

## **Histórico**

O relatório de auditoria revela que a proliferação das fundações de apoio na década de 90 decorreu de uma estratégia de sobrevivência das universidades brasileiras. Em um contexto de sérias restrições orçamentárias, as universidades tentaram assegurar recursos suficientes para sua manutenção e desenvolvimento.

A criação das fundações de apoio era também uma forma de permitir que as universidades usufruíssem, ainda que de modo incompleto, da autonomia universitária concedida pela Constituição de 1988.

Contudo, essa “autonomia universitária às avessas”, promovida por intermédio de fundações privadas de apoio, significou também um perigoso distanciamento das IFES do ambiente de controle propiciado pela contabilidade pública e pelo trânsito dos recursos públicos por dentro do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

## **Constatações da auditoria**

a) contratação direta de fundações de apoio em discordância com as hipóteses de dispensa de licitação previstas no art. 1º da lei 8.958/1994, em especial pelo uso elástico do conceito de desenvolvimento institucional;

b) fragilidade na fiscalização das fundações de apoio pelas curadorias de fundações dos ministérios públicos estaduais;

c) contratação de fundações de apoio não credenciadas no MEC/MCT por universidades federais, ainda que residualmente;

d) inobservância do procedimentos previstos na Lei n.º 8.666/93 [Lei de Licitações e Contratos] nas contratações efetivadas pelas fundações de apoio em projetos desenvolvidos com base na Lei n.º 8.958/1994;

e) fragilidade ou inexistência de mecanismos de transparência e de prestação de contas dos contratos/convênios firmados pelas IFES com suas fundações de apoio;

f) debilidade do controle finalístico e de gestão das fundações de apoio pelas instituições apoiadas e a ausência de regras claras de relacionamento que possibilitem a efetividade deste controle;

g) desprezo, pelos gestores, das deliberações dos órgãos de controle interno e externo;

h) desvirtuamento dos requisitos de participação dos servidores das instituições federais contratantes, pela alocação continuada de servidores das IFES em projetos, com a percepção perene de bolsas e a caracterização de contraprestação de serviços;

i) terceirização irregular de serviços (burla à licitação) e contratação indireta de pessoal (burla ao concurso público), com o deslocamento de pessoal externo (contratado para projetos), para o exercício de atividades permanentes ou inerentes aos planos de cargos das IFES;

j) o instituto do ressarcimento pelo uso de bens e serviços próprios da instituição federal apoiada tem sido constantemente substituído pelo estabelecimento de percentuais fixos de remuneração e pela retenção de valores em contas privadas das fundações de apoio (fundos de apoio institucional);

k) persistência da prática irregular de empenho de recursos para fundações de apoio, com dispensa de licitação, com o objetivo de assegurar a execução de recursos transferidos intempestivamente para as IFES ao final do exercício financeiro.

## **Deliberações do TCU**

O Tribunal determinou/recomendou a adoção pelo poder executivo federal, pelas instituições e ministérios envolvidos de medidas indutoras de controle e transparência na execução de projetos realizados por intermédio de fundações de apoio, em especial aquelas que possibilitem o autocontrole desses projetos pela própria comunidade acadêmica.

O TCU alertou os dirigentes das IFES de que a persistência das distorções detectadas poderá ensejar a aplicação das sanções previstas na lei 8443/1992, entre elas a inabilitação dos responsáveis, por um período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal e a declaração da inidoneidade da fundação de apoio para participar, por até cinco anos, de licitação/contratação na administração pública federal .

As principais propostas adotadas pelo Plenário podem ser assim agrupadas:

1) **Propostas de caráter regulador** – foram determinadas às IFES e, no que couber, às fundações de apoio, a implantação de rotinas e procedimentos destinados a regular o relacionamento das IFES com suas fundações, a formalização de contratos e convênios e a disciplina para a participação de servidores públicos nos projetos, com destaque para a definição do teto máximo para valores de bolsas e da carga horária máxima semanal de participação de servidores em projetos das fundações de apoio. Nesse grupo também se inserem as propostas de determinação e recomendação dirigidas aos ministérios da Educação, Ciência e Tecnologia e Planejamento, Orçamento e Gestão para que revejam pontos da regulamentação da Lei n.º 8.958/1994, em especial o controverso conceito de “desenvolvimento institucional” presente no Decreto n.º 5.205/2004, e para que adotem medidas destinadas a viabilizar a execução orçamentária regular dos recursos públicos destinados às IFES.

2) **Propostas com foco em transparência** – são sugeridas, dentre outras, determinações às IFES e, no que couber, às fundações de apoio, para que adotem medidas destinadas a dar ampla publicidade, à comunidade acadêmica e à sociedade, dos fatos concernentes ao seu relacionamento com fundações de apoio (choque de transparência). Com estas medidas, as IFES terão que disponibilizar na Internet dados sobre seu relacionamento com fundações de apoio, como 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, dentre outros. O objetivo fundamental é induzir o autocontrole do uso dos recursos pela própria comunidade acadêmica.

3) **Propostas com foco em controles internos** – o objetivo central é induzir o aprimoramento de controles dos ajustes regidos pela Lei n.º 8.958/1994. O principal destaque é a vedação da constituição de fundos de apoio institucional (recursos públicos da IFES captados em projetos e mantidos em contas privadas das fundações de apoio). Nesse grupo chama a atenção também determinações destinadas a (i) impedir a concessão de bolsas para servidores (técnicos e professores) quando caracterizada a contraprestação de serviços, (ii) a restringir as contratações de fundações de apoio sob a chancela do conceito de “desenvolvimento institucional”, (iii) impedir a contratação de parentes de servidores das IFES em projetos com as fundações, (iv) ao aperfeiçoamento e à obrigatoriedade de prestações de contas dos contratos e convênios, (v) exigir a adoção de contas bancárias e contábeis específicas para cada projeto contratado/conveniado com fundações de apoio (vi) estabelecer a obrigatoriedade da aplicação da Lei de Licitações (8.666/93) pelas fundações de apoio, quando na gerência de recursos públicos e (viii) restringir as possibilidades de transferência para a fundação de apoio de serviços geradores de receitas, estabelecendo que, nos casos aceitáveis, os recursos recebidos devem ser recolhidos diariamente à Conta Única do Tesouro Nacional.

4) **Propostas relativas à contratação de pessoal para as IFES por intermédio de fundação de apoio** – O TCU determinou que as IFES atentem, com rigor, para as disposições firmadas no Acórdão 1.530/2006 do Plenário.