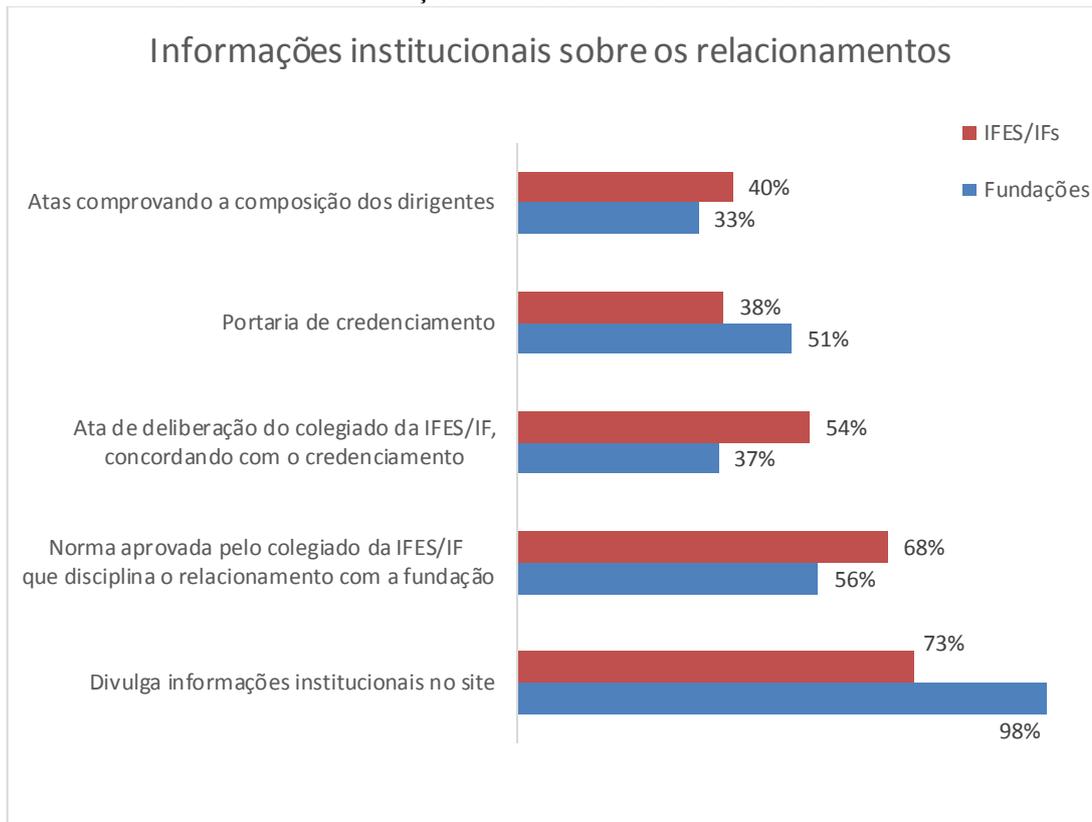
a) divulguem em seus sites as metas propostas e indicadores de resultado e impacto (Lei 12.527, art. 7º, VII, ‘a’; Decreto 7.724/12, art. 7º, §3º, II), que permitam avaliar a gestão do conjunto de projetos e não de cada um individualmente (Decreto 7.423/10 art. 5º, §1º, II);

b) instruem as fundações de apoio com as quais tenham relacionamento estabelecido, a respeito dessa exigência, tendo em vista o princípio da publicidade previsto no art. 2º da Lei 8.958/94.

II.13. Deficiências na divulgação de informações institucionais e organizacionais

2.13.1 Apesar de 98% das fundações de apoio e de 73% das IFES/IF's terem respondido que divulgam na internet informações institucionais e organizacionais (evidência 5, p.40; evidencia 6, p. 17), constatou-se um índice bastante inferior na publicação de alguns elementos específicos que podem ser considerados essenciais para caracterizar o relacionamento entre elas, conforme fica evidenciado no gráfico a seguir:

Gráfico 19 - Informações institucionais sobre os relacionamentos



2.13.2 A Lei 12.527/11 determina a divulgação do registro da estrutura organizacional (art. 8º, §1º, I) e de suas atividades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços (art. 7º, V). Salienta-se ainda que as fundações de apoio são regidas pelo princípio da publicidade (Lei 8.958/94, art. 2º), assim como as IFES/IF's (CF, art. 37) e que a divulgação desses elementos não encerra grandes dificuldades técnicas ou investimentos.

2.13.3 Verifica-se, ainda, que menos da metade das IFES/IF's divulga em seus sites as regras concernentes aos projetos a serem executados com o apoio de suas fundações, tais como (evidência 5, p. 40): **a)** norma regulamentando a participação de estudantes em projetos institucionais de prestação de serviços, quando essa prestação é admitida na modalidade extensão; **b)** disciplinamento das hipóteses de concessão de bolsas, seus referências de valores, limite de carga horária para a participação de bolsistas, docentes/servidores; **c)** normas referentes à composição das equipes dos projetos; **d)** critérios e procedimentos fixados para autorização de participação remunerada de professores e servidores em projetos; **e)** fundamentação normativa e a sistemática de elaboração, aprovação, acompanhamento, avaliação dos projetos.

2.13.4 Por outro lado, nas fundações de apoio há déficit na divulgação de alguns itens de informação, conforme pode ser verificado abaixo (evidencia 6, p. 17):

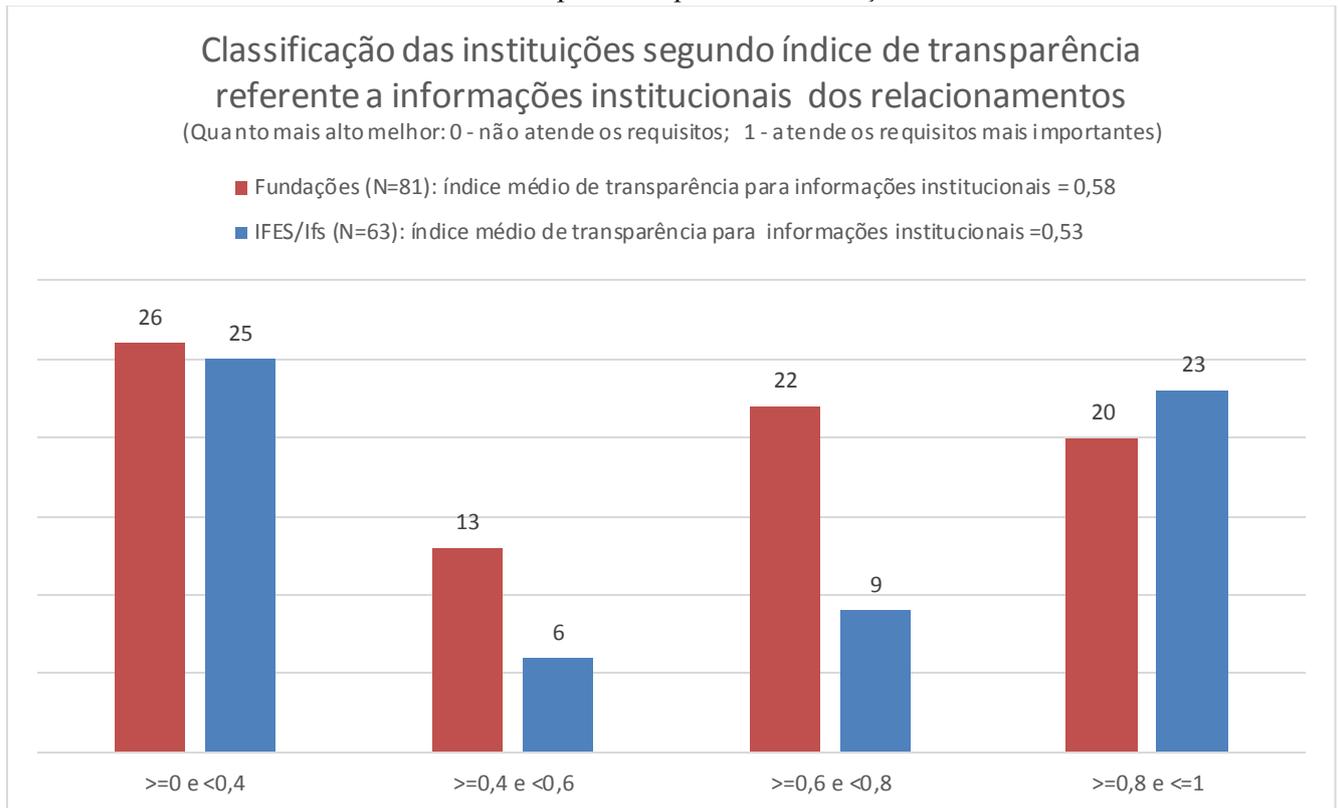
a) somente 22% divulgam atas, resoluções, ou deliberações dos órgãos colegiados da fundação;

b) apenas 30% publicam um regimento interno ou um manual de organização interna (regulação de atribuições e do funcionamento de unidades);

- c) 32% informam que publicam as regras instituídas pela fundação aplicáveis às contratações que não envolvam recursos públicos;
- d) 43% divulgam as normas editadas pela fundação;
- e) cerca de 80% publicam o estatuto social e a relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade.

2.13.5 A partir da ponderação de alguns desses itens (evidências 9 e 10), foi construído um índice de transparência relativo a informações institucionais, criando-se a distribuição de frequências abaixo, segundo o índice obtido pelas fundações e pelas IFES/IF's.

Gráfico 20 - Índice de transparência quanto a informações institucionais



2.13.6 Salienta-se que esses itens de informação são de fácil disponibilização nos sites, o que evidencia que, embora se reconheça as dificuldades técnicas e as necessidades de investimento para que as normas de transparência sejam plenamente atendidas, há também um déficit de cultura organizacional no que diz respeito a iniciativas que possibilitem o pleno acesso à informação. Nesse aspecto merece reprodução o comentário de um dos respondentes do questionário dirigido às fundações de apoio, quando questionado sobre as dificuldades enfrentadas para no cumprimento de exigências referentes à transparência:

As dificuldades maiores são pelo desconhecimento dos detalhes das exigências da Lei 12.527/2011 e da Lei 8.958/1994, por falta de uma orientação dos órgãos de controles a nível federal, uma vez que temos um contingente reduzido de empregados na equipe administrativa da gestão da Fundação [...]. Com base nas perguntas do presente questionário, iniciaremos a inserção no site das informações exigidas e que atualmente estão incompletas no nosso site e no portal da transparência

2.13.7 Ante o exposto, será proposta determinação ao MEC para que oriente as IFES/IF's a fim de que:

- a) divulguem em seus sites informações institucionais e organizacionais que explicitem as regras e condições sobre o seu relacionamento com suas fundações de apoio, tais como: a ata de deliberação do colegiado da instituição apoiada, concordando com o registro e credenciamento (Decreto 7.423/10, art. 4º, IV); a norma aprovada pelo colegiado da instituição apoiada que disciplina o relacionamento com a fundação (Decreto 7.423/10; art. 4º, V); a portaria de credenciamento (Lei 8.958/94 art. 2º, III); as atas dos órgãos da fundação de apoio, comprovando a composição dos órgãos dirigentes da entidade (Decreto 7.423/10, art. 4º, II); a fundamentação normativa e a sistemática de elaboração, aprovação, acompanhamento, avaliação dos projetos (Decreto 7.423/10, art. 12, §2º); as normas referentes à composição das equipes dos projetos (Decreto 7.423, art. 6º, §11); os critérios e procedimentos fixados para autorização de participação

remunerada de professores e servidores em projetos e o disciplinamento das hipóteses de concessão de bolsas, seus referências de valores, limite de carga horária para a participação de bolsistas, docentes/servidores (Decreto 7.423/10, art. 6º, §1º, III; e art. 7º, §1º);

b) instruem as fundações de apoio com as quais tenham relacionamento estabelecido sobre a necessidade de divulgar informações institucionais e organizacionais que explicitem as regras e condições sobre o seu relacionamento com as instituições apoiadas, em especial: ata de deliberação do colegiado da instituição apoiada, concordando com o registro e credenciamento (Decreto 7.423/10, art. 4º, IV); norma aprovada pelo colegiado da instituição apoiada que disciplina o relacionamento com a fundação (Decreto 7.423/10; art. 4º, V); portaria de credenciamento (Lei 8.958/94 art. 2º, III); atas dos órgãos da fundação de apoio, comprovando a composição dos órgãos dirigentes da entidade (Decreto 7.423/10, art. 4º, II); demais atas, resoluções, ou deliberações dos órgãos colegiados da fundação (Lei 8.958/94, art. 2º; Lei 12.527/11; art. 7º, V); regras instituídas pela fundação aplicáveis às contratações que não envolvam recursos públicos (Lei 8.958/94, art. 3º, §3º); estatuto social atualizado e aprovado pelo Ministério Público (Decreto 7.724/12, art. 63, I e §1º).

II.14. Falta de disponibilização da íntegra das prestações de contas no site das fundações de apoio

2.14.1 Nas respostas das fundações de apoio ao questionário, ficou evidenciado que apenas 58% divulgam em seus sites a íntegra da prestação de contas dos convênios, contratos e outros ajustes celebrados por meio da Lei 8.958/94. Além de o índice de disponibilização das prestações de contas ser relativamente baixo, elementos essenciais das prestações de contas não são divulgados, conforme registrado na Tabela 04:

Tabela 04 - Documentos das prestações de contas disponibilizados

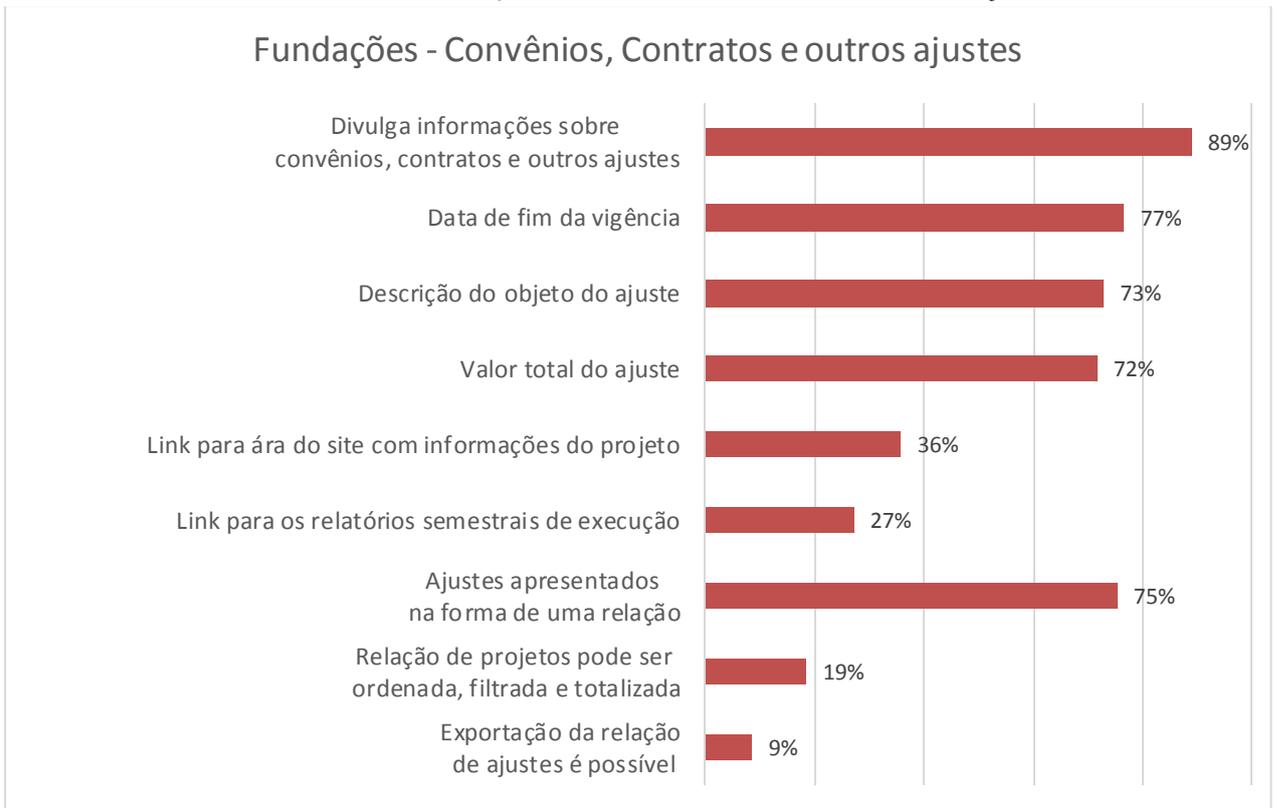
Item	%
Relatório final de prestação de contas	52%
Demonstração de receitas e despesas	64%
Extrato bancário da conta específica	21%
Cópia dos documentos fiscais	14%
Relação de pagamentos	60%
Discriminação, na relação de pagamentos, as cargas horárias dos beneficiários	11%
Cópia de guias de recolhimento de saldos à conta única	26%
Atas de licitações	20%
Outros documentos não listados acima	17%

Fonte: Relatório Estatístico do Lime Survey (evidência 6, p. 38)

2.14.2 A Lei 8.958/94 (art. 4ºA, V) determina que essas prestações de contas devem ser divulgadas, na íntegra, em sítio mantido pela fundação de apoio na internet. O Decreto 7.423/10 (art. 11, §2º) especifica que a prestação de contas deverá ser instruída com os demonstrativos de receitas e despesas, cópia dos documentos fiscais da fundação de apoio, relação de pagamentos discriminando, no caso de pagamentos, as respectivas cargas horárias e atas de licitação. Convém destacar que o Siconv não supre a obrigatoriedade de publicação da íntegra das prestações de contas nos sites das fundações. Em primeiro lugar em razão da expressa disposição legal (Lei 8.958/94, art. 4ºA, V). Além disso, há outros tipos de ajuste celebrados pelas fundações que não são cadastrados no Siconv, como os contratos em que são captados recursos junto a empresas. Por outro lado, existem requisitos específicos na execução dos projetos, como ‘a relação de pagamentos discriminando, no caso de pagamentos, as respectivas cargas horárias de seus beneficiários’ (Decreto 7.423/10), funcionalidade não contemplada no Siconv (carga horária). Além disso, deve-se oferecer uma visão global da gestão da fundação e o acesso pelo cidadão deve ser facilitado, de modo que toda a informação possa ser encontrada em um único lugar, sem a necessidade de recorrer a diversos sistemas.

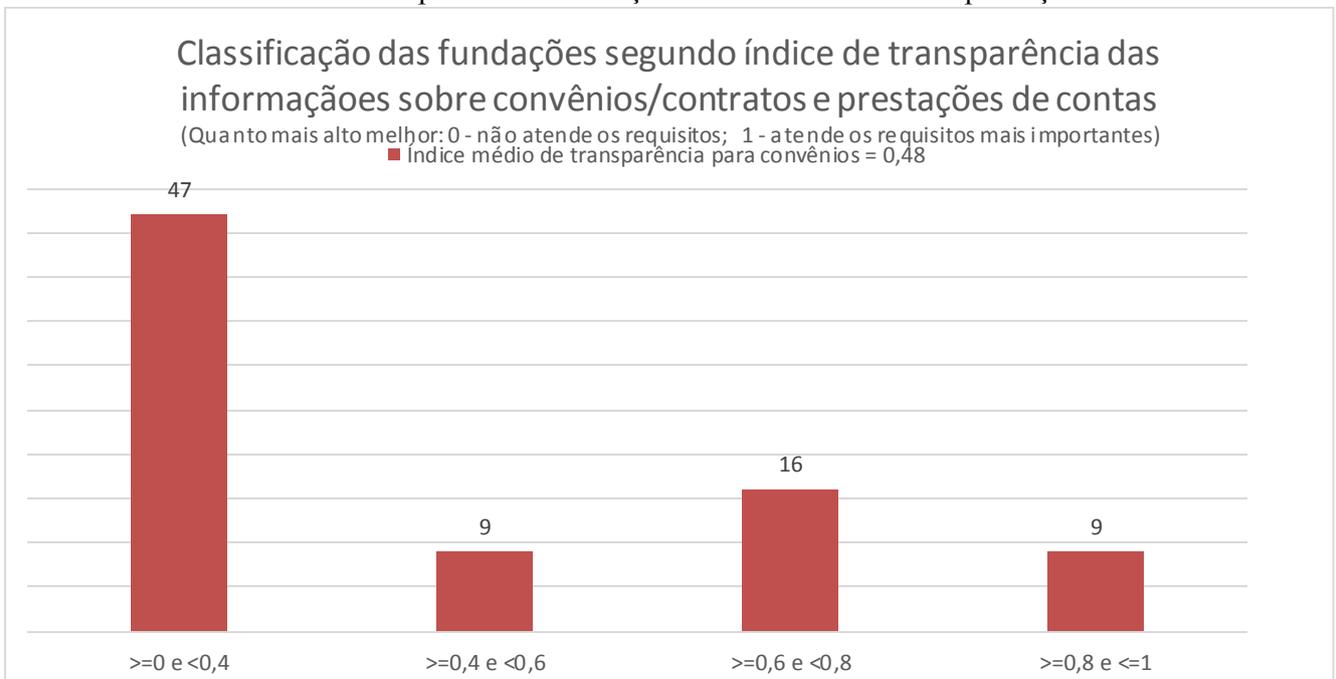
2.14.3 No que diz respeito à divulgação das informações referentes aos convênios, contratos e outros ajustes, firmados com respaldo na Lei 8.958/94, observa-se que a maioria das fundações divulga as informações essenciais, conforme registrado no gráfico a seguir. A principal ressalva é no que diz respeito à granularidade e interoperabilidade das informações, o que já foi tratada em ponto específico.

Gráfico 21 - Informações sobre convênios, contratos e outros ajustes



2.14.4 O índice de transparência associado aos convênios/contratos e respectivas prestações de contas está representado abaixo. Salienta-se que o índice foi calculado agregando-se as informações sobre a disponibilização das peças das prestações de contas (evidência 9).

Gráfico 22 - Índice de transparência com relação a convênios/contratos e prestações de contas



2.14.5 Ante o exposto, será proposta determinação ao MEC para que oriente as IFES/IF's a instruir as fundações de apoio com as quais tenham relacionamento estabelecido, sobre a necessidade de disponibilização no site da fundação da íntegra das prestações de contas dos instrumentos contratuais firmados com respaldo na Lei 8.958/94 (art. 4º-A, V), contemplando demonstrativos de receitas e despesas, cópia dos documentos fiscais da fundação de apoio, relação de pagamentos discriminando, no caso de

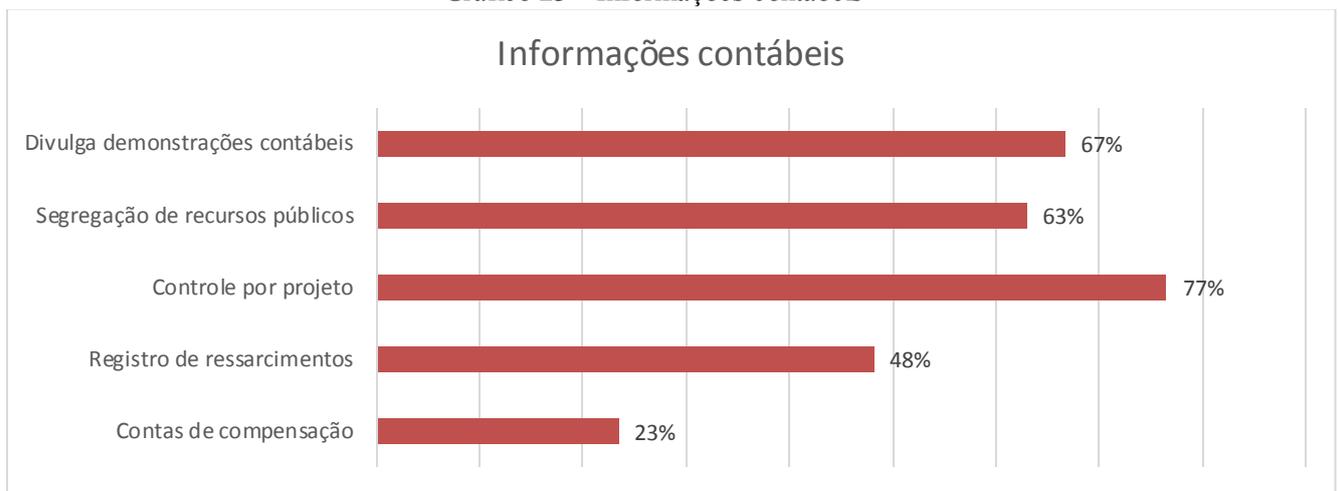
pagamentos, as respectivas cargas horárias de seus beneficiários, cópias de guias de recolhimentos e atas de licitação.

II.15. Deficiência na divulgação de informações contábeis

2.15.1 No que diz respeito às demonstrações contábeis, 67% das fundações de apoio informaram que divulgaram aqueles referentes ao exercício de 2015 em seu site. A Lei 8.958/94 (art. 2º) submete as fundações de apoio ao princípio da publicidade e a Lei 12.527/11 (art.7º, VI) assegura o direito à informação sobre a administração do patrimônio público e à utilização dos recursos públicos. Portanto a publicação das demonstrações contábeis e deve ser observada por todas as fundações, principalmente, quando se considera a simplicidade de procedimentos para atender esse requisito.

2.15.2 Abaixo se destaca o grau de atendimento a requisitos de transparência relacionados às informações contábeis.

Gráfico 23 - Informações contábeis



2.15.3 Observa-se que apenas 48% das fundações informaram possuir contas contábeis, por projeto, para registro dos ressarcimentos pelo uso dos bens e serviços próprios da instituição apoiada. O Decreto 7.423/10 (art. 9º, §§ 1º e 2º) determina a adequada contabilização desses valores na execução de projetos para fins de ressarcimento pela fundação de apoio. Essa é uma questão fundamental, pois parte significativa dos recursos geridos pelas fundações são captados por meio da Lei 8.958/94, isto é, com o uso da com a utilização de recursos humanos, materiais e intangíveis (nome e imagem da instituição) das IFES/IF's. Assim é fundamental que se dê adequada transparência à contabilização desses valores.

2.15.4 Nesse sentido, a Resolução CFC 1.409/12 ITG 2002 (R1) traz uma série de orientações dirigidas a entidades sem fins lucrativos:

‘12. As receitas decorrentes de doação, contribuição, convênio, parceria, auxílio e subvenção por meio de convênio, editais, contratos, termos de parceria e outros instrumentos, para aplicação específica, mediante constituição, ou não, de fundos, e as respectivas despesas devem ser registradas em contas próprias, inclusive as patrimoniais, segregadas das demais contas da entidade.

[...]

17. Os registros contábeis devem ser segregados de forma que permitam a apuração das informações para prestação de contas exigidas por entidades governamentais, aportadores, reguladores e usuários em geral.

[...]

26. Sem prejuízo das informações econômicas divulgadas nas demonstrações contábeis, a entidade pode controlar em conta de compensação transações referentes a isenções, gratuidades e outras informações para a melhor evidência contábil. [...]

27. As demonstrações contábeis devem ser complementadas por notas explicativas que contenham, pelo menos, as seguintes informações:

[...]

(e) os recursos de aplicação restrita e as responsabilidades decorrentes de tais recursos;

(f) os recursos sujeitos a restrição ou vinculação por parte do doador;

[...]

(l) segregar os atendimentos com recursos próprios dos demais atendimentos realizados pela entidade;’

2.15.5 Ressalta-se que o questionário solicitou às fundações que discriminassem os recursos em cinco categorias, com o objetivo de identificar a proporção entre recursos públicos e privados:

a) oriundos do orçamento próprio da IFES/IF ou descentralizados e recebidos para a execução de projetos regulamentados na Lei 8.958/94, independente do nome do instrumento utilizado (convênio, contrato, acordo ou outros ajustes);

b) oriundos de editais ou chamadas públicas (FINEP, CAPES);

c) de prestação de serviços com recursos oriundos de empresas privadas, utilizando a regulamentação da Lei 8.958/94;

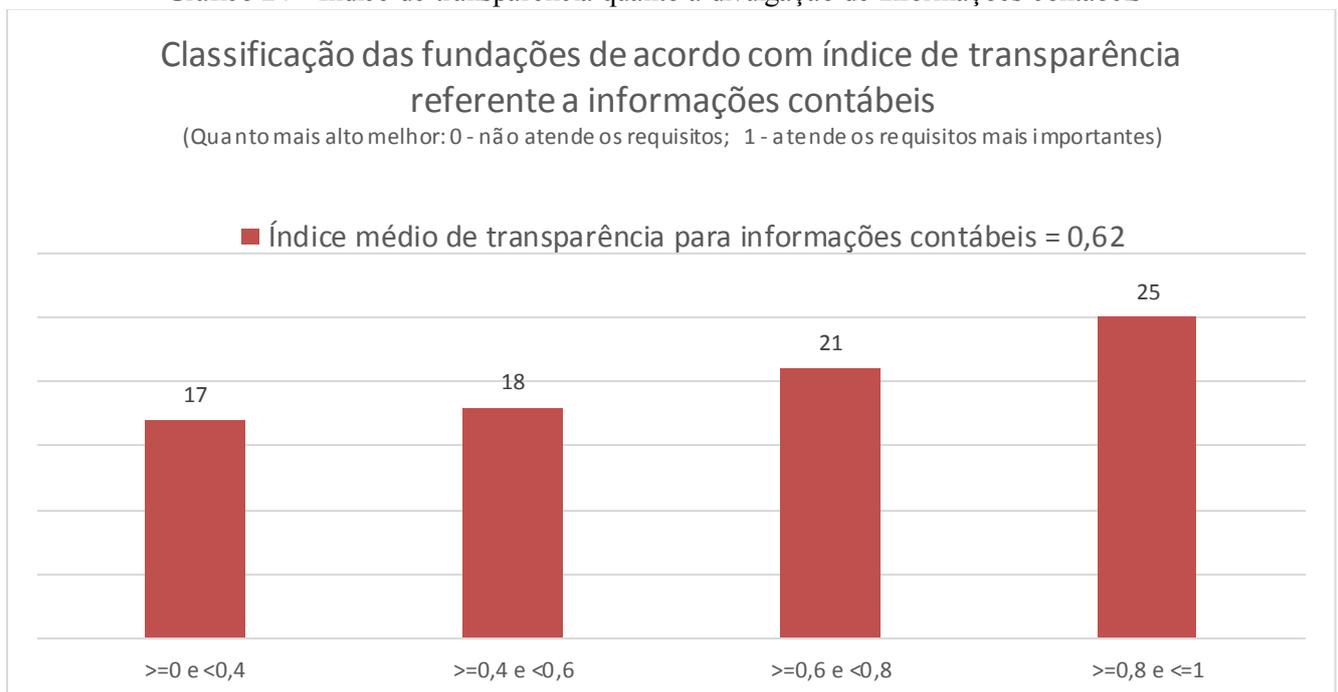
d) de qualquer fonte sem a utilização da Lei 8.958/94;

e) outros (especificar no espaço para comentários);

2.15.6 Ainda que a maioria das fundações tenham conseguido atender à solicitação, quinze delas não conseguiram informar a composição de ingressos financeiros na forma solicitada, sendo que, dentre essas, oito não informaram sequer o total dos ingressos. Verificou-se ainda que somente 24% das fundações utilizam contas de compensação para melhor evidenciação contábil da gestão de recursos públicos. Verifica-se, assim, que para melhor atender as normas sobre transparência, é necessário que sejam adotados critérios de contabilização, de forma a evidenciar a segregação entre os ingressos de recursos públicos e privados e destacar aqueles que são obtidos para atividades em que há uso de recursos humanos, materiais e intangíveis das IFES/IF's.

2.15.7 O índice médio de transparência alcançado, no que diz respeito a informações contábeis, pelas fundações foi de 0,62 e abaixo é apresentada uma classificação segundo os índices individuais.

Gráfico 24 - Índice de transparência quanto à divulgação de informações contábeis



2.15.8 Ante o exposto, será proposta determinação ao MEC para que oriente as IFES/IF's a instruir as fundações de apoio com as quais tenham relacionamento estabelecido, sobre a necessidade de

a) dar acesso em seus sites à íntegra das demonstrações contábeis (Lei 8.958/94, art. 2º);

b) adotar em seus registros contábeis os seguintes critérios (Resolução CFC 1.409/12 ITG 2002, itens 12, 17, 26 e 27; Decreto 7.423/10, art. 9º, §§ 1º e 2º): os ingressos de recursos públicos, inclusive aqueles obtidos de entes privados cuja aplicação envolva a utilização de recursos humanos, materiais e intangíveis das IFES/IF's, e as respectivas despesas devem ser registrados em contas próprias, inclusive as patrimoniais, segregadas das demais contas da entidade; o uso de recursos humanos, bens e serviços próprios da instituição apoiada, bem como seu patrimônio intangível, deve ser considerado como recurso público na contabilização

da contribuição de cada uma das partes na execução do contrato ou convênio, para fins de registro e ressarcimento; os registros contábeis devem ser segregados de forma que permitam a apuração das informações para prestação de contas exigidas por entidades governamentais, aportadores, reguladores e usuários em geral.

II.16. Falta de publicação de relatórios de fiscalização na internet

2.16.1 A maior parte das IFES/IF's não publica os relatórios de fiscalização por ela realizadas em seu site. No que diz respeito procedimentos de fiscalização específicos em convênios, contratos, acordos ou ajustes firmados nos termos da Lei 8.958/94, 32 entidades apoiadas declararam que os realizaram, mas apenas 4 publicaram os respectivos relatórios na Internet (evidência 5, p. 67-68). Vinte e oito fundações informaram que se submeteram a fiscalizações específicas em sua gestão por parte da IFES/IF's, mas apenas 4 publicaram os relatórios em seu site (evidência 6, p. 153-155).

2.16.2 Na fiscalização sobre a concessão de bolsas, o quadro é similar: 16 IFES/IF's realizaram fiscalizações, mas apenas 2 publicaram os relatórios em seu site (evidência 5, p. 69-70); das 13 fundações que se submeteram a essas fiscalizações, apenas uma publicou o relatório na internet (evidência 6, p. 156-158).

2.16.3 Quanto a avaliações de desempenho, dentre as 36 IFES que afirmaram realizar procedimentos específicos com essa finalidade em suas fundações de apoio, apenas 16 publicaram os relatórios (evidência 5, p. 72-73). Cinquenta e seis fundações de apoio que informaram terem-se submetido a esses procedimentos, mas apenas 15 publicaram os resultados em seu site (evidência 6, p. 150-152).

2.16.4 Nos gráficos a seguir estão sintetizadas as informações sobre a realização pelas IFES/IF's de procedimentos específicos de fiscalização.

Gráfico 25 - Controle finalístico e de gestão

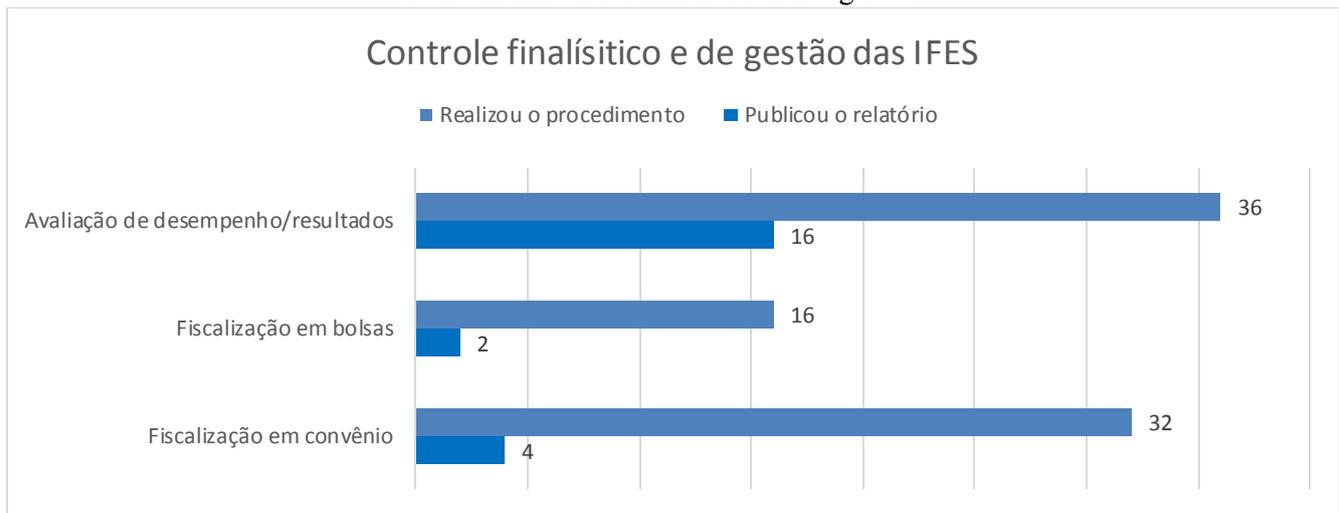
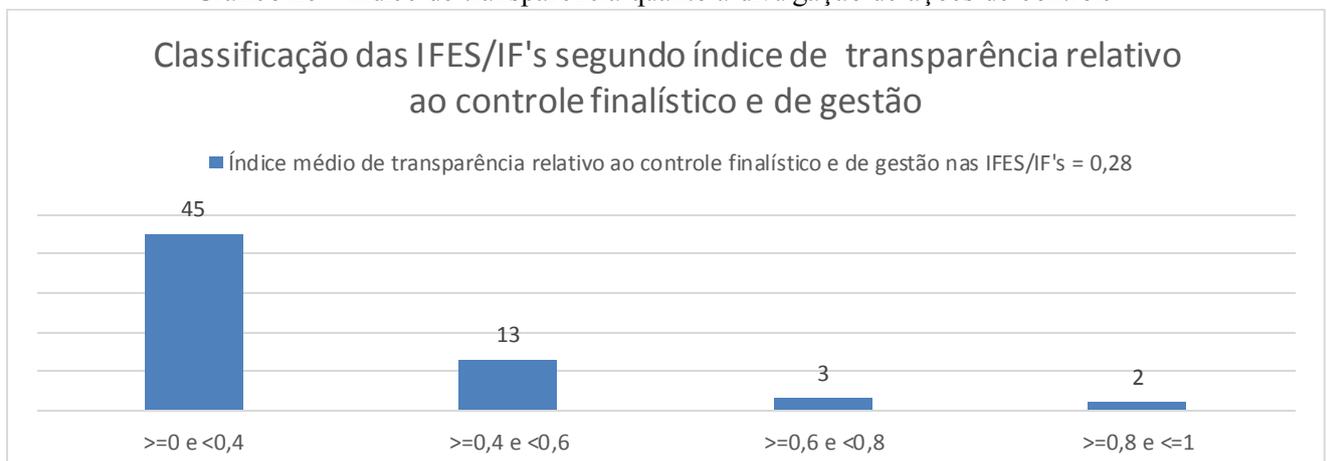
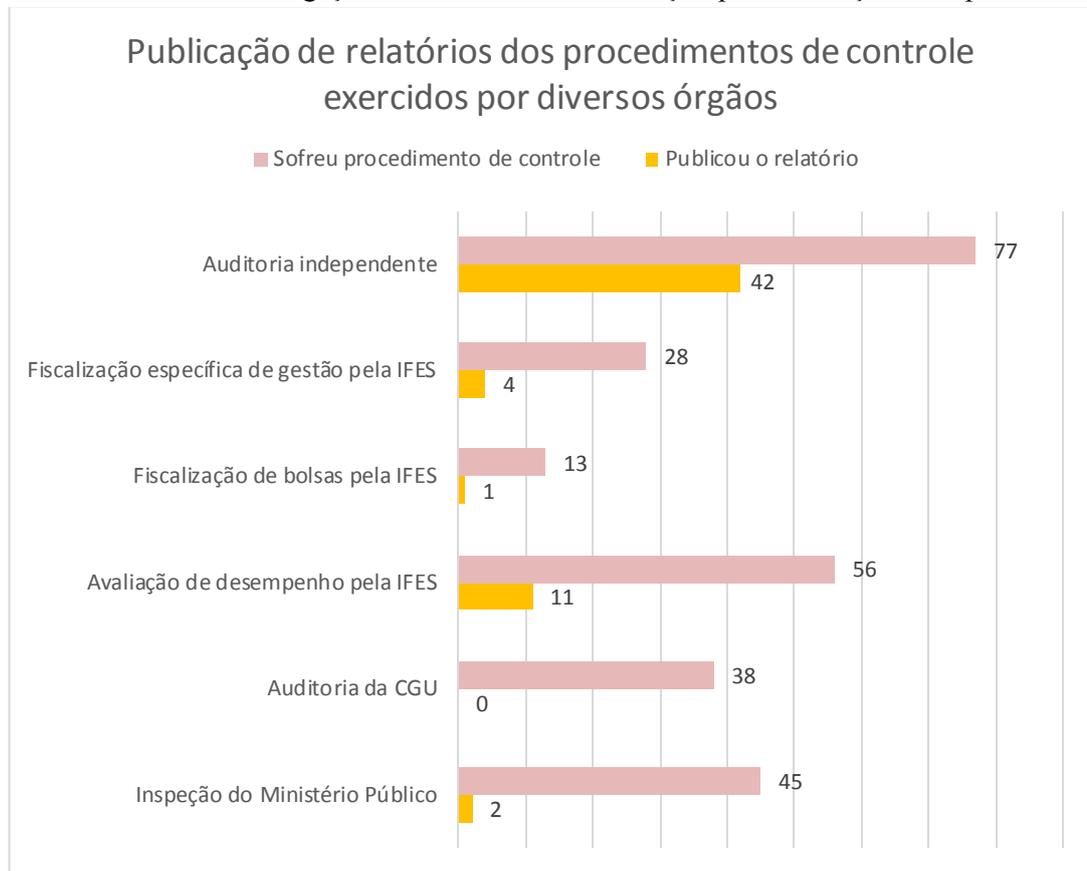


Gráfico 26 - Índice de transparência quanto à divulgação de ações de controle



2.16.5 No gráfico a seguir apresenta-se os quantitativos referentes aos procedimentos de controle a que se submeteram as fundações por diversas instâncias de controle.

Gráfico 27 - Divulgação de relatórios de fiscalização pelas fundações de apoio



2.16.6 Observa-se que não houve publicação dos relatórios de fiscalização da CGU nos sites das 38 fundações que se submeteram à fiscalização do Controle Interno (evidência 6, p. 159-161). O CONFIÉS (peça 11, p. 4) entende que a atuação da CGU é realizada por meio da instituição apoiada, o que impede fornecer resposta adequada à questão. O fato de a atuação ocorrer por meio da instituição apoiada não impede que os relatórios das fiscalizações sejam divulgados no site da fundação em atendimento ao princípio da publicidade que rege essas entidades.

2.16.7 Além disso, quarenta e cinco fundações foram submetidas a inspeções pelo ministério público, ocorrendo a publicação apenas em duas delas (evidência 6, p. 162-164). Apenas 42 fundações publicaram pareceres de auditores independentes.

2.16.8 Conforme já referido, as fundações de apoio são regidas pelo princípio da publicidade (Lei 8.985/94, art. 2º), o que torna compulsória a publicação de relatórios de fiscalização sobre a sua gestão. Além disso a Lei 12.527/11 (art. 7º, VII, b') garante o direito de informação relativa ao resultado de inspeções e auditorias realizadas pelos órgãos de controle interno e externo.

2.16.9 Ante o exposto, será proposta determinação ao MEC para que oriente as IFES/IF's a fim de que:

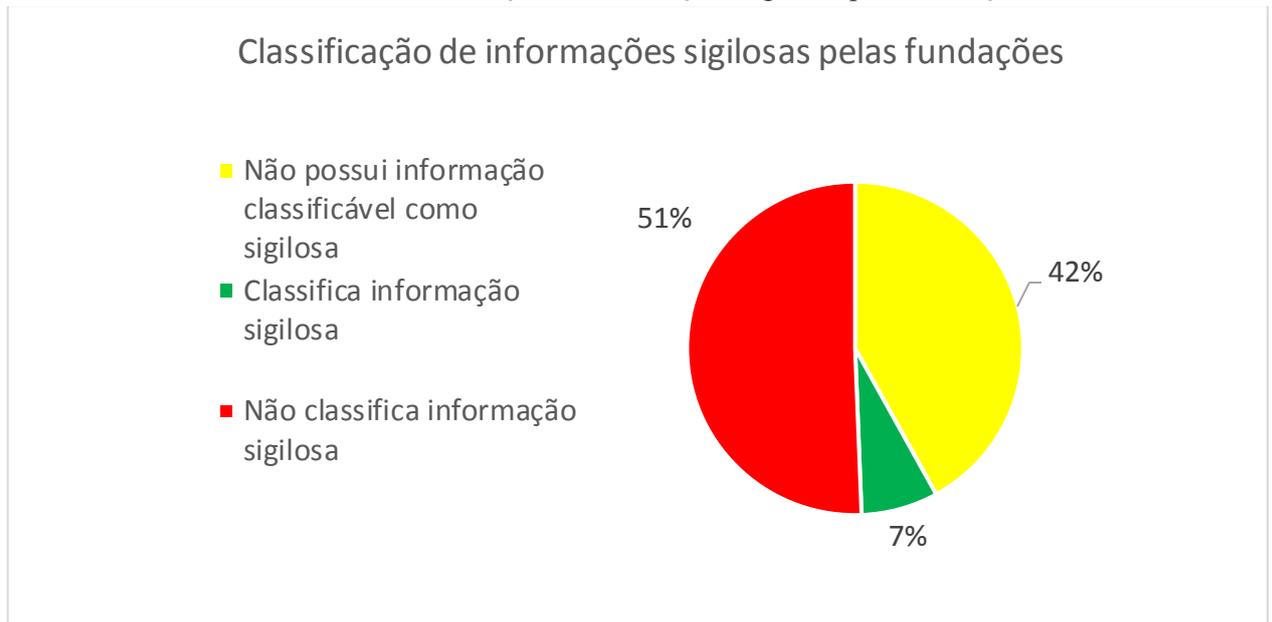
a) os relatórios das fiscalizações que realize em suas fundações de apoio (Lei 12.527/10, art. 7º, VII, 'b'; Decreto 7.423/10, art. 12, § 1º I e II);

b) instruem as fundações de apoio com as quais tenham relacionamento estabelecido sobre a necessidade de publicar em seus sites os relatórios das fiscalizações, auditorias, inspeções e avaliações de desempenho a que se tenha submetido (Lei 12.527/10, art. 7º, VII, 'b'; Decreto 7.423/10, art. 12, § 1º I e II c/c § 2º).

II.17. Ausência de sistemática de classificação das informações em algum grau de sigilo.

2.17.1 Segundo as respostas dos questionários, somente 6 dentre as 47 fundações de apoio que possuem informações classificáveis como sigilosas, implantaram sistemática para o seu tratamento, representando um percentual de cerca de 13%. No gráfico abaixo estão registradas as respostas apresentadas.

Gráfico 28 - Classificação de informações sigilosas pelas fundações



2.17.2 Convém destacar que um dos respondentes do questionário apontou como uma das dificuldades para atendimento aos requisitos legais sobre transparência, justamente, a necessidade de sigilo:

‘– Sigilo. A lei Federal que trata do tema, não é exequível de forma adequada em um ambiente de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, pois o sigilo é condição para o surgimento de patentes, desenhos industriais, produtos e processos inovadores. Isto não significa dizer que devem estar sob sigilo informações inerentes às receitas e despesas, mas em atividades de pesquisa conjunta com empresas a mera menção a aquisição de um determinado insumo ou reagente pode significar um prejuízo e por conseguinte um desestímulo a este tipo de parcerias pois pode revelar aos concorrentes muito da estratégia de negócios de uma empresa. Soma-se a isto o fato de que as Fundações são entidades privadas, não inseridos nos deveres de sigilo impostos a União, portanto não podendo editar norma que venha a regradar tal matéria devendo adotar as definições implantadas por suas apoiadas. Ocorre que a norma a ser editada pelas IFES deverá ser muito mais abrangente do que meramente a regulação de projetos em parceria com parceiros externos e certamente deixará de tratar de detalhes e aspectos relevantes nesta modalidade de parceria’

2.17.3 O primeiro argumento apresentado vem ao encontro da necessidade de que as fundações possuam um sistema de classificação de informações. A própria Lei de Acesso à Informação determina a classificação, quanto ao grau e prazos de sigilo, das informações cujo acesso irrestrito possa ‘prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional’, considerando-as, portanto imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado (Lei 12.527/11, art. 23, VI).

2.17.4 Contudo, a afirmação de que ‘as Fundações são entidades privadas, não inseridos nos deveres de sigilo impostos a União’, não pode ser aceita. Esse ponto já foi enfrentado ao se examinar a incidência da Lei 12.527/11 às fundações. Além disso, o Decreto 7845/12 (art. 17) impõe à entidade privada que, em razão de qualquer vínculo com o Poder Público, execute atividade de tratamento de informação classificada, conheçam as normas e observem os procedimentos relativos à matéria.

2.17.5 Assim, a correta aplicação da Lei de Acesso à Informação, ao contrário de ser um empecilho à pesquisa científica, é um instrumento que pode contribuir no sentido de evitar que os benefícios obtidos com o trabalho de pesquisadores sejam indevidamente apropriados por terceiros.

2.17.6 Ante o exposto, será proposta determinação ao MEC para que oriente as IFES/IF's a instruir as fundações de apoio com as quais tenham relacionamento estabelecido, sobre a necessidade de implantar sistemática de classificação da informação quanto ao grau e aos prazos de sigilo (Lei 12.527/11, art. 23).

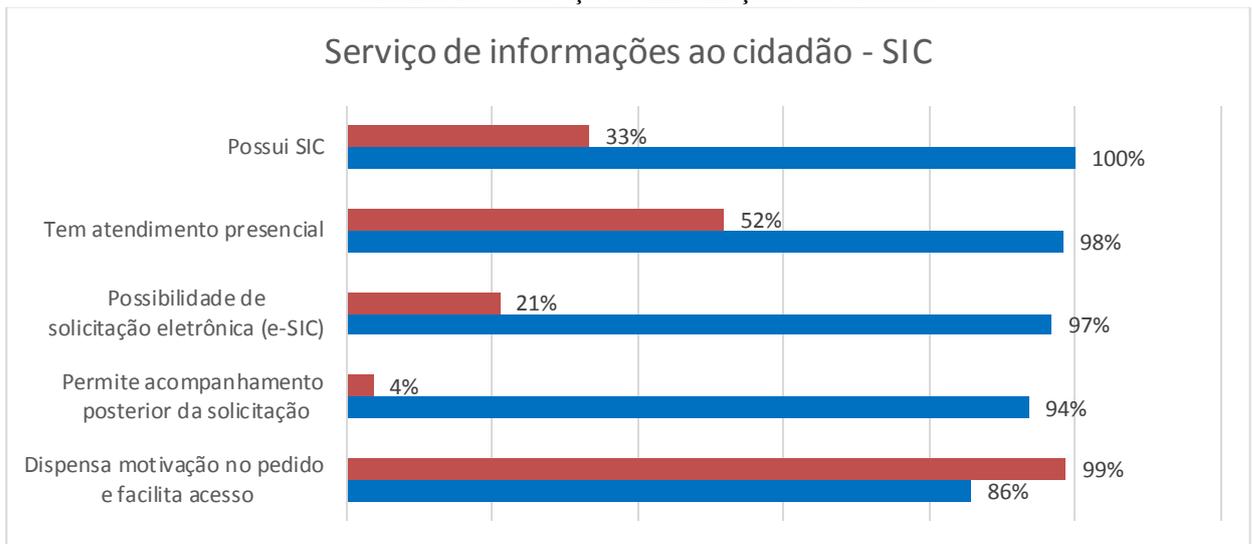
II.18. Ausência de serviço de informações ao cidadão.

2.18.1 Vinte e sete fundações de apoio (33%) informaram possuir serviço de informações ao cidadão e outras dezessete (21%) afirmaram possuir atendimento ao público de forma presencial para tratar dos pedidos de acesso à informação (evidência 6, p. 137-139). O art. 9º da Lei 12.527/11 dispõe que o acesso a informações públicas será assegurado mediante a criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e

entidades do poder público, em local com condições apropriadas. No que diz respeito à ouvidoria, dez fundações de apoio declararam possuí-las. O CONFIES entende (peça 11, p. 5) que os pedidos de informação devem ser dirigidos ao órgão repassador nos termos do art. 64 do Decreto 7.724/12. Tal dispositivo se refere especificamente a transferências do orçamento para entidades privadas, o que não abrange todas os ajustes celebrados pelas fundações, como os contratos regidos pela Lei 8.958/94, quando captam recursos de empresas privadas. Além disso, se uma das justificativas para a existência das fundações é evitar a burocracia, parece que acrescentar um nível intermediário para disponibilizar informação vai em sentido contrário.

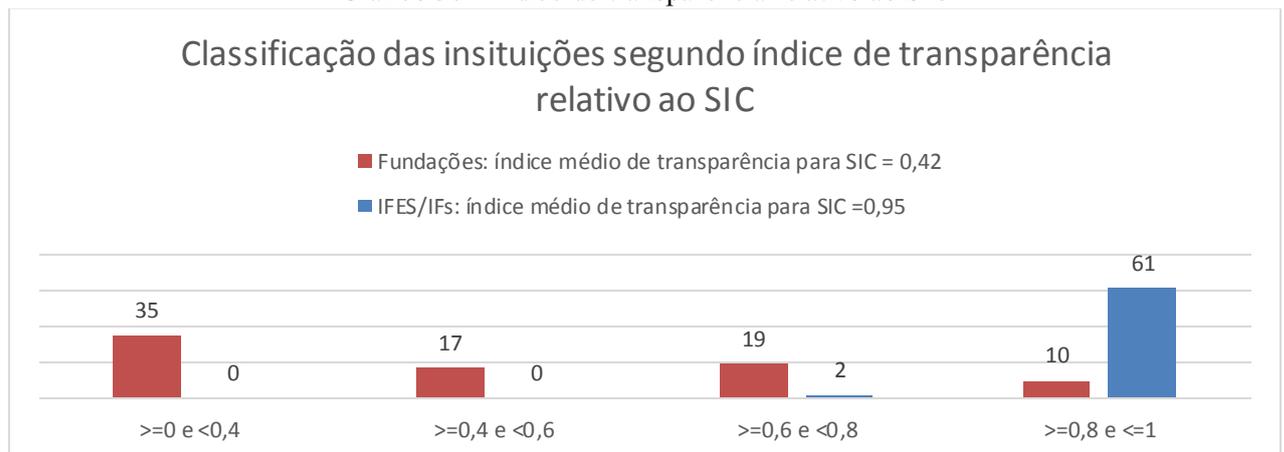
2.18.2 Destacam-se de forma positiva IFES e IF's, no que diz respeito aos serviços de atendimento ao cidadão, visto que todas oferecem essa facilidade. Além disso, todas possuem ouvidoria. No gráfico abaixo são apresentados alguns requisitos relevantes concernentes aos serviços de acesso à informação.

Gráfico 29 - Serviço de Informações ao Cidadão



2.18.3 No gráfico abaixo, apresenta-se a classificação das instituições pesquisadas segundo índice de transparência relacionado aos serviços de informação aos cidadãos. Observa-se que o índice médio para as IFES e IF's foi de 0,95, enquanto as fundações de apoio apresentaram resultado bastante inferior, com índice médio 0,42.

Gráfico 30 - Índice de transparência relativo ao SIC



2.18.4 Apesar de existirem fundações de porte considerável (a maior delas com ingresso de recursos superior a R\$ 600 milhões em 2015), deve-se registrar que há outras de tamanho bem menor, o que não justificaria a criação de um serviço de informações ao cidadão. Assim, para fins de uniformidade de tratamento, não será proposta determinação relacionada a esse requisito de transparência.

II.19. Falta de designação de responsável pelo cumprimento da Lei de Acesso à Informação.

2.19.1 Apenas sete fundações de apoio informaram ter havido designação de responsável por assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação (Lei 12.527, art. 40). No caso das instituições apoiadas apenas uma não o fez.

2.19.2 O CONFIES (peça 11, p. 4) entende que não está sujeito à obrigação de designar responsável pelo cumprimento da LAI. A questão sobre a aplicação da LAI às fundações já foi examinada em seção precedente deste relatório. Tendo em vista, que muitas fundações ainda encontram dificuldade de atender os requisitos de transparência, a designação de um responsável para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação não é uma mera formalidade, mas um recurso a mais para alcançar essa finalidade.

2.19.3 Ante o exposto, será proposta determinação ao MEC para que oriente as IFES/IF's a instruir as fundações de apoio com as quais tenham relacionamento estabelecido, sobre a necessidade designação de responsável por assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação (Lei 12.527, art. 40).

III. Análise dos comentários dos gestores

3.1 Foi oferecida oportunidade aos gestores para que apresentassem seus comentários sobre o relatório preliminar de auditoria. O CONFIES, entidade representativa das fundações de apoio, atendeu o Ofício 0779/2017-TCU/SECEX-RS (peças 21, 22, 23 e 25) por meio do documento da peça 28. O MEC apresentou seus comentários ao relatório, em resposta ao Ofício nº 0780/2017-TCU/SECEX-RS (peça 24), conforme o documento da peça 29. A Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior - ANDIFES, entidade que representa as IFES, até 22/09/2017, não apresentou comentários ao relatório preliminar encaminhado via correio eletrônico em 01/09/17 (Ofício nº 0778/2017-TCU/SECEX-RS, peças 18, 19, 20 e 26).

3.2 Os comentários dos gestores e as respectivas análises foram incorporados nas seções do relatório que tratam dos temas referidos nas manifestações apresentadas.

IV. Conclusão

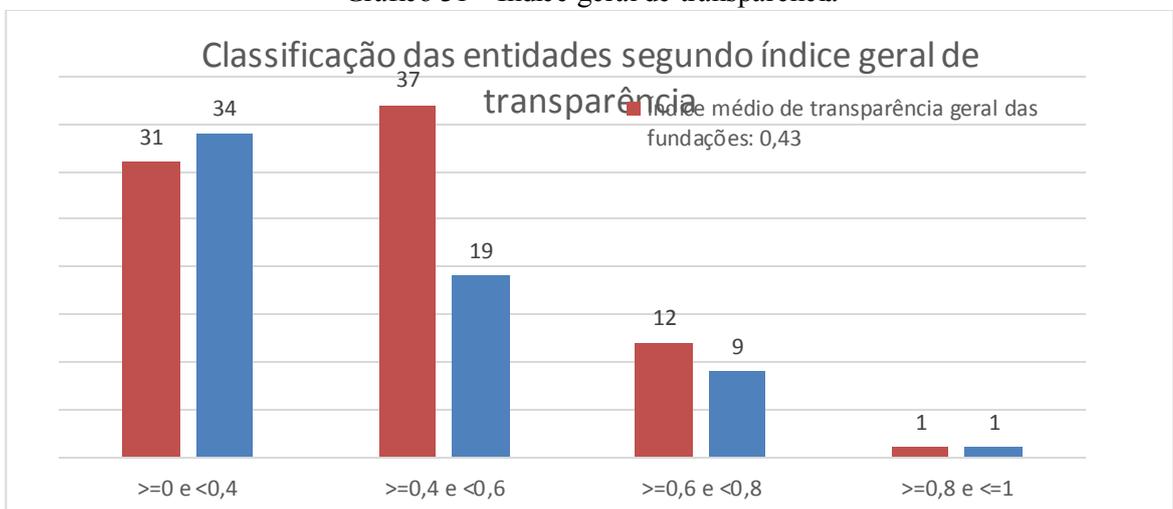
4.1 A presente auditoria teve como objetivo avaliar o grau de cumprimento das normas e dos princípios referentes à transparência na gestão de recursos públicos no âmbito do relacionamento de IFES e de IF's com fundações de apoio. Se, por um lado, foi possível identificar um grande esforço por parte das fundações de apoio em publicar na internet informações sobre sua gestão, por outro, identificou-se que há um grande espaço para o aperfeiçoamento na divulgação dessas nos sites dessas entidades, principalmente, no que diz respeito aos recursos disponibilizados para a busca e análise das informações.

4.2 No que diz respeito às IFES, decorridos mais de seis anos da edição do Decreto 7.423/10, a maioria ainda não disponibiliza o registro centralizado de projetos executados com o apoio de suas fundações. A ausência dessa ferramenta, que é essencial para o relacionamento com as fundações de apoio, evidencia que a questão da transparência nessa matéria ainda não está atendida de forma satisfatória.

4.3 Nesse sentido, registra-se que o MEC não divulga o universo de relacionamentos vigentes entre fundações de apoio e instituições apoiadas e sequer possui solução tecnológica para esse fim.

4.4 No Gráfico 31, apresentam-se índices gerais de transparência construídos a partir dos itens de informação considerados mais importantes no contexto em exame. Esses índices não são uma finalidade em si, tratando-se apenas de uma tentativa de apresentar um quadro geral no que diz respeito aos requisitos mais relevantes de transparência nas entidades examinadas.

Gráfico 31 - Índice geral de transparência



4.5 A implementação das medidas relativas à transparência, na forma exigida pelas normas recentes, envolverá considerável trabalho, adequada alocação de recursos e, principalmente, uma mudança cultural nas instituições envolvidas. Assim, será proposto um modelo mais longo de monitoramento das determinações eventualmente expedidas, em um ciclo de quatro anos, com a participação bastante próxima das auditorias internas das instituições apoiadas.

V. Proposta de encaminhamento

5. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior apreciação pela Exma. Sra. Ministra Ana Arraes, com as proposições abaixo.

5.1 Determinar ao Ministério da Educação - MEC, com fundamento no art. 43 da Lei 8.443/92, que adote, no prazo máximo de 180 dias, as providências abaixo, encaminhando, no prazo de 60 dias, plano de ação informando os responsáveis pelas ações a serem adotadas e os prazos previstos para sua implementação:

5.1.1 implementar solução tecnológica, que registre os relacionamentos entre fundações de apoio e IFES/IF's, de modo a atender a Constituição Federal (art. 37, §3º, II), a Lei 12.965/14 (art. 24, VI) e o Decreto 6.932/09 (art.1º, VI), e contemple, no mínimo, os seguintes requisitos: a) divulgação das informações no sítio do MEC na internet, na seção específica referente a fundações de apoio, mantendo essas informações tempestivamente atualizadas (Lei 12.527/11, art. 7º, V e art. 8º, §3º, VI); b) identificação dos partícipes, representantes legais, datas de vigência, endereços físicos e eletrônicos (sítio e e-mail) e referências ou links para os atos e processos de credenciamento e autorização; c) manutenção da divulgação de informações sobre os relacionamentos retroagindo a, no mínimo, cinco anos; d) mecanismo de pesquisa que permita selecionar relacionamentos por fundação de apoio ou por IFES/IF's; e) possibilitar a gravação de relatórios, contendo todos os relacionamentos divulgados, em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações (Lei 12.527/11, art. 8º, §3º, III); (achado II.1)

5.1.2 divulgar, em seu sítio na internet, na seção específica sobre o relacionamento de IFES e IF's com fundações de apoio, a legislação aplicável (Decreto 7.724/12, art. 7º, §3º, I) a tais relacionamentos, devidamente atualizada (Lei 12.527/11, art. 8º, §3º, VI), e as respostas a perguntas mais frequentes da sociedade sobre fundações de apoio (Lei 12.527/11 art. 8º, §1º, VI); (achado II.2).

5.2. Determinar ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC e ao Ministério da Educação - MEC que, no prazo de 180 dias, disciplinem, em ato conjunto, sistema online específico para registro de contratos, de convênios, de acordos e de ajustes celebrados entre fundações de apoio e Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e Institutos de Ciência e Tecnologia - ICTs, conforme determina o art. 12-A do Decreto 7.423/10 (achado II.3).

5.3. Determinar ao Ministério da Educação - MEC, que, com fundamento no Decreto-lei 200/67 (art. 19; art. 20, parágrafo único; art. 25, I; art. 26, III), **oriente as IFES/IF's** a observarem a legislação relativa à transparência na administração pública no que diz respeito aos seus relacionamentos com fundações de apoio, explicitando a essas instituições federais a necessidade de **adotar as seguintes medidas** :

5.3.1 implantar o registro centralizado de projetos de ampla publicidade, exigido pelo Decreto 7.423/10 (art. 12, §2º), assim entendido como um único sistema informatizado de acesso público na internet, que permita o acompanhamento concomitante da tramitação interna e da execução físico-financeira de cada projeto (art. 11, §1º) e que contemple todos os projetos, independentemente da finalidade (ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação), geridos por quaisquer fundações que apoiem a IFES/IF, divulgando informações sobre os projetos no que diz respeito à fundamentação normativa, sistemática de elaboração e de aprovação, tramitação interna, plano de trabalho, valores, acompanhamento de metas e avaliação e resultados, dados relativos à seleção para concessão de bolsas, remunerações pagas e seus beneficiários (achado II.4);

5.3.2 adotar na divulgação das informações, em especial naquelas referentes ao registro centralizado de projetos e aos agentes que neles participam os seguintes parâmetros: a) disponibilização na forma de uma relação, lista ou planilha que contemple todos os projetos/agentes, de todas as fundações, atendendo aos princípios da completude, da interoperabilidade e da granularidade (Lei 12.527, art. 4º, VI, art. 7º, IV, art. 8º, §3º, II, III e IV; Decreto 8.777/15, art. 3º, V); b) possibilidade de filtrar, inclusive mediante pesquisa textual, de ordenar e de totalizar a relação de projetos/agentes por diversos parâmetros (Lei 12.527/11, art. 8º, §3º, I; Lei 12.965/14, art. 25, IV), como, por exemplo, por fundação de apoio, por projeto, por situação (vigência), por finalidade, por origem do recurso, por unidade acadêmica/administrativa, por coordenador, por agente, por período; c) possibilitar a gravação de relatórios a partir da lista ou relação, em diversos formatos

eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações (Lei 12.527/11, art. 8º, §3º, III); **d**) atualização tempestiva das informações disponibilizadas em seus sites (Lei 12.527/11, art. 8º, §3º, VI); (achados II.8 e II.9);

5.3.3 divulgar em seus sítios na internet, no que diz respeito a seus relacionamentos com fundações de apoio:

a) informações institucionais e organizacionais que explicitem as regras e condições sobre o seu relacionamento com suas fundações de apoio, tais como: a ata de deliberação do colegiado da instituição apoiada, concordando com o registro e credenciamento (Decreto 7.423/10, art. 4º, IV); a norma aprovada pelo colegiado da instituição apoiada que disciplina o relacionamento com a fundação (Decreto 7.423/10; art. 4º, V); a portaria de credenciamento (Lei 8.958/94 art. 2º, III); as atas dos órgãos da fundação de apoio, comprovando a composição dos órgãos dirigentes da entidade (Decreto 7.423/10, art. 4º, II); a fundamentação normativa e a sistemática de elaboração, aprovação, acompanhamento, avaliação dos projetos (Decreto 7.423/10, art. 12, §2º); as normas referentes à composição das equipes dos projetos (Decreto 7.423, art. 6º, §11); os critérios e procedimentos fixados para autorização de participação remunerada de professores e servidores em projetos e o disciplinamento das hipóteses de concessão de bolsas, seus referências de valores, limite de carga horária para a participação de bolsistas, docentes/servidores (Decreto 7.423/10, art. 6º, §1º, III; e art. 7º, §1º); (achado II.13)

b) as seleções para concessão de bolsas, abrangendo seus resultados e valores, de forma a atender o princípio da publicidade (CF, art. 37) e o Decreto 7.423/10 (art.12, §2º); (achado II.5);

c) informações sobre os agentes participantes dos projetos executados pela fundação de apoio, atendendo os seguintes requisitos (Decreto 7.423/10; art. 12, §2º e art. 6º, §1º, III): identificação do agente (nome, CPF, matrícula, tipo de vínculo), especificação por projeto (projeto, fundação de apoio, unidade acadêmica, forma de seleção realizada, ato que autorizou a participação, carga horária semanal no projeto), detalhamento de pagamentos recebidos (mês de competência referente ao pagamento, valores pagos, natureza do pagamento); (achado II.6);

d) metas propostas e indicadores de resultado e impacto (Lei 12.527, art. 7º, VII, 'a'; Decreto 7.724/12, art. 7º, §3º, II), que permitam avaliar a gestão do conjunto de projetos e não de cada um individualmente (Decreto 7.423/10 art. 5º, §1º, II); (achado II.12)

e) os relatórios de avaliações de desempenho, exigidas para instrução do pedido de renovação de registro e credenciamento, baseadas em indicadores e parâmetros objetivos, demonstrando os ganhos de eficiência obtidos na gestão de projetos realizados com a colaboração da fundação (Decreto 7.423/10, art. 5º, §1º; Lei 12.527/11, art. 8º, §1º, V); (achado II.16)

f) os relatórios das fiscalizações que realize em suas fundações de apoio (Lei 12.527/10, art. 7º, VII, 'b'; Decreto 7.423/10, art. 12, §1º I e II); (achado II.16)

5.4. Determinar ao Ministério da Educação - MEC, que oriente as IFES/IF's a **instruam as fundações de apoio** com as quais tenham relacionamento estabelecido (Lei 8.958/94, art. 3º-A, II), a observar os requisitos relativos à transparência, aos quais se submetem essas entidades por dever de observar o princípio da publicidade (Lei 8.958/94, art. 2º) e por expressa disposição da Lei 12.527/2011 (art. 2º), devendo **atender as seguintes exigências** relacionadas à divulgação de informações em seus sítios na internet:

5.4.1 obrigação de ofertar os seguintes recursos: **a**) seção de respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (Lei 12.527/11, art. 8º, §1º, VI) **b**) acessibilidade a todos os interessados e facilidade de uso, independentemente de exigência de senha, cadastramento prévio, ou requerimento (Lei 12.965/14, art. 25, II e IV; Decreto 7.724/12, art. 7º); **c**) gravação de relatórios, em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações (Lei 12.527/11, art. 8º, §3º, III); **d**) ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (Lei 12.527/11, art. 8º, §3º, I); **e**) adoção de medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência (Lei 12.527/11, art. 8º, §3º, VII); (achado II.7)

5.4.2 em especial no que diz respeito à divulgação dos projetos executados, dos agentes que participam nesses, dos convênios, contratos e demais ajustes celebrados, dos registros das despesas e das seleções públicas e contratações diretas (licitações e contratos), a adoção dos seguintes parâmetros: **a**) a disponibilização dessas informações na forma de relações, listas ou planilhas que contemplem a totalidade dos projetos, agentes, ajustes, despesas e seleções públicas, atendendo aos princípios da completude, da granularidade e da interoperabilidade (Lei 12.527, art. 4º, VI, art. 7º, IV, art. 8º, §3º, II, III e IV; Decreto

8.777/15, art. 3º, V); **b)** a possibilidade de filtrar, inclusive mediante pesquisa textual, de ordenar e de totalizar as relações por diversos parâmetros (Lei 12.527/11, art. 8º, §3º, I; Lei 12.965/14, art. 25, IV), como, por exemplo, por instituição apoiada, por origem do recurso, por projeto, por finalidade, por unidade acadêmica/administrativa, por coordenador, por agente, por fornecedor, por período; **c)** possibilitar a gravação de relatórios a partir da lista ou relação, em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações (Lei 12.527/11, art. 8º, §3º, III); **d)** atualização tempestiva das informações disponibilizadas em seus sites (Lei 12.527/11, art. 8º, §3º, VI); (achado II.8);

5.4.3 divulgação de todos os projetos de todas as instituições apoiadas e de forma a permitir o acompanhamento concomitante da execução físico-financeira de cada um (Decreto 7.423/10, art. 11, §1º; Lei 12.527 art. 7º, VII, 'a' e art. 8º, §1º, V; Lei 8.958/94, art. 4ºA, II); (achado II.4);

5.4.4 disponibilização dos registros das despesas realizadas com recursos públicos, abrangendo não apenas os recursos financeiros aplicados nos projetos executados, mas também toda e qualquer receita auferida com a utilização de recursos humanos e materiais da IFES/IF (Acórdão nº 2731/2008-TCU-Plenário), contemplando todos os projetos de todas as instituições apoiadas, detalhando as informações de forma suficiente a caracterizar cada pagamento, seu beneficiário, o projeto a que se refere, a natureza da despesa e a identificação da seleção pública que a respaldou (Lei 12.527/11, art. 8º, §1º e §2º; Lei 8.958/94, art. 4º-A, III e IV); (achado II.10)

5.4.5 divulgação de informações sobre os agentes participantes dos projetos executados pela fundação de apoio, atendendo os seguintes requisitos (Lei 8.958/94, art. 4º-A, II, III e IV): identificação do agente (nome, CPF, matrícula, tipo de vínculo), especificação por projeto (projeto, fundação de apoio, unidade acadêmica/administrativa, forma de seleção realizada, ato que autorizou a participação, carga horária semanal no projeto), detalhamento de pagamentos recebidos (mês de competência referente ao pagamento, valores pagos, natureza do pagamento); (achado II.6);

5.4.6 publicação das principais informações sobre as seleções públicas e contratações diretas para aquisição de bens e a contratação de obras e serviços (Lei 12.527/11, art. 8º, §1º, IV), contemplando dados sobre o certame (modalidade, descrição do objeto, projeto a que se refere, valor máximo aceitável, data de abertura) e sobre o contrato (objeto, razão social do contratado, CNPJ, valor contratado, datas de vigência); (achado II, 11);

5.4.7 acesso à íntegra dos processos de seleção pública e contratação direta para aquisição de bens e a contratação de obras e serviços (Decreto 8.241/14, art. 3º), bem como as respectivos contratos e aditivos (Lei 8.958/94, art. 2º); (achado II.11);

5.4.8 acesso a íntegra das prestações de contas dos instrumentos contratuais firmados com respaldo na Lei 8.958/94 (art. 4º-A, V), contemplando demonstrativos de receitas e despesas, cópia dos documentos fiscais da fundação de apoio, relação de pagamentos discriminando, no caso de pagamentos, as respectivas cargas horárias de seus beneficiários, cópias de guias de recolhimentos e atas de licitação (achado II.14);

5.4.9 divulgação de informações institucionais e organizacionais que explicitem as regras e condições sobre o seu relacionamento com as instituições apoiadas, em especial: ata de deliberação do colegiado da instituição apoiada, concordando com o registro e credenciamento (Decreto 7.423/10, art. 4º, IV); norma aprovada pelo colegiado da instituição apoiada que disciplina o relacionamento com a fundação (Decreto 7.423/10; art. 4º, V); portaria de credenciamento (Lei 8.958/94 art. 2º, III); atas dos órgãos da fundação de apoio, comprovando a composição dos órgãos dirigentes da entidade (Decreto 7.423/10, art. 4º, II); demais atas, resoluções, ou deliberações dos órgãos colegiados da fundação (Lei 8.958/94, art. 2º; Lei 12.527/11; art. 7º, V); normas internas editadas pela fundação (Lei 8.958/94, art. 2º); regras instituídas pela fundação aplicáveis às contratações que não envolvam recursos públicos (Lei 8.958/94, art. 3º, §3º); estatuto social atualizado e aprovado pelo Ministério Público (Decreto 7.724/12, art. 63, I e §1º); (achado II. 13);

5.4.10 publicação de metas propostas e indicadores de resultado e impacto (Lei 12.527, art. 7º, VII, 'a'; Decreto 7.724/12, art. 7º, §3º, II), que permitem avaliar a gestão do conjunto de projetos e não de cada um individualmente (Decreto 7.423/10 art. 5º, §1º, II); (achado II.12);

5.4.11 divulgação dos relatórios de gestão anuais (Decreto 7.423/10 art. 5º, §1º, I); (achado II.12);

5.4.12 disponibilização dos relatórios das avaliações de desempenho, exigidas para instrução do pedido de renovação de registro e credenciamento, baseadas em indicadores e parâmetros objetivos, demonstrando os ganhos de eficiência obtidos na gestão de projetos realizados com a colaboração da fundação (Decreto 7.423/10, art. 5º, §1º, II; e art. 2º da Lei 8.958/94); (achado II.12);

- 5.4.13 acesso a íntegra das demonstrações contábeis (Lei 8.958/94, art. 2º); (achado II.15);
- 5.4.14 adoção em seus registros contábeis dos seguintes critérios (Resolução CFC 1.409/12 ITG 2002, itens 12, 17, 26 e 27; Decreto 7.423/10, art. 9º, §§ 1º e 2º): **a)** os registros contábeis devem ser segregados de forma que permitam a apuração das informações para prestação de contas exigidas por entidades governamentais, aportadores, reguladores e usuários em geral; **b)** os ingressos de recursos públicos, inclusive aqueles obtidos de entes privados cuja aplicação envolva a utilização de recursos humanos, materiais e intangíveis das IFES/IF's, e as respectivas despesas devem ser registrados em contas próprias, inclusive as patrimoniais, segregadas das demais contas da entidade; **c)** o uso de recursos humanos, bens e serviços próprios da instituição apoiada, bem como seu patrimônio intangível, deve ser considerado como recurso público na contabilização da contribuição de cada uma das partes na execução do contrato ou convênio, para fins de registro e ressarcimento; (achado II.15);
- 5.4.15 publicação dos relatórios das fiscalizações, auditorias, inspeções e avaliações de desempenho a que se tenha submetido e das avaliações de desempenho a que se submetam (Lei 12.527/10, art. 7º, VII, 'b'; Decreto 7.423/10, art. 12, §1º I e II); (achado II.16);
- 5.4.16 criação de sistemática de classificação da informação quanto ao grau e aos prazos de sigilo (Lei 12.527, art. 23); (achado II.17);
- 5.4.17 designação de responsável por assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação (Lei 12.527, art. 40); (achado II.19).
- 5.5 Determinar ao **Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU, com fundamento no art. 74, II da CF, que oriente as auditorias internas das IFES/IF's (Decreto 3591/2000, art. 15) a:**
- 5.5.1 incluir nos planos anuais de atividades (PAINT), por pelo menos quatro exercícios, trabalhos específicos para verificar: a) o cumprimento pela própria IFES/IF dos requisitos relativos à transparência nos relacionamentos com fundações de apoio referidos acima; e b) o cumprimento pelas fundações de apoio credenciadas ou autorizadas pela IFES/IF dos requisitos relativos à transparência referidos acima;
- 5.5.2 incluir no conteúdo dos relatórios de gestão anuais das IFES/IF's, por pelo menos quatro exercícios, no item geral 'Atuação da unidade de auditoria interna' da seção 'Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos', as conclusões dos trabalhos específicos referidos na alínea anterior sobre o grau de implementação de cada um dos requisitos de transparência explicitados acima, tanto por parte da própria fundação de apoio como por parte da instituição apoiada.
- 5.6. Encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida às **IFES/IF's para conhecimento**, cujo conteúdo pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.
- 5.7. Encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida às **fundações de apoio para conhecimento**, cujo conteúdo pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.
- 5.8. Encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida à **SecexEducação**, como eventual subsídio às reuniões com as unidades do órgão de controle interno a serem realizadas com objetivo de definir o escopo de atuação do TCU e da CGU na auditoria de gestão da entidade selecionada para constituição de processo de contas anual (Resolução TCU 234/2010, art. 14).
- 5.9. Encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida neste processo, cujo conteúdo pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, aos ministérios públicos estaduais, tendo em vista a competência estabelecida no art. 66 do Código Civil.
- 5.10. Determinar à Secex-RS, com fundamento no art. 8º da Resolução 265/14, que monitore o cumprimento da deliberação que vier a ser proferida.”

É o relatório.

VOTO

Esta auditoria teve como objetivo avaliar o cumprimento das normas relativas à transparência na gestão de recursos públicos nas relações entre as fundações de apoio e as instituições federais de ensino superior - IFES e os institutos federais - IF.

2. Para atingir o objetivo da fiscalização, as questões formuladas buscaram saber se: (i) as fundações de apoio às IFES e às instituições científicas e tecnológicas disponibilizam em seus sítios na internet as informações exigidas nas normas que estabelecem padrões de transparência; (ii) as IFES e os IF divulgam em seus sítios na internet as informações exigidas nas normas que estabelecem padrões de transparência quanto a seu relacionamento com fundações de apoio; e (iii) o Ministério da Educação - MEC divulga em seu portal na internet as informações exigidas nas normas que estabelecem padrões de transparência em relação ao relacionamento de fundações de apoio com IFES e IF.

3. O trabalho foi realizado por meio da distribuição de questionários eletrônicos às entidades e abrangeu o período de 2013 a 2016. Responderam os questionários 81 fundações de apoio e 63 instituições apoiadas, o que representa cerca de 85% dos relacionamentos objeto da fiscalização.

4. O alto nível de detalhamento dos questionários – bastante extensos, a exemplo dos 719 itens de informação em 101 questões, no caso das fundações de apoio – decorreu não apenas das numerosas disposições normativas que tratam da matéria, mas também, como frisado pela unidade técnica, do “desejo de que os instrumentos de coleta de dados tivessem efeito indutor no âmbito das entidades fiscalizadas”.

5. O Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica - Confies, entidade representativa das fundações de apoio, teve acesso aos questionários remetidos às suas associadas e ofereceu algumas considerações, além de manifestar-se sobre o relatório preliminar de auditoria. Tais manifestações foram devidamente apreciadas pela unidade técnica, como se viu no relatório que antecedeu este voto.

6. No que tange à magnitude da fiscalização, o volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 3,6 bilhões, tendo como base as receitas auferidas pelas fundações de apoio em 2015.

7. Revelador do viés público dessas fundações é o fato de que cerca de 80% de seus ingressos correspondem a recursos públicos, sujeitos às normas de transparência. Além disso, cerca de 70% dessas fundações gerem mais recursos públicos que privados.

8. A partir das respostas aos questionários, detalhadas no relatório que precedeu este voto, foram identificadas as principais deficiências quanto à transparência do relacionamento objeto destes autos, à luz das normas que regem a matéria, reveladas em dezenove achados de auditoria:

- ausência no MEC de registro sistematizado de credenciamentos e de autorizações referentes aos relacionamentos entre fundações de apoio e instituições apoiadas;
- deficiência na divulgação pelo MEC de informações relativas a relacionamentos entre fundações de apoio e IFES e IF;
- falta de disciplinamento pelo MEC de sistema de informações para registro de ajustes celebrados entre fundações de apoio e IFES e IF sob o regime da Lei 8.958/1994;
- ausência de registro centralizado de projetos nas instituições apoiadas e deficiência nas informações divulgadas pelas fundações de apoio a respeito desses projetos;
- falta de divulgação dos resultados das seleções para concessão de bolsas em projetos;
- falta de divulgação de informações sobre agentes participantes de projetos;
- insuficiência de ferramentas que facilitem acesso à informação nos sítios na internet;
- insuficientes completude, granularidade e interoperabilidade das informações;

- intempestividade da atualização das informações;
- deficiência na divulgação de registros de despesas pelas fundações de apoio;
- deficiência na divulgação de seleções públicas e contratações diretas para aquisição de bens e contratações de serviços e obras;
- ausência de divulgação de metas e resultados referentes a ações desenvolvidas no âmbito do relacionamento entre IFES e IF e fundações de apoio;
- deficiência na divulgação de informações institucionais e organizacionais;
- falta de divulgação da íntegra das prestações de contas nos sítios eletrônicos das fundações de apoio;
- deficiência na divulgação de informações contábeis;
- falta de publicação de relatórios de fiscalização na internet;
- ausência de sistemática de classificação das informações em algum grau de sigilo;
- ausência de serviço de informações ao cidadão; e
- falta de designação de responsável pelo cumprimento da Lei de Acesso à Informação.

9. O cerne do trabalho, consubstanciado nestas constatações, revela a oportunidade de sua realização.

10. É importante lembrar, nesse sentido, que já no monitoramento do cumprimento das determinações do acórdão 2.731/2008 - Plenário, deliberação fundamental deste Tribunal na avaliação das fundações de apoio, “restou evidenciado que os requisitos relativos à transparência permaneciam sem atendimento”.

11. De fato, “a transparência no relacionamento das instituições federais com as fundações de apoio ainda é um tema crítico e não resolvido”, como frisado no acórdão 3.559/2014 - Plenário, deliberação que realizou aquele monitoramento.

12. Quanto à importante questão dos fundamentos para essa transparência, entendo, assim como a unidade técnica, ser perfeitamente aplicável, neste caso, a Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação, pois o art. 2º daquele diploma legal estende sua aplicação a “entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos”.

13. Em minha percepção, os achados colacionados acima, muito bem embasados em seus fundamentos no relatório de auditoria, têm raízes históricas e emergem dos antagonismos “presentes na confusão entre o público e o privado e na tensão entre a necessidade de autonomia dos pesquisadores e a insuficiência de controles”.

14. É necessário lembrar, quanto a este aspecto, que, a fim de solucionar tais problemas, este Tribunal “propôs uma série de medidas dirigidas ao relacionamento das IFES com as fundações de apoio, com foco na regulação, no controle e na transparência”. No que diz respeito à confusão entre público e privado, por exemplo, esta Casa trouxe clara distinção por meio do acórdão 2.731/2008 – Plenário, já mencionado.

15. Nada obstante, como frisado pela unidade técnica, “houve um significativo amadurecimento institucional no relacionamento com fundações de apoio, que poderá ser ainda maior, com a implementação das medidas propostas nesta auditoria”.

16. Todavia, destaco que o novo Marco Legal da Inovação (Lei 13.243/2016) trouxe “uma série de alterações no relacionamento de IFS/ICTs com entidades privadas, que demandarão um grau ainda maior de transparência”.

17. Essas novas formas de utilização do patrimônio das IFES e IF por entes privados “exigirão que se dê transparência ainda maior à gestão das fundações de apoio, a fim de evitar que ocorra a utilização de bens públicos sem a devida e adequada contrapartida para a entidade estatal”.

18. Por tais motivos, e considerando o quadro ora apresentado, a implementação das medidas encetadas nesta fiscalização “envolverá considerável trabalho, alocação de recursos e, principalmente, uma

mudança cultural por parte dos agentes participantes do sistema”. Com esta constatação, foi sugerido um modelo mais longo de monitoramento das determinações, em um ciclo de quatro anos.

19. Finalizo com os devidos elogios à fiscalização realizada pela Secex/RS, que, na dimensão e na seara em que foi proposta, atingiu seu objetivo e revelou-se passível de reconhecimento como trabalho transformador por esta Corte, ante a reconhecida importância das instituições envolvidas para desenvolvimento da educação e da pesquisa em nosso País.

Acompanho, portanto, as propostas formuladas pela unidade técnica e, com essas considerações, voto por que este Plenário adote a minuta de acórdão que lhe submeto.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

ANA ARRAES
Relatora

ACÓRDÃO Nº 1178/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 025.594/2016-8
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Responsável: não há.
4. Unidade: Ministério da Educação - MEC.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul - Secex-RS.
8. Representação legal: não há.
9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada com o objetivo de avaliar o cumprimento das normas relativas à transparência na gestão de recursos públicos no relacionamento entre as fundações de apoio e as Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e os Institutos Federais - IF.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 41, IV, e 43 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 249 e 250, inciso II, do Regimento Interno, em:

9.1. determinar ao Ministério da Educação que, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, adote as providências abaixo e encaminhe, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação, com indicação dos responsáveis pelas ações a serem adotadas e dos prazos previstos para sua implementação:

9.1.1. implementar solução tecnológica que registre os relacionamentos entre fundações de apoio e IFES e IF, de modo a atender à Constituição Federal, à Lei 12.965/2014 e ao Decreto 6.932/2009, e que contemple, no mínimo, os seguintes requisitos:

9.1.1.1. divulgação das informações em seu sítio eletrônico na internet, na seção específica referente a fundações de apoio, mantendo tais informações tempestivamente atualizadas;

9.1.1.2. identificação dos partícipes, representantes legais, datas de vigência, endereços físicos e eletrônicos e referências ou links para os atos e processos de credenciamento e autorização;

9.1.1.3. manutenção da divulgação de informações sobre os relacionamentos, com retroação a, no mínimo, cinco anos;

9.1.1.4. mecanismo de pesquisa que permita selecionar relacionamentos por fundação de apoio ou por IFES/IF;

9.1.1.5. possibilitar gravação de relatórios, com todos os relacionamentos divulgados, em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários;

9.1.1.6. divulgar, em seu sítio eletrônico na internet, na seção específica sobre o relacionamento de IFES e IF com fundações de apoio, a legislação aplicável a tais relacionamentos, devidamente atualizada, e as respostas a perguntas mais frequentes da sociedade sobre fundações de apoio.

9.2. determinar ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e ao Ministério da Educação que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, em ato conjunto, disciplinem sistema online específico para registro de contratos, convênios, acordos e ajustes celebrados entre fundações de apoio e IFES e IF;

9.3. determinar ao Ministério da Educação que oriente as IFES e IF a observarem a legislação relativa à transparência na Administração Pública no que diz respeito a seus relacionamentos com fundações de apoio, com explicitação a essas instituições federais da necessidade de adotar as seguintes medidas:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9.3.3.6. relatórios das fiscalizações realizadas em suas fundações de apoio.

9.4. determinar ao Ministério da Educação que oriente as IFES e IF a instruírem as fundações de apoio com as quais tenham relacionamento estabelecido a observarem os requisitos relativos à transparência, aos quais se submetem aquelas entidades por dever de observar o princípio da publicidade e por expressa disposição de lei, atendidas as seguintes exigências, relacionadas à divulgação de informações em seus sítios eletrônicos na internet:

9.4.1. obrigação de ofertar os seguintes recursos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9.4.11. divulgação dos relatórios de gestão anuais;

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

9.4.13. acesso à íntegra das demonstrações contábeis;

9.4.14. adoção dos seguintes critérios em seus registros contábeis:

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

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

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

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

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

9.4.17. designação de responsável por assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação.

9.5. determinar ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, com fundamento no art. 74, II, da Constituição Federal, que oriente as auditorias internas das IFES e IF a:

9.5.1 incluírem em seus planos anuais de atividades, por pelo menos quatro exercícios, trabalhos específicos para verificar:

9.5.1.1. cumprimento pela própria IFES ou IF dos requisitos relativos à transparência nos relacionamentos com fundações de apoio referidos acima; e

9.5.1.2. cumprimento pelas fundações de apoio credenciadas ou autorizadas pela IFES/IF dos requisitos relativos à transparência citados acima.

9.5.2. incluírem no conteúdo dos relatórios de gestão anuais das IFES e IF, por pelo menos quatro exercícios, no item geral “Atuação da unidade de auditoria interna” da seção “Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos”, as conclusões dos trabalhos específicos referidos no subitem 9.5.1, acima, sobre o grau de implementação de cada um dos requisitos de transparência explicitados acima, tanto por parte da própria fundação de apoio quanto por parte da instituição apoiada;

9.6. encaminhar cópia desta deliberação às IFES, IF e fundações de apoio, para conhecimento;

9.7. encaminhar cópia desta deliberação à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto - SecexEducação, como subsídio à sua atuação;

9.8. encaminhar cópia desta deliberação aos ministérios públicos estaduais;

9.9. determinar à Secex/RS que monitore o cumprimento deste acórdão.

10. Ata nº 18/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/5/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1178-18/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Ana Arraes (Relatora) e Bruno Dantas.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral