

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CENTRO DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO

CAMILA DOS REIS CUNHA

**Viabilidade Financeira das Fundações de Apoio em
Convênios Federais**

Belo Horizonte
2014

Camila dos Reis Cunha

Viabilidade Financeira das Fundações de Apoio em Convênios Federais

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Estratégica Empresarial – Finanças.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Artur de Souza, Ph.D.

Ficha catalográfica

	Cunha, Camila dos Reis.
C972v 2014	Viabilidade financeira das fundações de apoio em convênios federais [manuscrito] / Camila dos Reis Cunha. – 2014. 75 f.
	Orientador: Antônio Artur de Souza. Monografia (especialização) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.
	Inclui bibliografia.
	1. Administração. I. Souza, Antônio Arthur de. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração. IV. Título.
	CDD: 658

Elaborado por Rosilene Santos CRB-6/2527

Biblioteca da FACE/UFMG. – RSS057/2021

FOLHA DE APROVAÇÃO



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração
Curso de Especialização em Gestão Estratégica

ATA DA DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO da Senhora **CAMILA DOS REIS CUNHA**, REGISTRO Nº **2013677647**. No dia 08/08/2014 às 17:00 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Trabalho de Conclusão de Curso - TCC, indicada pela Coordenação do Curso de Especialização em Gestão Estratégica - CEGE, para julgar o Trabalho de Conclusão de Curso intitulado "**VIABILIDADE FINANCEIRA DAS FUNDAÇÕES DE APOIO EM CONVÊNIO FEDERAIS**", requisito para a obtenção do **Título de Especialista**. Abrindo a sessão, o orientador e Presidente da Comissão, Professor Antônio Artur de Souza, após dar conhecimento aos presentes do teor das Normas Regulamentares de apresentação do TCC, passou a palavra à aluna para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores, seguido das respostas da aluna. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença da aluna e do público, para avaliação do TCC, que foi considerado:

APROVADO

() APROVAÇÃO CONDICIONADA A SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO VERSO DESTA FOLHA, NO PRAZO FIXADO PELA BANCA EXAMINADORA - PRAZO MÁXIMO DE 60 (SESSENTA) DIAS

() NÃO APROVADO

O resultado final foi comunicado publicamente à aluna pelo orientador e Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 08/08/2014.

Prof. Antônio Artur de Souza
(Orientador)

Prof. Hudson Fernandes Amaral

Dedico este trabalho ao Inácio e a minha família. Pela paciência e tolerância durante este período. Por compartilharem comigo todas as conquistas e realizações e me apoiarem incondicionalmente.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus companheiros de trabalho e minha chefia imediata por me apoiarem e auxiliarem na coleta dos dados necessários à minha pesquisa dentro da instituição. Aos Professores do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais por transmitirem seus conhecimentos e auxiliarem na formação de uma visão crítica e analítica nos alunos. Aos autores que trataram de assuntos que se vinculam as matérias examinadas. Os ensinamentos transmitidos auxiliaram como referência em relação a questões fundamentais para o desenvolvimento do trabalho. Agradeço também ao meu Professor orientador, Antônio Artur de Souza, pelo auxílio durante a execução de todo o trabalho de conclusão de curso.

Os convênios administrativos não são contratos, mas acordos, porque os partícipes deles não têm interesses colidentes, mas ao contrário, comuns e coincidentes.

Hely Lopes Meirelles

RESUMO

O presente trabalho vem apresentar o importante papel das Fundações de Apoio de Instituições de Ensino Superior na gestão administrativo e financeira dos projetos de ensino, pesquisa e extensão das Universidades. O objetivo geral do presente trabalho é analisar a viabilidade financeira da Fundação de Apoio dentro dos limites impostos pela legislação para a remuneração da Gestão dos Recursos Públicos através de convênios Federais. O estudo baseou-se na comparação entre convênios gerenciados através do portal do Governo Federal – SICONV e convênios que ainda não estão dentro do sistema como os da FINEP. Através do estudo da legislação que rege os convênios Federais verificou-se como as Fundações de Apoio podem utilizar do limite de 15% (quinze por cento) destinado a cobrir despesas administrativas necessárias à execução do convênio para remunerar os serviços prestados. Fez-se, ainda, a identificação de formas de remuneração em Convênios permitidas na legislação vigente e a elaboração de um Plano de Trabalho que preveja os custos administrativos de forma que a fundação possa realizá-lo e consiga arcar com os custos da gestão do convênio. A realização deste estudo contribuiu para uma melhor compreensão da legislação aplicada a convênios públicos federais, um melhor entendimento das dificuldades inerentes às fundações de apoio quando se deparam com a necessidade de mensurar e apurar os custos de um convênio, e também para um diagnóstico dos principais pontos que podem ser tratados e da grande oportunidade que a fundação pode ter explorando e conhecendo melhor o portal de convênios.

Palavras chave: Convênios. Custos Administrativos. Fundações. Gestão financeira.

ABSTRACT

The present work is depicting the important role of the Foundations of Support for Higher Education Institutions in administrative and financial management of educational, research and extension projects of the Universities. The main goal is to seek the sustainability of the Foundation within the limits imposed by legislation regarding the recovery of administrative costs for the management of public resources through Federal covenants. The study will be based on the comparison between managed covenants through the portal of the Federal Government - SICONV and covenants that are not yet included in the system as the FINEP ones. Through the study of the law ruling over federal covenants will be checked how the Foundations of Support can use the limit of 15 % (fifteen percent) to cover administrative costs required to implement the agreement for payment for services rendered. Besides identifying forms of compensation Covenants allowed in current legislation and drafting a work plan that foresees administrative costs so that the foundation can achieve it and manager to bear the costs of carrying through the agreement. This study contributed to a better understanding of the law about federal covenants, a better understanding of the difficulties inherent in supporting foundations when faced with the need to measure and calculate the costs of an agreement, and also for a diagnosis of major points that can be treated and the great opportunity that the foundation can have exploring and getting to know the portal covenants.

Keywords: Covenants. Administrative Costs. Foundations Financial Management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

FIGURA 1 - Tela de acesso ao SICONV	47
FIGURA 2 - Tela de acesso livre ao Portal dos Convênios	48
FIGURA 3 - Tela de acesso restrito ao Portal dos Convênios	49
FIGURA 4 - Tela de acesso ao Portal da FINEP	50
FIGURA 5 - Tela principal do Portal do Cliente - FINEP	51

Quadros

QUADRO 1 - Principais diferenças entre contratos e convênios	25
QUADRO 2 - Conceitos do Decreto 6.170/07	26
QUADRO 3 - Entrevistados	53
QUADRO 4 - Diferenças entre convênios realizados via SICONV e convênios FINEP	57

Tabelas

TABELA 1	59
----------------	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CPF - Cadastro de Pessoas Físicas

CGU - Controladoria Geral da União

DOACI - Despesas Operacionais e Administrativas de Caráter Indivisível

Finep - Financiadora de Estudos e Projetos

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

OBTV - Ordem Bancária de Transferência Voluntária

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PI - Portaria Interministerial

SICONV - Sistema de Convênios

TCU - Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO	13
1.1 - Tema e Problema.....	13
1.2 - Objetivos	16
1.2.1 - Objetivo Geral.....	16
1.2.2 - Objetivos Específicos	16
1.3 - Justificativa	16
1.4 - Estrutura da Monografia.....	17
CAPÍTULO 2 - REVISÃO DA LITERATURA.....	19
2.1 - Entendendo o papel das Fundações de Apoio.....	19
2.2 - Diferenciando Convênios de Contratos	23
2.2.1 - Legislação e conceitos acerca dos convênios	26
2.3 - A celebração do convênio.....	30
2.4 - O uso dos Convênios pelas Universidades	34
2.5 - A Gestão de Projetos.....	36
2.6 - Os Custos Administrativos.....	38
2.6.1 - Previsão dos custos administrativos no plano de trabalho do convênio.....	40
2.7 - Os Sistemas de gestão e controle da União.....	43
2.7.1 - Portal dos Convênios - SICONV.....	47
2.7.2 - Portal do Cliente - FINEP.....	50
CAPÍTULO 3 - METODOLOGIA	52
3.1 - Delineamento.....	52
3.2 - População e amostra.....	53
3.3 - Coleta de dados.....	54
3.4 - Análise dos dados	55
CAPÍTULO 4 - APRESENTAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	56
4.1 - Comparando convênios gerenciados via SICONV e fora do SICONV	56
4.2 - Experiências da Fundação com o SICONV	60
4.3 - Percepções das entrevistas.....	64

CAPÍTULO 5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	69
Referências Bibliográficas.....	73

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

1.1 - Tema e Problema

O Brasil está em processo de transformação no que tange a maneira de lidar com os gastos públicos. As Fundações de Apoio de Instituições Federais de Ensino Superior e Universidades Federais, no papel de gestora de projetos em sua maioria oriundos de recursos públicos, podendo ser de esfera pública Municipal, Estadual ou Federal, precisam atentar-se a estas transformações de forma a atender todas as regras de controle dos gastos públicos.

As Universidades utilizam-se das Fundações de Apoio para realizarem a gestão dos recursos provenientes de contratos ou convênios firmados para o financiamento de projetos de pesquisa e inovação. Alguns dos contratos permitem o pagamento de taxas administrativas e outros apenas o pagamento de despesas administrativas para remunerar as Fundações de Apoio no papel de gestoras. No caso dos convênios federais, a remuneração dar-se-á através do pagamento de despesas de caráter administrativo, uma vez que o pagamento de taxa não é permitido pela Portaria Interministerial (PI) 507/2011.

Entende-se por convênios os acordos em que pelo menos uma das partes pertence à Administração Pública Federal. Conforme o Art. 10, § 1º do Decreto-lei nº 200/1967 "o convênio é uma forma de descentralização da Administração Pública Federal". Atualmente, os recursos dos convênios devem ser mantidos em conta bancária específica, somente sendo permitida a sua aplicação no mercado financeiro, como: em caderneta de poupança de instituição financeira oficial; em fundo de aplicação financeira de curto prazo, ou operação de mercado aberto lastreada em título da dívida pública federal, quando sua utilização estiver prevista para prazos menores, exceto se este for órgão ou entidade da Administração Pública Federal.

Por se tratar da utilização de recursos da União, quando o conveniente for órgão ou entidade pertencente a qualquer esfera de Governo, bem como, entidades privadas, deverão na execução, obrigatoriamente, aplicar as disposições da Lei n.º 8.666/93. Além disto, os convênios federais firmados com as empresas de terceiro setor

devem ser executados através do Sistema de Convênios do Governo Federal (SICONV) à exceção dos projetos financiados pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) que são executados em um sistema próprio chamado Portal do Cliente.

De acordo com a legislação pertinente, recurso repassado através de convênios não tem a característica de remuneração dos partícipes, isto porque as verbas não têm natureza de preço ou remuneração, e sim a natureza de dinheiro público. Por esta razão os convênios estão sujeitos ao controle financeiro e orçamentário previsto no artigo 70 parágrafo único da Constituição Federal de 88 que rege sobre a necessidade de prestar contas "qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária".

Ocorre que as fundações de apoio vinculadas às instituições de pesquisa, necessitam ser remuneradas para manutenção da infraestrutura e prestação do serviço de apoio ao pesquisador, mas, a Portaria Interministerial 507/2011 proíbe a realização de pagamento de taxas de administração, entendidas como a remuneração de serviços pela administração do convênio. Entretanto, até o montante de 15% do valor do convênio, poderão ser custeadas despesas administrativas necessárias à execução, tais como: aluguel, condomínio, material de expediente, luz, água e outras, devendo ser cumpridas as exigências do parágrafo único, ou seja, as referidas despesas terão de ser necessárias ao bom cumprimento do objeto do convênio, estarem previstas no plano de trabalho e não ser custeadas por outro convênio ou contrato de repasse.

Os convênios administrativos estão muito presentes na prática da Administração Pública. Atualmente, os convênios federais firmados com as empresas de terceiro setor, devem ser executados através do SICONV ou outro sistema de gestão e prestação de contas de projeto que documente toda e qualquer ação realizada durante a execução do convênio. A criação destes sistemas pelo governo visa à transparência e lisura na execução de convênios. Qualquer pessoa pode ter acesso aos convênios acessando o portal dos convênios e às despesas realizadas por ele. Com o aperfeiçoamento e evolução do sistema, hoje é possível realizar um convênio

exclusivamente pelo sistema, desde a submissão da proposta, até a prestação de contas. O SICONV, diferente dos outros sistemas, já permite realizar coletas de preços, compras, licitações, pagamento a fornecedores, pagamento de diárias e pagamento de pessoa física via ordem bancária de transferência voluntária (OBTV).

1.2 - Objetivos

1.2.1 - Objetivo Geral

O objetivo geral do presente trabalho é analisar a viabilidade financeira da Fundação de Apoio dentro dos limites impostos pela legislação para a remuneração da Gestão dos Recursos Públicos através de convênios Federais.

1.2.2 - Objetivos Específicos

- Verificar como as Fundações de Apoio podem custear os serviços prestados na execução do convênio, respeitando o limite previsto na legislação.
- Descrever formas de remuneração em convênios permitidas na legislação vigente.
- Comparar dois tipos diferentes de convênios Federais - Finep e SICONV.
- Analisar as maneiras de prever no plano de trabalho os custos administrativos da Fundação.

1.3 - Justificativa

Uma Fundação de Apoio tem custos para realizar a gestão destes convênios, ela precisa manter uma estrutura física, com computadores, um sistema de gestão de projetos e pessoas responsáveis por realizar todas as demandas. Apesar da lei permitir que até 15% do valor do convênio seja utilizado para o pagamento de despesas administrativas, há algumas limitações neste pagamento.

No caso de projetos gerenciados via SICONV, não é possível realizar o repasse diretamente para a fundação, é preciso apresentar todas as despesas detalhadas. O SICONV, no entanto, impede o pagamento de um profissional celetista pertencente ao quadro de funcionários da fundação, uma vez que este deve ser contratado e

demitido durante a execução do convênio e estas já possuem os funcionários, não podendo demiti-los e recontratá-los por impedimentos da legislação trabalhista. O pagamento apenas de contas como luz, aluguel e demais custos, não cobre o percentual que a Fundação necessita para se manter, visto que ela executa outros convênios ao mesmo tempo e o maior custo da Fundação é com pessoal.

Por outro lado, há outros financiadores também federais como a Finep, que permitem que a retirada do custo administrativo de forma direta. Não há necessidade de comprovação de todos os gastos. A comprovação se dá apenas com a apresentação de um recibo na prestação de contas que comprove que aquele valor refere-se a Despesas Operacionais e Administrativas de Caráter Indivisível (DOACI).

Este trabalho apresenta um comparativo entre os dois tipos de convênios, a fim de demonstrar as dificuldades da retirada no caso dos convênios que estão dentro do SICONV. Com o crescente aumento do número de convênios e a necessidade das Fundações aprenderem a utilizar os novos métodos de gestão de forma a incluir seus custos administrativos visando atender a legislação, faz-se necessário entender como a legislação pertinente cria barreiras ao custo administrativo destes convênios.

1.4 - Estrutura da Monografia

Esta monografia encontra-se estruturada em cinco capítulos, incluindo esta introdução, em que é apresentado o tema, o problema de pesquisa, os objetivos gerais e específicos, a justificativa e a estrutura da pesquisa.

O segundo capítulo, Revisão da Literatura, aborda os principais fundamentos teóricos para o entendimento da pesquisa realizada. Inicialmente caracteriza o papel das fundações de apoio de instituições de ensino superior, em seguida diferencia convênios de contratos e dá uma visão geral sobre a legislação que rege os convênios. São apresentados os conceitos que serão mais utilizados no decorrer do trabalho com base na legislação vigente. Relata-se, também, sobre os convênios

nas Universidades e, além disso, são apresentados os dois tipos de convênios que serão comparados e seus sistemas de gestão.

O terceiro capítulo é composto pela metodologia de pesquisa utilizada para esta monografia. O quarto capítulo, apresentação e interpretação de dados, trás uma breve discussão sobre as diferenças dos dois tipos de convênios estudados e apresenta algumas das impressões obtidas nas entrevistas. Por fim, no quinto capítulo são apresentadas as considerações finais, incluindo resultados e limitações da pesquisa.

CAPÍTULO 2 - REVISÃO DA LITERATURA

2.1 - Entendendo o papel das Fundações de Apoio

Antes de iniciar as discussões sobre os convênios é necessário entender um pouco sobre as Fundações e qual o seu papel tanto para as Universidades como para a sociedade. "As Fundações de Apoio às Universidades são um importante mecanismo de apoio à ciência, tecnologia e inovação no Brasil e no mundo." (ROCHA, 2012 p.2). Quando bem reguladas, estas instituições são de grande ajuda no cumprimento da missão das Universidades de geração de novas tecnologias, produção e difusão do conhecimento, desenvolvimento de pesquisas inovadoras bem como o seu papel em relação à responsabilidade social.

No contexto das Universidades, a Fundação surge como uma entidade privada sem fins lucrativos com o intuito de apoiar os professores/pesquisadores na captação e gestão de recursos destinados ao desenvolvimento de projetos de ensino, pesquisa e extensão. É papel das fundações, além da gestão financeira, a realização das compras necessárias à execução do projeto, a intermediação entre pesquisador e financiador, o auxílio no cumprimento das normas e legislação vigente, o pagamento de todo o pessoal necessário à execução da pesquisa, realização das importações, emissão de faturas, controle financeiro e orçamentário, auxílio no cumprimento do plano de trabalho previsto ou nas solicitações de remanejamento e alterações, solicitações de prorrogação e demais assuntos que fogem do escopo da pesquisa. Fundamentalmente, o papel das fundações de apoio é auxiliar o pesquisador de forma que ele possa dedicar-se integralmente à pesquisa.

As fundações de apoio são regulamentadas pela Lei nº 8.958/04. Na visão de Rocha (2012) o desenvolvimento da fundação de apoio e do terceiro setor no Brasil, de um modo geral, é prejudicado por um marco legal impreciso, em que os sistemas jurídicos são variados e as características que definem os diversos tipos de fundações são muito numerosas. O fato da fundação de apoio estar diante de grandes transformações, principalmente em relação as legislações, criação de sistemas de controle e gestão, aumento da fiscalização de órgãos de controle na gestão dos recursos públicos, motiva um estudo mais aprofundado sobre a

importância das fundações no contexto das universidades. Não só porque essas organizações se vêm compelidas a pensar no futuro, mas porque se deparam diariamente com problemas causados pela falta de mecanismos administrativos e jurídicos adequados a realização da sua função social.

Em seu artigo, Rocha fala também sobre as profundas alterações que as Universidades públicas no Brasil vêm sofrendo, inspirando-se inclusive no modelo das universidades de países desenvolvidos. A sociedade exige que as universidades públicas ampliem o seu acesso e participem de forma ativa do desenvolvimento social e da formação de cidadãos conscientes e críticos. Alguns governantes tem visto com bons olhos o desenvolvimento da pesquisa e inovação como uma das formas de crescimento do país e diversos setores têm cobrado mais qualidade e compromisso com a produção científica e tecnológica. As parcerias em projetos de pesquisa não são mais financiadas exclusivamente com recursos públicos, cada vez mais, empresas privadas investem em pesquisa e procuram as universidades para auxiliá-las no desenvolvimento de projetos inovadores.

Conforme dito por Rocha, atualmente a Universidade é vista como um sistema complexo, uma rede de articulações e conversações acadêmico científicas, em que a participação não só da comunidade universitária, mas de todos os segmentos sociais, como empresas, movimentos sociais e fundações, é fundamental. A fundação de apoio é um importante instrumento utilizado pelas universidades para auxiliá-la nessa articulação com empresas e também com o Governo. Elas mantêm uma estrutura capacitada para auxiliar as universidades na assinatura de convênios ou contratos com entidades públicas ou privadas para o financiamento e desenvolvimento de pesquisas.

Nos anos de vivência e trabalho em uma Fundação de Apoio, pude observar que as Fundações que eram vistas pela comunidade acadêmica em geral como um mecanismo facilitador e menos burocrático que o setor público. Hoje as Fundações estão passando por um processo de transformação devido às constantes fiscalizações dos órgãos de controle e ficando cada dia mais próximo de uma entidade pública. Talvez pela sua natureza de entidade privada sem fins lucrativos e responsável pela gestão principalmente de recursos públicos. Ocorre que esse

processo de burocratização acaba atrapalhando o desenvolvimento fluido das pesquisas.

As pesquisas não podem ser engessadas, com um plano de trabalho muito rígido, pois durante a execução é comum que ocorram alterações de escopo e seja necessária a alteração ou substituição de algum item previsto inicialmente. A fundação, cumprindo o seu papel principal de auxiliar no desenvolvimento da pesquisa é responsável por intermediar junto à concedente dos recursos a alteração do plano de trabalho nestes casos. Quando esse processo se torna complicado e demorado, pode gerar atrasos na pesquisa ou até mesmo descontinuidade.

A partir da leitura do artigo de Rocha (2012) em que o autor trata sobre o papel das fundações de apoio no contexto das universidades públicas do Brasil, conclui-se que além do papel principal de apoio às universidades, há outros pontos importantes que podem ser atribuídos às fundações de apoio, como por exemplo, contribuir para a formação e o fortalecimento de uma cultura democrática e cidadã do país, com ações baseadas na intervenção social que busca modificar formas de pensar, agir e sentir. Outro exemplo é que as fundações de apoio podem contribuir para a adoção de uma nova visão nas universidades fundada na participação, na igualdade e na governabilidade. Cabe também às fundações de apoio tornar possível a democracia cultural, criando condições para que todos os diferentes sentidos e símbolos da diversidade social possam competir e circular em igualdade de condições, além de cumprirem um importante papel na mediação entre a sociedade e a universidade, trazendo demandas sociais para dentro da universidade e levando conhecimento para fora dos muros da universidade.

Em 2013, com a publicação da Lei 12.863, as Fundações de Apoio ficam autorizadas a captar recursos diretamente, sem necessidade de ingresso dos mesmos na Conta Única do Tesouro Nacional, obrigação incontornável na vigência da legislação anterior. Essa nova norma legal, pretende assegurar maior agilidade à pesquisa e ao desenvolvimento, principal e histórica demanda da comunidade acadêmica. Esta flexibilização, no entanto, não significa a ausência de controle e de transparência na aplicação desses recursos, uma vez que a legislação também avançou neste sentido.

Segundo Alencar, a Lei 12.863 veio confirmar que a legislação anterior não dava suporte a vários atos que estavam sendo praticados pelas Universidades e pelas Fundações. Para Alencar, a aprovação da lei proporciona diretrizes seguras para a pesquisa científica e tecnológica no país. Ainda visando a celeridade nas pesquisas, a lei prevê a edição de um decreto que estabeleça um regulamento próprio de aquisições e contratações para as fundações de apoio. Em 21 de maio de 2014 foi então lançado o Decreto 8.241, que regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, para dispor sobre a aquisição de bens e a contratação de obras e serviços pelas fundações de apoio.

2.2 - Diferenciando convênios de contratos

Faz-se também necessário o entendimento dos conceitos de convênios e contratos e a compreensão de suas diferenças básicas para aprofundar a discussão proposta neste trabalho. Dentro da literatura, pode-se encontrar definições para convênio, todas elas complementares e não excludentes. Inicialmente tem-se a definição do vocábulo, que contém a mesma origem da palavra convenção e deriva do latim *convenire*, significando o acordo entre duas ou mais pessoas. Na definição de MEIRELLES (2004, p. 225) “Convênios Administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes”.

Já nos termos do artigo 1º, § 1º, inciso I, do Decreto 6170/2007 convênio é considerado

o acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros e dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da Administração Pública Federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da Administração Pública Estadual, distrital ou municipal, ou ainda entidades sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Segundo (OLIVEIRA, 2007, p. 244), convênio

é um acordo administrativo firmado, por um lado, por órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por outro lado, por órgãos e entidades da Administração Pública ou entidades privadas, as quais, atuando de modo associativo e compartilhado, visam a satisfação de necessidades de interesse público, afastada, em todos os casos, a intenção de auferir lucro.

Outra definição feita pelo TCU - Min. Olavo Drummond, no Acórdão 17/2013, da Segunda Câmara considera convênio

o instrumento legal de que se vale a Administração Federal para a execução descentralizada de programas de caráter nitidamente local. Os órgãos federais, por meio de convênios, delegam aos órgãos locais (estados e municípios) a execução de programas que, embora sejam de interesses mútuos, são de responsabilidade da Administração Federal, inclusive, perante esta Casa. Trata-se, pois, ao mesmo tempo, de meio ou instrumento legal de ação do Governo Federal e de processo de delegação de competência daquele nível governamental para os níveis locais, para execução de programas de interesse comum.

Segundo Toderó (2006), os traços fundamentais dos convênios da administração pública são a existência nas relações entre os partícipes da cooperação, colaboração, coordenação, parceria, auxílio e, ainda, ausência de lucro, preço ou remuneração. Compromisso no sentido de destinar recursos, verbas e contrapartidas para a realização do objeto. Obrigação de utilizar, gerir, gerenciar e administrar os recursos, verbas e contrapartidas de forma adequada, boa, correta, econômica e regular; sujeição à fiscalização, controle e prestação de contas sobre a realização do objeto, o atendimento do acordado e o respeito ao ordenamento jurídico nacional.

Já os contratos administrativos são definidos por MEIRELLES (2004, p. 87) como “o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou outra entidade administrativa para consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração”. Pelo Prof. Desembargador Mauro José Pereira como "o acordo de duas ou mais vontades, na conformidade da ordem jurídica, destinada a estabelecer uma regulamentação de interesses entre as partes, com o escopo de adquirir, modificar ou extinguir relações jurídicas de natureza patrimonial."¹

Quando os participantes em um acordo ou ajuste têm interesses diversos e opostos, isto é, quando se desejar, de um lado, o objeto, e de outro lado, a contraprestação correspondente, o acordo ou ajuste constitui contrato, independentemente da denominação que lhe for dada. Conforme a Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, em seu Capítulo III, art. 54, § 1º, "os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes".

Silva (2012, p. 9) resume em um quadro as principais diferenças abordadas nos conceitos acima de convênios e contratos.

¹ Citação de aula disponível em: < <http://www.passeidireto.com/arquivo/2389782/notas-de-aulas-ministradas-pelo-prof-des-mauro-j-pereira>>.

QUADRO 1

Principais diferenças entre contratos e convênios

Contratos	Convênios
Interesses opostos e antagônicos.	Interesses convergentes entre os partícipes.
Composição de interesses (juntam-se)	Conjugação de interesses (somam-se)

Fonte: Adaptado de SILVA, (2012, p. 9)

Em face dos conceitos apresentados para convênios e suas principais diferenças dos contratos, vemos que trata-se de um contexto delicado de gestão de recursos públicos federais.

Segundo QUEIROZ (2004, p. 12),

O Estado Brasileiro tem passado por grandes transformações, sobretudo, na maneira de lidar com os gastos públicos. Não só a adoção de novos modelos gerenciais vem se tornando necessária, mas também a introdução de uma cultura de equilíbrio dos gastos públicos. Neste contexto, o controle dos gastos públicos ganha extrema relevância.

Essas transformações na sociedade citadas por Queiroz e o maior acesso a informação estão mudando a forma de lidar com o dinheiro público. A população tem cobrado dos dirigentes maior transparência e prestação de contas de toda verba pública. Desta forma, os convênios que são recursos do Governo, entram neste contexto de novos modelos gerenciais.

Após entender o papel das Fundações de Apoio de Instituições Federais de ensino superior e sua função de administrar os recursos oriundos da esfera pública, seja ela Federal, Estadual ou Municipal, e entendendo o conceito de convênios, pode-se iniciar a discussão sobre a gestão de convênios por essas entidades. As fundações se enquadram no conceito das partes de um convênio como uma entidade privada sem fins lucrativos.

2.2.1 - Legislação e conceitos acerca dos convênios

O Decreto nº 6170 e a Portaria Interministerial nº 507/2011 são a legislação vigente que regulamentam os convênios. Nessa legislação também é possível encontrar todos os conceitos necessários para o entendimento dos convênios e seus partícipes. Alguns desses conceitos que serão citados diversas vezes no decorrer do trabalho. Todos eles estão no capítulo 1, artigo 1º, § 1º do Decreto nº 6.170 de 25 de julho de 2007, conforme apresentado no quadro abaixo:

QUADRO 2

Conceitos do Decreto 6.170/07

Termo	Conceito
Convênio	Acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação
Objeto	Produto do convênio ou contrato de repasse, observados o programa de trabalho e as suas finalidades.
Concedente	Órgão da administração pública federal direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio.
Conveniente	Órgão ou entidade da administração pública direta e indireta, de qualquer esfera de governo, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com o qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio.
Interveniente	Órgão da administração pública direta e indireta de qualquer esfera de governo, ou entidade privada que participa do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio.

Fonte: Decreto nº 6.170/07, capítulo 1, artigo 1º, § 1º.

Em suma, convênio é o instrumento jurídico que rege o acordo entre as partes para a execução do objeto, concedente é aquele que disponibiliza os recursos financeiros para execução do objeto do convênio, conveniente é aquele que recebe os recursos e entrega o objeto, e objeto é o produto esperado do acordo. As fundações de apoio são consideradas convenientes nos convênios em que celebram e as Universidades são as intervenientes e em alguns casos executoras.

Para executar um convênio público, é necessário que os partícipes conheçam amplamente a legislação que rege os convênios: os principais são o Decreto nº 6170/2007 e a Portaria Interministerial nº 507/2011, que substitui a PI nº 127/2008. Nestas legislações é possível encontrar o conceito de diversos termos que são extremamente necessários e de conhecimento obrigatório quando tratamos do assunto convênios.

Abaixo as situações em que não são abrangidas pelos procedimentos estabelecidos na Portaria Interministerial nº 507/2011, conforme art. 2º:

I. Convênios e contratos de repasse:

- a) Celebrados antes de 25.07.2008;
- b) Cujas execuções não envolvam a transferência de recursos entre os partícipes;
- c) Destinados à execução descentralizada de programas federais de atendimento direto ao público, nas áreas de assistência social, médica e educacional, ressalvados os convênios em que for prevista a antecipação de recursos;
- d) Que tenham por objeto a delegação de competência ou a autorização a órgãos ou entidades de outras esferas de governo para a execução de atribuições determinadas em lei, regulamento ou regimento interno, com geração de receita compartilhada;
- e) Homologados pelo Congresso Nacional ou autorizados pelo Senado Federal naquilo em que as disposições dos tratados, acordos e convenções internacionais, específicas, conflitarem com esta Portaria, quando os recursos envolvidos forem integralmente oriundos de fonte externa de financiamento;

II. Transferências celebradas no âmbito do:

- a) Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas (Lei nº 9.807, de 13.07.1999, e Decreto nº 3.518, de 20.06.2000);
- b) Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE;
- c) Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE;
- d) Programa Nacional de Apoio do Transporte Escolar PNATE;
- e) Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos;
- f) Programa Brasil Alfabetizado;
- g) Programa Nacional de Inclusão de Jovens;
- h) Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM (Decreto nº 6.231, de 11.10.2007);

- i) Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos – PNPDDH (Decreto nº 6.044 de 12.02. 2007);
- III. Contratos de gestão celebrados com Organizações Sociais;
- IV. Transferências que se referem a:
 - a) Incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação e ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento industrial do País (Lei nº 10.973, de 02.12.2004);
 - b) Consórcio para execução de ações e serviços de saúde (art. 3º da Lei nº 8.142, de 28.12.1990);
 - c) Recursos de responsabilidade da União destinados à assistência social automaticamente repassados ao Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS (arts. 29 e 30 da Lei nº 8.742, de 07.12.1993, e Decreto nº 7.788, de 15.08.2012);
- V. Transferências para execução de ações no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (Lei nº 11.578, de 26.11.2007);
- VI. Outros casos em que lei específica discipline de forma diversa a transferência de recursos.

Com relação aos convênios, a Portaria Interministerial nº 507/2011 regulamenta o Decreto nº 6.170/2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. A Portaria estabelece a obrigatoriedade de registro dessas transferências no Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria, mas excepcionaliza as transferências a que se referem a Lei n.º 10.973/2004 - Lei de Inovação, conforme listado acima. Por esta razão, a FINEP não entra nas exigências desta Portaria, uma vez que financia projetos de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação e ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento industrial do País.

Desta forma, conforme Relatório de Auditoria da CRU - RJ - 2010 (p. 11),

O Departamento de Logística e Serviços Gerais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio do Ofício n.º 10/DLSG-MP, de 06/01/2010, apresentou a seguinte conclusão: “a FINEP não é obrigada a incluir seus convênios firmados com base na Lei n.º 10.973, de 2004, no SICONV já que as regras da Portaria Interministerial 127, de 2008, não se aplicam às transferências a que se referem a referida Lei”

Neste mesmo relatório, a Controladoria Geral da União para fins de verificação, pegou oito convênios formalizados no ano de 2010 pela Finep e considerou que todas as atividades previstas nestes convênios foram inseridas no contexto da inovação e abrangidos pela Lei 10.973/2010, justificando a dispensa da

obrigatoriedade de cadastro no SICONV. A Lei de Inovação em seu art. 3º determina ainda que:

A Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, como secretaria executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e as Agências Financeiras Oficiais de Fomento poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com as fundações de apoio, com a finalidade de dar apoio às IFES e demais ICTs, inclusive na gestão administrativa e financeira dos projetos mencionados no caput do art. 1º da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, com a anuência expressa das instituições apoiadas.

A partir do entendimento dessa legislação e tendo em vista que as Fundações de Apoio de Instituições Federais de Ensino Superior foram criadas para apoiá-las na gestão de projetos. Uma vez que os projetos das Universidades em sua maioria são de inovação e pesquisa científica com o intuito de promover o desenvolvimento científico e tecnológico do país, tais projetos estão desobrigados de serem cadastrados no SICONV. Após o entendimento desses conceitos e apreciação de toda a legislação é que os interessados partirão para a fase de submissão de propostas para a celebração de um convênio.

2.3 - A celebração do convênio

Conforme consta no Manual de Convênios (2006), os procedimentos relativos a convênios se desdobram em quatro fases principais: Proposição, Celebração ou Formalização, Execução e Prestação de Contas. Para que a execução de cada fase seja perfeita, é importante ficar atento à legislação vigente, a fim de evitar problemas. Conforme visto nos tópicos anteriores, as legislações estabelecem normas, critérios, requisitos e vedações para a celebração e formalização de convênios, liberação e gerenciamento dos recursos públicos, execução do objeto e prestação de contas, bem como, as hipóteses de rescisões e de tomada de contas especial.

Inicialmente, o órgão Federal que disponibilizará os recursos lança um programa. A partir desse momento, aqueles que possuem interesse em receber os recursos e realizar o objeto proposto podem enviar seus projetos. Inicia-se então a fase de proposição, que compete à Universidade por meio da pessoa do elaborador do projeto como responsável pelas ações a serem planejadas, identificando suas necessidades e justificando seu interesse no projeto. Neste momento, caso haja interesse no envolvimento da fundação para a realização do projeto, já é importante a atuação conjunta para que a previsão das despesas administrativas não seja esquecida.

O sucesso de um convênio depende muito da realização de um plano de trabalho consistente, com detalhamento e exatidão suficientes para a perfeita caracterização da necessidade de aplicação dos recursos, conforme dispõe o § 1º, do art. 116 da Lei nº 8.666/93, Lei das Licitações:

Art. 116 – [...]

§ 1º - A celebração de convênio, acordo ou ajustes por órgãos ou entidades públicas depende da aprovação prévia do Plano de Trabalho, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

- I. identificação do objeto a ser executado;
- II. metas a serem atingidas;
- III. etapas ou fases de execução;
- IV. plano de aplicação dos recursos financeiros;
- V. cronograma de desembolso;
- VI. previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VI. se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

Ao consultar os Manuais de Capacitação do SICONV disponíveis no site do Portal de Convênios, pode-se ver que para elaboração do plano de trabalho, o elaborador do projeto deve estar atento ao que prevê o edital a que está submetendo o projeto e a legislação vigente. É necessários realizar cotações prévias dos itens que serão adquiridos de forma a prever o valor condizente com a realidade de mercado. Prever as despesas na natureza correta, evitando futuras solicitações de ajuste. Prever as despesas acessórias no caso de importações e, os encargos sociais no caso de pagamento a pessoa física, além de prever as despesas administrativas necessárias à realização do objeto.

Ainda nos Manuais do Portal dos Convênios, é possível acessar informações após a fase inicial de proposição. Inicia-se então a fase de formalização ou celebração. Esta fase consiste basicamente na assinatura do instrumento jurídico. A partir do momento em que o projeto é aprovado, é preciso estabelecer as obrigações das partes envolvidas através da assinatura de um instrumento jurídico, neste caso denominado convênio. Nesta fase as instituições envolvidas na celebração do convênio devem estar habilitadas junto ao órgão financiador. Quando a Universidade envolve as fundações nos convênios, as duas devem estar cadastradas e regulares junto a todos os órgãos do governo. É importante que os processos sejam rápidos nesta fase para evitar atrasos no início da próxima fase, a execução.

Realizada a assinatura e a publicação do instrumento jurídico no Diário Oficial da União, inicia-se a vigência do convênio. A partir desse momento o concedente pode realizar a liberação dos recursos para que o objeto possa ser executado. O pesquisador começa então a colocar o seu plano de trabalho em prática. Neste momento é que se verifica o quanto é importante um plano de trabalho bem elaborado e condizente com a realidade. O êxito nesta fase depende essencialmente de dois fatores: o planejamento do convênio no plano de trabalho e o atendimento às normas de administração orçamentária e financeira da Administração Pública Federal. Falhas e irregularidades cometidas nessa fase podem comprometer as contas que serão apresentadas ao órgão concedente.

No momento da execução, cabe à Fundação observar algumas regras básicas após o recebimento dos recursos baseando-se no Decreto 6.170 e na PI 507/11. A legislação prevê que os recursos devem ser mantidos em conta bancária específica e aplicação dos recursos não utilizados imediatamente em caderneta de poupança ou fundo de aplicação financeira de curto prazo. É obrigatório o depósito da contrapartida, em caso desta ser financeira, e apresentação da documentação comprobatória no caso de contrapartida não financeira. Deve-se observar a utilização dos recursos provenientes de aplicação financeira exclusivamente no objeto do convênio e mediante autorização do concedente, executar as ações em conformidade com o convênio e plano de trabalho e submeter à aprovação do concedente qualquer alteração necessária. Seguir a legislação pertinente a aquisição de bens e serviços e contratação de pessoal, arquivar toda a documentação necessária para posterior prestação de contas, solicitar previamente qualquer alteração na vigência para assinatura de Termo Aditivo, acompanhar junto ao coordenador/professor o envio dos relatórios técnicos nas datas previstas, acompanhando a execução das metas e etapas no período previsto no instrumento jurídico.

Durante toda a execução do convênio são realizadas prestações de contas parciais. A última fase do convênio é a prestação de contas final e a devolução do saldo residual. Como uma fase depende da outra, a prestação de contas depende de uma execução tranquila e em conformidade com o plano de trabalho. A obrigatoriedade de prestar contas é de qualquer pessoa física ou jurídica que receba recursos públicos.

Ao prestar contas é necessário observar o formato exigido pelo órgão financiador, encaminhamento da documentação necessária para a comprovação, observar os prazos previstos no instrumento jurídico para prestação de contas e devolução do saldo. Em todos os casos, há alguns procedimentos padrões como a devolução do saldo não utilizado, apresentação dos extratos bancários em ordem cronológica e apresentação do saldo zerado em caso de prestação de contas final, apresentação de todas as despesas realizadas e notas fiscais legíveis e carimbadas com a identificação do convênio, toda a documentação referente a processos licitatórios,

listagem dos equipamentos adquiridos além de anexar todos os demais formulários exigidos pelo órgão.

É importante que todas essas fases sejam realizadas em conformidade com as orientações legais a fim de evitar diligências, glosas ou questionamentos, tanto do órgão financiador quanto de órgãos de controle como a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU).

2.4 - O uso dos Convênios pelas Universidades

É sabido que as Universidades são importantes para o desenvolvimento tecnológico do país. Em seu artigo Proposta de Manual de Orientação para Apoio a Elaboração e Execução de Projetos no Setor Público via Convênios e Instrumentos Congêneres os autores Ferreira e Schimidt (2008) corroboram com esta visão ao dizer que as Instituições de Ensino Superior são importantes parceiras para a execução das políticas públicas uma vez que elas contribuem com um ambiente favorável, em razão de seus conhecimentos e da sua estrutura para atender as demandas das regiões a que pertencem. Desta forma, a demanda de convênios com Universidades tem sido crescente, visto que o governo também deseja usufruir do conhecimento tácito das universidades para alavancar desenvolvimento do país.

Assim, as Fundações de Apoio são avençadas como partícipes do convênio para representar a Instituição de Ensino Superior como Conveniente do convênio, cumprindo assim o seu papel de dar apoio à Universidade. Conforme art. 1º, § 2º, inc. II da Portaria Interministerial 507/2011, entende-se por conveniente órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de Governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com a qual a administração pública federal pactua a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco.

Ainda segundo Ferreira e Schimidt (2008, p. 2)

É de extrema conveniência a interpretação e aplicação da legislação, em todas as fases dos convênios, pois uma depende da outra, e as orientações traduzem conhecimentos específicos ao seu bom desenvolvimento, pois do contrário, poderão ocorrer falhas irreversíveis.

Esse trecho do artigo deixa claro o que já foi dito anteriormente, a importância de conhecer a fundo a legislação antes da submissão de um projeto. É através do conhecimento prévio que se tem uma proposta bem elaborada, facilitando assim, a execução do convênio.

Neste contexto, as Universidades são parte integrante do convênio determinado como interveniente ou executora, uma vez que elas têm o papel de executar o objeto

do instrumento. Corroborando com a ideia apresentada no tópico sobre o papel das fundações, as Universidades executam o projeto/pesquisa enquanto as Fundações realizam a gestão financeira dos recursos repassados pelo concedente para execução do objeto do projeto.

Os diversos conceitos de convênio apresentados anteriormente frisam que o interesse entre as partes deve ser convergente. No contexto das Universidades, tanto o Governo, quanto a Universidade têm interesses recíprocos na realização do objeto, uma vez que este trará benefícios para a comunidade acadêmica e para o país e esses recursos possibilitarão o desenvolvimento científico e tecnológico das universidades. A Fundação, cumprindo o seu papel principal, entra no convênio representando a Universidade em seus interesses.

2.5 - A Gestão de Projetos

Apresentou-se, anteriormente, qual é o papel da Fundação de Apoio de Instituições Federais de Ensino Superior e se viu que elas foram criadas para ser um instrumento de apoio às Universidades na gestão dos recursos de projetos. O que é então essa Gestão de Projetos executada pelas Fundações?

O apoio das Fundações aos Professores/Coordenadores de projeto inicia-se antes mesmo da celebração do convênio ou contrato com o financiador. As fundações iniciam o seu trabalho já no momento da submissão da proposta. Neste momento ela deve auxiliar o professor no entendimento do edital, na elaboração do projeto dentro dos itens previstos no edital e na legislação vigente e na submissão da proposta para angariar os recursos daquele programa.

Uma vez aprovado o projeto, inicia-se o apoio jurídico na análise do instrumento e na tramitação e assinatura dentro da Universidade. Após assinado o instrumento jurídico que norteará a execução do projeto, inicia-se o processo de implantação, com a abertura de uma conta específica para o recebimento, aplicação e gestão dos recursos que serão repassados para a execução do projeto. Além, da emissão de fatura, quando necessário, para o financiador realizar o repasse do recurso.

Algumas fundações possuem um sistema para auxiliar a interface entre ela e o coordenador, é através desse sistema que o coordenador terá acesso ao saldo do projeto, itens apoiados, valor aprovado por rubrica e acompanhará todas as demandas solicitadas. O coordenador solicita à fundação a execução de todas as demandas operacionais, como realização de compras de materiais, equipamentos, contratação de serviços de pessoa jurídica, compra de passagens nacionais ou internacionais, pagamento de diárias conforme o valor aprovado no projeto ou tabela do financiador, realização de importação de itens que não são encontrados no país e que foram aprovados no projeto.

Além do apoio nas compras e importações, é a fundação que realiza todas as contratações do pessoal necessário para a execução do projeto. O coordenador

seleciona a equipe executora e demanda à fundação o pagamento da equipe, seja através do pagamento de bolsas, contratação na modalidade de estágio, contratação como profissional autônomo ou celetista, ficando sob responsabilidade da fundação o pagamento da pessoa e também o recolhimento de encargos referente às contratações.

É também realizado durante esse processo de gestão de projetos o acompanhamento financeiro do projeto e o auxílio na interface com o financiador, em caso de necessidade de alteração do plano de trabalho, solicitações de prorrogação, alterações na equipe executora e demais assuntos que dependam da autorização do financiador.

A Fundação deve também fazer a guarda dos documentos referentes ao projeto, como notas fiscais e toda a documentação que comprove os gastos realizados pelo projeto para apresentar a prestação de contas, tanto parciais como final ao órgão financiador ou a qualquer órgão de controle que venha a fiscalizar o projeto.

Desta forma, faz parte da gestão do projeto a execução de prestações de contas parciais necessárias para a liberação de novas parcelas e a realização da prestação de contas final e devolução do saldo remanescente ao financiador. É papel da Fundação também responder judicialmente pelo projeto, e, em caso de questionamentos em relação à despesas indevidas e glosas do financiador ou de órgãos de controle, cabe a ela a realização de defesa em resposta aos questionamentos e a devolução do saldo, quando for o caso.

Todo este trabalho realizado pelas Fundações durante a gestão dos contratos ou convênios tem custos expressivos, uma vez que ela necessita de contar com pessoal capacitado para realizar as demandas, manter de um sistema para acompanhamento dos projetos e manter um espaço físico para acomodar toda a equipe e armazenar todos os documentos. São todas essas despesas e a necessidade de obter os recursos necessários para cobri-las, que motivaram toda a pesquisa.

2.6 - Os Custos Administrativos

Conforme demonstrado no decorrer do trabalho, as Fundações são entidades privadas sem fins lucrativos, fundadas com o intuito de apoiar as universidades na execução dos seus projetos de pesquisa, ensino e extensão. Apesar de não visar lucro, a Fundação precisa de receitas suficientes para cobrir as suas despesas, a fim de não obter prejuízo. Conforme Berk e Demarzo (2010), ao analisar um projeto, deve-se tomar a decisão que maximiza o Valor Presente Líquido (NPV). Como a Fundação não visa o lucro, ainda na visão de Berk e Demarzo, ela precisa obter receitas dentro do conceito de finanças de ponto de equilíbrio, que é o nível em que o NPV (Valor Presente Líquido) é igual a zero.

A questão é como calcular o ponto de equilíbrio de um único projeto, uma vez que este utiliza de uma estrutura maior que gerencia inúmeros outros projetos? Hoje, dentro da Fundação que trabalho, vejo que a maior dificuldade é estimar o custo de um projeto ou demonstrar quanto da estrutura cada projeto gasta para ser executado. Por se tratar de uma empresa de prestação de serviços, não há como estimar por produção de unidades, como é feito em empresas de produção para determinar o ponto de equilíbrio. O cálculo na maioria das vezes é subjetivo e alguns projetos acabam pagando o custo de outros.

Conforme art. 52 da Portaria Interministerial nº 507/2011, é vedado realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar, no entanto, conforme parágrafo único deste mesmo artigo, os convênios celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos, poderão acolher despesas administrativas até o limite de 15% (quinze por cento) do valor do objeto, desde que expressamente autorizadas e demonstradas no respectivo instrumento e no plano de trabalho.

A própria legislação explica que estes custos devem ser aprovados pelo concedente e compor o plano de trabalho do projeto. Apesar de não ser permitido o pagamento de taxa de administração, como era feito anteriormente em convênios, é permitido o pagamento de despesas de caráter administrativo.

Segundo Ruggeri, ao admitir inclusive na legislação a existência de uma classe de custos “administrativos” significa admitir outra classe de “não administrativos”, em um contexto em que administrar significa conduzir, orientar e gerenciar os demais custos seriam relativos à execução, concretização do objeto do convênio. A questão primordial é saber separar no início da tramitação do projeto, no momento do envio da proposta, aqueles custos considerados administrativos dos custos não administrativos. A legislação permite que até o limite de 15% (quinze por cento) do valor do convênio seja utilizado para o pagamento de despesas administrativas, mas para isso, o valor deve estar previsto e aprovado no plano de trabalho.

Ruggeri afirma ainda que quando se planeja um projeto se estabelece, logo a princípio, tudo que é necessário para produzir os resultados a serem entregues, que é o cumprimento efetivo do objeto do convênio. Além disso, o planejamento estabelece uma metodologia para se executar a produção dos resultados do projeto. Faz parte dessa metodologia a identificação dos custos administrativos.

Para Ruggeri, as atividades administrativas são aquelas com foco imediato na condução do projeto enquanto as não administrativas têm foco imediato na concretização dos resultados a serem gerados. Portanto, se vê que a definição da metodologia de trabalho vai além de uma questão puramente técnica e possui também suas implicações gerenciais. Por essa razão, é importante que o pesquisador envolva a fundação desde a submissão da proposta, para que ela o auxilie na precisão dos custos administrativos na proposta do projeto. É importante também que a fundação possua pessoal capacitado para identificar e diferenciar os custos administrativos dos não administrativos.

2.6.1 - Previsão dos custos administrativos no plano de trabalho do convênio

Conforme entendimentos anteriores, as Fundações tem o papel principal de administrar os recursos financeiros a fim de que o pesquisador execute a pesquisa objeto do convênio e não se preocupe com questões operacionais. Ocorre que a Portaria Interministerial nº 507/2011 deixa claro em seu art. 52, inc. I, que é vedado realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar.

No caso da Fundação, apesar de ser uma entidade sem fins lucrativos, ela precisa manter uma estrutura com pessoal qualificado para realizar a gestão do convênio e atender à Instituição de Ensino Superior. Apesar de a portaria proibir a realização de pagamento de taxas de administração, entendidas como a remuneração de serviços pela administração do convênio ela permite que até o montante de 15% do valor do convênio, podem ser custeadas despesas administrativas necessárias à execução do convênio, tais como: aluguel, condomínio, material de expediente, luz, água, etc., devendo ser cumpridas as exigências do parágrafo único do art. 52, ou seja, as referidas despesas terão de ser necessárias ao bom cumprimento do objeto do convênio, e estarem previstas no plano de trabalho e não ser custeadas por outro convênio ou contrato de repasse. Tendo em vista a sua sustentabilidade, a fundação deve “reaprender” a gerenciar seus projetos na nova plataforma do governo e adequar o plano de trabalho do projeto de forma a prever tais despesas administrativas dentro do convênio e na forma permitida pela legislação.

Em Convênios Federais, entende-se como despesa administrativa: material de consumo para escritório; locação de imóvel para sede da instituição sem fins lucrativos, durante a execução do projeto; serviços de postagem e correios; transporte e deslocamento de pessoal administrativo; conta de telefone, de água, de luz; honorários de pessoal administrativo, serviços contábeis e advocatícios contratados para a execução do convênio e respectivos encargos sociais perante o INSS e o FGTS, além de outras despesas administrativas restritas ao funcionamento de instituição sem fins lucrativos ou indispensáveis à execução do projeto.

Tais despesas administrativas devem estar previstas no Plano de Trabalho, que será avaliado após a efetivação do cadastro do proponente, de acordo com o art. 25 da PI nº 507/2011 e deverá conter, no mínimo:

- I. justificativa para a celebração do instrumento;
- II. descrição completa do objeto a ser executado;
- III. descrição das metas a serem atingidas;
- IV. definição das etapas ou fases da execução;
- V. cronograma de execução do objeto e cronograma de desembolso;
- VI. plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente/contratante e da contrapartida financeira do proponente, se for o caso.

O Plano de Trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada sua qualificação técnica e capacidade operacional para gestão do instrumento, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade repassador de recursos (art. 26 da PI nº 507).

Art. 26 [...]

§ 1º Será comunicada ao proponente qualquer irregularidade ou imprecisão constatadas no Plano de Trabalho, que deverá ser sanada no prazo estabelecido pelo concedente ou contratante.

§ 2º A ausência da manifestação do proponente no prazo estipulado implicará a desistência no prosseguimento do processo.

§ 3º Os ajustes realizados durante a execução do objeto integrarão o Plano de Trabalho, desde que submetidos e aprovados previamente pela autoridade competente.

Uma vez que a execução do convênio será acompanhada e fiscalizada de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, respondendo o conveniente pelos danos causados, é preciso que toda e qualquer despesa realizada com recursos do convênio esteja prevista no plano de trabalho. Por essa razão os custos administrativos devem estar previstos no plano de trabalho inicial.

Para realizar a previsão desses custos no plano de trabalho, a fundação deve trabalhar internamente essa questão, conhecer melhor o que pode ser considerado despesa administrativa, participar efetivamente na elaboração do plano de trabalho do projeto e trabalhar junto ao pesquisador não só durante a execução do convênio, mas também durante o processo de submissão do projeto. É neste momento em

que serão separados os custos administrativos dos custos de execução e estimado o custo total do projeto. Uma vez já iniciado o projeto, as alterações no plano de trabalho só poderão ser realizadas com aprovação do concedente e o processo é moroso, podendo ainda ser reprovado, caso ele entenda que a justificativa não atende.

Estando previstas no plano de trabalho inicial, a execução das despesas consideradas administrativas estão acobertadas pelo convênio e não podem ser questionadas pelo órgão concedente ou por outros órgãos de controle da União. É de extrema importância a interpretação e aplicação da legislação, em todas as fases dos convênios, pois uma depende da outra, e as orientações traduzem conhecimentos específicos ao seu bom desenvolvimento, pois do contrário, poderão ocorrer falhas irreversíveis. Muitas vezes os partícipes são penalizados por desconhecimento da legislação.

2.7 - Os Sistemas de gestão e controle da União

A Administração Pública se submete ao princípio da legalidade estrita. Esse conceito surge do fato de que, ao contrário do setor privado, que pode fazer tudo aquilo que não lhe é vedado por lei, o setor público só pode fazer aquilo que a lei expressamente permite. No setor público não há liberdade nem vontade pessoal e só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa "pode fazer assim", para o administrador público significa "deve fazer assim".

Após a divulgação de uma série de escândalos na imprensa sobre má gestão dos recursos públicos, fraudes em licitações e desvios de verbas públicas, noticiados na TV, jornais e revistas, o interesse da população sobre o assunto ficou mais aflorado. Com o acesso mais fácil à informação, a pressão da população por maior controle dos gastos públicos cresceu e o Governo Federal se viu obrigado a criar algumas ferramentas de ampla divulgação dos recursos oriundos de fontes federais, na qual o cidadão brasileiro pode ter acesso a informações de forma rápida e transparente. O acesso não é mais restrito a uma pequena parcela da população. Qualquer um que tenha acesso à internet pode acessar as ferramentas de consulta e obter dados e informações que podem esclarecer grande parte do destino dos recursos públicos.

A Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Com a implementação da Lei Complementar nº 131/2009, todos os entes da esfera pública deverão divulgar na Internet todos os dados quanto à despesa, os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado e quanto à receita, o lançamento e o recebimento

de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Dentre as ferramentas criadas a partir desta lei estão o “Portal da Transparência”, local em que estão disponíveis informações sobre o Poder Executivo Federal. Por meio das consultas realizadas através deste portal é possível obter dados sobre gastos diretos do Governo Federal (desde 2004 – exceto Cartão de Pagamentos – desde 2002); transferências de recursos a Estados e Municípios (desde 2004); convênios com pessoas físicas, jurídicas ou entes governamentais (desde 1996); previsão e arrecadação de receitas (desde 2009) e até mesmo o salário dos servidores do Governo Federal. Além destas informações, o Portal da Transparência também relaciona as empresas que sofreram sanção pela Administração Pública Federal e também por Estados brasileiros, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS). Esta ferramenta pode ser acessada através do Portal da Transparência².

Foi criado também os Sistemas Integrado de Administração Financeira (SIAFI), de utilização obrigatória pelos órgãos do Poder Executivo Estadual. A garantia da transparência do governo no cumprimento de suas metas está diretamente ligada a um sistema moderno e informatizado de gestão de recursos públicos, na evidenciação das demonstrações contábeis. Há também o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores que é realizado sem ônus e é possível consultar a habilitação jurídica, regularidade fiscal e qualificações técnicas e econômico-financeiras dos fornecedores. A implantação do SIAFI em janeiro de 1987, veio para suprir o Governo Federal de um instrumento moderno e eficaz no controle e acompanhamento dos gastos públicos³.

Outra ferramenta, criada pelo TCU e desenvolvida pelo Ministério do Planejamento através do SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados, é o Sistema de Gestão de Convênios e Contrato de Repasse – SICONV, mais conhecido como

² Link: < <http://www.portaltransparencia.gov.br/>>.

³ Conforme informações no site <<HTTPS://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/a-historia-do-siafi>>.

Portal de Convênios do Governo Federal. Além de buscar atender essa crescente demanda da população por acesso às informações, o SICONV também foi criado no intuito de facilitar a gestão de convênios públicos, tornando a execução informatizada e mais ágil.

O SICONV é uma ferramenta que visa atender a deficiência de existências de ferramentas simples e eficazes que permitam o efetivo controle gerencial no controle e avaliação da execução de programas governamentais e repasse de recursos da União. O intuito é que seja uma ferramenta simples e eficaz para os partícipes do convênio, para os órgãos de controle do Governo Federal e para a população em geral. O Portal de Convênios de acesso livre, foi criado com o objetivo de tornar público a gestão de todos os convênios firmados com o Governo Federal. O sistema está em fase de construção e sofrendo transformações e evoluções constantes. A intenção do Ministério do Planejamento é informatizar totalmente a execução do convênio desde a submissão da proposta até a prestação de contas. O sistema hoje já possui ferramentas para comprar, licitar e realizar o pagamento aos fornecedores por meio de Ordem Bancária de Transferência Voluntária (OBTV).

O SICONV visa garantir que os princípios básicos da Administração Pública de legalidade, legitimidade, do interesse público e social, da moralidade, da probidade, da boa-fé, da proporcionalidade, da razoabilidade, da publicidade, da isonomia, da impessoalidade, da eficácia, da eficiência, da economicidade, da motivação, da transparência, da fiscalização, do controle e da prestação de contas, da responsabilidade, como também do ressarcimento, punição e penalização do mau uso de recursos públicos estejam garantidos.

O sistema facilita que durante o acompanhamento e fiscalização do objeto sejam verificados:

- I. a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, na forma da legislação aplicável (art. 68 da Portaria 507);
- II. a compatibilidade entre a execução do objeto, o que foi estabelecido no Plano de Trabalho, e os desembolsos e pagamentos, conforme os cronogramas apresentados;
- III. a regularidade das informações registradas pelo conveniente ou contratado no SICONV; e
- IV. o cumprimento das metas do Plano de Trabalho nas condições estabelecidas.

Apesar de ter o intuito de facilitador, atualmente o SICONV ainda é considerado por muitos um sistema difícil e burocrático. Esta visão se deve principalmente ao desconhecimento do sistema, alto custo de cursos particulares, falta de capacitação oferecida pelo governo aos partícipes, bloqueio do convênio no momento em que o plano de trabalho está passando por algum ajuste ou com termo aditivo em tramitação e principalmente desconhecimento da legislação vigente.

Tento como ponto de partida essas dificuldades que o sistema ainda apresenta, alguns financiadores de recursos como a Finep, não aderiram o SICONV como o sistema de gestão dos seus convênios, usando como base a exceção permitida aos convênios de incentivo a inovação (Lei nº 10.973), criou outro sistema, próprio e desenvolvido especialmente para ela, objetivando gerir os seus convênios, chamado de Portal do Cliente.

Atualmente, além de conhecer a legislação que rege os convênios públicos Federais, a fundação precisa conhecer todos esses sistemas e ferramentas criadas pelo governo para a gestão e controle dos projetos. A seguir serão apresentadas as principais telas e funcionalidades dos dois sistemas: o Portal de Convênios - SICONV e o Portal do Cliente - Finep.

2.7.1 - Portal dos Convênios - SICONV

O Portal de Convênios - SICONV, deve ser acessado através do site <<https://www.convenios.gov.br/portal/>> através de um login que é o CPF e uma senha. Qualquer ação realizada dentro do portal fica registrada com o seu CPF.

FIGURA 1

Tela de acesso ao SICONV.

Fonte: <<https://www.convenios.gov.br/siconv/secure/entrar-login.jsp>>

Há também uma área de acesso livre em que qualquer um pode acessar sem a necessidade de login. No acesso livre, em que não há necessidade de realização de cadastro, é possível ter acesso aos programas, propostas ou convênios e também aos projetos. O site ainda oferece ao usuário links de acesso rápido a legislação e aos manuais do sistema.

FIGURA 2

Tela de acesso livre ao Portal dos Convênios.

The screenshot displays the 'Portal dos Convênios' website interface. At the top, there is a blue header with 'Acesso à Informação' and the 'BRASIL' logo. Below this is the portal's logo and name: 'Portal dos Convênios - O Portal dos Convênios do Governo Federal'. A navigation bar contains links for 'Acesso Livre', 'Capacitação', 'Entidades Privadas Aptas', 'Legislação', 'Informações Gerenciais', 'Manuais', 'Perguntas Frequentes', 'Chamamento Público/Concurso de Projetos', 'Cotação Prévia de Preços', and 'Ajuda'. The main content area is titled 'Acesso Livre' and lists several categories with corresponding icons: 'Cadastro de Ente/Entidade' (with 'Consultar Proponente'), 'Programas' (with 'Consultar Programas'), 'Propostas' (with 'Consultar Propostas'), 'Convênios' (with 'Consultar Convênios/Pré-Convênios'), 'Banco de Projetos' (with 'Consulta de Projetos'), 'Entidades Privadas' (with 'Consultar Entidades Privadas sem fins lucrativos Aptas'), and 'Chamamento Público/Concurso de Projetos' (with three options: 'Listagem de Chamamento Público/Concurso de Projetos disponível para receber proposta por Órgão', 'Listagem de Chamamento Público/Concurso de Projetos por Ano', and 'Listagem de Chamamento Público/Concurso de Projetos por Órgão'). The footer contains the text 'Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão | Início | Acesso Livre | Informações Gerenciais | Legislação'.

Fonte: <<https://www.convencios.gov.br/portal/acessoLivre.html>>

Ao acessar o portal com login e senha, a pessoa terá acesso aos convênios a que está vinculado, conforme inclusão realizada pelo conveniente. Acessando com número de convênio, conforme perfil de acesso, aparecerá as opções que podem ser realizadas. Abaixo, a tela de um convênio em execução (algumas informações foram ocultadas para preservar a privacidade do usuário, do conveniente e do convênio).

FIGURA 3

Tela de acesso restrito ao Portal dos convênios.

The screenshot shows the SICONV portal interface. At the top, the user is logged in as CAMILA DOS REIS CUNHA. The page features a navigation menu with options like 'Cadastramento', 'Programas', 'Propostas', 'Execução', 'Inf. Gerenciais', 'Cadastros', 'Acomp. e Fiscalização', 'Prestação de Contas', 'Banco de Projetos', and 'TCE'. The main content area is titled 'Consultar Pré-Convênio/Convênio' and shows details for a specific convention: '20501 - CONSELHO NACIONAL DE DES.CIENT.E TECNOLÓGICO'. The convention is in the 'Em execução' (In execution) status. The page also includes a 'Situação no SIAFI' section with 'Empenhado sim' and 'Publicação Publicado'. There are several tabs for navigation, such as 'Dados', 'Programas', 'Participantes', 'Crono Físico', 'Crono Desembolso', and 'Plano de Aplicação Detalhado'.

Fonte: <<https://www.convenios.gov.br/siconv/>>

Há inúmeras funcionalidades que podem ser realizadas ao acessar o portal com login na área de acesso restrito, conforme o perfil de usuário. É possível verificar os dados do convênio, do programa e dos partícipes, verificar os cronogramas e plano de aplicação do projeto, solicitar ajustes no plano de trabalho e termos aditivos, além de realizar todos os lançamentos de prestação de contas. Nos projetos novos, que operam por OBTV - Ordem Bancária de Transferência Voluntária é possível realizar também o pagamento aos fornecedores e as pessoas físicas participantes do projeto.

O sistema está em constante adaptação e readaptação, sendo lançada novas versões e novas funcionalidades a todo o momento para atender todas as demandas necessárias à execução dos convênios.

2.7.2 - Portal do Cliente - Finep

Apesar de não aderir ao SICONV como o sistema oficial para a gestão dos seus convênios, a Finep também precisou adequar-se a necessidade de criação de um sistema de controle dos projetos por ela financiados. Para isso ela desenvolveu o Portal do Cliente.

Semelhante ao SICONV, para acessar o Portal do Cliente da Finep, há necessidade de um login que também é o CPF e senha. Outra semelhança é a existência de perfis diferenciados conforme a sua função no convênio.

FIGURA 4

Tela de acesso ao Portal da FINEP

BRASIL

Finep
INOVAÇÃO E PESQUISA

Portal DO CLIENTE

Login

Login:

Senha:

Entrar

[Esqueci minha senha](#)

- O que é o Portal do Cliente?

O **Portal do Cliente** é o canal de comunicação, via internet, que a **FINEP** desenvolveu para melhorar e agilizar o relacionamento com seus Clientes. O principal objetivo é oferecer informações e serviços que facilitem o acompanhamento técnico e financeiro de projetos - convênios e termos de cooperação.

- Como obter acesso?

São necessários um login e senha, os quais substituem as assinaturas em papel. O dirigente da instituição conveniente deve preencher e encaminhar um [termo de compromisso](#) para Praia do Flamengo 200, 9º andar, CEP:22210-065, Flamengo, Rio de Janeiro - RJ - Aos cuidados da AJCT - Assessoria Jurídica da Diretoria de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. O documento deve estar acompanhado do ato de nomeação do(s) representante(s) legal(is) signatário(s) e dos atos constitutivos atualizados da instituição (estatuto, regimento, regulamento).

O termo de compromisso é disponibilizado apenas aos dirigentes das instituições públicas e das instituições privadas sem fins lucrativos que sejam participantes de convênios com a Finep na qualidade de convenientes.

- Como substituir o ordenador de despesas dos convênios e termos de cooperação?

Este procedimento só poderá ser feito por meio do preenchimento e encaminhamento do [Formulário de Alteração da Designação de Ordenador de Despesas](#) para Praia do Flamengo 200, 6º andar, CEP: 22210-065, Flamengo, Rio de Janeiro - RJ - Aos cuidados do **DPC1 - Departamento de Prestação de Contas, Convênios, Termos e Acordos de Cooperação**. O documento deverá estar acompanhado de ata de nomeação do novo ordenador de despesas.

Rio de Janeiro
Praia do Flamengo 200 - 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 13,
22, 24 andar
CEP 22.210-030, Flamengo, Rio de Janeiro, RJ,
Brasil
Tel: (21) 2555-0555/0511/0342 - Fax (21)
2555-0609
SEAC - Serviço de Atendimento ao Cliente -
seac@finep.gov.br

Brasília
SCN - Quadra 02 BLOCO D,
Centro Liberty Mall, Torre A, SALA
1.102
CEP 70.712-903 - Brasília - DF
Telefone: (61) 3033-7408 - Fax (61)
3033-7543

Fonte: < <https://portaldocliente.finep.gov.br> >

Em definição retirada do próprio site, o Portal do Cliente é o canal de comunicação, via Internet, que a Finep desenvolveu para melhorar e agilizar o relacionamento com seus Clientes. O principal objetivo é oferecer informações e serviços que facilitem o acompanhamento técnico e financeiro de projetos - convênios e termos de cooperação.

A diferença principal entre o SICONV e o Portal da Finep é que o segundo não possui a área de acesso livre. Só é possível visualizar um convênio quando você está vinculado a ele de alguma forma.

FIGURA 5
Tela principal do Portal do Cliente - FINEP

Histórico de Solicitações						
Tipo	Data	Protocolo Entrada	Protocolo Saída	Status	Cancelar	
Remanejamento PDF	29/04/2014 09:24:16	516456/2014		Em Análise Técnica		
Remanejamento PDF	24/03/2014 13:36:52	515462/2014	516460/2014	Nao Aprovada		
Remanejamento PDF	24/03/2014 11:27:59			Cancelada		
Equipe Executora PDF	23/09/2013 17:11:45	509348/2013	510541/2013	Aprovada		
Equipe Executora PDF	17/09/2013 15:23:20	509164/2013	509241/2013	Aprovada		

Detalhes ampliados:

Fonte: < <https://portaldocliente.finep.gov.br> >

O Portal do Cliente Finep não possui todas as funcionalidades que o SICONV, mas através dele já é possível solicitar alterações na equipe executora, remanejamento de itens, consultar os dados gerais, o plano de trabalho e o cronograma financeiro e ainda acompanhar todas as solicitações. Não é possível realizar a prestação de contas pelo portal, apenas acompanhar o histórico delas. O envio da prestação de contas da Finep ainda é em meio físico.

CAPÍTULO 3 - METODOLOGIA

Este capítulo apresenta a metodologia de pesquisa desenvolvida para o projeto proposto.

Métodos científicos e pensamento científico são baseados em conceitos, os símbolos que associamos a diversos significados que conhecemos com os outros. (Cooper e Schindler, 2003, p. 61)

3.1 - Delineamento

O trabalho proposto tem por objetivo principal analisar a viabilidade financeira da Fundação de Apoio dentro dos limites impostos pela legislação para a remuneração da Gestão dos Recursos Públicos através de convênios Federais. Para esta análise estudou-se alguns conceitos e a legislação vigente que rege este tipo de convênio.

Foi realizada uma pesquisa descritiva e exploratória com uma abordagem qualitativa. Segundo Gil (1987) a pesquisa descritiva têm como objetivo primordial a descrição da característica de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Esta pesquisa é descritiva, pois é voltada para uma população específica, que são as Fundações de Apoio. De acordo com Cooper e Schindler (2003), o método qualitativo possibilita a descrição objetiva de uma comunicação (artigos, livros e entrevistas) para posterior análise do conteúdo apresentado em tal comunicação.

Utilizou-se como técnica de pesquisa, fundamentalmente em pesquisa documental, abrangendo consulta a legislação aplicável a Convênios e gestão de recursos públicos, artigos científicos publicados sobre o assunto e também entrevistas com pessoas que trabalham na área e com o tipo de projeto estudado. Para Gil (1987), a pesquisa documental muito se assemelha a pesquisa bibliográfica, diferenciando-se a natureza da fonte. A pesquisa documental vale-se de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico.

Os dados foram obtidos através das informações financeiras de alguns convênios ativos na Fundação e através de entrevista com os analistas de projetos que

possuem projetos dos financiadores estudados. Para Lüdke e André (1986), a entrevista possui vantagem sobre outras técnicas, uma vez que permite a captação imediata e corrente da informação que se deseja.

3.2 - População e amostra

A partir dos objetivos da pesquisa, foi delimitado o conjunto de projetos a serem estudados e as pessoas a serem entrevistadas. Para definição da amostra, conforme definido por Cooper e Schidler (p. 80, 2003), "o pesquisador deve determinar quem e quantas pessoas entrevistar, quais e quantos eventos observar ou quais e quantos registros inspecionar." Tendo em vista a quantidade de projetos vigentes e de analistas responsáveis por tais projetos, optou-se por entrevistar os quatro analistas que trabalham com convênios SICONV e FINEP.

O cargo de Analista de Projetos na fundação estudada executa as funções de acompanhamento e gestão do projeto durante o período de vigência dos convênios, por esta razão foram as pessoas escolhidas para a realização das entrevistas. São eles que possuem o contato diário com as ferramentas e devem atentar-se as regras e legislações aplicáveis para gestão sustentável dos convênios. São os analistas que avaliam o risco da execução de determinada despesa, acompanham as aquisições em relação ao plano de trabalho aprovado e solicitam eventuais alterações para a adequação a realidade da execução.

QUADRO 3

Entrevistados

Cargo	Experiência	Data da entrevista
Analista de Projetos (AP 1)	Trabalha a 13 anos na fundação, 9 como Analista de Projetos. Experiência nos dois tipos de convênios estudados (SICONV e FINEP).	22/05/2014
Analista de Projetos (AP 2)	Trabalha a 8 anos na fundação, 5 como Analista de Projetos. Experiência nos dois tipos de convênios estudados (SICONV e FINEP).	26/05/2014
Analista de Projetos (AP 3)	Trabalha a 6 anos na fundação como Analista de Projetos. Experiência apenas no SICONV.	26/05/2014
Analista de Projetos (AP 4)	Trabalha a 8 anos na fundação, 5 como Analista de Projetos. Experiência nos dois tipos de convênios estudados (SICONV e FINEP).	27/05/2014

Atualmente a Fundação exige para o cargo de Analista de Projetos apenas graduação em qualquer área. Há hoje na fundação analistas graduados em cursos como Pedagogia, Direito, Recursos Humanos, Psicologia, Ciências Contábeis e outros cursos, mas a maioria é graduada em Administração de Empresas. Por se tratar de uma função específica e difícil de encontrar no mercado de trabalho profissionais com experiência nesta área, a maioria dos Analistas são formados dentro da própria Fundação. Iniciam em outros cargos e são promovidos através de processos seletivos internos após adquirir aprendizado sobre as especificidades dos projetos.

A Fundação exige o conhecimento em gestão de recursos públicos que é obtido principalmente através da prática diária e da consulta ao sistema de gestão da informação disponível para todos os funcionários e criado para centralizar as informações importantes para o dia a dia. Eventualmente são oferecidos cursos sobre regras de alguns financiadores específicos a medida que surge necessidade.

3.3 - Coleta de dados

Os dados da pesquisa foram coletados no sistema da fundação estudada, complementados por meio de informações divulgadas nos sistemas de gestão de convênios SICONV e no portal da Finep. O estudo apresentado trata-se de uma pesquisa bibliográfica que foi inicialmente construído com um referencial teórico por meio de análise de leis, artigos científicos, trabalhos de conclusões de curso, manuais e livros pertinentes ao tema pesquisado. Para isso, foi realizado pesquisas em sítios eletrônicos de busca de teses e em portais de base de dados. Cooper e Schindler (2003, p.83) define que a “coleta de dados pode variar desde uma simples observação em um local até um levantamento grandioso de corporações multinacionais localizadas em diferentes partes do mundo”.

Outra fonte importante de dados foram as entrevistas realizadas com os Analistas de Projetos da fundação estudada. As entrevistas foram realizadas na própria fundação, entre os dias 22 e 27 de maio de 2014, em dias e horários diferentes com

cada um dos entrevistados. Optou-se por entrevistas individuais para que um não influenciasse o outro na resposta e fosse possível identificar as dificuldades e competências de cada um dos entrevistados. As entrevistas tiveram duração média de 30 minutos, com um roteiro pré determinado e ajudaram a identificar os principais problemas enfrentados na gestão dos convênios, as dificuldades enfrentadas e a necessidade de capacitação através de treinamentos com base na legislação aplicável. As entrevistas foram gravadas e transcritas posteriormente.

Para as entrevistas, seguiu-se um roteiro com algumas perguntas básicas. Primeiramente foi dada uma visão geral da pesquisa e os principais objetivos, iniciase então a entrevista perguntando a experiência da pessoa, quantos anos de fundação, conhecimentos em gestão de recursos públicos. Posteriormente, foi realizado perguntas em relação ao sistema SICONV e FINEP. Dificuldades e facilidades de um e de outro. Perguntado também sobre compras e licitação, solicitando que fosse apresentado as principais diferenças entre os dois. Formas de prever e comprovar despesas administrativas, liberação de parcelas e prestação de contas. Outra pergunta foi em relação as despesas permitidas e vedadas em convênios e por último, solicitou-se que fosse feito um relato das principais dificuldades em cada um dos projetos que foram comparados.

3.4 - Análise dos dados

Para Cooper e Schindler (2003, p. 84) "a análise dos dados normalmente envolve a redução dos dados acumulados a um tamanho administrável, desenvolvimento de sumários, busca de padrões e de técnicas estatísticas". Foram realizadas entrevistas com questões abertas com a intenção de mensurar melhor o comportamento confidencial e encorajar modos naturais de expressão e os dados coletados foram analisados qualitativamente.

CAPÍTULO 4 - APRESENTAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

4.1 - Comparando convênios gerenciados via SICONV e fora do SICONV

Atualmente a Fundação de Apoio possui diversos convênios oriundos de verbas federais. Para fins de comparação, utilizou-se alguns exemplos de projetos financiados pelo CNPq e gerenciados via SICONV e outros financiados pela Finep e que não são gerenciados pelo Sistema de Convênios e sim pelo Portal do Cliente, o sistema próprio da Finep.

A Finep permite que a retirada das despesas administrativas seja feita de forma direta para a fundação, comprovando apenas com um recibo na prestação de contas. Ela define os custos administrativos ou despesas administrativas como Despesas Operacionais e Administrativas de Caráter Indivisível (DOACI). Já para os projetos gerenciados via SICONV, as despesas administrativas devem ser demonstradas conforme solicitado no plano de trabalho. Por essa razão, é importante que elas sejam previstas próximas a realidade da Fundação e passíveis de comprovação posteriormente, no momento da prestação de contas.

Apesar de possuir algumas diferenças relacionadas a execução, ambos são convênios federais e regidos pelo mesmo decreto referente a convênios públicos e citado no decorrer do trabalho. O Decreto nº 6.170/2007 que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Ocorre que os convênios da Finep não precisam seguir a Portaria Interministerial nº 507/2011 que estabelece normas para a execução das transferências que dispõe o decreto, uma vez que os seus convênios são de inovação com base na Lei 10.973.

Por serem regidos pelo mesmo decreto, há alguns pontos em comum entre os dois. Podemos citar como exemplo de similaridades a necessidade de abertura de conta específica, aplicação dos recursos não utilizados durante a execução do convênio, realização das compras observando a legislação aplicável e apresentação de

prestação de contas no decorrer e ao término do projeto. A diferença primordial é que conforme a Portaria nº 507/2011 em seu art. 3º, os atos e os procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca da tomada de contas especial dos convênios e termos de parceria serão realizados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, aberto a consulta pública, por meio do Portal dos Convênios. O mesmo art. 3º, § 1º diz que os atos que, por sua natureza, não possam ser realizados no SICONV, serão neles registrados. Como a Finep não segue a PI, ela não possui a obrigação do registro no Portal de Convênios.

A Finep, conforme apresentado, por financiar primordialmente projetos de inovação e baseados na Lei nº 10.973, não tem a obrigação de registrar no SICONV todos os convênios celebrados por ela. Abaixo será apresentado um quadro comparativo de alguns critérios que diferem esses os convênios gerenciados via SICONV dos convênios gerenciados via Portal do Cliente:

QUADRO 4

Diferenças entre convênios realizados via SICONV e convênios FINEP

Categorias de Análise	SICONV	FINEP
Sistema	Considerado um sistema complexo devido a sua abrangência. Já é possível executar um convênio todo pelo SICONV, desde a apresentação do programa até a prestação de contas.	Sistema ainda não abrange todas as demandas necessárias para a execução do convênio. Apenas remanejamento e alteração da equipe executora.
Compras e licitação	Lei 8.666/93 (no caso das fundações de apoio), é necessário licitar as compras acima de R\$ 8.000,00 e apresentar no mínimo três orçamentos para compras abaixo desse valor.	Lei 8.666/93 para convênios regidos pela Instrução Normativa 01/97. Decreto 6.170 (apenas três cotações) para convênios regidos pela Portaria Interministerial 127/08 ou pela Instrução Normativa CDFNDCT 01/2010.
Formas de previsão de despesas administrativas	Deve estar prevista de forma detalhada no plano de trabalho.	Permite a previsão de um percentual pré definido e aprovado no plano de trabalho.

Formas de comprovar despesas administrativas	Não é permitida a retirada sem a comprovação de todas as despesas.	Apenas com um Recibo de DOACI na prestação de contas.
Liberação da primeira parcela	Após a assinatura e publicação do convênio.	Após a assinatura e publicação do convênio. No caso de obras, após a apresentação do projeto básico.
Liberação das demais parcelas	Condicionada ao gasto de 80% da parcela anterior e lançamento da Prestação de Contas no Sistema.	Condicionada ao gasto de 80% da parcela anterior e envio físico da Prestação de Contas.
Prestação de Contas	Realizada via Sistema com a digitalização dos documentos e geração de relatórios automáticos. Não há necessidade do envio físico.	Realizada através do preenchimento de diversas planilhas de Excel. A documentação deve ficar disponível na fundação para auditorias.

Ao analisar o quadro, podemos verificar que as diferenças que são mais significativas em relação a gestão por parte da Fundação de Apoio é o Sistema de Gestão utilizado e a forma de previsão das Despesas Administrativas no Plano de Trabalho. É visível que no quesito despesas administrativas a Finep oferece uma facilidade enorme em relação ao projetos gerenciado via SICONV. Por outro lado, o sistema da Finep ainda não é tão completo como o SICONV, exigindo que grande parte da comunicação seja realizada através de cartas ou envio de documentos impressos. Já o SICONV, apesar de apresentar diversas limitações quanto ao tamanho dos arquivos a serem digitalizados, bloqueio do sistema no momento em que há solicitações de alteração em aberto, é um sistema mais completo e evita alguns custos com postagem de documentos e agiliza o processo de prestação de contas.

Há forças e fraquezas em ambos os convênios comparados. Como exemplo de uma força dos convênios da Finep, podemos destacar a facilidade de previsão e comprovação das despesas administrativas e como fraqueza o sistema de gestão ainda em desenvolvimento. Já no SICONV, atualmente a sistema é considerado uma força, uma vez que ele já possui uma plataforma bem completa e permite que

praticamente todo o convênio seja realizado por ele, guardando todas as informações em apenas um local. No entanto, a previsão e comprovação das despesas administrativas, talvez por desconhecimento das partes, ainda é uma fraqueza e tem causado prejuízos a fundação.

Ocorre que a SICONV passou a ser a ferramenta principal para a divulgação de programas para captação de recursos de convênios, sendo considerada uma grande oportunidade. Conhecer o SICONV passa a ser uma necessidade das fundações de apoio, uma vez que milhões em verbas federais são disponibilizados para concorrência e apresentação de propostas. Muitos convênios são inviabilizados por falta de apresentação de projetos para a captação daquele recurso.

Talvez esse temor em captar recursos via SICONV pela ameaça de glosas com as despesas administrativas, seja o maior percalço da Fundação atualmente em enxergá-lo como uma grande oportunidade de captação de recursos. Entender o sistema, a legislação e conseguir prever e comprovar as despesas administrativas nos convênios é a chave para o sucesso na gestão desse tipo de projeto.

Se tomarmos como base o art. 3º da Lei de Inovação - Lei nº 10.973/2004, os projetos financiados pelo CNPq e gerenciados hoje pela fundação através do SICONV também podem ser classificados como projetos de inovação e pesquisa científica tecnológica e possuem o mesmo precedente para a não introdução no Portal de Convênios. O fato é que apesar de poderem ser enquadrados na Lei 10.973, para estes projetos foi determinado a gestão via SICONV, uma vez que os convênios são regidos pela Portaria 127/2008. Tal determinação pode ter ocorrido por desconhecimento deste precedente em relação a Lei da Inovação.

4.2 - Experiências da Fundação com o SICONV

Conforme discutido e apresentado anteriormente, a boa execução e o ressarcimento pelas despesas administrativas relativas à execução do convênio dependem principalmente de um bom planejamento e da previsão no plano de trabalho de tais despesas. Como exemplo dessa falha no momento da elaboração do plano de trabalho, pegaremos os cinco primeiros projetos administrados pela Fundação estudada e que são executados através do Portal dos Convênios - SICONV.

Talvez por desconhecimento ou por inexperiência em projetos neste molde, a fundação não consegue fazer a retirada dos custos nestes projetos, o que tem gerado prejuízos incontáveis. Abaixo demonstra-se o percentual que foi gasto dos custos previstos e que ainda não se sabe sobre a aceitação deles pelo financiador, uma vez que os projetos não prestaram contas final e as prestações de contas parciais não foram analisadas pelo financiador. Os exemplos citados são de projetos de 2009, ainda em execução, mas que já receberam todo o recurso previsto.

TABELA 1

Percentual de despesas administrativas realizadas em relação ao valor previsto

	Valor previsto	Valor gasto	Percentual %
Projeto 1	R\$ 79.993,77	R\$ 19.825,23	25%
Projeto 2	R\$ 229.918,10	R\$ 37.787,49	16%
Projeto 3	R\$ 130.583,21	R\$ 19.414,05	15%
Projeto 4	R\$ 180.346,54	R\$ 26.253,68	15%
Projeto 5	R\$ 37.979,36	R\$ 7.367,32	19%

Fonte: Sistema de gerenciamento de projetos da fundação estudada.

A Fundação não consegue retirar seus custos. No planejamento do projeto foi previsto apenas o pagamento de pessoal como despesas administrativas, e, conforme dito anteriormente, a legislação determina que a pessoa contratada para execução do convênio deve ser admitida e demitida durante a vigência do instrumento jurídico, o que é inviável para a fundação que já possui funcionários em seu quadro e não pode demiti-los e recontratá-los quando um convênio terminar devido a impedimentos da legislação trabalhista, por de tratar do mesmo

empregador. Os gastos foram suspensos e a Fundação não fará mais nenhuma despesa nos projetos devido ao risco de glosa.

Ao receber novos projetos também gerenciados via SICONV, a forma de previsão destes custos no plano de trabalho foi tratada de forma diferente e a retirada acontece com comprovação através de uma planilha de composição do valor de hora, conforme gastos realizados pelo convênio. Vale ressaltar que não há proibição para o pagamento de despesas de caráter administrativo até o limite de 15% (quinze por cento) do valor do convênio, desde que elas sejam aprovadas no plano de trabalho pelo órgão financiador e demonstradas na prestação de contas. Apesar da comprovação desta maneira ser aceita pelo órgão concedente, ainda não houve auditorias de órgãos fiscalizadores, não se sabe se haverá futuros questionamentos à forma de cálculo e demonstração hoje realizada. Por outro lado, todos os projetos Finep gerenciados pela fundação de apoio retiraram 100% (cem por cento) do valor previsto em plano de trabalho para o ressarcimento das despesas administrativas do convênio.

Resgatando dois dos objetivos do presente trabalho, que estão bastante interligados e são verificar como as Fundações de Apoio podem utilizar deste limite de 15% (quinze por cento) para remunerar os serviços prestados e identificar formas de remuneração em convênios permitidas na legislação vigente, observamos que a legislação permite o pagamento de despesas como: aluguel, condomínio, material de expediente, luz, água e outras, devendo ser cumpridas as exigências do parágrafo único da Portaria Interministerial 507/2011, ou seja, as referidas despesas terão de ser necessárias ao bom cumprimento do objeto do convênio, estarem previstas no plano de trabalho e não ser custeadas por outro convênio ou contrato de repasse.

A natureza dos convênios está relacionada com a existência de interesses comuns entre as partes. Nessa relação não há, pois, a figura do lucro, o que configuraria a existência de interesses antagônicos, razão pela qual a legislação que regulamentou a matéria na esfera federal foi clara ao permitir transferências dessa natureza somente para entidades privadas sem fins lucrativos. Apesar das Fundações de Apoio serem consideradas entidades sem fins lucrativos, elas precisam custear as

suas despesas, sem obter lucro, mas sendo sustentável. A Comissão Gestora do SICONV admite que cada celebração de convênio impõe à parte recebedora dos recursos, além da execução do objeto, uma série de novas demandas, decorrentes do gerenciamento de tais atividades. Diante disso, a Comissão considera razoável que a entidade não necessite possuir antecipadamente todos os requisitos técnicos e operacionais necessários para a realização da totalidade do objeto, pois esses poderão ser implementados ou mobilizados com recursos oriundos do próprio convênio. Nesse sentido, não haveria óbices para que, após a aprovação do plano de trabalho ou a celebração do acordo, a entidade efetue a contratação, caso necessário, de profissionais habilitados para a realização das ações pactuadas.

Além disso, há uma série de despesas administrativas que decorrem da própria celebração do convênio, as quais o próprio Ministério Público configura como um ônus que a parte recebedora dos recursos passa a ter em função de demandas oriundas do pacto firmado. Uma vez que a natureza dos convênios pressupõe a existência de interesses convergentes e de mútua cooperação, em tese, não haveria óbices para que o custeio de tais despesas fosse financiado com os recursos transferidos. Vale lembrar que a opção pela transferência voluntária resulta do reconhecimento pelo concedente ou contratante de que é conveniente que um terceiro, com propósitos comuns, realize a execução. Ou seja, se é interesse de ambos promoverem a execução do objeto, que visa atender ao interesse público, nada impede que sejam viabilizadas condições para tanto. Ressaltando que não trata-se de concessão com o intuito de gerar lucro para o ente recebedor, prática que, além de descaracterizar a natureza da própria entidade – que por definição é “privada sem fins lucrativos” – inviabilizaria também a transferência voluntária de recursos.

Faz-se necessário que as despesas administrativas estejam especificadas no plano de trabalho, de forma que o concedente ou contratante possa avaliá-las quanto à sua pertinência e razoabilidade. Outro objetivo proposto no trabalho era o de avaliar maneiras de prever no Plano de Trabalho os custos administrativos da melhor forma possível para que a Fundação consiga arcar com os custos da gestão do convênio. Vale ressaltar que o limite de 15% do valor do objeto para o custeio de despesas administrativas não é um valor padrão, mas apenas um teto determinado pela

legislação, podendo em sua maioria ser inferior a este percentual, variando conforme a dificuldade de execução do convênio.

A forma de previsão mais viável para a Fundação é de um percentual fixo e a demonstração através de um recibo ou no máximo uma planilha de composição de valores como é realizado atualmente nos novos projetos. Para isso é preciso que o concedente aceite que essas despesas são inerentes ao convênio e que a estrutura da Fundação não permite a demonstração de tais despesas de forma extremamente detalhada, uma vez que ela gerencia ao mesmo tempo vários projetos. Tendo em vista que a legislação e os financiadores consideram que as despesas para administrar um convênio são inerentes a ele, a negociação realizada no momento de elaboração do plano de trabalho deve facilitar ao máximo o processo de retirada e posterior comprovação.

4.3 - Percepções das entrevistas

Para certificar-se do entendimento dos demais analistas da fundação estudada sobre os sistemas, a gestão de convênios e a retirada de custos administrativos, foram realizadas entrevistas com quatro analistas que possuem convênios SICONV. Os Analistas de Projetos da Fundação possuem o importante papel de gestores dos recursos, analisando a viabilidade das aquisições com base no plano de trabalho, acompanhado a execução do projeto diariamente, a liberação de novas parcelas, e viabilizando as solicitações de alterações e prorrogações. Dentre os analistas entrevistados, três também possuem convênios da FINEP, e foi possível realizar uma comparação dos dois de forma mais completa. Através das entrevistas foi possível confirmar algumas impressões e desmistificar outras.

É visível que há um desconhecimento em relação a legislação de convênios. Ao perguntar para todos os quatro entrevistados sobre quais são as despesas vedadas em convênios com base na legislação, houve um desconforto ao responder, alguns assumiram desconhecer, um entrevistado citou algumas despesas que na verdade são permitidas como despesas vedadas, como por exemplo, despesas como aluguel, água e luz. Um único entrevistado assumiu não saber quais são essas despesas. Talvez esse desconhecimento possa ser considerado uma das principais deficiências da Fundação na gestão desses projetos, uma vez que os analistas deveriam possuir um amplo conhecimento da legislação para evitar possíveis prejuízos com o pagamento de despesas que podem ser glosadas.

Foi relatado em todas as entrevistas, que a principal dificuldade em relação ao SICONV inicialmente foi o desconhecimento do sistema e das normas, tanto por parte do concedente, quanto por parte do conveniente. Apenas em 2011, através do Decreto nº 7.641 que a então presidente Dilma Rousseff altera o Decreto nº 6.170, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse; altera o Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011; e estabelece prazos para implantação de funcionalidades no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV. Como os primeiros convênios gerenciados pela fundação estudada foram assinados em 2009

e nesta época o sistema ainda estava em fase de implementação, havia um desconhecimento geral. Após 2009 o sistema passou e ainda vem passando por uma série de adaptações e melhorias, que foram implementadas principalmente a partir de 2011.

Outro ponto que chama atenção nas entrevistas, é o fato de apesar da experiência de mais de seis anos de fundação de todos os analistas, foi relatado haver poucos treinamentos em gestão de recursos públicos ou na legislação pertinente a execução de projetos com verbas federais. Apesar de existir na fundação um departamento jurídico e um sistema de gestão da informação onde estão algumas das principais legislações disponíveis, algumas até com a interpretação dos advogados, o fato é que as pessoas que lidam no dia a dia com a gestão dos projetos possuem pouco ou nenhum treinamento em legislação.

A formação dos analistas não é na área do direito, há um suporte da assessoria jurídica nos momentos em que são necessários pareceres, mas é importante que ao menos seja realizada uma leitura minuciosa da legislação e que haja um espaço acessível para que eles possam sanar as dúvidas que possam surgir. Como são os analistas de projeto que autorizam a execução de despesas no projeto, é primordial que eles tenham conhecimento do que é ou não permitido, conforme determinado em lei.

Mais importante que saber operacionalizar os sistemas criados para a gestão de convênios pelos órgãos de fomento e pelo Ministério do Planejamento, é conhecer a legislação, suas vedações, suas exceções e entender quais normas devem ser seguidas para os convênios em execução. A falta de informação pode gerar insegurança e ocasionar erros. Em uma das entrevistas realizadas, houve crítica em relação aos treinamentos recebidos e o entrevistado ressaltou a importância de um treinamento que abordasse todo o contexto dos convênios, inclusive a legislação pertinente.

Os Analistas de Projeto entrevistados consideram o SICONV um sistema complexo, onde é necessário o registro da mesma informação várias vezes, gerando grande retrabalho e o carregamento de informações desnecessárias. Apesar de acharem o

sistema da FINEP mais simples e fácil de trabalhar, eles assumem que o Portal da FINEP não possui as mesmas funcionalidades do SICONV e ainda tem muito a evoluir. Apesar das dificuldades que o sistema imprime, todos consideram que em relação a prazos de retorno às solicitações houve um grande ganho com a criação de sistemas informatizados. Agora os pedidos de alteração do plano de trabalho ou alteração na equipe executora são feitos de forma online, não tendo a necessidade de enviar documento físico. Para o SICONV, é possível também solicitar a prorrogação de prazo do projeto, e enviar a prestação de contas pelo sistema.

Em relação as compras pelos projetos, eles são considerados pelos entrevistados semelhantes, uma vez que seguem a Lei de Licitações nº 8.666 ou o Decreto nº 6.170. Nessa legislação são exigidos publicidade nas compras e apresentação de no mínimo três orçamentos para compras de bens ou consumo e contratações de serviço. Não há grandes diferenças nesse quesito e este conhecimento é comum aos entrevistados.

Quanto a retirada de despesas administrativas, não há dúvida entre os entrevistados que a FINEP oferece maior facilidade em relação ao SICONV, uma vez que a comprovação é realizada apenas com a apresentação do recibo, e não há necessidade de demonstração de todas as despesas como é exigido no portal de convênios. Todos os quatro entrevistados entendem que o SICONV imprime dificuldades desnecessárias para a comprovação das despesas administrativas e que seria muito mais simples que a comprovação fosse realizada como nos projetos da FINEP.

Ao questionar sobre a liberação de parcelas, foi considerado que os dois trabalham de forma bem semelhante. A primeira parcela é liberada imediatamente após a assinatura do convênio e é exigida a comprovação de gastos de aproximadamente 80% do recurso repassado para liberação da próxima parcela. O que diferencia é que a FINEP, para projetos com apenas duas parcelas, não exige a prestação de contas parcial, apenas o envio de uma planilha. Acima de duas parcelas, é necessário envio de prestações de contas parciais. Já nos convênios gerenciados via SICONV deve-se realizar o lançamento no portal dos gastos. No convênio

executado via OBTV, a liberação tem sido realizada conforme o cronograma de desembolso previsto, independente da comprovação dos gastos.

No que tange a prestação de contas, foi relatado o fato de o SICONV ser via portal e que apesar da restrição ao tamanho dos arquivos a serem anexados e da necessidade de repetir a mesma informação mais de uma vez, é considerada mais tranquila pelo fato de que os documentos devem ser inseridos a medida que os gastos forem acontecendo. O sistema gera automaticamente os relatórios de prestação de contas. Além disso, não há necessidade do envio físico de nenhum documento, uma vez que todos já estão disponíveis no portal. A FINEP tem o intuito de incluir no seu portal um módulo de prestação de contas, mas ainda está em fase de construção e não há previsão para a implementação deste módulo. Para a FINEP é necessário o preenchimento de uma série de planilhas, impressão, coleta de assinaturas e envio físico destes relatórios. Não há necessidade do envio de documentos fiscais, mas estes devem ficar disponíveis para consulta em caso de auditorias realizadas *in loco*.

Em relação aos sistemas, os analistas consideram o SICONV mais completo, mas ao mesmo tempo complexo e de difícil utilização. Entre as dificuldades apresentadas estão o fato de ser necessário repetir a mesma informação em diversas etapas do lançamento de uma despesa, o que acaba deixando o processo moroso; o limite de tamanho dos arquivos; lançamentos errados não são passíveis de correção, ocasionando registros "paralelos" sendo necessário inserir informações no campo "anexos". Mas foram relatadas também algumas facilidades como o fato da prestação de contas estar pronta ao final da execução do projeto e ser necessário apenas a geração dos relatórios, a facilidade em se ter acesso as informações do convênio em qualquer momento e em qualquer lugar com acesso a internet, a agilidade nos pedidos de alterações, a melhoria na estabilidade do sistema.

O Portal da FINEP é considerado um sistema mais simples, mas que ainda não abrange todas as funcionalidades disponíveis no SICONV. Ele facilita no acesso as informações do Plano de Trabalho e da equipe executora e no envio de solicitações de alteração nestes casos, mas ainda não conta com a funcionalidade de prestação

de contas e solicitação de prorrogação do projeto. O sistema ainda é muito instável e apresenta muitos erros.

As entrevistas apresentaram um diagnóstico sobre a atual situação da fundação em relação ao gerenciamento de convênios federais. É possível identificar a necessidade de mais treinamentos voltados a legislação que rege os convênios, o investimento em treinamentos para o setor de captação de projetos para que eles consigam captar novos projetos e auxiliar na elaboração de um plano de trabalho executável. O conhecimento deve ser difundido em toda a Fundação, desde a captação, execução e prestação de contas. Não basta saber executar e prestar contas, é preciso saber negociar e captar recursos e elaborar um plano de trabalho viável.

CAPÍTULO 5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do estudo realizado, pode-se perceber que as Fundações de Apoio a pesquisa, por estarem vinculadas as Universidades, gerenciam projetos em sua maioria relacionados a inovação e fundamentados pela Lei nº 10.973 e que portanto, a princípio, estariam isentas do uso do Sistema de Convênios - SICONV. Ocorre que a Fundação estudada gerencia também outros projetos, como obras ou projetos que não são ligados a Universidade e conseqüentemente não estão vinculados a Lei da Inovação e que, portanto devem seguir a Portaria Interministerial nº 507/2011. Não excluindo-se a necessidade de conhecer o sistema e saber as formas permitidas de retirada de despesas administrativas.

O objetivo geral proposto inicialmente para o presente trabalho era o de analisar a viabilidade financeira da Fundação de Apoio dentro dos limites impostos pela legislação para a remuneração da Gestão dos Recursos Públicos através de convênios Federais. Tendo em vista que a legislação assume a existência de custos de caráter administrativo, inerentes a execução de um convênio, pode-se dizer que o objetivo geral do trabalho foi explorado. Verificou-se que há sim maneiras de incluir nos projetos tais custos, desde que seja acordado ainda na submissão do projeto e aprovado pelo concedente. Observando as despesas permitidas de acordo com a legislação, negociando formas de comprovação desde a submissão do projeto e tendo o aval do órgão concedente neste momento, é sim possível cobrir os custos que a fundação possui para gerenciar estes projetos.

Foi proposto também alguns objetivos específicos para o trabalho, dentre eles verificar como as Fundações de Apoio podem custear os serviços prestados na execução do convênio, respeitando o limite previsto na legislação e descrever formas de remuneração em convênios permitidas na legislação vigente. Após a revisão da literatura e a realização das entrevistas, foi possível identificar que este ainda é um grande obstáculo para a Fundação, tendo em vista as dificuldades em se estimar os custos dos projetos e apresentar despesas aceitas pelo financiador e pelos órgãos fiscalizadores nos convênios por ela gerenciados. Apesar destes percalços, é possível que a fundação seja remunerada pelos serviços prestados,

desde que as despesas estejam previstas no plano de trabalho e que a forma de comprovação e apresentação das despesas seja discutida e aceita pelo órgão concedente ainda na fase de negociação do projeto e submissão do Plano de Trabalho.

Outro objetivo específico foi a comparação de dois tipos diferentes de convênios Federais. Comparamos os convênios que hoje são gerenciados através do SICONV e os convênios da FINEP. Após apresentar as principais diferenças e semelhanças entre eles, pode-se dizer que a mais expressiva é a forma de demonstração das despesas administrativas na Prestação de Contas. Enquanto o SICONV exige que as despesas sejam todas demonstradas e comprovadas, a FINEP assume que há custos administrativos de caráter indivisível e inerentes a gestão do convênio pelas fundações, aceitando a comprovação mediante a apresentação de um único recibo. Ao avaliar maneiras de prever no Plano de Trabalho os custos administrativos da melhor forma possível, para que a Fundação consiga arcar com os custos da gestão do convênio, identificou-se que o ideal é a previsão direta dos custos e comprovação com um recibo, assim como é aceito pela FINEP, uma vez que a demonstração de despesas, que em uma fundação é principalmente com pessoal, é inviável no SICONV já que as pessoas vinculadas ao convênio devem ser contratadas e desligadas dentro da vigência do projeto.

Por último, um dos objetivos era analisar as maneiras de prever no plano de trabalho os custos administrativos da Fundação. Retomando o que foi amplamente discutido na seção 2.6.1 - Previsão dos custos administrativos no plano de trabalho do convênio, onde foi citado diversos itens considerados administrativos. A negociação do projeto deve considerar estes custos e incluí-los no plano de trabalho. A previsão dos itens de forma clara facilita a posterior comprovação.

Este trabalho apresenta algumas limitações. Apesar de determinado em lei, muitos falham pela interpretação incorreta ou pelo desconhecimento da legislação vigente, levando-os, muitas vezes, a cometer involuntariamente falhas e irregularidades nos atos de gestão dos convênios. Uma vez que a Fundação estudada ainda não passou pela análise das prestações de contas apresentadas e não recebeu nenhum retorno positivo ou negativo de órgãos fiscalizadores ou dos próprios órgãos

concedentes, ela ainda desconhece se o que está sendo praticado hoje será aprovado pelos financiadores ou até mesmo pelos órgãos de controle da União.

Apesar das dificuldades encontradas em relação a utilização do SICONV e da comprovação de despesas administrativas nestes convênios, tendo em vista que há disponibilização de milhões em recursos através do Portal de Convênios para captação e desenvolvimento de projetos, é importante que a fundação comece a ver com bons olhos esta oportunidade e passe a captar mais recursos disponíveis neste portal. Para isso, é preciso investimento em treinamentos, visitas técnicas em locais que possuam uma maior expertise na gestão de recursos através do SICONV, realização de troca de experiências com outras fundações ou outros órgãos que atuem como convenientes em convênios, ou ainda a contratação de um profissional capacitado para realizar uma consultoria neste assunto.

Vale ressaltar, que o treinamento em SICONV não deve ser realizado apenas para as pessoas que realizam a execução dos projetos e a prestação de contas, como tem sido feito atualmente. O investimento em treinamento deve ser realizado principalmente nas pessoas responsáveis pela captação dos recursos e elaboração dos planos de trabalho junto aos coordenadores. Conforme apresentado no decorrer do trabalho, uma boa execução depende intimamente de um plano de trabalho bem elaborado e com a previsão de despesas passíveis de realização.

Nas pesquisas realizadas durante a execução do trabalho, não foi encontrado nenhum trabalho acadêmico que tratasse especificamente de despesas administrativas em convênios gerenciados por Fundações. Há conteúdos sobre convênios, comparações entre convênios e contratos, mas nada com o conteúdo apresentado neste trabalho. A comparação entre os dois convênios, possibilitou a descoberta através da pesquisa, da exceção dos convênios Finep à Portaria Interministerial.

Pode-se dizer que a realização deste estudo contribuiu para uma melhor compreensão da legislação aplicada a convênios públicos federais. Um entendimento mais profundo das dificuldades inerentes às fundações de apoio quando se deparam com a necessidade de mensurar e apurar os custos de um

convênio. Além disso, contribuiu também para um diagnóstico dos principais pontos que podem ser tratados e da grande oportunidade que a fundação pode ter explorando e conhecendo melhor o portal de convênios. O estudo pode despertar o interesse das fundações em aprofundar o conhecimento no sistema de convênios do Governo Federal e buscar oportunidades de captar novos projetos através dele.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/>>. Acesso em 21 maio 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Federal 8.666 de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acesso em: 18 abr 2014.

BRASIL. **Lei 8958 de 20 de dezembro de 1994**. Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8958.htm> Acesso em: 18 abr 2014.

BRASIL. **Instrução Normativa 01 de 15 de janeiro de 1997** STN - Secretaria do Tesouro Nacional. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e da outras providências. Disponível em: < http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/IN_STN_1_1997_Convenios/IN_stn_01_15jan1997_convenios.htm > Acesso em: 21 maio 2014.

BRASIL. **Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm > Acesso em: 21 maio 2014.

BRASIL. **Lei 10.973 de 2 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm> Acesso em 04 jun 2014.

BRASIL. **Decreto Federal 6.170 de 25 de julho de 2007**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 18 abr. 2014.

BRASIL. Portaria Interministerial 127 de 29 de maio de 2008. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Portaria_127_com_suas_alteracoes_ultima_19jan10.pdf> Acesso em: 18 abr. 2014.

BRASIL. Lei Complementar 131 de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm> Acesso em: 21 maio 2014.

BRASIL. Portaria Interministerial 507 de 24 de novembro de 2011. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/1_Portaria_Interministerial_507_24_11_2011_e_alteracoes_Dezembro_de_2013.pdf>. Acesso em: 18 abr 2014.

BRASIL. Lei Nº 12.863 de 24 de setembro de 2013. Altera a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; altera as Leis nºs 11.526, de 4 de outubro de 2007, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, 11.892, de 29 de dezembro de 2008, 12.513, de 26 de outubro de 2011, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 91, de 28 de agosto de 1935, e 12.101, de 27 de novembro de 2009; revoga dispositivo da Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12863.htm>. Acesso em: 03 ago 2014.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Relatório de Auditoria Anual de Contas realizada em 2010 na FINEP. Processo Nº : 00218.000641/2011-80 Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/relatorios/RA201109034/RA201109034.pdf>> Acesso em: 04 jun 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR SECRETARIA EXECUTIVA. Manual de Instruções para Elaboração de Convênios, de acordo com a IN/STN nº 01, de 15/01/1997. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1221833453.pdf>. Acesso em: 26 jul 2014.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Manuais de Capacitação do SICONV. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://www.convenios.gov.br/portal/manuais.html>>. Acesso em: 26 jul 2014.

ALENCAR, Carlo Higino Ribeiro, TEIXEIRA, Valdir Agapito. **Nova Lei das Fundações de Apoio:** articulação da CGU, do MCTI e do MEC promove a mudança. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Imprensa/ArtigosEntrevistas/itens/artigo_20131009_Higino-Agapito_JusBrasil-OABRJ.asp> . Acesso em: 03 ago 2014.

BERK, Jonathan; DEMARZO, Peter. **Finanças Empresariais: essencial.** Porto Alegre: Bookman, 2010.

COOPER, Donald R. SCHINDLER, Pamela S. **Métodos de Pesquisa Em Administração.** 7ª edição. Porto Alegre: Bookman, 2003.

FERREIRA, Sônia Regina Sari; SCHMIDT, Adair Otto. Proposta de Manual de Orientação para Apoio a Elaboração e Execução de Projetos no Setor Público, via Convênios e Instrumentos Congêneres. UNIOESTE. 2008. Disponível em: <<http://www.escoladegoverno.pr.gov.br>>. Acesso em: 04 maio 2014.
GIL Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Editora Atlas S.A, 1987.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. **Pesquisa em educação:** abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986, 99 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 23a. (edição atualizada por AZEVEDO, Eurico de Andrade. ALEIXO, Délcio Balestero e FILHO, José Emmanuel Burle). São Paulo: Malheiros, 2004. Disponível para download em: <<http://publoffice2.dominiotemporario.com/doc/Livro-Direito-Administrativo-Completo-Hely-Lopes-Meirelles.pdf>> . Acesso em: 25 maio 2014.

OLIVIERA, Gustavo Justino. **Terceiro Setor, Empresas e Estado:** novas fronteiras entre o público e o privado. Belo Horizonte: Forúm, 2007.

PEREZ JUNIOR, José Hernandez. **Controladoria de Gestão: teoria e prática.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

QUEIROZ, Júnio. Auditoria de Fraudes: detecção e apuração de fraudes nos convênios federais. F. 145. Trabalho de conclusão de curso – especialização Controle Externo, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2004.

ROCHA, José Claudio - O papel das fundações de apoio no contexto das universidades públicas no Brasil. **Portal do e-governo,** 2012. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/>>. Acesso em: 4 maio 2014.

SILVA, Ronaldo Quintanilha da. Diferenças entre os contratos e convênios administrativos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3207, 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/21491>>. Acesso em: 4 maio 2014.

RUGGERI, Renê G. Custos administrativos em projetos. GP&TS - Gerenciamento de Projetos & Terceiro Setor, 2011. Disponível em: <<http://gp-ts.blogspot.com.br/2011/03/custos-administrativos-em-projetos.html>>. Acesso em: 26 jul 2014.

TODERO, Domingos Roberto. **Dos Convênios da Administração Pública**. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <http://tede.pucrs.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=516>. Acesso em 26 jul 2014.