



**FÁBIO COSTA LASMAR**

**O INTERESSE PÚBLICO NA GESTÃO DE  
PARCERIAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE  
LAVRAS**

**LAVRAS – MG**

**2013**

**FÁBIO COSTA LASMAR**

**O INTERESSE PÚBLICO NA GESTÃO DE PARCERIAS DA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração Gestão de Organizações Públicas do Estado, para a obtenção do título de Mestre.

**Orientador**

Dr. José Roberto Pereira

**LAVRAS – MG**

**2013**

**Ficha Catalográfica Elaborada pela Coordenadoria de Produtos e  
Serviços da Biblioteca Universitária da UFLA**

Lasmar, Fábio Costa.

O interesse público na gestão de parceria da Universidade  
Federal de Lavras / Fábio Costa Lasmar. – Lavras : UFLA, 2013.  
195 p. : il.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Lavras, 2013.  
Orientador: José Roberto Pereira.  
Bibliografia.

1. Interesse público. 2. Gestão de parcerias. 3. Convênios. I.  
Universidade Federal de Lavras. II. Título.

CDD – 353.88253

**FÁBIO COSTA LASMAR**

**O INTERESSE PÚBLICO NA GESTÃO DE PARCERIAS DA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração Gestão de Organizações Públicas do Estado, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 25 de julho de 2013.

Dra. Valéria da Glória Pereira Brito      UFLA

Dr. João Batista Rezende                      Fundação João Pinheiro

Dr. José Roberto Pereira

**Orientador**

**LAVRAS – MG**

**2013**

À minha mãe, esposa e filhos, meus amores.

**DEDICO**

“Senhor, dai-me força para mudar o que pode ser mudado...

Resignação para aceitar o que não pode ser mudado...

E sabedoria para distinguir uma coisa da outra.”

(São Francisco de Assis)

## AGRADECIMENTOS

Pela minha existência, a Deus! Pela minha criação, caráter e ética, aos meus pais, à minha tia e aos meus irmãos! Pela minha educação, aos mestres que tive na vida! Pelo meu mais importante certificado, o de pai, aos meus filhos Guilherme, Flávio Henrique e Isabela! Pela felicidade desta última década, à minha amiga, companheira de casa e estrada e esposa, Cristiane! Por me proporcionar desenvolvimento profissional e cultural nestes nove anos de coexistência, à Universidade Federal de Lavras!

Ao meu amigo, companheiro de trabalho, mestre e orientador, José Roberto Pereira, que desde 2006, vem sendo uma importante pessoa em minha vida por ser exemplo de dedicação ao trabalho, de amizade, de correção e de ética no trato com as pessoas e com a coisa pública.

Aos companheiros de mestrado, com destaque para o meu companheiro de estudos, Mestre Edmilson.

Aos meus companheiros da Diretoria de Contratos e Convênios, Maria Dorotéia, Cristiane, Rafaela, Marcelo, Júlia e Verônica que, cada um de sua forma, me auxiliaram nas pesquisas, preencheram os vazios deixados por conta das minhas atividades acumuladas e, principalmente, pela paciência, companheirismo, amizade e cumplicidade nestes anos de mestrado e de Diretoria. Companheiros sem os quais seria impossível conciliar trabalho e estudo, bem como conseguir material de pesquisa.

Aos professores João Batista Rezende, Valéria da Glória Pereira Brito e Silvia Helena Rigatto por participarem das minhas bancas.

A todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para que eu conquistasse não só essa vitória, mas todas as anteriores, pois são parte da construção do ser que me tornei hoje.

## RESUMO

Este trabalho tem como escopo apresentar sob o olhar crítico e técnico a importância do princípio do interesse público na gestão das parcerias celebradas pela Universidade Federal de Lavras. A metodologia na qual se fundamenta o presente trabalho é a da pesquisa qualitativa, de natureza interpretativa empregando análise documental, sustentada pela realização de uma descrição densa de todo o arcabouço normativo da instituição relacionado ao tema do trabalho e editado no período compreendido entre os anos de 2004 a 2012, fazendo-se uma série histórica dos acontecimentos nesse período com a finalidade de contextualizar a evolução do sistema de gestão de parcerias no âmbito da Instituição estudada, pautada na identificação do atendimento ao interesse público. Como resultados da pesquisa é apresentada a descrição do processo de implementação de parcerias na instituição estudada e os dados estatísticos obtidos, fazendo uma análise crítica das normas editadas no período estudado, com vistas a demonstrar sua efetividade na gestão das parcerias. Dentre as normas comentadas está o Regulamento de Trâmite de Instrumentos Legais da UFLA, norma de regência do processo administrativo para celebração de parcerias. São analisados os pontos fortes e fracos da norma. Nas considerações finais são apontadas as dificuldades técnicas e administrativas encontradas na pesquisa, levando em consideração que até o ano de 2004 não existia uma gestão de parcerias na instituição e a cultura existente era patrimonialista e personalista. São apresentadas propostas para modernização do sistema de gestão de parcerias da instituição e sua efetividade permeada pelo interesse público. Dentre as propostas apresentadas destacam-se a efetivação de um programa computacional para trâmite online dos processos destinados à celebração das parcerias e contratos administrativos; a informatização de minutas, planos de trabalho e formulários; a modernização do arcabouço normativo da UFLA referente ao tema e o desenvolvimento de uma página eletrônica de divulgação dos resultados das parcerias.

**Palavras-chave:** Interesse Público. Gestão de Parcerias. Convênios. Acordos. Parcerias.

## ABSTRACT

This study has the objective to present, under a critical and technical view, the importance of the principle of public interest in the management of partnerships entered into by Universidade Federal de Lavras. The methodology on which the present study is based is qualitative, interpretive, and uses document analysis, supported by the implementation of a thick description of the entire normative framework of the institution related to the study theme and edited in the period between the years 2004 and 2012, making a historical series of events during this period, in order to contextualize the evolution of the partnership management system within the studied institution, based on the identification of services for the public interest. As a result of this research, the description of the process of implementing partnerships in the studied institution and the statistical data obtained are presented, making a critical analysis of the norms edited during the study period, aiming to demonstrate their effectiveness in partnership management. Among the commented norms, is the Regulamento de Trâmite de Instrumentos Legais of UFLA, standard norms of the administrative process for partnering. The strong and weak points of the norm are analyzed. In the final considerations, the technical and administrative difficulties found in the research are outlined, taking into account that, until 2004, there was no partnership management in the institution, and the existing culture was patrimonial and personalistic. Proposals are made for the modernization of the partnership management system in the institution, as well as its effectiveness, permeated by the public interest. Among the presented proposals, the execution of a computer program for online procedures of the processes destined to partnering and administrative contracts stand out; computerization of records, work plans and forms; modernization of the normative framework of UFLA regarding the topic and the development of a webpage to disseminate the results of the partnerships.

**Keywords:** Public interest. Partnership management. Pacts. Agreements. Partnerships.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Favor, jeitinho ou corrupção.....	16
Tabela 2	Parcerias internacionais celebradas pela UFLA (2005-2012).....	114
Tabela 3	Estatísticas de instrumentos não celebrados (2005-2012).....	135
Tabela 4	Tempo médio de tramitação de acordos, convênios e estágios.....	135
Tabela 5	Processos administrativos abertos para celebração de parcerias e número de instrumentos celebrados e não celebrados (2005-2012)....	159
Tabela 6	Instrumentos legais celebrados pela UFLA (2005-2012).....	160
Tabela 7	Média anual de parcerias celebradas pela UFLA (2005-2012).....	160
Tabela 8	Tempo médio de tramitação de processos na UFLA.....	160
Tabela 9	Processos arquivados (2005-2012). ....	161
Tabela 10	Tempo de trâmite de acordos – ano de 2005.....	169

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Princípios implícitos e infraconstitucionais.....	49
Quadro 2	Contratos – desistência por interesse da parte.....	185
Quadro 3	Acordos de cooperação – desistência por interesse da parte.....	186
Quadro 4	Convênios – desistência por interesse da parte.....	186
Quadro 5	Convênios de estágios – desistência por interesse da parte.....	186
Quadro 6	Termos – desistência por interesse da parte.....	192
Quadro 7	Protocolos – desistência por interesse público.....	193
Quadro 8	Acordos – desistência por interesse público.....	193
Quadro 9	Termos – desistência por interesse público.....	193
Quadro 10	Contratos – desistência por interesse público.....	194
Quadro 11	Acordos de cooperação – desistência por inviabilidade técnica.....	195
Quadro 12	Contratos – desistência por inviabilidade técnica.....	195
Quadro 13	Convênios de estágio – desistência por inviabilidade técnica.....	195
Quadro 14	Termos – desistência por inviabilidade técnica.....	195

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>1.1</b>	<b>Objetivos</b> .....	21
<b>1.1.1</b>	<b>Geral</b> .....	21
<b>1.1.2</b>	<b>Específicos</b> .....	21
<b>1.2</b>	<b>Justificativa</b> .....	22
<b>1.3</b>	<b>Organização do Trabalho</b> .....	25
<b>2</b>	<b>INTERESSE PÚBLICO E SUA APLICABILIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA</b> .....	26
<b>2.1</b>	<b>Conceituação de princípio</b> .....	26
<b>2.2</b>	<b>Princípios constitucionais</b> .....	32
<b>2.3</b>	<b>Princípios constitucionais da Administração Pública Brasileira</b> .....	34
<b>2.3.1</b>	<b>Princípio da legalidade</b> .....	36
<b>2.3.2</b>	<b>Princípio da impessoalidade</b> .....	38
<b>2.3.3</b>	<b>Princípio da moralidade</b> .....	39
<b>2.3.4</b>	<b>Princípio da publicidade</b> .....	41
<b>2.3.5</b>	<b>Princípio da eficiência</b> .....	44
<b>2.4</b>	<b>Princípios infraconstitucionais da Administração Pública Brasileira</b> .....	46
<b>2.4.1</b>	<b>Princípio da finalidade</b> .....	50
<b>2.4.2</b>	<b>Princípio da motivação</b> .....	51
<b>2.4.3</b>	<b>Princípio da segurança jurídica</b> .....	54
<b>2.5</b>	<b>Administração Pública burocrática e suas características</b> .....	57
<b>2.5.1</b>	<b>Conceito de administração pública</b> .....	59
<b>2.6</b>	<b>O interesse público sob a ótica da gestão pública</b> .....	63
<b>2.6.1</b>	<b>O interesse público no âmbito da Administração Pública Brasileira</b> .....	72
<b>2.6.2</b>	<b>Parceria e interesse público</b> .....	75
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	81
<b>3.1</b>	<b>A análise de conteúdo</b> .....	81
<b>3.1.1</b>	<b>Série histórica</b> .....	81
<b>3.1.2</b>	<b>Conceituação da análise de conteúdo</b> .....	83
<b>3.2</b>	<b>Material textual e análise de documentos</b> .....	84
<b>3.3</b>	<b>A análise de conteúdo, a análise documental e a análise de contexto</b> .....	85
<b>3.3.1</b>	<b>A análise documental</b> .....	87
<b>3.3.2</b>	<b>A análise de contexto</b> .....	89

3.4	Percurso metodológico.....	90
3.4.1	Pré-análise, a primeira análise.....	91
3.4.2	Exploração do material – segunda fase.....	92
3.4.3	Tratamento dos resultados obtidos e interpretação – terceira fase.....	93
4	<b>O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO DE PARCERIAS NA UFLA SOB A ÉGIDE DO INTERESSE PÚBLICO.....</b>	<b>95</b>
4.1	Tipos de parcerias celebradas pela UFLA.....	95
4.1.1	Acordo.....	95
4.1.2	Convênio.....	96
4.1.3	Convênio de concessão de estágio.....	96
4.1.4	Contratos administrativos “atípicos”.....	97
4.1.5	Termos.....	98
4.2	As primeiras normas que influenciaram na regulamentação das parcerias da UFLA.....	99
4.2.1	Resolução CEPE nº 066/2004.....	100
4.2.2	Resolução CEPE nº 067/2004.....	100
4.2.3	Resolução CUNI nº 005/2004.....	101
4.2.4	Resolução CUNI nº 007/2004.....	101
4.3	A mudança de status da DCOPI e sua subordinação à PROPLAG.....	102
4.4	A transformação da DCOPI em DICON.....	104
4.5	A primeira regulamentação dos procedimentos processuais.....	106
4.5.1	Portaria nº 281/2004 – a primeira fase.....	106
4.5.2	Portaria nº 681/2004 – a segunda fase.....	107
4.5.3	As delegações de competência – um novo formato de administrar parcerias.....	108
4.5.3.1	Assinatura de convênios de estágio.....	110
4.5.3.2	Assinatura de concessões de uso de imóveis da UFLA.....	111
4.5.3.3	Assinatura de parcerias vinculadas aos editais de agências de fomento.....	112
4.5.3.4	Assinatura de parcerias internacionais.....	113
4.5.3.5	Análise do interesse público na celebração de instrumentos legais.....	114
4.6	<b>O Regulamento de Trâmite de Instrumentos Legais na UFLA – uma nova fase processual.....</b>	<b>116</b>
4.6.1	<b>O Capítulo I – Da Finalidade.....</b>	<b>117</b>
4.6.2	<b>O Capítulo II – Das Fases do Processo de Celebração.....</b>	<b>120</b>
4.6.3	<b>O Capítulo III – Dos Instrumentos Legais e da</b>	

	<b>Documentação.....</b>	122
4.6.4	<b>O Capítulo IV – dos Projetos e Planos de Trabalho.....</b>	123
4.6.5	<b>O Capítulo V – Dos Trâmites Processais.....</b>	125
4.6.6	<b>O Capítulo VI – Da Execução e do Acompanhamento.....</b>	147
4.6.7	<b>O Capítulo VII – Da Prestação de Contas e dos Resultados.....</b>	148
4.6.8	<b>O Capítulo VIII – Da Publicidade.....</b>	154
4.6.9	<b>O Capítulo IX – Das Disposições Gerais.....</b>	158
4.6.10	<b>Os Anexos do RTL/UFLA.....</b>	159
4.7	<b>Análise dos processos de celebração de parcerias (período 2005-2012).....</b>	159
4.8	<b>A análise do interesse público na celebração da parceria.....</b>	162
5	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	165
5.1	<b>Limitações encontradas durante a execução da pesquisa.....</b>	165
5.1.1	<b>Limitação temporal.....</b>	165
5.1.2	<b>Limitação de dados.....</b>	166
5.1.2.1	<b>Falta de arquivamento de processos na DICON.....</b>	166
5.1.2.2	<b>Divergência entre o banco de dados e os arquivos da DICON.....</b>	167
5.1.2.3	<b>Divergência nas datas constantes dos processos físicos.....</b>	168
5.1.2.4	<b>Falta de prestação de contas e/ou apresentação de resultados.....</b>	170
5.2	<b>Possibilidades resultantes do trabalho.....</b>	171
5.3	<b>Propostas.....</b>	173
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	178
	<b>APÊNDICE.....</b>	184



## 1 INTRODUÇÃO

A Universidade Federal de Lavras (UFLA) ao longo de seus 104 anos de existência passou por várias transformações administrativas e jurídicas. Teve seu início sob o formato de escola agrícola particular, passou pela federalização em 1963 e alcançou o status de universidade em 1994.

Apesar dessa centenária história, o início da uniformização de procedimentos no campo das parcerias institucionais somente ocorreu na década passada. Desta forma não é displicente salientar que é uma história recente a da gestão de parcerias pela UFLA, que se inicia a partir do ato administrativo de criação da Diretoria de Cooperação Institucional (DCOPI) em 2004.

A criação da DCOPI se deu em decorrência da desorganização funcional na gestão de processos administrativos para celebração de parcerias com pessoas físicas e jurídicas de direito público e privado, o que transformava o caminho processual em uma escalada desuniforme e íngreme, despojada de um delineamento de como se proceder sem indicação de a quem se dirigir e, tão menos da observância do interesse público, que deveria permear todo e qualquer processo de tramitação de parceria, desde sua abertura até a prestação de contas.

O entendimento pela Administração da UFLA de que não existiam procedimentos pré-estabelecidos que delineassem o percurso processual a ser seguido para a celebração de cada parceria pretendida, fosse ela um simples convênio de estágio, fosse ela o desenvolvimento de projeto de pesquisa de longa duração com repasse de recursos, aquisição de bens duráveis e/ou edificação de imóveis, fez com que se visualizasse como um problema institucional a falta de um órgão que promovesse a interação “com instituições públicas ou privadas, com vistas à assinatura de convênios, contratos, acordos de

mútua cooperação ou outros instrumentos jurídicos congêneres, de interesse da Universidade”<sup>1</sup>, e se tornasse o elo entre a Instituição e a comunidade.

Tal fato abriu caminho para a modernização com o início de uma nova fase, a da cooperação institucional. Entretanto, somente a criação de um órgão não era suficiente para solucionar o problema cultural existente, pois há muito estava instalado o patrimonialismo no campo das parcerias institucionais, no qual servidores entendiam à época e, vez por outra, ainda é possível encontrar alguns que ainda entendem como sendo lícita a realização de ações institucionais por conta própria, o que é revertido em prejuízo institucional. Práticas essas que fogem ao interesse público, bem como não demonstram moralidade em sua gestão.

Nesse contexto, vários servidores utilizavam o que Almeida (2007, p. 48) denominou de “jeitinho brasileiro” com o intuito de realizar suas atividades extra-acadêmicas. É óbvio que “não há uma regra universal e superior que regule o mundo para além das circunstâncias. O que existe são julgamentos caso a caso que podem concluir que, dependendo do contexto, se trata de algo certo ou errado”. Entretanto, no campo público a regra é a de que os integrantes da Administração somente podem fazer o que lhes é permitido por Lei e com observância, sobretudo, do interesse público em suas ações. Mesmo após a normatização de procedimentos, os quais têm por condão dar a todos um tratamento isonômico, um ou outro buscam o “jeitinho brasileiro” com o intuito de ter seu pedido atendido com maior brevidade ou de forma diversa da correta. É a sobreposição do interesse individual ou grupal ao interesse coletivo, que Gasparini (2009), Meirelles (2009), Mello (2009), D’Angelo (2010), Di Pietro (2010) e Barroso (2013) rechaçam.

---

<sup>1</sup> Regimento Interno da DCOPI, art. 6º, I, aprovado pela Resolução do Conselho Universitário da UFLA nº 007, de 20/4/2004, revogada pela Resolução do Conselho Universitário da UFLA nº 031/2012.

Almeida (2007, p. 52) aponta que a Pesquisa Social Brasileira<sup>2</sup> realizada em 2002 demonstrou que atitudes tidas como crime de corrupção são entendidas pelos brasileiros como “favor” ou “jeitinho”, constatação essa que denigre a imagem do agente público. Observa-se, na tabela abaixo, tal entendimento que comprova o patrimonialismo e o personalismo existente em nossa sociedade moderna, bem como no serviço público brasileiro.

Tabela 1 Favor, jeitinho ou corrupção<sup>3</sup>.

<b>Ação</b>	<b>Favor</b>	<b>Jeitinho</b>	<b>Corrupção</b>
2) Uma pessoa que trabalha em um banco ajudar um conhecido que tem pressa a passar na frente da fila é:	<b>28</b>	<b>56</b>	<b>17</b>
3) Uma pessoa que conhece um médico passar na frente da fila do posto de saúde é:	<b>10</b>	<b>50</b>	<b>40</b>
4) Uma mãe que conhece um funcionário da escola passar na frente da fila quando vai matricular seu filho é:	<b>9</b>	<b>50</b>	<b>41</b>
5) Alguém consegue um empréstimo do governo que demora muito a sair. Conseguir liberar o empréstimo mais rápido porque tem um parente no governo é:	<b>13</b>	<b>45</b>	<b>42</b>
6) Pedir a um amigo que trabalha no serviço público para ajudar a tirar um documento mais rápido do que o normal é:	<b>26</b>	<b>43</b>	<b>31</b>
8) Guardar lugar na fila para alguém que vai resolver um problema é:	<b>62</b>	<b>33</b>	<b>4</b>
9) Na fila do supermercado, deixar passar na frente uma pessoa que tem poucas compras é:	<b>67</b>	<b>27</b>	<b>6</b>

Fonte: Almeida (2007, p. 52-3).

<sup>2</sup> A Pesquisa Social Brasileira (Pesb) foi realizada entre os meses de julho e outubro de 2002, tendo a amostra considerada na pesquisa, representativa da população brasileira, contou com 2.363 pessoas entrevistadas em 102 municípios brasileiros sorteados dentre as cinco regiões. A Pesb teve como objetivo apreender quais são os valores, crenças, práticas e atitudes que permeiam o cotidiano dos brasileiros em suas relações sociais (ALMEIDA, 2007).

<sup>3</sup> Foram extraídos da Tabela original somente os itens que fazem alusão a ação de passar outrem à frente dos que estão aguardando atendimento. Os valores apresentados na Tabela 1 são percentuais.

É possível verificar que condutas consideradas pela legislação brasileira como corrupção (itens 2, 3, 4, 5 e 6) são apontadas por Almeida (2007, p. 55) como entendidas por “jeitinho” pelos brasileiros, uma vez que “no Brasil, o favor ainda é concebido pela população como algo legítimo na esfera pública”.

É importante lembrar que no contínuo favor-jeitinho-corrupção, o favor é o único dos três considerado de forma positiva. Portanto, a lógica estabelecida pela fila – universal, geral e pública – pode ser quebrada de maneira positiva e em função do contexto (ou porque se tem um problema ou porque se tem poucas compras). A moralidade contextual está presente inclusive na concepção de favor. (ALMEIDA, 2007, p. 55)

A população brasileira entende como “jeitinho”, a técnica de se pedir que seja aberta uma exceção na regra existente. Seja ela “universal, geral ou pública” (ALMEIDA, 2007, p. 55), ou contextualizando, seja ela legal ou moral. Dentro das universidades não é diferente, independentemente da classe, seja estudantil ou profissional, principalmente quando se vislumbra um ganho extra por intermédio da execução de atividade extra laboral.

Nesse contexto, o presente estudo busca descrever como ocorreu implementação da gestão das parcerias na Universidade Federal de Lavras (UFLA) e sua evolução com a adoção da burocracia processual, bem como seu aperfeiçoamento nesse período com a edição de normas e procedimentos. Assim sendo, pretende-se apresentar as possíveis falhas e as correções porventura havidas, que culminou, dentre outras, com a transformação da DCOPI na Diretoria de Contratos e Convênios (DICON), que possui dentre outras atribuições “institucionalizar a relação entre a Universidade e a sociedade, por meio da interação com os interessados em celebrar contratos e parcerias”<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Regimento Interno da DICON, art. 4º, I, aprovado pela Resolução do Conselho Universitário da UFLA nº 031, de 15 de março de 2012.

Ao se estudar o processo administrativo burocrático destinado a fazer tramitar a celebração de parcerias pela UFLA, oriundas estas de sua comunidade acadêmica ou advindas de pedidos externos, far-se-á uma contextualização histórica das transformações ocorridas de 2004 a 2012, no sentido de identificar e analisar como o interesse público era levado em conta na gestão das parcerias.

Dentre os desafios da DICON está o de implementar uma gestão efetiva das parcerias permeada no interesse público e que deve ser por ele lastreada deste o início do processo administrativo até a aprovação da prestação de suas contas ou da apresentação dos resultados obtidos (este quando se tratar de parceria sem transferências de recursos financeiros).

É evidente que se uma pessoa jurídica de direito privado ou pessoa física possuir interesse em celebrar uma parceria com uma Instituição Pública deve ela entender que não serão os seus interesses particulares os primeiros a serem perseguidos pela Administração Pública, mas sim os interesses públicos. Isto se dá pelo fato de que o aparato público somente pode ser utilizado pelo particular quanto há um consenso entre o interesse público e o interesse particular, caso contrário ocorre o desvio de finalidade.

Prova disso é a própria UFLA em sua essência que, sendo uma instituição pública possui uma clientela composta por particulares que buscam seus bancos escolares com o fito de adquirirem formação e aperfeiçoamento profissionais. Esses particulares não vislumbram em primeiro grau o bem comum, mas o seu próprio bem. No entanto, como instituição pública, a UFLA os forma e os aperfeiçoa no interesse do proveito geral da sociedade, com o intuito de provê-la de profissionais capacitados a desenvolverem atividades profissionais, acadêmicas e de pesquisa que revertam em fins sociais, cumprindo assim, o seu papel de educandário público (GASPARINI, 2009).

Schwartzman (2002, p. 381), ao resumir suas principais ideias e conclusões sobre “ciência, tecnologia e interesse público”, demonstra que a

universidade é o centro de formação de pesquisadores e de desenvolvimento de pesquisas científicas. Não é para menos, uma vez que são elas que, com apoio dos órgãos de fomento e de parcerias com pessoas jurídicas de direito público e/ou privado, desenvolvem pesquisas nos mais diversos campos da ciência e da tecnologia. Pesquisas essas realizadas com o engajamento de estudantes de graduação e/ou pós-graduação.

Apesar do cenário crítico que Schwartzman (2002, p. 381) descreve acerca do modelo de ciência e tecnologia no Brasil, mostra o autor que as instituições federais de ensino superior se enquadram nos três modelos por ele descritos, ou seja, da “ciência, tecnologia e interesse público” visto que, apesar da autonomia universitária dada pela Constituição Federal de 1988, bem como receberem recursos advindos da iniciativa privada, elas também fazem parte da Administração Pública, engessada pela mesma Carta Magna. Sobre os três modelos e o enquadramento das universidades federais em todos eles, assim discorre o referido autor:

Quando, no Brasil, falamos de ciência e tecnologia, pensamos muitas vezes em um certo modelo que se aplicaria a todo o conjunto de atividades que se exercem sob este título, do ensino de pós-graduação ao desenvolvimento da inovação na indústria, passando pela elaboração e análise de estatísticas públicas. Este modelo é o da ciência acadêmica, com seus mecanismos de revisão por pares, publicações de artigos em revistas científicas, etc. Outras vezes, é o modelo das aplicações para o desenvolvimento econômico, que vem acompanhado dos conceitos e questões relacionadas com eficácia, custo benefício, prioridades, e assim por diante. Na realidade, além destes dois modelos, existe um terceiro, que não faz parte das interpretações ou preferências que possamos ter sobre a natureza do trabalho científico e tecnológico, mas tem uma presença dominante em quase todos os setores da administração pública – é o modelo da organização pública burocrática, com suas carreiras funcionais e estruturas burocráticas rígidas, imprevisibilidade orçamentária e baixa correlação entre desempenho, recompensas e recursos. Não estaria longe da verdade descrever o sistema de ciência e tecnologia em termos destes três modelos, na forma de organizações burocráticas que são impelidas a assumir um dos dois modelos de organização institucional, o

acadêmico ou o aplicado, a partir de estruturas organizacionais e funcionais que não são adequadas nem para um, nem para outro formato. É uma realidade que acompanha nossas instituições científicas desde muito tempo, e que se tornou ainda mais acentuada a partir do enrijecimento do serviço público estabelecido pela Constituição de 1988. (g. n.)  
(SCHWARTZMAN, 2002, p. 381)

E, pois, a UFLA em sua condição de órgão de pesquisa e de tecnologia, no afã de conseguir arrecadar recursos e adquirir condições propícias à realização de seus trabalhos nos diversos campos de pesquisa em que atua e buscando melhorar a formação dos indivíduos que buscam seus bancos escolares, procura celebrar parcerias com órgãos públicos, agências de fomento e instituições privadas que a auxiliem com os recursos financeiros.

Para que a efetividade dessas parcerias seja alcançada é que os processos administrativos para sua celebração careçam de ser eficientes e as ações/decisões eficazes sejam orientadas pelo interesse público. Entretanto, para que não ocorra o desvio de finalidade das parcerias é premente a existência de um mínimo processo burocrático, que não pode ser um meio de procrastinar a celebração de parcerias ou mesmo inviabilizá-la, como muitos alegam que o seja, mas, sim, de permitir aos usuários o bom uso da máquina pública e, por via de consequência, a celebração de parcerias que realmente resultem em ações, atividades, projetos e programas de interesse público.

Muito embora a Administração da UFLA venha desde 2004 se esforçando com a finalidade de adotar procedimentos burocráticos, e o fazendo por meio da edição de normas e adoção de sistematizações para celebração e controle de parcerias, é possível verificar a ocorrência de muitas dificuldades na mudança cultural interna permeada no interesse público.

Ante ao contexto histórico de gestão de parcerias no âmbito da UFLA, necessário se fez analisar como essas são gerenciadas e como o interesse público é levado em conta nesse processo. Nesse contexto, levanta-se a seguinte questão

orientadora desse estudo – Como o interesse público é levado em conta na gestão das parcerias no âmbito da UFLA a partir de 2004, ano que marcou seu início, quando ocorreu a criação da DCOPI? E na segunda fase, que iniciou com sua transformação em DICON? Por fim, como devem ser gerenciadas as parcerias tendo sempre o interesse público como o fiel da balança?

Para responder a estas questões propõem-se os objetivos elencados no próximo tópico.

## **1.1 Objetivos**

### **1.1.1 Geral**

O objetivo geral que norteia este trabalho é promover uma análise histórica da gestão de parcerias da UFLA, no sentido de propor, ao final do trabalho, um modelo de gestão de parcerias orientado pelo interesse público, por meio de uma tecnologia de informação capaz de mapear todas as fases do processo burocrático de cada instrumento legal.

### **1.1.2 Específicos**

Mais especificamente procura-se:

- identificar os pontos frágeis das normas internas que regulam o processo administrativo para celebração das parcerias e propor as alterações pertinentes com vistas a sua modernização;
- identificar e propor alterações ao trâmite processual para celebração das parcerias que forem verificadas como pertinentes com a finalidade precípua de incrementar a eficiência da burocracia e o

consequente abandono de processos em trâmite em decorrência da procrastinação processual;

- apresentar uma proposta de modelo de gestão de parcerias em que se possa acompanhar sistematicamente a execução das parcerias com vistas a manter viva a perseguição do interesse público em todas as suas fases.

## **1.2 Justificativa**

O autor deste trabalho é servidor do quadro efetivo da Universidade Federal de Lavras desde 9/8/2004, quando foi lotado na então DCOPI, transformada em DICON em 2009, na qual exerce suas funções até a atualidade. Seu interesse pelo tema tem como fundamento o fato de ter vivenciado praticamente todo o processo de instalação da DCOPI, bem como de ter participado de todas as fases da regulamentação e de implantação da burocracia processual para o trâmite de instrumentos legais destinados à celebração de parcerias pela UFLA, incluindo nestas as modificações estruturais ocorridas no âmbito da Diretoria e da própria Universidade.

A vivência profissional do autor como um dos atores no processo de trâmite de instrumentos legais no âmbito da UFLA auxiliou substancialmente na pesquisa e na interpretação da projeção do sistema implantado e as possibilidades existentes para a busca da profissionalização da Administração.

Ingresso no quadro permanente da Instituição, o autor do trabalho atuou de janeiro de 2005 a maio de 2012 como Assessor da Diretoria. A partir de junho de 2012 atua como seu Diretor. Soma-se a essa experiência o fato de sua formação ser na área do Direito.

Esse conjunto proporciona ao autor deste trabalho uma visão privilegiada da burocracia processual e sua interface com os demais

procedimentos e órgãos da Universidade que, direta ou indiretamente, interferem ou se relacionam ao processo, sendo de sua competência regulamentar como Diretor de Contratos e Convênios e “verificar a existência de interesse público em celebrar o instrumento legal e determinar a abertura de processo administrativo”<sup>5</sup> para celebração de parcerias pela UFLA.

Promover, pois, uma reflexão teórica acerca do interesse público que deve nortear a gestão das parcerias celebradas pela UFLA contribuiu para uma análise das possíveis falhas existentes nos processos correntes e possibilitar soluções e formas de aperfeiçoamento desses, de forma a fazer com que o interesse público seja sempre buscado, desde o início do processo até a sua conclusão e apresentação de resultados.

Foi verificado pelo autor deste trabalho que o Regulamento de Trâmite de Instrumentos Legais na UFLA (RTL/UFLA), aprovado pela Portaria do Reitor nº 783, de 20 de novembro de 2009, (UFLA, 2009) norma de regência de parcerias e contratos, não se refere como deve ser realizada a gestão da parceria. Por seu turno, o interesse público é discutido somente quando do trâmite processual para sua celebração. Assim, faz-se necessário analisar a referida norma e, com foco em sua melhoria, apresentar um formato de gestão a ser implementado nas parcerias com o fito de manter vivo o interesse público durante toda a sua vigência, com uma apresentação de resultados que demonstre terem sido os objetivos cumpridos, uma vez que não adianta elaborar um plano de trabalho se esse não servir para orientar o gestor na fiscalização da execução.

Essa gestão pretendida deve ser vista como “governança pública”<sup>6</sup> das parcerias da UFLA, em que “ações sistêmicas, compartilhadas e sincronizadas”

---

<sup>5</sup> Artigo 16, caput, do Regulamento de Trâmite de Instrumentos Legais na UFLA, aprovado pela Portaria do Reitor da UFLA nº 783, de 20/11/2009, (UFLA, 2009).

<sup>6</sup> Para Santana (2012, p. 1215) governança pública é o “conjunto de ações sistêmicas, compartilhadas, sincronizadas (entre governo, sociedade e mercado), executadas de maneira eficaz e transparente, visando soluções inovadoras para as demandas

(SANTANA, 2012, p. 1215) entre os atores convirjam em resultados benéficos aos que possuem uma demanda comum.

Santana (2012, p. 1214), ao tratar da governança pública nas aquisições governamentais, enfatiza que “esse raciocínio também deve ser agitado quando se foca o ciclo da aquisição governamental no **pilar da demanda**, que pode ser real, ficta ou relativizada por outras opções de suprimento”. Sintetizando, pode-se indagar: “**há demanda de fato? Por quais caminhos ela pode ser suprida?**”

Pontuou Santana (2012, p. 1214), ainda, a seguinte questão: “porque em muitas circunstâncias o objeto da aquisição está divorciado em algum momento dos seus próprios fundamentos?” A essa indagação o autor responde que os gargalos não se encontram na fase operativa, mas na de governança, onde há descaso com elementos como “fornecedores, catálogos de materiais, catálogos de serviços, processos internos padronizados”, dentre outros. Esse descaso da Administração Pública “traz imensos prejuízos e mal feitos ao Setor”.

Ao se fazer uma análise das considerações de Santana (2012), em relação às parcerias, é possível verificar que necessário se faz tirar o foco de sobre a fase da celebração da parceria de modo a contemplar equitativamente todas as suas fases. Uma forma de se conseguir tal intento é promover a implantação de um sistema de tecnologia da informação que realize a tramitação do processo on-line, diminuindo a burocracia a um patamar plausível e aumentando a agilidade processual, também que possa servir de ferramenta de gestão e fiscalização, possibilitando aos interessados acompanhar todas as fases do processo, desde o início em qualquer unidade administrativa até a aprovação da prestação final de contas pelo órgão competente.

A informatização do processo e sua conseqüente visibilidade em tempo real, somadas a promoção da devida publicidade dos resultados dos contratos e

---

comunitárias dentro de ambientes do qual resulte possibilidades para o desenvolvimento humano sustentável”.

parcerias, esta última com o intuito de atender a nova legislação vigente, dará uma maior transparência à gestão das parcerias da Universidade Federal de Lavras, demonstrando eficiência e moralidade no trato com os recursos públicos.

A legislação a ser observada na publicidade das parcerias e contratos, bem como de seus resultados têm como principal norma a Lei nº 12.527/2011, (Lei do Acesso à Informação), Brasil (2011), regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012, que impõe uma série de obrigações à Administração Pública com o intuito de “assegurar o direito fundamental de acesso à informação”. Dentre essas obrigações, está a das instituições públicas disponibilizarem em seus sítios eletrônicos os textos integrais de seus contratos e parcerias celebrados, bem como seus planos de trabalho, como forma de dar publicidade de que seus atos estão sendo “executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública” (art. 3º da Lei 12.527/2011), Brasil, (2011).

### **1.3 Organização do Trabalho**

Este trabalho está organizado em cinco partes, ou títulos, incluindo a presente introdução. A segunda parte traz o referencial teórico onde se discorre sobre o interesse público e sua aplicabilidade na Administração Pública Brasileira, com foco nas parcerias; a terceira parte traz a metodologia utilizada na pesquisa englobando os métodos, as técnicas e os processos; a quarta os resultados alcançados onde o foco está voltado ao processo de implementação da gestão das parcerias da UFLA sob a égide do interesse público. Por último, na quinta parte estão as considerações finais, onde são apresentados os limites do trabalho e as possibilidades futuras decorrentes da pesquisa.

## **2 INTERESSE PÚBLICO E SUA APLICABILIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

Este tópico trata do referencial teórico do trabalho, que tem por finalidade demonstrar a importância do interesse público no âmbito da Administração Pública Brasileira. Como ele é um dos princípios da legislação brasileira, é apresentada a conceituação de princípio, uma síntese dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública brasileira e os que regem as parcerias segundo a ótica do autor deste trabalho. Sequencialmente, é discorrido sobre as características da Administração Pública e, por fim, sobre o interesse público, sua supremacia sobre o interesse privado e sua relação com as parcerias públicas.

### **2.1 Conceituação de princípio**

Gasparini (2009, p. 6) conceitua “princípios” de forma coletiva, não isolando cada um, uma vez que o faz por tipos. Dessa forma entende-os como sendo um “conjunto de proposições [...] que alicerçam ou embasam um sistema e lhes garantem a validade” científica e jurídica, visto o citado autor entender que um princípio não fundamenta isoladamente uma ciência ou ramo dessa.

Barroso (2013, p. 232) por sua vez pactua com a necessidade da existência de uma “ordem jurídica democrática”, onde o “Direito gravita em torno desses dois grandes valores – justiça e segurança –”, donde se pode enfatizar que “uma ordem jurídica democrática e eficiente deve trazer em si o equilíbrio necessário entre regras e princípios” uma vez que um “modelo exclusivo de regras supervalorizaria a segurança, impedindo, pela falta de

abertura e flexibilidade, a comunicação do ordenamento jurídico com a realidade”. Isto resultaria “em muitas situações, a realização da justiça”.

Por outro lado, continua Barroso (2013, p. 232) um “modelo exclusivo de princípios aniquilaria a segurança jurídica, pela falta de objetividade e previsibilidade das condutas e, conseqüentemente, de uniformidade nas soluções interpretativas.” É certo e intuitivo que “os dois extremos seriam ruins”.

Portanto, no Brasil, como afirma Barroso (2013, p. 232), a “advertência é importante” uma vez que “a trajetória que levou à superação do positivismo jurídico – para o qual apenas as regras possuíam *status* normativo –” ocorreu sem o impulsionamento derivado de “alguns exageros principialistas, na doutrina e na jurisprudência”.

Os princípios na concepção de Gasparini (2009, p. 6) são divididos em três tipos básicos:

- 1) *onivalentes*, isto é, os que valem para qualquer ciência, a exemplo do princípio da não-contradição: uma coisa não pode ser e não ser ao mesmo tempo;
- 2) *plurivalentes*, ou seja, os que valem para um grupo de ciências, a exemplo do princípio da causalidade, que informa as ciências naturais: à causa corresponde um dado efeito;
- 3) *monovalentes*, tais como os que valem só para uma ciência, a exemplo do princípio da legalidade (a lei submete a todos), só aplicável ao Direito.

Os chamados princípios monovalentes são subdivididos por Gasparini (2009, p. 6) em dois outros tipos mais restritivos em sua aplicação:

- a) *gerais*, a exemplo dos que valem só para um ramo de uma dada ciência, como o princípio da supremacia do interesse público (no embate entre o interesse público e o privado há de prevalecer o público), que só é aplicável ao Direito Público;
- b) *específicos*, ou seja, os que valem só para uma parte de um ramo de certa ciência, nos moldes do princípio da continuidade do serviço público (a atividade pública é ininterrupta), só verdadeiro para o Direito Administrativo, que é sub-ramo do Direito Público.

Mello (2009) desenvolveu o conceito de princípio em 1971 e o publicou na Revista de Direito Público (vol. 15, pp. 284-6), o qual é por nós entendido como sendo complexo e abrangente, aplicando-se a qualquer ramo da ciência. Esse conceito de Mello (2009, p. 53), com o qual Ferreira (2008) coaduna, fala em “sistema normativo”, uma vez que toda ciência possui seu regramento. Seja por regras criadas pela humanidade, seja por regras de cunho natural, sendo certo que essas, independentemente de seu tipo o existem e não podem ser fechadas. Princípio, no conceito por ele desenvolvido, é

por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico.  
(MELLO, 2009, p. 53)

Veja-se, pois, que na concepção dos dois autores, essa coadunada por Barroso (2013), que, dentro das normas existentes, o princípio é uma “disposição fundamental que se irradia” sobre as demais regras que lhe são subordinadas. Ele como sendo o cerne do sistema, a base em que este se sustenta, em sentido *lato sensu* não carece de regulamentação para ser aplicado. Deve ser evocado sempre que necessário ante ao fato de uma regra ser posta à prova, ou em uma hipótese menos aprazível, uma regra lhe contradizer (MELLO, 2009, p. 53).

No âmbito das normas, os princípios se distinguem das regras, como enfatiza Justen Filho (2009). Os princípios na concepção de Justen Filho (2009, p. 451) “apresentam uma maior densidade axiológica, maior generalidade e menor precisão”, com isso “sua aplicação envolve uma atividade de ponderação em vista das circunstâncias do caso concreto” e, em abstrato, não há como

extrair somente a partir dele “uma solução exata e precisa”, o que já ocorre com as regras, que sendo “determinações normativas dotadas de menor generalidade” apresentam maior precisão em sua aplicação nos casos em concreto, visto essa se fazer “pela subsunção dos fatos a uma hipótese de incidência”.

Justen Filho (2009, p. 451) defende ainda que os “princípios propiciam maior adaptabilidade da ordem jurídica aos valores e às circunstâncias, mas isso se faz à custa da perda da segurança e da certeza”, ao contrário das regras que “ampliam o grau de previsibilidade e de segurança da ordem jurídica”. O autor é enfático ao afirmar que não pode a ordem jurídica “ser composta apenas por princípios, porque isso geraria enorme insegurança”, tampouco somente por regras, uma vez que nesse caso “acarretaria rigor e inflexibilidade”. É necessário, pois, segundo o autor, “a conjunção de princípios e regras para a obtenção de uma ordem jurídica adequada e satisfatória”.

Na modernidade jurídica, Paulo Bonavides defende juntamente com outros juristas, dentre eles Ruy Samuel Spíndola, “a valorização jurídica e política dos princípios enunciados pelos textos legais” (PINHO, 2001, p. 53). Para Bonavides (2013, p. 298) os princípios são a base do sistema normativo e, “porquanto quem os decepa arranca as raízes da árvore jurídica”. Para o autor, “princípios são dotados de normatividade” e não se distinguem de normas como “nos primórdios da doutrina”, ou seja, “as normas compreendem regras e princípios”. A distinção de cunho relevante está entre os princípios e as regras, uma vez que as normas são o “gênero”, já as “regras e princípios a espécie”.

Na sua “incursão teórica”, Bonavides (2013, p. 298-299) reconhece a “superioridade e hegemonia dos princípios na pirâmide normativa”. Supremacia essa “que não é unicamente formal, mas sobre tudo material”. Para o autor deste trabalho, tal supremacia somente é “possível na medida em que os princípios são compreendidos e equiparados e até mesmo confundidos com os valores”.

Enquanto as regras vigem, segundo Bonavides (2013, p. 299), os “princípios valem”, visto que “o valor que neles se insere se exprime em graus distintos”. Portanto, “enquanto valores fundamentais governam a Constituição, o regímen, a ordem jurídica. Não apenas a lei” como o caso da regra, “mas o Direito e toda a sua extensão, substancialidade, plenitude e abrangência”.

A esta altura, os princípios se medem normativamente, ou seja, têm alcance de norma e se traduzem por uma dimensão valorativa, maior ou menor, que a doutrina reconhece e a experiência consagra. Consagração observada de perto na positividade dos textos constitucionais, donde passam à esfera decisória dos arestos, até constituírem com estes aquela jurisprudência *principal*. Essa jurisprudência tem feito a força dos princípios e o prestígio de sua normatividade – traço coetâneo de um novo Estado de Direito cuja base assenta já na maturidade e preeminência dos princípios. (BONAVIDES, 2013, p. 299)

Os princípios assumiram vital importância nos ordenamentos jurídicos, como demonstram os corpos constitucionais contemporâneos, onde esses “aparecerem como os pontos axiológicos de mais alto destaque e prestígio”, sobretudo para fundamentar na “Hermenêutica dos tribunais a legitimidade dos preceitos da ordem constitucional”. Dessa forma “vão longe os tempos em que os princípios, alojados nos Códigos, exercitavam unicamente a função supletiva e subsidiária” quando, dentro da “doutrina positivista da compreensão do Direito”, eram tidos “como mero sistema de leis, com total exclusão de valores, ou seja, com ignorância completa da dimensão axiológica dos princípios” (BONAVIDES, 2013, p. 299).

A teoria de Paulo Bonavides é respaldada por Barroso (2013, p. 226), o qual entende que “após longo processo evolutivo, consolidou-se na teoria do Direito a ideia de que as normas jurídicas são um gênero que comporta, em meio a outras classificações, duas grandes espécies: as regras e os princípios”. A “distinção qualitativa” das duas categorias e a normatividade atribuída aos

princípios “tem especial relevância no tocante às normas constitucionais”, pois são elementos essenciais do pensamento jurídico contemporâneo.

Na quarta década do século XX, quando imperava a teoria positivista, na qual os princípios exerciam um papel secundário e não eram “considerados normas jurídicas,” mas tão somente “fonte integradora do Direito no caso de lacuna” (BARROSO, 2013, p. 227), a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro<sup>7</sup> em seu artigo 4º dispôs que “quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”. Barroso (2013, p. 227) assevera ainda que “mesmo nesse papel subsidiário” os princípios vinham “em terceiro lugar, atrás da analogia e dos costumes”. Apesar do referido dispositivo legal ainda vigor, a atribuição de “normatividade” dada aos princípios pela Constituição Federal de 1988 fez com que no Brasil eles passassem “do plano ético para o mundo jurídico”. Para o autor, deixaram de ser “fonte secundária e subsidiária do Direito para serem alçados ao centro do sistema jurídico”.

Uma vez que os princípios se tornaram norma primária do Direito não estão subordinados a outras normas e também não possuem, “em abstrato”, hierarquia entre si. Quando há conflito entre princípios, “a precedência relativa de um sobre o outro” deve “ser determinada à luz do caso concreto”. Dessa forma, um princípio não viola o outro, mas sim, tem precedência de acordo a aplicação caso a caso (BARROSO, 2013, p. 356)

A violação de um princípio, segundo Mello (2009, p. 53), coadunada por Meirelles (2009), Pinho (2001) e D’Angelo (2010), “é muito mais grave que transgredir uma norma”, visto que a “desatenção ao princípio implica ofensa não

---

<sup>7</sup>Editada por meio do Decreto-Lei nº 4.657, (BRASIL, 1942) sob o título de “Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro” e alterada para “Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro” por força da Lei nº 12.376, (BRASIL, 2010). Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/De14657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De14657compilado.htm) (acesso em 22/5/2013).

apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos”.

Para Bonavides (2013, p. 298) os princípios estão na parte “mais alta de todo o sistema” normativo e, “porquanto quem os decepa arranca as raízes da árvore jurídica”. No campo da Administração Pública, Mello (2009, p. 53) assevera que é

a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

É lícito, pois, afirmar que somente se pode falar em Administração Pública levando-se em consideração a existência dos “princípios que lhe são peculiares e que guardem entre si uma relação lógica de coerência e unidade compondo um sistema ou regime”, qual seja, o regime jurídico-administrativo (MELLO, 2009, p. 53). Princípios esses, constitucionais e infraconstitucionais que são analisados a seguir.

## **2.2 Princípios constitucionais**

Os princípios, como dito alhures, foram elevados à condição de norma central do sistema jurídico e, inseridos nas constituições nos dias atuais, nesta época denominada de “pós-positivismo jurídico”<sup>8</sup> e atualmente “irradiam-se por

---

<sup>8</sup> Bonavides (2013, p. 268) discorre que a “juridicidade dos princípios passa por três distintas fases:” a seguir definidas.

1ª fase – Jusnaturalista. A “mais antiga e tradicional”, na qual os princípios habitavam “a esfera por inteiro abstrata e sua normatividade, basicamente nula e duvidosa” contrastava “com o recebimento de sua dimensão ético-valorativa de ideia que inspira os postulados de justiça” (BONAVIDES, 2013, pp. 268-9).

todo o ordenamento, influenciando a interpretação e aplicação das normas jurídicas em geral e permitindo a leitura moral do Direito” (BARROSO, 2013, p. 227).

O referido autor, ao discorrer sobre o princípio como “vocábulo”, mostra que em conteúdo esse pode “referir-se tanto a direitos individuais como interesses coletivos”, pois identifica ele “normas que expressam *decisões políticas fundamentais* – República, Estado democrático de direito, Federação –” também os “*valores* a serem observados em razão de sua dimensão ética – dignidade da pessoa humana, segurança jurídica, razoabilidade –” ou, ainda os “*fins públicos* a serem realizados –, desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza, busca do pleno emprego” (BARROSO, 2013, pp. 228).

No Brasil, a Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, considerada pelos doutrinadores como “Constituição Cidadã”, que já se apresenta como uma colcha de retalhos ou um mosaico ante as setenta e duas emendas constitucionais<sup>9</sup> que lhe sobrevieram, apresenta os princípios como norma constitucional primária.

Prova disso é que o texto constitucional inicia com um título dedicado aos princípios fundamentais, cujo destaque segundo Pinho (2001, p. 53) denota “a importância dada às informações da organização” estatal brasileira, onde há a “valorização dos princípios”, tendência atual do direito constitucional calcada no

---

2ª fase – Positivista. Na qual os princípios passam a integrar os “Códigos como fonte normativa subsidiária ou, segundo Gordillo Canãs, como ‘válvula de segurança’, que ‘garante o reinado absoluto da lei’” (BONAVIDES, 2013, p. 271).

3ª fase – Pós-positivismo. Corresponde esta “aos grandes momentos constituintes das últimas décadas do século XX” e deste século. As “Constituições promulgadas acentuam a hegemonia axiológica dos princípios, convertidos em pedestal normativo sobre o qual assenta todo o edifício jurídico dos novos sistemas constitucionais” (BONAVIDES, 2013, p. 273).

<sup>9</sup> A última Emenda Constitucional, de nº 72 foi promulgada em 2/4/2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 22 maio 2013).

pós-positivismo jurídico e abarcada pelo Brasil a partir da inclusão dos princípios como normas primárias.

Para Pinho (2001, p. 53), coadunado por Bonavides (2013) e Barroso (2013), os princípios fundamentais da Constituição Brasileira são “regras fundadoras” de todo esse “sistema de normas”. São “as diretrizes básicas” desse ordenamento primeiro do nosso Estado Democrático de Direito e contêm seus mais altos valores informadores de sua elaboração.

O artigo primeiro da Carta Magna enfocando que o “poder emana do povo” brasileiro traz como princípios fundamentais da República Federativa do Brasil: (i) a soberania; (ii) a cidadania, (iii) a dignidade da pessoa humana, (iv) os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e (v) o pluralismo político.

Esses princípios são de efeito vinculante e constituem regras jurídicas efetivas. Não há, segundo Gasparini (2009), Barroso (2013), Bonavides (2013) e D’Angelo (2010), hierarquia entre eles. Possuem a mesma importância na sustentação do sistema derivado. Se um princípio não for necessário como um dos pilares da ciência ou do ramo da ciência a que estiver vinculado, então não pode ser considerado como tal, pois sendo ele um de seus pilares, ao ser retirado comprometerá a sustentação da ciência ou do ramo alicerçado, sob pena de ruir.

A Constituição Federal apresenta outros princípios ao longo de seu texto, no entanto para os objetivos deste trabalho serão analisados os princípios regentes da Administração Pública, estampados no caput de seu artigo 37 e tratados no próximo subtítulo.

### **2.3 Princípios constitucionais da Administração Pública Brasileira**

A ordem Constitucional de 1988 “reportou de modo expresso à Administração Pública (direta e indireta) apenas cinco princípios: *da legalidade*,

*da moralidade, da impessoalidade, da publicidade e da eficiência”* (MELLO, 2009, p. 95), todos constantes do caput de seu artigo 37.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:<sup>10</sup>

Como verificado no texto acima, o artigo em comento relaciona os princípios que regem a Administração Pública. Ele não os conceitua, deixando aos doutrinadores a missão de fazê-lo. A interpretação desses, por via de consequência, se difere de autor para autor, mas não fogem a um padrão. O certo é que todo e qualquer agente público<sup>11</sup>, pertencente a qualquer um dos entes federativos dos três poderes da União, Estados e Distrito Federal e Municípios deve, no exercício de suas funções, obedecer aos princípios elencados no indigitado artigo.

A primeira redação do caput do artigo 37 trazia quatro princípios, o da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Com o advento da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que tratou da reforma administrativa do Estado, a eficiência foi elevada “ao patamar de princípio a ser observado na esfera pública e a inseriu no rol do artigo” (RIBEIRO, 2010, p. 1).

Dentre outros que serão vistos oportunamente, são princípios que norteiam “a atividade administrativa, informam e fundamentam o Direito Administrativo” (GASPARINI, 2009, p. 7) os a seguir dispostos.

---

<sup>10</sup> Constituição Federal (BRASIL, 1988), com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que inseriu o princípio da eficiência. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 23 maio 2013.

<sup>11</sup> Segundo Meirelles (2009, p. 75) agentes públicos “são todas as pessoas físicas incumbidas definitivamente ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal”.

### 2.3.1 Princípio da legalidade

Aristóteles, citado por D'Angelo (2010, p. 66), em sua imensa sapiência “ensinava ao questionar a si mesmo, se era mais útil ser governado pelo melhor dos homens ou pelas leis melhores”. Concluiu o filósofo que:

“...os que apoiam o poder régio asseveram que as leis apenas podem fornecer prescrições gerais e não provêm aos casos que pouco a pouco se apresentam, assim como em qualquer arte seria ingênuo regular-se conforme normas escritas... Todavia aos governantes é necessária também a lei que fornece prescrições universais, pois melhor é o elemento em que paixões são conaturais. Ora, a lei não tem paixões, que ao contrário se encontram necessariamente em cada alma humana.”<sup>12</sup>

O princípio da legalidade traz como significado para Gasparini (2009, p. 7), coadunado por Santos (2006), o atrelamento da Administração Pública “aos mandamentos da lei, deles não podendo afastar sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor”. Portanto, deve a Administração “tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática” (MELLO, 2009, p. 101).

Para Meirelles (2009, p. 89), num conceito mais amplo e de maior destaque, “significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido”. Caso o faça expor-se-á à “responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”.

Na administração particular ao administrador é permitido fazer tudo que não for proibido por lei, em linha de colisão está o administrador público que somente pode fazer o que lhe é permitido por lei, conforme ensina Gasparini

---

<sup>12</sup> Apud Alexandre de Moraes In “Direitos Humanos Fundamentais”, São Paulo, Editora Atlas, Vol. 3, 2ª edição, 1998, p. 106.

(2009), Meirelles (2009) e Mello (2009). “A lei para o particular significa ‘pode fazer assim’; para o administrador público significa ‘deve fazer assim’” (MEIRELLES, 2009, p. 89), podendo, pois, considerar que a este último, ante a imposição de que somente se pode “fazer o que a lei antecipadamente autorize” e “ainda assim, quando e como autoriza” (GASPARINI, 2009, p. 8). Administrar é considerado como o ato de “prover aos interesses públicos”, “fazendo-o na conformidade dos meios e formas” “estabelecidos ou particularizados” na lei, “segundo suas disposições”. (MELLO, 2009, p. 105).

Assevera Gasparini (2009, p. 8) “que o princípio da legalidade não incide só sobre a atividade administrativa”, onde nesta já é patente se inferir que na atividade administrativa de todos os seus agentes, desde o “Presidente da República até o mais modesto dos servidores”, o comportamento deve somente ser o “de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete o Direito Brasileiro”. (MELLO, 2009, p. 101). Ele, o princípio da legalidade, também segundo Gasparini (2009, p. 8), é “extensivo às demais atividades do Estado” e “aplica-se, portanto, à função legislativa” e “à atividade jurisdicional”. “Em suma,” finaliza Gasparini, “ninguém está acima da lei”.

D’Angelo (2010, p. 66) traz o pensamento expressado por Cícero “*legum servi debemus, ut liberi esse possimus*” – “devemos ser escravos das leis, a fim de que possamos ser livres –”, pensamento este que não deveria estar esculpido somente em pedras frias, mas também no caráter de cada agente público, a fim de que a observância do princípio da legalidade paire por sobre toda a sociedade.

Por derradeiro, leciona Ribeiro (2010, p. 2) que havemos de considerar “que seria absurdo deixar o gestor público livre para dirigir os negócios do Estado da forma que ele entendesse”. Caso lhe fosse dada tal “liberdade no mister correr-se-ia o risco de o agente agir de acordo com suas vontades

personais, ignorando a seara de normativos” existentes. A não submissão do agente público às amarras derivadas da legislação o faria incorrer “em desrespeito aos outros princípios encadeados no curso da gestão administrativa”.

### 2.3.2 Princípio da impessoalidade

O princípio da impessoalidade na lavra de Gasparini (2009, p. 9) impõe que a “atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, dirigida aos cidadãos em geral, sem determinação de pessoa ou discriminação de qualquer natureza”, o que é coadunado por Santos (2006), uma vez que “o interesse público é o fim colimado e não o privado” (RIBEIRO, 2010, p. 2).

Para Mello (2009, p. 114), coadunado por Ribeiro (2010), esse princípio “traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimetosas”, não podendo “nem o favoritismo nem perseguições” serem tolerados e “simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas” interferirem “na atuação administrativa”. Tão menos o podem os “interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie”. Esse princípio em apreço “não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia”. Clama ainda o autor atenção para o fato de que se “todos são iguais perante a lei”, descrito no caput do artigo 5<sup>a</sup> da Constituição Federal, “*a fortiori* (com mais razão) teriam de sê-lo perante a Administração Pública”.

Com o princípio da impessoalidade “quer-se quebrar o velho costume do atendimento do administrado em razão do seu prestígio ou porque a ele o agente público deve alguma obrigação” (GASPARINI, 2009, p. 9), uma vez que “a realidade brasileira tem revelado que alguns agentes públicos estão se utilizando do ‘poder’ para se promoverem às custas de uma nação que se encontra ao nuto de seus representantes” sejam eles eleitos ou não e indistintamente do Poder que pertença. (D’ANGELO, 2010, p. 68).

Tal assertiva a respeito da impessoalidade no trato com o administrado encontra guarida nas colocações de Almeida (2007, p. 48) ao discorrer sobre “o

jeitinho brasileiro” que privilegia aos que detêm prestígio junto à Administração Pública em detrimento dos direitos dos que não o possuem.

Segundo Meirelles (2009, p. 93), deve tal princípio “ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas”. Por fim, Ribeiro (2010, p. 2) enfatiza que “este princípio impõe barreiras ao administrador público de, por exemplo, ser generoso com seus pares e algoz com seus adversários”. Para “ser impessoal” o agente público deve “despir-se das indumentárias do orgulho, de favorecimentos, mas, sobretudo, deixar o lado egocêntrico para pensar no bem geral dos cidadãos”.

Meirelles (2009, p. 93) ao conceituar o princípio da impessoalidade diz que este “nada mais é do que o clássico princípio da *finalidade*, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal”, que para o autor “é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de *forma impessoal*”. Tese essa que não encontra respaldo noutros autores que definem o princípio da finalidade como o sendo distinto<sup>13</sup>. Neste trabalho o mesmo será tratado como princípio isolado e infraconstitucional e em tópico próprio.

### **2.3.3 Princípio da moralidade**

Ao elevar a moralidade à condição de princípio constitucional ficou demonstrada “a preocupação do legislador originário com a gerência da coisa pública” (RIBEIRO, 2010, p. 3). Este princípio a que os doutrinadores do Direito nominam, não sem justa razão de “princípio da moralidade

---

<sup>13</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello (2009), Diogenes Gasparini (2009) e Luiz Tarcísio Teixeira Ferreira (2008) apresentam o princípio da finalidade como sendo infraconstitucional, consubstanciados no artigo 2º da Lei nº 9.784, de 1999 (Lei do Processo Administrativo da Administração Pública Federal).

administrativa” e que constitui nos dias atuais “pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública” (MEIRELLES, 2009, p. 90) e, conforme lecionou Maurice Hauriou, “sistematizador de tal conceito” o da “*moral jurídica*”, como o fez também Gasparini (2009) em sua obra, que esta moral jurídica é “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”. Assim, discorre Hauriou (apud MEIRELLES, 2009, p. 90) no desenvolvimento de sua doutrina que “o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto”, não podendo ele “desprezar o elemento ético de sua conduta” ao atuar. Com respaldo neste princípio, “não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno”, mas principalmente “entre o honesto e o desonesto”.

A moralidade contém “em seu âmbito, como é evidente, os chamados princípios da *lealdade* e *boa-fé*”. Arqueado sobre esse tripé, cabe ao agente público proceder “com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos” dos cidadãos. (MELLO, 2009, pp. 119-20).

D’Angelo (2009, p. 69) mostra em sua obra que enquanto o princípio da legalidade “tem por escopo a atuação do agente público em conformidade com o que a lei permite”, o princípio da moralidade “visa atingir um comportamento social adequado” e esperado “de um agente que se predispõe a estar à frente de uma sociedade”. Mas este princípio denota também que para o agente atingir “tal intento deverá colocar seus interesses particulares abaixo dos interesses públicos”.

A “moralidade administrativa”, como nominou os juristas o princípio estudado, discorre Gasparini (2009, p. 10) apoiando a lavra de Meirelles (2009), “está intimamente ligada ao conceito do *bom administrador*”, que é considerado

o “que, usando de sua competência, determina-se não só pelos preceitos legais vigentes, como também pela moral comum” decidindo sempre “pelo que for melhor e mais útil para o interesse público”. Mello (2009, p. 119) finda o posicionamento ao afirmar que, de acordo com o princípio da moralidade, “a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos”.

Por fim, é de bom alvitre frisar que o princípio da moralidade foi recepcionado pela Lei nº 9.784, de 1999, conforme leciona Meirelles (2009, p. 93) ao dizer que “ele significa ‘atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé’ (cf. art. 2º, parágrafo único, IV)”. Essa propalada boa-fé objetiva advém do Direito Privado, sendo ela norma de comportamento leal e modelo de conduta social, por meio da qual “cada pessoa deve ajustar sua própria conduta” sendo honesto, probo e leal.

Contudo, não basta ser moral, deve-se demonstrar ser moral. Por isso a publicidade dos atos administrativos é importante, por isso o próximo princípio a ser estudado é o da publicidade.

### **2.3.4 Princípio da publicidade**

Por princípio da publicidade não se pode tomar o vernáculo como sendo o de propagandear o que a Administração Pública faz, mas sim de cumprir o dever legal de tornar público o que ela faz, já que tudo que advém desta é de interesse público, sendo admitido o sigilo somente nos casos expressos e que sejam imprescindíveis à segurança da Sociedade e do Estado, conforme dispõe o artigo 5º, inciso XXXIII da Carta Constitucional, Brasil (1988). “Consagra-se nisso o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos”, não podendo, pois, ocorrer em um “Estado Democrático de Direito” o “ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam”.

Tão menos os que se relacionarem “aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida” (MELLO, 2009, p. 114).

O ato de dar publicidade “não é somente divulgar o que já fora realizado” pela Administração Pública (D’ANGELO, 2010, p. 74), abrange ele “toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes”. Dessa maneira, engloba além dos atos já concluídos os “em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos”, “as atas de julgamento das licitações e os contratos [...] bem como os comprovantes de despesa e as prestações de contas”. A publicidade dos processos em andamento pode se dar por meio de exame pelo interessado na repartição, e “dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para os fins constitucionais” (MEIRELLES, 2009, p. 97).

A publicação em órgão de imprensa oficial para que se produzam os efeitos jurídicos, segundo Meirelles (2009, p. 97), em tese compartilhada com Gasparini (2009), deve ser “a do ato concluído ou de determinadas fases de certos procedimentos administrativos” de acordo com a previsão normativa. Para que se produzam os efeitos legais devem ser realizadas não “pela imprensa particular, pela televisão ou pelo rádio”, mas pelo órgão oficial.

Por órgão oficial Meirelles (2009, p. 97) entende como não somente “o *Diário Oficial*<sup>14</sup> das entidades públicas, impresso ou pela forma eletrônica pela rede mundial de computadores – *Internet*, no endereço do órgão público”, mas também quaisquer “jornais contratados para essas publicações oficiais”. É válida

---

<sup>14</sup> Segundo Gasparini (2009, p. 12) “órgão oficial é o jornal, público ou privado, destinado à publicação dos atos estatais. A Lei federal nº 8.666/93, (BRASIL, 1993), chamada de Lei Federal das Licitações e Contratos da Administração Pública, no art. 6º, XIII, com a redação que lhe atribuiu a legislação posterior, define imprensa oficial como ‘veículo oficial de divulgação da Administração Pública, sendo para a União o Diário Oficial da União, e, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o que for definido nas respectivas leis’.”

também “como publicação oficial a afixação dos atos e leis municipais na sede da Prefeitura ou da Câmara” quando na municipalidade “não houver órgão oficial” e “em conformidade com o disposto na Lei Orgânica do Município”.

Cabe, pois, enfatizar que a publicação por parte da Administração Pública de seus “atos e outros instrumentos jurídicos [...] sob pena de ser tida como irregular” (GASPARINI, 2009, p. 13) deve atender aos regramentos inerentes a cada uma. Sendo que para o autor, dentre outros, a publicação oficial surte os seguintes efeitos:

- I - presumir o conhecimento dos interessados em relação ao comportamento da Administração Pública direta, indireta e fundacional;
  - II - desencadear o decurso dos prazos de interposição de recursos;
  - III - marcar o início dos prazos de decadência e prescrição;
  - IV - impedir a alegação de ignorância em relação ao comportamento da Administração Pública direta e indireta.
- (GASPARINI, 2009, p. 13)

A falta da publicação necessária ou a desatenção às regras de o fazer “não só deixam de produzir” os “regulares efeitos” dos atos ou contratos, “como expõem esses à invalidação por falta desse requisito de eficácia e moralidade”. Também não “fluem os prazos para impugnação administrativa ou anulação judicial, quero de decadência para impetração de mandado de segurança” ou os de “prescrição da ação cabível” (MEIRELLES, 2009, p. 98).

Por fim, vale a pena lembrar a lição de que “a publicidade não poderá caracterizar promoção pessoal do agente público (CF. art. 37, § 1º) [...] sob pena de lesar os princípios da impessoalidade, finalidade e moralidade”. Em decorrência desses princípios, a Lei nº 9.784/99 impõe ao administrador público e, por extensão a qualquer servidor público, a obrigação de adotar “objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades”. (MEIRELLES, 2009, p. 98).

O último e mais recente princípio constitucional que rege a Administração Pública brasileira, mas não menos importante, é o da eficiência, trazido ao seu texto pela reforma administrativa promovida em 1998. É ele o princípio da eficiência administrativa.

### **2.3.5 Princípio da eficiência**

A Constituição de 1988 foi promulgada contendo os quatro princípios sobre os quais já foi discorrido neste trabalho. A eficiência é o mais “moderno princípio da função administrativa” (MEIRELLES, 2009, p. 98) e foi inserto extemporaneamente em nossa Carta por força da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, com o objetivo de impor à Administração Pública direta, indireta e fundacional a “obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento” que “já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros” (GASPARINI, 2009, p. 22).

A elevação da eficiência ao patamar de princípio constitucional explícito, segundo D’Angelo (2010, p. 75), “fez com que as discussões doutrinárias e jurisprudenciais chegassem ao fim, vez que se discutia se o referido princípio estava ou não implícito” na Magna Carta. Na percepção do autor, “sim, pois não se pode conceber que o agente público não busque a eficiência em seus atos”, entendendo o autor que desnecessário se faz “que o mesmo esteja positivado para que o agente público busque a eficiência” em sua realização. “Embora parte significativa da doutrina elogie tal inserção como algo extraordinário”, Ribeiro (2010, p. 1) crê “ser impossível conceber qualquer administração”, seja pública ou privada “em que a busca da eficiência não deva

ser imperativo da atividade empresarial ou do Estado, independentemente de estar incluído” na Constituição.

Apesar de fazer constar que não entende como sendo necessária a positivação de tal princípio, D’Angelo (2009, p. 76) apresenta como características do princípio da eficiência o “direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum,” a “imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos à população, eficácia e desburocratização”.

Gasparini (2009, p. 22) foca no desempenho da Administração que sob o princípio da eficiência deve ser aprimorado, enfatizando que o serviço público “deve ser *rápido* e oferecido de forma a satisfazer os interesses dos administrados em particular e da coletividade em geral”. As atribuições “devem ser executadas com *perfeição*, valendo-se das técnicas e conhecimentos necessários a tornar a execução melhor possível, evitando sua repetição e reclamos por parte dos administrados”. O cuidado na realização das atribuições, aos olhos do autor, “evita desperdício de tempo e de dinheiro públicos”. As competências, por fim, “devem ser praticadas com *rendimento*, isto é, com resultados positivos para o serviço público e satisfatórios para o interesse da coletividade”. Finaliza Gasparini enfatizando que esses resultados positivos não visam lucro, mas um “desempenho rápido e perfeito”, que consiga atingir o “maior número de beneficiários”. Assim, “qualquer ação ou decisão deve ter essa preocupação, evitando-se as que não têm ou que não atendam” ao princípio da eficiência.

Meirelles (2009, p. 98) apresenta como exemplo dessa eficiência trazida pela EC nº 19/98 a sua inserção na esfera infraconstitucional quando da edição da Lei do Processo Administrativo em 1999 que, buscando eficiência administrativa e a racionalização do processo, passou a permitir que na “solução de vários assuntos da mesma natureza” possa ser “utilizado meio eletrônico que

reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantias dos interessados”, previsão esta constante do § 2º do artigo 50 da Lei em comento.

## **2.4 Princípios infraconstitucionais da Administração Pública Brasileira**

Meirelles (2009, p. 88) assevera que a Administração Pública Brasileira está alicerçada em doze princípios de “observância permanente e obrigatória” por seus integrantes: “ *legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público*”. Dos quais os cinco primeiros estão “expressamente previstos no art. 37, caput, da CF de 1988”, como já visto no subtítulo antecedente.

Ainda, segundo Meirelles (2009, p. 88), “os demais, embora não mencionados, decorrem de nosso regime político, tanto que, ao lado daqueles foram textualmente enumerados pelo art. 2º da Lei federal 9.784, de 29.1.99.”, que assim dispõe:

Art. 2º - A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

VIII - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;

XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;

XII - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

(FIGUEIREDO, 2008, p. 286)

O referido artigo elenca em seu caput um rol de princípios que, dentre outros, devem ser seguidos pela Administração Pública durante o trâmite processual administrativo. Também, relaciona em seu parágrafo único critérios a serem observados durante o processo administrativo, os quais em sua maioria versam dentro de princípios que regem a Administração Pública. Como já dito alhures, Meirelles (2009) discorre sobre sete princípios a serem observados, além dos constantes do artigo 37 da CF/88. O referido autor não cita o princípio da finalidade, por entender que este se encontra implícito no princípio da impessoalidade. Mello (2009) discorre sobre onze princípios e Gasparini (2009) sobre oito. É claro que cada autor tem seu entendimento acerca do assunto e, se possui fundamento, deve ser respeitado, ainda mais quando discorrermos sobre matéria de ampla abrangência e de ampla amplitude como o são os princípios constitucionais.

Este trabalho versa acerca de parcerias celebradas por uma instituição pública de ensino superior. O Quadro1 demonstra os princípios abordados por

cada um dos autores citados e os constantes do caput do artigo 2º da Lei do Processo Administrativo, retirados os constitucionais constantes do caput do artigo 37 da CF/88, por não serem matéria de discussão no presente tópico, visto sua observância obrigatória em toda e qualquer circunstância pela Administração Pública.

Assevera Ferreira (2008, p. 13) que “é através do processo administrativo que se tem garantido que os administrados não mais serão surpreendidos, como no passado, com as medidas provenientes da função administrativa do Estado”. Com a edição da referida lei esses passaram a “participar do processo decisório, contribuindo para a formação da vontade estatal”. Neste diapasão demonstra que a Lei foi editada com a finalidade de regular processos em que geralmente a Administração e o administrado figuram como partes com interesses diversos, regulando principalmente os processos administrativos disciplinar, tributário e fiscal. “O processo administrativo e surge como um instrumento que presta a duas finalidades” a uma: “garantir, de um lado a proteção dos direitos dos administrados, e, portanto, sua participação na formação da vontade estatal”, e a duas: “o melhor cumprimento dos fins da Administração” (FERREIRA, 2008, p. 12).

Como dito, o presente trabalho versa sobre parcerias, nas quais o administrado tem como finalidade se tornar parceiro da Administração. Não é, pois, um opositor, como na maioria das vezes ocorre nos processos administrativos de caráter disciplinar, tributário e fiscal. Assim, deve esse ser tratado como quem está trazendo à Administração a possibilidade de atendimento ao interesse público e não quem está se opondo aos fins da Administração ou onerando esta. Na última coluna do Quadro 1o autor deste trabalho relaciona os princípios implícitos na Constituição e os infraconstitucionais que entende como afetos diretamente às parcerias a serem

celebradas pela Administração Pública, não descartando os demais como normas subsidiárias.

Quadro 1 Princípios implícitos e infraconstitucionais.

Princípios	Lei 9.784	Meirelles	Mello	Gasparini	Parcerias
da Finalidade	x		x	x	x
da Razoabilidade	x	x	x	x	
da Proporcionalidade	x	x	x		
da Ampla defesa	x	x	x		
da Contraditório	x	x			
da Motivação	x	x	x	x	x
da Segurança jurídica	x	x	x		x
do Devido processo legal			x		
do Controle Judicial dos atos administrativos			x		
da Responsabilidade do Estado por atos administrativos			x		
da Boa Administração			x		
da Continuidade				x	
da Igualdade				x	
da Indisponibilidade				x	
da Autotutela				x	
da Supremacia do Interesse Público		x	x	x	x
do Interesse Público	x				x

Fonte: elaborado pelo autor.

Visto, pois, no Quadro 1 que os princípios afetos às parcerias são, além dos constantes do caput do artigo 37 da Constituição Federal, os da finalidade, motivação e segurança jurídica, os quais serão tratados a seguir, e os princípios do interesse público e da supremacia do interesse público que serão tratados posteriormente.

### 2.4.1 Princípio da finalidade

No subtítulo 2.1.3.2, ao discorrer sobre o *princípio da impessoalidade*, foi enfocado que Meirelles (2009) entende que esse engloba o Princípio da Finalidade. O autor deste trabalho não pactua com a tese do ilustre jurista, uma vez que este último “importa em reconhecer a instrumentalidade da lei que apenas detém sentido em face da finalidade por ela imposta” (FERREIRA, 2008, p. 24) e impõe “à administração pública a prática de atos voltados para o interesse público” (SANTOS, 2006, p. 14).

Ele, o princípio da finalidade, é segundo Ferreira (2008, p. 24) “corolário do princípio da legalidade”. Corroborando com sua tese Mello (2009, p. 106) afirma que esse não decorre do princípio da legalidade, visto ser “mais que isto: é uma inerência dele; está nele contido, pois corresponde à aplicação da lei tal qual é; ou seja, na conformidade de sua razão de ser, do objetivo em vista do qual foi editada”. Assim, ainda segundo Mello (2009, p. 106), “pode se dizer que tomar uma lei como suporte para a prática de ato desconforme com a sua finalidade não é aplicar a lei; é desvirtuá-la”, é burlá-la, incorrendo assim, no “desvio de finalidade” e esse desvio, segundo Gasparini (2009, p. 14) pode ser “*genérico* ou *específico*”.

O desvio genérico se dá, segundo Gasparini (2009, p. 14), “quando o ato deixa de atender ao interesse público, como ocorre na edição de atos preordenados a satisfazer interesses privados”. No caso de parcerias, pode-se utilizar como exemplo a celebração de um convênio que vise ganhos exclusivos a uma empresa privada e não a atingir os fins públicos. Já o desvio é específico, segundo Gasparini (2009, p. 14), “quando o ato desatende a finalidade indicada na lei, como se dá quando é usado um instrumental jurídico [...] criado para um fim [...] para alcançar outro”. Também no caso de parcerias, celebrar um

convênio em que consta como objeto a realização de pesquisa científica e, no entanto, seu intuito é o de arrecadar recursos para pagamento de mão de obra terceirizada existente em um laboratório da instituição.

“Assim o princípio da finalidade”, como lecionado por Mello (2009, p. 107) “impõe que o administrador, ao manejar as competências postas a seu encargo, atue com rigorosa obediência à finalidade de cada qual”. Cumprindo-lhe, pois, “cingir-se não apenas à finalidade própria de todas as leis, que é o interesse público, mas também à finalidade *específica* abrigada na lei a que esteja dando execução”. Para tanto, carece todo ato ter, além da finalidade, também a motivação, que será visto em sequência.

#### **2.4.2 Princípio da motivação**

Este “princípio implica para a Administração”, segundo Mello (2009, p. 112), “o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato”, fazendo “a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes” e, quando for o caso, aferir a “conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo” apresentando “a providência tomada”.

A motivação “deve ser prévia ou contemporânea à expedição do ato”, variando o momento e o seu formato (menção do fato e da regra a ser aplicada ou o fazendo de forma detalhada) de acordo com o ato a ser praticado (MELLO, 2009, p. 112). Na concepção de Gasparini (2009, p. 23) para se “atender a essa exigência não é absolutamente necessário que do ato conste a explicitação do motivo”.

O atendimento ao princípio da motivação pode ser feito por meio da indicação de “que o ato é praticado em razão do que consta no processo administrativo tal e qual ou que está calcado no parecer de folhas tais”. Assim o

fazendo, “o conteúdo do processo e as conclusões do parecer constituem a motivação dos respectivos atos” (GASPARINI, 2009, p. 23).

Mendes (2008, pp. 197-8) já é mais enfático nesse quesito ao dizer que “por motivação não se pode entender a simples referência ao dispositivo legal que dá base ao ato praticado”. A motivação “para ser válida, deve permitir ao interessado saber de onde o administrador saiu [...] demonstrando a sua competência para a prática desse ato bem como os fatos que os justificam”. “Por onde passou”, por meio da exposição das “normas que teve de seguir para editar o ato de forma válida”, demonstrando como subsidiou os fatos com as “normas que entendeu a eles aplicáveis” e “aonde vai chegar com a prática do ato”, determinando, assim, “a finalidade que a prática daquele ato quis atingir”. E o mais importante: “por que quis chegar até esse ponto”. Ao fazer isso “estará demonstrando que, em face de um interesse ou necessidade pública, aquele ato se mostrava a melhor solução a ser adotada no caso concreto”.

A falta de motivação ou sua ocorrência sem a “intempestiva e suficiente motivação” tornam os atos “ilegítimos e invalidáveis” de ofício pela Administração ou pela via judicial (MELLO, 2009, p. 113), uma vez que a “motivação é necessária para todo e qualquer ato administrativo, consoante já decidiu” o Supremo Tribunal Federal (GASPARINI, 2009, p. 23).

Mendes (2008, p. 193) discorre que “com a Constituição de 1988, ganhou força na doutrina o entendimento pela obrigatoriedade da motivação” uma vez que ela “plasmou o Estado brasileiro como um Estado Democrático de Direito” e, ao assim o modelar, o sujeitou “à *rule of law*” (à função da Lei), daí “nada mais lógico, nada mais natural que ver na motivação um princípio informador de toda a atividade administrativa”. Gasparini (2009) e Mendes (2008), com base no artigo 50 da Lei nº 9.784/90 (Lei Federal do Processo Administrativo), defendem que na Administração Pública Federal não há lugar

para discussão sobre a possibilidade de um ato administrativo não decorrer de motivação, independentemente de este ser vinculado ou discricionário.

Além da Lei Federal de Processo Administrativo constar em seu artigo 2º “o *princípio da motivação* como princípio informador da Administração Pública”, inseriu em seu artigo 50 um maior detalhamento acerca do assunto, “determinando as hipóteses em que ela deve ocorrer (incs. I a VIII) e as condições que deve ou pode observar (§§ 1º e 3º)” (MENDES, 2008, p. 193).

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;
- VI - decorram de reexame de ofício;
- VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

(FIGUEIREDO, 2008, p. 296)

Com a edição da referida lei, o trabalho “do intérprete” passou de “justificar a obrigatoriedade da motivação” para com base em seu artigo 50 “definir os limites e as condições” a serem observados “para o pleno atendimento do comando legal”, uma vez que “de forma geral” a doutrina

“entende que motivar o ato é *explicar, explicitar* ou *expor* as razões [...] de fato e direito” que levaram à sua prática (MENDES, 2008, pp. 193-7).

Com a inserção pela Lei nº 9.784/90 de um rol de hipóteses em “que a motivação é expressamente exigida, caberia agora uma pergunta: há taxatividade no rol do art. 50” e que somente “será exigida a motivação nos atos administrativos que se subsumam a uma das hipóteses previstas daquele artigo?” (MENDES, 2008, p. 213-4). A resposta dada pelo autor, e que Gasparini (2009) e Mello (2009) entendem como assertiva, é de que não, visto que “a motivação se consubstancia em princípio constitucional informador do exercício da função administrativa, não se pode entender que a exigência da motivação se limite aos atos” elencados nos incisos I a VIII do artigo 50, uma vez que ali não estão e nem poderiam estar “previstas todas as hipóteses em que a motivação se qualificaria como obrigatória”. Atinge, pois, tal princípio, tanto os atos vinculados como os discricionários.

Entretanto, carece a sociedade de ter confiança nos resultados gerados no âmbito da Administração e lhe são afetos, por isso a importância do princípio da segurança jurídica, que busca consolidar as decisões administrativas, impedindo que decisões consolidadas sejam alvo de reanálises e, por consequência, resultem em instabilidade social.

#### **2.4.3 Princípio da segurança jurídica**

A manifestação acerca do princípio da segurança jurídica<sup>15</sup> “se desenvolveu na doutrina e na jurisprudência recentes” como uma forma de

---

<sup>15</sup> Segundo Barroso (2013, p. 350) “A ideia de segurança jurídica envolve três planos: o institucional, o objetivo e o subjetivo. Do ponto de vista *institucional*, a segurança refere-se à existência de instituições estatais dotadas de poder e de garantias, aptas a fazer funcionar o Estado de direito, impondo a supremacia da lei e sujeitando-se a ela. Do ponto de vista *objetivo*, a segurança refere-se à *anterioridade* do Direito, que deve ter

“proteção da confiança, destinada a tutelar expectativas legítimas e a preservar efeitos, presentes determinadas circunstâncias (BARROSO, 2013, pp. 350-1). Na concepção de Mello (2009, p. 123) é “a essência do próprio Direito” de “um Estado Democrático de Direito” e, portanto, “não pode ser radicado em qualquer dispositivo constitucional”. Figura “entre os princípios gerais de direito” os quais “são vetores normativos *subjacentes* ao sistema jurídico-positivo”. Ele, pois, “faz parte do sistema constitucional como um todo”. Este princípio, no entendimento de Meirelles (2009, p. 99), é “uma das vigas mestras da ordem jurídica”.

Ferreira (2008, p. 23) leciona que o “Direito comporta diversas interpretações, todas válidas. Todavia, uma vez adotada uma delas, as situações jurídicas” alcançadas e consolidadas não comportam reanálise. Uma “nova interpretação é de aplicação *ex nunc*”, ou seja, sem efeitos retroativos, “salvo se ilegalidade houver ocorrido no processo daquela decisão”, caso contrário, não há “qualquer possibilidade de convalidação” dessa nova decisão com efeito *extunc* (retroativo).

É, pois, “a aplicação do princípio da segurança jurídica nas relações de direito” que, segundo o autor, “impede que ocorra a injustificada descontinuação de atos ou situações jurídicas consolidadas, ainda que tenha havido alguma inconformidade com o texto jurídico-normativo durante a sua constituição”. Mas, se em um caso em concreto ocorrer “alguma inconformidade com o texto normativo vigente” não se configura “fato suficiente a desconstituir uma situação consolidada”, visto que “à época, ter se optado por uma das várias

---

como traço geral a permanência e continuidade das normas e a *não retroatividade* das leis, que não deverão produzir efeitos retrospectivos para colher direitos subjetivos já constituídos. E, do ponto de vista subjetivo, a segurança jurídica refere-se à *proteção da confiança* do administrado, impondo à Administração o dever de agir com coerência, lealdade e respeitando as legítimas expectativas do administrado. Essa ideia, sobretudo no campo das relações obrigacionais e contratuais, compreende também a boa-fé objetiva, a lisura do comportamento, a vedação do locupletamento.”

possibilidades de interpretação jurídica, dentro da moldura do Direito posto” (FERREIRA, 2008, p. 23).

A vida social carece de estabilidade e o “Direito propõe-se a ensejar uma certa estabilidade”. “Daí o chamado princípio da segurança jurídica” que “coincide com uma das mais profundas aspirações do Homem: a da segurança em si mesma, a da certeza possível em relação ao que o cerca”, nada mais, nada menos que a “busca incessante do ser humano”. Em decorrência dessa proposta de estabilidade, mesmo que relativa, traz a “ordem jurídica”, que é justamente a apresentação de “um quadro normativo proposto precisamente para que as pessoas possam se orientar” com conhecimento prévio do “que devem” ou do “que podem fazer, tendo em vista as ulteriores consequências imputáveis aos seus atos”. É a chamada estabilidade, que permite ao ser humano “vislumbrar com alguma previsibilidade o futuro” e adotar comportamentos “cujos frutos são esperáveis a médio e longo prazo”. Essa “previsibilidade é, portanto, o que condiciona a ação humana. Esta é a normalidade das coisas” (MELLO, 2009, p. 124).

Por conta dessa estabilidade e como a sociedade está em constante mutação, o Direito, visando sempre o ajustamento as “novas realidades” e a melhor satisfação dos interesses públicos, sempre se manifestou “em épocas de normalidade” com um “compreensível empenho” com o fito de inovar-se “causando o menor trauma possível” e “a menor comoção [...] às relações jurídicas passadas que se perlongaram no tempo ou que dependem da superveniência de eventos futuros previstos”. (MELLO, 2009, p. 125)

Por força deste princípio (conjugadamente com os da presunção de legitimidade dos atos administrativos e da lealdade e boa-fé), firmou-se o entendimento de que orientações firmadas pela Administração em dada matéria não podem, *sem prévia e pública notícia*, ser modificadas em casos concretos para fins de sancionar, agravar a situação dos administrados ou denegar-lhes pretensões, de tal sorte que só se aplicam aos casos ocorridos depois de tal notícia.

(MELLO, 2009, p. 125)

Com base nessa segurança jurídica, o Supremo Tribunal Federal “tem admitido não dar efeito retroativo à declaração de inconstitucionalidade, bem como tem preservado os efeitos de atos que” sendo posteriormente considerados inválidos “permaneceram em vigor por tempo suficiente para tornar irrazoável o seu desfazimento”, uma vez que decorrido certo tempo, a situação se estabilizara como tal e, “em nome dessa segurança jurídica não deveria ser mais desfeita” (BARROSO, 2013, p. 351).

Analisados os princípios regentes da Administração Pública, necessário se faz discorrer um pouco sobre essa, dentro de seu caráter burocrático.

## **2.5 Administração Pública Burocrática e suas características**

A Administração Pública burocrática nasceu em meados do século XIX, com o propósito de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista (PEREIRA, 2010). Esse modelo de administração pública, segundo Weber (1999), fundamentou-se em regras objetivas e delimitação da autonomia. Para o autor, a burocracia caracteriza-se por possuir competências oficiais fixas, ordenadas por leis ou regulamentos administrativos que são instituídas por autoridades ou empresas burocráticas (WEBER, 1999).

Neste sistema burocrático é possível observar alguns aspectos característicos como a distribuição de atividades e poderes que visa a execução regular e contínua de certos fins, hierarquia de cargos e instâncias que ordena o sistema de ordenação e subordinação; registros sob a forma de documentos e funcionários que integram um escritório; dirigentes e funcionários instruídos na atividade oficial da organização; o emprego pleno da força de trabalho dos funcionários de escritório em atividades antes vistas como acessórias; e,

finalmente, a administração dos funcionários segundo regras que podem ser aprendidas e, portanto, colocadas sob o controle de parte dessa classe. Deve-se, ainda, levar em conta que “a especialização crescente” dos funcionários “deixa a burocracia organizacional cada vez mais forte”. Também que “os gestores isentam-se de responsabilidades pela regra da impessoalidade, do formalismo ou do discurso de profissionalismo” (FARIA, MENEGHETTI, 2011, p. 429).

Enquanto método de organização, o modelo pode servir a muitos propósitos. Contudo, seu poder é resguardado sempre por meio do sigilo e da exclusão. Em seus domínios, todos, inclusive os seus detentores, tornam-se apreciadores diante de especialistas (WEBER, 1999). Tragtenberg apud Faria e Meneghetti (2011) afirma que esse tipo de administração, enquanto organização formal burocrática realiza-se plenamente no Estado, ou seja, em âmbito estatal.

Faria e Meneghetti (2011) complementam ainda que Tragtenberg, ao interpretar a burocracia em Weber, conceitua como um tipo de poder, semelhante à organização, com suas complexidades que de certa forma adotam uma estrutura racional legal caracterizada pela impessoalidade como garantia de reprodução de si mesma.

Na relação entre Governo e burocracia, Weber (1993) reconhece o poder crescente do funcionalismo burocrático e destaca a necessidade de meios políticos para restringi-lo. O risco da hegemonia burocrática sobre a dinâmica política seria sua limitação à gestão rotineira. Assim, o controle político da burocracia deveria evitar a dominação burocrática da política. A adoção desse modelo de Estado burocrático impõe a reforma do serviço público, por ser um pré-requisito para tornar efetiva a ação da organização estatal (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Para Weber (1993), uma diferença capital afastava, ou deveria afastar, burocratas e políticos. Os burocratas deveriam sacrificar suas convicções em nome da obediência. Por outro lado, os políticos deveriam rejeitar publicamente

suas responsabilidades em ações políticas incompatíveis com suas convicções. Faria e Meneghetti (2011) afirmam que, na dualidade entre política e administração, Motta (1990) apresenta uma nova categoria no sistema de capital, os tecnoburocratas, que utilizam da burocracia como forma técnica superior a outras formas de racionalização trabalho.

Tragtenberg apud Faria e Meneghetti (2011), ao recorrer a Hegel para analisar a burocracia como poder administrativo, compreende o Estado como uma representação instrumental da mesma. A supervalorização de regulamentos, a despersonalização das relações humanas, os exageros de autoridade, a resistência à mudança, a limitação das interações organização-usuário, a formalidade excessiva e a hierarquização das decisões representam disfunções da burocracia (Merton, 1970).

Amplamente conhecidas, essas disfunções foram tardiamente observadas na Administração Pública em função do reduzido volume de atribuições do Estado, que de certa forma limita a eficiência no atendimento ao interesse público.

### **2.5.1 Conceito de administração pública**

A Administração Pública ao ser contextualizada sob o prisma jurídico terá dois conceitos. O primeiro é o “formal ou estrutural”, que “compreende órgãos, pessoas jurídicas e agentes que tenham sido incumbidos de exercer uma das funções do poder político, que é a função executiva (administrativa)”. Sobre essa não há o que se discorrer a mais, uma vez que é o que o Estado apresenta como seus bens, organismos e funcionalismo público (servidores, agentes públicos e agentes políticos). (PEREIRA, 2010, p.177)

O segundo conceito é o “material ou funcional”. Este, segundo Pereira (2010, p. 177), “designa a natureza da atividade exercida” pelo funcionalismo

público, “que é a função administrativa”. É, pois, sobre o conceito “material ou funcional” que os doutrinadores se debruçam para conceituar “Administração Pública”, já que sob o aspecto “formal ou estrutural” essa já está bem definida e não carecendo de análise para o fim a que propõe o presente trabalho.

Para Meirelles (2009, p. 85) o conceito de administrar, em “sentido lato”, é o ato de “gerir interesses, segundo a *lei*, a *moral* e a *finalidade* dos bens entregues à guarda e conservação alheias”, sendo que ela, a palavra administração, “traz em si conceito oposto ao de propriedade, isto é, indica a atividade daquele que gere interesses alheios, muito embora o proprietário seja, na maioria dos casos, o próprio gestor de seus bens e interesses”.

Meirelles (2009, p. 85) assinala que “os termos *administração* e *administrador* importam sempre na ideia de zelo e conservação de bens e interesses, ao passo que as expressões *propriedade* e *proprietário* trazem ínsita a ideia de disponibilidade de alienação”. Assim, os poderes adstritos ao administrador são os de “*conservação* e *utilização* dos bens confiados à sua gestão”, carecendo sempre “de consentimento especial do titular de tais bens e interesses” sejam públicos ou privados para praticar “os atos de *alienação*, *oneração*, *destruição* e *renúncia*”.

Após apresentar seu entendimento sobre administração, Meirelles (2009, p. 85) conceitua Administração Pública como sendo “a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum”. No entanto, assevera o autor que na “Administração Pública” o poder-dever dado ao administrador “deve vir expresso em lei”.

Conceito muitíssimo parecido como o de Meirelles (2009) é o expressado por Pereira (2010, p. 62), no entanto mais trabalhado e mais “amplo e complexo” por entender este último que falta “uma definição clara e consistente do termo” em decorrência “da diversidade de sentidos da própria

expressão” Administração Pública, em face dos “diferentes campos por meio dos quais se desenvolve a atividade administrativa”. Apesar das limitações apresentadas, o autor cita em sua obra: *Curso de Administração Pública – Foco a Instituições e Ações Governamentais*, os conceitos erigidos por Waldo (1971), Harmon e Mayer (1999), Bobbio (1998) e De Plácido e Silva (2000) e formula o seu conceito nos seguintes termos:

Administração Pública, num sentido amplo, designa o conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas. Assim, a Administração Pública tem como propósito a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito dos três níveis de governo: federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos de Direito e da Moral, visando o bem comum.  
(Pereira, 2010, p. 62)

Para Friede (1993), “Administração Pública é a atividade que o Estado desenvolve, por meio de seus órgãos, para a consecução do interesse público”. Foi bem lembrado por Mello (2009, p. 74) que “na administração os bens e interesses não se acham entregues à livre disposição da vontade do administrador” público ou privado, pois a esses é colocada “a obrigação, o dever de curá-los nos termos da finalidade a que estão adstritos”. No caso da Administração Pública, ela “não titulariza interesses públicos”, uma vez que seu titular é o Estado que “os protege e exercita através da função administrativa” por meio de seu “conjunto de órgãos” e “veículo da vontade estatal”, denominado de Administração Pública, no “sentido subjetivo ou orgânico”.

Oliveira (2012, p. 42), ao tratar em sua tese de doutorado sobre o termo “público”, é enfática ao afirmar que este “denota uma diversidade conceitual, no entanto, ao afunilar sua ligação ao âmbito estatal pode-se afirmar que trata do espaço destinado ao Estado, que pertence a ele”. Donde a autora conclui que a ligação entre público e Estado está relacionada “com a realização do bem-

comum”, tomando por base o que falado por Paoliello (2007, p. 13), apud Oliveira (2012, p. 42) que “o público se constitui como um processo de identificação de interesses comuns e compartilhados, em torno dos quais pessoas e organizações se comunicam” e que “diante da impossibilidade de existência de um único e totalizante interesse comum, vários públicos se constituem e se desfazem, sem as fronteiras do Estado”.

No que concerne à gestão pública, muitos doutrinadores se expressam como sendo essa uma “administração prestacional”, o que Sunderfeld (2003, p. 16) denomina como um formato arcaico de prestar o serviço público. Ele entende que a gestão pública deve ter o formato de uma “administração pública ordenadora” cuja expressão, segundo ele, deriva da doutrina alemã, se contrapondo a dantes falada.

É ela, segundo Sunderfeld (2003, p. 16), uma “administração de gestão que possui a função de gerir – como agente, sujeito ativo – determinadas atividades”, e explica seu formato da seguinte forma:

Engloba inicialmente o “oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados”<sup>16</sup>. Em dupla modalidade: prestação de serviços públicos (isto é, os reservados ao Estado) e de serviços sociais (atribuídos a ele sem caráter de exclusividade, o que elimina a técnica concessional; são os casos de educação e saúde). Ao lado dessas, incluem-se o estabelecimento e manutenção de relações com os Estados estrangeiros (CF, art. 21, I a IV), a emissão de moeda e administração cambial (CF, art. 21, VII a VIII), a exploração de setores monopolizados (CF, art. 177), e de atividades econômicas, em regime de concorrência com os particulares (CF, art. 173).

À administração fomentadora corresponde a função de induzir, mediante estímulos e incentivos – prescindindo, portanto, de instrumentos imperativos, cogentes – os particulares a adotarem certos comportamentos. Ex.: concessão de financiamentos, bolsas de estudos, incentivos fiscais.

---

<sup>16</sup> Conceito de Celso Antônio Bandeira de Mello, *in* Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta. Revista dos Tribunais, São Paulo. 1979, p. 20.

Por fim, a administração ordenadora congrega as operações estatais de regulação do setor privado e, portanto, ligadas à aquisição, exercício e sacrifício de direitos privados, com o emprego do poder de autoridade. (SUNDERFELD, 2003, p. 16)

Assim, conforme Tenório e Saravia (2006, p. 114), o significado de administração pública é “gerenciar os propósitos de um governo e os negócios de Estado, procurando atender o todo, o coletivo, a sociedade sem discriminação”. Deve, pois, a gestão pública em qualquer tipo de organização ser direcionada única e exclusivamente “para o público e não para o privado, para o coletivo e não para os indivíduos, para benefício da comunidade e não dos compadres”.

A gestão pública deve, por dever funcional, ser levada a cabo pelos agentes públicos e políticos. Denhardt e Denhardt apud Denhardt (2012, p. 265) descrevem que no novo formato do serviço público, a gestão fundamenta-se em: “(1) promover a dignidade e o valor do novo serviço público e (2) reafirmar os valores da democracia, da cidadania e do interesse público enquanto valores proeminentes da administração pública”.

Élcio D’ Angelo (2010, p. 63) indaga em sua obra *Administração Pública Municipal, Federal e Estadual* “o que vem a ser interesse público?” Pergunta que busca-se responder no Subtítulo 2.6.

## **2.6 O interesse público sob a ótica da gestão pública**

Rousseau (2001, p. 23), ao discorrer sobre o pacto social, foi enfático ao dizer que o mesmo se deu a partir do momento em que “os homens chegados a um ponto em que os obstáculos, prejudiciais a sua conservação no estado natural” entenderam que necessário se fazia sair desse estado natural com o intuito de se preservarem e formaram “por agregação, uma soma de forças” que possibilitou arrastarem-se por “sobre a resistência”, o que os colocou “em movimento por um único móbil e fazê-los agir de comum acordo”.

Foi a “força e a liberdade de cada homem os primeiros instrumentos de sua conservação” que os conduziu para “encontrar uma forma de associação” que tivesse como finalidade a defesa e a proteção “de toda a força comum a pessoas e os bens de cada associado” e, por esse formato de associação “cada um unindo-se a todos” não haveria de obedecer “senão a si mesmo” e de permanecer “tão livre como anteriormente” (ROUSSEAU, 2001, p. 24).

Para Rousseau (2001, pp. 24-5) a solução encontrada pelos homens que viviam no então “estado natural” foi a celebração de um pacto, que ele denominou de “contrato social”, cujas cláusulas foram “de tal modo determinadas pela natureza do ato” que impossibilitou, e até os dias atuais impossibilita, “sua menor alteração” sob pena de torná-las “vãs e sem nenhum efeito”. Por esse fato nunca foram “formalmente enunciadas”, mas são idênticas em toda parte e “tacitamente admitidas e reconhecidas”. Sua violação romperia o pacto social e, por via de consequência, faria com que cada um perdesse “seus primeiros direitos” e retornassem à “liberdade natural, perdendo a liberdade convencional” que no ato da subscrição do contrato social renunciou. Rousseau (2001, p. 24-5) reduziu as cláusulas “determinadas pela natureza” a uma, que assim traduziu:

a alienação total de cada associado, com todos os seus direitos, em favor de toda a comunidade; porque primeiramente, cada qual se entregando por completo e sendo a condição igual para todos, a ninguém interessa torná-la onerosa para os outros.

Uma vez que as cláusulas nunca foram “formalmente enunciadas”, o contrato social de Rousseau (2001, p. 24), por via de consequência, também não. No entanto isso nunca foi empecilho para que o contrato social congregasse seus subscritores “em todas as partes” em corpos sociais únicos e indivisíveis, e o

subscrivessem com a pena e a tinta de sua honra e de sua moral. Rousseau (2001, p. 25-6) reduziu aos seguintes termos o contrato social:

“Cada um de nós põe em comum sua pessoa e toda a sua autoridade, sob o supremo comando da vontade geral, e recebemos em conjunto cada membro como parte indivisível do todo”.

A “alienação sem reserva” e a “união perfeita quanto o pode ser” descrita por Rousseau (2001, p. 25) não pode ser alvo de reclamação por parte de qualquer dos celebrantes do contrato social, pois se a eles restassem direitos diversos dos da associação, não haveria como ocorrer um julgamento em relação a esses direitos em contraponto aos direitos públicos, visto que, segundo o autor, não há “superior comum que pudesse decidir” a questão. Assim, cada um se tornaria “seu próprio juiz” em um caso em concreto e “em breve [...] em tudo”, fazendo com que o estado natural voltasse a subsistir “e a sociedade formada se tornaria necessariamente tirânica ou inútil”.

Logo, ao invés da pessoa particular de cada contratante, esse ato de associação produz em corpo moral e coletivo, composto de tantos membros quanto a assembleia de vozes, o qual recebe desse mesmo ato sua unidade, seu eu comum, sua vida e sua vontade. A pessoa pública, formada assim pela união de todas as outras, tomava outrora o nome de cidade, e toma hoje o de república ou corpo político, o qual é chamado por seus membros: Estado, quando é passivo; soberano, quando é ativo; autoridade, quando comparado a seus semelhantes. No que concerne aos associados, adquirem coletivamente o nome de povo, e se chamam particularmente cidadãos, na qualidade de participantes na autoridade soberana, e vassalos, quando sujeitos às leis do Estado. Todavia, esses termos frequentemente se confundem e são tomados um pelo outro. É suficiente saber distingui-los, quando empregados em toda a sua precisão.

(ROUSSEAU, 2001, p. 26)

O autor em comento apresenta a tese de como se deu o início da civilização em uma congregação de pessoas interessadas em uma união em prol do bem comum, colocando o interesse público acima dos interesses privados. Demonstra também que se houver sobreposição do privado ao público, o pacto social é esfacelado e a sociedade extinta ou, então, se torna “tirânica ou inútil”, passando, a partir daí, a viver-se novamente em um estado natural, onde a Lei de Talião de “olho por olho, dente por dente”, voltaria a ser soberana e a humanidade teria seu fim próximo.

É, pois, o interesse público demonstrado por Rousseau (2001) a mola propulsora da vida em sociedade. Se afastado este não haverá meios de se atender aos anseios de todos os membros da sociedade e, por via de consequência, o interesse de um particular sobrepor-se-á ao de todos. Rousseau (2001) retrata muito bem o sentido de interesse público, como amálgama da sociedade desde os primórdios e que sempre esteve presente nesta, mesmo sem que os primeiros homens aglomerados em sociedade percebessem que esse os unia.

Tocqueville (1987, pp. 401-02), ao estudar a democracia nos Estados Unidos da América, país no qual o individualismo<sup>17</sup> é patente e, em seu entendimento, tal individualismo inicialmente seca “a fonte das virtudes públicas, mas depois de algum tempo, ataca e destrói as outras e vai, afinal, absorver-se o egoísmo”. Esse individualismo instalado no seio do povo norte

---

<sup>17</sup> Para Tocqueville (1987, p. 386) o individualismo “é uma expressão recente, que nasceu por causa de uma ideia nova. Nossos pais apenas conheciam o egoísmo. O egoísmo é um amor apaixonado e exagerado por si mesmo, que leva o homem a nada relacionar senão a ele apenas e a preferir-se a tudo. O individualismo é um sentimento refletido e pacífico, que dispõe cada cidadão a isolar-se da massa de seus semelhantes e a retirar-se para um lado com sua família e seus amigos, de tal sorte que, após ter criado para si, dessa forma, uma pequena sociedade para seu uso, abandona de bom grado a própria grande sociedade”.

“O egoísmo nasce de um instinto cego; o individualismo decorre mais de um juízo errôneo que de um sentimento depravado” (TOCQUEVILLE, 1987, p. 386).

americano é combatido pelos americanos “pela doutrina do interesse compartilhado”, não por meio do sacrifício dos seus interesses individuais, mas por terem descoberto que é vantagem “trabalhar para a felicidade de todos” e, ao fazerem isso, conseguem em algum ponto fazer com que o “interesse particular” venha a se encontrar “com o interesse geral e confundir-se com ele”, o que traz benefícios a todos, direta ou indiretamente.

É lícito e derradeiro enfatizar que o interesse público “se antagoniza com a ideia do isolamento e do egocentrismo”, uma vez que ele “ultrapassa as fronteiras dos interesses individuais e representa uma demanda de satisfação por parte das comunidades”. (CARVALHO FILHO, 2010, p. 73).

D’Angelo (2010, p. 63) busca responder o que é interesse público afirmando que “é tudo que venha ao encontro da sociedade *lato sensu*, porquanto, necessariamente, a satisfação do interesse público irá beneficiar, também, interesses particulares”. Mas, lembra o autor que “tal constatação não é a causa, mas sim a consequência natural”. Para Gasparini (2009, p. 15) “é o que se refere a toda sociedade. É o interesse do todo social, da comunidade considerada por inteiro”.

Para Carvalho Filho (2010, p. 73) não se pode considerar o interesse público como sendo “o somatório dos interesses individuais dos componentes do grupo social”, mas sim o que ele traduz como sendo o “interesse próprio, coletivo, gerador de satisfação geral, e não individual” que, “enfim, busca o bem comum”. Mello (2009, p. 59) coaduna com a concepção de Carvalho Filho (2010) e assevera que “dizer isto, entretanto, é dizer muito pouco para compreender-se verdadeiramente o que é interesse público”, uma vez que esse somente “se justifica na medida em que constitui veículo de realização dos interesses das partes que o integram no presente e das que o integrarão no futuro” (MELLO, 2009, p. 61).

Portanto, a conceituação que abarca as demais é a de Mello (2009, p. 61) cujo entendimento é o de que o interesse público é o “*interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem*” e sua primazia “sobre o privado é inerente à atuação estatal e domina a medida que a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral” (MEIRELLES, 2009, p. 105).

Para Carvalho Filho (2010, p. 71), “a criação do Estado de Direito e a decorrente elevação dos direitos e interesses da coletividade” fez com que sobressaísse “o sentimento de que o Estado, em última instância” somente se “justifica em função dos interesses da sociedade” e esses novos tempos “aprofundaram a necessidade de refletir melhor sobre o sentido do interesse público. Barroso (2013, p. 92) coaduna com tal necessidade e visualiza que a noção de interesse público no debate contemporâneo impende “reavivar uma distinção fundamental e pouco explorada, que o divide em primário e secundário”.

Como dito, a divisão de interesse público em duas categorias é “pouco disseminada na doutrina e na jurisprudência brasileiras”, sendo tal classificação “de origem italiana”. A “razão de ser do Estado” é o interesse público primário e de “interesse de toda a sociedade”. Sintetiza-se, pois, “nos fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem-estar social”. O interesse público secundário é o afeto à “pessoa jurídica de direito público que seja parte em determinada relação jurídica”, seja da Administração direta, seja da indireta. “Em ampla medida, pode ser identificado como o interesse do erário, que é o de maximizar a arrecadação e minimizar as despesas” (BARROSO, 2013, p. 92).

Para Carvalho Filho (2010, p. 73), a classificação apontada por Barroso (2009) “visa a demonstrar que, em caso de contrariedade, deve prevalecer o interesse primário”. Para o segundo, o interesse público primário “consiste na

melhor realização possível, à vista da situação concreta a ser apreciada, da vontade constitucional, dos valores fundamentais que ao intérprete cabe preservar ou promover”, portanto, desfruta, ele, “de supremacia porque não é passível de ponderação; ele é o parâmetro da ponderação”. Concebe-se, pois, que a supremacia do interesse público diz respeito ao interesse público primário, que deriva do cumprimento da lei, que sempre terá, na concepção de Ferreira (2008, p. 25), a finalidade de corresponder “de forma irremediável ao interesse público”, uma vez que “o *interesse público* que se defende é somente o primário, desde que goze de previsão expressa no ordenamento jurídico” (RIBEIRO, 2010, p. 113).

Não há, pois, supremacia do interesse da Administração Pública sobre o do coletivo, há somente a supremacia do interesse do coletivo sobre os demais interesses. Assim sendo, os interesses secundários, que Gabardo e Hachem, (2010, p. 41) consideram como sendo tanto os “de um particular individualmente” quanto os “do aparato administrativo” somente “poderão ser perseguidos pelo Estado quando houver coincidência entre eles e o *interesse público*”.

Analisado o conceito de interesse público, passa-se a análise de sua supremacia sobre os demais interesses. Muitos autores não distinguem os dois princípios, discorrem diretamente sobre a supremacia do interesse público ou a indisponibilidade do interesse público. Preferimos tratar a supremacia em apartado, a fim de que fique claro que ao decidir a Administração Pública deverá levar em conta o interesse público que Barroso (2009), seguindo a concepção do direito italiano, sob o batente de Renato Alessi, denomina de primário apesar de a Administração ter “o poder de fazer prevalecer coativamente a sua vontade sobre a do sujeito privado”.

Para tanto, e por incumbir-lhe a tutela do interesse público, poderá a Administração fazer preponderar o interesse público sobre o individual

que lhe for contrário, mas só – e somente só “quando se trate de interesse cuja prevalência já esteja em abstrato previamente disposta em um ato legislativo primário, cuja aplicação concreta pressuponha um futuro ato administrativo concreto”<sup>18</sup>. Assim, a supremacia do interesse público somente terá lugar quando encontrar seu fundamento no Direito objetivo, mediante uma atribuição explícita ou implícita, específica ou genérica, por parte da norma legislativa. (GABARDO, HACHEM, 2010, p. 40)

Gasparini (2009, p. 20) enfatiza que “no embate entre o interesse público e o particular há de prevalecer o interesse público” e faz crer, citando José Cretella Júnior, que é “esse o grande princípio informativo do Direito Público”. Complementa o autor que “a aplicabilidade desse princípio, por certo, não significa o total desrespeito ao interesse privado” tendo em vista a obediência devida pela Administração “ao direito adquirido, à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito, consoante prescreve a Lei Maior da República”. Assim, caso ocorra afetação de “interesses patrimoniais” ante “a prevalência do interesse público”, esses “devem ser indenizados cabalmente”.

Para Mello (2009, p. 125) o “princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado” tem seu fundamento “na própria ideia de Estado”. É para o Direito Público um “verdadeiro axioma” que “proclama a superioridade do interesse da coletividade” e sua prevalência “sobre o particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último” que traduz o “pressuposto de ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados” (MELLO, 2009, p. 69).

Como consequências dessa supremacia do interesse público praticada pela Administração, temos no campo administrativista, a uma, a “posição privilegiada do órgão encarregado de zelar pelo interesse público e de exprimi-lo, nas relações com os particulares” que visa dar por meio de privilégios em

---

<sup>18</sup> ALESSI, Renato. **Principi di diritto amministrativo**. I soggettiattivi e i'esplicazione della funzione amministrativa. 4. ed. Milano: Giuffrè, 1978. p. 229. T. I.

diversos campos de atuação, “proteção aos interesses públicos instrumentando os órgãos que os representam para um bom, fácil expedito e resguardado desempenho de sua missão”. A duas, a “posição de supremacia do órgão nas mesmas relações”, que com extrema importância, muitas das vezes de forma metafórica é “expressada através da afirmação de que vigora a verticalidade nas relações entre Administração e particulares” e demonstra que o “Poder Público se encontra em situação de autoridade, de comando, relativamente aos particulares”. Situação essa indispensável ao gerenciamento dos interesses públicos “postos em confronto” (MELLO, 2009, p. 70).

Meirelles (2009, p. 106) pactua com a tese de Mello (2009) e aponta tal princípio como um dos pressupostos do Direito Administrativo. Em face disso, assevera o autor, a Lei Federal de Processo Administrativo em seu artigo 2º, inciso XIII do parágrafo único “diz que se deve interpretar a ‘norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige’”. Indica Meirelles (2009, p. 106), ainda, que “dada a prevalência do interesse geral sobre os individuais, inúmeros privilégios e prerrogativas são reconhecidos ao Poder Público”.

Isto posto é correto asseverar que a supremacia do interesse público é condição imperativa para que a Administração Pública possa fazer valer os direitos da coletividade sobre os direitos dos particulares. Convive ele “com os direitos fundamentais do homem e não os coloca em risco”, carecendo, no entanto de ser aplicado em consonância com outros princípios do ordenamento jurídico pátrio, “em especial com observância do princípio da legalidade”. Também a razoabilidade se faz necessária à sua interpretação e aplicação “como conceito jurídico indeterminado”, uma vez que “atua como método de interpretação do princípio (na medida em que permite a ponderação entre o interesse individual e o público) e não como seu substituto” (DI PIETRO, 2010, p. 102).

Sendo, pois, a presença do interesse público no âmbito da Administração Pública condição basilar para seu funcionamento, carece de ser tratado em tópico específico, como se faz a seguir, visto ser ele o princípio norteador deste estudo.

### **2.6.1 O interesse público no âmbito da Administração Pública Brasileira**

No que concerne à perseguição do interesse público, Denhardt e Denhardt apud Denhardt (2012, p. 265) argumentam que a postura dos administradores públicos deve ser de contribuição “para a construção de uma noção coletiva, compartilhada, do interesse público”. Seu objetivo não deve ser “encontrar soluções rápidas movidas por decisões individuais” e sim, criar “interesses e responsabilidade compartilhados”.

O administrador público não é um “árbitro solitário do interesse público”, mas um “ator-chave” dentro da governança, uma vez que desempenha “papel importante no sentido de garantir que o interesse público prevaleça”. Para tanto, é necessário que “as próprias soluções tanto quanto o processo pelo qual se desenvolveram as soluções dos problemas públicos sejam consistentes com as normas democráticas de justiça, *fairness* e equidade” (DENHARDT, 2012, p. 265).

Ao administrador público, no cumprimento de suas funções de direção pública<sup>19</sup>, é imposto o “múnus público”, o “encargo de defesa, de conservação e de aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade” (SANTOS,

---

<sup>19</sup> Para SANTOS (2006, p. 51) “direção é o processo administrativo que conduz e coordena o pessoal na execução das tarefas antecipadamente planejadas. Dirigir uma organização pública significa conseguir que os agentes públicos executem as tarefas pelas quais respondem.” Ainda, segundo o autor, a “função direção relaciona-se, principalmente, com a orientação a ser dada para as pessoas, por meio de uma comunicação adequada e de habilidade de liderança e motivação. Enfim, a direção deve assegurar que os agentes públicos ocupem cargos e desempenhem suas funções adequadamente.”

2006, p. 13), devendo ele balizar sua conduta e o “emprego do poder de autoridade”, mencionado acima por Sunderfeld (2003, p. 16), como sendo não um poder-dever, mas sim um **dever-poder**. Nesta lógica, Mello (2009, p. 142) asseverou que “inobstante os poderes” que as funções públicas exprimem “sejam, efetivamente, seu lado mais aparente, visto que tais poderes são antes de tudo *deveres*, o que é particularmente visível no caso das competências *administrativas*”. Assim, são na verdade *deveres-poderes*, expressão esta que descreve melhor suas naturezas de que a expressão poder-dever”.

Fica patente que os poderes do administrador público são um múnus público e deve a Administração Pública atuar não em prol de si mesma ou de seus integrantes (agentes públicos e políticos e servidores), mas sim, dentro de uma condição de sujeição aos titulares do direito, que é a coletividade a quem representa, como posto por Mello (2009, p. 143), ao concluir “que as competências lhes são outorgadas única e exclusivamente para atender à *finalidade*” pública para “qual foram instituídas, ou seja, para cumprir o interesse público que preside sua instituição”, resultando na propositura de “uma situação de *dever*: o de prover àquele interesse”. Apesar desses “ditos poderes” possuírem “caráter meramente *instrumental*”, eles são os meios e à sua falta tornaria impossível para o administrador desempenhar o “*dever* de cumprir o *interesse público*”. Este “é, afinal, o próprio objetivo visado e a razão mesma pela qual foi investido nos poderes atribuídos”.

É, pois, com a força emanada de todos os povos livres que se pode asseverar que o interesse público é a causa maior da existência da Administração Pública e não menos da própria coletividade, uma vez que porquanto os nossos antepassados pré-históricos não vislumbravam a existência de interesses comuns entre eles (segurança, busca de fonte alimentícia e reprodução) não se associavam formando os antigos clãs ou tribos, primeira forma de organização social derivada do contrato social de Rousseau (2001, pp. 30-1) que, ao

subscrevê-lo, o homem perdeu “a liberdade natural e um direito ilimitado a tudo o que tenta e pode alcançar”, mas como contrapartida ganhou “a liberdade civil e a propriedade de tudo o que possui”.

O interesse público não é somente a supremacia do coletivo sobre o particular, nem a soma dos interesses peculiares dos particulares que fazem parte do todo, como leciona Mello (2009, p. 59), uma vez que “ao se pensar em interesse público, pensa-se, habitualmente, em uma *categoria contraposta à de interesse privado, individual*, isto é, ao interesse pessoal de cada um”. Está-se certo ao dizer que ele se “constitui no *interesse do todo*, ou seja, do *próprio conjunto social*, assim como acertasse também em sublinhar que não se confunde com a somatória dos interesses individuais, peculiares de cada qual”. No entanto, para o autor, tal entendimento é “muito pouco para compreender-se verdadeiramente o que é interesse público”.

Mello (2009, p. 143) complementa seu raciocínio enfatizando que o interesse público, apesar de sua “prevalência sobre os interesses pessoais peculiares de cada um, não é senão uma dimensão dos interesses individuais”, fazendo e respondendo a seguinte pergunta:

Poderá haver um interesse público que seja discordante do interesse de *cada um dos membros da sociedade*? Evidentemente, não. Seria inconcebível um interesse do todo que fosse, ao mesmo tempo, contrário ao interesse de cada uma das partes que o compõem. Deveras, corresponderia ao mais cabal contrassenso que o bom para todos fosse o mal de cada um, isto é, que o interesse de todos fosse um anti-interesse de cada um.

Não há, pois, como o particular ser contra o interesse do coletivo, pois dentro do seu papel de cidadão deve “olhar para além do autointeresse, e enxergar o interesse público mais amplo; é um papel que toma uma perspectiva mais abrangente e de longo prazo” (DENHARDT, 2012, p. 255). Mesmo que ele em algum caso pontual seja prejudicado pela decisão tomada em prol da

coletividade, visto continuar fazendo parte do todo social. Pode em dado momento “haver um contraposto a *um dado* interesse individual” seu, mas não um interesse do todo social que se choque com o de um de seus membros (MELLO, 2009, p. 60).

Em um Estado Federal como o Brasil, “deve-se entender como um *todo social* a comunidade submetida à competência da entidade integrante da Federação” (GASPARINI, 2009, p. 16). Pela forma governamental tripartite da Federação, o referido autor assevera que à União cabe atender ao “interesse da *comunidade brasileira*”, ao Estado o “interesse da *comunidade estadual*” e ao Município compete atender o da “*comunidade municipal*”, caso contrário, assevera Gasparini (2009, p. 17), “restará muito difícil, senão impossível, ao Município, ao Estado-Membro ou ao Distrito Federal demonstrar que seus comportamentos são de interesse público, já que devem satisfazer à comunidade nacional”.

Uma das formas da Administração Pública buscar o atendimento do interesse público é trabalhar em conjunto com a sociedade. E uma das formas dela unir-se à sociedade para consecução de seus objetivos é buscando parceiros interessados em realizar atividades comuns aos seus interesses e aos da coletividade. Daí decorre as parcerias institucionais, muito utilizadas por entidades públicas de ensino, pesquisa e extensão.

### **2.6.2 Parceria e interesse público**

As parcerias no âmbito da Administração Pública Federal tem seu regramento primeiro no artigo 116 da Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/93), (BRASIL, 1993) “segundo o qual as disposições dessa lei são aplicáveis, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração” conforme dispõe o seu caput (DI PIETRO, 2012, p. 239).

O referido artigo, em seu parágrafo primeiro, delineia que a celebração de qualquer um dos instrumentos somente poder-se-á ocorrer mediante “aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada”. E deverá “conter, no mínimo, as seguintes informações:”

- I - identificação do objeto a ser executado;
- II - metas a serem atingidas;
- III - etapas ou fases de execução;
- IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;
- V - cronograma de desembolso;
- VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;
- VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

Di Pietro (2012, p. 239) em sua análise sobre o tema convênios da Administração Pública enfatiza que a redação do artigo acima mencionado “não é muito feliz” uma vez que ele “dá a impressão de que somente se aplica a ajustes que tenham por objeto a realização de ‘projetos’ ou, por outras palavras, um resultado determinado (uma obra, um serviço, um parecer, um laudo etc.)”. Não podendo, por exemplo, segundo a autora, abarcar a “prestação de serviços contínuos”. Sua redação, segundo ainda Di Pietro (2012, p. 239), traduz a ideia de que sempre deve ocorrer “repasse de verbas de uma entidade para outra”, o que “nem sempre ocorre”, uma vez que a parceria pode ter como fim atividades que não envolvam recursos, ou que o sejam para “estabelecer uma mútua cooperação para prestação de serviços contínuos” ou não “a terceiros, em áreas como educação, ensino, cultura” (DI PIETRO, 2012, pp. 239-40).

Por sinal, o referido artigo sequer faz “referência específica a ‘projeto’, porém deixa mais ou menos implícita essa ideia” ao referir-se a: “plano de trabalho, etapas e fases de execução, previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas”. A

justificativa plausível é a de que “provavelmente o legislador teve em vista precisamente as hipóteses em que o Poder Público repassa verbas para as entidades conveniadas”. No entanto “não se pode admitir a interpretação restritiva do art. 116 da Lei nº 8.666, já que ele tem que ser analisado dentro de todo o ordenamento jurídico em que se insere” (DI PIETRO, 2012, p. 240).

No caso das parcerias celebradas pela Universidade Federal de Lavras elas não tratam de convênios em que a Instituição repassa recursos para terceiros. Não estão essas parcerias adstritas ao Decreto nº 6.170/2009<sup>20</sup>, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse ou à Portaria Interministerial nº 507<sup>21</sup>, de 24/11/2011, dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e do Controle e Transparência que “estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170”. Elas têm como amparo legal o artigo 116 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) e quando envolve as fundações de apoio, a Lei nº 8.958/1994<sup>22</sup> e seu Decreto Regulamentador de nº 7.423/2010<sup>23</sup>. Quando seu objeto é a concessão de estágio curricular para estudantes é regido pela Lei nº 11.788/2008.

Meirelles (2009, p. 411) ensina o que é parceria ao conceituar convênio, que é um acordo, um ajuste de vontades em que os celebrantes buscam um fim comum. Para ele

---

<sup>20</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170\\_compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170_compilado.htm)>. Acesso em 18 jun. 2013.

<sup>21</sup> Disponível em: <[http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=28/11/2011&jornal=1&pagina=85&total\\_Arquivos=128](http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=28/11/2011&jornal=1&pagina=85&total_Arquivos=128)>. Acesso em: 18 jun. 2013.

<sup>22</sup> Apesar da grande participação das fundações de apoio da UFLA nas parcerias celebradas por esta, as mesmas não serão objeto direto do presente estudo, uma vez que o interesse público na celebração de parcerias é visualizado quer sejam com a participação de fundação de apoio, quer não. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8958compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8958compilado.htm)>. Acesso em: 17 jun. 2013.

<sup>23</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7423.htm#art16](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7423.htm#art16)>. Acesso em: 17 jun. 2013.

*convênio* é acordo, mas não é contrato. No contrato as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio os partícipes têm interesses comuns e coincidentes. Por outras palavras: no *contrato* há sempre duas partes (podendo ter mais de dois signatários), uma que pretende o objeto do ajuste (a obra, o serviço etc.), outra que pretende a contraprestação correspondente (o preço, ou qualquer outra vantagem), diversamente do que ocorre no *convênio*, em que não há partes, mas unicamente *partícipes* com as mesmas pretensões. Por esta razão no convênio a posição jurídica dos signatários é uma só, idêntica para todos, podendo haver apenas diversificação na cooperação de cada um, segundo suas possibilidades, para a consecução do objetivo comum, desejado por todos.

Não restam dúvidas de que dentre os entes federativos a União é quem mais celebra pactos “objetivando alcançar com maior plenitude o interesse público” (RIBEIRO, 2010, p. 11), visto sua maior abrangência e a disseminação de órgãos, autarquias e fundações públicas federais no território brasileiro. E, inserido nos dois últimos tipos estão as universidades federais, celeiros de parcerias de caráter público-público e público-privado. Tais parcerias, segundo Ribeiro (2010, p. 11), demonstram que o interesse público nessas relações é o “objetivo e nem sempre restrito aos entes de natureza de direito público, está ele também presente em eventual parceria com pessoas jurídicas de direito privado, sem perder o atributo de convênio” ou sob a denominação de acordo ou outra denominação similar.

Candeia (2005, p. 50) leciona que a justificativa para a celebração de uma parceria, *in casu* é citado o convênio, “deve pautar-se em interesse público recíproco” uma vez que se não permeado por esse “faltará o requisito basilar”, que é a finalidade pública.

A consecução de qualquer parceria pela Administração Pública deve ser em prol do interesse comum, sendo afastada a possibilidade de lucro por meio desse tipo de avença (CANDEIA, 2005), uma vez que ocorrendo o interesse em se auferir lucro, estaremos diante não de uma parceria (sob o formato de

convênio, acordo ou instrumento similar), mas de um contrato de prestação de serviços.

O interesse particular pode fazer parte da parceria a ser celebrada pela Administração Pública quando um ou mais partícipes são pessoas jurídicas de direito privado. No entanto, ao sopesar os interesses, deve haver a supremacia do interesse público, mas não fica afastada a possibilidade de atendimento ao interesse particular, visto que quase sempre a participação do particular se dá por meio de suprimento dos meios indisponíveis à Administração Pública.

As pessoas físicas e jurídicas de direito privado “somente conseguem passar de uma existência solitária, isolada, para uma existência de virtude e realização na medida em que atuam tendo referência o interesse público, o interesse mais amplo da comunidade” (DENHARDT, 2012, p. 255). As parcerias entre entidades privadas ou pessoas físicas e autarquias como é a Universidade Federal de Lavras, auxiliam nesse contexto visto tais particulares poderem contribuir para com o desenvolvimento de pesquisas e de ações de extensão universitária, cujo beneficiário maior é o coletivo.

Sobre o tema Gasparini (2009, p. 804) leciona que a natureza administrativa do convênio ou de outra denominação dada à parceria “impede que o objeto apenas consagre o interesse privado que o partícipe particular deseja ver prestigiado com a ajuda do conveniente público”. Não obstante a necessidade de atendimento ao interesse público, “pode ocorrer que o objeto [...] também sintetize um interesse particular, como é o caso do convênio em que um dos partícipes é pessoa privada”. Hipótese esta em que “não há qualquer óbice à constituição do convênio”, uma vez que “se assim não se admitisse, seria improvável que uma pessoa privada tivesse algum interesse em conveniar com a Administração Pública”.

No caso específico da Universidade Federal de Lavras foi verificado que a norma de regência de parcerias e contratos, o Regulamento de Trâmite de

Instrumentos Legais na UFLA (RTL/UFLA), aprovado pela Portaria do Reitor nº 783, (UFLA, 2009) foca os procedimentos a serem adotados na celebração de parcerias e na prestação de suas contas, visando esta última enfatizar o controle dos recursos financeiros movimentados no âmbito das parcerias, com o fito de demonstrar o bom uso dos recursos públicos ou repassados à Administração Pública por particular com a finalidade de subsidiar a execução do objeto da parceria. O tema será tratado oportunamente neste trabalho.

### 3 METODOLOGIA

#### 3.1 A análise documental

A metodologia na qual se fundamenta o presente trabalho é a da pesquisa qualitativa, de natureza interpretativa empregando análise documental, sustentada pela realização de uma descrição densa de todo o arcabouço normativo da Universidade Federal de Lavras relacionado ao tema do trabalho e editado no período compreendido entre os anos de 2004 a 2012, fazendo-se uma série histórica dos acontecimentos nesse período com a finalidade de contextualizar a evolução do sistema de gestão de parcerias no âmbito da Instituição estudada.

Com o fito de dar maior sobriedade à pesquisa foram levantados os dados existentes no banco de dados e nos arquivos da Diretoria de Contratos e Convênios da Instituição, a fim de fazer-se uma análise quantitativa e qualitativa das parcerias e do trâmite processual para sua celebração.

A análise documental realizada neste estudo está fundamentada no método de análise de conteúdo, que será apresentado a seguir.

##### 3.1.1 Série histórica da análise de conteúdo

A metodologia da análise de conteúdo apesar de remontar ao século 19, segundo Mozzato e Grzybovski (2011, p. 736) o marco fundamental se deu no ano de 1927, quando Harold Laswell publicou um estudo a respeito da “propaganda da Primeira Guerra Mundial”. Relatam as autoras que naquela “época a lingüística e a análise de conteúdo não se **conversavam**, por mais que tivessem a linguagem como objeto de estudo semelhante”.

Nas décadas de 1940 e 1950 a análise de conteúdo “despertou interesse, o que levou ao seu maior desenvolvimento”. Segundo Bardin (2010, p. 20-21) “do ponto de vista metodológico” essa época foi marcada “pelas regras de análise elaboradas por E. Berelson, auxiliado por P. Lazarsfeld” que resumiram muito bem “as preocupações epistemológicas deste período” e foram completadas e “ampliadas pelos trabalhos posteriores dos analistas americanos”.

A década subsequente (1950-1960) foi caracterizada “pela expansão das aplicações da técnica a disciplinas muito diversificadas e pelo aparecimento de interrogações e novas respostas ao plano metodológico” com o desenvolvimento de “novos considerandos metodológicos e epistemológicos”. Como consequência dessa fase, vale mencionar que ocorreram duas iniciativas que “desbloquearam” a análise de conteúdo, tendo, “de um lado, a exigência da objetividade”, tornando-se “menos rígida” e, do outro, aceitou-se “mais favoravelmente a combinação da compreensão clínica, com a contribuição da estatística” (BARDIN, 2010, p. 21-23).

A próxima fase compreende, segundo Bardin (2010, p. 24), o período de 1960 a 1975, quando ocorrem “três fenômenos primordiais” que afetam “a investigação e a prática da análise de conteúdo”. São eles, o uso do computador e seus sistemas computacionais, o “interesse pelos estudos respeitantes à comunicação não verbal” e “a inviabilidade de precisão dos trabalhos linguísticos”.

A obra de P. J. Stone et al., segundo Bardin (2010, p. 25-26), enfoca as novas análises com o uso dos softwares que passava, a partir de então, a “apurar a contagem por frequência”, visto o computador nos levar “a pôr questões sobre a ponderação ou distribuição das unidades de registro”, bem como “a ultrapassar a dicotomia análise quantitativa/análise qualitativa” ante a sua operacionalidade.

A partir do uso dos sistemas computacionais os estatísticos passaram a dar “o seu contributo, uma vez que o tratamento por computador permite

tratamentos com muitas variáveis” (BARDIN, 2010, p. 25). Sequencialmente entrou-se na fase atual, onde Bardin (2010, p. 27) enfatiza que “por influência de uma linguística mais aberta”, e graças também às investigações levadas a cabo por certo tipo de análise do discurso, “as pesquisas com uso da informática concentraram-se na apresentação das estruturas sintáticas dos textos”. Diz o autor que a análise de conteúdo teve suas aplicações multiplicadas.

Concluindo a série histórica, Trivños (1987, p. 159) apud Mozzato e Grzybovski (2011, p. 736) atribui à Bardin a publicação de uma obra, a “L’analyse de contenu”, que configurou com detalhes o método de análise de conteúdo, “não só em relação à técnica de emprego, mas também em seus princípios, em seus conceitos fundamentais”. Segundo ainda as duas autoras, essa é uma obra que “teve grande impacto no Brasil e, de lá para cá, tem sido aplicada e, sobretudo, ainda suscita questionamentos e controvérsias no meio acadêmico”.

Concluem Mozzato e Grzybovski(2011, p. 736), a respeito da história da análise de conteúdo, que, “sem dúvidas, essa evolução, marcada por períodos alternados de aceitação e de negação, despertando questionamentos e contradições, que “vai aperfeiçoando a técnica” da análise de conteúdo”.

### **3.1.2 Conceituação da análise de conteúdo**

Insta salientar que apesar de muitos autores abordarem a análise de conteúdo “utilizando conceitos diferenciados e diferentes terminologias para as diversas etapas da técnica” (MOZZATO, GRZYBOVSKI, 2011, p. 734), seguindo as linhas das autoras citadas, este trabalho “toma como base a conceituação de Laurence Bardin” que a define como sendo

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo

das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (BARDIN, 2010, p. 44)

Com base no conceito acima, Mozzato e Grzybovski(2011, p. 734) enfocam que o referido método tem por “objetivo ultrapassar as incertezas e enriquecer a leitura dos dados coletados” e, segundo Chizzotti (apud MOZZATO, GRZYBOVSKI, 2011, p. 734), seu objeto “é compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas” ou implícitas.

### **3.2 Material textual e análise de documentos**

O material textual é a mais tradicional fonte de dados na análise de conteúdo, uma vez que pode ser manipulado pelo pesquisador“ na busca por respostas às questões de pesquisa” englobando este, dentre outros, “notas de campo, diários de pesquisa, fichas de documentação, transcrição”. Pode também “ser documentado por meio de fotos, filmes, áudios e outros, pois todas as formas de documentação têm relevância no processo de pesquisa”, o que possibilita uma acurada análise (MOZZATO, GRZYBOVSKI, 2011, p. 734).

Os dados colhidos carecem de ser trabalhados com o intuito de serem decodificados para compreensão de seu conteúdo pelo leitor do resultado da pesquisa. Para tal podem ser utilizados vários procedimentos. Entretanto, o pesquisador deverá identificar o mais apropriado para analisar o material, como a “análise léxica, análise de categorias, análise de enunciação, análise de conotações” (CHIZZOTTI, apud MOZZATO, GRZYBOVSKI, 2011, p. 734).

Mozzato e Grzybovski (2011, p. 734) enfocam que a análise de dados “envolve várias etapas para auferir significação aos dados coletados, o que não é diferente na análise de conteúdo”. Suas etapas são tidas por autores como tendo

diferentes terminologias, mas “bastante semelhantes”. Ante a essa variedade tem uma “aproximação terminológica”.

Neste trabalho a opção foi a de o autor trabalhar com etapas da técnica de Bardin (2010) visto se tratar de temática do campo da administração pública onde se faz a análise de conteúdo por meio de uma análise documental, contando com dados obtidos por meio de levantamentos quantitativos e qualitativos acerca dos processos administrativos da Universidade Federal de Lavras que tiveram por finalidade a tramitação de instrumentos legais que visavam a celebração de parcerias institucionais. Para tanto, foram realizadas pesquisas envolvendo os arquivos dos conselhos superiores da Instituição, da Reitoria e da Diretoria de Contratos e Convênios, bem como o banco de dados desta última.

### **3.3 A análise de conteúdo, a análise documental e a análise de contexto**

O campo da análise de conteúdo vem se tornando cada vez mais vasto, tendo a administração (de empresas e pública) sido inserida em seu rol. Henry e Moscovici apud Bardin (2010, p. 34) contextualizaram: “tudo o que é dito ou escrito é suscetível de ser submetido a uma análise de conteúdo”. Lasswell e Pool apud Bardin (2010, p. 15) “contentanalysisshoud Begin where tradicional modesofresearchend”, traduzindo: afirmam que “a análise de conteúdo deve começar onde os modos tradicionais de investigação acabam” (OLIVEIRA et al., 2003, p. 3).

Em sendo a análise de conteúdo “um conjunto de técnicas de análises das comunicações” que visa, por meio de “procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”, apresentar indicadores quantitativos e/ou qualitativos que tragam resultados em decorrência dos dados conhecidos (BARDIN, 2010, p. 44), é lícito inferir que ela busca a partir de “um conjunto de técnicas parciais, mas complementares, explicar e sistematizar o

conteúdo da mensagem e o significado desse conteúdo”, o fazendo “por meio de deduções lógicas e justificadas, tendo como referência sua origem”, ou seja, de “quem o emitiu”, bem como “o contexto da mensagem ou os efeitos dessa” (OLIVEIRA et al., 2003, p. 3-4).

Oliveira et al (2003, p. 4) complementam enfatizando que se faz necessário no processo “considerar a totalidade de um ‘texto’, passando-o pelo crivo da classificação” de acordo com o que se “procura que se espera encontrar”, uma vez que o interesse do pesquisador não estará simplesmente na “descrição dos conteúdos, mesmo que esta seja a primeira etapa necessária” para que possa “chegar à interpretação, mas em como os dados poderão contribuir para a construção do conhecimento após serem tratados”.

Assim, uma vez que o interesse inserto no presente trabalho é, conforme se pode inferir do subitem 1.1:*a*) identificar os pontos frágeis das normas internas que regulam o processo administrativo para celebração das parcerias e propor as alterações pertinentes com vistas a sua modernização; *b*) identificar e propor alterações ao trâmite processual para celebração das parcerias que forem verificadas como pertinentes com a finalidade precípua de incrementar a eficiência da burocracia e o consequente abandono de processos em trâmite em decorrência da procrastinação processual; e *c*) apresentar uma proposta de modelo de gestão de parcerias em que se possa acompanhar sistemicamente a execução das parcerias com vistas a manter viva a perseguição do interesse público em todas as suas fases.

A metodologia da análise de conteúdo é aplicável ao tema, visto que se enquadra no pontuado por Freitas, Cunha e Moscarola, citados por Mozzato e Grzybovski (2011), uma vez que o autor do trabalho buscou traduzir com a maior exatidão possível, fazendo uma descrição densa e uma análise de contexto a partir da análise documental, da história da gestão de parcerias na

Universidade Federal de Lavras no período de 2004 a 2012. Assim pontuaram os autores citados:

para uma análise de conteúdo ter valor, existem alguns pré-requisitos, como: qualidade da elaboração conceitual feita a *priori* pelo pesquisador, da exatidão com que ela será traduzida em variáveis, do esquema de análise ou das categorias e, em definitivo, da concordância entre a realidade e estas categorias. (FREITAS, CUNHA e MOSCAROLA, apud MOZZATO, GRZYBOVSKI, 2011, p. 740),

### 3.3.1 A análise documental

Bardin (2010, p. 47) entende que as “técnicas documentais” possuem um desenvolvimento “discreto, permanecendo muito desconhecida no campo científico, carecedora de um estudo mais profícuo por parte dos especialistas”. J Chaumier apud Bardin (2010, p. 47) define a análise de conteúdo como sendo “uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob a forma diferente da original, a fim de facilitar, num estado ulterior, a sua consulta e referência”.

Ao se tratar com informações contidas nos documentos juntados durante a pesquisa deve ser utilizada a análise documental, com o propósito de conseguir “atingir o armazenamento” que consiga trazer “a facilitação do acesso ao observador, de tal forma que este obtenha o máximo de informação (aspecto quantitativo), com o máximo de pertinência (aspecto qualitativo)” (BARDIN, 2010, p. 47).

A análise documental, segundo Bardin (2010, pp. 47), “tem por objecto dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação, por intermédio de procedimentos de transformação”. Portanto, a análise documental constitui-se, segundo o autor, em “uma fase preliminar da

constituição de um serviço de documentação ou de um banco de dados” (BARDIN, 2010, p. 47).

A referida técnica, segundo Bardin (2010, pp. 47-8), permite ao pesquisador, ao analisar seu material de pesquisa, “passar de um documento primário (em bruto) para um documento secundário (representação do primeiro)”. Ao realizar a classificação dos documentos, o pesquisador chegará às “classes” que lhe permitirão “dividir a informação”. Tal divisão, segundo C. Guinhat e M. Menou (apud Bardin, 2010, p. 48), constitui “categorias de uma classificação, na qual estão agrupados os documentos que apresentam alguns critérios comuns, ou que possuem analogias no seu conteúdo”.

Nesta pesquisa foi feito um levantamento dentro do arcabouço normativo da Universidade Federal de Lavras das normas que influenciaram e/ou influenciam na celebração de parcerias, carecendo de ser analisado não somente seu objetivo explícito, que é regular uma determinada matéria ou ordenar como e/ou quem executará determinado ato, mas também o sentido implícito, que é adotar procedimentos de gestão administrativa buscando a eficiência no serviço público.

Após o levantamento de todos os instrumentos legais celebrados pela Universidade Federal de Lavras, esses foram classificados por finalidade e separado o que foi considerado como parceria do que não foi, sendo esses contratos administrativos ou contratos da administração, bem como outros instrumentos que, apesar de não terem como objeto suprir a Administração de bens ou serviços, não podem ser considerados como parcerias.

O objectivo da análise documental é a representação condensada da informação, para consulta e armazenamento; o da análise de conteúdo é a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo) para evidenciar os indicadores que permitem inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem.

(BARDIN, 2010, p. 48)

Após a realização dos trabalhos acima passou-se da análise do documento para a análise de suas mensagens, com o intuito de se fazer o estudo necessário à obtenção do conteúdo nelas implícito.

### **3.3.2 A análise de contexto**

Triviños apud Mozzato e Grzybovski (2011, p. 739) afirma “que a análise de conteúdo, além de método de análise único”, serve também, quando necessário, para auxiliar outras pesquisas “fazendo parte de uma visão mais ampla”. Para que o método a ser aplicado realmente atinja uma boa envergadura, “faz-se necessário considerar o conteúdo das análises”, sendo imperativo que não se atenha o pesquisador “apenas aos fatos superficiais e/ou manifestos dos dados coletados”.

Nesse sentido, Thompson (1995) aponta a importância do contexto e da história nas análises científicas. De forma semelhante, Bateson (2000) salienta a ideia do contexto, afirmando que considerar conteúdo sem o contexto, qualquer análise torna-se falha; por isso, há a necessidade de olhar o sistema como um todo, contrapondo-se à fragmentação da ciência. Também Chase (2008) confia na investigação com visão interdisciplinar, defendendo o estudo dos indivíduos em seus próprios contextos social e histórico.  
(MOZZATO, GRZYBOVSKI, 2011, p. 739)

Mozzato e Grzybovski(2011, p. 739) afirmam que os “aspectos de uma investigação podem se manifestar por meio de formas simbólicas, as quais necessitam de macrointerpretação”. No caso da presente pesquisa, tal fato é de suma importância, uma vez que nenhum ato praticado pela Administração da UFLA, no que concerne à gestão de parcerias, pode ser analisado de forma isolada, tem de o ser dentro do contexto histórico e social (no caso com base

na finalidade dos atos administrativos normativos ou ordenadores e das parcerias).

### 3.4 Percurso metodológico

O percurso metodológico utilizado para a consecução do presente trabalho será descrito a seguir, contudo há que se levar em consideração que, como demonstrado na justificativa do trabalho, como conhecedor do tema e participante ativo na gestão de parcerias da Universidade Federal de Lavras, o autor deste trabalho atua desde 2004 na área estudada. Dessa forma, muitas das informações a que se refere o presente trabalho foram geradas pelo autor ou com sua participação direta.

Mozzato e Grzybovski (2011, p. 740) dizem que “em virtude de a análise de conteúdo exigir inferência do pesquisador em suas diferentes fases, a **neutralidade** pode ser considerada uma limitação”. Entretanto, as autoras citando Thompson (1995) clamam pelo fato de que o pesquisador não deve “esquecer que o objeto da análise constitui construção simbólica significativa, o que pode reverter em validação para a pesquisa, fugindo das críticas das análises positivistas”.

Nesse sentido o autor deste trabalho buscou no percurso metodológico, dentre outras coisas, assegurar para que os procedimentos fossem detalhados de acordo com a abordagem a ser realizada, “visando garantir a validade da sua análise”. Não que fosse afastada a possibilidade deste fazer inferências, visto que na pesquisa deve ser feito o “uso da flexibilidade necessária”, com o cuidado tanto de “detalhar” como de “cumprir as etapas que constituem o método, evitando tanto o positivismo como o idealismo” (MOZZATO, GRZYBOVSKI, 2011, p. 740).

Mozzato e Grzybovski (2011, p. 740) afirmam que Thompson “advoga a respeito da construção criativa que a forma simbólica exige”, expondo sua teoria da seguinte forma:

por mais rigorosos e sistemáticos que os métodos da análise formal ou discursiva possam ser, eles não podem abolir a necessidade de uma construção criativa do significado, isto é, de uma explicação interpretativa do que está representando ou do que é dito.  
(THOMPSON, 1995, p. 375, apud MOZZATO, GRZYBOVSKI, 2011, p. 740)

### **3.4.1 Pré-análise, a primeira fase**

Para realização da pesquisa foi realizado um trabalho de organização do material textual estudado. A busca se concentrou nos arquivos do Conselho Universitário, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão e da Reitoria com vistas ao levantamento do arcabouço normativo que delinea a gestão de parcerias no âmbito da Universidade Federal de Lavras no período de 2004 a 2012.

Na pesquisa foram levantados atos que tiveram por finalidade:

- criar e/ou extinguir órgãos, cargos e funções administrativas;
- regular a execução de normas superiores;
- criar ou regular procedimentos internos; e
- delegar competências.

Nesta fase, tomando por referência o período compreendido entre os anos de 2005 a 2012, foram levantadas nos arquivos físicos e no banco de dados da Diretoria de Contratos e Convênios as seguintes informações:

- o número de processos administrativos abertos no período para celebração de instrumentos legais na Instituição;
- o número de instrumentos legais celebrados;
- o número de instrumentos legais não celebrados;
- os tipos de instrumentos legais celebrados;
- a finalidade dos instrumentos legais celebrados;
- a apresentação de prestação de contas por parceria que teve repasse de recursos;
- a apresentação de resultados por parceria que não teve repasse de recurso público;
- outras informações encontradas no decorrer da pesquisa.

#### **3.4.2 Exploração do material – segunda fase**

Todo o material levantado foi analisado para fins de melhor aproveitamento das informações nele contidas. Foi levado em conta não somente o sentido *stricto sensu* dos atos, mas, também, o sentido *lato sensu*, uma vez que pelo padrão utilizado na Administração Pública Federal e, por consequência, na Universidade Federal de Lavras, os atos administrativos geralmente são calcados nos ordenamentos jurídicos específicos e quando utilizam dos princípios, calcam-se no positivismo, levando em consideração em primeira linha o princípio da legalidade, seguido pelo da publicidade.

Não são raras as vezes em que os atores envolvidos deixam de vislumbrar nas normas seu embasamento nos princípios da finalidade, moralidade e da eficiência, ficando esses subentendidos ou, melhor dizendo, ao arbítrio e dimensionamento pelo agente público que a utilizará, bem como ao administrado que será levado a entender a existência dos preceitos da moral, boa-fé, finalidade e do bom uso dos recursos públicos.

Nessa fase foi realizada uma amostra intencional com sorteio<sup>24</sup> aleatório dos processos estudados com o intuito de se fazer um levantamento acerca do lapso temporal gasto para celebração do instrumento legal pretendido. Tendo em vista que já era esperado um grande número de instrumentos do tipo convênio de concessão de estágios em relação aos demais, podendo ocorrer que algum tipo de instrumento não ter sido celebrado em um determinado ano, o percentual de instrumentos analisados variou de acordo com o número de instrumentos celebrados no ano analisado.

Com o intuito de testar a veracidade do número de instrumentos celebrados, as informações do banco de dados da Diretoria de Contratos e Convênios foram confrontadas com a quantidade física de processos administrativos arquivados nessa, tendo sido constatadas discrepâncias entre os dados lançados no banco de dados e o número, os tipos, as vigências e valores de instrumentos celebrados no período analisado. Os dados foram apresentados à Equipe da Diretoria com o fito de que as inconsistências fossem sanadas.

### **3.4.3 Tratamento dos resultados obtidos e interpretação – terceira fase**

Os resultados obtidos foram tratados de duas formas. Primeiro as normas levantadas foram classificadas de acordo com a sua finalidade e distribuídas nos seguintes grupos: *i)* para criar e/ou extinguir órgãos, cargos e funções administrativas; *ii)* para regular a execução de normas superiores;

---

<sup>24</sup>Como este autor é membro da Diretoria de Contratos e Convênios e possui um vasto conhecimento dos processos que seriam objeto de estudo, para que o sorteio fosse permeado de lisura, foi escolhida uma pessoa que não possuía conhecimento acerca da numeração processual para que fizesse um sorteio aleatório dos processos a serem analisados.

Após apresentado o número de instrumentos celebrados por tipo/ano e definido o percentual de amostragem, foi solicitado a uma pessoa que procedesse a escolha de “x” números de forma aleatória e que estivessem insertos naquela quantidade de processos apresentada, os quais corresponderiam aos que seriam analisados.

*iii*) para criar ou regular procedimentos internos; e *iv*) para delegar competências. Além disso, as normas foram organizadas cronologicamente em cada grupo.

Sequencialmente as normas passaram por uma análise de contexto, sendo interpretadas com foco na história da gestão das parcerias no âmbito da Universidade Federal de Lavras no período compreendido entre 2004 e 2012, fazendo-se comentários acerca de cada uma das normas e com postura crítica sobre como o interesse público foi compreendido ou almejado em sua expedição.

Os dados levantados na Diretoria de Contratos e Convênios foram dispostos dentro do tópico em que se apresentaram os resultados deste trabalho com a finalidade de:

- mapear o número de parcerias celebradas pela Universidade Federal de Lavras no período de 2005 a 2012 por tipo e finalidade;
- comprovar como se deu a gestão das parcerias da instituição;
- se houve eficiência no trâmite processual de cada parceria e em sua execução;
- se a série histórica do arcabouço interno regulador das parcerias conseguiu com as edições de novas normas trazer eficiência ao trâmite processual e resguardar o interesse público em todas as fases de cada parceria.

De posse dos dados obtidos e trabalhados, bem como feita uma descrição densa e histórica da gestão de parcerias no âmbito da Universidade Federal de Lavras, apresento nas considerações finais, de forma crítica, os limites do alcance do estudo, a possibilidade de continuidade da pesquisa ou, neste caso, por se tratar de uma contextualização do que ocorre na gestão de parcerias na Instituição, a possibilidade de aplicação dos resultados obtidos.

## **4 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO DAS PARCERIAS DA UFLA SOB A ÉGIDE DO INTERESSE PÚBLICO**

Realizada uma análise documental do material textual extraído dos arquivos do Conselho Universitário e do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão e da Reitoria, bem como realizados os levantamentos estatísticos quantitativos e qualitativos no âmbito da Diretoria de Contratos e Convênios da Universidade Federal de Lavras, chegou-se aos resultados do trabalho, que consistem em: *i*) descrever o processo de implementação de uma gestão de parcerias na UFLA, sob a égide do interesse público e *ii*) apresentar os dados estatísticos obtidos por meio do levantamento realizado.

### **4.1 Tipos de parcerias celebradas pela UFLA**

Ante as especificidades dos instrumentos celebrados pela Universidade Federal de Lavras, a Equipe da Diretoria de Contratos, com base nos conceitos emanados de doutrinadores pátrios e da legislação vigente, disponibilizou na página eletrônica da Diretoria<sup>25</sup> definições para os instrumentos jurídicos celebrados por aquela autarquia e por intermédio da referida Diretoria.

#### **4.1.1 Acordo**

Acordo é um instrumento de caráter político e/ou diplomático por meio do qual autoridades públicas ou privadas indicam a disposição em realizar mútua cooperação entre os signatários. É um instrumento formal utilizado para estabelecer algum tipo de cooperação ou parceria entre pessoas físicas e/ou jurídicas, que possuem interesses e condições recíprocos ou comuns de atendimento às atividades a que se propõem realizar.

---

<sup>25</sup> Disponível em: < <http://www.dcopi.ufla.br/novosite/>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

O acordo pode ser firmado como precursor de um contrato ou de um convênio. Nesse caso, se assemelhará a um Protocolo de Intenções. Em muitos casos, o acordo pode ser denominado como Termo de Cooperação, aceção esta que não lhe muda a finalidade, quando for celebrado entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, com objetivo de executar programa de governo, envolvendo projeto, atividade, aquisição de bens ou evento. Este tipo de instrumento não implica na exigência de contrapartida pelos partícipes.

Sua utilização é muito ampla, podendo ser utilizado em situações em que o objeto pretendido pelos celebrantes não se adequa à celebração de um contrato ou de um convênio.

#### **4.1.2 Convênio**

Convênio é um Instrumento que formaliza a relação, o pacto ou a convenção entre duas ou mais instituições interessadas em estabelecer mútua cooperação para desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão, em que os recursos financeiros, quando houverem, serão integralmente voltados à consecução do objeto do Instrumento, sem compensação remuneratória.

Em uma visão geral, é um Instrumento jurídico por meio do qual o órgão público celebra com entidade ou entidades públicas ou privadas uma associação, pacto, ajuste ou convenção, visando à execução de programas de governo, com a finalidade de desenvolverem, em regime de mútua cooperação, projetos, serviços, eventos ou outras atividades.

#### **4.1.3 Convênio de concessão de estágio**

O Convênio de Concessão de Estágios é o Instrumento jurídico destinado a instituir parcerias entre a UFLA, pessoas jurídicas de direito privado, órgãos da administração pública direta, autárquica e fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como profissionais liberais de nível superior devidamente registrados em seus respectivos conselhos de fiscalização profissional, para realização de estágio supervisionado curricular.

A atividade de estágio constitui ato educativo supervisionado por profissional qualificado, a ser desenvolvido em ambiente propício de trabalho, visando a proporcionar ao educando o aprendizado prático das matérias teóricas ministradas na Instituição de Ensino.

#### 4.1.4 Contratos administrativos “atípicos”

Os contratos entendidos como “atípicos” são aqueles celebrados por um órgão público figurando como contratado para, dentro de sua área fim, prestar serviços a particular ou a outro órgão público.

Pode-se dizer que, apesar do serviço a ser contratado não ser de competência típica do Estado, fundações e autarquias públicas, as instituições de ensino atuantes nos campos da pesquisa, ensino ou extensão, podem realizar serviços para terceiros por meio de seu corpo técnico-científico, dispondo de sua capacidade de realizar atividades de pesquisa e de extensão em diversas áreas do conhecimento, bem como de sua infraestrutura. Deve-se ressaltar que tais contratos podem captar recursos financeiros e materiais, porém, voltados para subsidiar suas atividades educacionais ou para o aprimoramento de seu quadro docente e discente.

Os serviços geralmente prestados são de análises laboratoriais, de consultoria, de elaboração e execução de projetos de ensino, pesquisa ou extensão, de ministração de cursos, de levantamento de dados para subsídio de decisões da contratante, dentre outros.

Tipos:

**1) Prestação de Serviços Técnico-Científicos** – Compreende-se por contratos técnico-científicos aqueles que têm como objeto a prestação de serviços que envolva todo e qualquer tipo de conhecimento desenvolvido pela UFLA a ser colocado à disposição de terceiros por meio de consultorias, assessorias, desenvolvimento de projetos ou programas de pesquisa e ou extensão, com envolvimento de seus servidores e discentes.

**2) Prestação de Serviços de Análises Laboratoriais** – Compreende os contratos de prestação de serviços técnico-científicos por parte da UFLA à terceiros, envolvendo conhecimentos específicos em análises químicas, físicas e biológicas de componentes específicos, tais como solo, água, alimentos e nutrientes.

**3) Prestação de Serviços de Consultorias e Assessorias** – Compreende os contratos de prestação de serviços técnico-científicos por parte da UFLA à terceiros, envolvendo conhecimentos especializados em todas as áreas de atuação da Universidade.

**4) Prestação de Serviços de Pesquisas e Desenvolvimento** – Compreende os contratos de prestação de serviços técnico-científicos por parte da UFLA à terceiros, envolvendo conhecimentos específicos em pesquisas e projetos de extensão em todas as áreas de atuação da Universidade.

**5) De edição de Obras Literárias e Técnico-Científicas Especializadas** – Compreende os contratos de prestação de serviços técnico-científicos por parte da UFLA à terceiros, envolvendo conhecimentos específicos na produção de textos, apostilas, livros e todo tipo de material didático-pedagógico voltado para o ensino, a pesquisa e a extensão.

#### 4.1.5 Termos

**Termo de Parceria** - é celebrado por duas ou mais pessoas físicas ou jurídicas (públicas ou privadas) com o intuito de pactuarem a junção de esforços de ordem técnico-científica e/ou estrutural para a realização de um projeto, programa ou atividade que será submetido à apreciação do financiador.

É muito utilizado para dar condições aos seus celebrantes de concorrerem com projeto a um Edital emanado de órgão de fomento (CNPq, FAPEMIG etc).

**Termo de Outorga** - instrumento aplicável para formalizar o repasse de recursos financeiros de agências de fomento (Capes, CNPq, Finep, Fapemig) para o financiamento de projetos de pesquisa da universidade aprovados naqueles órgãos.

**Termo de Cooperação** – instrumento de descentralização de crédito entre órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, para executar programa de governo, envolvendo projeto, atividade, aquisição de bens ou evento, mediante Portaria ministerial e sem a necessidade de exigência de contrapartida.

Há de se levar em conta que o Regulamento de Trâmite de Instrumentos Legais na UFLA, aprovado pela Portaria do Reitor de nº 783, de 20/11/2009, que será tratado em tópico específico, abarca um maior número de instrumentos legais, incluindo os decorrentes da Lei de Inovação Tecnológica (Lei nº 10.973/2004), mas que até recentemente estava sob a égide do Núcleo de Inovação Tecnológica da UFLA. Apesar de em data de 4 de março de 2013 ter a competência para o trâmite processual desses sido remetida à Diretoria de Contratos e Convênios, por meio da Portaria do Reitor de nº 160, até a conclusão deste trabalho ainda não havia sido efetivada tal mudança, não constando de sua página eletrônica as definições de tais instrumentos legais.

## **4.2 As primeiras normas que influenciaram na regulamentação das parcerias**

Cardoso (2006) enfatiza que o Estado deve se concentrar na prestação de serviços básicos à população, dentre eles a educação. Entretanto, há de se enfatizar que sem pesquisa não há educação de qualidade, sem atividades de extensão não há inserção das teorias acadêmicas na sociedade. Assim, as parcerias voltadas a estas áreas são cruciais a um ensino superior de qualidade.

Mas, para bem realizar essa tarefa – que é ingente e difícil – para efetivamente ser capaz de atender às demandas crescentes da sociedade, é preciso que o Estado se reorganize e para isso é necessário adotar critérios de gestão capazes de reduzir custos, buscar maior articulação com a sociedade, definir prioridades democraticamente e cobrar resultados.  
(CARDOSO, 2006, p. 16)

A Direção Executiva da UFLA<sup>26</sup> visualizou a necessidade de organizar a sua área de cooperação institucional com o fito de atender as demandas advindas de seu público, as quais para surtirem efeito devem ocorrer verdadeiramente com o intuito de “realmente atender os seus objetivos contemporâneos”, devendo ser “um processo, não um ato” (CARDOSO 2006, p.16).

Tal processo carece derivar da “mudança de mentalidade; algo que é muito mais aprofundado que se imagina, porque implica efetivamente a alteração de práticas que estão enraizadas nas nossas sociedades”, sendo de difícil realização, pois terão de ser modificadas “práticas enraizadas que cristalizam interesses concretos” de cunho particular (CARDOSO, 2006, p.16).

---

<sup>26</sup> A Diretoria Executiva da UFLA é composta pela Reitoria e demais órgãos administrativos gerenciados pelo Reitor e pelos ocupantes de cargos de direção e funções gratificadas, nomeados ou designados por ele.

De ofício, o Reitor apresentou ao Conselho Universitário (CUND)<sup>27</sup> a proposta de criação da DCOPI, enquanto na esfera acadêmica apresentou ao Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão<sup>28</sup> (CEPE) outras duas propostas, conforme pode se inferir dos itens a seguir.

#### **4.2.1 Resolução CEPE nº 066/2004**

A primeira norma dispôs sobre “os ganhos econômicos advindos de transferência de tecnologia efetuada pela Universidade Federal de Lavras para terceiros”<sup>29</sup>, que foi aprovada pelo CEPE por meio da Resolução nº 066, (UFLA, 2004).

A referida norma teve o condão de regular o incentivo e a viabilização da produção intelectual no âmbito da UFLA, orientando a exploração e a transferência dessa a terceiros<sup>30</sup>, de acordo com a legislação pátria regente da matéria à época.<sup>31</sup>

#### **4.2.2 Resolução CEPE nº 067/2004**

A segunda dispôs “sobre a celebração de convênios de estágio curriculares no âmbito da Universidade Federal de Lavras”<sup>32</sup>. Esta por sua vez

---

<sup>27</sup> O Conselho Universitário “é o órgão superior de deliberação coletiva da UFLA, em matéria de administração financeira e política universitária” (UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS, 2010, p. 9).

<sup>28</sup> O Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) é o “órgão superior de deliberação coletiva, autônomo em sua competência, responsável pela coordenação de todas as atividades de ensino, pesquisa e extensão da UFLA” (UFLA, 2010, p. 11).

<sup>29</sup> Resolução CEPE nº 066, ementa, (UFLA, 2004a).

<sup>30</sup> Idem, artigo 2º.

<sup>31</sup> Atividade regulada pela seguinte legislação: Lei nº 9.279, de 14/5/1996; Lei nº 9.609, de 19/2/1998; Lei nº 9.456, de 25/4/1997; Lei 8.112, de 11/12/1990 e Decreto nº 2.553, de 16/4/1998.

<sup>32</sup> Resolução CEPE nº 067, ementa, (UFLA, 2004b).

com o fito de possibilitar a concessão de estágios aos discentes da UFLA por parte de produtores rurais, uma vez que a legislação brasileira era, e continua o sendo, omissa neste sentido<sup>33</sup> e, uma vez que a UFLA possuía e possui muitos cursos no campo das ciências agrárias, necessário se fez possibilitar aos discentes de tais cursos complementar seu aprendizado acadêmico com a vivência prática em locais propícios a tal fim, quais sejam, as propriedades rurais de qualquer natureza jurídica.

#### **4.2.3 Resolução CUNI nº 005/2004**

No que se concerne à criação da DCOPI em si, em 20 de março de 2004 o CUNI aprovou sua criação como órgão da Administração Geral da UFLA e integrante da Reitoria, por meio de sua Resolução de nº 005. A criação da DCOPI se deu por demanda verificada pela Reitoria e pela Procuradoria Federal na UFLA.

#### **4.2.4 Resolução CUNI nº 007/2004**

Na mesma data da criação da DCOPI, aquele Conselho aprovou seu Regulamento Interno por meio da Resolução nº 007, (UFLA, 2004) tendo a referida Diretoria como finalidade “promover a interação junto à sociedade, por meio da institucionalização de parcerias/cooperação com instituições públicas ou

---

<sup>33</sup> A Lei nº 9.474, de 7 dezembro 1977 em seu artigo 1º, caput, ao trazer o rol de pessoas que poderiam conceder estágios não inseriu o produtor rural pessoa física. Sua substituta, a Lei nº 11.788, de 25 setembro de 2008, apesar de aumentar esse rol por meio de seu artigo 9º, caput, também não contemplou o produtor rural como concedente de estágio.

privadas, bem como controlar e acompanhar os convênios, contratos, acordos de mútua cooperação e outros instrumentos congêneres”.<sup>34</sup>

Após criada, a DCOPI foi instalada timidamente. Inicialmente contou com um Diretor e uma Secretária. Seu corpo técnico somente foi constituído com a designação do primeiro Assessor em 18 de janeiro de 2005, por meio da Portaria do Reitor nº 091/2005.

#### **4.3 A mudança de status da DCOPI e sua subordinação à PROPLAG**

Em 2008 a Reitoria propôs ao CUNI o reenquadramento da DCOPI, passando esta de órgão da Reitoria para órgão da Pró-Reitoria de Planejamento e Gestão (PROPLAG). A alteração foi debatida em reunião e ao final foi aprovada a alteração<sup>35</sup>.

É evidente que a Administração ao proceder tal alteração buscou melhorias ao setor, no entanto, a alteração de status da Diretoria demonstrou ser um contrassenso, visto ser ela não um órgão de gestão administrativa ou de planejamento para ser vinculada a uma pró-reitoria que tem por finalidade fazer a gestão administrativa da Universidade.

É certo que a Administração deve sempre buscar “superar os modelos burocráticos do passado, de forma a incorporar técnicas gerenciais que introduzam na cultura do trabalho público as noções indispensáveis de qualidade, produtividade, resultados, responsabilidades dos funcionários, entre outras” (CARDOSO, 2006, p.16). No entanto, devem ser adotados procedimentos democráticos, e nestes serem ouvidos os agentes envolvidos no

---

<sup>34</sup> Regimento Interno da DCOPI, art. 1º, aprovado pela Resolução CUNI nº 007, (UFLA, 2004). Revogada pela Resolução CUNI nº 031/2012, (UFLA, 2012).

<sup>35</sup> O autor do presente trabalho foi membro do CUNI no período de abril de 2008 a abril de 2012 e defendeu em plenário a manutenção da DCOPI como órgão da Reitoria, tendo sua proposta sido vencida por pequena diferença de votos.

processo a ser modificado. Mesmo que tal oitiva seja em caráter consultivo, pois tal procedimento dá maior confiabilidade e legalidade à decisão tomada pela autoridade pública, o que não ocorreu no caso em apreço.

No presente caso, a DCOPI era um órgão de gestão de processos e de assessoramento da Reitoria, sendo ela, na pessoa de seu Diretor, responsável por assegurar ao Reitor a celebração de instrumentos jurídicos alicerçados na legislação, na conveniência, na possibilidade, na disponibilidade, na finalidade e no interesse público. Portanto, a mudança de seu status se configurou como sendo uma descentralização que é “a redistribuição de funções e tarefas de unidades centrais da organização para unidades mais periféricas, ou seja, diz respeito a ‘onde’ em uma organização as ‘funções são mais bem empenhadas’” (KETTLE, 2006, p. 108).

Sua vinculação à PROPLAG não resultou em nenhum benefício à UFLA, somente posicionou duas autoridades entre o Diretor e a Reitoria, ou seja, houve um retrocesso administrativo e aumento da burocracia, não tendo a equipe da Diretoria visualizado ganhos institucionais. Somente o aumento de autoridades a quem deve prestar contas.

Prova disso é que a Diretoria por vezes se depara com divergências nos posicionamentos feitos por pró-reitores<sup>36</sup>. Até a alteração de seu status o Diretor decidia o destino do processo. Com a modificação havida passou a ser necessário consultar-se a Reitoria sobre qual posicionamento deve ser adotado, uma vez que o Pró-Reitor de Planejamento e Gestão, apesar de superior hierárquico do Diretor, não é autoridade competente para tal mister.

Até 7 de maio de 2008, se ocorresse uma situação de divergência entre posicionamentos de pró-reitorias, o Diretor da DCOPI reuniria os pró-reitores envolvidos com o fito de solucionar o impasse. Com a nova nomenclatura, vê-se

---

<sup>36</sup> Os pró-reitores são autoridades administrativas ocupantes de Cargo de Direção (CD) do primeiro escalão do staff do Reitor.

obrigado a remeter os autos à Reitoria e solicitar ao Reitor que faça esse papel, ou decida por seu livre convencimento.

#### **4.4 A transformação da DCOPI em DICON**

Em junho de 2008 a direção da DCOPI foi alterada. Em período inferior a um mês foram designados dois novos diretores, já que o primeiro abdicou de assumir o cargo após a primeira reunião que teve com a equipe.

Ao assumir a Diretoria, o Diretor do mandato iniciado em junho/2008 e findo em maio/2012 apresentou uma nova dinâmica de trabalho, voltada essa ao planejamento plurianual da Diretoria e com metas físicas bem definidas.

Das realizações dessa gestão, destacam-se, dentre outras:

1. alocação de dois novos servidores na DICON, um na secretaria para trabalhar com o trâmite processual e outro na Assessoria, que passou a contar com dois técnicos da área do direito;
2. criação da página eletrônica oficial da Diretoria, acesso no endereço eletrônico <http://www.dicon.ufla.br/>;
3. desenvolvimento do primeiro programa computacional denominado Merengue, por meio do qual foi criado o banco de dados da DCOPI/DICON, acessível através da página da Diretoria, no endereço eletrônico [http://www.dicon.ufla.br/sistema/instrumento\\_acordos.php](http://www.dicon.ufla.br/sistema/instrumento_acordos.php);
4. transformação da DCOPI em Diretoria de Contratos e Convênios (DICON);
5. elaboração, apresentação e aprovação do Regulamento de Trâmite de Instrumentos Legais na UFLA (RTL/UFLA);

6. criação do Curso de Contratos e Convênios, ministrado nos anos de 2010 e 2011 para integrantes do corpo técnico-administrativo da UFLA. Os instrutores foram os membros da DICON.

No que se refere à transformação da DCOPI em DICON, a equipe da Diretoria fez um profícuo estudo acerca do papel do órgão dentro da Universidade, com a ressalva de que ela estava vinculada a uma pró-reitoria e assim o continuou. Após isso, decidiu democraticamente apresentar a proposta à Reitoria, via PROPLAG, de alteração da nomenclatura da Diretoria e de um novo regimento interno que atendesse aos anseios da UFLA. A alteração da denominação se deu por meio da Resolução CUNI nº 040, de 7/10/2009.

Necessário se fazia modernizar a Diretoria, uma vez que esta já estava instalada e funcionando, o que acabou possibilitando a mudança cultural e a comportamental em razão da criação e atuação da DCOPI no período de 2005 a 2008.

Foi esta a proposta da gestão 2008-2012, concretizada em quase sua totalidade, tendo seu novo Regimento Interno sido aprovado pela Resolução CUNI nº 031, de 15/5/2012. O término da gestão ocorreu durante o desenvolvimento de um sistema computacional para realização do trâmite on-line dos processos, o qual foi desenvolvido por uma empresa incubada pela UFLA e se encontra em fase de experimentação pela equipe da DICON para, após aprovação final pelo Órgão, ser colocado em uso. A partir do início da utilização do mesmo, os processos administrativos da UFLA para celebração de instrumentos legais serão eletrônicos.

Para atingir o patamar que se encontram hoje os procedimentos de celebração e gestão de parcerias no âmbito da UFLA foi dado, em 2004, o primeiro passo para tal fim e será visto a seguir.

## **4.5 A primeira regulamentação dos procedimentos processuais**

### **4.5.1 Portaria nº 281/2004 – A primeira fase**

Com a finalidade de regular os procedimentos processuais para assinatura de contratos e parcerias no âmbito da UFLA, foi expedida pelo Reitor em 3/6/2004 a Portaria nº 281. Foi o primeiro ato regulador de procedimentos para celebração de instrumentos jurídicos na UFLA.

Como primeira norma, carecia essa de delinear vários pontos a serem observados dentro dos procedimentos a serem adotados para celebração dos instrumentos jurídicos, quer fossem contratos administrativos quer fossem parcerias.

A partir da edição dessa primeira norma interna disciplinadora da celebração de contratos, convênios, acordos e instrumentos congêneres foi dado o passo inicial para a implantação da burocracia processual na UFLA.

Sua vigência foi curta, pouco mais de seis meses, uma vez que a Procuradoria Federal na UFLA verificou que o trâmite processual carecia de ajustes, já que a DCOPI estava servindo apenas como órgão repassador da solicitação, não sendo realizado o disposto no artigo 6º, incisos II e III de seu Regimento Interno que lhe ordenava examinar e minutar os instrumentos legais e termos aditivos a serem celebrados pela UFLA.

Também não havia a previsão de pronunciamento técnico por parte das pró-reitorias relacionadas ao objeto do instrumento legal e, sendo elas as áreas técnicas da UFLA, careciam serem ouvidas a respeito dos assuntos sob sua gerência.

Nesse sentido, verificadas as omissões em sua edição, fez-se necessário promover sua alteração, sendo então substituída por nova portaria do Reitor.

#### **4.5.2 Portaria nº 681/2004 – A segunda fase**

Em dezembro de 2004, como dito alhures, verificadas as omissões na edição do texto da Portaria nº 281/2004, a Procuradoria Federal na UFLA solicitou que fosse emitida nova portaria, alterando os artigos 6º e 7º da portaria supramencionada. Desta feita foi emitida no último dia útil daquele mesmo ano a Portaria nº 681, que trazia as mudanças entendidas como necessárias.

Sob a égide da Portaria nº 681/2004, a DCOPI iniciou o ano de 2005 sofrendo mudanças significativas, fora substituída a Secretária e designado um Assessor, a fim de que fossem cumpridas as determinações da referida portaria e do Regimento Interno da Diretoria.

Com a DCOPI funcionando tecnicamente, a UFLA passou a aprimorar sua burocracia processual e seu arcabouço normativo, buscando alcançar celeridade e aperfeiçoamento processual visando a atender ao fim comum com a maior agilidade e segurança jurídica possível.

O ano de 2005 foi de aprendizado e de estruturação da DCOPI, com criação de formulários, padrões e procedimentos. Era preciso conhecer o que ocorria nos diversos departamentos e órgãos administrativos da UFLA. Alinhar e sistematizar os procedimentos com o intuito de impedir o sobreamento e a sobreposição entre órgãos.

Neste contexto foi verificado ao longo desse ano e do seguinte que alguns procedimentos tornavam demasiadamente burocrático o trâmite processual e sem justificativa plausível para tal.

Exemplo disso era quanto a oitiva das pró-reitorias. O parágrafo primeiro do artigo 7º da Portaria 681/2004 dispunha que:

**§ 1º** Após apreciação, correção e/ou adequação da minuta do convênio, do contrato ou do acordo de mútua cooperação, deverá a Diretoria de Cooperação Institucional remetê-la à(s) Pró-Reitoria(s) diretamente

relacionada(s) ao objeto do referido instrumento para o devido pronunciamento técnico, de acordo com a área de atuação específica de cada Pró-Reitoria, nos termos de seus respectivos Regimentos Internos.

Como as áreas de atuação das pró-reitorias são quase sempre interligadas, acabava quase sempre por se realizar a oitiva das seis pró-reitorias então existentes, o que demandava muito tempo e o resultado não era satisfatório, pois na maioria das vezes o parecer técnico era substituído por um “DE ACORDO”, sem qualquer fundamentação técnica, legal ou demonstração de haver interesse público no feito.

Com o passar do tempo e a aquisição de experiência pelo Assessor da DCOPI, esse fez com que se realizasse uma filtragem, restringindo a oitiva somente àquela pró-reitoria realmente relacionada ao assunto. Se, por exemplo, era matéria de pesquisa, ainda que envolvessem estudantes de graduação e/ou de pós-graduação na execução do projeto, não se ouvia mais as pró-reitorias da área de ensino, pois tratava o objeto da parceria de atividade extracurricular.

Diferentemente dos casos em que a parceria tinha por objeto a realização de curso voltado aos discentes da UFLA ou então ministrados por professores do quadro da Instituição, é que se fazia necessária a oitiva da Pró-Reitoria de Graduação (PRG) e/ou da Pró-Reitoria de Pós-Graduação (PRPG).

Até o ano de 2004 todos os instrumentos legais celebrados pela UFLA eram subscritos pelo Reitor, por ser seu representante legal. Entretanto, naquele ano o quadro começou a ser modificado com as delegações de competências, tratadas a seguir.

#### **4.5.3 As delegações de competências – um novo formato de administrar parcerias**

A delegação de poder, na concepção de KETTL (2006, p. 108) “é a transferência da capacidade decisória de níveis superiores da organização para os níveis inferiores, ou seja, diz respeito a ‘quem’, em uma organização, está em ‘melhor posição’ ‘para tomar decisões’”. No entanto, a delegação de poder deve, segundo o autor, combinar “equilibradamente responsabilidade e ação”.

*Delegação de poder e liderança*

A não obtenção desse equilíbrio pode prejudicar os resultados e o funcionalismo de carreira, ao qual cabe, ao longo do tempo, produzir esses resultados. Mas ocorrem muitas vezes problemas quando os altos escalões delegam decisões a funcionários de escalões inferiores. (Não há experiência que sempre dê certo; de fato, não há sistema administrativo que sempre produza bons resultados). Os funcionários de alto escalão nem sempre confiam na habilidade dos colegas para administrar e resolver problemas. [...] A dificuldade está em como delegar de fato responsabilidade por decisões e ao mesmo tempo manter a responsabilização (*accountability*) pelos resultados (Fairbrothes, 1994:36-7). Pender ora para a delegação de poder ora para a re-regulação tampouco é a solução; isso só vai confundir a responsabilidade e comprometer o desempenho. Em resumo, para que a delegação de poder seja bem-sucedida, é indispensável que se definam, com clareza e sem ambiguidades, as responsabilidades específicas da agência central e das agências operacionais e, a partir disso, trabalhar incansavelmente para não desgastar a responsabilidade conferida pela delegação de poderes.

(KETTL, 2006, p. 108)

Na Administração Pública é prática comum a centralização de poder em uma determinada autoridade, principalmente a mandatária do órgão, autarquia, fundação ou agência, que não delega competências e centraliza as decisões, mesmo as de menor potencial ou risco. Em geral, como mencionado por Kettl (2006, p. 109), pela falta de confiança por parte da autoridade. Desta forma, ela, a autoridade, acaba por ficar sobrecarregada e tendo de tomar decisões de maior ou menor risco sem a realização de um estudo mais profícuo a respeito do assunto em pauta, o que pode levar a consequências danosas aos interesses e bens públicos, principalmente se lhe faltar capacidade técnica para tal.

Dahl (2001, p. 85), em discurso sobre a democracia, deu às autoridades democráticas o recado de que a delegação de “determinadas decisões secundárias a especialistas não é o mesmo que ceder o controle decisivo nas grandes questões”, assim podendo fazê-lo. A delegação deve ser uma ferramenta utilizada com a finalidade de que se faça com que os especialistas sejam “mantidos prontos para consumo”, já que “às vezes, possuem conhecimentos superiores aos seus em alguns aspectos importantes”.

Mas não há que se confundir a delegação de competência para tomada de decisões secundárias com o ato de governar. Nesse ponto arremata Dahl (2001, p. 87) enfatizando que “os especialistas podem estar capacitados para agir como representantes seus, o que não significa que estejam capacitados para servir de governantes para você”.

As administrações anteriores da UFLA não eram diferentes nesse sentido e não delegavam competências, mesmo as mais simples. Esse aspecto começou a mudar na gestão iniciada em junho de 2004, e alcançou de imediato a área de contratos e parcerias da UFLA, como pode ser verificado a seguir.

#### 4.5.3.1 Assinatura de convênios de estágios

O então Reitor, em data de 22/10/2004 delegou competência ao Pró-Reitor de Extensão para assinar os convênios de estágios celebrados pela UFLA, por meio da Portaria nº 607<sup>37</sup>. Tal delegação de competência teve dois pontos positivos. O primeiro foi o de reduzir uma média de 153 (cento e cinquenta e três)<sup>38</sup> o número de processos por ano submetidos à apreciação do Reitor. O segundo foi o de que em sendo o Pró-Reitor de Extensão o responsável pela área

---

<sup>37</sup> A referida delegação de competência foi retificada em 26/9/2008, por meio da Portaria nº 555, tendo em vista a alteração do cargo para Pró-Reitor de Planejamento e Gestão.

<sup>38</sup> No período de 2005 a 2012 foram celebrados 1.229 convênios de estágios, cuja média anual atingiu a marca de 153,62 convênios. Fonte: Banco de Dados da DICON.

de estágio ele já fazia uma análise prévia de cada pedido de celebração de convênio, portanto havia uma maior agilidade e segurança na celebração.

Apesar da referida delegação de competência, por força do Estatuto da UFLA os pedidos de celebração de convênios de estágio, assim como os demais instrumentos jurídicos que versassem sobre ensino, pesquisa e/ou extensão, por obrigatoriedade, eram submetidos ao CEPE, conforme preceituava o artigo 12 Estatuto da UFLA.

Carecia, portanto, de se adotar um procedimento mais dinâmico, pois os convênios de estágio, diferentemente dos demais convênios, não tinham o condão de executarem pesquisa ou atividade atípica. Esse tipo de convênio obedece ao regramento da legislação pátria sobre uma atividade curricular dos estudantes. Também não é autoexecutável, uma vez que cada estágio é delineado dentro de um termo de compromisso, o qual estipula as obrigações das partes e as condições em que o estágio deve ser realizado, sendo esse subscrito na UFLA pelo Pró-Reitor de Extensão.

Com esse enfoque foi levada ao CUNI proposta de alteração do Estatuto da UFLA com o fito de retirar a obrigatoriedade de o CEPE aprovar a celebração dos convênios de estágio, pois chegava um processo a aguardar um mês ou mais para ser aprovado. O CUNI aprovou a propositura e, como era matéria estatutária, foi necessária sua aprovação pelo Ministro de Estado da Educação, que em 17/1/2007 emitiu a Portaria MEC nº 066, inserindo no artigo 12 do Estatuto da UFLA o parágrafo único que aboliu tal obrigatoriedade, o que foi um avanço na celebração de tais instrumentos, permitindo a partir daí uma maior agilidade em seu trâmite.

#### 4.5.3.2 Assinatura de concessão de uso de imóveis da UFLA

Na mesma linha de conduta, visando descentralizar a assinatura de instrumentos jurídicos que possuem uma determina padronização em seu objeto, o então Reitor delegou ao Pró-Reitor de Assuntos Estudantis, Comunitários e Culturais<sup>39</sup> a competência para celebrar os contratos de concessão de uso do Centro de Integração Universitária (CIUNI) e do Restaurante Universitário (RU), por meio da Portaria nº 608, de 22/10/2004.

Sequencialmente, por meio da Portaria do Reitor nº 668, de 17/12/2004, foi delegada competência ao Pró-Reitor de Administração<sup>40</sup> para celebrar os contratos de concessão de uso do Ginásio Poliesportivo, do Salão de Convenções, dos anfiteatros, do Estádio de Futebol e das demais instalações e áreas da UFLA.

#### 4.5.3.3 Assinatura de parcerias vinculadas aos editais de agências de fomento

Em junho de 2005, ante a grande demanda de celebração de termos de outorga advindos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG) e demais agências de fomento; também da necessidade de demonstrar a existência de parceria com outra instituição, órgão ou empresa para concorrer aos editais das agências de fomento, o Reitor delegou competência ao Pró-Reitor de Pesquisa, por meio da Portaria nº 193, de 20 de junho de 2005, para assinar os termos de concessão e aceitação de apoio financeiro dos projetos de pesquisa do CNPq e da FAPEMIG.

Em 23 de abril de 2009 a referida portaria foi revista, sendo expedida a de nº 202, delegando ao Pró-Reitor de Pesquisa competência para assinar os

---

<sup>39</sup> Atualmente o cargo é de Pró-Reitor de Assuntos Estudantis e Comunitários (PRAEC).

<sup>40</sup> A referida delegação de competência foi retificada em 19/4/2008, por meio da Portaria nº 487, tendo em vista a alteração do cargo para Pró-Reitor de Planejamento e Gestão e depois pela Portaria nº 926, de 23/7/2012.

termos de concessão e aceitação de apoio financeiro e os termos de outorga dos projetos de pesquisa do CNPq e da FAPEMIG e outras agências de fomento, com vistas a atender aos editais de pesquisa expedidos por essas.

Como exposto acima, as delegações de competência são devidas para desafogar a autoridade, repassando a um subordinado a competência para decidir em determinadas áreas. Entretanto, a delegação não é um passe livre ao descumprimento de outras normas. No presente caso foi isso que ocorreu.

Até a edição da Portaria nº 202/2009, as parcerias exigidas pelas agências de fomento para submissão de projetos de pesquisa eram tramitadas via DCOPI/DICON, órgão regimentalmente responsável pelo trâmite, celebração e arquivamento dos processos e instrumentos legais da UFLA. A partir da edição da referida portaria, a Diretoria perdeu o controle tendo em vista que a Pró-Reitoria de Pesquisa entendeu, sem qualquer fundamento legal, que ela era competente para tramitar, celebrar e arquivar tais processos de forma isolada.

A partir de então a DCOPI/DICON não teve mais controle sobre os processos e as possíveis parcerias deles decorrentes, assim como já ocorria com os termos de outorga, os quais a Pró-Reitoria de Pesquisa sempre gerenciou com exclusividade e nunca forneceu qualquer informação a respeito àquela Diretoria.

#### 4.5.3.4 Assinatura de parcerias internacionais

Com a globalização a internacionalização das instituições de ensino superior foi se tornando premente e nesse contexto não poderia deixar de atingir a UFLA. O Escritório de Relações Internacionais adquiriu o status de Diretoria e o número de intercâmbio de membros dos corpos discente e docente da Universidade foi aumentando. Para se realizar uma melhor gestão das relações internacionais, bem como dar celeridade ao trâmite processual, foi editada em 26/11/2009 a Portaria do Reitor de nº 795, a qual delegou ao Diretor e ao Diretor

Adjunto da Diretoria de Relações Internacionais competência para assinarem as parcerias de âmbito internacional.

Apesar da delegação de competência acima, não houve após sua expedição um aumento na celebração de parcerias que justificasse tal ato, como pode se inferir da tabela a seguir.

Tabela 2 Parcerias internacionais celebradas pela UFLA (2005-2012).

<b>Ano</b>	<b>Quantidade</b>
2005	5
2006	2
2007	2
2008	5
2009	6
2010	7
2011	6
2012	6

Fonte: DICON/UFLA.

O texto da Portaria elenca os ocupantes dos cargos de Diretor e de Diretor Adjunto de Relações Internacionais, sendo o primeiro o então ocupante de Vice-Reitor da Universidade, demonstrando que o ato foi pessoal, com o intuito de atender reivindicação daquela autoridade, não tendo o autor deste trabalho percebido qualquer melhoria no trâmite processual ou na gestão das parcerias internacionais com tal delegação de competência.

#### 4.5.3.5 Análise do interesse público na celebração de instrumentos legais

Por fim, a delegação de competência dada pelo Reitor ao Diretor de Cooperação Institucional<sup>41</sup> para decidir acerca do interesse público na celebração de instrumentos legais pela UFLA por meio da Portaria de nº 092, de 10/3/2006, cujo teor era:

- I. Fica delegada competência ao Diretor de Cooperação Institucional para analisar as solicitações de celebração de convênios, contratos, acordos e outros ajustes pela UFLA, propostos por pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, internas ou externas, decidindo sobre o interesse público da Universidade e a viabilidade de sua celebração.
- II. Da decisão do Diretor de Cooperação Institucional serão adotadas as providências necessárias a cada caso, pela DCOPI e/ou outros órgãos da UFLA relacionados ao assunto.
- III. Toda solicitação de celebração de convênios, contratos, acordos e outros ajustes que derem entrada na Secretaria da Reitoria, deverão ser encaminhadas diretamente à DCOPI.

A referida Portaria, cuja redação foi proposta pelo autor deste trabalho, tinha por objetivo primeiro solucionar um problema que advinha da falta de uma decisão no início do processo da existência ou não de interesse público na celebração do instrumento legal pretendido, uma vez que, até então, somente quando a Assessoria da DCOPI ou a Procuradoria Federal analisavam o processo é que se questionava a existência de interesse público no feito. O então Diretor de Cooperação Institucional não fazia uma análise prévia da solicitação e muitas das vezes o processo tramitava por grandes períodos antes de ser detectada a falta de interesse público.

Outra finalidade era normatizar a obrigação dos outros órgãos da UFLA adotarem as providências que fossem necessárias ao trâmite processual, pois, vez por outra, o processo ficava estagnado em um órgão ou setor e não havia

---

<sup>41</sup> Atualmente o cargo é de Diretor de Contratos e Convênios (DICON), pela conversão da DCOPI em DICON, conforme Resolução CUNI nº 040, de 7/10/2009.

como o Diretor de Cooperação Institucional cobrar a realização dos procedimentos necessários.

Por fim, tendo em vista que a Secretaria da Reitoria recebia muita correspondência solicitando celebração de parceria e remetia ao Reitor ou a órgão diverso à DCOPI, normatizava a portaria a obrigação de se remeter a essa Diretoria. Assim, foi solucionado um grande problema que vinha ocorrendo na UFLA.

A Portaria nº 092/2006 foi encampada pela Portaria do Reitor de nº 783, de 20 de novembro de 2009, que aprovou o RTL/UFLA e será vista a seguir.

#### **4.6 O Regulamento de Trâmite de Instrumentos Legais na UFLA – uma nova fase processual**

A equipe técnica da DICON sob o comando de seu Diretor, após verificar a necessidade de modernização e ampliação da Portaria nº 681/2004, promoveu estudos acerca do assunto durante vários meses, período em que foram realizadas reuniões periódicas com o intuito de elaborar uma proposta de regulamentação de procedimentos a serem adotados para celebração de qualquer tipo de instrumento legal pela UFLA, que versasse sobre como deveria o profissional ou órgão interessado proceder para solicitar a celebração de parceria pela UFLA.

A equipe da DICON entendia como necessária a modernização e ampliação da Portaria nº 681/2004. Entretanto, antes de apresentar uma proposta à Reitoria, necessário se fazia criar um banco de dados, uma página eletrônica que ofertasse ao público-alvo da DICON as informações imprescindíveis à celebração de contratos e parcerias.

Primeiramente foram padronizadas várias minutas de contratos, convênios e acordos e disponibilizadas essas na página eletrônica da DICON.

Também foram inseridas informações sobre cada tipo de instrumento. Feito isso, a comunidade acadêmica passou a ter condições de acessar as informações necessárias à celebração de uma parceria. Faltava, então, uma regulamentação permeada no ordenamento jurídico pátrio e no da UFLA, bem como se amparasse no princípio do interesse público quando da celebração de parcerias e contratos.

Apresentada a proposta pela DICON, cuja lavra foi do Diretor e dos dois integrantes da Assessoria, o Reitor expediu em 20 de novembro de 2009 a Portaria de nº 783, que aprovou o Regulamento de Trâmite de Instrumentos Legais na UFLA (RTL/UFLA).

O RTL/UFLA foi uma proposta inovadora na UFLA, demonstrando uma modernização na burocracia institucional e que atendeu a contento aos anseios dos interessados em celebrar parcerias. Ele foi dividido em nove capítulos que versam sobre a finalidade; as fases processuais; os instrumentos legais e a documentação necessária; os projetos e planos de trabalho; os trâmites processuais; a execução e o acompanhamento; a prestação de contas e a apresentação dos resultados; a publicidade e, por fim, as disposições gerais. É acompanhado por cinco anexos que tratam da documentação a ser apresentada à UFLA pelas parceiras e os passos a serem seguidos no trâmite de cada tipo de instrumento legal.

Na sequência, seguem os comentários autor deste trabalho ao RTL/UFLA e de sua primeira alteração introduzida por meio da Portaria do Reitor nº 160, de 4/3/201, consubstanciados esses dentro de um fundamento teórico, técnico e conceitual.

#### **4.6.1 O Capítulo I – Da Finalidade**

O primeiro capítulo enfoca a finalidade do RTL/UFLA, a qual é “regular os procedimentos que dizem respeito à celebração, ao acompanhamento técnico e à prestação de contas de todos os instrumentos legais no âmbito da Universidade Federal de Lavras”, conforme ficou a lavra de seu artigo primeiro.

Art. 1º. Este Regulamento tem por escopo regular os procedimentos que dizem respeito à celebração, ao acompanhamento técnico e à prestação de contas de todos os instrumentos legais no âmbito da Universidade Federal de Lavras.

No artigo segundo estão explícitas as normas gerais que regem a celebração de instrumentos legais, que é a observância da legislação vigente afeta a cada matéria e das normas internas da UFLA. Também que somente serão celebrados instrumentos legais se houver conveniência e oportunidade por parte da Instituição.

Art. 2º. A celebração de todo e qualquer instrumento de que trata este Regulamento far-se-á em consonância com a legislação vigente e com observância das normas internas da UFLA.

Parágrafo único. A Universidade Federal de Lavras, no exercício de sua autonomia constitucional, celebrará sempre que julgar conveniente e oportuno, contratos, convênios, acordos, termos ou quaisquer outros instrumentos similares, com pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras.

Por fim, seu artigo terceiro enfoca que a DICON é o órgão responsável pela lavratura e arquivamento dos instrumentos legais a serem celebrados pela UFLA.

Art. 3º. Este Regulamento visa, ainda, a normatizar a centralização e o controle de todos os instrumentos legais celebrados pela UFLA em sua Diretoria de Contratos e Convênios – Dicon, onde serão lavrados e arquivados em ordem cronológica e numérica anual.

Neste contexto, em uma das auditorias feitas pela Controladoria-Geral da União (CGU) na UFLA, foi questionado o fato de que na Instituição ocorria uma divisão no arquivamento dos processos derivados de processo licitatório em que eram celebrados contratos administrativos.

Isso se dá ante ao entendimento de sua Administração de que a Diretoria de Gestão de Materiais (DGM) é o órgão responsável por promover o certame licitatório. Após sua conclusão é solicitado à DICON que celebre o contrato. A execução financeira do contrato é feita pela Diretoria de Contabilidade, Orçamento e Finanças (DCOF). Atividades segregadas e de competência de órgãos distintos.

Ao se analisar detidamente (o que não fez o auditor àquela época) verifica-se que se tratava de assuntos diferentes, uma vez que a licitação é realizada dentro de processo administrativo do qual pode ou não derivar a celebração de um contrato. Sendo esse obrigatório em determinados casos, não em todos. Nos demais a aquisição de bens e serviços é feita mediante nota de empenho de despesa.

A celebração de um contrato, sem entrar no mérito do artigo 62 da Lei nº 8.666/1993<sup>42</sup>, (BRASIL, 1993) demonstra a existência de obrigação futura por parte do contratado, que deve ser regulada por instrumento capaz de dar suporte ao contratante para cobrar sua execução dentro de um padrão determinado e sem percalços por conta da indefinição das obrigações, prazos e qualidade do bem ou

---

<sup>42</sup>Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

(...)

§ 4º É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

serviço. É, pois, necessária uma gestão administrativa da aquisição e isso é independente do processo licitatório que culminou na homologação da proposta e que se encerrou ali aquela fase.

Também não há que se confundir com a execução financeira, pois é procedimento independente e sob a gestão da DCOF. À ela são remetidas as notas fiscais após o devido atesto de que o serviço ou bem foi entregue a contento. Daí se efetua o pagamento. Não há como juntar tais processos. São atos independentes e com registros próprios. O próprio sistema computacional do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) divide tudo em subsistemas que se comunicam, mas tem de ser alimentados por usuários diferentes e com segregação de funções.

O capítulo seguinte dispõe sobre como estão divididas as fases processuais.

#### **4.6.2 O Capítulo II - Das Fases do Processo de Celebração**

Este capítulo discorre sobre as fases processuais para a concretização de uma parceria ou contratação.

Art. 4º. O trâmite processual dos instrumentos de que trata este Regulamento será dividido em três fases: pré-formalização, formalização e celebração.

A primeira fase e que está diretamente relacionada aos interessados é a denominada pré-formalização, muito bem explicada pelo artigo 5º. É nela que o pesquisador interessado participa ativamente do processo, pois apresenta ao parceiro o projeto que deseja desenvolver. Pode ocorrer de o partícipe fazer diretamente o contato com a Administração e apresentar sua necessidade ou sua vontade em desenvolver alguma ação, atividade, projeto ou programa. Se houver

fundação de apoio envolvida essa auxiliará na elaboração do plano de trabalho, principalmente na parte orçamentária.

Art. 5º. A pré-formalização diz respeito à fase em que se estuda a viabilidade técnica, científica e financeira de uma parceria e são realizadas as negociações dos termos da minuta e as responsabilidades das partes envolvidas por meio de contatos informais, como a simples troca de correspondências, contatos por telefone e reuniões.

A parte final dessa fase se dá no âmbito da pró-reitoria relacionada ao objeto da parceria. O órgão interessado aciona a pró-reitoria, encaminhando-lhe a solicitação de celebração da parceria. Esta por sua vez analisa, verifica se há viabilidade técnica e científica, bem como disponibilidade financeira para tal finalidade.

A segunda fase é a parte burocrática da Administração Pública, mais complexa e onde se verificam os interesses públicos primário e secundário, conforme definição de Barroso (2013) e Mello (2009), na consecução da parceria.

Art. 6º. A formalização diz respeito à protocolização, ao registro, à emissão de pareceres e à tramitação do processo conforme o tipo de instrumento legal e em observância das normas internas elencadas nos Anexos II, III, IV e V.

Ela, a formalização, se inicia com a solicitação de abertura do processo administrativo da pró-reitoria à DICON e se encerra com a aprovação pelas partícipes do texto final do instrumento a ser celebrado.

A terceira e última fase é a celebração em si, que se inicia com a remessa pela DICON do instrumento aos subscritores para assinatura e termina com a sua assinatura e, claro, numeração e registro do instrumento.

Art. 7º. A celebração diz respeito à última fase do processo de tramitação, que se encerra com a assinatura do instrumento legal pelas partes envolvidas.

As fases para celebração de cada instrumento legal estão estampadas nos Anexos II, III, IV e V do RTL/UFLA, devendo ser seguidos os passos elencados para cada tipo de instrumento com o fito de lograr êxito em sua celebração. Os tipos de instrumentos legais e a documentação de apresentação obrigatória pelas demais celebrantes são tratados no próximo assunto.

#### **4.6.3 O Capítulo III - Dos Instrumentos Legais e da Documentação**

Este capítulo discorre sobre os tipos de instrumentos legais regulados pelo RTL/UFLA. No entanto, não apresenta um rol taxativo, visto que as terminologias podem variar em face das legislações, as que mais se adéquem ao atendimento do interesse público e até mesmo dos entendimentos doutrinários que cada partícipe segue.

Art. 8º. São instrumentos legais abrangidos por este Regulamento, os contratos, os convênios, os acordos e os termos que tenham a Universidade Federal de Lavras como um dos celebrantes.

Parágrafo único. São abrangidos também por este Regulamento, os instrumentos legais com denominações diversas das constantes do *caput*, mas com finalidades e objetos análogos a esses.

Dispõe também sobre a documentação necessária a ser apresentada para celebração da parceria, cujo rol está estampado no Anexo I ao RTL/UFLA.

Art. 9º. Para a celebração de cada um dos instrumentos legais de que trata este Regulamento, deverá ser apresentada a documentação pertinente, conforme disposto no Anexo I.

O Anexo I tem por objetivo elencar a documentação mínima necessária a assegurar que a pessoa com quem se está para celebrar uma parceria é devidamente constituída e se sua representação está legalmente sendo feita, separando esses em pessoas jurídicas de direito público, pessoas jurídicas de direito privado e pessoas físicas. No caso de celebração de convênios de estágios, de contratos atípicos e demais parcerias há um rol de documentos específicos a serem apresentados.

#### **4.6.4 O Capítulo IV - dos Projetos e Planos de Trabalho**

A Lei Geral de Licitações – nº 8.666/93 – em seu artigo 116, § 1º, (BRASIL, 1993) determina que a celebração de qualquer parceria será consubstanciada em plano de trabalho que apresente um mínimo de dados necessários a sua execução, controle e prestação de contas. Por isso o interessado deve remeter um plano de trabalho juntamente com o pedido de celebração de parceria.

Art. 10º. Os instrumentos legais de que trata o Capítulo III deste Regulamento serão individualizados por projeto de pesquisa, ensino ou extensão e ou por plano de trabalho, devidamente aprovado pela Pró-Reitoria relacionada ao assunto, que deverá conter, no mínimo:

- I - os dados dos órgãos e ou entidades celebrantes;
- II - a caracterização da proposta, contendo o objeto, os objetivos, o período de execução, a justificativa e a especificação dos resultados esperados;
- III - a composição da equipe técnica, com a indicação das respectivas cargas horárias, bem como as formas de remuneração, quando houver;
- IV - o cronograma de execução, subdividido em etapas a serem cumpridas, as metas quantitativas a serem atingidas e a descrição das atividades correspondentes, em um período determinado;
- V - o plano de aplicação dos recursos, com a demonstração detalhada da destinação das verbas, se for o caso;
- VI - a indicação da fonte dos recursos financeiros e da contrapartida, quando for o caso;
- VII - o cronograma de desembolso financeiro, se for o caso;

VIII - os impactos sociais, econômicos e ambientais do projeto, quando houverem;

IX - a declaração do titular da unidade administrativa autorizando a participação dos seus servidores para compor a equipe técnica, sem prejuízo de suas atribuições funcionais;

X - a declaração do coordenador do projeto, atestando que não possui cônjuge, companheiro(a) ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, não pertencentes ao quadro permanente da UFLA, como integrante da equipe técnica.

A UFLA possui um modelo-padrão de plano de trabalho, utilizado cotidianamente para montagem das parcerias a serem celebradas. Está disponível no endereço eletrônico [http://www.dcopi.ufla.br/novosite/?page\\_id=221](http://www.dcopi.ufla.br/novosite/?page_id=221).

Di Pietro (2009, p. 239), como já mencionado neste trabalho, enfatizou que a redação do artigo 116 da Lei Geral das Licitações não foi “muito feliz” tendo em vista dar a impressão de que o plano de trabalho somente carece de ser apresentado quando houver “repasso de verbas de uma entidade para outra”, o que “nem sempre ocorre”, mas sendo esse necessário para que seja realizado o acompanhamento de sua execução, independentemente de haver ou não repasse financeiro.

Veza por outra o Projeto traz em seu bojo um plano de trabalho. Caso seus dados atendam ao disposto no artigo 10, o Diretor da DICON poderá dispensar a apresentação de plano de trabalho em separado.

A atenção deve ser voltada ao fato de que a pró-reitoria relacionada ao assunto deve necessariamente aprovar o plano de trabalho, pois nesse está a transcrição do que e como será executado, podendo a partir dele delinear a existência do interesse público por parte da Administração da UFLA. Também o deve ser pela fundação de apoio que participará da parceria.

Apesar de não constar do RTL/UFLA, a DICON para assegurar que não ocorram problemas futuros exige prévia chancela no plano de trabalho pela fundação apoiadora para que se dê início ao processo administrativo, tal

procedimento já está sendo analisado com o fito de ser apresentado para incorporação às normas da UFLA.

O trâmite processual para celebrar uma parceria tem como regra geral iniciar-se após a aprovação do plano de trabalho. Assim, pela lógica, o RTL/UFLA traz na sequência um capítulo sobre os mesmos.

#### **4.6.5 O Capítulo V - Dos Trâmites Processuais**

Este é o capítulo que estampa como devem ser realizados todos os atos necessários à celebração de uma parceria. Sua divisão está consubstanciada no entendimento existente no âmbito da Administração da UFLA à época de sua expedição, e delinea que os trâmites devem ser de uma forma geral via DICON, e apresentando algumas exceções, como se verificará na análise das Seções II, III e IV.

Na Seção I é apresentado o trâmite processual comum à maioria das parcerias, bem como aos contratos de concessão ou cessão de uso, comodato, doação e análogos que não são objeto de processos licitatórios.

O formato do trâmite processual para cada tipo de instrumento está demonstrado no Anexo II, que contém quinze itens.

##### **Seção I Da tramitação via Dicon**

Art. 11. Para cada instrumento legal, principal ou acessório, de que trata esta Seção, haverá um processo administrativo, o qual terá rito próprio, de acordo com o prescrito nos Anexos II, III, IV e V.

O artigo onze também dispõe que os instrumentos que devem tramitar por rito próprio o serão por meio de processo administrativo próprio.

Com o intuito de exemplificar um trâmite comum de processo administrativo via DICON, segue abaixo o constante do item 10 do Anexo II ao RTL/UFLA, que trata da celebração dos acordos de cooperação com ou sem

repasso de recursos financeiros entre as partícipes. Esse é o segundo tipo de parceria mais celebrado pela UFLA, com 197 (cento e noventa e sete)<sup>43</sup> instrumentos celebrados no período de 2005 a 2012, superado somente pelo convênio de estágio. No entanto, é considerado pela DICON o de maior complexidade ante a sua conotação atípica na Administração Pública em geral.

#### 10. ACORDOS DE COOPERAÇÃO CELEBRADOS COM OU SEM REPASSE DE RECURSOS FINANCEIROS

Fases	Passos	Ud. Adm.	Procedimentos
I - Pré-formalização	1	Interessado	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Elabora e aprova o Projeto Básico, o Plano de Trabalho e a minuta do Instrumento em seu âmbito, bem como no da ou das outras pessoas jurídicas interessadas.</li> <li>• Solicita a sua celebração à Pró-Reitoria relacionada ao assunto (objeto do Acordo), por meio de memorando, remetendo a minuta (eletrônica e impressa), o Projeto, o Plano de Trabalho (eletrônico e impresso) e a documentação da ou das entidades e do(s) seu(s) representante(s) legal(is).</li> </ul> <p><b>Obs:</b> Caso haja participação de Fundação de Apoio, a aprovação do Plano de Trabalho deverá ser feita pela referida Fundação, antes do início da tramitação na UFLA.</p>
	2	Pró-Reitoria relacionada	<p>Analisa e emite parecer técnico.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Parecer favorável:</b> encaminha a minuta (eletrônica e impressa) do Acordo à Dicon, por meio de memorando protocolizado, solicitando a abertura do processo administrativo para a sua celebração.</li> <li>• <b>Parecer desfavorável:</b> remete a documentação ao interessado.</li> </ul> <p><b>Obs.</b> Caso o objeto se relacione diretamente com outras Pró-Reitorias, deve ser solicitado parecer técnico das mesmas.</p>
II - Formalização	3	Dicon	<p>Inicia, formaliza o Processo, realiza as diligências necessárias e, saneado o Processo, a Assessoria emite parecer.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Parecer favorável:</b> remete à Procuradoria Federal para parecer jurídico.</li> <li>• <b>Parecer desfavorável:</b> remete os autos à Pró-Reitoria solicitante.</li> </ul>
	4	Procuradoria	<p>Analisa, emite parecer jurídico e adequa os termos da minuta, quando cabível.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Parecer favorável:</b> passa-se à fase da celebração.</li> <li>• <b>Parecer desfavorável:</b> a Dicon remete os autos à Pró-Reitoria solicitante.</li> </ul>

<sup>43</sup> Fonte: Banco de Dados da DICON.

<b>III - Celebração</b>	<b>5</b>	<b>Dicon</b>	<p>Colhe as assinaturas, registra o Instrumento (numera e data), remete as vias aos celebrantes e providencia a publicação.</p> <p><b>Obs:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Caso o objeto seja de matéria relacionada ao ensino, à pesquisa ou à extensão, necessário se faz sua submissão ao Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) para aprovação. Em se tratando de urgência devidamente comprovada, solicita-se a assinatura do Reitor <i>ad referendum</i> daquele Conselho.</li> <li>• Caso haja participação de Fundação de Apoio, a aprovação do Acordo seguirá as normas internas da referida Fundação, após sua tramitação na UFLA.</li> </ul>
-------------------------	----------	--------------	--

O artigo 12 inicia a fase da pré-formalização e apresenta a regra de que toda solicitação deve ser endereçada à pró-reitoria relacionada ao tema, devendo essa ser feita pelo titular da unidade administrativa. A referida regra foi imposta pelo fato de que muitas das vezes o servidor interessado dava início ao processo sem comunicar ao seu superior hierárquico, causando, com isso, transtornos à Administração.

Art. 12. A solicitação de celebração de instrumento legal de que trata este Regulamento deverá ser encaminhada pelo titular da unidade administrativa à Pró-Reitoria diretamente relacionada ao assunto, atendido o disposto no Capítulo III deste Regulamento.

Parágrafo Primeiro. A Pró-Reitoria interessada em celebrar qualquer instrumento legal de que trata esta Seção poderá solicitar à Dicon a abertura do processo administrativo, de ofício.

Outras vezes a solicitação parte direto de uma pró-reitoria, principalmente quando o projeto ou programa atinge a UFLA como um todo e não apenas uma de suas unidades administrativas.

Com a finalidade de que a DICON e a Procuradoria Federal na UFLA possam promover as alterações necessárias na minuta do instrumento, bem como emitir as vias finais, é obrigatório o envio do arquivo eletrônico. É o que delinea o parágrafo segundo.

Parágrafo Segundo. Deve-se anexar à referida solicitação, a minuta impressa, e enviar imediatamente à Dicon, a minuta eletrônica (mídia

ou mensagem), de acordo com os modelos constantes no sítio [www.dicon.ufla.br](http://www.dicon.ufla.br).

Pode ocorrer que o instrumento seja enviado por outro órgão público já chancelado pelo seu departamento jurídico ou até mesmo já subscrito pelo seu representante legal. Nesse caso dispensa-se, a priori, a remessa do arquivo. Mas havendo necessidade de alterações, a DICON adotará as providências cabíveis.

O artigo seguinte trata das obrigações inerentes à pró-reitoria que recebe o pedido de celebração de parceria. Primeiramente essa terá de verificar se o pedido está acompanhado da minuta, do plano de trabalho e dos documentos da celebrante.

Após, fará a análise técnica do assunto e emitirá o seu parecer. Caso esse seja favorável, solicitará à DICON a abertura do processo administrativo, justificando o interesse público na celebração do mesmo, que é a informação mais importante a ser feita pela autoridade, pois como visto anteriormente neste trabalho, deve haver a motivação para a emissão do ato e essa deve ser pautada sempre no interesse público. Deve, ainda, a pró-reitoria observar que em sendo o assunto relacionado à outra pró-reitoria, aquela também deverá ser ouvida, bem como o Núcleo de Inovação Tecnológica, quando tratar-se de matéria relacionada à propriedade intelectual.

Art. 13. Compete à Pró-Reitoria que receber a solicitação de celebração de instrumento legal:

I - conferir a relação de documentos conforme Anexo I;

II - emitir parecer técnico, quando for o caso;

III - solicitar à Dicon que proceda a tramitação do processo por meio de memorando padrão, protocolizado no Serviço de Protocolo e Correspondências da UFLA, justificando o interesse público na celebração do instrumento.

§ 1º Quando o assunto for relacionado à outra(s) Pró-Reitoria(s), deve-se proceder a oitiva da(s) mesma(s), previamente ao envio do memorando padrão à Dicon.

§ 2º Os instrumentos legais que contiverem cláusulas de proteção intelectual e ou sigilo, serão necessariamente submetidos ao Núcleo de Inovação Tecnológica – Nintec, que emitirá parecer técnico sobre a matéria de sua competência.

A regra do artigo 13 é a de uso geral para abertura do processo pela DICON. Entretanto, uma vez que existem autoridades que se encontram em um patamar diferenciado, como é o caso do Reitor (por extensão o Vice-Reitor), do Chefe de Gabinete e do Procurador-Geral, ou ainda ter uma área de atuação diferenciada como a do Diretor de Relações Internacionais que, além de fazer parte da Reitoria, ainda atua na internacionalização da Instituição, essas autoridades têm a prerrogativa de solicitar a abertura do processo administrativo sem passar por uma pró-reitoria. No caso do Reitor e seu Vice não é solicitada a abertura, é ordenada, ante a sua superioridade hierárquica.

Art. 14. O Reitor, o Chefe de Gabinete da Reitoria, o Diretor de Relações Internacionais e o Procurador-Geral da UFLA poderão encaminhar diretamente à Diretoria de Contratos e Convênios, pedido de celebração de instrumento legal, cabendo, neste caso, ao Diretor da Dicon proceder ao trâmite do instrumento, ouvidas as Pró-Reitorias relacionadas ao assunto.

Caso intrigante ocorre com o Pró-Reitor de Planejamento e Gestão que é superior hierárquico do Diretor de Contratos e Convênios, mas não tem autonomia para determinar que este abra o processo. Tem, segundo o RTL/UFLA, que solicitar a análise por este último. É o descompasso dado à alteração do status da DICON de órgão da Reitoria para órgão da PROPLAG.

O artigo seguinte traz as cláusulas que devem necessariamente constar do instrumento a ser celebrado. Ele utiliza como referência o artigo 55 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que instituiu normas para licitação e contratação na Administração Pública Federal.

O rol apresentado é útil ao interessado, pois, consubstanciado nele poderá elaborar o instrumento de forma precisa. Ao utilizar o rol do artigo 15 do RTL/UFLA terá um padrão mínimo a ser seguido. É claro que cada caso demandará cláusulas e condições específicas, como o apresentado no parágrafo único, que ordena a inserção de cláusulas para proteção da propriedade intelectual e do sigilo quando “houver previsão no projeto de geração de patente, inovação tecnológica ou transferência de conhecimento”.

Art. 15. O instrumento legal a ser celebrado deverá conter, no seu preâmbulo, a qualificação das entidades celebrantes e de seus representantes legais e, no mínimo, as seguintes cláusulas:

- I - do objeto;
- II - das obrigações dos celebrantes;
- III - do prazo de vigência;
- IV - as alterações, acréscimos e ou supressões;
- V - da denúncia e rescisão;
- VI - do(s) coordenador(es), contendo seus dados e suas competências, quando for o caso;
- VII - da prestação de contas, quando cabível;
- VIII - do foro para solução de conflitos;
- IX - do acompanhamento da execução e fiscalização técnica.

Parágrafo único. É obrigatória a inclusão de cláusulas de proteção da propriedade intelectual e sigilo, quando houver previsão no projeto de geração de patente, inovação tecnológica ou transferência de conhecimento.

É evidente que alguns instrumentos, por sua especificidade, não abarcam o rol completo disposto no artigo 15, como é o caso do convênio de estágio, que não terá coordenador e muito menos prestação de contas. Em contrapartida terá cláusulas específicas que disporão sobre vínculo empregatício; termo de compromisso; plano de estágio, carga horária, seguro e desligamento de estagiário.

Também as parcerias internacionais em que se utilizam minutas confeccionadas por instituições estrangeiras têm cláusulas diferentes e outras suprimidas. Para cada caso é necessário o estudo acerca da abrangência de seus

termos, a fim de verificar se atendem ao mínimo o regramento brasileiro, à segurança jurídica da parceria e ao interesse público.

A respeito desse assunto, a Advocacia-Geral da União emitiu ao final de 2012 o Parecer nº 09/2012/GT467/DEPCONSU/PGF/AGU que delinea os requisitos mínimos necessários para celebração de parceria internacional. É ele de aplicação obrigatória por todos os procuradores daquele órgão e, por via de consequência, de atendimento pela Administração Pública Federal.

Os artigos que vêm em sequência apresentam a fase de formalização da parceria, que se inicia, como já mencionado, com a remessa da solicitação de celebração à DICON.

Neste ponto o RTL/UFLA é omissivo, pois não fala quais as providências que a DICON deverá adotar antes da submissão da solicitação ao Diretor. E elas existem e estão implícitas nas obrigações do órgão, uma vez que a Secretaria confere a documentação enviada e, se verificada a falta de documentos, volve a solicitação ao solicitante ou então promove diligências no sentido de juntar a documentação faltante. Também, se não houver a remessa do arquivo digital da minuta e do plano de trabalho, antes de dar continuidade ao trâmite, solicitará ao interessado que o faça, a fim de que essas fiquem à disposição da equipe técnica da DICON.

O artigo 16 é um dos mais importantes no trâmite processual, pois impõe ao Diretor de Contratos e Convênios a obrigação de decidir se existe ou não interesse público na celebração da parceria. Decisão esta a ser tomada por seu livre convencimento e em face do material apresentado pelo solicitante, pela unidade administrativa e pela pró-reitoria relacionada ao assunto.

O indigitado artigo remete ao Diretor de Contratos e Convênios a prerrogativa de decidir em nome da UFLA se a parceria é de interesse público ou não. É o poder discricionário dado ao Diretor. No entanto, como dito anteriormente, não é um poder-dever, mas sim um dever-poder. Assim ele

obrigatoriamente terá de decidir em favor do interesse público primário, não no interesse público secundário, que pode ser em favor da Administração, de um determinado grupo ou de um particular, como discorreu Barroso (2013) e Mello (2009). Também ele não poderá decidir movido por suas paixões, interesses ou desavenças<sup>44</sup>, visto que deve ter como esteio de sua decisão o princípio da impessoalidade.

Para fazer essa análise, carece ele de conhecimento nos campos administrativo e técnico-normativo. Faz-se, pois, necessário conhecer as atividades desenvolvidas pela UFLA e, quando não estiver inteirado, buscar as informações necessárias ao melhor entendimento da matéria. Para esse fim, consultará, quando necessário, os técnicos da área, promoverá audiências e diligências que julgar como cabíveis para, após seu pleno convencimento, decidir se há ou não interesse público primário na solicitação.

Art. 16. Compete ao Diretor da Dicon verificar a existência de interesse público em celebrar o instrumento legal e determinar a abertura de processo administrativo, de ofício ou mediante solicitação, nos moldes dos artigos 13 e 14, bem como determinar as diligências que julgar pertinentes e necessárias à instrução do processo, incluindo solicitação de auditoria, a qualquer tempo.

Decidido, determinará a abertura ou não do processo administrativo. A decisão favorável remeterá às providências dos artigos subsequentes. A desfavorável determinará a extinção do feito e o conseqüente arquivamento do processo, com fulcro no inciso I do parágrafo primeiro.

---

<sup>44</sup> O **Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal**, aprovado pelo Decreto nº 1.171, (BRASIL, 1994), dentre as vedações constantes de seu inciso XV, estampa a alínea “f”, que assim dispõe: “f) permitir que perseguições, simpatias, antipatias, caprichos, paixões ou interesses de ordem pessoal interfiram no trato com o público, com os jurisdicionados administrativos ou com colegas hierarquicamente superiores ou inferiores”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm)>. Acesso em: 17 jun. 2013.

Outro ponto a se destacar no caput é a competência dada ao Diretor para abrir processo de ofício, ou seja, sem haver solicitação interna. Isso poderá decorrer de duas situações, segundo as ocorrências até então havidas no âmbito da Diretoria. A primeira é quando um pedido emanado de pessoa física ou jurídica diversa da UFLA é encaminhado diretamente a ele e, analisado, entende pela abertura do processo. A segunda nos casos de aditamento de parceria já existente em que ele verifica a necessidade de abrir o processo para estudo do assunto e possível celebração de termo aditivo.

Parágrafo único. O Diretor da Dicon determinará a extinção do feito e o arquivamento do processo, por meio de despacho fundamentado, nas seguintes situações:

- I - falta de interesse público;
- II - inviabilidade técnica, científica ou financeira;
- III - falta de legitimidade de qualquer uma das partes em celebrar o instrumento;
- IV - prejuízo ao erário público;
- V - contrariedade ao regramento pátrio e ou interno;
- VI - ocorrência de motivos alheios às vontades das partes;
- VII - manifestação de desinteresse por qualquer das partes.

As demais situações determinantes para extinção do feito se dão durante o curso processual, podendo a inviabilidade técnica, científica ou financeira (inciso II) e o possível prejuízo aos cofres públicos (inciso III) serem determinados na oitiva de órgãos da UFLA e/ou fundação apoiadora.

A falta de legitimidade (inciso IV) é principalmente verificada quando o processo é analisado pela equipe técnica da DICON. Por isso é muito importante a apresentação dos documentos da parceira e de seu subscritor.

A contrariedade à legislação pátria (inciso V) é analisada primordialmente em dois momentos, na análise pela equipe técnica da DICON e pela Procuradoria Federal na UFLA. Por vezes um órgão ao ser ouvido em uma diligência questiona a

legalidade do feito, o que demonstra nesse caso que os órgãos da UFLA vêm se atentando para o cumprimento das normas internas e externas.

A ocorrência de motivos alheios à vontade dos celebrantes (inciso VI) se baseia em de fato externo havido, seja ele proveniente de motivo força maior ou de caso fortuito que inviabilize ou onere em demasia a parceria, tornando-a inviável.

Por fim, o desinteresse por uma das celebrantes (inciso VII), que pode ser a própria UFLA, por vir a entender em determinado momento que não há mais motivo ou finalidade na consecução da parceria. Ou por outra celebrante que também não vislumbre mais finalidade, interesse ou viabilidade na sua concretização.

Há outro fator imperativo na desistência pela outra parte, qual seja, a demora no trâmite processual no âmbito da UFLA. Muitas vezes a potencial parceira desiste pelo fato do processo se arrastar entre os órgãos da UFLA ou na Procuradoria Federal. Não são raros os casos em que isso ocorre. A DICON tem procurado dar celeridade ao trâmite processual. No entanto, não detém competência para buscar agilidade aos processos que aguardam parecer da Procuradoria, órgão da Advocacia-Geral da União e independente da UFLA.

Na pesquisa documental não foi possível pontuar os fatores que levaram cada celebrante desistir da parceria, uma vez que quase sempre conta como “arquivado por interesse da parte”. Mesmo que a outra celebrante seja pessoa jurídica de direito público a sua desistência é considerada como sendo de desinteresse da parte, uma vez que não há como a DICON precisar os motivos que levaram essa à desistência.

A Tabela 3 mostra por tipos de instrumentos, os motivos que inviabilizaram a celebração da parceria ou contrato.

Tabela 3 Estatística de instrumentos não celebrados (2005-2012).

Tipo de Instrumento	Total de instrumentos celebrados	Média Anual	Número de desistências	Percentual de desistência	Percentual por desinteresse da parte	Percentual por Falta de Interesse público	Percentual por inviabilidade técnica
Contratos	544	68	36	6,62	<b>75,00</b>	22,22	2,78
Acordos	197	24,62	31	15,74	<b>45,16</b>	51,61	3,23
Termos	95	11,87	12	12,63	<b>8,33</b>	83,33	8,33
Estágios	1229	153,6	223	18,14	<b>99,55</b>	-	0,45
Convênios	86	10,75	8	9,30	<b>100,00</b>	-	-
Internacionais	39	4,87	1	2,56	-	100,00	-

Fonte: DICON/UFLA

Dentro desse contexto, foi apurado por amostragem<sup>45</sup> o tempo de tramitação dos processos, contado da protocolização no Setor de Protocolo-Geral da UFLA até sua celebração. Conforme disposto na Tabela 4.

Tabela 4 Tempo médio de tramitação de acordos, convênios e estágios.

Tipo de Instrumento	Tempo médio de trâmite em n° de dias								Celebrados 2005-2012	Percentual da Amostragem <sup>46</sup>
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		
Acordos	57,4	206,2	128	97	157	102	92	110	197	20%
Convênios	85	71	162	111	114	67	342,5	129,5	86	30%
Estágios	44	61	75	20	29	28	25	57	1229	5%

Fonte: DICON/UFLA

<sup>45</sup> A amostra apresentada é somente de acordos, convênios e convênios de estágio por serem instrumentos de parceria que demonstraram com maior precisão o tempo gasto no trâmite processual.

<sup>46</sup> Os percentuais de amostragem variaram tendo em vista o número de instrumentos celebrados por tipo, visto que a quantidade de convênios é muito pequena se comparada ao de convênios de estágio e menos da metade do número de acordos.

O artigo 17 traz os procedimentos a serem adotados pela equipe da DICON a partir da determinação do Diretor para que se proceda a abertura do processo. Em verdade, os incisos I, II e IV são executados pela equipe técnica, que até maio de 2012 estava toda alocada na Assessoria. Atualmente o Diretor faz muitas das vezes essas tarefas e em seu despacho ordena diligências ou remete o processo para análise jurídica ou celebração, sem passar pela Assessoria, que atualmente conta com apenas um Assessor.

À época em que foi editado o RTL/UFLA o padrão comportamental na DICON era o de se ouvir a Assessoria sempre, no entanto, como o atual Diretor é o ex-Assessor, este detém conhecimento técnico para tal mister, sendo desnecessário para ele ouvir a Assessoria em parte dos processos, o que diminui a carga daquele setor.

Art. 17. A Dicon, ao receber a solicitação de celebração de instrumento legal, deverá adotar as seguintes medidas, por despacho fundamentado de seu Diretor:

- I - conferir e analisar a documentação, nos termos do Anexo I;
- II - analisar a minuta e proceder as devidas adequações e ou correções, em consonância com a natureza do instrumento legal a ser celebrado;
- III - promover as diligências pertinentes;
- IV - emitir parecer, por meio de sua Assessoria.

A conferência da documentação que reza o inciso I se dá à luz do Anexo I ao RTL/UFLA. Apesar de não estar previsto no Regulamento em comento, há de se verificar que, em sendo a outra celebrante cadastrada no SICONV<sup>47</sup> ou SIAFI<sup>48</sup>, desnecessário se faz a juntada de documentos, uma vez que os mesmos estão arquivados na UFLA ou em outra Unidade Cadastradora. Pode, neste caso,

---

<sup>47</sup> Sistema de Convênios do Governo Federal. Disponível em: <<https://www.convenios.gov.br/portal/index.html>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

<sup>48</sup> Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/siafi>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

a DICON solicitar simplesmente a cópia da identidade do subscritor para conferência de sua assinatura.

O principal papel da equipe técnica da DICON é “analisar minutas em consonância com a natureza do instrumento legal a ser celebrado;” “proceder às devidas adequações e ou correções de minutas em consonância com a natureza do instrumento legal a ser celebrado” e “providenciar as minutas de instrumentos legais, por determinação do Diretor”<sup>49</sup>.

No entanto, apesar do RTL/UFLA mencionar no inciso II que a Assessoria analisa, adequa e corrige a minuta apresentada, muitas das vezes ela elabora a minuta ante ao fato de que não veio essa ou refaz a apresentada tendo em vista que a remetida à DICON não tem serventia por ter sido redigida em desconformidades com as técnicas necessárias, o que não é raro de se ocorrer. Vez por outra a Assessoria ou o atual Diretor elabora antecipadamente uma minuta e envia ao interessado para que ele a use em seu pedido.

O parecer da Assessoria tem por objetivo assegurar que o trâmite processual foi cumprido a contento; que as normas internas e externas foram contempladas; que tecnicamente está correta a celebração e que existe interesse público e finalidade na parceria pretendida.

Cabe aqui um esclarecimento sobre a função de Assessor. Como compete à Advocacia-Geral da União (AGU) fornecer com exclusividade o apoio jurídico ao Poder Executivo Federal, bem como não existir no Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE)<sup>50</sup> cargo que exija formação na área jurídica<sup>51</sup>, a UFLA necessita utilizar ocupantes de cargos outros que porventura tenham capacitação técnica na área jurídica para tal

---

<sup>49</sup> Competências da Assessoria da DICON, constantes dos incisos V, VI e VII do artigo 7º do Regimento Interno da Diretoria, aprovado pela Resolução CUNI nº 031, (UFLA, 2012).

<sup>50</sup> O PCCTAE foi estruturado pela Lei Federal nº 11.091, de 12/1/2005.

<sup>51</sup> O único cargo do PCCTAE que exige tal formação e o de auditor, podendo o candidato ser ainda bacharel em ciências contábeis ou economia.

fim, o que é raro ocorrer uma vez que na sua quase totalidade são os ocupantes de cargos de nível médio que ocupam tais funções.

Prova disso é que o Diretor e a Assessora da DICON, as duas Assessoras da Procuradoria-Geral, a Coordenadora de Legislação e Normas da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PRGDP) são ocupantes do cargo de Assistente em Administração e possuidores do bacharelado em Direito. Tal fato demonstra a ineficiência do Poder Executivo Federal que utiliza de servidores em desacordo com suas funções, em decorrência da força de leis que ele mesmo propôs que vetam a contratação de profissionais especializados, que é o caso do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE).

De volta ao RTL/UFLA, saneado o processo e com as diligências necessárias realizadas, quando for o caso, o Diretor decide o encaminhamento dos autos, fundamentado no parecer da Assessoria, quando ouvida essa. É o que descreve o artigo 18. Há de se ressaltar que o parecer da Assessoria não é vinculante, é consultivo. Assim pode o Diretor divergir total ou parcialmente do mesmo e decidir de forma diversa.

Art. 18. Compete ao Diretor da Dicon, fundamentado no parecer de sua Assessoria, decidir o encaminhamento dos autos do processo.

O destino do processo após o trâmite na DICON é, em regra, a Procuradoria Federal na UFLA para parecer, a qual, por força do parágrafo único do artigo 38 da Lei Geral de Licitações<sup>52</sup>, deve aprovar as minutas das parcerias a serem celebradas. O artigo 19 reza que quando pertinente o processo

---

<sup>52</sup> A Lei 8.666/93, (BRASIL, 1993) no parágrafo único do artigo 38, com a redação dada pela Lei nº 8.883/94, assim dispõe: “Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>. Acesso em: 17 jun. 2013.

será submetido àquele órgão, que analisará a minuta e fará proposta de correção e modificação que julgar pertinente.

A razão de ter sido dado esse formato ao referido artigo é pelo fato de que se for utilizada uma minuta pré-aprovada pela Procuradoria e a DICON não ver nenhum óbice jurídico na celebração, não será o processo submetido à sua apreciação. Tal sistemática iniciou com os convênios de estágio e depois se estendeu aos contratos de concessão de uso até chegar aos demais convênios, acordos e demais ajustes, assim como aos termos aditivos, o que agilizou em muito o trâmite processual no âmbito da UFLA, da maioria dos instrumentos celebrados.

Art. 19. Findo o trâmite administrativo, quando pertinente, o processo será submetido à Procuradoria Federal da UFLA para análise jurídica.  
Parágrafo único. Examinada a minuta, a Procuradoria Federal remeterá à Dicon o respectivo texto, com as modificações sugeridas, quando houver.

Como já discorrido neste estudo, a minuta deve ser aprovada pela DICON ou por esta e pela Procuradoria Federal. Assim procedido, será o texto aprovado submetido à apreciação dos demais celebrantes, incluindo a fundação apoiadora, quando for o caso.

Art. 20. Aprovados os termos da minuta no âmbito da UFLA, pela Dicon e ou pela Procuradoria Federal, a primeira remeterá cópia impressa ou eletrônica aos demais celebrantes para análise jurídica.

O artigo 21 fecha a fase da formalização e apresenta a da celebração. Primeiro ele dispõe sobre a aprovação do texto pelos demais celebrantes. Neste ponto o RTL/UFLA é omissivo quanto a questão de o outro celebrante discordar de alguma cláusula ou condição constante do instrumento, o que não é difícil de ocorrer, principalmente quando se trata de projeto de pesquisa.

A DICON lida com isso cotidianamente e promove as diligências necessárias à elucidação da questão, ouvindo órgãos quando se trata de questões técnicas e a Procuradoria Federal na UFLA quando trata de questões jurídicas ou que ocorre a necessidade de se alterar os termos da minuta.

Art. 21. Aprovados os termos da minuta pelos celebrantes, a Dicon procederá a emissão das vias finais e procederá a coleta das assinaturas dos subscritores no instrumento.

Parágrafo único. Após a tramitação regular, as vias finais do instrumento legal deverão conter a oposição da Procuradoria Federal ou da Assessoria da Dicon.

A segunda parte do caput do artigo já trata da celebração, uma vez que dispõe que: emitidas as vias finais, serão colhidas as assinaturas. Isso é a celebração, que vez por outra é realizada em solenidade.

O único parágrafo do artigo enfatiza a necessidade da minuta ter a oposição do visto da Procuradoria ou, no caso da DICON, a chancela com o intuito de demonstrar que aquelas vias contêm os termos aprovadas no âmbito da UFLA.

Por fim, o artigo 22 discorre sobre os procedimentos pós-celebração, que são numerar, datar, distribuir vias e arquivar. No entanto, ele mistura um pouco os assuntos, uma vez que seus parágrafos tratam da submissão dos instrumentos que versem sobre assuntos relacionados ao ensino, pesquisa ou extensão ao CEPE.

Art. 22. Após a celebração, compete à Secretaria da Dicon numerar, datar, arquivar a sua via, distribuir demais vias do instrumento legal e as cópias reprográficas às unidades administrativas envolvidas.

§ 1º Quando o objeto do instrumento, seja ele principal ou acessório, tratar de assunto de ensino, pesquisa ou extensão, antes de ser celebrado, a Dicon encaminhará o mesmo ao Presidente do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão – CEPE.

§ 2º Em situações de urgências e no interesse da Universidade, devidamente demonstradas pelo interessado, o Reitor poderá assinar o instrumento *ad referendum* do CEPE, na forma permitida no *caput* do art. 26 do Regimento Geral da UFLA.<sup>53</sup>

§ 3º A não-ratificação por parte do CEPE acarretará a nulidade do instrumento celebrado, desde o início de sua vigência.

Esse assunto, o da submissão ao CEPE ou assinatura pelo Reitor *ad referendum* daquele colegiado nos casos previstos e tratados no artigo 47 do Regimento Geral da UFLA<sup>54</sup> aprovado pela Resolução CUNI nº 009/2010.

A Seção II do Capítulo V possuía até março do corrente ano o texto abaixo, entretanto foi alvo da primeira alteração feita no RTL/UFLA. Assim dispunha o texto anterior<sup>55</sup>:

#### **Seção II Da tramitação via Nintec**

~~Art. 23. São adstritos ao Núcleo de Inovação Tecnológica—Nintec, os trâmites dos seguintes instrumentos legais:~~

~~I— Contrato de Participação em Empresa Privada;~~

~~II— Contrato de Participação Societária para Desenvolvimento de Produtos ou Processos Inovadores;~~

~~III— Contrato de Transferência de Tecnologia;~~

~~IV— Contrato de Licenciamento para Outorga de Direito de Uso ou de Exploração;~~

~~V— Termo de Parceria para Fins de Inovação Tecnológica com Órgãos de Fomento à Pesquisa e ou Instituições de Ciência e Tecnologia.~~

<sup>53</sup> O artigo 26 de que trata o texto é do Regimento Geral da UFLA vigente à época da edição do RTL/UFLA. No Regimento atual, o artigo que trata da matéria é o 47.

<sup>54</sup> Art. 47. Em situações de urgência e no interesse da UFLA, o Reitor poderá tomar decisões *ad referendum* do Conselho Universitário e do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão.

Parágrafo único. Perderão a eficácia, desde a edição, as decisões não ratificadas pelo Conselho Universitário e pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, em reunião realizada imediatamente após o ato do Reitor, devendo os referidos órgãos colegiados disciplinarem, por meio de resolução, as relações jurídicas delas decorrentes.

<sup>55</sup> O tachado sobre o texto tem por finalidade alertar ao leitor de que sua redação não possui validade em decorrência da Portaria do Reitor nº 160, de 4/3/2013.

~~Art. 24. Para cada instrumento legal, principal ou acessório, de que trata esta Seção, haverá um processo administrativo, o qual terá rito próprio, de acordo com o prescrito no Anexo III.~~

~~Art. 25. O interessado em celebrar qualquer um dos instrumentos legais de que trata o art. 23 deverá solicitar formalmente ao Nintec a abertura do competente processo administrativo.~~

~~Parágrafo único. A solicitação de que trata o *caput* deverá ser instruída com os documentos constantes do Anexo I.~~

Com as justificativas abaixo, bem como com a aquiescência do Pró-Reitor de Pesquisa, autoridade a qual o NINTEC é vinculado, o Diretor de Contratos e Convênios solicitou a alteração da Seção II do RTL/UFLA<sup>56</sup>.

Tal alteração se faz necessária uma vez que os instrumentos regidos pela Lei de Inovação (10.973/04) e que têm seus trâmites sob a responsabilidade do NINTEC estão sendo processados em desacordo com a atual dinâmica do RTL/UFLA uma vez que:

- a) não são submetidos à Pró-Reitoria de Pesquisa, a qual o NINTEC é subordinado e é a relacionada à matéria;
- b) não estão sendo registrados na DICON, conforme previsão do RTL/UFLA e descumprindo do art. 60 da Lei 8.666/93<sup>57</sup>, ocasionado dentre outros problemas a existência de duplicidade de numeração;
- c) não estão sendo publicados, contrariando o artigo 37, *caput*, e inciso II do § 3º da CF/88<sup>58</sup>, o artigo 2º, *caput*, da Lei 9.784/99<sup>59</sup> (Lei

<sup>56</sup> Solicitação feita por meio do Memorando DICON nº 014, de 22 de fevereiro de 2013.

<sup>57</sup> **Lei 8.666/93** – “**Art. 60.** Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato (...)”. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). (Acesso em 17/6/2013).

<sup>58</sup> **CF/88** – “**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, **moralidade**, **publicidade** e eficiência (...) § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (...) II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII” (g.n.). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). (Acesso em 17/6/2013).

<sup>59</sup> **Lei 9.784/94** – “**Art. 2º** A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da **legalidade**, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, **moralidade**, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, **interesse público** e eficiência.

de Inovação Tecnológica) e a Lei 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação)<sup>60</sup>;

d) não atendem aos padrões processuais adotados pela UFLA e mantidos pela DICON, órgão que possui por atribuições, dentre outras, segundo o artigo 4º de seu Regimento Interno<sup>61</sup>: “*II. fixar a orientação geral sobre os procedimentos administrativo para a realização de contratos e parcerias; III. centralizar o controle de todos os instrumentos legais celebrados pela UFLA; e IV. dar publicidade aos instrumentos legais celebrados pela UFLA;*” (g.n.).

As justificativas apresentadas tiveram por escopo solucionar alguns problemas que vinham ocorrendo no trâmite via NINTEC, dentre eles o fato daquele órgão não registrar os instrumentos celebrados na DICON, o que foi constatado durante a realização das pesquisas atinentes a este trabalho.

A solicitação foi prontamente atendida pelo Reitor, que expediu em 4/3/2013 a Portaria de nº 160, passando o texto da referida seção a vigorar com a seguinte redação:

## Seção II

### Da tramitação via NINTEC

*(Redação dada pela Portaria do Reitor nº 160/2013)*

Art. 23. São adstritos ao Núcleo de Inovação Tecnológica – Nintec, os trâmites dos instrumentos legais que tenham por objeto matéria relacionada à Lei de Inovação Tecnológica.

Parágrafo único. Para cada instrumento legal, principal ou acessório, de que trata esta Seção, haverá um processo administrativo, o qual terá rito próprio, de acordo com o prescrito no Anexo III.

Art. 24. Recebida a solicitação, o Nintec emitirá parecer acerca da matéria. Sendo favorável, encaminhará a solicitação à Pró-Reitoria de

---

**Parágrafo único.** Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: (...) **V -divulgação oficial dos atos administrativos**, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;” (FIGUEIREDO, 2008, p. 287) (g.n.)

<sup>60</sup> **Lei 12.527/11** - Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

<sup>61</sup> Aprovado pela Resolução CUNI nº 031, de 15/5/2012.

Pesquisa que seguirá o disposto no artigo 12 e seguintes deste Regulamento.

§ 1º O Nintec deve anexar à solicitação uma minuta impressa, e enviar imediatamente à Dicon, a minuta eletrônica (mídia ou mensagem).

Art. 25. O interessado em celebrar qualquer um dos instrumentos legais de que trata o artigo 23 deverá solicitar formalmente ao Nintec a abertura do competente processo administrativo.

Parágrafo único. A solicitação de que trata o *caput* deverá ser instruída com os documentos constantes do Anexo I.

O novo texto da Seção II coloca o trâmite dos instrumentos a serem celebrados via NINTEC, cujos objetos são inerentes à Lei nº 10.973/2004 (Lei de Inovação Tecnológica), no mesmo patamar em que se encontram os da Seção I, carecendo esses de parecer técnico da Pró-Reitoria e tramitação via DICON.

Por consequência foi alterado também o Anexo III do RTL/UFLA, o qual delinea o trâmite dos processos via NINTEC. Sua redação passou a ser a seguinte:

**ANEXO III***(Redação dada pela Portaria do Reitor nº 160/2013)***TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS VIANÚCLEO DE  
INOVAÇÃO TECNOLÓGICA – NINTEC**

Fases	Passos	Ud. Adm.	Procedimentos
I – Pré-formalização	1	Departamento ou pessoa interessada	A Chefia do Departamento solicita ao Nintec a celebração do Instrumento, remetendo a documentação necessária.
	2	NINTEC	Analisa e emite parecer técnico. <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Parecer favorável e em se tratando de documento regido pela Lei de Inovação:</b> procede à confecção do Instrumento e remete à Pró-Reitoria de Pesquisa.</li> <li>• <b>Parecer favorável e em não se tratando de documento regido pela Lei de Inovação:</b> remete à Pró-Reitoria diretamente relacionada ao assunto para análise e decisão.</li> <li>• <b>Parecer desfavorável:</b> remete a documentação ao interessado.</li> </ul>
	3	Pró-Reitoria de Pesquisa	Analisa e emite parecer técnico. <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Parecer favorável:</b> encaminha a minuta (eletrônica e impressa) do Acordo à Dicon, por meio de memorando protocolizado, solicitando a abertura do processo administrativo para a sua celebração.</li> <li>• <b>Parecer desfavorável:</b> remete a documentação ao interessado.</li> </ul>
II - Formalização	4	Dicon	Inicia, formaliza o Processo, realiza as diligências necessárias e, saneado o Processo, a Assessoria emite parecer. <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Parecer favorável:</b> remete à Procuradoria Federal para parecer jurídico.</li> <li>• <b>Parecer desfavorável:</b> remete os autos à PRP.</li> </ul>
	5	Procuradoria	Analisa, emite parecer jurídico e adéqua os termos da minuta, quando cabível. <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Parecer favorável:</b> passa-se à fase da celebração.</li> <li>• <b>Parecer desfavorável:</b> a Dicon remete os autos à PRP.</li> </ul>
III - Celebração	6	Dicon	Colhe as assinaturas, registra o Instrumento (numera e data), remete as vias aos celebrantes e providencia a publicação. <b>Obs:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Caso o objeto seja de matéria relacionada ao ensino, à pesquisa ou à extensão, necessário se faz sua submissão ao CEPE para aprovação. Em se tratando de urgência devidamente comprovada, solicita-se a assinatura do Reitor <i>ad referendum</i> daquele Conselho.</li> <li>• Caso haja participação de Fundação de Apoio, a aprovação do Acordo seguirá as normas internas da referida Fundação, após sua tramitação na UFLA.</li> </ul>

A Seção III não trata de parcerias, mas sim do trâmite de processos para celebração de contratos administrativos, que não é objeto do presente trabalho. Portanto, constaremos somente seu texto sem entrar em seu mérito.

### **Seção III Da tramitação via DMSG**

Art. 26. São adstritos à Diretoria de Materiais e Serviços Gerais, os trâmites dos instrumentos legais derivados de processo licitatório, de dispensa ou de inexigibilidade de licitação.

Art. 27. Para cada instrumento legal, principal ou acessório, de que trata esta Seção, haverá um processo administrativo, o qual terá rito próprio, de acordo com o prescrito no Anexo IV.

A próxima é a Seção IV, que trata das parcerias internacionais. Seu texto é:

### **Seção IV Da tramitação via Diretoria de Relações Internacionais – DRI**

Art. 28. São adstritos à Diretoria de Relações Internacionais – DRI, os trâmites dos instrumentos legais que versem sobre parcerias internacionais, a serem celebradas por meio de protocolos de intenções, acordos e convênios ou por qualquer outro tipo de ajuste análogo a estes.

Art. 29. Para cada instrumento legal, principal ou acessório, de que trata esta Seção, haverá um processo administrativo, o qual terá rito próprio, de acordo com o prescrito no Anexo V.

É, como visto, uma seção com dois artigos curtos e que, se suprimida, não causará diferença, uma vez que os procedimentos a serem adotados não estão elencados nela, mas sim no Anexo V, devendo ser seguidos os ritos da Seção II.

Findado o mais longo capítulo do RTL/UFLA, que trata do trâmite processual, discorre o referido Regulamento sobre a fase executória da parceria.

#### 4.6.6 O Capítulo VI - Da Execução e do Acompanhamento

O referido capítulo trata de forma muito acanhada do acompanhamento e fiscalização pelo titular da unidade administrativa executora do objeto da parceria.

Seu único artigo enfoca que a autoridade executora deverá encaminhar à DICON os relatórios parciais de acordo com o cumprimento das etapas ou fases do plano de trabalho.

Art. 30. O acompanhamento e a fiscalização técnica dos instrumentos legais regidos por este Regulamento serão realizados pelo titular da unidade administrativa, que avaliará e encaminhará à Dicon, para controle, relatórios parciais de execução técnica, após o decurso do período previsto para o cumprimento de cada etapa ou fase prevista no Plano de Trabalho.

§ 1º Compete à Dicon providenciar a juntada dos relatórios de que trata o *caput* aos autos do processo administrativo correspondente.

§ 2º É facultado o envio à Dicon de cópias reprográficas dos relatórios técnicos, quando exigidos pela entidade financiadora, para o cumprimento do disposto no *caput*.

A singeleza do capítulo repercutiu em sua aplicação, uma vez que na pesquisa realizada nos arquivos da DICON restou comprovado que nenhuma unidade administrativa cumpriu o disposto nele.

É evidente que no caso da parceria contar com a participação de uma fundação de apoio e com previsão de repasses periódicos de recursos por parte da outra partícipe, o coordenador possui a obrigação de entregar os relatórios à fundação para que essa os remeta ao financiador do projeto, caso contrário não há o repasse.

Apesar da comunicação feita à fundação, tais informações não são repassadas à DICON e, portanto, a Administração da UFLA não toma

conhecimento da execução do projeto, não podendo, dessa forma fiscalizar e acompanhar sua execução.

Este capítulo é o maior gargalo na gestão das parcerias da UFLA, pois resume o acompanhamento da execução em uma norma sem aplicabilidade, uma vez que não há ferramentas de controle.

#### **4.6.7 O Capítulo VII - Da Prestação de Contas e dos Resultados**

O presente capítulo é o seguimento do anterior. Se naquele discorre-se sobre a apresentação de resultados parciais, este dispõe sobre a apresentação dos resultados finais de cada parceria.

Durante a pesquisa foi verificado que no período de 2010 a 2012, após entrada em vigor do RTL/UFLA, somente um coordenador apresentou os resultados de sua parceria à DICON.

A DICON no ano de 2010 adotou como procedimento enviar aos coordenadores um formulário para apresentação dos resultados obtidos na parceria. Uma vez que somente um respondeu, o procedimento acabou caindo em desuso.

Ao analisar os motivos do abandono, constatou-se que o RTL/UFLA não dispunha sobre a apresentação de resultados por parte do coordenador, somente sobre a prestação de contas à então Diretoria de Contabilidade e Administração Financeira (DCAF)<sup>62</sup> quando havia repasse de recursos financeiros.

Desta forma a DICON não tomava ciência sobre a finalização da execução da parceria, mesmo tendo ela o repasse de recursos. Tal fato foi

---

<sup>62</sup> A DCAF foi transformada em Diretoria de Orçamento, Finanças e Contabilidade (DCOF).

levantado durante a pesquisa do presente trabalho, na qual constatou que não há registros de prestação de contas nos arquivos da DICON.

Os artigos do Capítulo VII traziam a seguinte redação:<sup>63</sup>

Art. 31. O repasse de recursos financeiros, quando previstos nos instrumentos legais regidos por este Regulamento, estará sujeito à prestação de contas de sua boa e regular aplicação, na forma prevista na legislação federal.

~~Art. 32. O acompanhamento e a fiscalização contábil dos instrumentos legais serão realizados pela Diretoria de Contabilidade e Administração Financeira (DCAF) da UFLA.~~

~~Art. 33. A prestação de contas deverá ser apresentada pelo gestor ou pela entidade gestora dos recursos financeiros, à DCAF, até 30 (trinta) dias após a extinção, rescisão, denúncia ou cumprimento integral do objeto ajustado em cada instrumento e será composta do seguintes documentos:~~

~~I — extrato da conta bancária vinculada;~~

~~II — relação de pagamentos, identificando o nome do beneficiário e seu CNPJ/MF ou CPF/MF; número dos documentos fiscais, com as datas de emissão dos bens adquiridos e números de patrimônio da UFLA, quando for o caso;~~

~~III — atas de licitação, cópias de despachos adjudicatórios e de homologação das licitações realizadas ou as justificativas de dispensa e inexigibilidade, com o respectivo embasamento legal;~~

~~IV — Relatório de Execução Físico-Financeira, constituído dos demonstrativos de receitas e despesas relacionados com o cronograma de execução, constante no Plano de Trabalho;~~

~~V — guias de recolhimento de saldos à conta única do Tesouro de valores com essa destinação legal ou normativa;~~

~~VI — relação dos resultados vantajosos obtidos em favor da UFLA, registrada em formulário padronizado, disponível no sítio eletrônico da Dicon;~~

~~VII — relação dos termos de doação ao patrimônio da UFLA dos bens duráveis adquiridos, conforme previsão no instrumento legal.~~

~~Art. 34. Ao término da conferência da prestação de contas, a DCAF emitirá um laudo de avaliação atestando ou não a regularidade das despesas, que deverá ser acostado aos autos do competente processo administrativo.~~

---

<sup>63</sup> O tachado sobre o texto dos artigos 32, 33 e 34 tem por finalidade alertar o leitor que sua redação não possui validade em decorrência da edição da Portaria do Reitor nº 160, de 4/3/2013.

Por este motivo, o Diretor de Contratos e Convênios solicitou a alteração dos artigos 32, 33 e 34 do RTL/UFLA, com o intuito de se modificar a sistemática na prestação de contas das parcerias que tenham repasse de recursos financeiros “a fim de que as contas parciais e finais sejam tramitadas via DICON com o intuito de haver um controle efetivo sobre a real apresentação dessas. O que fará com que a DCOF cumpra a obrigação de emitir laudo dentro de um prazo razoável, a fim de que o processo seja encerrado, pois ocorre que atualmente não há registro no processo sobre prestação de contas e resultados”<sup>64</sup>.

A solicitação foi acatada prontamente pelo Reitor que na mesma Portaria nº 160/2013 alterou a redação dos citados artigos.

Na nova sistemática, a prestação de contas continua sendo necessária às parcerias que sejam subsidiadas com repasse de recursos financeiros. É o que prevê o artigo 31. O acompanhamento e fiscalização contábil continuam a cargo da DCOF.

Art. 31. O repasse de recursos financeiros, quando previstos nos instrumentos legais regidos por este Regulamento, estará sujeito à prestação de contas de sua boa e regular aplicação, na forma prevista na legislação federal.

Art. 32. O acompanhamento e a fiscalização contábil dos instrumentos legais serão realizados pela Diretoria de Contabilidade, Orçamento e Finanças (DCOF) da UFLA.

A obrigação de prestar contas, segundo o caput do artigo 33, é do gestor da parceria, no caso de repasses feitos diretamente à UFLA ou da entidade gestora, quando se tratar de repasse a uma fundação de apoio ou a um dos celebrantes diferente da UFLA.

Art. 33. Cada prestação de contas deverá ser apresentada pelo gestor ou pela entidade gestora dos recursos financeiros, à Dicon, conforme

---

<sup>64</sup> Parte do texto constante do Memorando DICON nº 014, de 22 de fevereiro de 2013.

previsto no instrumento legal a que estiver vinculada. *(nova redação dada pela Portaria Reitor nº 160/2013)*

O primeiro parágrafo apresenta o prazo para se realizar a prestação de contas, que é de trinta dias contados da finalização da parceria, prorrogáveis justificadamente por igual período.

§ 1º A prestação de contas final deverá ser apresentada em até 30 (trinta) após, prorrogáveis por igual período por solicitação devidamente justificada, após a extinção, rescisão, denúncia ou cumprimento integral do objeto ajustado em cada instrumento. *(incluído pela Portaria Reitor nº 160/2013)*

O parágrafo seguinte elenca a documentação mínima que deve conter a prestação de contas. O referido rol procura dar as condições necessárias à DCOF para analisar se os recursos foram gastos devidamente, bem como se foram atendidas as regras licitatórias na aquisição de bens e serviços. Também verificar o recolhimento à conta do Tesouro Nacional dos valores devidos à UFLA e das sobras porventura havidas.

§ 2º A prestação de contas será composta dos seguintes documentos: *(incluído pela Portaria Reitor nº 160/2013)*

- I - extrato da conta bancária vinculada;
- II - relação de pagamentos, identificando o nome do beneficiário e seu CNPJ/MF ou CPF/MF; número dos documentos fiscais, com as datas de emissão dos bens adquiridos e números de patrimônio da UFLA, quando for o caso;
- III - atas de licitação, cópias de despachos adjudicatórios e de homologação das licitações realizadas ou as justificativas de dispensa e inexigibilidade, com o respectivo embasamento legal;
- IV - Relatório de Execução Físico-Financeira, constituído dos demonstrativos de receitas e despesas relacionados com o cronograma de execução, constante no Plano de Trabalho;
- V - guias de recolhimento de saldos à conta única do Tesouro de valores com essa destinação legal ou normativa;

VI - relação dos resultados vantajosos obtidos em favor da UFLA ou da sociedade, registrada em formulário padronizado, disponível no sítio eletrônico da DICON;

VII - relação dos termos de doação ao patrimônio da UFLA dos bens duráveis adquiridos, conforme previsão no instrumento legal.

O parágrafo terceiro traz uma inovação com o intuito de impor sansão ao coordenador que não tiver as contas apresentadas. Tal imposição se faz necessária tendo em vista que o coordenador é o responsável no âmbito da UFLA e no da fundação apoiadora pela execução do objeto da parceria, atuando ele como ordenador de despesas.

§ 3º A falta de apresentação da prestação de contas impedirá o coordenador do instrumento jurídico de participar de equipe técnica de contrato ou parceria ou de ser seu coordenador até a prestação das contas pendentes. *(incluído pela Portaria Reitor nº 160/2013)*

A DCOF como órgão de controle financeiro e contábil tem por obrigação analisar as prestações de contas das parcerias em que tenham sido envolvidos recursos públicos, que são, para este fim, todos os derivados de verbas orçamentárias e aportados na parceria ou, advindo de pessoa física ou jurídica de direito privado, para execução de ação, programa, projeto ou atividade em que esteja envolvida pessoa jurídica de direito público. Assim, independentemente da fonte pagadora, caso os recursos sejam utilizados para fins públicos e em conjunto com a Administração Pública eles se tornam públicos e como tal devem ser tratados.

Impõe o caput do artigo 34 que a DCOF deverá apresentar laudo de avaliação da prestação de contas no prazo de sessenta dias, a fim de que seja dado um *feedback* à DICON a respeito das contas. De nada adianta essas serem aprovadas se não há a respectiva divulgação. Ou então se houver demasiada demora na apresentação do resultado visto que, se ocorreram erros esses devem

ser sanados o mais rápido possível. Caso contrário, os prejuízos podem ser irreversíveis.

Art. 34. Recebida a prestação de contas pela DCOF, cabe a esta realizar sua conferência e, no prazo de 60 (sessenta) dias emitir o competente laudo de avaliação atestando ou não a regularidade das despesas.

O primeiro parágrafo contempla as obrigações a serem adotadas pela DICON após receber o laudo de avaliação. Se as contas forem aprovadas, juntar-se-á a mesma ao processo e promove-se o arquivamento. Caso sejam consideradas inconsistentes, incompletas ou irregulares, adotar-se-á as medidas que forem necessárias, apurando, se for o caso, a responsabilidade por meio do competente processo administrativo disciplinar.

§ 1º O laudo de avaliação será encaminhado à Dicon para:

- a) ser acostado aos autos do competente processo administrativo, caso as contas estejam aprovadas; ou
- b) serem adotadas as providências cabíveis caso a DCOF as tenha julgado irregulares, incompletas ou inconsistentes.

O parágrafo segundo também inova e complementa o parágrafo terceiro do artigo 33. No caso a imposição de sanção ao coordenador será pelo fato das contas apresentadas não serem aprovadas.

§ 2º As contas julgadas irregulares impedirá o coordenador do instrumento jurídico de participar de equipe técnica de outro contrato ou parceria ou de ser seu coordenador até saneamento dessas.

#### 4.6.8 O Capítulo VIII - Da Publicidade

A Administração Pública tem por obrigação legal dar publicidade aos seus atos conforme foi demonstrado neste trabalho. A parceria não é um ato administrativo, visto depender da vontade de todos os celebrantes, não somente da Administração Pública. Mas deriva de atos administrativos produzidos por autoridade ou autoridades públicas.

A Constituição Federal em seu artigo 37, caput, impõe como um dos princípios da Administração Pública o da publicidade, sendo direito dos usuários o direito ao acesso às informações (§ 3º, II). A Lei nº 9.784/1994 (Lei do Processo Administrativo) no inciso V do parágrafo único de seu artigo 2º é enfática ao afirmar que um dos critérios a ser observado pela Administração Pública é o da “divulgação oficial dos atos administrativos”. Complementando, o parágrafo único do artigo 61 da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos) impõe como condição de sua eficácia, a publicação do extrato do contrato no *Diário Oficial* da União<sup>65</sup>.

Recentemente foi editada a Lei nº 12.527/2011 (Lei do Acesso à Informação) e regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012. Esta impõe uma série de obrigações à Administração Pública com o intuito de “assegurar o direito fundamental de acesso à informação” devendo os procedimentos necessários ser “executados em conformidade com os princípios básicos da Administração Pública” (art. 3º da Lei 12.527/2011), adotando como diretrizes o constante de seus incisos:

---

<sup>65</sup> Por força do caput do artigo 116 da referida Lei, aplicam-se suas disposições, “no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração”. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). (Acesso em 10/5/2013).

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

A referida Lei preza pela informação via Internet, tanto que seu artigo 8º, caput, impõe como dever da Administração Pública “promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas” e no parágrafo segundo enfatiza que ela deve “utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)”.

A edição da referida Lei demonstra a modernização da Administração Pública, que passa a dar maior transparência aos seus atos e a atender ao direito fundamental do administrado esculpido no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal<sup>66</sup>. O controle externo da Administração Pública pelo cidadão é salutar e reflete a participação da população nos atos de Governo.

No caso de contratos e parcerias, apesar de a Lei de Licitações impor a sua publicação no *Diário Oficial* da União, essa por si só não alcança a população, uma vez que esse não tem repercussão midiática. Para tanto impõe a

---

<sup>66</sup> CF/88 – art. 5º, inciso “XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). (Acesso em 10/5/2013).

Lei de Acesso à Informação, como dito alhures, que seja divulgado em seu sítio oficial as informações necessárias.

A edição do Acórdão nº 2.731/2008 – Plenário, pelo Tribunal de Contas da União, impôs a obrigatoriedade da divulgação dos dados das parcerias e contratos celebrados com as fundações de apoio. Com o fito de normatizar tal procedimento no âmbito da UFLA e atender ao princípio da publicidade foi editada em 6/9/2011 a Resolução CUNI nº 065/2011, que obriga à DICON a publicar no portal institucional os planos de trabalho, a sistemática para elaboração e aprovação de projetos e os montantes advindos das parcerias, dentre outras informações.

Neste contexto a UFLA publica seu boletim interno em seu sítio oficial e disponibiliza o extrato de todos os instrumentos celebrados, fazendo-o de forma automática tão logo a DICON o registra em seu Banco de Dados.

Durante a pesquisa foi verificado que para atender a referida Lei de Acesso à Informação e à Resolução CUNI nº 065/2011, se faz necessária a disponibilização dos textos dos instrumentos jurídicos celebrados e dos planos de trabalho. Em decorrência disso estão sendo adotadas as medidas necessárias para que a Diretoria de Gestão da Tecnologia da Informação da UFLA (DGTI) adote os procedimentos necessários à inserção no Banco de Dados da DICON dos textos dos instrumentos celebrados, na íntegra.

Art. 35. O extrato de todo instrumento legal e seus aditamentos serão publicados no Boletim Interno da UFLA.

À época da edição do RTL/UFLA já havia a preocupação por parte da equipe da DICON em se dar maior publicidade às parcerias e contratos celebrados e, vislumbrando isso, a equipe fez constar do artigo 35 a previsão de

publicação dos instrumentos no Boletim interno da UFLA. As publicações no sítio oficial da UFLA seguem os padrões conforme exemplos abaixo:<sup>67</sup>

#### EXTRATO DO CONVÊNIO Nº 004/2013

PROCESSO: 23090.000048/2013-84. **Partícipe:** Universidade Federal de Lavras - UFLA - 22.078.679/0001-74 e Prefeitura Municipal de Lavras - PML-MG - 18.224.376/0001-07. **Objeto:** Execução do Programa de Apoio Pré-Universitário, Pré-Uni 2013, visando a oferta de curso preparatório para alunos de baixa condição socioeconômica, oriundos de escolas públicas, em preparação a processos seletivos do Ensino Superior. **Fundamento Legal:** Lei 8.666/93 **Vigência:** de 22/01/2013 a 15/12/2013. **Data de Assinatura:** 22/01/2013.

#### EXTRATO DO CONTRATO Nº 034/2013

PROCESSO: 23090.000396/2013-51. **Contratada (o):** Universidade Federal de Lavras - UFLA - 22.078.679/0001-74. **Contratante:** Filler Industrial e Comércio de Calcário Ltda - EPP - 07.040.327/0001-36. **Objeto:** Prestação de Serviços de análises químicas laboratoriais. **Fundamento Legal:** Lei 8.666/93 **Vigência:** de 16/04/2013 a 15/04/2015. **Data de Assinatura:** 16/04/2013.

#### EXTRATO DO 1º TERMO ADITIVO AO ACORDO Nº 005/2011

PROCESSO: 23090.000231/2013-80. **Celebrante:** Universidade Federal de Lavras - UFLA - 22.078.679/0001-74. **Interveniente:** Fundação de Desenvolvimento Científico e Cultural - FUNDECC - 07.905.127/0001-07. **Celebrante:** Dendê do Pará S/A - Denpasa - DENPASA - 04.834.784/0001-04. **Objeto:** I - Prorrogar o prazo de vigência; II - Substituir o Plano de Trabalho constante do Anexo do acordo. **Fundamento Legal:** Lei 8.666/93 **Vigência:** de 03/03/2013 a 02/09/2013. **Data de Assinatura:** 28/02/2013.

A publicação no *Diário Oficial* da União é muito onerosa à Administração Pública. Apesar de a Imprensa Nacional ser um órgão governamental, as publicações feitas pela UFLA são pagas com os recursos de seu custeio.

---

<sup>67</sup> Disponível em: [http://ufla.br/acessoainformacao/?page\\_id=219](http://ufla.br/acessoainformacao/?page_id=219). (Acesso em 10/5/2013).

O custo da publicação no *Diário Oficial* da União é de R\$ 30,37 por centímetro publicado<sup>68</sup>. O mínimo que a UFLA paga na publicação de um instrumento jurídico é R\$ 91,11 [por três centímetros]. Geralmente as publicações ficam entre R\$ 121,48 [por quatro centímetros] e R\$ 151,85 [por cinco centímetros]. Para conseguir reduzir os valores o texto da publicação é reduzido ao máximo, sem ofender ao princípio da publicidade, mas focando o da economicidade.<sup>69</sup>

Art. 36. As publicações na imprensa oficial, quando indispensáveis à eficácia do instrumento legal, serão providenciadas pelo setor competente até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data.

#### 4.6.9 O Capítulo IX - Das Disposições Gerais

Este último capítulo traz um artigo que é de praxe nas normas internas da Administração Pública, o de que os casos omissos serão resolvidos por um de seus órgãos ou por uma de suas autoridades administrativas. No caso é a DICON, visto possuir as competências regimentais e as técnicas necessárias a elucidar qualquer fato que não esteja previsto nas normas internas. Como já demonstrado, a Diretoria atua dentro de seu poder discricionário de uma forma bem ampla na condução dos processos e procedimentos para celebração das parcerias da UFLA, almejando sempre ao atendimento do interesse público.

Art. 37. Os casos omissos serão resolvidos pela Diretoria de Contratos e Convênios.

---

<sup>68</sup>Disponível no sítio da Imprensa Oficial da União, em:<http://portal.in.gov.br/ascom/imprensa1/publicacao-de-materias>. (Acesso em 10/5/2013).

<sup>69</sup> O autor é o servidor responsável pela publicação dos extratos de instrumentos jurídicos celebrados pela UFLA e que tramitam via DICON.

#### 4.6.10 Os Anexos do RTL/UFLA

Por derradeiro, o Regulamento de Trâmite de Instrumentos Legais da UFLA possui cinco anexos que contemplam, como dito alhures, os documentos necessários à celebração da parceria (Anexo I) e os outros quatro, que apresentam o trâmite processual a ser seguido para celebração de cada tipo de instrumento legal. Os conteúdos dos Anexos I e III, este último com a nova redação dada pela Portaria do Reitor nº 160/2013, já foram apresentados neste Título, bem como o item 10 do Anexo II. Os demais, bem como o texto completo do RTL/UFLA, se encontram disponíveis no sítio oficial da DICON<sup>70</sup>.

#### 4.7 Análise dos processos de celebração de parcerias (período 2005 a 2012)

No período de 2005 a 2012 a UFLA celebrou um grande número de parcerias, conforme constatado no levantamento promovido na DICON/UFLA durante a presente pesquisa e que será demonstrado nas tabelas a seguir, incluindo a demonstração de média anual de celebrações.

Tabela 5 Processos administrativos abertos para celebração de parcerias e número de instrumentos celebrados e não celebrados (2005-2012).

<b>Tipo de Instrumento</b>	<b>Processos abertos</b>	<b>Instrumentos celebrados</b>	<b>Instrumentos não celebrados</b>
Contrato	580	544	36
Acordo	228	197	31
Termo	107	95	12
Estágio	1452	1229	223
Convênio	96	86	8
Internacional	40	39	1

Fonte: DICON/UFLA.

<sup>70</sup>Disponível em: <http://www.dcopi.ufla.br/novosite/wp-content/uploads/2013/01/Regulamento-de-Tramite-de-Instrumentos-Legais-na-UFLA.pdf>. (Acesso em 10/5/2013).

Tabela 6 Instrumentos legais celebrados pela UFLA (2005-2012).

Tipo de Instrumento	Ano de celebração								Celebrados 2005-2012
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Contratos	49	55	85	128	75	53	52	47	544
Acordos	42	35	30	24	16	8	15	27	197
Termos	11	15	6	19	20	12	10	2	95
Estágios	194	165	196	133	147	114	139	141	1229
Convênios	13	19	9	14	10	8	7	6	86
Internacionais	5	2	2	5	6	7	6	6	39
Total de instrumentos celebrados no período de 2005 a 2012									2190

Fonte: DICON/UFLA.

Tabela 7 Média anual de parcerias celebradas pela UFLA (2005-2012).

Tipo	Celebrados	Média anual
Contratos	544	68
Acordos	197	24,6
Termos	95	11,9
Estágios	1229	153,7
Convênios	86	10,7
Internacionais	39	4,9

Fonte: DICON/UFLA.

No que concerne ao tempo gasto pela UFLA para tramitar e celebrar uma parceria, o levantamento foi realizado por amostragem e demonstrou os resultados a seguir, sendo contabilizado o prazo a partir da protocolização no pedido no Setor de Protocolo Geral da UFLA e finalizado com a aposição da data nas vias do instrumento.

Tabela 8 Tempo médio de tramitação de processos na UFLA.

Tipo de Instrumento	Tempo médio de trâmite em nº de dias								Celebrados 2005-2012	Percentual da Amostragem
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		
Contratos	87,5	44,5	59,8	24,2	21,1	200,2	75,8	33,2	544	10%
Acordos	57,4	206,2	128	97	157	102	92	110	197	20%
Termos	69,7	59	9	33,3	78,2	81,5	206,7	276	95	30%
Estágios	44	61	75	20	29	28	25	57	1229	5%
Convênios	85	71	162	111	114	67	342,5	129,5	86	30%

Internacionais	57,5	149	110	322,5	378,7	190	143,7	394,3	39	40%
----------------	------	-----	-----	-------	-------	-----	-------	-------	----	-----

Fonte: DICON/UFLA.

Durante o levantamento foi verificada a ocorrência de inconformidades nos registros de entrada e tramitação dos processos, que por diversas vezes influenciaram negativamente no levantamento dos dados acima. Ocorreram registros com a mesma data de entrada e de celebração e até mesmo com datas de entrada posteriores a da celebração.

Dos processos abertos para celebração de parcerias, ocorreram os seguintes arquivamentos sem conclusão do pleito:

Tabela 9 Processos Arquivados (2005-2012).

Tipo	Arquivamento Quantidade	Percentual de arquivamento	Motivo do Arquivamento (percentual)		
			Vontade da Parte	Falta de Interesse Público	Inviabilidade Técnica
Contratos	36	6,62	75,0	22,2	2,8
Acordos	31	15,74	45,2	51,6	3,2
Termos	12	12,63	8,3	83,3	8,4
Estágios	223	18,14	99,5	0,0	0,5
Convênios	8	9,30	100,0	0,0	0,0
Protocolo	1	2,56	0,00	100,0	0,0
<b>Totais</b>	<b>311</b>				

Fonte: DICON/UFLA.

Delimitada a amostragem, foi definido que após realizado o sorteio dos instrumentos a serem analisados, não era cabível, sob pena de manipulação do resultado, a substituição de um processo por outro visto aquele apresentar não conformidades.

No apêndice ao presente trabalho constam quadros nominais das pessoas jurídicas e físicas que cujas parcerias não foram celebradas divididas por motivo, tipo de instrumento e ano de protocolo na DICON.

#### **4.8 A análise do interesse público na celebração da parceria**

A cada processo para celebração de parceria pela UFLA o Diretor de Contratos e Convênios deve em cumprimento ao artigo 16 do RTL/UFLA analisar a existência ou não de interesse público na celebração da parceria. Para tanto, como já dito, carece de possuir conhecimento técnico-normativo e administrativo, estando sintonizado com a gestão da Autarquia.

Também, como dito anteriormente, o interesse público é dividido entre primário e secundário (BARROSO, 2013), devendo o primeiro ser perseguido em detrimento do segundo. No entanto, não é displicente dizer que o interesse secundário faz parte da parceria, caso contrário não haveria particular interessado em se associar a outrem.

Gasparini (2009) discorre que a parceria não pode privilegiar somente o interesse privado, mas esse pode fazer parte da parceria, somente não pode ser o interesse público preterido em detrimento do privado.

É na busca do discernimento entre os interesses havidos na celebração da parceria que o Diretor de Contratos e Convênios atua. Ele analisa com foco nos ensinamentos trazidos neste trabalho, mais precisamente no Título 2, acerca da existência de interesse público. Esse interesse público é entendido como existente por ele quando a execução do objeto beneficiará a sociedade direta ou indiretamente.

A forma direta é considerada quando o produto da parceria será utilizado de forma direta a atingir a sociedade, seja a curto, médio ou longo prazo. É claramente demonstrado quando se trata de pesquisa ou atividade de extensão na área ambiental, da saúde humana e animal, de desenvolvimento de tecnologia para melhoria da qualidade de vida a ser disponibilizada a comunidade em geral ou de melhoria na produção de alimentos, dentre outras muitas áreas.

A forma indireta é considerada quando, por exemplo, o objeto visa possibilitar a concessão de bolsa de estudo ou de pesquisa a um discente. Em um primeiro momento o interessado direto é o aluno. Entretanto, uma melhor formação desse profissional contemplará a sociedade como um todo, uma vez que terá um melhor profissional no mercado ou então a formação de um novo pesquisador. Vale lembrar que a UFLA tem por objetivo, dentre outros, o de promover a formação de graduandos nas diversas áreas do conhecimento em que atua e desenvolver pesquisas e atividades de extensão.

Assim, a análise do Diretor de Contratos e Convênios acerca da existência ou não de interesse público em a UFLA participar de uma parceria deve ser pautado em tudo o que foi dito alhures e se a execução da parceria atingirá um dos objetivos propostos pela UFLA, conforme o disposto no artigo 8º de seu Regimento Geral, a saber:

Art. 8º A UFLA, atuando conforme os princípios estabelecidos no artigo anterior, tem por objetivos:

I – estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

II – formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

III – incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando ao desenvolvimento da ciência, da tecnologia, à inovação e à criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do ser humano e do meio em que vive;

IV – promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber por meio do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;

V – suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos em uma estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

VI – estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais;

VII – prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com ela uma relação de reciprocidade;

VIII – promover a extensão, junto à população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição;

IX – desenvolver as ciências, as letras, as artes, o esporte e a saúde, visando à preservação e à melhoria da qualidade de vida.

(UFLA, 2010, P. 3)

Caso o Diretor não vislumbre a existência de interesse público, terá de ordenar a extinção do feito, nos termos do inciso I do parágrafo único do artigo 16 do RTL/UFLA. Ele não deve fazer o julgamento de valor quando não possuir os dados suficientes para tal, para tanto tem o poder discricionário de realizar as diligências necessárias para tal fim, conforme prevê o artigo 17, inciso III da mesma norma.

Por derradeiro, no que concerne ao arquivamento por inviabilidade técnica, geralmente a fundamentação parte dos profissionais que atuam na área de conhecimento abarcada pela parceria solicitada. Nesse caso o Diretor de Contratos ordena a extinção do feito consubstanciado nos fundamentos apresentados pelos servidores ou órgão envolvidos.

Compete, pois, ao Diretor de Contratos e Convênios da Universidade Federal de Lavras, como demonstrado, decidir se há ou não interesse público na celebração de uma parceria, tendo, dentro de seu poder discricionário, autoridade para determinar a extinção do feito e o consequente arquivamento do processo.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho buscou descrever como se deu a implementação da gestão das parcerias na Instituição Federal de Ensino Superior estudada, a UFLA, a evolução ocorrida com a adoção da burocracia processual e por consequência o seu aperfeiçoamento com a edição de normas e procedimentos.

Foi feita uma contextualização histórica das transformações ocorridas no período compreendido entre os anos de 2004 e 2012. Contextualização esta pautada na identificação do atendimento aos interesses do coletivo, ou seja, do interesse público.

A metodologia de pesquisa entendida como a mais apropriada para a elaboração do presente estudo foi a da análise documental, com o uso da contextualização e da descrição densa e histórica, com utilização de material textual e levantamentos quantitativos e qualitativos com o objetivo de delinear os processos administrativos cuja finalidade fosse a celebração de parcerias institucionais.

### **5.1 Limitações encontradas durante a execução da pesquisa**

#### **5.1.1 Limitação temporal**

As limitações da pesquisa para elaboração do presente trabalho começou pela falta de um lapso temporal suficiente para se promover uma pesquisa de campo com entrevistas com os agentes envolvidos nas parcerias, quais sejam, professores que atuaram e atuam como solicitantes e coordenadores de parcerias, autoridades e agentes públicos lotados nos diversos órgãos administrativos da UFLA e que se relacionam diretamente com as parcerias e com o trâmite processual para sua celebração.

A falta de entrevistas se deu pelo fato de que se fazia necessária sua aprovação pelo Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos da UFLA (COEP), e o pesquisador não dispunha de tempo suficiente para aguardar a demanda do comitê. Assim, optou por fazer uma descrição densa do material textual existente na UFLA e por realizar levantamento quantitativo e qualitativo nos arquivos da DICON para obtenção de dados para subsidiar o presente trabalho.

### **5.1.2 Limitação de dados**

Como já dito anteriormente, parte do trabalho era o de realizar pesquisas envolvendo os arquivos da DICON e em seu banco de dados com o objetivo de, além dos levantamentos quantitativos acerca do número de processos tramitados, instrumentos celebrados, também outras informações que se tornavam relevantes para demonstrar como estava a gestão das parcerias na UFLA. Entretanto, foram encontradas várias limitações, apresentadas a seguir.

Cabe aqui lembrar que o autor deste trabalho é membro da Diretoria e ocupa o cargo de Diretor, motivo pelo qual ocorreram ações proativas com vistas a sanar as não-conformidades encontradas durante a pesquisa, o que resultou em resultados imediatos da presente pesquisa.

#### **5.1.2.1 Falta de arquivamento de processos na DICON**

Durante a realização do levantamento dos dados nos arquivos da DICON foi verificado que não existia em arquivo nenhum registro de instrumento celebrado com fulcro nos então artigos 23, 24 e 25 do RTL/UFLA, cujo trâmite processual se encontrava disposto no então Anexo III.

Foi analisada a questão e os possíveis motivos que levaram a não-existência de registros, sendo constatado que o Núcleo de Inovação Tecnológica

(NINTEC) não estava cumprindo o disposto no Anexo III, Fase III – Celebração, Passo 4, parte final e Passo 5, os quais conjuntamente ordenava que ao ser celebrado o instrumento, o NINTEC deveria comunicar o fato à DICON e solicitar-lhe o devido registro. Esta o registraria e dataria. Após o NINTEC promoveria a remessa das vias dos instrumentos às demais celebrantes.

Assim, o RTL/UFLA possibilitou ao NINTEC tramitar e arquivar os processos. No entanto, o referido órgão, como já discorrido no Título 4 deste trabalho ao falarmos da Seção II do Capítulo 5 do RTL/UFLA, passou a não registrar os instrumentos celebrados na DICON, bem como a não dar-lhes publicidade.

A comprovação do acima exposto teve como efeito a solicitação pelo Diretor de Contratos e Convênios de que se alterasse a redação dos artigos 23 a 25 do RTL, bem como do Anexo III da mesma norma. O que foi prontamente atendido, como dito alhures, pelo Reitor, tendo sido expedida a Portaria nº 160, em 4/3/2013.

O acima exposto é para demonstrar que a presente pesquisa foi prejudicada por não ter como o autor precisar com exatidão o número de instrumentos legais celebrados pela UFLA, uma vez que o NINTEC até a edição deste não havia cumprido o disposto no RTL/UFLA, com as alterações insertas pela Portaria do Reitor nº 160/2013 e remetido à DICON os processos arquivados naquele órgão.

#### 5.1.2.2 Divergência entre o banco de dados e os arquivos físicos da DICON

Durante a realização do levantamento por amostragem dos processos foi verificada divergências entre os dados constantes do Banco de Dados da Diretoria e os arquivos físicos, uma vez que muitos dados estavam lançados erroneamente em seu sistema computacional. Visto tal ocorrência, foi

determinado pelo Diretor da DICON que um dos membros de sua equipe, juntamente com dois bolsistas fizessem a conferência de todo o banco de dados.

Feito isso foram corrigidos os dados do sistema, fazendo consignar corretamente os dados de cada processo. O que permitiu que o levantamento dos dados básicos dos processos físicos arquivados na DICON espelhasse a realidade.

#### 5.1.2.3 Divergência nas datas constantes dos processos físicos

Uma das finalidades da pesquisa nos arquivos físicos da DICON era mostrar, por amostragem, o tempo gasto para tramitação dos processos no âmbito da UFLA, das fundações de apoio e da Procuradoria Federal na UFLA, a fim de certificar os gargalos existentes no trâmite.

Os dados escolhidos como necessários a demonstrar o lapso temporal do processo e o tempo em que permaneceu em cada órgão eram:

- número do instrumento celebrado;
- demais celebrantes;
- data de entrada do processo na DICON;
- data de remessa à Procuradoria Federal (AGU);
- data de retorno da Procuradoria (AGU) à DICON;
- tempo de permanência na Procuradoria (AGU);
- data de remessa das vias para a outra celebrante (empresa);
- data de retorno das vias à DICON;
- data da celebração do instrumento;
- tempo gasto no trâmite processual (em dias).

Com o intuito de dar maior credibilidade à pesquisa, como dito anteriormente neste trabalho, foi feito um sorteio e neste saíram vários processos cujas datas de tramitação são incompatíveis, uma vez que vários de seus dados são incongruentes, como pode ser visto na Tabela 10.

Ao analisar a tabela verifica-se que o Acordo nº 025/2005 tramitou em “- 37” dias, ou seja, teve um prazo de tramitação negativo, conforme os dados apurados no estudo do processo físico, o que é impossível ocorrer no plano real. Tal inconsistência se dá ao fato de assim como muitos outros instrumentos de órgãos públicos darem entrada na UFLA já assinados e datados, tornando impossível fazer seu trâmite dentro do prazo legal. Carecendo de sê-lo feito com datas retroativas, a fim de que a UFLA não seja prejudicada.

Tabela 10 Tempo de Trâmite de Acordos – Ano de 2005.

Número	Celebrantes	Entrada na DICON	Remessa à AGU	Retorno à DICON	Tempo na AGU	Remessa à empresa	Retorno à DICON	Data de celebração	Tramitação Total
001	Emp. Ouro Fino	02/12/04	02/02/04	07/12/04	5	22/12/04	14/01/05	13/01/05	42
011	COCARIVE	07/02/05	14/03/05	15/03/05	1	01/04/05	Sem inf.	16/03/05	37
023	Esc. Agr. Fed. Machado	14/04/05	23/05/05	08/06/05	16	Sem inf.	Sem inf.	15/06/05	62
025	IEF-MG	28/04/05	Sem inf.	Sem inf.	0	Sem inf.	Sem inf.	22/03/05	-37
029	COMBEM	22/06/05	28/06/05	08/07/05	10	Sem inf.	Sem inf.	15/07/05	23
033	Minerva Vida Corretora	13/07/05	10/08/05	20/08/05	10	Sem inf.	Sem inf.	19/08/05	37
036	SEDESE	30/05/05	16/09/05	21/09/05	5	Sem inf.	Sem inf.	23/09/05	116
039	Brax Trade	12/07/05	05/09/05	09/09/05	4	21/10/05	24/10/05	06/10/05	86
040	CEAP	29/08/05	21/09/05	07/10/05	16	Sem inf.	Sem inf.	24/10/05	56

Fonte: DICON/UFLA.

O prejuízo não advém somente da perda da execução daquele objeto, mas de muitas outras possíveis parcerias com o referido órgão, uma vez que sua

Administração passa a ter o entendimento de que a UFLA não é uma boa parceria. Lamentável fato, mas que é normal de se ocorrer em órgãos que não possuem um planejamento e/ou uma gestão adequada.

É possível notar também o grande número de instrumentos que não tiveram registro de quando foram levados para serem assinados e quando retornaram da outra celebrante.

Durante a pesquisa foram muitos casos desse tipo, sendo em sua maioria com datas errôneas de remessa à Procuradoria Federal na UFLA, o que obsteu precisar onde o trâmite processual está tendo um gargalo.

#### 5.1.2.4 Falta de prestação de contas e/ou apresentação de resultados

Outro tópico da pesquisa seria o de analisar a frequência com que se apresentavam as prestações de contas e ou os resultados das parcerias. Entretanto foi constatado que durante todo o período de vigência do RTL/UFLA somente um coordenador apresentou os resultados da parceria.

A Secretaria da DICON informou que a partir da edição do RTL/UFLA aquele setor passou a enviar correspondência aos coordenadores solicitando a apresentação de resultados ou a prestação de contas. No entanto, passado mais de um ano realizando o trabalho e sem respostas, exceto a acima mencionada, a Secretaria cessou o envio de solicitações.

Durante a pesquisa foi verificado que as fundações de apoio da UFLA quando integrante da parceria enviava a prestação de contas para a Diretoria de Contabilidade, Orçamento e Finanças da UFLA (DCOPI).

Ficou constatado também que a DCOF vinha até então recebendo as prestações de contas e arquivando, sem dar um feedback à fundação ou à DICON de que as contas foram aprovadas, não sendo atendido o disposto no então artigo 34 do RTL/UFLA que ordena àquele órgão emitir “um laudo de

avaliação atestando ou não a regularidade das despesas”, e remetê-lo à DICON para “ser acostado aos autos do competente processo administrativo”.

Conforme já demonstrado, verificada tal inconformidade durante a pesquisa, o Diretor de Contratos e Convênios solicitou ao Reitor a alteração dos artigos 32 a 34 do RTL/UFLA, o que foi atendido por meio da Portaria do Reitor nº 160/2013. Que pode ser considerado como mais um resultado do presente trabalho.

## **5.2 Possibilidades resultantes do trabalho**

O presente trabalho mostrou por meio da série histórica a implementação da gestão das parcerias na UFLA. É conveniente dizer que a Administração da Universidade vem procurando aprimorar a gestão de suas parcerias. No entanto, é um trabalho muito recente o que se iniciou.

Considerando que a criação da DCOPI/DICON e a expedição da primeira norma regulamentadora ainda não completaram uma década, é correto as severar que o avanço no campo da gestão de parcerias foi grande, uma vez que necessário se fez e faz promover a mudança da cultura patrimonialista e personalista inculcida há mais de um século no serviço público e que com as reformas da Administração Pública vem tentando mudar.

Esta Administração Pública burocrática que nasceu em meados do século XIX, com o propósito de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista (PEREIRA, 2010) e que vem aos poucos conquistando espaço no território tupiniquim encontrou guarida na UFLA, principalmente em sua Diretoria de Contratos e Convênios que, como verificado durante a pesquisa, prima pela égide do interesse público em todas as parcerias a serem celebradas. Busca fundamentar as suas decisões e cobrar das autoridades a motivação

pautada não somente nas leis, mas também nos princípios que regem a Administração Pública brasileira.

É prematuro dizer que a gestão de parcerias na UFLA é um exemplo a ser seguido, uma vez que ainda se encontra em consolidação tal gestão. O arcabouço normativo existe, no entanto carece de ser aprimorado e atualizado, visando alcançar todas as fases da parceria, não somente o trâmite processual para sua celebração.

Assim, necessário se faz com que o programa computacional que está sendo desenvolvido no âmbito da UFLA por empresa contratada para tal mister, seja concluído e venha a possibilitar um trâmite processual online, promovendo um acompanhamento sistêmico por parte dos interessados e das autoridades a quem compete fiscalizar a efetividade do serviço público.

A transparência pública deve ser tida como uma premência pela Administração e a publicidade de seus atos não somente pelos órgãos oficiais, mas também pela Internet, que possibilita à população um acesso efetivo aos atos do Poder Público, como já tratado neste trabalho, necessita de ser aprimorada, disponibilizando não somente os extratos das parcerias celebradas na página eletrônica da Universidade, mas o texto do instrumento celebrado, o plano de trabalho ou projeto e a prestação de contas ou demonstração de resultados obtidos.

À Diretoria de Contratos e Convênios cabe exercer seu papel institucional e tomar para si a gestão das parcerias, aprimorando seus procedimentos e fiscalizando a execução de seus objetos, sempre pautada em buscar o atendimento ao fim público a que se destina a UFLA, visto tratar-se de autarquia pública e, portanto, o interesse público deve ser sempre perseguido em todas as ações praticadas em seu âmbito.

No entanto, cabe aqui esclarecer que o agente público nunca poderá se esquecer dos poderes dos quais foi imbuído, não sendo esses um privilégio que

lhe fora concedido, mas sim um múnus público que lhe ordena ser probo e atuar dentro de uma condição de sujeição aos titulares do direito, que é a coletividade a quem representa, visto que “as competências lhes são outorgadas única e exclusivamente para atender à *finalidade*” pública para a qual foi investido, devendo ele, pois, calcar-se no interesse público para a prática de todos os atos decorrentes do exercício da função pública. (MELLO, 2009, p. 143).

Esta probidade administrativa a que estão sujeitos os integrantes da Administração Pública possui uma conexão para com o seu objetivo final, que é o de que “não pode prevalecer o desejo nem vontade pessoal”, visto que “na Administração Pública a liberdade é regida por lei”. Restringem as leis “os atos do gestor à satisfação e atendimento do interesse da coletividade indistintamente” (PEREIRA, 2010, p. 178).

Para cumprimento de suas atribuições, os integrantes da Administração Pública não possuem poderes-deveres como se alegava outrora. Mas, como afirmado por Sunderfield (2003) e Mello (2009, p. 142) possuem “deveres-poderes, expressão, esta, que descreve melhor” a natureza de suas atribuições.

Como asseverado, cabe à equipe da DICON, dentro de suas atribuições, adotar as medidas cabíveis para que, com a devida probidade, buscar alcançar suas finalidades regimentais, propondo as melhorias necessárias à perseguição constante do interesse público e da eficiência institucional no campo da gestão dos contratos e das parcerias. Para tanto, seguem as propostas advindas em decorrência deste trabalho.

### **5.3 Propostas**

Como já discorrido, a UFLA está em constante crescimento no que tange a gestão de suas parcerias. Sua Administração vem trabalhando em busca de uma efetividade calcada no interesse público e no atendimento das demandas

de seus pesquisadores e parceiros. O gargalo que se apresenta em seu âmbito para concretização de parcerias é a demora processual para celebração de parcerias.

É claro que em sendo a UFLA uma Autarquia Federal carece de observar o regramento pátrio e as decisões emanadas principalmente do Tribunal de Contas da União. A legislação brasileira engessa muito a Administração Pública.

O positivismo emanado do princípio da legalidade e das normas vem se sobrepondo aos demais princípios constitucionais. Principalmente nesta época em que o temor assola os gabinetes das autoridades federais e os escritórios de assessoria jurídica por conta da constante ameaça de denúncias por parte do Ministério Público, que na atualidade tem voltado seus olhos para o que é alvo da mídia.

Como uma ou outra universidade federal vez por outra tem sido foco da mídia, as demais acabam por ser alvo de incursões pelo Ministério Público. Também ocorrem ameaças de denúncias por parte de adversários políticos e administrados insatisfeitos com a instituição. Por conta disso, a Administração Pública muitas das vezes abandona a gestão gerencial e opta pela tecnocrata, para se resguardar da melhor forma possível de retaliações, mesmo que isso ocorra em detrimento da eficiência pública.

Entretanto, apesar de não poder a UFLA se pautar somente no princípio da legalidade, sua Administração precisa melhorar o controle, a fiscalização de suas parcerias e da apresentação dos resultados obtidos, a fim de demonstrar que o interesse público e a finalidade daquela parceria foram atingidos.

Desta feita, propõe-se:

1. efetivação do programa computacional para trâmite online das parcerias e contratos administrativos a serem celebrados na UFLA,

com o objetivo não somente de diminuir a quantidade de papeis, tinta e energia gastos na impressão, mas também no tempo gasto com seu trâmite e a segurança auferida com um sistema capaz de demonstrar a cada etapa a quem compete adotar algum procedimento.

2. Digitalização e postagem dos instrumentos legais celebrados pela UFLA no sítio eletrônico da DICON, com a finalidade de dar a devida publicidade, bem como cumprir a Lei de Acesso à Informação e adotar tal procedimento doravante.
3. Promoção da informatização do plano de trabalho com a finalidade desse ser preenchido online e ser anexado de imediato no programa computacional da DICON, passando previamente pelo crivo da fundação apoiadora quando for o caso, o que possibilitará um ganho de tempo razoável na fase de pré-celebração da parceria, ouvindo, para isso, as fundações de apoio, a DCOF e os docentes da Instituição que com maior frequência apresentam planos de trabalho à DICON, com o fito de promover coletivamente uma melhoria no modelo atual, que carece de ser atualizado.
4. Elaboração de minutas eletrônicas dos instrumentos mais utilizados como, por exemplo, de convênios de concessão de estágios; contratos de doação; contratos de concessão de uso para realização de eventos e de acordos de cooperação técnica, científica e financeira, em um sistema de preenchimento com tutorial, a fim de que o interessado possa compreender em um passo a passo como proceder na elaboração da minuta, de acordo com o objeto e seus objetivos.
5. Atualização da página eletrônica da DICON, inserindo um tutorial a respeito de como proceder para celebrar uma parceria, auxiliando o leitor na escolha do tipo do instrumento que melhor se adequa aos

seus objetivos e atenda ao interesse público, a finalidade e a eficiência.

6. Modernização do RTL/UFLA com o fito de atender a legislação vigente, as decisões do Tribunal de Contas da União e as normas dos órgãos da União e da própria UFLA, consolidando as diversas normas que regulam atividades relacionadas à celebração de parcerias e contratos.
7. Realização de um estudo a respeito dos processos tramitados via NINTEC com o fito de inseri-lo no programa computacional que está sendo desenvolvido para a DICON.
8. Adoção de uma sistemática de acompanhamento do trâmite processual com vistas a identificar o abandono da celebração de parceria por parte da outra celebrante com o fito de diagnosticar as causas e procurar promover seu saneamento.
9. Estruturação do Setor de Projetos com a finalidade de dar suporte aos pesquisadores e pessoas interessadas em celebrar parcerias, bem como promover um acompanhamento sistêmico da execução da parceria celebrada e analisar a demonstração de resultados com o fito de dar publicidade aos resultados alcançados.
10. Para fins de promover a publicidade dos resultados obtidos com as parcerias, desenvolver uma área na página eletrônica da DICON na qual deverão ser divulgados os resultados das parcerias.

Estas são as propostas apresentadas à Diretoria de Contratos e Convênios em face da conclusão deste trabalho. Entretanto é necessário esclarecer que o tema não é exaustivo e está em constante atualização e mutação, assim como a administração pública como ciência, pois deve esta sempre se adaptar ao momento vivido pela sociedade com o intuito de atingir a

conformidade e a racionalidade instrumental, necessitando os agentes públicos envolvidos buscarem as técnicas e os métodos necessários à consecução dos objetivos públicos com a maior efetividade possível.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A.C. **A cabeça do brasileiro**. Rio de Janeiro: Record, 2007.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 5. ed. Lisboa: Edições 70, 2010. 281p.

BARROSO, L R. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. São Paulo, Saraiva, 2013. 503p.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 28. ed. São Paulo, Malheiros. 2013. 864p.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Código de ética profissional do servidor público civil do poder executivo federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 jun. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm)>.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do direito brasileiro e alterada pela Lei nº 12.376/2010. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 9 abr. 1942. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm)>.

BRASIL.. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de acesso à informação. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.666, de 21 junho de 1993. Lei geral de licitações. Regula menta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 22 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>.

CANDEIA, R. S. **Convênios celebrados com a união e suas prestações de contas**. São Paulo: NDJ, 2005. 337p.

CARDOSO, F. H. Reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. 314p.

CARVALHO FILHO, J.S. Interesse público: verdades e sofismas. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella ; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Coord.). **Supremacia do interesse público**. São Paulo: Atlas, 2010. 411p.

D'ANGELO, É. **Administração pública Municipal, Federal e Estadual**. Leme: Independente, 2010. 839p.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001. 230p.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012. 367p.

DI PIETRO, M.S. Z. O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo. In: \_\_\_\_\_; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Coord.). **Supremacia do interesse público**. São Paulo: Atlas, 2010. 411p.

\_\_\_\_\_. **Parcerias na administração pública**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 496p.

FARIA, J. H. de; MENEGHETTI, F. K. Burocracia como organização, poder e controle. **Revista de Administração de Empresa**, São Paulo, v. 51, n. 5, p. 424-439, set./out. 2011.

FERREIRA, L. T. T. Princípios do processo administrativo e a importância do processo administrativo no estado de direito. In: FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coord.). **Comentários à lei federal de processo administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 304p.

FIGUEIREDO, L. V. (Coord.). **Comentários à lei federal de processo administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 304p.

FRIEDE, R. Reis. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

GABARDO, E.; HACHEM, D. L.W. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do direito administrativo: uma crítica da crítica. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Coord.). **Supremacia do interesse público**. São Paulo: Atlas, 2010. 411p.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 14. ed. rev. São Paulo. Editora Saraiva, 2009. 1101p.

JUSTEN FILHO, M. **Pregão**: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Dialética, 2009.

KETTL, D. F. A revolução Global: reforma da administração d setor público. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. 314p.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 30. ed., São Paulo: Malheiros, 2009. 808p.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. 1102p.

MENDES, F. M. O dever de decidir e a motivação dos atos administrativos. In: FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coord.). **Comentários à lei federal de processo administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 304p.

MOZZATO, A R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 15, n. 4, p. 731-747, jul./ago. 2011

OLIVEIRA, E. Análise de conteúdo e pesquisa na área da educação. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 4, n. 9, p. 11-27, maio/ago. 2003.

OLIVEIRA, V. A. **Interesse público, gestão pública e gestão social: significados e conexões**. 2012. 138p. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2012.

PEREIRA, J. M. **Curso de administração pública**. São Paulo: Atlas, 2010. 280p.

PINHO, R. C. R. **Teoria geral da constituição e direitos fundamentais**. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2001. 190 p.

RIBEIRO, C. V. A. Interesse público: um conceito jurídico determinável. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Coord.). **Supremacia do interesse público**. São Paulo: Atlas, 2010. 411p.

RIBEIRO, J. M. **Curso avançado de convênios da união**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. 753p.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**. São Paulo: RidendoCastigat Mores, 2001. 211p. Edição Eletrônica. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/>>.

SANTANA, J. E. Pensamentos linear-cartesiano, sistêmico e complexo aplicados à governança pública: as aquisições governamentais. **Zênite**, Curitiba, n. 226, p. 1207-1217, dez. 2012.

SANTOS, C. S. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006. 156p.

SCHWARTZMAN, S.A Pesquisa científica e o interesse público. **Revista Brasileira de Inovação**, Rio de Janeiro, v.1, n.2, p. 361-395, 2002.

SUNDERFELD, C A. **Direito administrativo ordenador**. São Paulo: Malheiros, 2003. 128p.

TENÓRIO, F. G.; SARAVIA, E. J. Esforços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Otávio Penna (Org.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 340p.

TOCQUEVILLE, A.A **democracia na América**. São Paulo: EDUSP, 1987.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS. **Portaria Reitor nº 783/2009**, de 20 de novembro de 2009. Regulamento de Trâmite de Instrumentos Legais na UFLA. Lavras, 2009. Disponível em: <<http://www.dcopi.ufla.br/novosite/wp-content/uploads/2013/01/Regulamento-de-Tramite-de-Instrumentos-Legais-na-UFLA.pdf>>.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS. **Portaria/Reitoria nº 092**, de 10 de março de 2006. Delega competência ao Diretor de Cooperação Institucional para analisar o interesse público na celebração de parcerias. Lavras, 2006.

\_\_\_\_\_. **Resolução CEPE nº 066**, de 4 de março de 2004. Dispõe sobre ganhos econômicos advindos de transferência de tecnologia efetuada pela Universidade Federal de Lavras para terceiros. Lavras, 2004. Disponível em: <http://www.dcopi.ufla.br/novosite/wp-content/uploads/2013/08/res0662004.pdf>.

\_\_\_\_\_. **Resolução CEPE nº 067**, de 4 de março de 2004. Dispõe sobre a celebração de convênios de estágios curriculares no âmbito da Universidade Federal de Lavras. Lavras, 2004. Disponível em: <http://www.dcopi.ufla.br/novosite/wp-content/uploads/2013/08/res0672004.pdf>.

\_\_\_\_\_. **Resolução CUNI nº 007/2004**. Regimento Interno da Diretoria de Cooperação Institucional. Lavras, 2004.

\_\_\_\_\_. **Resolução CUNI, n. 009/2010**. Regimento geral da Universidade Federal de Lavras. Disponível em: <<http://www.ufla.br/portal/wp-content/uploads/2011/03/REGIMENTO-GERAL-RES-079-2012.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Resolução CUNI, n. 031/2012**. Regimento Interno da Diretoria de Contratos e Convênios. Aprovar o Regimento Interno da Diretoria de Contratos e Convênios, conforme anexo. Disponível em: <[http://www.ufla.br/documentos/arquivos/031\\_15052012.pdf](http://www.ufla.br/documentos/arquivos/031_15052012.pdf)>.

WEBER, M. **Parlamento e governo na Alemanha reordenada**: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos. Petrópolis: Vozes, 1993.

\_\_\_\_\_. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UnB, 1999. v. 2.

**APÊNDICE**

**QUADROS NOMINAIS DAS PESSOAS JURÍDICAS E FÍSICAS CUJAS  
PARCERIAS NÃO FORAM CELEBRADAS**

### APÊNDICE 1 Desistência por interesse da outra celebrante

Demonstração nominal das pessoas jurídicas e físicas que iniciaram a celebração de parceria com a UFLA, mas desistiram do feito por interesses próprios. Os processos foram arquivados e os pleitos extintos.

Quadro2 Contratos – desistência por interesse da parte.

<b>Pessoa Jurídica ou Física</b>	<b>Ano/Processo</b>
CEMIG	2006
Casa da Lavoura	
FertiLavras	
Atacadão do Pecuárta	
Saulo Carvalho Nunes	
Bayer S.A.	2007
Camargo Cimentos S.A.	
Citróleo Indústria e Comércio, Citrosul Óleos Essenciais	
Furnas Centrais Elétricas S.A.	
Alltech do Brail Agroindustrial	
Curtidora Luciano Ltda.	
Indústria Cola e Gelatina Campo Belo Ltda.	
Corpall Comércio e Representações Ltda.	
V & M Florestal	
Colonvade	
Joint GenomeInstitute	
Anderson TakeshiOkada	2008
Centro de Treinamento de Artes Marciais Atleta do Futuro	
Sociedade Brasileira de Zootecnia	2009
Flafate Produtos Agropecuários	
Green House Jardins	2010
Secretaria do Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	
SR Tratamentos de Resíduos Industriais	
Luís Cláudio Pinto	2011
Santorelli Empreendimentos Serviços e Locações	
Agroconsul Comércio Agropecuária Ltda.	2012
Fundação Biodiversitas	

Fonte: DICON/UFLA.

Quadro 3 Acordos de cooperação – desistência por interesse da parte.

<b>Pessoa Jurídica ou Física</b>	<b>Ano/Processo</b>
Instituto Estadual de Florestas/MG – CEMIG	2005
Condomínio Serra da Bocaina	2006
BASF S.A.	
Antônio Ricardo Evangelista	2007
Instituto Estadual de Florestas/MG	
Telelogic North America	
Aracruz Celulose S.A.	2008
Fazenda Córrego da Santa Cecília	
Metalúrgica TRAPP	
Associação Brasileira dos Criadores de Tabapuã	
Prefeitura Municipal de Lavras	2010
Associação Ortópolis Barroso, Instituto Holcim	
Aeroclube de Lavras	
Gravena Pesquisa, Consultoria e Treinamento Agrícola	2012

Fonte: DICON/UFLA

Quadro 4 Convênios – desistência por interesse da parte.

<b>Pessoa Jurídica ou Física</b>	<b>Ano/Processo</b>
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2005
Polícia Civil de Minas Gerais	2007
CEFET - Piauí	2008
Universidade Federal de Viçosa, EMBRAPA, EPAMIG	2009
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí	
Procuradoria Geral de Justiça de Minas Gerais	2010
Associação Comercial, Industrial e de Prestação de Serviços de Lavras	2011
Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude	2012

Fonte: DICON/UFLA

Quadro 5 Convênios de estágios – desistência por interesse da parte.

<b>Pessoa Jurídica ou Física</b>	<b>Ano/Processo</b>
Fundação Universidade de Mato Grosso	2005
EPAGRI	
Frigorífico Margem	
JAM Materiais de Construção	
Lavras Irrigação Comércio e Engenharia	
Prefeitura Municipal de Piumhi	
Brasil Lafer Ferragens	
Ferrovias Centro Atlântica	

Distribuidora Automotiva	
Fundação Pró-Tamar	
José Carlos Araújo Azevedo	
Radil Rações	
Construtora e Empreendimentos K & C	
Cooperativa Agrária de Machado	
Cooperativa de Laticínios de São José dos Campos	
Fundação Pró-Tamar - Ubatuba/ES	
Zooplan Plano Interno de Saúde Animal	
Centro Agronômico Tropical de Investigación y Enseñanza	
Bunge Fertilizantes S.A.	
Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil	
Geneze Sementes Ltda.	
Tec Hidro Irrigação	
Mileite Indústria e Comércio de Alimentos	
Faculdade de Filosofia Ciências e Letras do Alto São Francisco	
Agropecuária Campo Alto	
Auto Posto Albatroz	
Instituto Meio Ambiente Pantanal	
Casa de Queijos Frios & Cia	
Consórcio Capim Branco	
Midas Dog Artigos e Acessórios para Animais	
Distribuidora Pastoris Indústria e Comércio	
Rezende e Nogueira Comércio e Produtos Veterinários	
Empresa Nascente Agrícola	
Empresa Freiomaq	
Fundação Pró-Defesa Ambiental	
Agromec Jales Agrícola	
Usina Açucareira Paredão S.A.	
Município de Itabira	
Agropecuária Nossa Senhora do Carmo	2006
S.W.F Importação e Exportação	
Machado e Saddi Produtos Agropecuários	
Fundação Educacional Severino Sombra	
Escola de Equitação do Exército	
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente	
Cooperativa Agropecuária de Volta Grande	
Avícola e Abatedouro Mehadrin	
Empresa Luciano Comércio de Peles	
Anhanguera Educacional S.A.	
Marcelo Malavolta	
Rima Indústria S.A	
Clínica Veterinário Reino Animal	
Armando Eduardo de Lima Menge	

Usina Carolo Açúcar e Álcool	
Centro Regional Universitário de Espírito Santo do Pinhal	
Raul de Assunção Pinto	
Hotel Metrópole	
Cooperativa Regional Agropecuária de Santa Rita do Sapucaí	
Destilaria Atenas	
ATTA Capiguara S.A.	
Trevo Produtos Agropecuários	
Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas	
Escama Forte Piscicultura	
Cooperativa Agrícola Alto Rio Grande	
Verdes Gramas Comercial	
Casa Prata Distribuidora Ltda.	
Companhia Força e Luz Cataguazes Leopoldina	
Cooperativa Agrícola de Unaí	
Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente	
Município de Ijaci	
Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais	
Vergel Agropecuária Ltda.	
M.A. Monteiro & Cia	
Nascimento e Filhos Indústria e Comércio de Doces	
Instituto de Pesca	2007
Avifauna Aviários Ecológicos Ltda.	
Fundação Cultural de Belo Horizonte	
Consultoria e Serviços Empresariais Ltda.	
W.M.R. Assessoria e Consultoria em Agropecuária	
Agro Comercial Caparaó Ltda.	
Pequi Florestal Reflorestamento Ltda.	
Triscafé de Armazéns Gerais Ltda.	
Powerlogic Consultoria e Sistemas S.A.	
Piracicaba Agro Pecuaría Ltda.	
Marfrig Frigoríficos e Comércio de Alimentos S.A.	
Grão de Ouro Comércio de Insumos Agrícolas	2008
Instituto Recriar	
Universidade Estadual de Santa Cruz	
Cincoetti e Paletta Farmácia de Manipulação	
Consórcio Mendes Júnior	
Maria Cecília Pacheco de Almeida Prado	
Fuliagro Insumos Agrícolas Ltda.	
Cooperativa Mista Agropecuária de Patos de Minas	
Vicente de Paula Almeida Prado Neto	
Cocamar Cooperativa	
Cliniunivet Hospital Centro Diagnóstico Veterinário	

MG Organizações Contábeis Ltda.	
Abreu e Rezende Centro de Excelência Física	
Flora Tietê Associação de Recuperação Florestal	
Destilaria Alpha Ltda.	
Votorantim Celulose e Papel S.A.	
Lair Antônio de Souza	
Usina de Laticínios Jussara S.A.	
Município de São Sebastião do Paraíso	
Pepsico do Brasil Ltda.	
Sindicato das Indústrias do Vestuário de Divinópolis	
Aliança Comércio de Máquinas Agrícolas	
Fiagril Comércio e Representações Ltda.	
Tropical Bioenergia S.A.	
Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária	
Matria Máquinas, Tratores e Implementos Agrícolas	
R.P.O. Comércio e Representações de Produtos Veterinários	
Souza Campos Informática	
Brasif S.A. Administração e Participações	
Construtora Dharma Ltda.	
Otoneuro Ltda.	
Ceagro Agronegócios S.A.	
Safra Agronegócios Ltda.	
Escola de Sargento das Armas	
SF Auditoria e Consultoria Ltda.	
Marcelo Cláudio Pereira & Cia Ltda.	
Corália Wanderley Agronegócios Ltda.	
Lara & Pereira Ltda.	
Universidade Federal do Espírito Santo	
BASF S.A.	
Poggiali&Murrer Ltda.	
Yakult S.A. Indústria e Comércio	
Atina Indústria e Comércio de Ativos Naturais S.A.	
Fertil Agrícola Ltda.	
Somar Comércio e Representações de Produtos Agropecuários	2009
Yoshida Hirata Ltda.	
José Silvério de Andrade	
Glenildo José Reis Naves	
Sociedade de Educação, Cultura e Tecnologia da Amazônia	
Silgefrido Davi Milanesi	
Fuad Mattar	
Oscar Ribeiro da Silva	
Giorgio Lorenzo Giuseppe Ângelo Arnaldi	
Francisco Marins Palácio e Outros	
Artha Agência de Viagens e Turismo	

Instituto Estadual de Florestas	
Frigorífico TamoyoLtda.	
Associação Brasileira de Intercâmbio Profissional e Estudantil	
John Deere Brasil Ltda.	
Cocal Cereais Ltda.	
Medsetra Medicina e Segurança do Trabalho Ltda.	
Agropecuária Santos Comércio e Indústria Ltda.	
Luthesco Haddad Lima Chalfun	
Instituto de Pesquisas Veterinárias Especializadas	
Plantar Empreendimentos e Produtos Florestais	
Michele Cristina Marques Rosa	
Elizabeth Guarieiro Ramos	
Alfresa Usinagem e Caldeiraria Ltda.	
OuroFino Agronegócio Ltda.	
Fundação Universidade Federal do Piauí	
Laticínios Condessa Ltda.	
Universidade Federal do Pará	
Empresa Barraca Turismo Ltda.	
S.A. Agro Industrial Eldorado	
Weiber Fortunato & Cia Ltda.	
Campo Belo Central Pisos e Acabamentos	
Kinross Brasil Mineração S.A.	
Refrigerantes ItamonteLtda.	
Instituto Cultural Inhotim	
Agrominas Comércio Atacadista	
Construtora Almeida Costa Ltda.	
Cooperativa Regional dos Suinocultores em Passos	
Multiplanta Tecnologia Vegetal Ltda.	
Amaggi Exportação e Importação Ltda.	
Fundação Zoo-Botânica de Belo Horizonte	
Agroprecision Serviços Agrícolas Ltda.	
Leitbom S.A.	
Centro de Integração Empresa Escola	
Prefeitura Municipal de Carlos Chagas	
José Carlito Alves	
AAJ Comércio de HortifrutiLtda.	
Arapé Agroindustrial Ltda.	
Instituto EuvaldoLodi Núcleo Regional de Minas Gerais	
Ultravet Medicina Veterinária	
Secretaria de Agricultura e Abastecimento - Alta Mogiana	
Bagisa S.A. Agropecuária e Comércio	
Arcelomittal Bioenergia Ltda.	
Café Montês Ltda.	
Laticínios LulitatiLtda.	
	2010
	2011

Indústria e Comércio de Cosméticos Natura	
Polenghi Indústrias Alimentícias Ltda.	
Agro-Amazônica Produtos Agropecuários	
Bertolo Agroindustrial Ltda.	
Petzoo Pet Shop Ltda.	
Leandro Lazzarini Moretti	
Árvore Soluções Ambientais Ltda.	
Maressa Marques Fuzaro	
Munhoz Indústria e Comércio de Produtos Alimentícios	
Vander Ricardo Massachini	
Clínica Veterinária AnimalsLtda.	
Instituto Boto Cinza	
JD2 Indústria e Comércio de Alimentos Ltda.	
CornelisTheodorus Maria Van Rooijen	
Agrominas Comércio Atacadista	
Johannes PetrusWulfram de Wit	
Antônio José Paulino	
Ambev Brasil Bebidas S.A.	
Foco Recursos Humanos Ltda.	
Basf S.A.	
ColorminasColorifício e Mineração	
Coop.de Crédito dos Prod. Rurais e Empresários do Interior Paulista	
Costa Agropecuária Ltda.	
NUCCORTE	
Eaton Ltda.	
Lavras Tênis Clube	
Porto D'el Rey Laticínios Ltda.	
Terra Nova Comércio, Representações e Assistência Técnica Agrícola	2012
Embraer S.A.	
Frederico Fuzzato Indústria e Comércio Ltda.	
Aviário Santo Antônio Ltda.	
Garra Representações Agrícolas Ltda.	
Carrefour Comércio e Indústria Ltda.	
Nutrili Indústria e Comércio de Carnes	
Pand'oro Panificadora Ltda.	
Consultório Veterinário de Martin	
Pé de Mulher Comércio de Calçados Ltda.	
Rosilene de Lourdes Teixeira	
Companhia de Bebidas das Américas - Sete Lagoas	

Fonte: DICON/UFLA

Quadro 6 Termos – desistência por interesse da parte.

<b>Pessoa Jurídica ou Física</b>	<b>Ano/Processo</b>
Tiro de Guerra - PM Lavras	2009

Fonte: DICON/UFLA

## APÊNDICE 2 Desistência por parte da UFLA por falta de interesse público

Demonstração nominal das pessoas jurídicas e físicas que iniciaram a celebração de parceria com a UFLA, mas não tiveram a parceria celebrada por desistência da Autarquia, visto a sua Administração entender que não existia interesse público no feito. Os processos foram arquivados e os pleitos extintos.

Quadro 7 Protocolos – desistência por interesse público.

<b>Pessoa Jurídica ou Física</b>	<b>Ano/Processo</b>
Imagem Geosistemas e Comércio Ltda.	2008

Fonte: DICON/UFLA

Quadro 8 Acordos de cooperação – desistência por interesse público.

<b>Pessoa Jurídica ou Física</b>	<b>Ano/Processo</b>
Prefeitura Municipal de Formiga	2005
UNIMONTES	
Eucalyptus Brasil Gestão Florestal	
Laticínios SerraBella	2006
Associação Geral Alphaville Lagoa dos Ingleses	2007
FADMINAS	
Prefeitura Municipal de Carrancas	2008
Associação dos Produtores de Café da Mantiqueira	
Marcos Neves Pereira	
Instituto Permacultura Cerrado	
Universidade Estadual de Santa Cruz	
Phibro Animal Health	
Máquinas Agrícolas Jacto	
EMBRAPA	2009
Cruzeiro Esporte Clube	2010
Cooperativa Agrícola alto Rio Grande - CAARG	2012

Fonte: DICON/UFLA.

Quadro 9 Termos – desistência por interesse público.

<b>Pessoa Jurídica ou Física</b>	<b>Ano/Processo</b>
Universidade Federal de Viçosa – UFV	2007
FRUTILAVRAS	
Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG	2009

EPAMIG	
Universidade de Alfenas – UNIFENAS	
EPAMIG	
Hortiagro Sementes Ltda.	
Universidade de Montes Claros – UNIMONTES	
EPAMIG	
Universidade Federal de Viçosa	

Fonte: DICON/UFLA.

Quadro 10 Contratos – desistência por interesse público.

<b>Pessoa Jurídica ou Física</b>	<b>Ano/Processo</b>
Fundação Artur Bernardes	2006
V & M do Brasil	
UFLANET	2007
Avesui Regiões	
Centro de Informática da UFLA	2008
José Trigueirinho Neto	
Cooperativa de Trabalho Médico - UNIMED	2009
Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte	2011

Fonte: DICON/UFLA

### APÊNDICE 3 Desistência pela UFLA por inviabilidade técnica

Demonstração nominal das pessoas jurídicas e físicas que iniciaram a celebração de parceria com a UFLA, mas não tiveram a parceria celebrada por desistência da Autarquia, visto a sua Administração entender pela inviabilidade técnica na execução de seu objeto. Os processos foram arquivados e os pleitos extintos.

Quadro 11 Acordos de cooperação – desistência por inviabilidade técnica.

<b>Pessoa Jurídica ou Física</b>	<b>Ano/Processo</b>
Prefeitura de Ibituruna	2005

Fonte: DICON/UFLA

Quadro 12 Contratos – desistência por inviabilidade técnica.

<b>Pessoa Jurídica ou Física</b>	<b>Ano/Processo</b>
Oitavo Batalhão de Polícia Militar	2008

Fonte: DICON/UFLA

Quadro 13 Convênios de estágio – desistência por inviabilidade técnica.

<b>Pessoa Jurídica ou Física</b>	<b>Ano/Processo</b>
Luzia Isabel Gobetti	2012

Fonte: DICON/UFLA

Quadro 14 Termos – desistência por inviabilidade técnica.

<b>Pessoa Jurídica ou Física</b>	<b>Ano/Processo</b>
INEPAD	2007

Fonte: DICON/UFLA