

## AÇÕES DE COMBATE À COVID-19 NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC): USO DE RECURSOS PROVENIENTES DE UM TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA (TED)

Gervina Brady Moreira Holanda <sup>1</sup>  
 Renata do Socorro Lima Viegas <sup>2</sup>  
 Fagner Liberato Lopes <sup>3</sup>  
 Augusto César Moura de Macedo <sup>4</sup>  
 Alberto Sampaio Lima <sup>5</sup>  
 Wagner Bandeira Andriola <sup>6</sup>

### RESUMO

Este estudo de caso apresenta estratégias adotadas pela Universidade Federal do Ceará (UFC) no combate à COVID-19 por meio de recursos de um Termo de Execução Descentralizada (TED), cuja dotação orçamentária teve origem no “Orçamento de Guerra” elaborado especialmente para conter os efeitos da pandemia no Brasil. Objetivou-se avaliar a contribuição das ações realizadas pela UFC, por meio da aplicação dos recursos do TED no financiamento das ações de combate à COVID-19. Observou-se que, embora 99,92% dos recursos foram executados, somente 57% das ações foram realizadas integralmente. Aquelas não executadas (29%) correspondiam a ações de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação. Verificou-se um desbalanceamento das realizações do ponto vista do tripé universitário, privilegiando a prestação de serviços e aquisição de insumos.

**Palavras-chave:** Termo de Execução Descentralizada, COVID-19, Instituições Federais de Ensino Superior.

### ACTIONS IN THE STRUGGLE AGAINST COVID-19 AT THE FEDERAL UNIVERSITY OF CEARÁ (UFC): USE OF RESOURCES FROM A DECENTRALIZED EXECUTION TERM (TED)

### ABSTRACT

This case study presents strategies adopted by the Federal University of Ceará (UFC) in the fight against COVID-19 through the resources of a Decentralized Execution Term (TED), whose budgetary allocation originated from the “War Budget” specially designed to contain the effects of the pandemic in Brazil. The objective was to evaluate the contribution of the actions carried out by the UFC, through the application of TED resources in the financing of actions to combat COVID-19. It was observed that, although 99.92% of the resources were executed, only 57% of the actions were fully carried out. Those not carried out (29%) corresponded to

<sup>1</sup> Servidora Técnica-Administrativa da Universidade Federal do Ceará (UFC), Mestranda em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior (POLEDUC/UFC), Fortaleza, Brasil.

<sup>2</sup> Servidora Técnica-Administrativa da Universidade Federal do Ceará (UFC), Mestra em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior (POLEDUC) na Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, Brasil.

<sup>3</sup> Servidor Técnico-Administrativo da Universidade Federal do Ceará (UFC), Mestrando em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior (POLEDUC) na Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, Brasil.

<sup>4</sup> Servidor Técnico-Administrativo da Universidade Federal do Ceará (UFC), Coordenador de Contratos e Convênios da Pró-Reitoria de Planejamento e Administração (PROPLAD/UFC), Fortaleza, Brasil.

<sup>5</sup> Professor Associado e Docente do Mestrado em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior (POLEDUC) na Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, Brasil.

<sup>6</sup> Professor Titular e Docente do Mestrado em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior (POLEDUC) na Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, Brasil.

research, technological development and innovation actions. There was an imbalance of achievements from the point of view of the university tripod, privileging the provision of services and acquisition of inputs.

**Keywords:** Decentralized Execution Term, COVID-19, Federal Higher Education Institutions.

## 1 INTRODUÇÃO

Pandemia é um termo designado, genericamente, como a ocorrência de uma doença, normalmente causada por vírus, que acomete não apenas um local específico, mas pode ter uma abrangência geográfica bem maior, como vários países ou continentes. Uma de suas principais características é a ocorrência da transmissão sustentada ou comunitária, ou seja, aquela que ocorre de uma pessoa infectada que nunca esteve no local de maior concentração da doença para outra pessoa que também nunca esteve nesses mesmos locais. No final de 2019, o mundo passou a viver em estado geral de alerta com o surgimento da COVID-19, causada pelo SARS-Cov-2, configurando-se como uma nova enfermidade, diferente de outras já conhecidas e causadas por um patógeno da linhagem dos Coronavírus (BIKBOV; BIKBOV, 2020).

Os primeiros casos foram relatados na cidade de Wuhan, capital da província de Hubei, na China (DUAN; ZHU, 2020). A doença pode apresentar-se de forma branda, bem como evoluir para pneumonia, insuficiência respiratória e até mesmo o óbito. Os casos foram se espalhando pela China, Ásia e em seguida para outros países do mundo. Em 11 de março de 2020, a ONU decretou o estado de pandemia da COVID-19. Na ocasião, já se registrava mais de 100 mil casos, em mais de 100 países, atingindo a marca de quase 5 mil mortes. No Brasil, o primeiro caso foi registrado em 26 de fevereiro de 2020. Desde então, foram perdidas mais de 500 mil vidas, apesar de todo esforço empregado por instituições públicas e privadas na tentativa de conter o avanço da pandemia. Além do pouco conhecimento científico sobre o novo coronavírus, aliado à sua velocidade de transmissão e consequente capacidade letal em alguns segmentos populacionais, a situação tem sido mais desafiadora ao Brasil, dada a grande desigualdade socioeconômica, as precárias condições sanitárias, além dos grandes conglomerados urbanos (WERNECK; CARVALHO, 2020).

Com o agravamento da pandemia do SARS-Cov-2 no Brasil, o país como um todo, tanto a nível governamental como da iniciativa privada, passou a pensar e implementar políticas públicas e medidas de combate e controle da pandemia, cuja principal finalidade era minimizar, deter ou conter os efeitos deletérios que já se observavam mundo afora desde os primeiros relatos da doença. Por tratar-se de algo novo no meio acadêmico e científico, muitas tentativas resultaram em falhas e imperfeições na condução do processo. O Governo Federal,

com o intuito de implementar políticas públicas, utiliza-se de atividades baseadas na centralização e descentralização político-administrativa, com uma das formas sendo através de repasse voluntário de recursos denominado *Termo de Execução Descentralizada (TED)*, que é vinculado a um projeto previamente elaborado e que deve ser acompanhado desde o início até o seu arquivamento.

Considerando que a descentralização de crédito é uma operação que permite que o orçamento aprovado seja executado por outro órgão que não aquele em que inicialmente foram alocados os recursos, o Governo Federal, por meio da Medida Provisória nº 924, de 13 de março de 2020 e Medida Provisória nº 942, de 2 de abril de 2020, possibilitou alocação de orçamento, com abertura de crédito extraordinário, para atender a educação superior, nas esferas de ensino, pesquisa, extensão e inovação, no que se refere ao enfrentamento da pandemia de Coronavírus dispendo de R\$ 187,8 milhões para as Universidades, sendo R\$ 127,8 milhões alocados diretamente nas universidades e R\$ 60 milhões alocados no MEC para a realização de Termos de Execução Descentralizada (TED) com as universidades (MEC, 2021).

As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) são entidades descentralizadas da administração pública que celebram TEDs com o objetivo de desenvolver e implementar políticas públicas com outros órgãos ou entidades estatais, de modo a incrementar o desempenho de cursos e da própria instituição (CAVALCANTE; ANDRIOLA, 2012). Baseado nisso, a Universidade Federal do Ceará (UFC) firmou com o Ministério da Educação o TED nº 9312/2020, visando implementar ações de controle e combate à pandemia da COVID-19, por meio da compra de materiais e insumos para a finalidade à qual foi designada. Nessa esteira, foram utilizadas diversas estratégias como, por exemplo, a fabricação de produtos e equipamentos, de proteção individual e coletiva, além da realização de exames e testes para o coronavírus, a fim de contribuir com o Sistema de Saúde do Estado do Ceará.

Diante desse panorama, tem-se como questão norteadora para o desenvolvimento desta pesquisa: “Qual a contribuição da Universidade Federal do Ceará na implementação de políticas públicas destinadas ao combate dos efeitos da pandemia de SARS-CoV-2 no estado do Ceará, utilizando-se de recursos oriundos de um Termo de Execução Descentralizada?”

De posse do processo que foi gerado pelo firmamento de um Termo de Execução Descentralizada, o objetivo deste trabalho é avaliar a contribuição das ações realizadas pela UFC, por meio da aplicação dos recursos de um TED, destinados a financiar as ações de combate à COVID-19 em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES).

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A seção trata do panorama da pandemia da Covid-19 no Brasil e no mundo. Ademais, contextualiza o Termo de Execução Centralizada e sua aplicação nas Instituições Federais de Ensino Superior.

## 2. 1 O Panorama da COVID-19 no Brasil e no mundo

A necessidade de uma resposta rápida e acertada no cenário da pandemia da COVID-19 fez com que vários pesquisadores passassem a se interessar pelo tema, bem como por encontrar soluções que minimizassem ou combatessem os efeitos tão devastadores, do ponto de vista epidemiológico, social e econômico. Em março de 2020, a Organização das Nações Unidas (ONU) decretou o estado pandêmico da COVID-19, que já atingia mais de 180 países (SCHMIDT *et al.*, 2020; PEREIRA *et al.*, 2020).

Nos primeiros meses da pandemia, dada a inexistência de vacina ou tratamento eficaz para conter ou minimizar os efeitos da doença no organismo humano, as medidas adotadas se basearam principalmente nos aspectos relacionados à prevenção, a partir de condutas individuais, incluindo lavagem de mãos e uso de máscara, ambientais, que dizem respeito à limpeza e à desinfecção de superfícies, objetos e lugares e o comunitário, que se refere ao distanciamento social, funcionamento de estabelecimentos e instalação de barreiras sanitárias (LUI *et al.*, 2021).

Werneck e Carvalho (2020), subdividiram a resposta à pandemia da COVID-19 em quatro fases, a saber, contenção, mitigação, supressão e recuperação. A primeira objetiva evitar ou adiar, ao máximo, a transmissão sustentada. A segunda fase tem início quando já se observam casos de transmissão comunitária e tem como premissa evitar a transmissão para os grupos que apresentam maior vulnerabilidade à doença (como, por exemplo, idosos, diabéticos e gestantes), o chamado “isolamento vertical”, bem como promover o isolamento social dos casos confirmados de Covid-19. A fase de supressão caracteriza-se pela adoção de medidas mais rigorosas de isolamento social, o chamado “isolamento horizontal”, que envolve a maior parte da população e se dá com a ineficácia e ineficiência das duas fases anteriores. E a fase de recuperação, como o próprio nome sugere, é aquela em que se observa uma queda considerável no número de casos novos da infecção, ou seja, uma involução da pandemia.

Frente à disseminação da doença, diversas autoridades governamentais, inclusive o Brasil, passaram a adotar estratégias com o objetivo de reduzir o ritmo acelerado de sua propagação (Pereira *et al.*, 2020). Tais medidas, visavam o “achatamento da curva” de

progressão da doença, para evitar o colapso nos serviços de saúde pelo aumento da demanda, sem que houvesse condições satisfatórias para o atendimento, o que levaria a um número de óbitos maior (SCHMIDT *et al.*, 2020).

No Brasil, apesar das medidas de contenção terem sido adotadas pelos entes da federação (união, estados, distrito federal e municípios), a comunidade científica internacional buscou desenvolver uma vacina que pudesse trazer imunidade à população. O papel da ciência tem sido de fundamental importância ao longo desses 19 meses de convivência com o SARS-COV-2, com evolução em termos de diagnóstico, tratamento e prevenção. Os Entes Federativos, apoiando-se na autonomia política e administrativa prevista na Constituição Federal para conduzirem medidas de enfrentamento da pandemia em seus territórios, buscaram criar um sistema de formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas de saúde baseado nos princípios de cooperação e coordenação interfederativa em todo o país (SODRÉ, 2020).

No âmbito da União, uma das medidas adotadas para a implementação de políticas no combate à COVID-19 se deu por meio da celebração de TEDs entre a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação e Universidades Federais, considerando o conhecimento técnico e a expertise acumulada nas IFES brasileiras para produção de novos conhecimentos, soluções e processos, como forma de descentralização de recursos, possibilitando que seja conferida maior agilidade à execução do orçamento emergencial, mediante parceria entre os órgãos e entidades federais que integram o Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI.

## **2.2 O Termo de Execução Descentralizada e sua aplicação nas Instituições Federais de Ensino Superior**

A edição do Decreto Federal nº 6.170/2007 traz o Termo de Cooperação como instrumento congênere aos convênios também regulamentados pelo referido decreto. Embora tratada no mesmo ato normativo, deve-se observar que esta definição específica surge como um reconhecimento de que as transferências de créditos entre órgãos/entidades da administração pública federal têm suas peculiaridades, mas guardam algumas analogias com a gestão de convênios.

Este normativo sofreu alterações a partir da vigência do Decreto nº 8.180/2013, quando os Termos de Cooperação passaram a ser tratados como Termos de Execução Descentralizada. A alteração de denominação, porém, não refletiu na edição de novas

regulamentações, fazendo com que os instrumentos tivessem o nome previsto no decreto, mas guardassem o conteúdo normativo da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011. Tornando esse cenário ainda mais complexo, este regimento foi revogado pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, que esclareceu, no inciso IV de seu artigo 2º, que: Art. 2º Não se aplicam as exigências desta Portaria: [...] IV - aos termos de execução descentralizada. Diante disso, no que diz respeito ao artigo 18 do Decreto nº 6.170/2007, houve um hiato na normatização dos TEDs que somente foi sanado em julho de 2020, a partir da publicação do Decreto nº 10.426/2020.

O Termo de Execução Descentralizada (TED), conforme Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020, art. 2º, é definido como:

Instrumento por meio do qual a descentralização de créditos entre órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União é ajustada, com vistas à execução de programas, de projetos e de atividades, nos termos estabelecidos no plano de trabalho e observada a classificação funcional programática.

Para fins de distinção entre as unidades, utiliza-se o Art. 2º da Portaria nº 37, de 20 de Janeiro de 2021 do Ministério da Educação, que prevê : I - Unidade Descentralizadora - órgão ou entidade da administração pública federal integrante dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União descentralizadora dos créditos orçamentários; e II - Unidade Descentralizada - órgão ou entidade da administração pública federal integrante dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União para a qual é descentralizado o crédito orçamentário.

São necessárias algumas condições para a celebração do TED entre órgãos, conforme previsto no Art. 11. do Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020, tais como: I - motivação para a execução dos créditos orçamentários por outro órgão ou entidade; II - aprovação prévia do plano de trabalho; III - indicação da classificação funcional programática à conta da qual ocorrerá a despesa, por meio de certificação orçamentária; IV - apresentação da declaração de compatibilidade de custos dos itens que compõem o plano de trabalho; e V - apresentação da declaração de capacidade técnica da unidade descentralizada.

O Plano de Trabalho é parte integrante do TED e apresentará, de forma detalhada, informações contendo, pelo menos, os seguintes itens: dados cadastrais das unidades descentralizadora e recebedora dos recursos; descrição detalhada do objeto; justificativa do motivo pelo qual se deve firmar, o cronograma físico, com a descrição das metas e dos produtos pactuados, o plano de aplicação consolidado até o nível de elemento de despesa; o cronograma de desembolso e outros.

O TED é um instrumento exclusivo entre órgãos e entidades federais e permite a descentralização de crédito de natureza orçamentária com a finalidade de execução de programas, de projetos e de atividades de interesse recíproco, em regime de colaboração mútua e execução de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora.

A responsabilidade pela execução dos recursos descentralizados é compartilhada entre os órgãos partícipes, sendo a Unidade Descentralizadora responsável pelo repasse do recurso em conformidade com o cronograma de desembolso e seguindo as etapas da celebração, acompanhamento e análise de prestação de contas e, posteriormente, pelo acompanhamento e fiscalização junto à Unidade Descentralizada, que será responsável pela operacionalização dos créditos, execução dos recursos repassados e do objeto pactuado.

Dessa forma, o alcance do objeto do TED, a finalidade e as justificativas previstas no Plano de Trabalho devem ser descritos com clareza, de modo a minimizar os riscos de desvio no cumprimento do objeto por parte da unidade descentralizada. Tanto a Unidade Descentralizadora quanto a Unidade Descentralizada estão sujeitas a prestar contas da aplicação dos recursos à sociedade e aos órgãos de controle.

A Prestação de Contas aos órgãos de controle deve ser feita por meio dos Relatórios apresentados pela Unidade Descentralizada de modo a comprovar a execução do objeto pactuado e a aplicação dos créditos orçamentários descentralizados e dos recursos financeiros repassados, que deverá ser seguido da análise e relatórios para comprovar com elementos formais e robustos a consecução do objeto sob os aspectos físicos e financeiros.

Ressalta-se que, conforme o Art. 23 do Decreto nº 10.426/2020, em seu § 2º “O relatório de cumprimento do objeto será apresentado pela unidade descentralizada no prazo de cento e vinte dias, contado da data do encerramento da vigência ou da conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro”. Caso a unidade descentralizada não apresente o relatório no prazo estabelecido, a unidade descentralizadora estabelecerá o prazo de trinta dias para a apresentação do relatório. No caso de decorrido o prazo de 30 dias, a unidade descentralizadora solicitará à unidade descentralizada a instauração imediata de tomada de contas especial para apurar os responsáveis e eventuais danos ao erário.

A análise do relatório de cumprimento do objeto pela unidade descentralizadora abrangerá a verificação quanto aos resultados atingidos e o cumprimento do objeto pactuado e ocorrerá no prazo de cento e oitenta dias, contado da data do recebimento do relatório de cumprimento do objeto.

Caso o relatório de cumprimento do objeto não seja aprovado ou caso seja identificado desvio de recursos, a unidade descentralizadora solicitará que a unidade descentralizada instaure, imediatamente, a tomada de contas especial para apurar os responsáveis e eventuais danos ao erário.

Entende-se por crédito orçamentário o montante da dotação orçamentária alocada a um órgão, a uma unidade, a um programa, a um subprograma, a um projeto etc., enquanto que os recursos financeiros são os valores necessários para viabilizar a continuidade do órgão, unidade, programa etc. É o dinheiro propriamente dito.

Caberá, ainda, à unidade descentralizada restituir para a unidade descentralizadora os créditos orçamentários e recursos financeiros, quando do encerramento do exercício financeiro ou após o encerramento do TED, conforme regulamenta o art. 7º do Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020 nos § 1º e § 2º, a seguir:

§ 1º Os saldos dos créditos orçamentários descentralizados e não empenhados e os recursos financeiros não utilizados serão devolvidos à unidade descentralizadora até quinze dias antes da data estabelecida para encerramento do exercício financeiro.

§ 2º Após o encerramento do TED ou da conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro, os créditos orçamentários e os recursos financeiros serão devolvidos no prazo de trinta dias, contado da data do encerramento ou da conclusão.

De acordo com Alczuk e Pires (2009), as instituições de ensino necessitam empregar melhor os recursos financeiros que recebem por meio das descentralizações, uma vez que a falta de gestão adequada dos recursos, a falta de apoio administrativo e a ausência de planejamento ocasionam desperdícios de recursos pelo emprego inapropriado, o que poderia gerar má qualidade do gasto impactando diretamente no resultado finalístico pretendido pela sociedade.

O controle é um instrumento democrático que visa à limitação do poder e à busca de eficiência por meio de fiscalização, avaliação e monitoramento das ações governamentais. Outrossim, o exercício dos controles institucionais é significativo no combate a ilicitudes de naturezas diversas, tais como as fraudes e a corrupção. Dessa maneira, o presente artigo irá tratar, além da contribuição das ações de enfrentamento a COVID-19, da análise da Prestação de Contas e do cumprimento do objeto.

### **3 METODOLOGIA**

Esta seção tem como propósito demonstrar o caminho para concretizar o objetivo do estudo, ajudando a compreender a importância das IFES no combate à pandemia do SARS-COV-2, por meio das ações realizadas na Universidade Federal do Ceará, por meio de um Termo de Execução Descentralizada, levando em conta o tipo de pesquisa na Administração Pública.

Quanto à abordagem, esta pesquisa classifica-se como qualitativa, por revelar características dos aspectos relevantes na utilização e gestão por uma IFES dos recursos, por meio do instrumento Termo de Execução Descentralizada e seus impactos possíveis na evolução da pandemia no Estado do Ceará (RICHARDSON, 2015).

Em relação à natureza, categoriza-se como pesquisa aplicada, pois buscou contribuir com conhecimentos a serem utilizados nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) brasileiras para melhorar a gestão dos recursos públicos descentralizados pelo governo federal (PRODANOV; FREITAS, 2013).

No que tange ao objetivo, a pesquisa tipifica-se como exploratória e descritiva. Exploratória por gerar conhecimento de informações sobre a gestão e aplicação dos recursos por meio de Termo de Execução Descentralizada destinados ao combate à COVID-19, até então não relatado em outros estudos. E descritiva, visto que procurou descrever as características da teoria na gestão desses recursos na IFES estudada por meio dos artefatos produzidos (GIL, 2008).

Por fim, quanto aos procedimentos para coleta de dados, esta pesquisa é caracterizada como análise documental, por utilizar dados não analisados previamente e obtidos a partir do Relatório de Prestação de Contas do Termo de Execução Descentralizada (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Seguiram-se três etapas principais: num primeiro momento fez-se uma pesquisa bibliográfica para a elaboração do referencial teórico, cujas principais categorias teóricas foram: pandemia da Covid-19 e TED. A seguir, passou-se à coleta dos dados, que se deu por meio da leitura minuciosa dos seguintes documentos institucionais que constam do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) da Universidade Federal do Ceará (<https://sei.ufc.br>): prestação de contas do termo de execução descentralizada, pedido de remanejamento de rubricas, declarações de realização dos objetivos, planilha ação, relatório de cumprimento do objeto e anexos contendo a relação de pagamentos, relatório de execução físico e financeira, execução das receitas e despesas, relação de bens e relatório de cumprimento do objeto. Por fim, a análise das informações resultou na construção de uma base de dados que permitiu

extrair um panorama das metas previstas versus metas atingidas a partir das constatações encontradas no momento da realização da Prestação de Contas.

## **4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Após a leitura e análise detalhada dos documentos institucionais que serviram de instrumento para a coleta de dados, inicia-se, agora, a apresentação e discussão dos resultados extraídos dos referidos documentos.

### **4. 1. Aspectos Orçamentários e Financeiros**

A previsão orçamentária do Termo de Execução Descentralizada nº 9312/2020 correspondia ao montante de R\$ 3.999.985,20 (três milhões, novecentos e noventa e nove mil, novecentos e oitenta e cinco reais e vinte centavos), repassado para a UFC via Nota de Crédito. Ao fim das atividades, foi restituído para o órgão descentralizador a importância de R\$51.121,19 (cinquenta e um mil, cento e vinte e um reais e dezenove centavos) de créditos orçamentários.

Em relação aos recursos financeiros, o Governo Federal realizou o repasse de R\$3.951.908,51 (três milhões, novecentos e cinquenta e um mil, novecentos e oito reais e cinquenta e um centavos). Desse montante, foi devolvido 0,08% para o MEC, que corresponde ao valor de R\$3.044,50 (três mil, quarenta e quatro reais e cinquenta centavos).

Ressalta-se que, dos recursos financeiros repassados pela Unidade Descentralizadora no montante de R\$3.951.908,51 (três milhões, novecentos e cinquenta e um mil, novecentos e oito reais e cinquenta e um centavos), foram destinados R\$ 2.605.082,55 (Dois milhões, seiscentos e cinco mil, oitenta e dois reais e cinquenta e cinco centavos) para compra de Material de consumo e R\$1.343.781,46 (Um milhão, trezentos e quarenta e três mil, setecentos e oitenta e um reais e quarenta e seis centavos) para aquisição de Equipamentos e material permanente.

### **4. 2. Aspectos Relacionados à Execução Física do Objeto Pactuado**

Na proposta inicial do Termo de Referência, a Universidade Federal do Ceará (UFC) priorizou o desenvolvimento de algumas ações para o enfrentamento da pandemia do coronavírus, conforme a Tabela 1, a seguir apresentada.

**Tabela 1** – Status de ações previstas no Plano de Trabalho do Termo de Execução Descentralizada

Ação	Etapa/Fase	Quantidade executada no Período 30/04/2020 a 31/12/2020	
		Programado	Executado
1. Produção de Álcool 70 Glicerinado 2% e Álcool Gel 70%	Executada	100%	100%
2. Realização de testes para COVID-19	Em execução	100%	50%
3. Produção de Equipamentos de Proteção Individual e Coletiva	Executada	100%	100%
4. Minimização de Riscos de Infecção no Ambiente Acadêmico	Executada	100%	100%
5. Produção de Peças Específicas para Instituições de Saúde	Executada	100%	100%
6. Desenvolvimento de Equipamento Respirador Portátil e de Baixo Custo	Não executada	100%	0%
7. Desenvolvimento de Dispositivos para Desinfecção Hospitalar	Não executada	100%	0%

Fonte: elaboração própria.

Percebe-se que duas ações não foram realizadas, ações estas relacionadas com a pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias. As demais ações referem-se à prestação de serviços e distribuição de insumos, sendo que a ação que se refere à realização de testes para COVID-19 não foi totalmente executada.

Com relação à ação intitulada “*Desenvolvimento de Equipamento Respirador Portátil e de Baixo Custo*”, ação esta não executada, conclui-se que, além da produção a baixo custo, os respiradores portáteis teriam sido grandes aliados às formas não invasivas de aporte de oxigênio aos pacientes, reduzindo riscos de infecção e prolongamento da internação hospitalar, o que gera aumento de custos e óbitos à espera por um leito de Unidade de Terapia Intensiva (UTI), em decorrência da grande demanda por UTI em tempos de pandemia da COVID-19.

A respeito da ação “*Desenvolvimento de Dispositivos para Desinfecção Hospitalar*”, pode-se afirmar que os mesmos seriam de grande valia no combate à propagação da pandemia pela COVID-19, que se dá pelo contato físico direto, bem como por gotículas oriundas das vias aéreas superiores (tosse, fala e espirro).

Ao analisar as ações não executadas, identificou-se, conforme relato do coordenador da ação, as seguintes dificuldades:

O estado de *lockdown*, estabelecido em grande parte do país, afetou intensamente o acesso a equipamentos e insumos necessários ao desenvolvimento e produção dos itens propostos nas citadas ações.

As empresas operando em regime de home office não conseguiam atender aos prazos emergenciais e adequações legais exigidas na Dispensa de Licitações estabelecidas com base no Artigo 4º da Lei nº 13.979/2020.

Por fim, o reduzido percentual de itens atendidos durante o processo de cotação inviabilizou a execução das citadas ações, sendo, portanto, retiradas do processo de contratação e do plano inicialmente proposto.

Pelo exposto, verifica-se que os sucessivos fechamentos da economia afetaram a aquisição de insumos, bem como a interrupção do trabalho presencial trouxe dificuldades para a execução das ações relacionadas à pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação.

O relatório de cumprimento do objeto aponta que foram coordenadas ações de testagem rápida para a COVID-19 em todos os *campi* da Universidade Federal do Ceará, com benefícios diretos para a comunidade acadêmica e de beneficiários externos à universidade por meio de pesquisas clínicas. Além disso, após cursos de treinamento dos pesquisadores e adaptações estruturais de núcleos de pesquisa da Universidade foi possível haver a manipulação de amostras contaminadas com o vírus, permitindo o auxílio no diagnóstico da doença, com a realização de 5.648 exames, bem como o cadastro dos resultados dos pacientes no banco de dados nacional do Sistema Único de Saúde (SUS) sobre a COVID-19 e a construção do banco de dados com o perfil Epidemiológico, Hematológico, Bioquímico e Genético de mais de 200 pacientes diagnosticados com COVID-19 no Estado do Ceará.

Outra ação em destaque foi a produção e distribuição de 1.600 unidades de 1 litro de Álcool Líquido 70% glicerinado 2% e mais de 1.600 unidades de 1 litro de Álcool Gel 70% num momento de escassez no mercado. Ademais, foram produzidas e distribuídas 2.891 unidades de *face shields* (protetores faciais) a 47 instituições públicas que atuavam no atendimento às vítimas da pandemia, em sua maioria secretarias de saúde de cidades do interior do estado do Ceará, hospitais públicos da rede municipal da capital e interior, além de hospitais de média e alta complexidade do Governo do Estado do Ceará e Unidades de Atenção Primária à Saúde em Fortaleza.

Importante destacar que também foram contempladas entidades beneficentes e projetos sociais voltados a pessoas em situação de vulnerabilidade, além de pessoas físicas e jurídicas de direito privado que somaram esforços no combate à pandemia no estado. Além dessas doações, também foram destinadas mais 2.552 unidades para atender demandas internas e de parceiros da Universidade.

A execução do plano de trabalho também resultou na produção e divulgação de vídeos educativos sobre a COVID-19, voltados à população, além de permitir, com a aquisição de equipamentos, a continuidade dos atendimentos odontológicos à comunidade com segurança e a minimização de riscos de infecção no ambiente acadêmico do Laboratório de Análises Clínicas e Toxicológicas da UFC, possibilitando o atendimento dos usuários com menor risco para discentes, servidores e pacientes.

Nas ações relacionadas à aquisição e produção de bens de consumo, destaca-se a aquisição de inúmeros equipamentos de alto custo, que foram incorporados ao patrimônio da Universidade e servirão de auxílio à manutenção e ações futuras de diagnóstico, pesquisa e manutenção de ações de combate à COVID-19 e outras enfermidades.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar os artefatos produzidos no âmbito do relatório de Prestação de Contas do Termo de Execução Descentralizada nº 9312/2020 observa-se que, do ponto de vista puramente da execução financeira, houve a aplicação de 99,92% dos recursos repassados, o que corresponde ao montante de R\$ 3.951.908,51 (três milhões, novecentos e cinquenta e um mil, novecentos e oito reais e cinquenta e um centavos). Isso demonstra que, apesar das dificuldades geradas pela pandemia como, por exemplo, a interrupção do trabalho presencial nas IFES, houve uma mobilização da máquina administrativa para viabilizar as contratações/aquisições necessárias para implementação das ações propostas pela comunidade universitária.

No que pese o esforço administrativo empregado, não houve, nos documentos analisados, qualquer menção de articulações das ações executadas com as iniciativas dos governos municipais e/ou estaduais ficando, portanto, a abrangência das ações restritas a capital do estado limitando, por conseguinte, o impacto das ações realizadas pela UFC. A ausência de governança afeta de sobremaneira a capacidade de formular/implementar as políticas públicas, trazendo ineficiência às ações governamentais.

Ao apreciar o Termo de Execução Descentralizado não foi localizada qualquer diretriz ou indicação para a aplicação dos recursos repassados como, por exemplo, a definição de ações ou iniciativas prioritárias para serem executadas, deixando a definição da aplicação para as IFES. Tal fato só demonstra a ausência de um desenho claro por parte do órgão central do papel das IFES na pandemia passando, pois, o órgão descentralizador de formulador de políticas públicas para um mero repassador de recursos e dotações orçamentárias.

Ao adentrar nos relatórios das ações, verificou-se uma falta de articulação entre as ações desenvolvidas no âmbito da UFC. Infere-se, portanto, que as ações configuraram como iniciativas pontuais dos diversos setores acadêmicos, não existindo, portanto, uma coordenação para realizar um bom diagnóstico das necessidades e das soluções disponíveis, o que faz com que as soluções adquiridas sejam mal dimensionadas ou não sejam as mais vantajosas para a administração.

Ressalta-se, ainda, a ausência generalizada de mecanismos para o acompanhamento e avaliação da execução das ações; também não se verificou, na análise dos documentos apresentados, o envolvimento da alta administração no processo decisório sobre a aplicação dos recursos repassados, ficando cada unidade responsável pelo dimensionamento, descrição e recebimento dos bens adquiridos.

Verifica-se, ainda, que houve um desbalanceamento das ações realizadas do ponto de vista do tripé universitário (ensino, pesquisa e extensão), privilegiando a prestação de serviços e aquisição de insumos. As ações de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação previstas “Desenvolvimento de Equipamento Respirador Portátil e de Baixo Custo” e “Desenvolvimento de Dispositivos para Desinfecção Hospitalar” não foram executadas, restringindo a aplicação dos recursos à aquisição de equipamentos laboratoriais, o que mais parece uma oportunidade para a realização de reposição de equipamentos que uma iniciativa para o desenvolvimento de novas tecnologias, em especial no contexto da pandemia.

Pelo exposto acima, conclui-se que o presente estudo atingiu os objetivos propostos, identificando a contribuição de uma IFES, em especial da Universidade Federal do Ceará, para o combate aos efeitos da pandemia de SARS-COV-2, por meio de um Termo de Execução Descentralizado contribuindo, assim, para a discussão e aperfeiçoamento dos sistemas de governança implementados nas universidades brasileiras.

Ressalta-se, contudo, que pelo caráter eminentemente exploratório do presente trabalho, verifica-se a necessidade do aprofundamento das análises realizadas, bem como a utilização de métodos de pesquisa mais robustos para a verificação dos resultados encontrados, ampliando a amostra estudada para as demais IFES brasileiras, a fim de delinear a real contribuição dessas instituições no combate aos efeitos da pandemia de SARS-COV-2 para, assim, aperfeiçoar a elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas, evitando a má alocação dos recursos públicos e potencializando a sua capacidade de articulação e formação de alianças, coalizões e pactos entre os diferentes grupos sócio-políticos da sociedade para viabilizar o combate efetivo de eventos calamitosos futuros.

## 6 REFERÊNCIAS

ALCZUK, Silvestre; PIRES, José Santo Dal Bem. O Controle Interno e seus Reflexos no Gerenciamento dos Recursos Financeiros em uma Instituição Pública de Ensino Superior. In: **CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA**, 2, 2009, Brasília. Anais. Brasília: CONSAD, 2009.

BIKBOV, Boris; BIKBOV, Alexander. Communication on COVID-19 to community: measures to prevent a second wave of epidemic. **OSF Preprints**, Version 3, 2020. Disponível em <https://doi.org/10.31219/osf.io/ea9jm>. Acesso em 25 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.426**, de 16 de julho de 2020. Dispõe sobre a descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, por meio da celebração de termo de execução descentralizada. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.426-de-16-de-julho-de-2020-267273875>. Acesso em: 17 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 6.170**, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm). Acesso em: 16 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 8.180**, de 30 de dezembro de 2013. Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/D8180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D8180.htm). Acesso em: 17 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.979**, de 06 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. **Portaria nº 37**, de 20 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-37-de-20-de-janeiro-de-2021-299984382>. Acesso em: 17 fev. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Gabinete do Ministro. **Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424** de 30 de dezembro de 2016. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20457541/do1-2017-01-02-portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016-20457287](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20457541/do1-2017-01-02-portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016-20457287). Acesso em: 17 fev. 2023.

BRASIL. Ministérios de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e Controladoria Geral da União. **Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507** de 24 de novembro de 2011. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=36800&visao=anotado>. Acesso em: 17 fev. 2023.

CAVALCANTE, Sueli Maria Araújo; ANDRIOLA, Wagner Bandeira. Avaliação da eficiência dos cursos de graduação da Universidade Federal do Ceará (UFC) através da Análise Envoltória de Dados (DEA). **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, v. 5, p. 291-313, 2012.

DUAN, Li; ZHU, Gang. Psychological interventions for people affected by the COVID-19 epidemic. **The Lancet**, 7, 300-302, 2020. Disponível em [https://doi.org/10.1016/S2215-0366\(20\)30073-0](https://doi.org/10.1016/S2215-0366(20)30073-0). Acesso em 25 fev. 2023.

LUI, Lizandro; ALBERT, Carla Estefania; SANTOS, Rodrigo Marques dos; VIEIRA, Luan da Cruz. Disparidades e heterogeneidades das medidas adotadas pelos municípios brasileiros no enfrentamento à pandemia de Covid-19. **Trabalho, Educação e Saúde** [online]. 2021, v. 19. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00319>>. Acesso em 18 fev. 2023.

MANUAL DE PROCEDIMENTOS - **Termo de Execução Descentralizada**  
[https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/acesso-a-informacao/acordos/ManualTED\\_AN.pdf](https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/acesso-a-informacao/acordos/ManualTED_AN.pdf).  
Acesso em 26 fev. 2023.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Relatório de Atividades**: Ações do MEC em Resposta à Pandemia de Covid-19. Março/2020 a Março/2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/coronavirus/>>. Acesso em 07 fev. 2023.

LIMA, P. Wenismar. **Gestão dos Recursos por Termo de Execução Descentralizada nas Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras** [manuscrito] / Wenismar Pereira de Lima. - 2018.

PEREIRA, M.D. *et al.* The COVID-19 pandemic, social isolation, consequences on mental health and coping strategies: an integrative review. **Research, Society and Development**, 9 (7): 1-35. 2020.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do Trabalho Científico**: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SCHMIDT, B. *et al.* Saúde mental e intervenções psicológicas diante da pandemia do novo coronavírus (COVID-19). **Estudos de Psicologia**. vol. 37. Pág. 1-13. Campinas. 2020.

SODRÉ, Francis. Epidemia de Covid-19: questões críticas para a gestão da saúde pública no Brasil. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, e00302134, 2020. DOI: 10.1590/1981-7746-sol00302.

WERNECK, Guilherme Loureiro; CARVALHO, Marília Sá. A pandemia de COVID-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada. **Caderno de Saúde Pública**. 2020; 36(5). Rio de Janeiro.

WHO Coronavirus (COVID-19) **Dashboard**. Publicado online em <https://www.who.int/>. Disponível em: <<https://covid19.who.int/table>>. Acesso em: 04 fev. 2023.