



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

GEANE RAULINO MARTINS

CONVÊNIOS E LEGISLAÇÃO:

**Um estudo sobre a percepção dos gestores da Universidade Federal de
Pernambuco**

Recife
2020

GEANE RAULINO MARTINS

CONVÊNIO E LEGISLAÇÃO:

Um estudo sobre a percepção dos gestores da Universidade Federal de Pernambuco

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de Concentração: Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros

Recife

2020

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

M386c Martins, Geane Raulino.
Convênios e legislação : um estudo sobre a percepção dos gestores da
Universidade Federal de Pernambuco / Geane Raulino Martins. – 2020.
96 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Recife, 2020.
Inclui referências e apêndices.

1. Política pública. 2. Convênios. 3. Legislação. 4. Gestores. 5. Percepção. I.
Medeiros, Marcelo de Almeida (Orientador). II. Título.

320.6 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2020-236)

GEANE RAULINO MARTINS

CONVÊNIOS E LEGISLAÇÃO:

Um estudo sobre a percepção dos gestores da Universidade Federal de Pernambuco

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de Concentração: Políticas Públicas

Aprovada em: 07/10/2020.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Dalson Britto Figueiredo Filho (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Aurélio Agostinho da Boaviagem (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

Ao meu Deus, “porque Dele, por Ele e para Ele são todas as coisas”. (Bíblia Sagrada)

À minha família, minha base. Meus pais que sempre me apoiaram em minha jornada acadêmica. Meus irmãos e meu noivo. A vocês meu amor e gratidão.

À Universidade Federal de Pernambuco, instituição da qual faço parte como servidora, e que me proporcionou a conquista desse título.

A todos os docentes e demais servidores que integram o Mestrado Profissional em Políticas Públicas. Em especial, meu orientador, Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros, que com maestria conduziu a realização desta pesquisa.

Aos gestores entrevistados, pela disponibilidade e paciência. De forma especial, a então Diretora de Convênios, Lidia Maria Alves Rodella, por disponibilizar informações importantes para a construção do trabalho.

Por fim, a todos que de alguma forma, direta ou indireta, contribuíram para a finalização desta etapa. Muito obrigada.

RESUMO

O objetivo principal deste trabalho é compreender a percepção dos gestores da Universidade Federal de Pernambuco sobre o instrumento de parceria denominado convênio e a legislação que o regulamenta. Esta pesquisa trata-se de um estudo de caso, onde a unidade que se pretende conhecer sob esse aspecto é uma Instituição de Ensino Superior, a UFPE. Para isso combinou-se as abordagens quantitativa e qualitativa. A primeira configura-se em conhecer o perfil dos convênios na entidade através da estatística descritiva. Já a segunda se destina a identificar a percepção dos administradores quanto à legislação vigente sobre a temática, bem como a repercussão na atuação com o instrumento. Para esta segunda etapa, os dados foram coletados por meio de entrevista semiestruturadas e analisadas conforme a técnica da Análise de Conteúdo. Os resultados obtidos com a análise estatística dos dados quantitativos demonstraram uma expressividade dos convênios na UFPE, tanto numericamente como em quantidade de recursos. Mostrou-nos ainda que o tema de pesquisa se destaca em algumas unidades como o Centro de Informática, Centro de Tecnologia e Geociências, o Centro de Ciências Sociais Aplicadas e a Diretoria de Relações Internacionais. Na análise qualitativa, os entrevistados demonstraram domínio sobre os conceitos legislativos e sobre o perfil da UFPE. Já sobre as dificuldades enfrentadas, destacaram-se os aspectos das leis e demais normas existentes. E os questionamentos mais recorrentes nesse sentido guardam relação com a insuficiência e/ou inadequação das regras legais vigentes. As conclusões indicam que uma reforma legislativa contribuiria para uma melhor atuação dos gestores com os convênios para a implementação das políticas públicas pretendidas.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Convênio. Legislação. Percepção. Gestor.

ABSTRACT

The main objective of this work is to understand the perception of the managers of the Federal University of Pernambuco about the partnership instrument called agreement and the legislation that regulates it. This research is a case study, where a unit that is intended to be known under this aspect is a Higher Education Institution, UFPE. For this it was combined as quantitative and qualitative approaches. The first is to know the profile of the agreements in the entity through descriptive statistics. The second, on the other hand, if the destination identifies a recognition by the administrators regarding the current legislation on the theme, as well as the repercussions in the performance with the instrument. For this second stage, data were collected through semi-structured interviews and analyzed according to the Content Analysis technique. The results obtained with a statistical analysis of the quantitative data showed an expressiveness of the agreements at UFPE, both numerically and in quantity of resources. It also showed us that the research topic stands out in some units such as the Center for Informatics, Center for Technology and Geosciences, the Center for Applied Social Sciences and the Directorate of International Relations. In the qualitative analysis, the interviewees demonstrated dominance over the legislative concepts and the profile of UFPE. Regarding the difficulties faced, aspects of the laws and other existing rules were highlighted. And the most recurring questions in this regard are related to the insufficiency and / or inadequacy of the current legal rules. The figures indicate that a legislative reform contributes to a better performance of the managers with the agreements for the implementation of the intended public policies.

Keywords: Public Policies. Agreement. Legislation. Perception. Manager.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Teorias explicativas sobre a definição de convênio	27
Figura 2 - Árvore de palavras conceitos advindos da legislação.....	74
Figura 3 - Nuvem de palavras declaração dos gestores	79
Figura 4 - Síntese da categoria 'Percepção sobre a legislação'	82

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução da frequência de convênios por ano	55
Gráfico 2 - Distribuição das Categorias por Unidade	62
Gráfico 3 - Distribuição dos recursos por ano	64
Gráfico 4 - Distribuição dos recursos por unidade de atuação	65
Gráfico 5 - Evolução da frequência de convênios com a FADE por ano	67

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Leis e suas aplicações aos convênios	38
Quadro 2 - Classificação dos entrevistados	69
Quadro 3 - Síntese da categoria 'Dificuldades na atuação com o instrumento'	78

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Frequência de convênios por categoria	57
Tabela 2 - Frequência de convênios por unidade de atuação.....	60
Tabela 3 - Frequência de convênios com a FADE por categoria	68

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AUDINT/UFPE	Auditoria Interna da UFPE
CAA	Centro Acadêmico do Agreste
CAV	Centro Acadêmico de Vitória
CCSA	Centro de Ciências Sociais Aplicadas
CGU	Controladoria-Geral da União
CIN	Centro de Informática
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONSAD	Conselho de Administração
CONSUNI	Conselho Universitário
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CTG	Centro de Tecnologia e Geociências
DCCAc	Diretoria de Convênios e Contratos Acadêmicos
DCO	Diretoria de Controladoria
DRI	Diretoria de Relações Internacionais
EC	Emenda Constitucional
FADE/UFPE	Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE
ICTs	Instituições Científicas e Tecnológicas
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOA	Lei Orçamentária Anual
NTI	Núcleo de Tecnologia da Informação
OSCIPs	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
OSF	Open Science Foundation
PAINT	Plano Anual de Auditoria Interna
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PF/UFPE	Procuradoria Federal junto à UFPE
PPP	Parcerias público-Privadas
PROACAD	Pró-Reitoria para Assuntos Acadêmicos
PROEXC	Pró-Reitoria de Extensão e Cultura
PROPESQ	Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças
RAINT	Relatório Anual de Auditoria Interna
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SIPAC	Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos
SIPS	Sistema de Indicadores de Percepção Social
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
TCU	Tribunal de Contas da União
TED	Termo de Execução Descentralizada
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	A RELAÇÃO ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E CONVÊNIOS	17
2.1	Reforma do Estado e a implementação de Políticas Públicas através de parcerias.....	21
2.2	Parcerias públicas: uma visão comparada	23
3	A REGULAMENTAÇÃO DOS CONVÊNIOS	25
3.1	Definição do instrumento	25
3.2	Legislação aplicável aos convênios	27
3.2.1	A Lei nº 8.666/93.....	30
3.2.2	A Lei nº 8.958/94 e seus decretos regulamentadores	33
3.2.3	O Decreto nº 6.170/07 e suas portarias regulamentadoras.....	35
4	OS ÓRGÃOS DE CONTROLE E SUA ATUAÇÃO NOS CONVÊNIOS.....	39
4.1	O controle aos convênios na UFPE	40
4.1.1	Auditoria Interna da UFPE.....	41
4.1.2	A Controladoria-Geral da União e sua atuação na UFPE	42
4.1.3	O Tribunal de Contas da União e sua atuação na UFPE	44
5	METODOLOGIA.....	46
6	O PERFIL DOS CONVÊNIOS NA UFPE	51
6.1	Normas internas da UFPE.....	51
6.2	Resultados	55
6.2.1	Categoria.....	56
6.2.2	Unidade da UFPE.....	60
6.2.3	Recursos, Fonte e Valores	63
6.2.4	Participação da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE	66
7	PERCEPÇÃO DOS GESTORES DA UFPE.....	69

7.1	Entendimento sobre a definição de convênio	73
7.2	Dificuldades na atuação com o instrumento	75
7.3	Percepção sobre a legislação	78
7.4	Sugestões de melhoria	83
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
	REFERÊNCIAS	88
	APÊNDICE A – ROTEIRO ENTREVISTA.....	93
	APÊNDICE B – ESBOÇO DE PROJETO DE LEI.....	94

1 INTRODUÇÃO

Qual a percepção dos gestores da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE sobre a legislação de convênios? E como estas normas repercutem em sua atuação para a implementação de políticas públicas através de parcerias?

Na esfera da Administração Pública, o convênio é um importante instrumento de formalização de acordos. Estes podem ser celebrados entre órgãos e entidades governamentais ou envolver também entes privados. A celebração dessa modalidade de ajuste está sempre relacionada à consecução de um interesse coletivo comum às partes, estando ausente de qualquer maneira a intenção de auferir lucros (DI PIETRO, 2016). Essa necessidade do Estado em firmar parcerias decorre da escassez de recursos (financeiros, técnicos, tecnológicos, humanos, dentre outros) para atender à crescente demanda de necessidades sociais através da implantação de políticas públicas.

Considerando a sua legitimidade e relevância, a legislação que disciplina os convênios é de extrema importância a fim de delimitar os aspectos em que eles serão celebrados, bem como balizar os seus parâmetros de execução. Esse aspecto legislativo pode influenciar diretamente na atuação dos gestores que lidam em sua prática diária com a formalização do instrumento para a implantação das políticas públicas que dependem de parcerias. Nesse aspecto, Medauar (2015) argumenta que o administrador público deve agir em observância estrita ao Princípio da Legalidade, que se traduz em fazer o que lei autoriza, e quando e como esta designa.

Assim, o objetivo deste trabalho de pesquisa é avaliar qual a percepção do gestor da UFPE sobre a legislação atinente aos convênios e a consequente repercussão dessas normas na sua atuação quando formaliza esses acordos para a implementação de políticas públicas. A hipótese que se pretende verificar é a de que os administradores da UFPE consideram a regulamentação legal insuficiente ou inadequada, e entender como isso repercute no desempenho da gestão com o instrumento.

Os objetivos específicos foram assim definidos: (1) analisar a legislação existente relativa à parceria denominada convênio, identificando as possíveis lacunas existentes; (2) mapear os convênios celebrados na UFPE entre os anos de 2013 a 2019, identificando as principais variáveis e estabelecendo um perfil do instrumento

na instituição; e (3) captar o entendimento dos gestores da UFPE envolvidos nos processos de convênio sobre a sua atuação e a influência da legislação existente.

Sobre as leis que regulamentam esses ajustes, no âmbito constitucional, o legislador cita este tipo de acordo nos artigos 71 e 241 da [Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB](#). Na esfera infraconstitucional, a [Lei nº 8.666/93](#) (Lei de Licitações e Contratos), faz referência ao instrumento no artigo 116. Ainda, a [Lei nº 8.958/94](#), que disciplina a relação entre as Instituições Federais de Ensino Superior – IFES e suas fundações, estabelece algumas regras acerca dos convênios quando celebrados no bojo desta relação. Podem ser citados ainda, alguns regramentos editados pelo Poder Executivo, exercendo função atípica de legislar diante da lacuna existente, que estabelecem preceitos mais específicos sobre o assunto no âmbito de suas respectivas necessidades. São eles o [Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007](#), o [Decreto 7.423 de 31 de dezembro de 2010](#), a [Portaria Interministerial CGU/MF/MP no 424, de 30 de dezembro de 2016](#).

Trata-se de um tema de grande relevância para a UFPE, uma vez que aborda parcerias que envolvem transferência de recursos para implantação de políticas públicas, não apenas nesta IFES, mas também em outras instâncias governamentais, e ainda, relaciona as atividades de vários setores da Universidade. A expressividade dos convênios na instituição de ensino pode ser notada pela quantidade numérica, bem como pelo montante de recursos envolvidos em projetos nas áreas de educação, saúde, segurança institucional, dentre outras. Ademais, a atuação do gestor associada à legislação vigente pode resultar em aspectos que envolvem desde o trâmite processual, com influência no início da implementação da política pretendida, até a fiscalização por parte dos órgãos de controle. Dessa forma, torna-se este estudo promissor, gerando significativos resultados para a UFPE.

Esta dissertação encontra-se organizada em sete capítulos. O segundo entre eles estabelece a relação entre os convênios e a implementação de políticas públicas. A seguir, na terceira seção, é feito o delineamento legal deste acordo, onde são dissecadas as leis e demais normas que balizam o instrumento. No tópico seguinte são abordadas as formas de controle, e como elas ocorrem no âmbito da UFPE.

Dando prosseguimento, inicia-se a aplicação prática da pesquisa. Para tanto, o quinto capítulo detalha a metodologia empregada nas as ações seguintes. A sexta seção apresenta a análise, através da estatística descritiva, dos elementos

extraídos de uma base de dados original compilada pela pesquisadora, possibilitando identificar as principais variáveis e traçar um perfil dos convênios na UFPE. No sétimo capítulo, utiliza-se a entrevista semiestruturada para coletar informações e apresentar a percepção dos gestores quanto ao tema central da pesquisa. Por fim, as considerações finais são enunciadas.

2 A RELAÇÃO ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E CONVÊNIOS

A política pública, enquanto área do conhecimento, surgiu nos Estados Unidos como subárea da ciência política sendo um direcionamento dos estudos voltados a compreender as ações do governo. Já na Europa, o objeto foi orientado para explicar o papel do Estado e da instituição do governo (SOUZA, 2006). A trajetória da disciplina teve expressividade teórica no contexto de estudos sobre a esfera governamental, traçando vários caminhos para consolidar o entendimento sobre o tema.

As políticas públicas podem ser definidas como diretrizes elaboradas e executadas com objetivo de combater um problema coletivo (DIAS, 2012). De acordo Secchi (2014) a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um entrave entendido como grupalmente relevante. Dessa forma percebe-se a importância do avanço de estudos nesta área de conhecimento, objetivando a resolução de problemas específicas da sociedade. Dias (2012) esclarece que a luta ideológica, inicialmente realizada apenas através de debates, passa por uma metamorfose. E essas mudanças compreendem um complexo conjunto de procedimentos que culminam com a formação do processo concreto de elaboração das políticas.

Nesse contexto, a literatura busca desenhar modelos que consigam explicar esse processo. Um desses modelos é o denominado ciclo de políticas públicas que, segundo Secchi (2014), apresenta um esquema de visualização e interpretação que padroniza as etapas de forma sequencial e individual, composta por vários estágios. Foram desenvolvidas várias versões que representam esse ciclo, porém o modelo registrado pelo autor é representado em sete fases: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção.

Neste processo, alguns fatores influenciam nas fases de elaboração de uma política pública, por isso a literatura busca alcançar o entendimento de como algumas questões são levadas em consideração pelo governo, a ponto de passar a integrar a agenda. Segundo Viana (1996, p.8), “Os fatores que influenciam a construção da agenda governamental são dois: os participantes ativos e os processos pelos quais algumas alternativas e alguns itens se tornam proeminentes”.

Os participantes ativos do processo de elaboração de política pública são classificados como atores governamentais e não-governamentais. Este primeiro grupo é formado pela alta administração (presidente, políticos, funcionalismo de carreira e parlamentares). Esses atores exercem influências de diferentes maneiras, conforme competências técnicas relativas ao cargo. Os atores não-governamentais correspondem aos grupos de pressão ou interesse, tais como: os acadêmicos, pesquisadores, mídia, opinião pública, entre outros. Sobre os grupos de pressão, de uma maneira geral, é possível afirmar que possuem características bem específicas. Por exemplo, a atuação destes é mais no sentido de bloquear alguma ação do que de levantar debates (VIANA, 1996).

Nessa perspectiva, Souza (2006) busca mostrar que o modelo do ciclo de políticas públicas enfatiza a fase de definição da agenda, ou seja, quais questões serão priorizadas e debatidas, e quais devem ser ignoradas. Por outro lado, o autor mostra que algumas vertentes do ciclo privilegiam a identificação dos participantes do processo e que outras focalizam na formulação da política. No que é pertinente à importância dos participantes na formulação das políticas, o autor entende que cada participante do processo pode influenciar positiva ou negativamente, incentivando ou vetando as decisões.

Na percepção de Souza (2006. p. 29) “a política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação”. No que se refere ao papel das instituições na decisão e formulação de políticas é importante destacar que as decisões sobre políticas, em um país democrático, tornam-se uma questão de ação coletiva e distribuições igualitárias de bens, partindo do princípio da escolha racional (OLSON, 1965).

Portanto, conforme discutido acima, o processo de elaboração de políticas públicas é uma conjuntura complexa e sistemática, que sofre influências dos participantes ativos e das organizações institucionais.

Após a tomada de decisão e elaboração da política, a fase que se segue é a da implementação. Trata-se de uma etapa de substancial relevância, uma vez que se configura como um elo entre os objetivos traçados e os resultados alcançados,

garantindo o sucesso (ou fracasso) da política. Segundo O'Toole, (2000), a implementação compreende o que se desenvolve entre a tomada de decisão, ou seja, a determinação de uma intenção do governo fazer ou parar de fazer algo e os seus resultados. Secchi (2014, p. 57) ressalta que a fase de implementação é aquela que "a administração pública reveste-se de sua função precípua: executar as políticas públicas".

Sobre a importância desta etapa, Dias (2012, p. 79) traz-nos uma respeitável contribuição afirmando que este é um ponto fundamental do ciclo, uma vez que é nele em que "a política, até então quase feita exclusivamente de discursos e de palavras, se transforma em fatos concretos".

No tocante ao volume dos estudos e pesquisas no âmbito da implementação de políticas públicas, Saetren (2005) abordou algumas das questões frequentemente suscitadas. Ele concluiu que, não obstante as especulações de que os estudos sobre a temática se tornaram escassos, ainda existe muita pesquisa relacionada, com importantes publicações.

Procedendo uma análise dentre alguns estudos realizados é possível depreender que muitos fatores influenciam na implantação das políticas públicas, e ainda, desenham um esboço da relação entre as etapas da formulação e da implementação. Entre eles pode ser citado o estudo de Pressman & Wildavsky (1984), que avaliou a implantação de uma política em Oakland/EUA que visava combater o desemprego entre grupo de minorias, através da criação de vagas em locais específicos. A conclusão do estudo expôs uma grande dificuldade na implantação efetiva da proposta idealizada, considerando diversas variáveis.

Estudos como esse, confirmam a relevância de dissecar a fase da implementação, possibilitando que sejam precocemente identificados os diversos obstáculos e variáveis que podem incidir ao longo do processo e dificultar (ou até mesmo obstar completamente) o alcance dos objetivos esperados com a formulação da política. No cenário brasileiro, existem diversos exemplos de leis que não produzem os efeitos esperados, ou mesmo que não demonstram eficácia na prática, além de programas governamentais que não geram os resultados previstos ou são completamente desvirtuados ao longo de sua execução (SECCHI, 2014).

Dessa forma, pode-se afirmar que muitos são os atores envolvidos nos processos de elaboração e implementação de uma política pública, e ainda, diversos os fatores que podem influenciar nestas etapas e, portanto, precisam ser devidamente estudados e analisados.

Por fim, é importante ressaltar que essas duas etapas podem se dar de forma direta e exclusivamente pelo poder estatal ou também contar com a participação de atores não governamentais (SECCHI, 2014). Neste último caso, os órgãos públicos podem recorrer a acordos formalizados através de instrumentos específicos, a fim de delimitar a atuação de cada partícipe, bem como regulamentar as demais matérias importantes para o desenvolvimento da política a ser executada (DIAS, 2012).

Os acordos celebrados pelo Estado para estabelecer cooperação a fim de possibilitar a implementação de políticas públicas têm diversas espécies. Algumas dessas espécies podem ser destacadas como os contratos administrativos, os termos de parceria, e os convênios que compõem o objeto de estudo deste trabalho. Sobre essas modalidades de ajuste, e mais especificamente o que se constitui o cerne desta pesquisa, o terceiro capítulo abordará suas definições, características e normas regulamentadoras.

A Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, autarquia federal, enquanto integrante da Administração Indireta, é uma importante entidade governamental que, através dos seus objetivos e missões institucionais, tem atuado na formulação e implementação de políticas públicas no âmbito social que está inserida. No bojo dessas políticas, muitas envolvem a celebração de acordos para cooperação com outros agentes públicos ou privados, utilizando-se de alguns dos instrumentos supramencionados.

Sobre as circunstâncias que ensejam a formalização dessas parcerias, o tópico que se segue trará um maior aprofundamento.

2.1 Reforma do Estado e a implementação de Políticas Públicas através de parcerias

Ao longo dos anos, o Estado e o seu papel perante a sociedade foi passando por constantes transformações. A teoria de Weber sobre o Estado Moderno reforça que as mutações refletem as relações sociais no interior do próprio governo, marcadas pela distribuição desigual do poder. De acordo com o conceito weberiano, o funcionamento das instituições políticas e o arranjo gerencial são os fatores determinantes na direção das mudanças das quais o governo é passível. (CODATO, 2012)

No início da formação do Estado brasileiro, o modelo de gestão que se fez presente foi marcado por uma administração patrimonialista. Este modelo era abalizado por uma característica confusão entre o patrimônio público e o privado. Como consequência disso, a corrupção e o nepotismo eram traços acentuados, e a concepção do sistema era de que os governados trabalhavam para satisfazer as necessidades do governo.

Com o passar do tempo e a evolução da sociedade, que começou a vivenciar um período assinalado pela industrialização e o capitalismo, a forma de administração do Estado também precisou se transformar para atender aos anseios de uma democracia. E é nesse período que o modelo de gestão adotado é a administração burocrática. Diferente do modelo anterior, na administração burocrática existe uma separação do patrimônio público e do particular. Nesse tipo de gestão, a ação dos governantes segue ditames previamente estabelecidos e bastante rígidos, e os servidores estatais concentram-se em controlar e manter a própria Administração Pública.

Todavia, o papel social do Estado foi se tornando cada vez mais indispensável, e com isso, necessário foi também a adaptação do modelo de gestão exercido. A partir de então, visualizou-se uma administração estatal voltada para atender os anseios da sociedade em aspectos de acesso à educação, saúde de qualidade, moradia, entre outros deveres sociais. Para isso, o poder público viu-se compelido a exercer uma gerência mais eficaz, que oferecesse mais qualidade e agilidade nos serviços sem, contudo, preterir as normas essenciais à manutenção da ordem democrática e da prevenção à corrupção.

Bresser-Pereira (2006) tratou sobre essa segunda grande reforma administrativa, que migrou da administração burocrática para a administração pública gerencial. Essa nova forma de gestão é caracterizada pela descentralização, tanto política quanto administrativa, a transferência de recursos e o controle por resultados.

Diante desse panorama, intensificou-se o imperativo de o Estado aliar-se aos particulares para garantir a efetividade e qualidade desses serviços à sociedade, sem alargar ainda mais o aparato estatal. Oliveira (2008, p. 25), traduziu esse modelo administrativo através da “expressão *governar por contrato*, a qual evocaria a necessidade de o Estado estabelecer vínculos mais robustos e permanentes com a sociedade, como meio para a melhor consecução de suas ações”.

Assim, para atender as demandas decorrentes da ampliação da atuação do Estado perante a sociedade, o governo passa a lançar mão de ferramentas (muitas já existentes na esfera privada, como é o caso dos contratos), para firmar parcerias com outras esferas da Administração Pública ou até mesmo com os particulares, de forma a garantir a satisfação dos interesses sociais. Alguns desses instrumentos podem ser citados.

O contrato, em linhas gerais, pode ser definido como um acordo de vontade entre as partes. Os ajustes firmados em que o poder público for parte devem ser observados de forma peculiar, sendo denominados Contratos da Administração. Esta modalidade (contratos da Administração) seria uma espécie de gênero da qual decorrem algumas espécies com características típicas. (CARVALHO FILHO, 2015; DI PIETRO, 2016; OLIVEIRA, 2015)

Uma destas espécies, o contrato administrativo distingue-se por ser celebrado sob o regime jurídico de direito público, o qual está regulamentado através da [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#) (Lei de Licitações e Contratos). Uma característica marcante desse regime jurídico, e que singulariza o contrato administrativo, é a presença das cláusulas exorbitantes, previstas no artigo 58 do referido diploma legal.

Outra modalidade de ajuste é o termo de parceria, introduzido no ordenamento jurídico através da [Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999](#), a mesma que trata da própria qualificação de entes privados como Organizações da Sociedade Civil

de Interesse Público (OSCIPs). Conforme preceitua o artigo 9º deste diploma legal, o termo de parceria é um instrumento jurídico firmado para consolidar a cooperação entre o Estado e as entidades qualificadas como OSCIPs. O objetivo é promover a execução de atividades de interesse coletivo destinadas à promoção da assistência social, da cultura, da saúde e educação gratuitas, do desenvolvimento econômico e social, ética, paz, cidadania, direitos humanos, democracia, e ainda, a defesa do meio ambiente, estudos e pesquisas científicas e tecnológicas, dentre outros.

Ainda, a [Emenda Constitucional nº 19/98](#) trouxe nova redação ao artigo 241 da Constituição Federal onde instituiu a figura dos consórcios públicos, dispondo que os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) editariam lei que disciplinasse esses consórcios, a serem formados com o objetivo de promover uma “gestão associada de serviços públicos”, transferindo quando necessário encargos, serviços, pessoal e bens na medida em que fossem imperiosos à continuidade dos serviços ora transferidos. A publicação da [Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005](#), trouxe as normas gerais para regulamentação sobre o tema, tendo sido posteriormente regulamentada pelo [Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007](#).

Por fim, outro importante instrumento jurídico que formaliza acordos firmados pelo governo, e que se torna objeto de estudo desta pesquisa, são os convênios. Sobre esses, um detalhamento mais específico será traçado na seção 3 desta dissertação.

2.2 Parcerias públicas: uma visão comparada

Os ajustes entre o Estado e as entidades privadas, com a finalidade de viabilizar a implantação de algumas políticas públicas, não é exclusividade do sistema administrativo brasileiro. O exemplo de alguns países demonstra como esses acordos podem se formalizar no cenário internacional.

À semelhança do que se configura doutrinariamente no Direito brasileiro, em Portugal o [Código dos Contratos Públicos](#), publicado no ano de 2008, estabeleceu distinção entre os contratos públicos e os contratos administrativos. Os contratos firmados pelo governo são definidos como todos aqueles que se submetem às regras gerais de contratação pública, enquanto os contratos administrativos são qualificados

diretamente pela lei, e se submetem a um regime administrativo específico. (ALMEIDA, 2011)

Ainda neste país, uma modalidade específica de contratação são as chamadas Parcerias Público-Privadas - PPP. Estas são definidas no livro verde da Comissão Europeia (COM327/2004) como “a forma de cooperação entre as autoridades públicas e as empresas, tendo por objectivo assegurar o financiamento, a construção, a renovação, a gestão ou a manutenção de uma infra-estrutura ou a prestação de um serviço” (p.3). Entre as vantagens que fazem o Estado optar por uma PPP em detrimento de uma contratação pública tradicional encontram-se o compartilhamento dos riscos, além de resultados mais eficientes e eficazes, característicos do setor privado, com menores custos globais. (MARQUES; SILVA, 2011)

O sistema administrativo da Espanha também utiliza essa modalidade de contratação, sob a nomenclatura de Contrato de Colaboração Público-Privado, e foi inserido no ordenamento jurídico através da Lei 30/2007, que trata dos Contratos do Setor Público. (FONTANA, 2012)

Encerrando a exemplificação de como as contratações públicas ocorrem em outros países, citaremos um caso na América Latina, a Argentina. Neste país, podendo ser também chamado de *contrato publico* ou *contrato del Estado*, o contrato administrativo é uma figura peculiar, onde se caracteriza uma situação de colaboração de um particular à Administração Pública, a fim de se alcançar um interesse coletivo. O contrato administrativo, assim como ocorre no Brasil, possui suas características próprias, conforme regulamentação prevista no *Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional de Argentina*. (AYALA, 2007).

Esses são alguns exemplos de como as parcerias ocorrem e possibilitam a implementação de políticas públicas em alguns países. Apesar da nomenclatura diversa de cada instrumento, algumas características se assemelham, como a propiciação de cooperação entre as partes, e a finalidade de atingir interesse coletivo.

Como já mencionado, na Administração Pública brasileira o convênio é uma das maneiras de formalização de parcerias. No capítulo que se segue, o instrumento será melhor definido e analisado.

3 A REGULAMENTAÇÃO DOS CONVÊNIOS

Como visto, um dos importantes instrumentos jurídicos que formalizam acordos firmados pelo governo, e que se torna objeto de estudo desta pesquisa, são os convênios. Através da cooperação viabilizada por meio desta ferramenta, o Estado torna-se capaz de “executar políticas públicas, por meio da gestão associada de serviços públicos” (ARAUJO; MAGALHAES, 2008, p.143)

3.1 Definição do instrumento

Gustavo Justino de OLIVEIRA (2008, p.449) apresenta um conceito satisfatório de convênio. Vejamos

[Convênio] O acordo administrativo firmado, de um lado, por órgãos e entidades da Administração Pública e, de outro, por órgãos 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.

Trata-se de uma definição bastante aperfeiçoada, e a partir desta é possível destacar alguns aspectos sobre a natureza jurídica do convênio. Isso porque, para uma grande parte dos autores, ele não se confunde com os contratos, e sua principal distinção reside na ausência de vislumbre do lucro e o conseqüente interesse comum que norteia as bases deste ajuste.

Nesse sentido, os estudiosos que se filiam a este entendimento apresentam diferentes enquadramentos quanto à natureza jurídica do instrumento. Gasparine (2012, p. 876) defende que o convênio se configura como um ajuste administrativo. Já Meirelles; Burle Filho (2016, p.511) enfatiza que “convênio é acordo, mas não é contrato”. Di Pietro (2016, p. 390) embora reconheça as semelhanças entre o contrato e o convênio, afirma que este é “um acordo de vontades com características próprias” e, portanto, não se confundem.

No entanto, na contramão desses argumentos, existem alguns juristas que defendem ser o convênio uma das espécies de contrato da Administração. Carvalho Filho (2015, p. 227), sobre os contratos e convênios, apresenta um posicionamento de que “a rigor, pode admitir-se que ambos os ajustes se enquadram na categoria dos contratos *lato sensu*, uma vez que neles estão presentes os elementos essenciais dos negócios consensuais”.

Partindo para uma análise comparada com o Direito Civil, que apresenta o conceito de negócio jurídico, observa-se uma natureza contratual intrínseca aos convênios. Sobre esta natureza contratual, Magalhães (2012, p. 195)

[...] o convênio será sempre um negócio bilateral (plurilateral), razão pela qual é definido como uma espécie de contrato. Nesse sentido, vale transcrever o que anotou Marçal Justen Filho: 'O convênio é uma manifestação contratual. Por isso, os princípios basilares contidos na legislação sobre contratações administrativas deverão ser obrigatoriamente observados mesmo quando o vínculo jurídico se estabelecer entre órgãos estatais diversos, ainda quando não integrantes do Poder Executivo'.

Ainda, Medauar (2015, p. 282) questiona os fundamentos da principal diferenciação dos convênios, que é a existência de interesses convergentes, ao apresentar o entendimento de que "a presença do poder público num dos polos levaria a raciocinar que o interesse público necessariamente será o fim visado pelos convênios e contratos administrativos".

Não obstante essa divergência entre os estudiosos, é certo afirmar que ao convênio é inerente uma característica incompatível com a natureza dos contratos, que é a existência de interesses convergentes. E sobre essa característica a literatura massivamente entende ser essencial ao instrumento objeto desta pesquisa.

Importante também ressaltar as diferenças existente no próprio âmbito interno dos convênios. Marques Neto (2010, p. 7) é enfático ao afirmar que "não há apenas um tipo de convênio, mas vários". E vislumbrar as discrepâncias entre cada tipo de ajuste é de suma importância a fim de compreender os aspectos legislativos aplicáveis a cada instrumento.

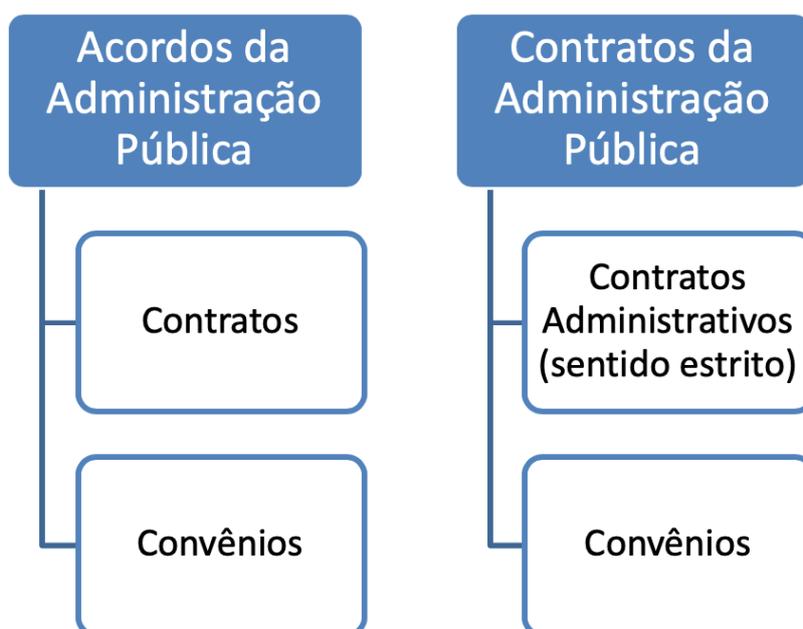
Quanto às partes que integram os polos da relação convenial, os convênios podem ser agrupados em públicos ou públicos-privados (RIBEIRO; PIRES, 2005). Fato é que uma das partes envolvidas é um órgão ou entidade integrante da Administração Pública. Sobre o outro polo da relação, dir-se-á que se trata de um convênio público quando todos os convenientes forem integrantes da Administração, e público-privado quando um deles for um ente privado pertencente ao terceiro setor.

Outra importante diferenciação é apontada quanto à transferência (ou não) de recursos financeiros entre as partes. Muito embora esses acordos possam envolver repasse de verbas, existem situações em que a cooperação engloba apenas a prestação de um serviço entre as partes ou à coletividade de forma geral. (RIGOLIN, 2010)

Nesse aspecto, Justen Filho (2016, p.308) faz distinção entre duas espécies de convênios. Segundo ele, para a análise é essencial o entendimento de que existem os ajustes que envolvem transferência de recursos oriundos dos cofres públicos, e aqueles que não envolvem tal situação. O autor alerta ainda, que tal diferenciação é importante para a definição do regramento a ser utilizado na celebração e execução de cada tipo de instrumento convenial.

A seguir apresentaremos um diagrama que, didaticamente, resumirá as informações trazidas sobre as duas teorias atinentes à definição dos convênios.

Figura 1 - Teorias explicativas sobre a definição de convênio



Fonte: elaborado pela autora com base na bibliografia supracitada. Gasparine (2012), Meirelles; Burle Filho (2016), Di Pietro (2016), Meduar (2015).

O entendimento sobre o conceito adequado e as distinções entre cada tipo de acordo aqui mencionado serão de suma importância para compreender quais as regras aplicáveis, conforme se demonstrará a seguir.

3.2 Legislação aplicável aos convênios

Os aspectos jurídicos e legislativos estão intrinsecamente relacionados às políticas públicas, apesar de tal relação causar estranheza a alguns atuantes de ambas as áreas de estudo. Ohlweiler (2007), ao tratar desse tema, elucida que as políticas públicas deslindam o Estado Democrático de Direito fundamentado pelos

princípios consagrados no Direito Constitucional. Isso porque as políticas se configuram como o administrador público em exercício de suas funções, garantindo os direitos fundamentais elencados na Constituição Federal. (BUCCI, 2002)

Dessa forma, muito importante é o estudo associado das políticas públicas com seus aspectos constitucionais. No caso em tela, como estudamos o convênio como forma de implementar políticas, é mister buscar o que a Constituição trata sobre o arranjo.

O legislador constituinte de 1988 fez algumas referências à essa espécie de instrumento jurídico. A primeira menção pode ser encontrada no artigo 71 da Constituição, quando o legislador dispõe sobre as formas de controle externo realizado pelo Congresso Nacional e Tribunal de Contas sobre os atos da Administração Pública. No inciso VI deste artigo, há a previsão de fiscalização da aplicação de recursos repassados pela Administração Federal aos demais entes federados mediante convênios e outras espécies de acordos.

Também o artigo 199, em seu parágrafo 1º, prediz que a participação das entidades privadas como forma complementar do Sistema Único de Saúde, que é de responsabilidade do Estado, ocorrerá mediante a celebração de convênio ou contrato de direito público.

Já o poder constituinte reformador, ao trazer nova redação ao artigo 241 da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB através da Emenda Constitucional EC nº 19/98, fez menção aos convênios de cooperação como forma de acordo entre as unidades da federação para a concretização de uma gestão associada de serviços coletivos.

E o parágrafo único do artigo 23, embora não utilize diretamente a terminologia convênio, faz alusão a este ao estabelecer que leis complementares estabeleceriam normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Nesse mesmo sentido, a [EC nº 85/2015](#) incluiu o artigo 219-A no texto constitucional, e a sua leitura nos remete ao conceito de convênio, uma vez que o previsto neste dispositivo é que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e com entes privados [...] mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário [...]”.

Na esfera infraconstitucional observa-se que este tipo de ajuste firmado pela Administração Pública não possui uma legislação específica que a regule de forma geral. O que se encontra na Constituição Federal e em leis destinadas à regulamentação de outros arranjos jurídicos são referências que sugerem a sua possibilidade de celebração, mas não regras peculiares de procedimentos. Além disso, existem alguns diplomas legais que regulam os convênios no bojo de algumas situações específicas, mas que não abarcam a completude de situações nas quais este tipo de acordo poderá ser celebrado, conforme se verá adiante.

Não obstante, o convênio continua sendo um instrumento jurídico válido e ainda muito utilizado pelas entidades públicas. Na UFPE, conforme se verá em seção específica, a expressividade, tanto em quantidade numérica quanto em valores, demonstra sua importância na instituição para a implantação das políticas pretendidas. Diante disso, faz-se necessário entender um pouco dos aspectos práticos de celebração e execução do mesmo.

A relevância dos aspectos dessa legislação para a atuação dos gestores que lidam com a implementação de políticas públicas se reflete à medida que se dimensiona a importância da legitimidade da tomada de decisão do agente público. Nesse entendimento, o agir do administrador no âmbito das políticas não seria totalmente discricionário, mas estaria inserido num conjunto de regras pré-definidas pelos aspectos legislativos, estando inclusive sujeito à revisão jurídica. (OHLWEILER, 2007)

Para a pesquisa que aqui se desenvolve, a dissecação dessa legislação ajudará também a compreender as particularidades na percepção dos gestores da UFPE na implantação de políticas públicas através de convênios. Assim é que essa análise foi elencada como um dos objetivos específicos do trabalho em tela.

Portanto, demonstrada a importância, analisaremos o que há disponível no aspecto legislativo sobre o tema.

3.2.1 A Lei nº 8.666/93

A Lei de Licitações e Contratos, nº 8.666 de 21 de junho de 1993, teve por objetivo regulamentar o artigo 37, inciso XXI da CRFB. O referido dispositivo encontra-se incluído no capítulo que aborda os temas relacionados à Administração Pública, e traz orientações quanto à realização de obras, serviços, compras e alienações realizadas pelo governo.

A principal orientação do artigo constitucional é a exigência de procedimento licitatório prévio às contratações acima citadas, salvo as exceções previstas em lei. Conforme Motta Filho (2016), as licitações permitem ao Estado uma escolha mais acertada da proposta de contratação, privilegiando a coletividade e evitando que os atos e contratos celebrados pelo poder público sejam eivados de vícios como nepotismo e clientelismo. Dessa forma, a Lei de Licitações e Contratos regulamentou a CRFB instituindo as normas gerais para licitações e contratos realizados por parte da Administração Pública.

A Lei n. 8.666/93 é considerada como um importante instrumento regulatório na concretização de políticas públicas (PEREIRA JUNIOR; DOTTI, 2009). Através dos procedimentos licitatórios por ela instituídos, o gestor obtém o respaldo necessário para o auxiliar na implementação das políticas pretendidas. Além disso, o método de fiscalização previsto pelo diploma legal também serve como balizador para a avaliação dos resultados, através da verificação do cumprimento das metas propostas. Um exame mais detalhado dessas regras será feito no decorrer desta seção.

No âmbito da UFPE, sua importância pode ser notada à medida em que é indicada como instrumento norteador por pelo menos quatro unidades diferentes: Diretoria de Inovação, Diretoria de Convênios e Contratos Acadêmicos, Diretoria de Licitações e Contratos, Gerência de Compras do Agreste.¹

De forma didática, a lei pode ser dividida em 4 partes principais. A primeira parte enumera os objetivos que regem o procedimento licitatório, e traz as definições e delimitações necessárias ao correto entendimento e interpretação da norma.

¹ Informações extraídas do site institucional www.ufpe.br (Acesso em: 21/07/2020)

Nesse ponto, é importante destacar a definição de contrato trazida pela lei, segundo a qual contrato é todo e qualquer acordo de vontades em que figure como uma das partes órgãos ou entidades da Administração Pública, e estabeleça obrigações recíprocas, independente da denominação utilizada (artigo 2º, parágrafo único).

A segunda parte apresenta as regras específicas aplicáveis às licitações. São estabelecidas as modalidades existentes (concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão), os limites em virtude de valores e natureza da contratação, bem como os princípios gerais para realização de cada uma delas. Ainda, artigos da lei definem as hipóteses em que a licitação poderá ou será necessariamente preterida, configuradas nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

Realizada a licitação, esta dará origem a um contrato cujo objeto será a compra ou a realização do serviço pretendido. Assim, na sequência da lei são elencadas as regras formais pertinentes aos contratos que podem ser celebrados pela Administração Pública em decorrência das licitações realizadas.

Entre os requisitos indispensáveis estão as cláusulas que estabelecem o objeto do contrato, a forma com que se dará a execução, valores e demais critérios relativos a este, os prazos, as garantias oferecidas, direitos e responsabilidades das partes, casos de rescisão e o reconhecimento dos direitos da Administração.

Por fim, a quarta e última parte traz regras acerca das sanções administrativas, procedimentos judiciais, recursos administrativos e demais disposições necessárias ao cumprimento dos preceitos legais.

No que compete aos convênios, as normas estabelecidas pela lei encontram-se nesta última parte, no artigo 116 e seus incisos e parágrafos. De forma geral, a previsão é de que se aplique a essa espécie de ajuste as disposições previstas aos contratos “no que couber”. No entanto, a lei não esclarece o alcance dessa expressão (“no que couber”) e, tendo em vista a natureza peculiar dos convênios, bastante distinta dos contratos, essa lacuna não preenchida pode gerar dúvidas no momento de sua aplicação.

O artigo 116 traz também a exigência de confecção e aprovação prévia de um plano de trabalho, onde serão definidas as principais diretrizes do convênio: objeto, metas, etapas ou fases, plano de aplicação dos recursos com respectivo cronograma e prazos. Ainda, algumas orientações quanto a existência e utilização de saldos de recursos, e repasse destes.

Observa-se, portanto, que algumas disposições são apresentadas sobre os convênios. No entanto, são escassas, e deixam uma larga margem de dúvida, à medida que não delimitam quais as regras da lei, considerada como um todo, seriam ou não aplicada a esses acordos. Tendo em consideração sua natureza e especificidades, haveria a necessidade de realização de procedimento licitatório prévio à celebração? Os contratos possuem duração limitada à vigência dos créditos orçamentários, salvo exceções previstas na lei, quando poderão estender-se por até ou sessenta meses (artigo 57). Esse princípio do mesmo modo se aplicaria? Os contratos também possuem limitação quanto à sua modificação em virtude de acréscimo ou supressão (artigo 65, parágrafos 1º e 2º). Os convênios igualmente deveriam observar esse preceito?

Essas são apenas algumas das muitas dúvidas que podem surgir, devido à inexatidão da expressão “no que couber”, escolhida pelo legislador para tratar sobre o tema. O uso da expressão é a causa do embaraço, uma vez que não resta delimitado quais as regras se adequam ou não aos convênios, dando margem para diferentes interpretações. Di Pietro (2016, p. 393) traz o seu entendimento sobre o impasse

Aliás, o convênio não é abrangido pelas normas do art. 2º da Lei nº 8.666/93: no caput, é exigida licitação para as obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações, quando contratadas com terceiros; e no parágrafo único define-se o contrato por forma que não alcança os convênios e outros ajustes similares, já que nestes não existe a estipulação de “obrigações recíprocas” a que se refere o dispositivo.

Todavia, existem doutrinadores que entendem que a expressão “no que couber” presente no artigo 116 não pode ser utilizado como ferramenta para afastar quase que completamente a aplicação da Lei nº 8.666/93. Magalhães (2012, p. 211, 213), expressa

Assim, a expressão no que couber, positivada no art. 116 da Lei nº 8.666/93, deve ser interpretada no sentido de serem aplicáveis aos convênios todos os dispositivos que forem compatíveis com um contrato administrativo em que o particular não visa ao lucro. [...] Não se pode interpretar a expressão no que

couber como presunção de não incidência dos dispositivos da Lei de Licitações. Compete ao administrador público o ônus de demonstrar que há peculiaridades em uma determinada espécie de contrato (no caso, o convênio), que afastam a incidência de certos comandos legais.

Para chegar a tal conclusão, o autor faz analogia à interpretação de outros dispositivos da mesma lei em que o legislador também se utilizou da expressão “no que couber”, como nos artigos 7º, § 9º; artigo 13, § 2º e artigo 26, parágrafo único.

Ainda o mesmo autor, utilizando-se do seu posicionamento de que os convênios são uma espécie de contrato administrativo, ainda afirma que “o fato de ser uma espécie de contrato administrativo em que o particular atua sem finalidade lucrativa não afasta a incidência, como regra, de todos os dispositivos da Lei nº 8.666/93”. (MAGALHÃES, 2012, p. 212)

3.2.2 A Lei nº 8.958/94 e seus decretos regulamentadores

Um dos importantes diplomas legais que traz diretrizes mais específicas sobre a celebração de convênios em uma determinada situação é a [Lei nº 8.958 de 20 de dezembro de 1994](#). Isso porque, ao longo de seu texto, ao dispor sobre o relacionamento entre as Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, as Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs e as fundações de apoio, dispôs expressamente sobre esta modalidade de ajuste quando celebrado nessa relação. Assim, passou a estabelecer também regras específicas a respeito deste tipo de acordo, as quais serão brevemente descritas a seguir.

O primeiro aspecto a ser destacado é que a lei delimita a forma de constituição das fundações de apoio para que possam estar em relação com as IFES e ICTs através de convênios. As fundações devem adotar a forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos e regidas pelas normas estabelecidas no Código Civil. Seus estatutos devem guardar observância aos princípios que norteiam a Administração Pública, quais sejam, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência. Por fim, as fundações devem ser sujeitas à fiscalização pelo Ministério Público, à legislação trabalhista e credenciamento prévio nos Ministérios da Educação e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

No tocante aos convênios a serem celebrados, resta estabelecido que estes devem ser exclusivamente com a finalidade de amparar a execução de projetos de uma das áreas de atuação das instituições apoiadas, a saber, o ensino, a pesquisa, a extensão, o desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e o estímulo à inovação. Dessa forma, é necessário que exista um projeto relacionado à uma dessas áreas para que a fundação de apoio atue, mesmo que essa atuação se restrinja à gestão administrativa e financeira.

Quanto à execução dos convênios aqui abordados, a lei previu que as fundações podem captar e receber os recursos financeiros necessários de forma direta, sem o ingresso na Conta Única do Tesouro Nacional. Todavia, quando se tratar de recursos públicos, estes devem ser mantidos em contas específicas abertas para cada projeto. Ainda em se tratando de recursos de origem dos cofres estatais, as fundações de apoio devem adotar um procedimento específico para compras e demais contratações, seguindo orientações de regulamento a ser editado por ato do Poder Executivo ([Decreto nº 8.241, de 21 maio de 2014](#)).

Também sobre a execução dos convênios, existe a previsão na Lei nº 8.958/94 de que seja realizada uma prestação de contas dos recursos aplicados aos ententes financiadores, um controle de gestão pelo órgão máximo da instituição de ensino e exame finalístico pela entidade governamental competente.

Muito embora o diploma legal apresente esses preceitos, eles são dispostos de maneira sucinta, de forma que restam muitos outros aspectos que ainda dependeriam de regramento específico. Sendo assim, o [Decreto nº 7.423, de 31 de dezembro de 2010](#), veio para regulamentar a matéria, e algumas de suas principais determinações serão detalhadas na sequência.

No que diz respeito ao relacionamento entre as fundações de apoio e instituições de ensino, os projetos desenvolvidos no bojo dessa relação devem ser precedidos de plano de trabalho previamente aprovado, o qual conterá as informações primordiais para a caracterização do mesmo. Dentre essas informações podem ser destacadas: o objeto com suas metas a serem atingidas, prazos, recursos financeiros e humanos envolvidos, dentre outras.

Um importante princípio definido nesse escopo, é de que um percentual mínimo de dois terços do pessoal envolvido na execução do projeto seja vinculado à instituição de ensino, incluídos nesse cálculo os docentes, servidores técnico-administrativos, estudantes regulares, pesquisadores de mestrado ou doutorado e

bolsistas. Essa regra pode ser excetuada desde que devidamente justificada, e tendo sido tal justificativa aprovada pelo órgão colegiado superior da entidade.

Entre as informações consideradas imprescindíveis aos instrumentos de colaboração são citadas: a) descrição do projeto a ser desenvolvido de forma clara; b) identificação dos recursos a serem utilizados para a execução, com a delimitação das receitas e despesas respectivas; c) a descrição das responsabilidades e obrigações de cada parte.

Como se pode perceber, existe uma regulamentação razoável desta espécie específica de convênios, que envolve as fundações de apoio. Todavia, uma vasta gama de situações, que envolvam outros tipos de convenientes, inclusive outras instituições privadas que não as fundações, carecem de uma normatização mais detalhada. E a ausência de normas pode acarretar uma má celebração, e conseqüentemente, uma execução e posterior prestação de contas deficientes.

Na sequência, serão descritos alguns outros preceitos relativos a espécies específicas de convênios.

3.2.3 O Decreto nº 6.170/07 e suas portarias regulamentadoras

O Poder Executivo federal regulamentou também uma outra situação específica envolvendo o instrumento ora estudado. Isso porque o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, traz regras que norteiam as transferências voluntárias de recursos da União para outras entidades, através dos convênios ou contratos de repasse.

A figura do decreto não se trata de uma lei em sentido estrito, decorrente dos procedimentos previstos que envolvem o Legislativo. Constitui-se de uma ação do Executivo, atuando em sua função atípica de legislar, visando suprir uma ausência legislativa (DI PIETRO, 2016)

Inicialmente é importante ressaltar as definições trazidas por este decreto que, dentre outras, considera convênio o “acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento” que venha a formalizar a transferência de recursos financeiros dos orçamentos da União, e que tenha como partícipes um órgão da Administração Pública federal e entes de outra esfera da federação ou ainda entidades privadas sem

fins lucrativos. Destaca-se ainda que esses convênios devem ter por objetivo a execução de programas governamentais, e envolverem a execução de projetos de interesse recíproco, em regime de cooperação mútua. (Artigo 1º, § 1º, inciso I)

Para a celebração de convênio com entidade privada sem fins lucrativos, a escolha ocorrerá a partir de chamamento público, ao qual se dará ampla publicidade. O chamamento estabelecerá critérios que permitam avaliar a qualificação técnica e capacidade operacional do conveniente para a gestão do projeto. (Artigos 4º e 5º). Para a participação nessa seleção, os entes privados que tenham interesse, deverão se cadastrar no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV. (Artigo 3º)

O SICONV foi criado em 2008 e trata-se de um sistema de cadastro das informações relativas à formalização, execução, acompanhamento e prestação de contas dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados pela União. O sistema está disponível na internet e é aberto à consulta pública. Através desse acesso é possível obter informações relativas aos projetos cadastrados, os acordos celebrados, as entidades privadas sem fins lucrativos consideradas aptas a se relacionarem com a Administração Pública, realizar denúncias e/ou reclamações, dentre outras ferramentas disponíveis.²

No que diz respeito à celebração dos convênios, o decreto traz também diretrizes. Quanto ao aspecto formal, existem cláusulas que são consideradas essenciais e devem estar presentes em todos os instrumentos. Entre elas estão a indicação da forma de acompanhamento da execução do objeto e a vedação de celebração de acordo com entes impedidos de contratar com a Administração Pública federal. Além disso, existe a orientação de que eles sejam assinados pelos Ministros de Estado ou representantes máximos da entidade concedente. (Artigos 6º e 6-A)

O decreto ainda tratou das disposições que regulamentam a prestação de contas, para a averiguação do devido cumprimento das obrigações pactuadas no âmbito do acordo. Fica estabelecido que a verificação se inicie assim que ocorrer a primeira liberação de recursos, e deverá seguir procedimentos específicos conforme

² Informações extraídas do site institucional do Ministério da Economia – Plataforma +Brasil. Disponível em: <http://plataformamaisbrasil.gov.br/noticias/cadastro-no-siconv>. (Acesso em: 10/10/2020)

o montante de recursos envolvidos. O órgão concedente terá o prazo de um ano para analisar a prestação de contas, e o resultado dessa análise poderá considerar as contas aprovadas, aprovadas com ressalvas ou rejeitadas. (Artigos 9º e 10)

É possível perceber que o decreto não contempla de forma completa todos os assuntos necessários para a regular celebração e execução do instrumento de convênio. Dessa forma, decorrem dele outras espécies de regulamentação, como se verá a seguir.

Em ato conjunto, os Ministros de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda e da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União editaram a Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016. A citada portaria tem por objetivo possibilitar a execução do Decreto nº 6.170/07, instituindo normas específicas sobre o tema, a saber, os convênios e contratos de repasse que envolvam transferência de recursos originários dos recursos da União.

Entre as definições apresentadas pela portaria, alguns termos como plano de trabalho e suas especificações já foram ressaltadas nas outras legislações mencionadas na seção anterior. Dessa forma, uma vez que não há informações inéditas e relevantes, não serão novamente tratadas aqui.

No âmbito da execução um importante conceito trazido é o do acompanhamento, que consiste no monitoramento da execução, tanto física como financeira, com intuito de verificar a adequação do que está sendo realizado ao que foi pactuado no acordo. O capítulo IV traz um detalhamento minucioso de como se realizará esse acompanhamento, e das obrigações de cada partícipe para que este seja satisfatório.

Por fim, sobre a prestação de contas, foi considerada a distinção entre dois tipos de procedimentos: a financeira e a técnica. Todos os requisitos, atribuições, aspectos a serem analisados e documentos necessários são descritos, a fim de validar o procedimento. Além disso, também fica definido como ocorrerá a análise e os possíveis resultados e consequentes medidas cabíveis.

Como se observa, mais uma situação individual encontra-se regulamentada. Todavia, todas as outras conjunturas, como as que não envolvem transferência de recursos ou quando estes são de origem privada, continuam excluídas dessas regulamentações aqui citadas. E é incompatível aplicar o mesmo regime administrativo-financeiro a situações distintas (MARQUES NETO, 2010)

Visando mais uma vez facilitar a visualização dos dados abordados nesse capítulo, um quadro síntese será apresentado, com as legislações analisadas.

Quadro 1 - Leis e suas aplicações aos convênios

1. Lei nº 8.666/93	<ul style="list-style-type: none"> • Aplica-se aos convênios, mas apenas “no que couber” (Art. 116).
2. Lei nº 8.958/94 e decretos	<ul style="list-style-type: none"> • Aplica-se aos convênios celebrados com as Fundações de Apoio.
3. Decreto nº 6.170/07 e portarias	<ul style="list-style-type: none"> • Aplica-se aos convênios que envolvam recursos provenientes da União.

Fonte: Elaborado pela autora com base na legislação analisada

Dessa forma, percebe-se que existe uma ausência de lei específica que discipline todos os tipos de convênios. Assim, em virtude das suas muitas especificidades, significativas dificuldades podem surgir na atuação dos gestores ao implantarem políticas públicas através deste instrumento de acordo. Isso porque, como já tratado anteriormente, o administrador público deve seguir o que a legislação orienta para sua tomada de decisão.

Como consequência disso, a atuação dos gestores envolvidos fica suscetível a recriminações, uma vez que os atos que envolvem os convênios são passíveis de auditorias e fiscalização por parte dos órgãos de controle, como já mencionado neste tópico.

Sobre essa atuação das organizações incumbidas do controle, o capítulo adiante abordará de forma mais minuciosa o tema.

4 OS ÓRGÃOS DE CONTROLE E SUA ATUAÇÃO NOS CONVÊNIOS

A celebração e execução de um convênio, assim como todos os atos praticados pelos administradores públicos, são passíveis de controle. Este se trata da possibilidade de fiscalização e emenda dos atos praticados. Conforme Araújo (2018), essa revisão tem por fundamento base o princípio da sujeição do Estado à ordem jurídica e ao interesse público, e objetiva verificar a conformidade com os critérios de legalidade, oportunidade e conveniência, legitimidade, moralidade, eficiência, dentre outros.

Esse exame abrange todos os órgãos e entidades ligados à Administração Direta e Indireta, e pode ser realizado de diversas formas e por diferentes agentes. Esses critérios possibilitam a classificação dos tipos de controle sob várias óticas. Para esse estudo, adotaremos a classificação trazida por Maria Sylvia Zanella di Pietro (2016), devido a sua completude, aceitação e didática. Segundo a autora, as formas de revisão podem ser classificadas quanto à esfera de poder a qual se vincula o ente que o exerce, quanto ao momento em que ocorre, quanto à relação entre a organização que o desempenha e a que sofre o controle, e quanto ao aspecto a ser controlado.

Quando se observa a estrutura à qual está vinculado o órgão ou agente que executa a fiscalização, esta pode ser classificada em administrativa, legislativa ou judicial. A possibilidade dessas intervenções nas relações de governança nada mais é do que a aplicação do Sistema de Freios e Contrapesos, idealizada pelo pensador francês Montesquieu, na sua obra “O Espírito das Leis”. Conforme esse sistema, não obstante a independência de cada poder, consagrada pela Teoria da Separação dos Poderes, existe a faculdade desse exame a fim de evitar possíveis abusos.

Por controle administrativo se entende aquele em que a própria Administração Pública fiscaliza e retifica, se necessário, seus atos praticados. Esse tipo de revisão decorre do princípio da autotutela, e o administrador pode agir de ofício ou quando provocado pelos administrados interessados. Os governados, na busca da tutela dos seus direitos, podem valer-se dos recursos administrativos a fim de solicitarem aos gestores públicos o reexame de seus atos.

O controle legislativo, também conhecido como parlamentar, é aquele exercido pelo Congresso Nacional (de forma única ou em suas Casas, separadamente). Esse exame pode ocorrer de forma direta pelo Congresso Nacional

(aspecto político), ou de forma indireta, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (aspecto financeiro). Sobre este último, se abordará de forma mais detalhada adiante.

O controle judicial é aquele exercido pelo Poder Judiciário que, através de suas decisões, promovem a tutela jurisdicional. Este, em particular, só pode ser exercido mediante provocação de parte ou interessado, e a análise se limita à legalidade do ato, sob os aspectos formais de competência, legalidade e forma (ARAÚJO, 2018). Exclui-se, portanto, do controle jurisdicional, a análise do mérito dos atos praticados pelos administradores públicos. Sobre esse tema, uma expansão dos poderes do Judiciário pode ser considerada (CARVALHO, 2004) uma vez que este tem sido cada vez mais acionado. Isso acaba por gerar uma influência do Judiciário nas ações de mérito do Executivo, fenômeno denominado judicialização das Políticas Públicas (TAYLOR, 2007).

Quanto ao momento em se dá o controle, este pode ser classificado em preventivo, concomitante ou posterior. O preventivo busca impedir que o ato irregular seja praticado, evitando assim o dano. O concomitante ocorre simultaneamente, fiscalizando a atuação do gestor público. E por fim, o posterior tem o objetivo de avaliar e emendar possíveis irregularidades já configuradas.

O controle pode também ser classificado pela relação entre o órgão que o exerce e o que sofre a ação. Dessa forma, é chamado de controle interno quando a entidade que realiza a intervenção está inserida na própria estrutura de poder da que é passível da revisão. Já a fiscalização externa é exercida, como o próprio nome sugere, por agente externo à sua estrutura administrativa.

Por fim, o controle dos atos administrativos pode se restringir a análise da legalidade, aqui incluídos os aspectos de competência, legalidade e forma, ou analisar também o mérito do ato. Neste último caso, as restrições são maiores e, em regra geral, pode ser executado apenas pela própria Administração.

A seguir, veremos a aplicação dessa classificação em cada tipo de revisão praticada no âmbito dos convênios da UFPE.

4.1 O controle aos convênios na UFPE

Os atos praticados pelos servidores públicos na tomada de decisões na UFPE são atos administrativos em sentido amplo e, portanto, passíveis de controle, conforme explanado anteriormente. Nesses atos enquadram-se os convênios

celebrados pelos gestores da universidade para a implementação de políticas públicas.

Diversos agentes, não somente da estrutura da instituição de ensino, mas também externos a ela realizam os mais diferentes tipos de controle. Desses órgãos, os principais serão detalhados, sendo eles a Auditoria Interna da UFPE, a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União.

4.1.1 Auditoria Interna da UFPE³

A Auditoria Interna da UFPE (AUDINT/UFPE), órgão técnico de controle vinculado ao Conselho de Administração da universidade, foi criada em 28 de agosto de 1995 através da Resolução nº 01/95. A resolução que a instituiu, previu também que ela seria subordinada diretamente ao Gabinete do Reitor, e que posterior ato disporia sobre seu Regimento Interno.

No ano de 2017, o Conselho de Administração da UFPE publicou em boletim oficial o Regimento Interno da AUDINT/UFPE. Nesse normativo encontram-se detalhados quais os objetivos e competências da Auditoria Interna, a sua estrutura administrativa, bem como as vedações à sua atuação.

A sua ação ocorre por meio do acompanhamento indireto dos processos, da avaliação dos resultados e da proposição de medidas que visem corrigir possíveis desvios oriundos das ações dos gestores da UFPE. Para isso, incluem-se entre suas competências a verificação do desempenho da atuação dos administradores, buscando atender os critérios de legalidade, legitimidade, economicidade, eficácia e eficiência, dentre outros. Também é de sua alçada, enquanto Unidade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, a elaboração do Plano Anual de Auditoria Interna – PAINT e o Relatório Anual de Atividade da Auditoria Interna - RAIN, além da orientação da gestão para que se cumpram as recomendações e exigências dos Órgãos de Controle Interno e Externo.

Como já mencionado, a AUDINT/UFPE realiza um controle classificado como interno, uma vez que se trata de uma unidade integrante da estrutura administrativa. Nesse exame, os convênios surgem com frequência constante nas

³ Informações extraídas do site institucional. Disponível em: www.ufpe.br (Acesso em: 21/07/2020).

atividades desenvolvidas pela unidade. No site institucional estão disponíveis os PAINTs de 2015 a 2019 e RAINs de 2015 a 2018 e, em sua quase totalidade (excetuando aqui o ano de 2017) os convênios estão presentes como parte de suas ações. Também nos Relatórios de Auditoria disponíveis é comum visualizar atividades relacionadas com o controle aos instrumentos de parceria, destacando-se aqui a Auditoria Especial – Transparência no Relacionamento entre FADE e UFPE – Relatório 09/2019 que abordou de forma intensa os acordos celebrados no bojo dessa relação.⁴

4.1.2 A Controladoria-Geral da União e sua atuação na UFPE

Outro importante órgão de controle interno a ser mencionado é a Controladoria-Geral da União - CGU. Muito embora não faça parte da estrutura da universidade, sendo, portanto, externo a ela, classifica-se a revisão exercida pela CGU como interna, uma vez que ela integra o Poder Executivo Federal, estrutura governamental a qual se vincula a UFPE.

Com a publicação da [Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003](#), o órgão passou a adotar sua nomenclatura atual, a saber, Controladoria-Geral da União - CGU, aparelho integrante da estrutura da Presidência da República. A referida lei trouxe dispositivos que definiram as competências da CGU, bem como a composição de sua estrutura interna.

Atualmente, inclui-se entre as incumbências da CGU a defesa do patrimônio público, o controle interno, auditoria, prevenção e combate à corrupção, bem como as ações relativas à ouvidoria. Destaca-se ainda a gestão do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, do qual é o organismo central.

Sob o aspecto territorial, a CGU se segmenta em Unidades Regionais que representam o órgão em cada estado da federação. A Unidade Regional da CGU em Pernambuco é a responsável pelo acompanhamento e fiscalização das ações da UFPE. E nas auditorias realizadas, o tema de convênios mostra-se relevante.

⁴ Informações extraídas do site institucional da UFPE. Disponível em: <https://www.ufpe.br/institucional/gabinete-do-reitor/auditoria-interna> (Acesso em: 21/07/2020).

A Nota Técnica No 1456 /2013/AUD/CGU-Regional/PE⁵ tem seu inteiro teor dedicado ao acompanhamento do Plano de Providências Permanente que resultou de auditorias que trataram especificamente dos convênios e contratos celebrados entre a UFPE e sua fundação de apoio. Tais auditorias constataram situações consideradas irregulares pelo órgão de controle, e por isso, algumas recomendações foram prestadas. Entre as indicações deste documento, destacam-se a abstenção da universidade de celebrar acordos com a FADE nas seguintes situações: (1) sem a existência de plano de trabalho referente a projeto adequadamente definido, observados todos os requisitos exigidos pelas normas vigentes; (2) cujo objeto seja uma atividade desenvolvida integralmente pela UFPE, em suas instalações e utilizando somente seus servidores, restando à fundação apenas a função de administradora dos recursos; (3) sem o devido detalhamento dos bens e serviços a serem adquiridos.

Ainda, no Relatório n. 201505101 de Avaliação dos Resultados da Gestão da UFPE⁶, algumas deficiências são apontadas quanto à celebração, execução e prestação de contas dos convênios. Os itens pontuados pelo auditor demonstram uma adesão não suficiente das normas contidas na Lei n. 8.958/94, falhas na publicidade dos projetos executados através dos acordos, e lacunas na execução, acompanhamento e fiscalização dos mesmos.

Esses são apenas alguns exemplos da presença dos convênios na atuação da CGU no âmbito da UFPE. Mas além desses, ainda existem os Relatórios Anuais de Contas, onde são analisadas as prestações de contas anuais apresentadas pela instituição, bem como as demais auditorias de gestão realizadas. E na maior parte delas, os acordos formalizados através de convênios são objetos de controle.

Importante frisar que os resultados dos trabalhos realizados pela CGU, em especial aqueles que identificam irregularidades, são encaminhados a uma instância superior, a saber, o Tribunal de Contas da União, que possui competência para efetuar os devidos julgamentos, como se verá melhor a seguir.

⁵ Documento disponibilizado pela Diretoria de Controladoria da UFPE.

⁶ Documento disponibilizado pela Diretoria de Controladoria da UFPE.

4.1.3 O Tribunal de Contas da União e sua atuação na UFPE

Como já mencionado, o controle legislativo pode ocorrer também sob o aspecto financeiro. Esse tipo de fiscalização encontra-se prevista no artigo 70 da CRFB, e incidirá sobre matérias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades da Administração Pública, não apenas em relação à legalidade, mas também no tocante à legitimidade e economicidade (SCHOENMAKER, 2011). Para o desenvolvimento operacional dessas atividades, existe a previsão de auxílio ao Poder Legislativo através do Tribunal de Contas da União - TCU.

Inicialmente é importante tecer algumas considerações a respeito da natureza jurídica do TCU e sua vinculação. Quando discursa sobre a natureza jurídica deste órgão, Lima (2015, p. 102) apresenta as seguintes considerações:

O Tribunal de Contas tem o nome de Tribunal e possui a competência, conferida pela Carta Magna, de julgar contas e aplicar sanções, mas não pertence ao Poder Judiciário. Vincula-se, para efeitos orçamentários e de responsabilidade fiscal, ao Poder Legislativo, mas possui total independência em relação ao Congresso e às suas Casas, inclusive realizando fiscalizações e julgando as contas de seus gestores.

Medauar (2012, p. 144) defende que, em razão das próprias normas constitucionais, não seria possível considerar este Tribunal como vinculado a qualquer um dos três Poderes e, portanto, configuraria uma “instituição estatal independente”.

Sobre as funções deste Tribunal, a CRFB prevê atividades como apreciar as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo Federal, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens ou valores públicos, apreciar a legalidade de atos de admissão de pessoal, realizar inspeções e auditorias nas unidades administrativas do Executivo, Legislativo e Judiciário e demais órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, fiscalizar a devida aplicação de recursos estatais repassados através de convênios, acordos ou outros instrumentos do gênero, entre outras (Artigo 71).

A competência dos Tribunais de Contas para realizar atos de controle sobre as ferramentas utilizadas para repasse de recursos públicos, além de previsão constitucional, encontra-se antevista também na legislação infraconstitucional. O artigo 113 da Lei nº 8.666/93, dispõe que, não apenas os contratos, mas também os

demais instrumentos regidos por este diploma legal, terão suas despesas como objeto de fiscalização pelo Tribunal de Contas competente. Uma vez que os convênios também são regulados em parte pela Lei nº 8.666/93 (artigo 116), também estariam inseridos na regra relativa a este controle.

Lima (2015, p. 331) aborda a abrangência do controle afirmando que a “fiscalização dos convênios e instrumentos congêneres envolve o exame de todas as suas etapas: celebração, execução e prestação de contas”. O mesmo autor também esclarece que os elementos do plano de trabalho (justificativa, metas, plano de aplicação e outros) também serão avaliados.

O TCU, exercitando sua função normativa, publicou a obra “Convênios e outros repasses”, que se trata de uma espécie de manual que serve como base teórica de um curso desenvolvido pelo Ministério do Planejamento em conjunto com o Tribunal de Contas, que tem por tema os fundamentos das transferências voluntárias de recursos. Nessa, foram abordadas as regras pertinentes à celebração, execução e prestação de contas dos convênios, sob a ótica e entendimento do TCU. Também foram ressaltadas as principais irregularidades observadas pelo Tribunal quando da realização de controle nesses aspectos.

Segundo Lima (2015, p. 333), as principais irregularidades observadas na fiscalização, e que acarretam a não aprovação das prestações de contas são: “inexecução do objeto, inexecução de metas, desvio de finalidade, impugnação de despesas, falta de aplicação da contrapartida e falta de aplicação dos rendimentos”.

No que se refere à UFPE, além da apreciação anual das contas, apresentada pelo gestor da instituição, os convênios também são objeto de análise quando encontradas irregularidades que são encaminhadas ao TCU. Nos acórdãos do tribunal é possível identificar algumas falhas encontradas na celebração desses instrumentos. Entre elas, podemos destacar a assinatura de termos aditivos sem as devidas justificativas, ausência de projeto básico, além de outras que se referem à execução e aplicação dos recursos ([Acórdão 3003/2013 - Segunda Câmara - TCU](#))

Na sequência deste trabalho, os conceitos até aqui apresentados serão analisados na prática da UFPE. Passa-se, portanto, à parte mais específica da pesquisa, a qual iniciaremos com o detalhamento das questões metodológicas.

5 METODOLOGIA

Neste capítulo, pretende-se detalhar os caminhos percorridos para atingir os objetivos mencionados na parte introdutória desta dissertação. Serão descritos os meios de coleta dos dados, bem como os métodos utilizados para sua compilação e análise. A importância do detalhamento metodológico se traduz na observância da confiabilidade e replicabilidade da pesquisa.

O estudo foi de caráter exploratório e descritivo, considerando a escassez de conhecimento acumulado, o que viabiliza a realização de investigação (VERGARA, 2000)

Inicialmente, pode-se considerar esta pesquisa como um estudo de caso, uma vez que se aplica a um contexto real com o intuito de conhecer em profundidade um aspecto de uma entidade, neste caso, uma instituição de ensino superior – a UFPE (ZANELLA, 2009). Ainda, segundo Yin (2001) o estudo de caso permite uma investigação empírica e abrangente, permitindo abordagens quantitativas e qualitativas.

A UFPE foi incorporada ao grupo de instituições federais no ano de 1967, quando recebeu a nomenclatura que até hoje utiliza e passou a ser uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação. Anteriormente, no ano de 1946, ela havia sido fundada sob o nome de Universidade do Recife, e reunia algumas escolas de nível superior já existentes em Pernambuco. Atualmente, além do campus Recife, a instituição abrange também dois campi no interior do estado: o Centro Acadêmico do Agreste - CAA, no município de Caruaru, e o Centro Acadêmico de Vitória - CAV, no município de Vitória de Santo Antão.⁷

A escolha deste estabelecimento para a realização da pesquisa se deu pela sua importância entre as IFEs das regiões Norte e Nordeste. O destaque se evidencia tanto em termos numéricos (cursos, docentes, discentes e resultados) como também em termos orçamentários. Esse último aspecto possui estreita relação com a celebração dos convênios por motivos que serão melhor detalhados adiante.

A primeira etapa do trabalho desenvolvido apresenta uma abordagem quantitativa, onde utilizou-se a estatística descritiva para mapear os convênios celebrados na UFPE em um determinado lapso temporal.

⁷ Informações extraídas do site institucional. Disponível em: www.ufpe.br (Acesso em: 21/07/2020).

Para a consecução deste objetivo foi realizada coleta de dados referente aos convênios celebrados pela UFPE no período compreendido entre 2013 e 2019. A delimitação do lapso temporal para esta pesquisa se deu em consonância com a criação e funcionamento da Diretoria de Convênios e Contratos Acadêmicos - DCCAc/UFPE, já que esta é a unidade administrativa que dispunha de parte das informações que viabilizaram a pesquisa. Apenas somente após a criação desta unidade institucional esses instrumentos passaram a ter um acompanhamento sistemático, desde a sua celebração até o seu encerramento e prestação de contas.

A Diretoria disponibilizou, após solicitação, informações disponíveis através de arquivos do Microsoft Excel, contendo referências sobre os processos que em seus protocolos prevejam a tramitação pela diretoria para a realização de avaliação técnica.

Outros dados relativos aos convênios em geral (e não apenas os que demandam análise técnica pela DCCAc) foram extraídos do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos - SIPAC. Este sistema eletrônico, inicialmente implantado de forma experimental, passou a ser obrigatório a partir de 2019, quando todos os processos passaram a ter sua tramitação por meio do processo administrativo eletrônico.

Muito embora somente a partir do ano de 2019 os processos começaram a serem formalizados de forma eletrônica, disponibilizando no ambiente virtual todos os documentos, pareceres e demais informações inerentes a eles, o Núcleo de Tecnologia da Informação - NTI/UFPE responsabilizou-se por inserir no SIPAC os dados básicos referentes aos processos dos anos anteriores. Assim, através da ferramenta Relatórios>Processos>Classificação 004 - CONVENIOS, ACORDOS E AJUSTES DA ADMINISTRACAO GERAL e aplicando o filtro do ano desejado, obteve-se a relação contendo o número do processo, os interessados e o assunto detalhado de cada processo pertencente a esse grupo.

A partir da coleta dessas informações foi possível agrupá-las, dando origem a uma base *de* dados original que foi disponibilizada na plataforma *Open Science Foundation – OSF*.⁸

Utilizando essa base de dados, a análise foi realizada através do *software Statistical Package for the Social Sciences (SPSS)* e o *Microsoft Excel*.

⁸ Open Science Foundation – OSF é um plataforma aberta e gratuita que permite o compartilhamento de projetos e base de dados construídos a partir de pesquisas realizadas. Disponível em: osf.io/sknxq.

A segunda etapa da pesquisa, de abordagem qualitativa, permite diagnosticar a percepção dos gestores da UFPE quanto à sua atuação no âmbito dos convênios, sob a ótica dos aspectos legislativos.

Os conceitos sobre a temática, sob a abordagem filosófica, derivam da preocupação com o conhecimento. Chauí (2000) desenvolve que a sensação e a percepção são formas do conhecimento sensorial (ou empírico). A autora apresenta uma série de características, dentre as quais destacamos que a compreensão é parte de uma vivência corporal dotada de significação, ou seja, é a relação do sujeito com o mundo externo, percebido de forma qualitativa.

Na área do conhecimento ligada à Psicologia, a percepção é entendida como a totalidade da experiência imediata, estando na base para a compreensão de outros processos cognitivos (TENUTA; LEPESQUEUR, 2011). Ainda nesse espectro, o conceito é definido como a síntese dos estímulos cognitivos percebidos através dos órgãos sensoriais (GIBSON *apud* BACHA, 2006).

No âmbito das políticas públicas, os estudos sobre percepção são bastante frequentes, uma vez que se trata de tema intimamente relacionado com a vivência social. Tal fato se confirma com a criação do Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) pela fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. O principal objetivo deste sistema é oferecer subsídios para os gestores do Estado, através da realização de pesquisas que captam o entendimento da sociedade sobre os serviços públicos disponíveis (NERI; SCHIAVINATTO, 2014).

No trabalho em tela será utilizada a definição de percepção apresentada por Chauí, sendo essa abordagem a que mais se adequa ao que se pretende pesquisar. Isso porque o objetivo nesta etapa é colher informações a respeito da vivência diária dos gestores da UFPE com os convênios e a legislação que os regulamenta. Dessa forma, o mencionado conceito guarda estreita relação com o objeto da pesquisa.

Para atingir tal objetivo foi realizada a entrevista semiestruturada para a coleta de dados. Nesse tipo de entrevista, as perguntas elaboradas possuem a finalidade de direcionar e manter o foco, mas o entrevistado possui a faculdade de discorrer livremente sobre o tema (GIL, 1999), facilitando a identificação da real percepção do sujeito.

A entrevista semiestruturada é um dos modelos mais utilizados na pesquisa qualitativa. Entre as vantagens dessa modalidade de entrevista, a possibilidade de

obter uma amostra mais apurada, devido a uma cobertura mais profunda sobre os temas (BONI; QUARESMA, 2005).

Dessa forma, foram utilizados dados coletados nas duas etapas iniciais (pesquisa documental e estatística descritiva) para elaborar os quesitos. O roteiro da entrevista utilizado para a coleta das informações está disponível no Apêndice A, ao final deste trabalho.

As entrevistas foram realizadas no período compreendido entre os meses de outubro e novembro do ano de 2019, nos locais de atuação de cada entrevistado. O tamanho da amostra compreendeu cinco sujeitos ligados às atividades administrativas com os convênios na UFPE. Trata-se aqui de uma amostragem não probabilística intencional.

Para determinação da amostra, foi utilizado o critério de selecionar representantes dos setores administrativos envolvidos de forma ativa e global no procedimento de formalização e controle aos convênios. Dentro de cada unidade optou-se, quando possível, pelo ocupante do cargo de chefia, em virtude da capacidade de tomada de decisão final na respectiva instância. Entre esses sujeitos, a diretora de Convênios e Contratos Acadêmicos (DCCAc/PROPLAN), o procurador-chefe da Procuradoria Federal junto à UFPE; a diretora de Controladoria (DCO/UFPE), dois representantes da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE (FADE/UFPE) e um representante da Controladoria-Geral da União (CGU). Com a finalidade de manter a devida discrição quanto ao conteúdo das declarações obtidas na coleta dos dados, optou-se por codificar os gestores (G) entrevistados por G1, G2, G3, G4 e G5, distribuídos aleatoriamente.

Para a avaliação, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo desenvolvida por Bardin (2008). Segundo esta técnica, as comunicações são analisadas através de procedimentos organizados e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, percorrendo as fases da pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Utilizou-se o ambiente do software QSR Nvivo para a organização e gerenciamento do material coletado⁹.

⁹ O NVivo é um programa para a análise de dados qualitativos. Entre as suas funcionalidades incluem-se a transcrição de entrevistas, codificação de textos e análises diversas. (ALVES; FIGUEIREDO FILHO; HENRIQUE, 2015)

Fundamentado nos dados coletados através das entrevistas, foi possível organizar as informações nas seguintes categorias:

1. Entendimento sobre a definição de convênio
2. Dificuldades na atuação com o instrumento
3. Percepção sobre a legislação
4. Sugestões de melhoria

Pesquisas similares foram realizadas tendo o convênio como seu objeto de estudo. No âmbito do governo federal, uma pesquisa descritiva delineou o perfil dos instrumentos firmados no período de 2003 a 2011 (LOPEZ; BARONE, 2013). Ainda, foi realizada investigação sobre a cooperação entre o Estado e entidades não governamentais na área de políticas públicas, avaliando sobre as vantagens e desvantagens da formalização de acordos para tal finalidade, sob a percepção dos gestores (LOPEZ; ABREU, 2014). O que se pretende no presente trabalho científico converge aspectos de ambas as pesquisas, entretanto, aplicando-se a uma unidade específica de atuação na área educacional, a UFPE.

6 O PERFIL DOS CONVÊNIOS NA UFPE

Esta seção destina-se a traçar um delineamento da realidade institucional da UFPE no que se refere aos convênios. O objetivo desse desenho institucional é compreender a magnitude desta espécie de acordo na implementação das mais diversas políticas públicas no âmbito da instituição de ensino.

Inicialmente, faz-se salutar compreender a regulamentação interna dos convênios na estrutura institucional. E isso é o que se fará na sequência.

6.1 Normas internas da UFPE

A UFPE, de forma complementar, editou alguns normativos que visam regulamentar as condutas referentes à elaboração e execução dos convênios que envolvam a instituição de ensino como partícipe. Essas normas se exteriorizam por meio de resoluções dos Conselhos que compõem a estrutura administrativa da Universidade.

Dentre as resoluções atualmente vigentes, a primeira a ser destacada é a [Resolução n. 04/2018](#), do Conselho de Administração - CONSAD. O CONSAD, entre outras atribuições que lhe são conferidas através do Estatuto da UFPE, exerce o papel de órgão normativo em matéria administrativa, financeira e patrimonial. Assim, cumprindo com suas funções, editou a citada resolução, que trata sobre a execução de projetos de forma direta pela UFPE, bem como do pagamento de bolsas e retribuições pecuniárias pela UFPE e pela fundação que lhe presta apoio¹⁰. Dessa forma, as regras existentes nesta resolução influenciam diretamente os convênios firmados pela instituição, e merecem, portanto, a devida atenção.

A referida resolução foi editada sob o fundamento de regulamentar a [Lei nº 12.772/2012](#) no que tange à concessão de bolsas de ensino, pesquisa e extensão, bem como de retribuição pecuniária no âmbito dos projetos que contam com a participação da fundação de apoio. Os conceitos apresentados definem bolsas como instrumento de incentivo à espécie a que se referem, a saber, o ensino, a pesquisa, a extensão e a inovação. A concessão das bolsas precisa estar necessariamente

¹⁰ Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE – FADE/UFPE é uma instituição privada sem fins lucrativos criada com objetivo de apoiar a universidade em seus projetos de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional. Informações extraídas do site institucional: www.fade.org.br (Acesso em: 21/07/2020)

atrelada a um projeto, tendo este sido submetido à aprovação da Pró-Reitoria à qual seu objeto esteja vinculado. O normativo apresenta, ainda, demais regras gerais, dentre elas, os prazos a serem seguidos e os parâmetros de base para os valores.

Outro conceito abordado pela resolução é o da retribuição pecuniária, que se trata de remuneração a ser destinada ao servidor que desempenhar alguma atividade, em caráter eventual, no bojo de um projeto dentre os quais aqui tratados. Regras específicas a respeito das retribuições pecuniárias também são fixadas.

Outros dois importantes aspectos da resolução precisam ser citados. O primeiro trata-se da previsão de ressarcimento à UFPE quando os projetos forem executados diretamente pela universidade. O percentual total previsto é de 13%, sendo divididos em proporções específicas pelo Departamento ou Núcleo diretamente envolvido, o respectivo Centro Acadêmico, a Administração Central e o Fundo de Desenvolvimento Institucional a ser constituído.

Por fim, a resolução alerta para que a soma de todas as remunerações percebidas pelo servidor, aqui incluídas as bolsas e retribuições, não excedam o teto previsto na Constituição Federal, qual seja, o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Outra norma interna a ser citada é a [Resolução n. 8/2018](#) do Conselho Universitário - CONSUNI. O CONSUNI é o órgão que possui a atribuição de estabelecer política quanto à celebração de contratos, acordos e convênios. E a resolução citada tem como objetivo específico regulamentar o relacionamento entre a universidade e sua fundação de apoio, e conseqüentemente, os ajustes celebrados no bojo dessa relação. O amparo para essa relação tem seus fundamentos na Lei n. 8.958/1994, já explanada em seção específica.

A Resolução n. 8/2018 mostra certa semelhança com a resolução anteriormente aqui citada. No entanto, aquela tratava dos projetos de maneira geral, e não apenas os que envolvem a fundação de apoio. Entre os dispositivos que se repetem, estão a necessidade de submissão e aprovação pela Pró-Reitoria vinculada e a unidade acadêmica envolvida na execução, as regras para a concessão de bolsas e retribuição pecuniária, a previsão de ressarcimento à UFPE no valor de 13% do projeto, e o alerta para o limite de remunerações recebidas pelos servidores para que não ultrapassem o teto constitucional.

Algumas determinações trazidas pela resolução merecem ser apontadas. Em seu artigo 3º são listados os requisitos básicos que devem compor o plano de

trabalho. Destaca-se a necessidade de justificativa que demonstre a relevância social e acadêmica do projeto, todos os recursos da UFPE que estarão envolvidos (aqui incluídos recursos financeiros, materiais e humanos), a lista dos participantes ligados à instituição com suas respectivas funções e carga horária destinada ao projeto, além das demais condições já previstas em lei.

Existe ainda a regulamentação quanto ao valor a ser destinado à fundação de apoio nos projetos em que esta atue. O percentual estipulado é de 7% do valor do projeto (podendo ser excluído desse montante a alíquota destinada ao ressarcimento da UFPE). Essa retribuição pecuniária se refere ao custeio das despesas administrativas que se fazem imperiosas à sua atuação no cumprimento do objeto pactuado. Essas despesas devem necessariamente estar previstas e detalhadas no projeto ou instrumento de formalização.

No tocante à execução do objeto, outro importante preceito é a determinação de um mínimo de pessoas vinculadas à UFPE participando do projeto. O quórum exigido é de no mínimo 2/3 dos recursos humanos pertencentes à instituição de ensino, sendo enquadrados nesse cálculo os docentes, servidores técnicos, discentes e bolsistas. Existe a possibilidade de mitigação dessa regra, desde que haja justificativa e consequente aprovação pelo Conselho Universitário.

Por fim, a resolução determina que os projetos deverão ser coordenados e acompanhados por um docente vinculado à unidade acadêmica responsável pela execução do mesmo. Todas as funções do coordenador do projeto são descritas ao longo dos dispositivos. Ainda, deverá ser feita a nomeação de um servidor da UFPE para a função de fiscal, não podendo este desempenhar nenhuma atividade, nem receber nenhuma remuneração ou benefício advindo do projeto fiscalizado.

Podemos destacar ainda, algumas orientações que não criam novas regras, mas que possuem sua importância por esclarecer as determinações existentes. É o caso dos manuais elaborados pela Diretoria de Convênio e Contratos Acadêmicos - DCCAc/UFPE.

A DCCAc foi criada em 2012 através da Portaria Normativa n. 39, como uma Diretoria vinculada à Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças - PROPLAN, composta por três Coordenadorias - a de elaboração, a de acompanhamento e a de prestação de contas. Dentre os fatos que motivaram a criação desta, encontram-se as mudanças na legislação relativa aos convênios que ocorreram devido à necessidade de aprimoramento dos instrumentos, além da

necessidade de adequação às recomendações resultantes das auditorias dos órgãos de controle externo¹¹.

Dessa forma, a criação da diretoria previu objetivos claros a serem atingidos. Dentre estes destacam-se: a elaboração dos protocolos a serem seguidos em todas as etapas que envolvem a tramitação dos convênios, desde a elaboração até a prestação de contas, observando a legislação vigente e as orientações advindas dos órgãos de controle externo; além disso, a orientação da comunidade acadêmica (docentes, diretores de centro, chefes de departamento e demais interessados) acerca dos procedimentos previamente determinados, editando, inclusive, manuais informativos sobre os procedimentos estabelecidos e as demais atividades desenvolvidas pela diretoria.

Os manuais desenvolvidos pela DCCAc apresentam um compilado das regras previstas na legislação federal, bem como nas resoluções dos Conselhos da UFPE. É disponibilizado através da unidade um total de nove manuais, sendo seis referentes à elaboração e três abordando a prestação de contas dos convênios, conforme listados a seguir:

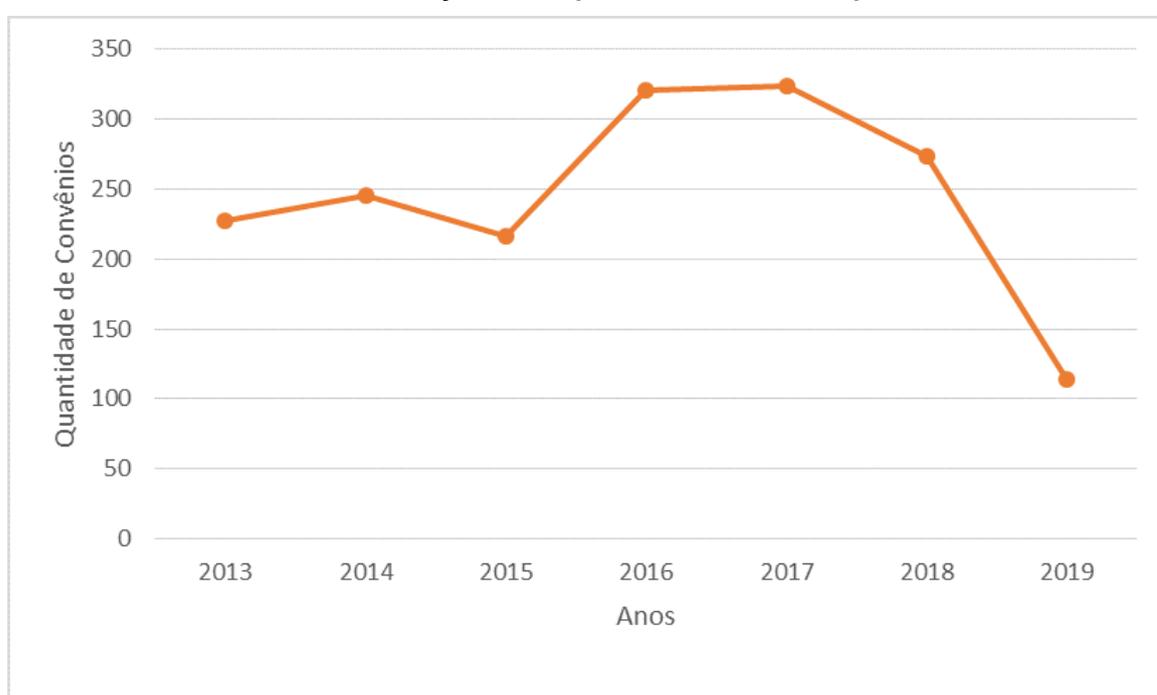
- Manual 1 – Sem transferência de recursos (Acordo de Cooperação)
- Manual 2 – Transferência de Recursos de Terceiros diretamente para a UFPE ou com intervenção da Fundação de Apoio (Convênio\Contrato)
- Manual 3 – Transferência de Recursos entre Órgãos Federais (Termo de Execução Descentralizada – T.E.D)
- Manual 4 – Transferência de Recursos da Conta Única da UFPE para a Fundação de Apoio através de Convênio (SICONV)
- Manual 5 – Transferência de Recursos da Conta Única da UFPE para a Fundação de Apoio através de Contrato Acadêmico
- Manual 6 – Proposta Orçamentária para Convênio de Curso de Pós-Graduação *Lato sensu* (Especialização e MBA-Executivo)
- Manual 7 – Abertura do Processo de Prestação de Contas no SIPAC
- Manual 8 – Prestação de Contas de TED e Convênios com Transferência de Recursos de Terceiros diretamente para a UFPE
- Manual 9 – Prestação de Contas de Convênios e Contratos Acadêmicos com a Fundação de Apoio

¹¹ Informações extraídas do site institucional. Disponível em: www.ufpe.br (Acesso em: 21/07/2020).

6.2 Resultados

Como já mencionado no quarto capítulo, quando se tratou da definição do lapso temporal da pesquisa, a coleta de dados sobre os convênios restringiu-se ao período compreendido entre os anos de 2013 a 2019 por ter sido esse o período em que começou a ocorrer uma gestão detalhada dos processos desse tipo acordo, com a criação da DCCAc. Após a tabulação dos dados coletados foi possível encontrar um total de 1.723 processos, que não se distribuem equitativamente ao longo dos anos.

Gráfico 1 - Evolução da frequência de convênios por ano



Fonte: Elaborado pela autora com dados da pesquisa; OSF (<https://osf.io/sknxq/>)

Para a análise da variação no quantitativo de processos relativos à celebração de convênios ao longo do período observado, o Gráfico 1 apresenta a frequência de acordos em relação a cada ano coletado. Nos três primeiros anos analisados (2013 a 2015), manteve-se uma alteração um tanto discreta, com o número de instrumentos pouco ultrapassando a marca de 200, mas mantendo-se abaixo dos 250 processos. Essa mudança é sentida de forma mais intensa quando comparado esse período inicial aos anos seguintes, de 2016 a 2018, quando o número dos processos se mantém em média de 300. No entanto, a variação mais brusca refere-

se ao ano de 2019, quando houve uma redução considerável, configurando uma frequência de pouco mais de 100 convênios apenas.¹²

Através dos dados coletados para a pesquisa foi possível identificar algumas variáveis que denotam importantes aspectos para o entendimento da realidade institucional da UFPE na celebração destes ajustes. As variáveis identificadas foram: (1) a categoria em que se enquadra o objeto do convênio; (2) a unidade da UFPE envolvida na celebração e execução do acordo; (3) se a colaboração envolve ou não a transferência de recursos entre os partícipes e, caso envolva (4) qual a fonte dos recursos e; (5) se existe ou não a participação da Fundação de Apoio. Essas variáveis serão melhor detalhadas e analisadas a seguir.

6.2.1 Categoria

A variável intitulada como Categoria diz respeito ao teor do objeto do ajuste. A possibilidade de realizar esta setorização dos acordos em consonância com o assunto que trata é de grande relevância para entender os principais temas aos quais a instituição de ensino tem destinado sua atenção. A seguir será apresentado tabela com a distribuição de frequência dos convênios pelas categorias listadas, e então, será feita uma explanação de cada categoria, já considerando sua colocação no ranking dos processos.

¹² Este achado da pesquisa se configura uma informação relevante. Todavia, os dados coletados para a realização da mesma não permitiram inferir o motivo desta variação na quantidade de processos relativos a convênios ao longo dos anos. Dessa forma, trabalhos futuros poderão se dedicar a levantar e verificar hipóteses que expliquem tal fenômeno.

Tabela 1 - Frequência de convênios por categoria

Categoria	Frequência	Porcentagem (%)
Inválidos	149	8,6
Estágio	1127	65,4
Pesquisa	166	9,6
Curso de Especialização	114	6,6
Intercâmbio	105	6,1
Extensão	25	1,5
Ensino	24	1,4
Desenvolvimento Institucional	13	0,8
Total	1723	100

Fonte: elaborada pela autora com dados da pesquisa; OSF (<https://osf.io/sknxq/>)

Do total de processos coletados, a quantidade de 149 está categorizada como inválida. Isto se deve ao fato de não poderem ser incluídos nas análises de variáveis uma vez que não continham em seus cadastros todas as informações necessárias para tal (categoria, unidade da UFPE envolvida, recursos, e outras), não sendo possível verificar se o processo foi de fato finalizado e o convênio efetivamente celebrado.

Dos casos válidos, a categoria Estágio é a que concentra o maior número de processos, com um total de 1127 ocorrências, que representam 65,4% do total de casos. Os convênios dessa categoria possuem como objeto viabilizar a realização de estágio pelos alunos regularmente matriculados em cursos da instituição de ensino, onde os partícipes concedentes dessas vagas podem ser entidades privadas ou públicas que sejam regularmente constituídas. Na UFPE, a Coordenação de Formação para o Trabalho, vinculada à Pró-Reitoria para Assuntos Acadêmicos - PROACAD¹³, é a responsável por orientar a comunidade acadêmica quanto aos procedimentos para a realização dos estágios, planejar e fiscalizar as ações relativas a esse tema, e gerir a celebração dos convênios que possibilitam a prática.

A relação de estágio é regulada por ato normativo específico, a [Lei nº 11.788](#), de 25 de setembro de 2018. A referida lei estabelece os parâmetros básicos,

¹³ Recentemente, em 09 de março de 2020, o Conselho de Administração aprovou o novo Regimento da Reitoria da Universidade Federal de Pernambuco, através da Resolução n. 02/2020. Com isso, algumas Pró-Reitorias foram reformuladas e tiveram suas nomenclaturas e atribuições modificadas. Entre elas, a Pró-Reitoria para Assuntos Acadêmicos – PROACAD passou a ser denominada Pró-Reitoria de Graduação – PROGRAD. (Informações extraídas do site institucional. Disponível em: www.ufpe.br. Acesso em 03/09/2020)

trazendo a definição de estágio, seus limites e exigências específicas, bem como delinear as obrigações da concedente do estágio, da instituição de ensino e do aluno estagiário. No âmbito da UFPE, a [Resolução n. 20/2015](#) e posteriores alterações, do Conselho Coordenador de Ensino, Pesquisa e Extensão, regulamenta internamente a relação de estágio. Em seu artigo segundo prevê a obrigatoriedade da prévia celebração de convênio entre a instituição de ensino e a unidade concedente para a concessão do estágio.

A segunda categoria mais expressiva em número de convênios é a intitulada Pesquisa onde observa-se a ocorrência de 166 casos. Os acordos enquadrados nessa categoria são submetidos à avaliação prévia da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação - PROPESQ¹⁴, que possui entre as suas atribuições a responsabilidade de gerir os assuntos relacionados à pesquisa, pós-graduação e iniciação científica. O objeto dos ajustes vinculados à essa categoria tem como objetivo firmar parcerias de esforços conjuntos para fins de pesquisa e inovação científica, gerando conhecimento e aplicando-os para benefício da sociedade. Para auxiliar em sua atuação, a PROPESQ possui uma unidade específica, a Diretoria de Inovação - POSITIVA, que detém a competência técnica para avaliar a confluência entre o conhecimento científico a ser obtido na execução dos projetos de pesquisa com as demandas existentes na sociedade civil. A cooperação na área da pesquisa pode envolver recursos humanos e intelectuais, além de recursos materiais e financeiros.

A categoria subsequente também se submete à avaliação prévia da PROPESQ¹⁵, e já foi mencionada anteriormente nas atribuições desta Pró-Reitoria. Trata-se dos Cursos de Especialização, que registram ocorrência de 114 convênios.

Conforme a [Resolução n. 1/2018 do Conselho Nacional de Educação - CNE](#), os cursos de Especialização, que são formalmente denominados Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu*, são oferecidos como forma de complementar a formação acadêmica, incorporando e atualizando competência técnicas, visando o

¹⁴ Recentemente, em 09 de março de 2020, o Conselho de Administração aprovou o novo Regimento da Reitoria da Universidade Federal de Pernambuco, através da Resolução n. 02/2020. Com isso, algumas Pró-Reitorias foram reformuladas e tiveram suas nomenclaturas e atribuições modificadas. Entre elas, a Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação – PROPESQ passou a ser denominada Pró-Reitoria de Pesquisa e Inovação - PROPESQI. (Informações extraídas do site institucional. Disponível em: www.ufpe.br. Acesso em 03/09/2020)

¹⁵ Com a reformulação, a PROPESQI deixou de ser responsável pelos cursos de pós-graduação. Para assumir tal função foi criada a Pró-Reitoria de Pós-Graduação – PROPG. (Informações extraídas do site institucional. Disponível em: www.ufpe.br. Acesso em 03/09/2020)

desenvolvimento profissional. Esses cursos possuem regulamentação específica pela UFPE através da [Resolução nº 2/2006](#) do Conselho Coordenador de Ensino, Pesquisa e Extensão, que em seu artigo 1, parágrafo 3, prevê que a realização desses cursos se dará com a participação da fundação de apoio. Assim, a celebração do convênio se faz necessária para estabelecer as bases para a parceria que viabiliza a realização do curso.

Em seguida, a categoria designada Intercâmbio, com a observância de 105 processos. Nesta foram incluídos todos os ajustes que tratavam da colaboração com universidades estrangeiras. O objeto desses acordos de cooperação envolve o intercâmbio de estudantes, servidores técnicos e docentes, possibilitando troca de conhecimento entre as instituições parceiras. Na UFPE existe uma unidade que trata da gestão desses convênios, a Diretoria de Relações Internacionais, vinculada ao Gabinete do Reitor. Internamente, algumas resoluções foram editadas para regulamentar essas relações. A [Resolução nº 4/2014](#) que dispõe sobre a mobilidade para os alunos dos cursos de graduação, e as [Resoluções nº 27/2013 e nº 7/2015](#), que tratam das regras para atribuição da dupla titulação para alunos de pós-graduação e graduação, respectivamente.

As categorias seguintes apresentam representatividade menos expressivas, com percentuais próximos a 1% do total de processos reunidos no período em análise. São elas: (1) Extensão, cujos convênios tem por objeto a execução de projetos de mesmo nome, sob avaliação de mérito da Pró-Reitoria de Extensão e Cultura - PROEXC; (2) Ensino, cujos acordos proporcionam ações que envolvam os cursos de graduação da instituição, sendo da Pró-Reitoria para Assuntos Acadêmicos – PROACAD a competência para realizar juízo de valor; e (3) Desenvolvimento Institucional, que envolvem projetos que resultam em melhorias nas condições (material, laboratorial ou de infraestrutura) de funcionamento da universidade, conforme previsto no Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI.

Sobre as categorias, apesar de sua grande expressividade numérica, optou-se por excluir das demais análises a de Estágios, uma vez que se trata de um grupo de menor complexidade. Além disso, neste trabalho o foco volta-se para os convênios que passam pela análise técnica da DCCAc/PROPLAN, o que também não ocorre nessa categoria.

6.2.2 Unidade da UFPE

A variável Unidade da UFPE nos permite traçar um desenho de quais setores da instituição encontram-se mais engajados, sob a ótica numérica, na celebração de convênios. De forma a se conseguir obter um perfil observável, os processos foram catalogados, considerando para fins de Unidade da UFPE envolvida, conforme o Centro Acadêmico, Pró-Reitoria, Órgão Suplementar ou Unidade Administrativa. O resumo da frequência de cada unidade pode ser observado na tabela 2, que se segue.

Tabela 2 - Frequência de convênios por unidade de atuação

Unidade da UFPE	Frequência	Porcentagem (%)
Diretoria de Relações Internacionais – DRI	104	17,4
Centro de Informática – CIN	74	12,4
Centro de Tecnologia e Geociências – CTG	70	11,7
Centro de Ciências Sociais Aplicadas – CCSA	45	7,6
Centro de Biociências – CB	25	4,2
Centro de Ciências Jurídicas – CCJ	24	4,0
Centro de Ciências da Saúde – CCS	22	3,7
Centro de Artes e Comunicação – CAC	20	3,4
Centro de Filosofia e Ciências Humanas – CFCH	11	1,8
Centro de Educação – CE	9	1,5
Centro Acadêmico de Vitória – CAV	6	1,0
Centro Acadêmico do Agreste – CAA	4	0,7
Centro de Ciências Exatas e da Natureza – CCEN	4	0,7
Hospital das Clínicas – HC	4	0,7
Pró-Reitoria para Assuntos de Pesquisa e Pós-Graduação – PROPEAQ	4	0,7
Núcleo de Tecnologia da Informação – NTI	3	0,5
Pró-Reitoria de Extensão e Cultura – PROEXC	3	0,5
Centro de Ciências Médicas – CCM	2	0,3
Diretoria de Inovação – DINE	2	0,3

Laboratório De Imunopatologia Keiso Asami – LIKA	2	0,3
Pró-Reitoria de Comunicação, Informação e Tecnologia da informação – PROCIT	2	0,3
Superintendência de Infraestrutura – SINFRA	2	0,3
Biblioteca Central – BC	1	0,2
Centro de Energias Renováveis – CER	1	0,2
Centros Diversos (UFPE)	1	0,2
Núcleo de Atenção à Saúde do Servidor – NASS	1	0,2
Núcleo de Saúde Pública – NUSP	1	0,2

Fonte: elaborado pela autora com dados da pesquisa; OSF (<https://osf.io/sknxq/>)

No total, foram observadas 27 unidades que figuraram como responsáveis por convênios entre 2013 e 2019. As que mais se destacaram quanto ao número de processos foram: (1) a Diretoria de Relações Internacionais - DRI, com 104 casos (17,4%); (2) o Centro de Informática - CIN, frequência de 74 (12,4%) e; (3) o Centro de Tecnologia e Geociências - CTG, com 70 (11,7%) casos observados. Pode ser citado ainda o Centro de Ciências Sociais Aplicadas - CCSA que, apresenta uma quantidade menor, mas ainda expressiva, somando um total de 45 (7,6%) processos ao longo do período.

Sobre a Diretoria de Relações Internacionais, na seção anterior já foi discorrido brevemente sobre a unidade. O CIN, criado há mais de 20 anos, é considerado referência no país nas diversas áreas da Computação e da Tecnologia da Informação. Este centro acadêmico oferece três cursos de graduação, além de outros de pós-graduação, que envolvem as modalidades especialização, mestrado profissional, mestrado e doutorado acadêmicos¹⁶.

Já o CTG é um centro mais antigo, tendo seu núcleo (a antiga Escola de Engenharia de Pernambuco) criado em 1895. Está organizado em 12 departamentos, oferecendo 16 cursos de graduação (sendo 13 deles nas áreas da Engenharia), além dos cursos de especialização, mestrado e doutorado¹⁷.

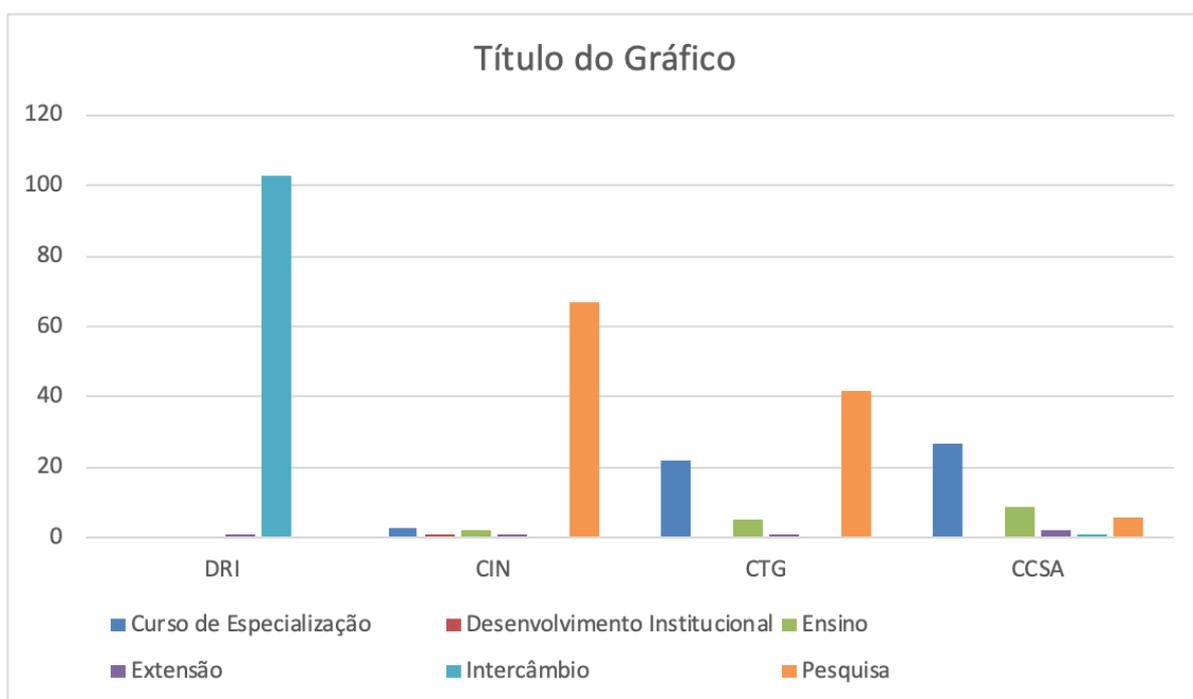
¹⁶ Informações extraídas do site institucional. Disponível em: www.ufpe.br (Acesso em: 21/07/2020)

¹⁷ Informações extraídas do site institucional. Disponível em: www.ufpe.br (Acesso em: 21/07/2020)

O CCSA, fundado em 1974, é formado por cinco departamentos, que disponibilizam oito cursos de graduação, além de sete programas de pós-graduação que ofertam cursos de especialização, mestrado profissional, mestrado e doutorado acadêmicos¹⁸.

Outro importante dado a ser observado é o resultado da combinação entre as variáveis Categoria e Unidade da UFPE. Para isso, selecionamos as quatro unidades destacadas nesta seção. Vejamos o que apresenta o Gráfico 2.

Gráfico 2 - Distribuição das Categorias por Unidade



Fonte: elaborado pela autora com dados da pesquisa; OSF (<https://osf.io/sknxq/>)

Como se pode depreender da leitura dos dados, com exceção da Diretoria de Relações Internacionais que tem em sua quase totalidade acordos da categoria Intercâmbio, as demais unidades retratadas possuem diversidade de categorias em seus casos. No CCSA, apesar da observância de quase todas as categorias aqui consideradas (com exceção de Desenvolvimento Institucional), os convênios que tem

¹⁸ Informações extraídas do site institucional. Disponível em: www.ufpe.br (Acesso em: 21/07/2020)

por objeto curso de especialização se destacam das demais, importando mais da metade do total desta unidade.

No CTG, a categoria Pesquisa se destaca, representando cerca de 60% do total dos convênios da unidade. Não obstante, os processos de curso de especialização também apresentam uma quantidade que merece considerável destaque, como segunda categoria mais expressiva.

Por fim, no CIN destacam-se os ajustes com objetos de pesquisa, sendo a quantidade representativa de 90% do total dos processos deste centro acadêmico. A expressividade desta unidade frente a esta categoria é tanta, que seus casos representam mais de 40% do total de convênios da categoria Pesquisa frente a todas as unidades.

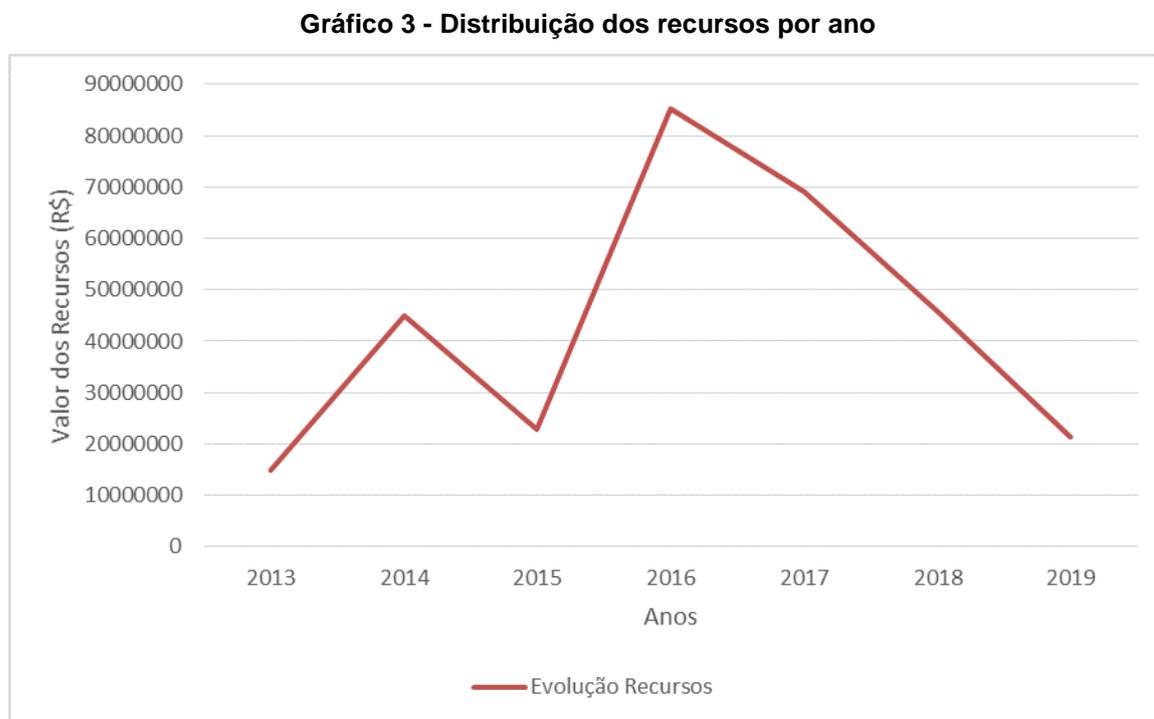
Outras relações de variáveis serão observadas nas seções que se seguem.

6.2.3 Recursos, Fonte e Valores

Neste tópico serão abordadas as variáveis relativas à questão orçamentária dos convênios observados nesse período. Através dos dados coletados foi possível obter informações quanto a existência ou não de transferência de recursos entre as partes signatárias do acordo e, em caso afirmativo, qual o valor estipulado e a origem dos recursos.

O quantitativo de convênios que envolve transferência de recursos, no período em análise, representa mais de 60% dos processos válidos. Aqui é importante ressaltar que, como mencionado anteriormente, estão sendo desconsiderados os casos enquadrados na categoria Estágio, pelos motivos já explicitados. Dessa forma, se observa a expressividade dos acordos que envolvem recursos financeiros. E o valor total dos orçamentos acumula um montante de R\$ 304.073.253,86 (trezentos e quatro milhões, setenta e três mil, duzentos e cinquenta e três reais e oitenta e seis centavos).

No que diz respeito a esses valores, pôde-se observar que a distribuição ao longo dos anos não foi de forma equitativa, conforme Gráfico 3.



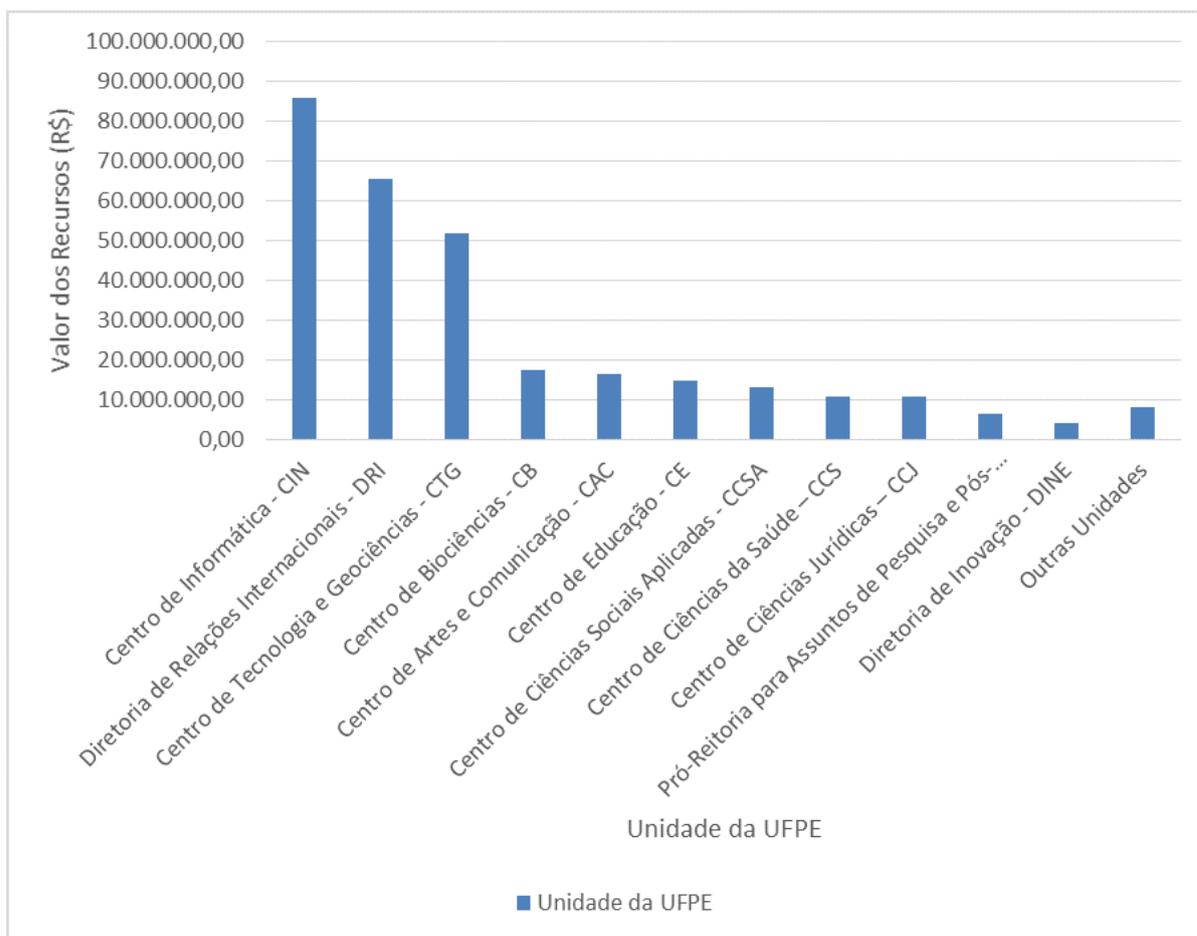
Fonte: elaborado pela autora com dados da pesquisa; OSF

Como retratado, o montante de recursos sofreu variações ao longo do período. De forma global, houve um aumento desse valor quando comparados o primeiro e último período em análise, todavia, esse acréscimo não foi constante. A maior discrepância pode ser verificada no ano de 2016, onde houve um pico do montante dos recursos, iniciando depois sucessivas supressões.

Quando comparadas as linhas de evolução de frequência e de recursos (gráficos 1 e 3, respectivamente), conclui-se que as mudanças no montante dos recursos foram bem mais expressivas do que as alterações na frequência quantitativa dos convênios ao longo dos anos, demonstrando que a variação de recursos não resulta necessariamente da variação de quantidade.

Outro importante dado se revela do cruzamento de informações entre as variáveis "valor" e "unidade da UFPE".

Gráfico 4 - Distribuição dos recursos por unidade de atuação



Fonte: elaborado pela autora com dados da pesquisa; OSF (<https://osf.io/sknxq/>)

As unidades que se destacam, em valores totais no período, são o CIN, o CTG e a DRI. Como se pode observar, estas mesmas categorias são três das que também se sobressaem na quantidade geral de convênio (independente dos recursos). Destas, o CIN e o CTG representam 22,7 e 20,8% do total dos casos que envolvem recursos, respectivamente¹⁹.

No que diz respeito ao objeto dos acordos firmados que abrangem transferência de recursos entre as partes, os dados demonstram que as categorias dos cursos de especialização e dos projetos de pesquisa encontram-se em evidência e, juntas, somam mais de 80% dos convênios nesta seção tratados.

¹⁹No Gráfico 4 foram inseridas apenas as unidades que se engajaram na celebração de ajustes com transferência de recursos. Apesar disso, algumas unidades acumularam valores tão pequenos que se tornaram inexpressivos na representação. Dessa forma, essas unidades foram aglutinadas como Outras Unidades e, ainda assim, observa-se que a soma dos recursos não alcança um patamar tão expressivo frente às demais.

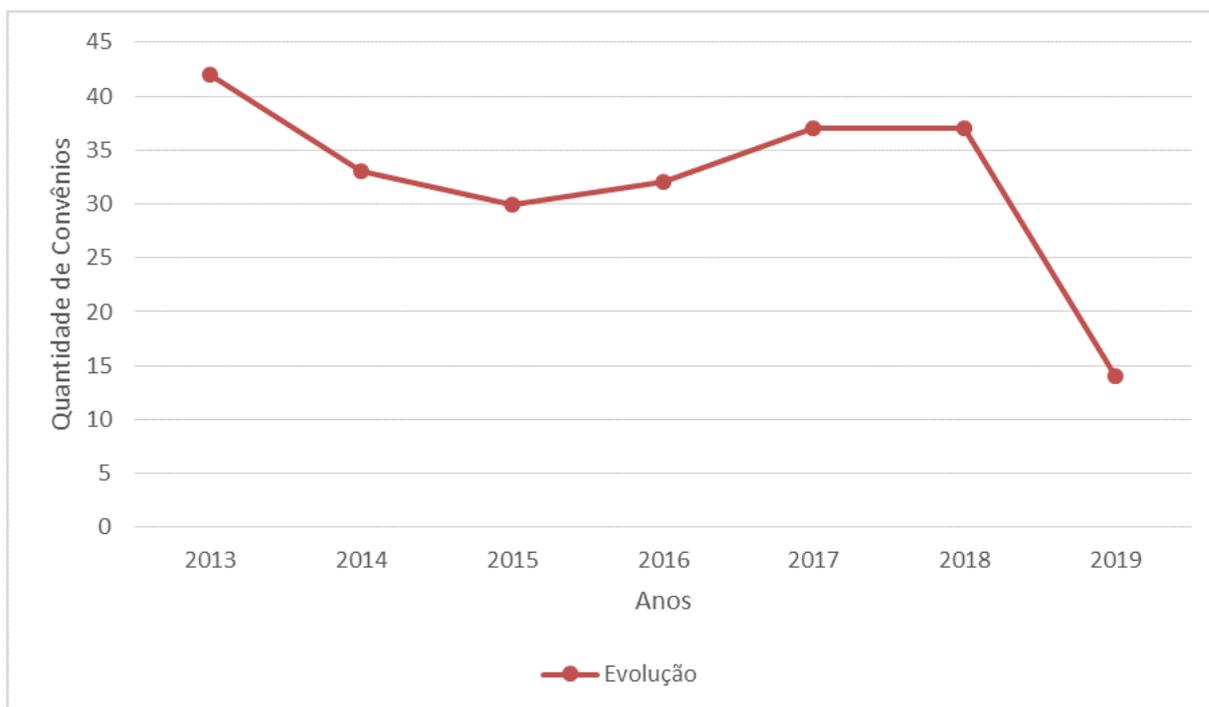
Por fim, outra significativa informação que pôde ser extraída dos dados coletados consiste na origem dos recursos envolvidos, aqui intitulada como Fonte. Para fins didáticos, dividiu-se em dois grupos: repasse, quando se tratar de recursos oriundos da UFPE a serem repassados para outras instituições, e arrecadação, quando se tratar de recursos de origem privada que são distribuídos à UFPE de forma direta ou através da FADE. Nessa classificação os dados mostram que quase em sua totalidade os convênios utilizam-se de arrecadação dos recursos para execução, totalizando um percentual de 95,9%. Apenas 9 casos, em todo o período analisado, utilizaram recursos originários da UFPE, tratando-se de repasse desta para outras instituições.

Passemos, então, à última variável a ser analisada.

6.2.4 Participação da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE

Como já detalhado nos capítulos anteriores, é permitido às instituições de ensino firmar convênios com suas fundações de apoio com a finalidade de obter contribuição na execução de projetos de ensino, pesquisa, extensão ou desenvolvimento institucional. A UFPE tem feito uso dessa prerrogativa, firmando acordos com a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE - FADE/UFPE, a fundação devidamente credenciada para tal.

Quando analisado a frequência dos acordos que envolvem a participação da FADE, observa-se um percentual correspondente a mais da metade (51,6%) dos casos válidos observáveis no período. Esse quantitativo, mais uma vez, não é linear ao longo dos anos. Observemos a variação.

Gráfico 5 - Evolução da frequência de convênios com a FADE por ano

Fonte: elaborado pela autora com dados da pesquisa; OSF (<https://osf.io/sknxq/>)

A curva demonstra uma maior quantidade no ano de 2013, com uma leve diminuição nos anos seguintes. Entre os anos de 2014 a 2018, houve pouca variação na quantidade dos processos, permanecendo na frequência entre 30 e 40 casos, chegando a se manter constante nos anos de 2017 e 2018. Já no ano de 2019 pôde-se observar uma maior alteração, tendo uma diminuição considerável, acompanhando a curva de evolução do quantitativo total de convênios, configurando-se apenas 14 com a participação da FADE.

Dos processos que envolvem a fundação de apoio, outros perfis podem ser traçados quando combinado com outras variáveis. No que se refere às unidades da UFPE, novamente o CIN (24,8%), CTG (23,9%), e o CCSA (13,7%) se destacam no número de convênios que envolvem a FADE, nos quais se responsabilizam pela execução. As demais unidades possuem quantidades menos expressivas, não havendo mais nenhuma delas que alcance o percentual mínimo de 10%.

Quanto à categoria dos convênios, duas se destacam, como se demonstra na tabela a seguir.

Tabela 3 - Frequência de convênios com a FADE por categoria

Categoria	Frequência	Porcentagem (%)
Curso de Especialização	112	49,6
Desenvolvimento Institucional	3	1,3
Ensino	7	3,1
Extensão	7	3,1
Intercâmbio	1	0,4
Pesquisa	96	42,5
Total	226	100

Fonte: elaborado pela autora com dados da pesquisa; OSF (<https://osf.io/sknxq/>)

Como se percebe, os projetos que envolvem cursos de especialização e os de pesquisa representam, respectivamente, 49,6% e 42,5%, e juntas alcançam quase a totalidade dos casos que envolvem a FADE.

No entanto, é preciso compreender que, pela natureza de sua atuação (que será melhor abordada no próximo capítulo) a análise da frequência da fundação é melhor verificada quando isolados os convênios que envolvem recursos. Nessa situação os casos que envolvem a FADE representam 84% do total de processos analisados, o que demonstra ainda mais expressividade.

Passemos ao capítulo seguinte onde, ao tratar sobre a FADE e suas atribuições, poderá ser melhor entendido a relevância dos dados aqui apresentados.

7 PERCEPÇÃO DOS GESTORES DA UFPE

Nos capítulos precedentes foi traçado o delineamento legal dos convênios, abordando as principais regras atinentes à sua celebração e execução. Também foi apresentado a representatividade do instrumento na UFPE, através da frequência encontrada no período analisado, possibilitando compreender melhor o perfil da instituição frente a esses acordos.

A atenção se volta agora à percepção dos gestores da UFPE envolvidos no trâmite dos processos de convênios, captando suas opiniões quanto à legislação vigente, além de verificar o entendimento dos mesmos sobre o instituto do acordo com suas principais características e a importância dele na instituição.

Como já explanado no capítulo que tratou da metodologia de pesquisa utilizada neste trabalho, para alcançar o objetivo a que se propõe esta seção, foi aplicada a entrevista semiestruturada. Foram entrevistados os principais atores envolvidos no desenho administrativo dos convênios. Foram eles: o representante da Diretoria de Convênios e Contratos Administrativos - DCCAc, o representante da Procuradoria Jurídica junto à UFPE - PF/UFPE, o representante da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE - FADE/UFPE, o representante de Diretoria de Controladoria - DCO e um representante da Controladoria Geral da União - CGU.

Com a finalidade facilitar a compreensão das análises foi empregada uma classificação dos entrevistados conforme duas principais vertentes. A primeira diz respeito ao momento da atuação e função desenvolvida pela unidade administrativa, classificando-os em agentes de execução ou agentes de controle. A segunda refere-se à vinculação da unidade, segmentando-os em internos ou externos à UFPE. Segue a classificação:

Quadro 2 - Classificação dos entrevistados

Órgão ou Unidade	Função	Vinculação
G2	Controle	Externo
G1	Execução	Interno
G4	Controle	Interno
G3	Execução	Externo
G5	Execução	Interno

Fonte: elaborado pela autora com dados da pesquisa

E antes de passarmos à análise das categorias, é importante assimilar a forma de organização de cada unidade cujo representante foi entrevistado, bem como a sua atuação nos processos de convênios. As informações para tal compreensão foram obtidas através da coleta de dados, tendo sido fornecidas como respostas às perguntas introdutórias das entrevistas.

A CGU já teve, de maneira geral, sua estrutura e forma de atuação detalhadas em capítulo específico. Algumas peculiaridades foram acrescentadas.

A Regional de Pernambuco, a qual está vinculado o representante entrevistado, está organizada em núcleos de ação e de controle, sendo que sobre um desses núcleos recai a responsabilidade de acompanhamento das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES, aqui incluída a UFPE, através das auditorias. As auditorias não são mais realizadas anualmente em todas as IFES, mas observam uma "matriz de risco" criada em consonância entre a CGU e o TCU. No entanto, devido ao considerável destaque da UFPE, tanto no aspecto orçamentário quanto no social, esta instituição tem sido incluída na matriz e sido auditada em todos os últimos anos em que se adotou essa sistemática. Os convênios se constituem como um tema obrigatório nessas auditorias anuais realizadas, onde é analisada a regularidade destes.

O representante escolhido para a entrevista, no caso particular da CGU, esteve participando ativamente de todas essas auditorias mencionadas, tendo estreita afinidade com os temas das IFES, motivo pelo qual foi selecionado para a coleta de dados desta pesquisa.

A próxima unidade a ser abordada é a DCCAc, cuja criação já foi mencionada no capítulo anterior. A Diretoria se responsabiliza por instrumentos de Convênio, Contratos Acadêmicos e Termos de Execução Descentralizada, e se encontra organizada em três coordenações: a de Elaboração, a de Acompanhamento e Fiscalização e a de Prestação de Contas.

A Coordenação de Elaboração trata da análise técnica, mais especificamente voltada ao processo de formalização do convênio e os elementos que o compõem. Nessa fase será verificado o cumprimento de requisitos essenciais, incluídos os que já foram abordados quando feita a análise da legislação pertinente. Também esta seção se encarrega da edição dos manuais auxiliares à comunidade acadêmica, conforme listado anteriormente.

Pela Coordenação de Acompanhamento e Fiscalização são executadas atividades que buscam atender as demandas dos órgãos de controle nessa área. A principal delas é a verificação dos processos de pagamento de convênios cujos recursos são transferidos para a UFPE, previamente ao pagamento efetuado pela Tesouraria. Nesses processos é analisando a conformidade financeira e orçamentária, bem como a adequação das despesas ao que foi pactuado no instrumento e detalhado no plano de trabalho.

Por fim, a Coordenação de Prestação de Contas é responsável por efetuar a prestação de contas aos órgãos financiadores de projetos, quando estes recursos são executados diretamente pela UFPE. Além disso, o setor também possui a competência para analisar a prestação de contas efetuada pela fundação de apoio, quando os recursos são repassados para a FADE ou captados diretamente por ela para subsidiar projetos cujas atividades foram desenvolvidas pela instituição de ensino.

A terceira unidade a ser descrita é a DCO. Criada no ano de 2004, através de portaria, a diretoria é vinculada administrativamente à PROPLAN e tecnicamente ao Comitê de Governança Riscos e Controle. Encontra-se subdividida em duas coordenações, a Coordenação de Gestão e Controle e a Coordenação de Gestão de Risco. A unidade desempenha atividades relacionadas às ações de fiscalização. Entre elas inclui-se a coordenação do processo de contas ocorrido anualmente na universidade, transitando desde a elaboração do Relatório de Gestão até a apreciação deste pelo TCU. Além disso a DCO tem como atribuição realizar a mediação entre os gestores da UFPE e os órgãos de controle quando realizam as auditorias e demais ações de fiscalização. Por fim, destaca-se como competência desta diretoria auxiliar os administradores da UFPE na tomada de decisões relacionadas às revisões internas e ao cumprimento de recomendações resultantes das auditorias.

No que diz respeito aos convênios, num primeiro momento os processos para a formalização desses acordos tramitavam pela DCO, para a emissão de parecer opinativo quanto à viabilidade da celebração. No entanto, após a reestruturação da DCCAc, verificou-se não subsistirem os motivos para a análise por parte da DCO na fase de elaboração, ficando restrita à sua atuação ao momento do controle a estes acordos.

A entrevistada seguinte é a FADE/UFPE. Sobre esta instituição é necessário debruçar-se um pouco mais, a fim de compreender a sua estrutura e finalidade.

A FADE foi criada no ano de 1981, sob a forma jurídica de fundação de direito privado sem fins lucrativos. O seu objetivo é prestar apoio às atividades de ensino, pesquisa e extensão da UFPE, prestar serviços técnicos e/ou administrativos remunerados à mesma instituição de ensino, bem como desenvolver outras atividades que contribuam com o desenvolvimento da entidade apoiada. Atualmente é devidamente credenciada pelo Ministérios da Educação e da Ciência, Tecnologias e Inovações, bem como pelo CNPq, e autorizada para atuar nas atividades a que se destina²⁰.

Seu Estatuto prevê que sua estrutura administrativa será composta pelo Conselho de Administradores e a Secretaria Executiva. O Conselho de Administradores é composto por 11 membros designados pelo Reitor da UFPE e referendados pelo Conselho Universitário. A Secretaria Executiva, órgão executivo administrativo, será presidido pelo Secretário Executivo, também indicado pelo Reitor da Universidade.

Vinculadas à Secretaria Executiva, encontra-se a Assessoria Jurídica e as Gerências de Projetos, cujos representantes foram selecionados para as entrevistas nesta pesquisa.

As Gerências de Projetos, por sua vez, estão organizadas em núcleos conforme a temática do acordo ou a origem dos recursos. Na fase de elaboração, elas possuem a responsabilidade de auxiliar os envolvidos na formatação do plano de trabalho e da planilha orçamentária e, em algumas vezes, participam juntamente com os professores das negociações prévias junto aos órgãos ou instituições financiadoras, com a finalidade de arrecadar os recursos necessários. Após a celebração do ajuste, as atividades se voltam para a execução administrativa e financeira do objeto pactuado e, ao final desta, a prestação de contas aos interessados.

Por fim, a última das unidades aqui relacionadas, envolvidas nos processos de convênios, é a PF/UFPE. A Procuradoria Federal é órgão de execução vinculado à Procuradoria-Geral Federal e conseqüentemente à Advocacia Geral da União, a

²⁰ Informações extraídas do site institucional. Disponível em: www.fade.org.br.

partir da edição da [Lei nº 10.480/2002](#). Possui como uma de suas principais competências a de assessorar juridicamente a Administração Pública.

Nos processos de convênios, em consonância com o teor do artigo 38 da Lei n. 8.666/1993, a Procuradoria realiza análise jurídica, prévia à assinatura do dirigente da instituição, e emite parecer opinativo, que pode ou não ser acatado pelo administrador público.

7.1 Entendimento sobre a definição de convênio

A definição do termo convênio já foi amplamente abordada ao longo deste trabalho de pesquisa, tendo sido apresentadas as concepções formuladas pelas leis vigentes e pelos estudiosos do ramo.

Entretanto, alinhar o entendimento dos entrevistados sobre o tema tratado é importante para que os dados coletados ao longo das entrevistas realmente se concretizem como mecanismo para que os objetivos propostos pela pesquisa sejam atingidos. Em outras palavras, é preciso se certificar de que as informações colhidas se referem ao tipo de acordo pesquisado.

Além disso, a análise dessa categoria já nos fornece uma importante cognição sobre o domínio dos gestores sobre o objeto de sua atuação, que no caso em tela, são os convênios. Nesse quesito, as respostas demonstram não haver dificuldade em conceituar o arranjo em análise.

"Instrumento jurídico que estabelece parceria entre instituições que desejam realizar alguma atividade, algum projeto, e que tenham interesse em comum... é o documento em que fica estabelecido qual vai ser o papel de cada um nessa cooperação, os recursos envolvidos, o tempo, a vigência... é importantíssimo um plano de trabalho bem definido, uma minuta de convênio bem elaborada para evitar problemas, inclusive durante a execução". (G1)

"Acordo entre as partes onde ambas as partes têm um objetivo comum... é a principal diferenciação dos contratos administrativos, onde o interesse não é recíproco". (G4)

"Convênio... é quando existe o comum acordo, os dois entes têm a mesma finalidade, o mesmo propósito". (G3)

"Uma das formas de ajuste entre pelo menos duas partes... em que há interesses comuns". (G2)

"Acordo em que há interesses convergentes... no âmbito público também há o interesse público. Podem ser feitos entre entes públicos ou entre entes públicos e privados, ou até entre entes privados. Os signatários do convênio sozinhos não conseguem, no caso da Administração Pública, realizar a

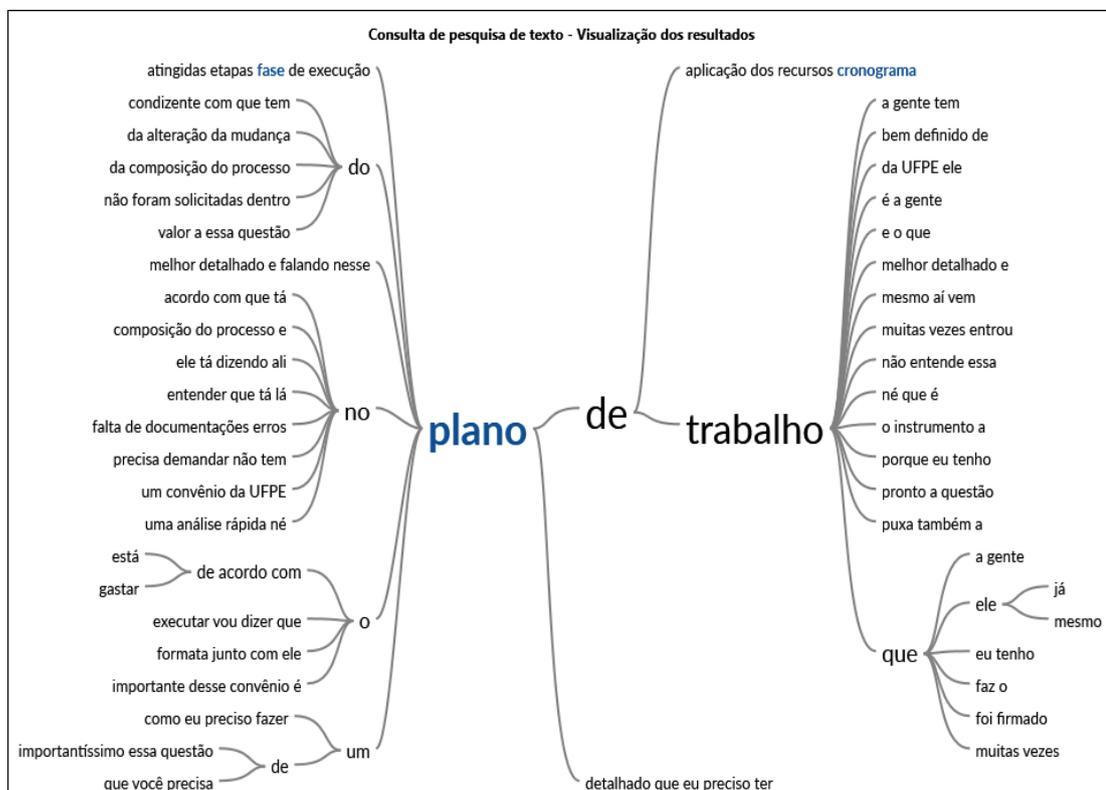
política pública, então necessariamente se juntam e firmam instrumento jurídico de convênio”. (G5)

Observa-se, portanto, que com pequenas variações, as falas convergem para uma mesma ideia central e, complementam-se, fornecendo um detalhado conceito do que é um convênio. Também se alinham as referências sobre as características que diferem esta espécie de acordo dos demais. Sobre essas características específicas que o distinguem de outros tipos de ajuste, os entrevistados são unânimes em citar a ausência de interesses contrapostos.

As declarações aqui proferidas guardam estreita semelhança com a conceituação trazida pela literatura sobre o tema (OLIVEIRA, 2009; DI PIETRO, 2016), conforme foi apresentado no capítulo 2.

Utilizando-se ainda recurso disponível no software NVivo, foi possível localizar nas afirmações dos gestores termos importantes que foram introduzidos pela legislação. Em uma busca pelas expressões plano de trabalho, cronograma (de desembolso e execução), vigência, etapa(s) e fase(s), se obteve um total de 38 ocorrências, gerando a árvore de palavras reproduzida abaixo.

Figura 2 - Árvore de palavras conceitos advindos da legislação



Fonte: Dados da pesquisa; NVivo; OSF (<https://osf.io/sknxq/>)

Já entre os benefícios específicos, que só essa modalidade de instrumento pode proporcionar, foram mencionados a possibilidade da "colaboração entre as partes" (G1), "oportunidade de otimizar os recursos da Administração Pública, que são escassos frente à imensa necessidade social" (G4), e foi destacado ainda que

"Determinadas políticas públicas realizadas e efetivadas por meio desse instrumento... por exemplo, a União tem recursos, mas não tem, por exemplo... como diretamente realizar um curso... ela repassa aquele dinheiro para quem tem o conhecimento, então por exemplo, Universidades, e firma um convênio". (G5)

Consolidado o entendimento a respeito das definições que envolvem os convênios, é possível avançar para conhecer a percepção dos gestores quanto à sua atuação, de forma mais aprofundada.

7.2 Dificuldades na atuação com o instrumento

A atuação dos gestores na formalização dos convênios está marcada por diversos aspectos que podem ter influência positiva ou negativa. Nesse ponto da coleta de dados, busca-se compreender melhor quais as ocorrências que, na percepção de cada um deles, geram mais dificuldade, ou obstam uma maior eficiência por parte dos mesmos.

Na análise das adversidades vivenciadas pelos administradores, foi possível perceber que elas frequentemente guardam paridade entre dois ou mais entrevistados. Dessa forma, elas foram agregadas conforme a semelhança de conteúdo.

Um assunto recorrente como dificuldade enfrentada pelos gestores no dia-a-dia de tratamento com os convênios são os hábitos dos atores da comunidade acadêmica que lidam mais diretamente com esses ajustes: os docentes. Nas respostas obtidas, esse fato foi abordado como uma questão cultural.

"Outra (dificuldade) é a questão de cultura... a questão de conscientização que quando você tá utilizando recurso público... via instituição, existe umas burocracias que elas são necessárias". (G4)

"A prestação de contas tem a parte física das atividades executadas... em alguns momentos a gente tem uma certa dificuldade em obter, finalizar essa prestação de contas muitas vezes por falta de informações que os professores precisam fornecer... o professor precisa se comprometer até o final". (G1)

"O perfil dos professores são diferentes, existe professor que entende a gestão da Fundação, entende a gestão da universidade, e existe professor que não entende absolutamente nada, acha que nem precisa demandar... às vezes para o professor é difícil entender... não entende essa burocracia". (G3)

Outro fato apontado por alguns dos agentes como estorvo em suas atuações são as diferentes interpretações dadas pelos órgãos de controle às normas aplicáveis. Segundo as informações prestadas, a disparidade de tratamento entre as instituições gera dúvidas e inconformismo que atravancam os trâmites.

"Os nossos convênios precisam ter um nível de detalhamento, com cotação de preços bem específicas, que a gente vai, foi em outras universidades, auditadas pelo mesmo órgão, em outros estados, que não entende que precisa desse nível de detalhamento, nem da cotação de preço, apesar de tá lá na legislação... então, como eu digo, são interpretações diferentes". (G1)

"A questão das auditorias da CGU... aqui na UFPE a gente tem uma equipe de auditores que são estritamente detalhistas, então assim, se você pegar o convênio da UFPE, o plano de trabalho da UFPE ele é extremamente detalhado... se você pegar de outras instituições, não... e aí elas acabam tendo maior facilidade de celebrar convênios". (G4)

"Aí vem a CGU daqui de Pernambuco, avalia, diz que não é certo... a CGU do Ceará diz que por eles não, tá tranquilo, é transparente, obedece a todos os princípios da Constituição..." (G3)

Sobre essa forma de interação entre os gestores da UFPE e os órgãos de controle, merece ser aqui distinguida uma ótica diversa pela qual esse item foi abordado em uma das respostas obtidas.

"Existiam algumas dificuldades, a forma de relação entre a universidade e o órgão de controle não era uma coisa assim muito, muito... encarada de uma forma muito positiva, ne? Havia uma dificuldade no sentido, por exemplo, de compreensão da importância da atuação do controle... mas ano a ano isso foi se tornando cada vez melhor". (G2)

A questão organizacional também foi citada entre as dificuldades de algumas unidades envolvidas.

"O volume de processos... o nível de análise da gente... não é superficial... não é uma análise rápida... e é um volume grande para pouca gente trabalhando". (G1)

"O número de funcionários que a universidade destacou para esse tipo de avaliação não é suficiente. Eles são extremamente eficientes, só que são duas, três pessoas, então não dá conta do volume". (G3)

Outro recorrente fator complicador nas relações que cooperam para a formulação e execução dos convênios é a questão das normas legislativas que regulam o instrumento. Esse tema constitui uma categoria específica a ser analisada

a seguir, mas entender como esse quesito se configura em dificuldade na atuação dos agentes é de grande relevância para esta pesquisa. Então vejamos.

"Ter que orientar o gestor que ele não pode realizar determinadas ações sem ter um respaldo... é uma fragilidade quando a legislação ela não diz claramente o que tem que ser feito, acaba que o setor de convênios eles ficam meio 'amarrados': 'como é que eu vou dizer pro gestor que ele não poder fazer isso? se não ta dizendo em lugar nenhum"

"e às vezes também a legislação ele é... me parece que quem faz, às vezes, não tem a experiência prática, e aí isso causa entraves, e isso gera pra gente problemas com os órgãos de controle, e isso gera uma insegurança jurídica" (G4)

"Quando você vai para a legislação de convênio, você não tem, eu posso até dizer assim, você não tem uma legislação sistematizada. Olha, a lei de licitação na verdade ela trata dos convênios em um artigo... é um dispositivo incipiente".

"O que diz o artigo 116? Que aplicam-se as disposições desta lei, a Lei de Licitações, no que couber... esse é o perigo." (G5)

Aqui se pode observar que a fala do entrevistado G5 guarda estreita relação com o que resultou da análise da Lei n. 8.666/93 no capítulo 2 deste trabalho (subseção 2.2.1), no sentido de que a referida norma não delimita quais regras devem ser aplicadas aos convênios, se tornando insuficiente.

Por fim, podemos apontar dificuldades de ordem prática, que envolvem a elaboração dos documentos que compõem o processo de formalização dos instrumentos. Os apontamentos dos gestores nesse quesito demonstram a ciência por parte deles da importância de aspectos estabelecidos pela legislação. Dentre esses aspectos podemos citar a necessidade do plano de trabalho, da definição do objeto, e outros identificados nas legislações dissecadas no capítulo 2 (Lei n. 8.666/93, Lei n. 8.958/94 e decretos, Decreto n. 6.170/07 e portaria).

"Outra dificuldade é vir com muitos erros [os processos], falta de documentações, erros no plano de trabalho que faz o processo ir e vir várias vezes" (G1)

"A instrução do processo, ela é importante, e nessa instrução às vezes a gente encontra a dificuldade que os signatários às vezes não conseguem identificar o objeto, descrever o objeto convenial, entendeu? Há uma certa dificuldade nas redações...Você o objeto de um convênio é importante" (G5)

Os dados apontam que as dificuldades enfrentadas são sempre compartilhadas por dois ou mais agentes. Com a finalidade de facilitar a visualização das respostas, será apresentado um quadro que demonstram a incidência de cada item por administrador.

Quadro 3 - Síntese da categoria 'Dificuldades na atuação com o instrumento'

Sub-categorias	G2	G1	G4	G3	G5
Cultura dos Docentes		X	X	X	
Diferença de interpretação pelos órgãos de controle		X	X	X	
Organização Administrativa		X		X	
Legislação			X		X
Instrução processual		X			X

Fonte: elaborado pela autora com dados da pesquisa

O quadro permitiu a visualização de que o Gestor (G2) não elencou nenhuma dificuldade que fosse compartilhada por outros agentes. Aqui ressaltamos que G2 classifica-se como um entrevistado externo e de controle (conforme Quadro 2).

7.3 Percepção sobre a legislação

Antes de adentrarmos nos achados mais específicos da pesquisa para essa categoria, é importante evidenciar a relevância da legislação nas considerações dos gestores.

Como mencionado, a conceituação do acordo pelos agentes buscou elementos presentes na legislação, e isso se evidencia na alocação de um dos entrevistados quando proferiu que “[o conceito] vem do que a própria legislação diz...” (G1)

Uma relevante evidência da magnitude da legislação para a atuação do administrador se manifesta na frequência em que o termo foi mencionado nas declarações obtidas. Nesse momento é importante esclarecer que o roteiro de entrevista foi elaborado de forma a poder ser dividido em duas partes principais: uma parte geral, que conteve perguntas diversas sobre a rotina dos gestores na atuação com os convênios e o perfil destes na instituição, e a segunda parte específica, em que foram questionados diretamente aspectos legislativos (conforme Apêndice A).

Entendida essa segmentação da entrevista, ressalta-se que, na parte geral, onde não havia ainda se introduzido ainda o tema das legislações, os agentes já mencionaram de forma significativa o assunto. Isso pode ser visualizado melhor na nuvem de palavras que aqui se reproduz.

"Na verdade, acho que elas deixam brechas e não conseguem abarcar todos os procedimentos, todos os tipos de instrumentos que surgem aqui. Deixa meio que algumas lacunas, e a gente fica meio perdido, assim, algumas vezes" (G1)

"Regra geral ela contempla, mas é aquilo que eu te falei, a instituição ela tem umas especificidades, e aí é nisso que ela foge um pouco. Tem pontos que ela não deixa totalmente claro se isso pode ou não pode, e aí vai da interpretação. E aí isso causa insegurança jurídica". (G4)

"Na parte de convênios não há, você não vai encontrar, vamos dizer, um código, enfim...onde estaria tudo ali... a gente tem as situações que se apresentam que não vão estar na legislação...

Eu acho que a gente pode trabalhar com a legislação que a gente tem e tentar aprimorar, entendeu? Mas acho que dá pra trabalhar com essa legislação, que ela é solta, esparsa, e na medida do possível, tentar avançar". (G5)

As narrativas aqui coadunam com Marques Neto (2010) no sentido de que existem vários tipos de convênio. Ainda, se assemelham ao entendimento de Justen Filho (2016) que defende não ser razoável aplicar as mesmas regras a situações distintas.

Esses entendimentos, no entanto, contrastam com outras duas percepções que serão aqui reproduzidas. Uma aponta para um excesso de burocracia na legislação vigente, enquanto a outra entende no sentido da completude das normas.

"Eu acho ela excessivamente burocrática... a gente esbarra no excesso de burocracia... mas ela é clara nas suas regras". (G3)

"Se você me pergunta 'Tá faltando alguma lei?', num é só de convênio, eu acho que não tá faltando lei nenhuma. Se fosse levar pro outro lado, inteiramente, numa visão mais, num linguajar mais popular, tá faltando é vergonha na cara das pessoas, dos gestores. Porque não precisa mais leis se tem a nossa Constituição, que é mais do que suficiente, pra um bom entendedor, todas aqueles Princípios... Você só precisa ter o foco no cidadão, entender que o interesse coletivo deve prevalecer sobre o privado...". (G2)

Merece ser destacado, entretanto, que estas duas últimas compreensões citadas, foram expressas por entrevistados classificados como sujeitos externos do grupo de entrevistas.

O fator legislativo foi apresentado também como motivo explicativo de alguns traços do perfil dos convênios na UFPE. No que se refere à liderança do CIN como unidade que se destaca na celebração dos ajustes, a existência de uma lei específica foi indicada como contribuição imperiosa para tal situação. A norma em questão é a Lei n. 8.248/1991, conhecida como Lei de Informática, que traz regras específicas aos acordos celebrados nesse segmento.

"O Centro de Informática ainda se destaca mais, mas principalmente porque eles têm uma Lei de Informática por trás deles, em que há um incentivo fiscal pra empresas que atuam na área de informática né, e quem tem projetos em parceria com as universidades... com isso eles conseguem captar bastante recurso... então essa lei de informática jogou o centro de informática lá pra cima e eles souberam muito bem aproveitar isso". (G1)

"O CIN ele é campeão na celebração de convênios, até porque tem uma legislação pra área deles muito mais fácil. Além do mais esses projetos de P&D eles têm uma legislação específica que traz uma facilidade maior do que em outros convênios que tem uma amarração maior". (G4)

Sobre a superioridade da presença da FADE nos convênios que envolvem a transferência de recursos entre as partes, uma norma em específico, que não regula diretamente este instrumento, mas possui influência sobre todas as ações realizadas pela UFPE, foi apontada como ensejo para esta configuração. Trata-se da Lei Orçamentária Anual - LOA, popularmente conhecida como o Orçamento da União. Devido ao rito que deve seguir a elaboração desta lei, rito este que determina que seja formulada e votada no segundo semestre do ano anterior à sua execução, alguns entraves se apresentam na prática com os convênios. Vejamos o que nos sinalizaram alguns entrevistados.

"Hoje em dia é (maioria dos convênios com participação da FADE), inclusive por problemas da nossa legislação, questão orçamentária. Como é formado o processo do orçamento né? Em junho do ano anterior eu tenho que mandar para o MEC, pra colocar na previsão da lei orçamentária desse ano, todo o dinheiro que vai entrar na universidade. Então meio que em junho do ano passado eu teria que saber todos os convênios que eu iria receber esse ano... e isso é muito difícil, não tem como né? E aí isso é onde a fundação ajuda bastante a gente... pela atualização da lei, permitiram que o recurso entrasse direto por lá". (G1)

"A legislação acaba, o 'modo operandi' de execução orçamentária da universidade, ela faz com que haja essa necessidade de ter uma maior participação da fundação de apoio". (G4)

"A fundação de apoio entre nessa situação porque, eu vou resumir, é a parte privada do ente público. Muitas das vezes o ente público, tendo em vista a legislação específica orçamentária, contábil, numa determinada situação de convênio, ele jamais conseguiria executar... então você necessita da fundação". (G5)

Por fim, puderam ser coletadas informações sobre a concepção dos efeitos da legislação na atuação dos gestores públicos. Em significativa parte dos entrevistados, a opinião é de que a existência de normas que orientem e direcionem suas tomadas de decisão resultam em benefícios como celeridade processual e segurança jurídica.

"[a legislação] dá a segurança jurídica pra ele [o gestor] na hora de tá fazendo aquele acordo, aquela parceria né". (G1)

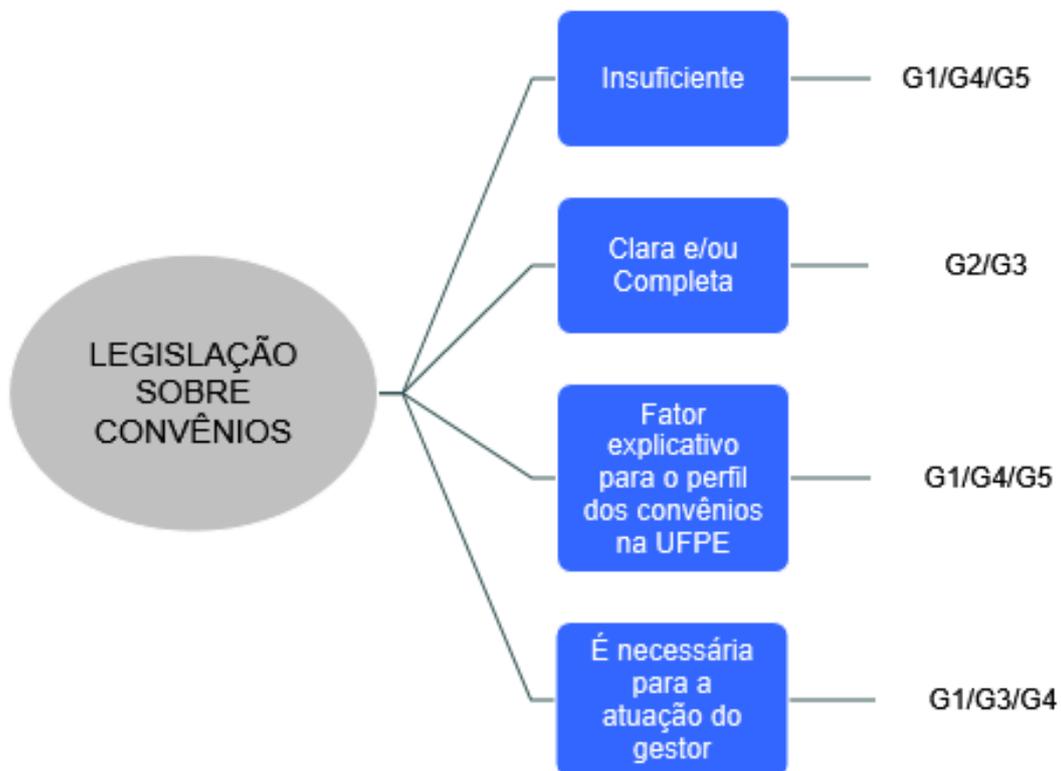
"Quando a gente consegue buscar na legislação, ela geralmente ela ajuda... é um efeito benéfico". (G4)

"Na hora que eu tenho resoluções, portarias, enfim, dizendo como a Administração Pública deve agir, ela age com mais segurança, e aí isso gera mais celeridade.

Porque se não tem regulamentação, o que você vai seguir? Você fica inseguro". (G3)

Mais uma vez, será apresentado um resumo dos dados obtidos, utilizando-se de um mapa mental para auxiliar a visualização e compreensão, onde serão indicados os sub-grupos identificados e sua respectiva incidência nas respostas dos entrevistados.

Figura 4 - Síntese da categoria 'Percepção sobre a legislação'



Fonte: Dados da pesquisa; NVivo; OSF (<https://osf.io/sknxq/>)

O enfoque na legislação relativa aos convênios continuou a ser abordado quando o questionamento foi sobre as sugestões de melhoria, como se verá no tópico a seguir.

7.4 Sugestões de melhoria

Uma grande contribuição para o desenvolvimento da pesquisa foi buscar alternativas que, na visão dos gestores, importariam em melhorias para o trâmite dos convênios no sistema administrativo da UFPE e, conseqüentemente, na atuação dos mesmos.

Seguindo as mesmas diretrizes das temáticas anteriores, essas sugestões de melhorias também podem ser agrupadas de acordo com a frequência de repetição nas respostas obtidas. Além disso, pôde-se observar que elas guardam estreita relação com as dificuldades anteriormente indicadas.

Entre as proposições identificadas, as mais recorrentes foram as que se referiam aos aspectos legislativos. Transitaram desde às mudanças nas leis até a aplicação das já existentes.

"Essa questão do orçamento... uma lei de convênios ou talvez na lei orçamentária anual, deixar alguma margem, assim, pra no caso de convênios a gente ter um pouco mais de liberdade em relação ao orçamento do ano. Talvez uma legislação de convênio que abarcasse todos esses tipos de convênios que a gente tem e que tratasse cada um na sua medida". (G1)

"Quanto aos outros problemas pra melhorar, acredito que foge um pouco da alçada da universidade, mas que o reitor e os pró-reitores eles podem nos fóruns que eles participam tentar buscar esse apoio legislativo pra que possa ter uma maior conscientização na hora de celebrar as legislações... porque assim, a universidade, as instituições de ensino, elas são muito específicas" (G4)

"Bom, talvez até se a gente tivesse uma lei de convênios... precisaria de um estudo, uma coisa mais aprofundada, mas talvez até a gente tivesse um guia melhor, entendeu?". (G5)

"Com o marco legal de 2016, a gente ainda precisa da aplicação de alguns artigos, alguns pontos... saber como colocar em prática. Mais normatizações internas pra poder fazer com que as pessoas trabalhem com mais segurança, e gere por isso mais celeridade na execução das atividades". (G3)

Outra categoria de propostas demonstrou o anseio dos gestores por um maior diálogo entre as diferentes instâncias institucionais.

"Os manuais vieram para ajudar bastante, mas eu acho que talvez capacitações que a gente mesmo possa dar nos centros... divulgando um pouco como é que as coisas devem ser feitas". (G1)

"A melhor solução sempre tá na questão de conscientização, e de você passar o conhecimento". (G4)

“Uma coisa interessante que eu acho é que... você levantar discussões dentro da instituição com outros segmentos né... fazer rodadas de discussão de determinadas matérias, pra você aprimorar, enfim, tirar suas dúvidas... isso é importante... o diálogo entre os vários setores da instituição”. (G5)

Por fim, indicações de cunho técnico que teria consequência direta na atuação prática com os convênios.

"Quando se fala em convênio, pra o leigo pensa assim 'ah tá, uma coisa só, convênio', só que pra gente que trabalha com isso no dia-a-dia são vários tipos, são várias especificidades né, digamos que espécies (entre aspas) de convênios, e aí pra cada um formatinho que se adequa melhor... talvez se a gente conseguisse um sistema que pudesse ter um formulário, uma forma de trabalhar para cada um, que abrangesse cada um desses tipos de forma adequada talvez facilitasse bastante". (G1)

“Se tivesse um sistema pra a gente alimentar com mais segurança... e que pudesse fazer com que a gente conseguisse visualizar melhor os dados, fazer um gerenciamento, uma análise disso pra ajudar nas estratégias da universidade... tanto em relação à transparência como em relação ao gerenciamento”. (G1)

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho de pesquisa abordou a relevância do convênio como instrumento para implementação de políticas públicas. Este arranjo apresenta suas particularidades e, entre elas, destaca-se a ausência de interesses contrapostos, o que o singulariza diante das demais espécies de acordo utilizadas pela Administração Pública.

Não obstante sua demonstrada importância, como se pôde constatar, a legislação que regula os convênios carece de uma sistemática de organização. Isso porque inexistente uma lei que o regule de maneira específica e adequada, como ocorre em outros tipos de instrumentos jurídicos, a exemplo dos contratos administrativos.

Assim, para suprir a necessidade de regulamentação recorre-se a leis que regulam apenas algumas situações particulares e que incluem em seu bojo normas aplicáveis aos convênios. É o que ocorre com a Lei nº 8666/63 que regula as licitações e contratos administrativos, o Decreto nº 6.170/07 que regula a relação das universidades com suas fundações de apoio, e a Lei nº 8.858/94 que trata das regras referentes às transferências de recursos provenientes da União. No entanto, diversas outras situações encontram-se excluídas destas, e carecem de regulamentação legal adequada.

Conforme proposto, a pesquisa trouxe uma compreensão da magnitude dos convênios na instituição federal de ensino superior UFPE. Para isso foi coletado informações referentes aos instrumentos celebrados entre os anos de 2013 a 2019, de acordo com elementos disponibilizados pela Diretoria de Convênios e Contratos Acadêmicos - DCCAc e no Sistema SIPAC. Dessa forma foi possível a construção de uma base de dados original, que foi utilizada para análise quantitativa através da estatística descritiva.

A análise dos dados encontrados possibilitou vislumbrar a expressividade deste tipo de acordo, atingindo um total de 1.723 (mil setecentos e vinte e três) convênios celebrados, correspondentes a um valor total de R\$ 304.073.253,68 (trezentos e quatro milhões, setenta e três mil, duzentos e cinquenta e três reais e sessenta e oito centavos), com distribuição irregular ao longo do período. Entre os temas que constituem o objeto dos ajustes predominam os acordos de pesquisa, e os que formalizam a realização de cursos de especialização. Constatou-se que algumas unidades da UFPE se destacam na iniciativa de celebração de convênios. São eles

o Centro de Informática - CIN, o Centro de Tecnologia e Geociências – CTG, o Centro de Ciências Sociais Aplicadas - CCSA e a Diretoria de Relações Internacionais - DRI. Observou-se ainda que os processos que envolvem a FADE são maioria entre o número total, e apresentam ainda maior expressividade quando a análise se restringe ao grupo dos arranjos que envolvem transferências de recurso entre as partes envolvidas.

De posse de todas essas informações, o objetivo seguinte deste trabalho se constituiu em captar a percepção dos gestores sobre o instrumento de convênio e, de forma mais específica, sobre a legislação que o regulamenta e a influência desta em sua atuação. Através da entrevista semiestruturada foram coletadas informações que foram analisadas valendo-se da técnica de análise de conteúdo.

Entre as categorias detectadas e analisadas, as respostas fornecidas pelos entrevistados indicaram que os agentes possuem entendimento a respeito do conceito de convênio, bem como de suas especificidades e os benefícios alcançados através da sua utilização, sendo citados a possibilidade de colaboração entre as partes, a otimização de recursos do Estado e a viabilização de políticas públicas.

Quando questionados sobre os entes em sua atuação no âmbito dos acordos, as informações apontaram a forma de entendimento e atuação de alguns atores envolvidos nos processos de convênios, mais especificamente os docentes, devido à uma cultura já enraizada na comunidade acadêmica. Além disso, a forma de interpretação de algumas normas pelos órgãos de controle também foi mencionada como causa de divergências de entendimentos.

Neste ponto em específico, houve um entendimento em sentido contrário, que manifestou uma falha no relacionamento entre os órgãos de controle e a instituição, mas que esta dificuldade estaria sendo atenuada ao longo dos anos. Também foram apontadas questões de organização administrativa, como a escassez de pessoal diante de um volume intenso de processos a serem analisados.

No entanto, os dados demonstram que uma queixa foi abordada com maior expressividade entre os entrevistados. Foram as dificuldades de ordem legislativa, onde a inexistência de regras, ou a não adequação das normas existentes, foram apontadas como geradoras de óbices a uma atuação plena. Sobre esse tema, foram feitos questionamentos específicos, a fim de captar o entendimento dos gestores sobre a legislação existente na esfera dos convênios

Sobre esse juízo, os normativos foram destacados como relevantes para a atuação dos administradores, servindo como balizador de sua tomada de decisões, e justificando, inclusive, alguns aspectos observados do perfil dos convênios na UFPE. Os agentes demonstraram domínio sobre o tópico, citando com clareza as principais normas existentes e utilizáveis. Todavia, segundo a maioria dos entrevistados, a legislação existente é insuficiente ou inadequada a regular as diversas situações que se configuram na prática da instituição de ensino.

Por fim, as sugestões de melhoria indicadas guardam estreita relação com as dificuldades relatadas. Além da valorização do diálogo entre as diferentes unidades da entidade, foi sugerido a criação de um sistema que facilitaria a gestão e transparência dos acordos firmados. E, como esperado, a recomendação mais recorrente esteve relacionada a modificações na legislação existente e até a criação de uma lei que regulamente os convênios de forma específica.

Como forma de contribuição, a produção de uma base de dados com as informações dos convênios celebrados entre os anos de 2013 a 2019. Além disso, um compilado das leis e normas relativas ao instrumento, abordadas neste trabalho. A disponibilização destes na plataforma *Open Science Foundation – OSF* subsidiará possíveis futuras pesquisas na área.

Com a abrangência dos resultados obtidos, algumas espécies de produtos foram consideradas. Entre elas, a possibilidade de elaboração e ministração de um curso aos gestores da UFPE com objetivo de sanar as principais dúvidas sobre o tema. No entanto, visando uma produção imediata, optou-se por elaborar uma minuta de projeto de lei que disciplinaria os convênios especificamente quando celebrados pelas IFES, quaisquer que sejam os outros partícipes, e envolvam ou não a transferência de recursos federais (Apêndice B). Para esta preparação foram consideradas as principais queixas dos gestores sobre a legislação vigente.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. A. Contratos públicos y contratos administrativos en el nuevo Código de los Contratos Públicos de Portugal. *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, 66: 419-441, 2011. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5085253>. Acesso em: 24Abr2020.

ALVES, D., FIGUEIREDO FILHO, D.; HENRIQUE, A. O poderoso NVivo: uma introdução a partir da análise de conteúdo. *Revista Política Hoje*, 24 (2): 119-134, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3723/3025>. Acesso em: 30Jul2020.

ARAÚJO, F. D.; MAGALHÃES, G. A. *Convênios e consórcios como espécies contratuais e a Lei nº. 11.107/2005*. IN: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz; (Coord.). *Consórcios Públicos: Instrumento do Federalismo Cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

AYALA, J. *Modificación unilateral en los contratos públicos*. Tesis (Maestría en Derecho. Mención en Contratación Pública y Modernización del Estado). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Área de Derecho. Quito, 2007, 69 p. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10644/772>. Acesso em: 24Abr2020.

BACHA, M. L. *Percepção: termo freqüente, usos inconseqüentes em pesquisa?* 30 Encontro da Anpad. Set. 2006, Salvador BA. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2006-mkta-1332.pdf>. Acesso em: 23Abr2020.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Edições 70, Lisboa, Edição revista e atualizada, 2008.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 5Out1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 26Abr2020.

_____. *Decreto Nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 18Jan2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm. Acesso em: 19Abr2020.

_____. *Decreto Nº 6.170, de 25 de julho de 2007*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 26Jul2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm. Acesso em: 19Abr2020.

_____. *Decreto Nº 7.423, de 31 de dezembro de 2010*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 12Dez2010. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7423.htm. Acesso em: 19Abr2020.

_____. *Decreto nº 8.241, de 21 de maio de 2014*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 22Mai2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8241.htm. Acesso em: 19Abr2020.

_____. *Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 27Fev1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: 19Abr2020.

_____. *Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 22Jun1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 26Abr2020.

_____. *Lei n. 8.958, de 20 de dezembro de 1994*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 21Dez1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8958.htm. Acesso em: 26Abr2020.

_____. *Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 24Mar1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm. Acesso em: 26Abr2020.

_____. *Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 7Abr2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm. Acesso em: 26Abr2020.

_____. *Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 26Set2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11788.htm. Acesso em: 26Abr2020.

_____. *Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 31Dez2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12772.htm. Acesso em: 26Abr2020.

BUCCI, M. P. D. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 34 n. 133 jan./mar. 1997. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/53208969/Sessao_11_BUCCI_1997.pdf. Acesso em: 30Jul2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*. 47(1): 7-29, 1996. Disponível em: <http://bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em: 30jul2020.

CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CHAUÍ, M. *Convite à Filosofia*. Ed. Ática, São Paulo, 2000.

CODATO, A. *Ciências Políticas I*. Adriano Codato, Fernando Baptista Leite, Pedro Leonardo Cardozo de Medeiros - Curitiba, PR: IESDE Brasil, 2012.

DIAS, R. *Políticas Públicas: princípios e processos*. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

FONTANA, J. *A arbitragem nos contratos de parcerias público-privadas: reflexões dos modelos espanhol e brasileiro. Los retos del Poder Judicial ante la sociedad globalizada*. Actas del IV Congreso Gallego de Derecho Procesal (I Internacional) A Coruña, 2 y 3 de junio de 2011, Agustín Jesús Pérez-Cruz Martín (dir.), Xulio Ferreiro Baamonde (dir). A Coruña: Universidade, 2012, p. 423-434. Disponível em: <http://hdl.handle.net/2183/9175>. Acesso em 20Abr2020.

GASPARINE, D. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GONÇALVES, C. R. *Direito civil esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2012.

JUSTEN FILHO, M. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

LIMA, L. H. *Controle Externo*. 6. ed. São Paulo: Método, 2015

LOPEZ, F.; ABREU, R. *A Participação das ONGs nas Políticas Públicas: o ponto de vista de gestores federais*. Brasília: Ipea, 2014.

LOPEZ, F.; BARONE, L. *As Entidades Sem Fins Lucrativos e as Políticas Públicas Federais: tipologia e análise de convênios e organizações (2003-2011)*. Brasília: Ipea, 2013.

MAGALHÃES, G. A. *Convênios Administrativos: aspectos polêmicos e análise crítica de seu regime jurídico*. São Paulo: Atlas, 2012.

MARQUES, R. C.; SILVA, D. As Parcerias Público-Privadas em Portugal. Lições e Recomendações. *Revista de Estudos Politécnicos Polytechnical Studies Review* 2008, Vol VI, nº 10, 033-050. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-99112008000200004. Acesso em: 20Abr2020.

MARQUES NETO, F. A. Os consórcios públicos. *Revista Eletrônica do Direito do Estado*. [on line]. Disponível em: www.direitodoestado.com.br. Acesso em: 25Abr2020.

MEDAUAR, O. *Direito Administrativo Moderno*. 19. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MEIRELLES, H. L.; BURLE FILHO, J. E. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros 2016.

NERI, M.; SCHIAVINATTO, F. *Percepções da população sobre políticas públicas*. Sumário executivo - SIPS 2014. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: http://compaso.com.br/docs/Livro_Percepcoes_Sumario_Executivo_Marcelo_Neri.pdf. Acesso em: 20Abr2020.

OHLWEILER, L. A construção e implementação de políticas públicas: desafios do Direito Administrativo moderno. *Verba Juris*. ano 6, n. 6, jan./dez. 2007, p. 295. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/8606/1/61101114.pdf>. Acesso em: 25Abr2020.

OLIVEIRA, G. J. *Contrato de gestão*. Prefácio de Odete Medauar. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

OLIVEIRA, R. C. R. *Licitações e contratos administrativos: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: Editora Método, 2015.

OLSON, M. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1965.

O'TOOLE, L. J. *Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 10, n. 2, pp. 263-288, 2000.

PEREIRA JUNIOR, J. T; DOTTI, M. R. *Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PRESSMAN, J. L. & WILDAVSKY, A. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. 3ª ed. Berkeley: University of California Press, 1984.

RIBEIRO, J. M.; PIRES, M. M. *Convênios da União: temas polêmicos, doutrina, jurisprudência do TCU e poder judiciário, recomendações*. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

RIGOLIN, I. B. *Desmistificando os convênios*. Biblioteca Digital Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP. [on line]. Disponível em: <https://www.trt13.jus.br/institucional/ejud/artigos/revistas/12a-revista-do-tribunal-regional-do-trabalho-da-13a-regiao>. Acesso em 25Abr2020.

SAETREN, H. *Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation*. The Policy Studies Journal, v. 33, n. 4, pp. 559-582, 2005.

SCHOENMAKER, J. *Controle das parcerias entre o Estado e o terceiro setor pelos tribunais de contas*. Imprensa: Belo Horizonte, Fórum, 2011.

SECCHI, L. *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análises, Casos Práticos*. 2ª ed. São Paulo: Editora Cengage Learning, 2014.

SOUZA, C. *Políticas Públicas: uma revisão de literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, pp. 20-45, Jul./Dez. 2006.

TARTUCE, F. *Manual de Direito Civil*. São Paulo: Método, 2011.

TENUTA, A. M.; LEPESQUEUR, M. *Aspectos da afiliação epistemológica da linguística cognitiva à psicologia da gestalt: percepção e linguagem*. Ciências & Cognição, 2011. Disponível em <http://www.cienciasecognicao.org/revista/index.php/cec/article/view/711>. Acesso em: 30Jul2020.

UNIÃO EUROPÉIA. *Livro Verde sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões*. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0327&from=EN>. Acesso em 30Jul2020.

VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 3.ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2000.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 30 (2) pp. 5-43, Mar./Abr. 1996.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZANELLA, L. C. H. *Metodologia de estudo e de pesquisa em Administração*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009 164p. : il.

APÊNDICE A – Roteiro Entrevista

Identificação da Entrevista

Data:

Local:

Duração:

1. Como está organizado o setor? E como atuam nos processos de convênio?
2. Como você define convênio? E quais os benefícios alcançados através dele?
3. Na sua opinião, existe alguma unidade que se destaque na propositura de convênios? Em caso afirmativo, qual?
4. Na sua opinião, qual a intensidade da participação da FADE nos convênios? Há mais convênios celebrados com ou sem sua participação?
5. Quais as dificuldades enfrentadas na atuação diária com os convênios?
6. Quais as normas utilizadas no tratamento dos processos de convênios?
7. Qual a sua percepção sobre a legislação existente sobre os convênios?
8. Quais as sugestões para melhoria da prática administrativa com os convênios?

APÊNDICE B – Esboço de Projeto de Lei

Projeto de Lei n

Ementa: Dispõe sobre os convênios celebrados pelas Instituições Federais de Ensino Superior - IFES

Art. 1º As Instituições Federais de Ensino Superior - IFES poderão celebrar convênios com órgãos e entidades públicas, ou ainda com entidades privadas, com a finalidade de colaboração em projetos relacionados às áreas de sua atuação.

Parágrafo único. Considera-se convênio todo tipo de acordo, não regulamentado por lei específica que, envolvendo ou não a transferência de recursos financeiros, tenha por objeto a colaboração entre as partes para a consecução de um objetivo em comum.

Art. 2º Os convênios serão celebrados em observância aos princípios que regem a Administração Pública, a saber, a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Art. 3º Todos os convênios serão formalizados através de documento escrito, onde deverão constar obrigatoriamente:

- I - nome e qualificação das partes envolvidas;
- II - o objeto do convênio, devidamente descrito e delimitado;
- III - as obrigações e responsabilidades de cada signatário;
- IV - informação sobre a previsão (ou não) de repasse de recursos financeiros e, quando houver, a forma de transferência;
- V - prazo de vigência, com início e fim de acordo com o projeto.

Art. 4º Os processos de convênios deverão ser instruídos com o Plano de Trabalho, anexo ao instrumento, que defina o projeto a ser desenvolvido, com suas fases de execução e cronograma de recursos financeiros (se houver).

§ 1º. Também constará no Plano de Trabalho a equipe que participará da execução do projeto, sendo discriminado quais se vinculam às IFES.

§ 2º. Os servidores das IFES que desenvolverem atividades no âmbito dos projetos deverão estar devidamente autorizados por sua chefia imediata, informando não haver prejuízo de suas atividades habituais.

Art. 5º Quando os recursos se tratarem de origem privada, caberá às instituições financiadoras definir o nível de detalhamento orçamentário exigido, não excluindo a faculdade de fiscalização por parte das IFES e demais órgãos de controle.

Art. 6º Na elaboração da Lei Orçamentária Anual, fica facultado às IFES informarem uma estimativa dos recursos a serem recebidos através de convênios, a serem comprovados quando da execução do orçamento.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Em recente pesquisa realizada na Universidade Federal de Pernambuco, um dos resultados obtidos demonstrou que os gestores que atuam com os convênios na instituição encontram dificuldades na tomada de decisão. E um dos principais aspectos dessas dificuldades se trata aplicação (ou não) de regras legais sobre os convênios.

Isso ocorre porque os convênios não possuem uma legislação que os regule de maneira específica e adequada, como ocorre em outros tipos de instrumentos jurídicos, a exemplo dos contratos administrativos. O que temos são leis que regulam alguns tipos de situações específicas.

Todavia, tratando-se de um instrumento com muitas especificidades, a ausência de regramento legal causa dúvidas aos gestores.

Dessa forma, a propositura desse projeto de lei busca suprir essa lacuna legislativa. E, uma vez que se torna inviável uma legislação que regule os convênios

para todos os tipos de instituições públicas, este projeto tem por objetivo fazê-lo no âmbito das IFES.

Local/Data.