

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**DIEGO VIEIRA DE MELO**

**GOVERNANÇA EM COMPRAS PÚBLICAS**  
**Um Estudo em uma Instituição de Ensino Superior**

**UBERLÂNDIA**  
**FEVEREIRO DE 2017**

**DIEGO VIEIRA DE MELO**

**GOVERNANÇA EM COMPRAS PÚBLICAS:  
Um Estudo em uma Instituição de Ensino Superior**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Edvalda Araújo Leal

**UBERLÂNDIA  
FEVEREIRO DE 2017**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

---

M528g      Melo, Diego Vieira de, 1989-  
2017      Governança em compras públicas : um estudo em uma instituição de  
         ensino superior / Diego Vieira de Melo. - 2017.  
         91 f. : il.

         Orientadora: Edvalda Araújo Leal.  
         Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis.  
         Inclui bibliografia.

         1. Contabilidade - Teses. 2. Governança - Teses. 3. Universidades e  
faculdades públicas - Administração - Uberlândia (MG) - Teses. 4.  
Universidades e faculdades públicas - Finanças - Teses. I. Leal, Edvalda  
Araújo. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-  
Graduação em Ciências Contábeis. III. Título.

CDU: 657

---

**DIEGO VIEIRA DE MELO**

**Governança em Compras Públicas: Um Estudo em uma Instituição de Ensino Superior**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis

**Banca de Avaliação:**

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Edvalda Araújo Leal - UFU**  
**Orientadora**

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Elisabeth M. C. Andrade - UFU**  
**Membro**

---

**Prof. Dr. Carlos Alberto Grespan Bonacim - USP**  
**Membro**

**Uberlândia (MG), 07 de Fevereiro de 2017.**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pelas oportunidades e pessoas colocadas em meu caminho. Aos meus pais, Ana Beatriz e Itamar, e irmãos, Tiago e Matheus, pelo apoio e suporte fornecido não só durante o mestrado, mas em todas as realizações da minha vida, sejam elas acadêmicas, profissionais ou pessoais. Vocês são os responsáveis por tudo o que sou. Agradeço também a minha namorada, Monique, por aturar em diversas ocasiões o mau humor e estresse enfrentados durante essa jornada e pelas palavras de incentivo nos momentos em que pensei em desistir. Pode ser clichê, mas é a mais pura verdade: “Sem vocês nada disso seria possível”.

Às amigas de longa data Tamires e Rayanne, pela grande amizade e pelos trabalhos e artigos publicados em parceria durante a graduação. O interesse pela área acadêmica e consequentemente o ingresso e conclusão do mestrado, tiveram como ponto de partida as madrugadas que nos três passamos acordados, pesquisando e escrevendo. Aos amigos proporcionados pelo mestrado, pelo companheirismo e apoio durante as batalhas enfrentadas nestes dois anos, em especial à Marise, Lara, Vânia e Brenda.

À professora Edvalda, por ser minha orientadora e mentora durante toda a jornada acadêmica, pelo auxílio durante a elaboração desta dissertação, pela paciência nos momentos de reclamação, pela disponibilidade mesmo nos momentos em que descumpri prazos e pela dedicação à nobre profissão de professor. Edvalda, obrigado pelos ensinamentos, pela experiência transmitida e por ser a melhor professora que alguém poderia ter. Espero, um dia, ser ao menos 10% da pessoa e profissional que você é.

Aos professores Maria Elizabeth e Carlos Bonacim, por aceitarem prontamente o convite de composição da banca de defesa e pelas sugestões e críticas construtivas durante a qualificação. Ao professor Gilberto pelos apontamentos durante a disciplina de seminários. Vocês são peças fundamentais na conclusão deste trabalho.

Por fim, agradeço a todos os professores e técnicos da FACIC, o crescimento e as conquistas que a faculdade obteve nesses últimos anos são reflexo do profissionalismo e dedicação de todos vocês.

A todos vocês: MUITO OBRIGADO!

*“Alguns homens vêem as coisas como são e dizem ‘Por quê?’. Eu sonho com as coisas que nunca foram e digo ‘por que não?’”.*

*(Geroge Bernard Shaw)*

## RESUMO

A sociedade tem cobrado do governo melhorias na qualidade dos serviços públicos e maior responsabilidade e eficiência na gestão dos recursos. A relação entre cidadãos e gestores públicos é um nítido exemplo de uma relação de agência, em que o detentor de um recurso (principal/cidadão) firma um contrato com outrem (agente/gestor público), delegando a esse o poder de decisão e gestão. Uma das características dessa relação é o comportamento maximizador de utilidade, quando o agente tende a tomar decisões que maximizem os benefícios próprios. Para minimizar esse problema, surge a governança pública, que se constitui em um conjunto de práticas que tem como função permitir que o principal monitore e controle as ações do agente. Em nível internacional, a governança pública tem suas principais referências no estudo 13, elaborado em 2001 pela Federação Internacional dos Contadores (IFAC); já no Brasil, suas diretrizes têm sido norteadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Diante do exposto, o objetivo da presente pesquisa é identificar se, na percepção dos servidores, as práticas de governança pública recomendadas pelo TCU e pelas normas propostas no “*study 13* da IFAC” têm sido aplicadas pelo setor de compras/aquisições da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Trata-se, portanto, de um estudo de caso único, com abordagem qualitativa, que utilizou como instrumentos de coleta de dados a aplicação de questionários, entrevistas e análise documental. Os resultados permitiram concluir que a UFU implementou poucas práticas de governança recomendadas pelo TCU no que tange às dimensões de liderança, de estratégia, de controle, de pessoas e de processos. Verificou-se que as práticas com maior índice de adoção referem-se àquelas relacionadas à dimensão planos, informações e conhecimento. Assim, é recomendável que a instituição direcione esforços para implementar as práticas ausentes e melhorar aquelas já implementadas, respeitando os princípios da governança e criando uma relação de transparência e prestando contas à sociedade.

**Palavras-chave:** governança pública, aquisições, práticas de governança.

## ABSTRACT

Society has been charging government improvements in the quality of public services and greater responsibility and efficiency in the resource management. The relationship between citizens and public managers is a clear example of an agency relationship, in which the holder of a resource (principal/citizen) signs a contract with another person (agent/public manager), delegating to him the power of decision and management. One of the characteristics of this relationship is the utility maximizing behavior, when the agent tends to make decisions which maximize the benefits of his own. To minimize this problem, public governance arises, which is a set of practices whose function is to allow the principal to monitor and control the agent's actions. At the international level, public governance has its main references in study 13, prepared in 2001 by the International Federation of Accountants (IFAC); however in Brazil, its guidelines have been guided by Tribunal de Contas da União (TCU). Therefore, the objective of the present research is to identify if, in the severs' perception, the public governance practices recommended by TCU and the norms proposed in the "study 13 of IFAC" have been applied by the purchasing/acquisitions sector of Universidade Federal de Uberlândia (UFU). So, it is a unique case study, with a qualitative approach, that used as instruments of data collection the questionnaires, interviews and documentary analysis. The results allowed to conclude that UFU implemented few governance practices recommended by TCU regarding the dimensions of leadership, strategy, control, people and processes. It was verified that the most adopted practices refer to those related to dimension plans, information and knowledge. Thus, it is recommended that the institution direct efforts to implement the absent practices and improve those already implemented, respecting the principles of governance, creating a relationship of transparency on behalf of society.

**Key-words:** public governance, acquisitions, governance practices.



**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

APF	Administração Pública Federal
GC	Governança Corporativa
CGU	Controladoria Geral da União
GP	Governança Pública
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IES	Instituição de Ensino Superior
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
TCU	Tribunal de Contas da União
UFU	Universidade Federal de Uberlândia

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Relação Principal-Agente no Setor Público.....	11
Figura 2 - Conflito de Interesses no Setor Público .....	12
Figura 3 – Macrodimensão de Governança Pública.....	21
Figura 4 - Macrodimensão Controles da Gestão .....	21
Figura 5 - Organograma dos Setores Envolvidos no Processo de Aquisições - UFU.....	33
Figura 6 - Blocos de Coleta de Dados e Análise de Resultados.....	36

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Níveis de Governança na APF .....	7
Gráfico 2 - Níveis de Governança no Mecanismo Liderança .....	22
Gráfico 3 - Níveis de Governança no Mecanismo Estratégia .....	24
Gráfico 4 - Níveis de Governança no Mecanismo Controle .....	25
Gráfico 5 - Níveis de Governança no Mecanismo Planos .....	27
Gráfico 6 - Níveis de Governança no Mecanismo Pessoas .....	28
Gráfico 7 - Níveis de Governança no Mecanismo Processos .....	29
Gráfico 8 - Níveis de Governança no Mecanismo Informação e Conhecimento .....	30

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais Características da Teoria da Agência .....	8
Quadro 2 - Práticas de Governança Recomendadas pela IFAC .....	19
Quadro 3- Deficiências em Liderança, de Acordo com o Relatório do TCU .....	23
Quadro 4 - Deficiências em Estratégia de Acordo com o Relatório do TCU .....	24
Quadro 5 - Deficiências em Controle de Acordo com o Relatório do TCU .....	25
Quadro 6 - Deficiências em Planos de Acordo com o Relatório do TCU .....	27
Quadro 7 - Deficiências em Pessoas de Acordo com o Relatório do TCU .....	28
Quadro 8 - Deficiências em Processos de Acordo com o Relatório do TCU .....	29
Quadro 9 – Deficiências em informações de Acordo com o Relatório do TCU .....	31
Quadro 10 - Quantidade de Questões Adaptadas .....	37
Quadro 11 - Processos Seleccionados para Análise .....	40

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resultado do questionário para as práticas de Liderança.....	42
Tabela 2 - Resultado do Questionário para as Práticas de Estratégia.....	48
Tabela 3 - Resultado do questionário para as práticas de Controle.....	52
Tabela 4 - Resultado do Questionário para as Práticas de Planos .....	56
Tabela 5 - Resultado do Questionário para as Práticas de Pessoas .....	57
Tabela 6 - Resultado do Questionário para as Práticas de Processos.....	59
Tabela 7 - Resultado do Questionário para as Práticas de Informações e Conhecimento.....	61

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
1.1. Contextualização .....	1
1.2. Problema de Pesquisa e Objetivos.....	4
1.3. Justificativa e Contribuições.....	5
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>7</b>
2.1. Teoria da Agência.....	7
2.2. Relação Principal-Agente e Assimetria de Informação no Setor Público .....	10
2.3. A Governança Corporativa .....	13
2.4. Governança Aplicada ao Setor Público .....	18
2.4.1. Práticas de Liderança .....	22
2.4.2. Práticas de Estratégia.....	23
2.4.3. Práticas de Controle.....	25
2.4.4. Práticas de Planos .....	26
2.4.5. Práticas de Pessoas .....	27
2.4.6. Práticas de Processos.....	29
2.4.7. Práticas de Informação e Conhecimento .....	30
<b>3. METODOLOGIA.....</b>	<b>31</b>
3.1. Classificação da pesquisa .....	31
3.2. Departamento de Compras da Universidade Federal de Uberlândia.....	32
3.3. Protocolo para o estudo de caso .....	33
3.3.1. Visão geral do estudo .....	34
3.3.2. Instrumentos de coleta de dados.....	35
3.3.2.1. Procedimentos para Aplicação do Questionário.....	36
3.3.2.2. Procedimentos para Realização das Entrevistas.....	38
3.3.2.3. Procedimentos para Análise Documental.....	39
3.4. Limites do Estudo.....	41
<b>4. DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS .....</b>	<b>41</b>
4.1. Análise da Dimensão Liderança .....	42
4.2. Análise da Dimensão Estratégia .....	48
4.3. Análise da Dimensão Controle .....	52
4.4. Análise da Dimensão Planos .....	55
4.5. Análise da Dimensão Pessoas.....	57
4.6. Análise da Dimensão Processos .....	59
4.7. Análise da Dimensão Informações e Conhecimentos .....	61
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>63</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>67</b>
<b>ANEXO I – Questionário adaptado do TCU .....</b>	<b>75</b>
<b>ANEXO II – Parecer Consubstanciado do CEP.....</b>	<b>79</b>

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Contextualização

É notório, principalmente, no contexto atual, a cobrança e a pressão que a sociedade tem exercido sobre o governo, seja ela por melhoria na qualidade dos serviços públicos, seja por maior responsabilidade e eficiência na gestão dos recursos. Essa cobrança é legítima, uma vez que, em um regime de democracia, configura-se como dever do Estado proporcionar o bem comum, ou seja, atender às necessidades sociais por meio da administração pública (CAVALCANTE e DE LUCA, 2013). Têm-se, portanto, de um lado, o cidadão, ou seja, o proprietário dos recursos que movem a máquina pública, e, de outro lado, o administrador público eleito pela sociedade para a gestão e controle desses recursos.

A relação entre cidadãos e gestores públicos é um nítido exemplo organizacional de separação entre controle e propriedade, o que pode culminar em uma situação de conflito, conforme visão de Jensen e Meckling (1976). Para os autores, trata-se de uma relação de agência, em que o detentor de um recurso (principal) firma um contrato com outrem (agente), delegando a esse o poder de decisão e gestão. Uma das características pressupostas na relação de agência é o comportamento maximizador de utilidade, pois acredita-se que, tanto o principal, bem como o agente, tomam decisões que maximizam os benefícios próprios, podendo ocorrer, portanto, que ações do agente nem sempre estejam alinhadas aos interesses do principal (JENSEN E MECKLING, 1976).

Embora a relação de agência e os termos “agente” e “principal” estejam associados a administradores e acionistas, bem como às empresas de natureza privada, é possível estender os seus conceitos à atividade pública. Nesse sentido, pode-se considerar o cidadão como o principal e os gestores públicos, como os agentes (CAVALCANTE E DE LUCA, 2013). Congruente com esse pensamento, o Tribunal de Contas da União (TCU, 2014) relata que a sociedade, ao exercer o poder social por meio de estruturas que a representam, encaixa-se na definição de “principal”, e a autoridade a quem é delegada a gestão dos ativos e dos recursos públicos assume o papel de “agente”.

Dois problemas principais podem emergir dessa relação: 1) o conflito de interesses entre principal e agente, o que gera um custo para que o primeiro monitore as ações do segundo; e 2) divergências nas escolhas de ações que envolvam algum nível de risco, tendendo as partes a não compartilharem preferências de riscos (EISENHARDT, 1989). Para

Eisenhardt (1989), esses problemas são agravados, ainda, em decorrência da assimetria informacional, visto que, na prática, o agente detém mais informações que o principal, detendo uma potencial vantagem nesse conflito. Assim, é importante a criação de mecanismos que assegurem ao principal o monitoramento e controle das ações dos agentes, o que pode se dar por meio da governança.

O termo Governança Corporativa (GC) se desenvolveu sob uma complexa base conceitual, podendo ser definido como um conjunto de princípios, normas, modelos e práticas que buscam melhorar os problemas decorrentes da separação de controle e propriedade, evidenciar o papel do conselho de administração das organizações, criar valor para o acionista e explicitar a função das organizações na sociedade (CAVALCANTE E DE LUCA, 2013).

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2016) define governança corporativa como um sistema de práticas que possui o objetivo de alinhar os interesses entre sócios e diretoria, além disso, este sistema contribui para a direção e o monitoramento das organizações. A definição de Governança Corporativa pode ser estendida à Governança Pública (GP), resguardadas determinadas particularidades. Para Slomski (2005), no setor público, a governança se difere em termos de acionista, já que a sociedade é considerada a doadora de recursos. Assim, o valor da sociedade é caracterizado pelo reconhecimento dos trabalhos prestados e o resultado econômico produzido.

A discussão sobre governança pública é recente no Brasil e se constitui em um modelo alicerçado na cooperação entre Estado, mercado e sociedade, visando ao alcance dos objetivos comuns (ALCÂNTARA, PEREIRA E SILVA, 2015). Além disso, envolve um debate que faz referências ao desenvolvimento de políticas embasadas nos princípios de responsabilidade, transparência e legalidade (KISSLE E HEIDEMANN, 2006).

Matias-Pereira (2010) desenvolveu uma pesquisa, analisando as principais razões que levam a administração pública a adaptar a governança corporativa para o setor. Os resultados mostraram que a administração pública brasileira possui diversos limites em sua atuação e dificuldades para efetivar suas ações, sendo as práticas de governança um importante mecanismo para a redução dessas barreiras.

A *International Federation of Accountants* - IFAC, com o objetivo de melhorar a relação sociedade-governo por meio das práticas de governança, emitiu, em 2001, o *study* 13. Esse documento alinha os princípios da governança corporativa com os princípios da administração pública, recomendando a adoção de diversas práticas envolvendo as dimensões padrões de comportamento, estrutura organizacional e processos, controle e relatórios externos (IFAC, 2001). A proposta das diversas práticas de boa governança em cada uma das



dimensões supracitadas, segundo a própria IFAC (2001), tem como objetivo buscar a prestação de serviços eficientes por parte da administração pública, o que só se torna possível se observados os princípios básicos da transparência, integridade e *accountability*.

Um aspecto importante a ser destacado é o fato de o controle aparecer como uma dimensão segregada, e não como prática pertencente a alguma outra dimensão. Uma das preocupações da sociedade diz respeito à eficiência na alocação dos recursos; nesse aspecto, de acordo com Morimoto (2014), a controladoria possui suma importância, pois tem como principal função promover meios de controle, além de fiscalizar e avaliar o desempenho dos gestores, garantindo eficiência na gestão. Para o autor, essas funções visam, também, à segurança do principal, o que contribui para a redução do conflito de agência. Almeida, Parise e Pereira (2001) complementam, dizendo que a controladoria deve subsidiar o processo de gestão e avaliação de desempenho e resultados por meio de um sistema de informação que atenda aos diversos agentes do mercado.

Além disso, a governança é um mecanismo que busca garantir a eficiência e eficácia na alocação dos recursos, de forma a cumprir os objetivos, missões e metas da administração pública, maximizando o resultado econômico, pressuposto esse que se entrelaça com os conceitos de Controladoria (ARRUDA, MADRUGA E FREITAS JÚNIOR, 2008).

Assim, nota-se que a governança, apesar de se tratar de um mecanismo redutor do conflito de agência, está voltada para a eficiência e resultados. Essa ideia também é compartilhada por autores de outros países. Brown, Beeks e Verhoeven (2010), por exemplo, defendem um ponto de vista da governança corporativa diferente daquele apresentado pela literatura financeira, que essa caracteriza a governança como um instrumento político-financeiro para mitigar o conflito de agência. Para os autores, tratam-se de práticas que podem ser implementadas para melhorar o desempenho da organização.

Em uma pesquisa realizada por Arruda, Madruga e Freitas Junior (2008), cuja proposta visava a estabelecer uma relação entre governança, teoria da agência e controladoria, foi possível concluir que os conceitos dos três temas estão intimamente ligados, pois a governança abrange a teoria da agência ao limitar as ações dos gestores aos interesses dos proprietários. Além disso, para que a governança seja efetiva, é necessário um sistema de controladoria que identifique, avalie e controle os riscos da gestão.

Há um embate histórico entre sociedade e Estado, pois, apesar de esse último buscar a divulgação de seus atos por meio da prestação de contas, informando o quanto foi arrecadado e como os recursos foram aplicados, existe uma considerável assimetria informacional: o estado informa e o cidadão não compreende. Assim, a controladoria deve propiciar a sinergia,

ou seja, o alinhamento da comunicação entre as unidades internas e externas à entidade pública (SLOMSKI, 2005).

A governança é, portanto, um avanço que possibilita a redução do distanciamento entre sociedade e Estado. Todavia, em prol de atender às demandas sociais, é necessário fortalecer seus mecanismos, o que só é possível a partir do momento em que a sociedade passa a se interessar pelos resultados do Estado, avaliando, direcionando e monitorando suas ações, exercendo, dessa forma, o papel de principal (TCU, 2014).

O TCU tem realizado diversos estudos e levantamentos, reforçando a importância das práticas de governança pública em nível federal. Esses estudos estão centrados em diversos órgãos da administração direta e indireta, dentre os quais há de se destacar as Universidades. Por esse motivo, esta pesquisa utilizou-se do método de caso único delimitado à Universidade Federal de Uberlândia (UFU). A instituição em análise teve suas atividades iniciadas nos anos 1950 e, no final de 2013, já contava com 68 cursos de graduação, 32 unidades acadêmicas, 37 cursos de mestrado e 19 de doutorado. Além disso, a instituição possui *campi* em quatro cidades: Uberlândia, Ituiutaba, Patos de Minas e Monte Carmelo (UFU, 2015). O orçamento anual da instituição atinge um montante de 800 milhões de reais, mas os gestores da instituição têm apontado dificuldades na implementação das práticas de governança, resultando, assim, na ausência de algumas práticas exigidas pelo TCU no que tange aos quesitos de Governança Pública.

## 1.2. Problema de Pesquisa e Objetivos

A contabilidade serve como elo de conexão entre teoria da agência e governança, pois é por meio de seus instrumentos gerenciais, societários e financeiros e seu banco de dados informacional que as necessidades dos diversos *stakeholders* são atendidas, o que reduz a assimetria informacional e, conseqüentemente, minimiza o conflito de agência (FERNANDES E MACHADO, 2011).

O panorama anteriormente esboçado resultou na questão problema que motivou esta pesquisa: **Na percepção dos servidores, quais as práticas de governança pública recomendadas pelo TCU e pelas normas propostas no “study13 da IFAC” têm sido aplicadas pelo setor de compras/aquisições da UFU?** Nesse sentido, o objetivo geral deste estudo consiste em analisar, no âmbito das atividades de compras de uma IES pública, a adoção de práticas de governança sob a ótica do Relatório de Governança de Aquisição do

TCU e as normas proposta pelo *study* 13 da IFAC. Importante mencionar que a análise proposta utilizará a base conceitual e os princípios indicados pela teoria da agência.

Para o alcance do objetivo geral, os seguintes objetivos específicos devem ser perseguidos:

- a) Identificar, por meio de um questionário e de acordo com a percepção dos servidores que pertencem à área de compras, quais práticas de GP recomendadas pelo TCU são observadas na UFU;
- b) Analisar de forma mais profunda, por meio de entrevistas com os gestores, se essas práticas são realizadas e como elas funcionam no setor de aquisições/compras da IES, bem como os benefícios percebidos e as barreiras enfrentadas para sua implementação;
- c) Verificar, por meio da análise de documentos, se as práticas identificadas nas etapas anteriores estão efetivamente sendo observadas e aplicadas em conformidade com os critérios estabelecidos pelo TCU e direcionamentos do *study* 13 da IFAC;
- d) Relacionar as práticas encontradas sob a luz da teoria da agência.

### **1.3. Justificativa e Contribuições**

De acordo com a IFAC (2001), em seu *study* 13, muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento realizaram uma reavaliação do papel do governo na sociedade e, com isso, começaram a redefinir as relações político-administrativas. Assim, a governança surge da preocupação com a estrutura de processos, controle, responsabilidade e comportamento de alta gestão.

Desde então, o tema governança tem sido estudado por diversos autores (ALCÂNTARA, PEREIRA E SILVA, 2015; AIDAR, 2015; DAROSI, 2014; MENDES E FREIRE, 2014; SONZA E KLOECKNER, 2014), contudo, poucas pesquisas abordaram o tema envolvendo a administração pública (OLIVEIRA E PISA, 2015; OLIVEIRA, CARVALHO E CORREA, 2013; KISSLER E HEIDMANN, 2006). Concomitantemente, o processo de convergência das práticas de contabilidade pública às normas internacionais contribuiu para ampliação das discussões acerca da transparência e do controle nas atividades governamentais, tornando relevante a realização de pesquisas sobre a temática (CAVALCANTE E DE LUCA, 2013). Além disso, os escândalos de corrupção e desvio de dinheiro público, que estão em voga no contexto atual, evidenciam a importância de debates

que envolvam a governança, controle e participação da sociedade no setor público (VIANA, 2010).

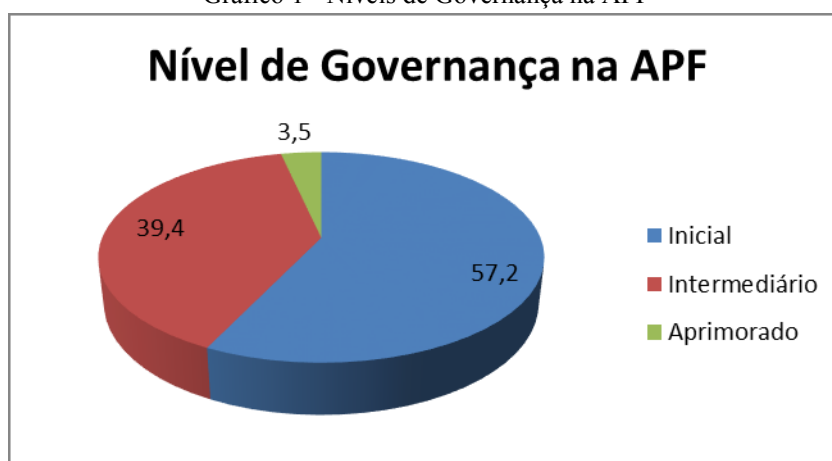
Os estudos sobre governança abrangem uma diversidade de áreas e modelos empresariais, como: governança judicial (AKUTSU E GUIMARÃES, 2015), governança em cooperativa de crédito (SOUSA NETO E REIS, 2015), setor de energia elétrica (DAROSI, 2014; SOUZA *et al*, 2015), cooperativas de saúde (VILELA, FERRAZ E FERRAZ, 2015), bancos (ALVES E FILHO, 2014) e o setor público (OLIVEIRA E PISA, 2015; CAVALCANTE E DE LUCA, 2013), porém ainda são escassos os trabalhos que focam as Instituições de Ensino.

Dessa forma, justifica-se a escolha de uma IES Pública em virtude da necessidade de ampliação das discussões sobre o tema governança nesse setor. Além disso, no estudo conduzido por Santos (2008), foi possível concluir que existem indicativos de que a adoção das práticas de boa governança pelas IES eleva a quantidade de alunos e, consequentemente, traz retorno financeiro, pois impacta diretamente na credibilidade e imagem da instituição, influenciando seu desempenho. No caso de uma IES pública que não visa lucro isso pode se traduzir em maior retorno para a sociedade.

A escolha da IES é justificada por outro dado relevante: no ano de 2015, o orçamento da instituição foi de aproximadamente 816 milhões, um valor maior que o orçamento de diversos municípios do Triângulo Mineiro (UFU, 2015), o que evidencia a importância de práticas de governança e controle que assegurem a eficiência na gestão desses recursos. Além disso, recentemente, o TCU tem aumentado a cobrança acerca de práticas que promovam a governança pública em instituições de ensino, visando a uma melhor relação e fiscalização por parte da sociedade.

Por fim, cumpre destacar que a opção pelo estudo das práticas de governança aplicadas às atividades de compras se deu em função do processo TC 025.068/2013-0 realizado pelo Tribunal de Contas da União com o objetivo de sintetizar o atual nível de governança das aquisições da Administração Pública Federal - APF. O resultado desse levantamento pode ser observado no Gráfico 1, a seguir.

Gráfico 1 - Níveis de Governança na APF



Fonte: Relatório TC 025.068/2013-0 (TCU, 2013)

Com base no Gráfico 1, nota-se que, aproximadamente, 57% dos órgãos analisados possuem práticas de governança de aquisições em um estágio inicial, enquanto, aproximadamente, 40% estão em nível intermediário, e apenas 3% possuem tais práticas implementadas em um nível aprimorado, o que evidencia a importância de se compreender os motivos e empecilhos que explicam o baixo percentual de instituições que adotam as práticas de forma adequada e satisfatória.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1. Teoria da Agência

A teoria da agência tem suas origens nas décadas de 1960 e 1970, a partir do momento em que se iniciaram estudos acerca das diferentes ações diante do o risco compartilhado entre indivíduos que cooperam em um mesmo sistema (EISENHARDT, 1989). Não obstante, a preocupação com os problemas que surgem quando as decisões empresariais são tomadas por um gerente que não é proprietário da empresa fez surgirem teorias de comportamento e gestão que se contrapõem ao modelo clássico da firma, em que o gerente proprietário trabalha exclusivamente para maximizar o lucro.

Essas teorias estão concentradas nos incentivos e motivações que regem as ações de um gerente que controla mas não tem a propriedade integral da empresa (FAMA, 1980). Dessa forma, as implicações da teoria da agência derivam daquelas apresentadas pela teoria

da firma, e amplia a discussão para o relacionamento conflitante que decorre dos diferentes objetivos individuais, pois a teoria da agência considera como princípio o comportamento maximizador das partes (JENSEN E MECKLING, 1976). O Quadro 1 representa uma síntese das principais características da teoria da agência que serão discutidas neste tópico.

Quadro 1 - Principais Características da Teoria da Agência

<b>Ideia-chave</b>	Relacionamento entre principal e agente deve refletir a eficiência da organização e da informação e os custos que implicam riscos
<b>Unidade de Análise</b>	Contrato entre principal e agente
<b>Suposições humanas</b>	Interesse pessoal Racionalidade limitada Aversão ao risco
<b>Suposições da organização</b>	Conflito de metas entre as partes Eficiência como critério de eficácia Assimetria de informação entre principal e agente
<b>Suposição de informação</b>	Informações como uma mercadoria comprável
<b>Problemas de contrato</b>	Agência (risco moral e seleção adversa) Compartilhamento de riscos
<b>Domínio do Problema</b>	Relacionamentos em que o principal e agente têm, em parte, diferentes objetivos e preferências de risco (por exemplo, a compensação, a regulação, liderança, gestão de impressão, a denúncia, a integração vertical, preços de transferência)

Fonte: EISENHARDT (1989)

Quando uma firma é administrada pelo proprietário, as decisões serão tomadas de modo a maximizar sua utilidade, ou seja, os benefícios para si próprio, nesse caso, tanto os pecuniários como os não pecuniários (instalações, equipamentos, relações pessoais e etc.). A partir do momento em que o proprietário-administrador realiza a venda de direitos sobre o capital próprio, com participação proporcional no lucro da empresa, ele incorrerá nos custos de agência, pois existem divergências entre o seu interesse e o do acionista externo. O proprietário-administrador tende a arcar apenas com a parcela dos custos dos benefícios não pecuniários que maximizem a sua própria utilidade (JENSEN E MECKLING, 1976). Assim, os autores definem uma relação de agência como:

[...] um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (o(s) principal(is)) emprega uma outra pessoa (agente) para executar em seu nome um serviço que implique a delegação de algum poder de decisão ao agente. Se ambas as partes da relação forem maximizadoras de utilidade, há boas razões para acreditar que o agente nem sempre agirá de acordo com os interesses do principal (JENSEN E MECKLING, 1976, p. 5).

De acordo com Eisenhardt (1989), a teoria foi desenvolvida em duas linhas distintas: positivista e agente-principal. A autora destaca que ambas as vertentes possuem como objeto

de análise o contrato entre agente e principal, contudo, a corrente positivista investiga as situações de conflito entre acionistas e gestores e propõe mecanismos de governança que limitam o comportamento maximizador de utilidade do agente, consequentemente, reduzindo o conflito. Já a corrente agente-principal concentra-se em questões mais amplas que podem ser aplicadas a outros contextos, como, por exemplo, empregado-empregador, advogado-cliente, comprador-fornecedor e outras relações de agência, estando o foco dessa última centrado em determinar o contrato ótimo entre o principal e o agente (EISENHARDT, 1989).

O conflito de interesses possui estreitas ligações com a ética e a economia, pois, conforme evidenciado pela contabilidade, finanças e economia, a base da teoria é a ideia de que as pessoas irão agir em função do interesse próprio, valendo-se, em alguns casos, da astúcia e da trapaça (NOREEN, 1988). Entretanto, agir conforme interesses próprios não implica assumir que as pessoas não possuem motivos altruístas, da mesma forma que um elevado grau de preocupação com o bem-estar do próximo não torna uma pessoa um agente perfeito. Em outras palavras, apesar de o interesse próprio ser o estopim do problema de agência, esse não será resolvido com inserção de altruísmo nos agentes, mesmo que isso pudesse ser feito (JENSEN, 1994).

Isso ocorre porque, na visão de Jensen (1994), toda ação intencional que parte dos seres humanos é uma resposta a um estímulo, inclusive, as ações altruístas. Assim, o agente tomará a decisão “A” em detrimento da “B”, pois, do seu ponto de vista, aquela trará um melhor resultado. Os autores utilizam, a título de ilustração, o exemplo da Madre Teresa de Calcutá que, embora considerada um modelo de altruísmo, não era um agente perfeito, pois suas ações, apesar de caridosas, visavam ao bem-estar de um grupo escolhido por ela (nesse caso, os pobres de Calcutá), ou seja, atendendo a interesses próprios (JENSEN, 1994). Assim, a teoria da agência trata os incentivos como estímulos essenciais para maximizar ou otimizar as decisões que serão tomadas pelo agente, influenciando o seu comportamento (JENSEN E MECKLING, 1976; NOREEN, 1988).

O principal pode limitar as divergências referentes aos seus interesses por meio da aplicação de incentivos adequados para o agente e incorrendo em custos de monitoramento visando a limitar as atividades irregulares do agente. Além disso, em algumas situações, o principal pagará ao agente para despendar recursos (custos de concessão de garantias contratuais) visando a assegurar que o agente não promoverá certas ações que prejudicariam o principal ou para assegurar que o principal será recompensado se o agente promover essas ações (JENSEN E MECKLING, 1976, p. 5).

Para Noreen (1988), outro aspecto importante a ser mencionado quanto ao problema de agência é que, em grande parte dos casos, principal e agente não possuem o mesmo nível informacional. O autor aponta que, em uma relação de trabalho, normalmente, o empregado detém mais informações que o empregador, condição essa nomeada de assimetria informacional. Congruente com esse pensamento, Shapiro (2005) acredita que o conflito de agência é agravado quando o principal está menos informado que o agente, pois, nessas condições, não é possível garantir que o agente esteja tomando decisões que maximizem o bem-estar do principal.

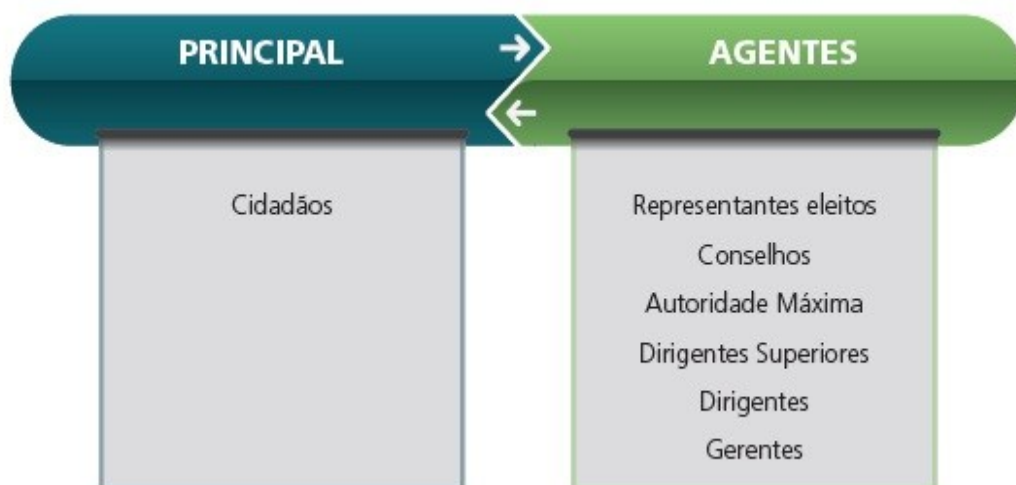
A teoria da agência tem, portanto, uma importante implicação no pensamento organizacional: tratar a informação como uma mercadoria. Se a informação tem custo e pode ser comprada, a empresa deve investir em sistemas de informação, tais como, orçamento e conselho de administração (EISENHARDT, 1989), sistemas de monitoramento e controle (como auditoria) e sistemas de incentivo e remuneração (JENSEN E MECKLING, 1976), cujo objetivo é o de evitar o comportamento oportunista do agente.

## **2.2. Relação Principal-Agente e Assimetria de Informação no Setor Público**

Conforme já mencionado anteriormente, o conflito de agência surge das divergências de interesses entre acionistas externos e gestores de uma empresa. Entretanto, esse entendimento também pode ser aplicado em contexto diferente do empresarial. Ao estender essa relação para a administração pública, o TCU (2014) afirma que aqueles a quem foi delegada a autoridade para gerir os ativos e recursos públicos, ou seja, administradores, políticos e colaboradores, assumem o papel de agente. Da mesma forma, a sociedade, ao prover os recursos necessários ao funcionamento da máquina pública e eleger, direta ou indiretamente, os representantes que tomarão as decisões em seu nome, passa a ser o principal (CAVALCANTE E DE LUCA, 2013).



Figura 1 - Relação Principal-Agente no Setor Público



Fonte: TCU (2014)

Essa relação já era prevista por Jensen e Meckling (1976), ao afirmarem que o conflito de agência e a tentativa de induzir o agente a se comportar de modo a maximizar o interesse do principal se fazem presentes em diversos ambientes, tais como, Universidades, órgãos públicos, cooperativas e até sindicatos.

De acordo com Viana (2010), a administração pública movimenta um considerável volume de recursos financeiros que podem ser considerados de propriedade dos cidadãos, uma vez que derivam dos impostos pagos por eles. Assim sendo, o autor entende que a sociedade tem o dever de acompanhar as ações públicas, monitorando sua efetividade e desempenho, bem como coibindo casos de corrupção e de inadequada aplicação dos recursos.

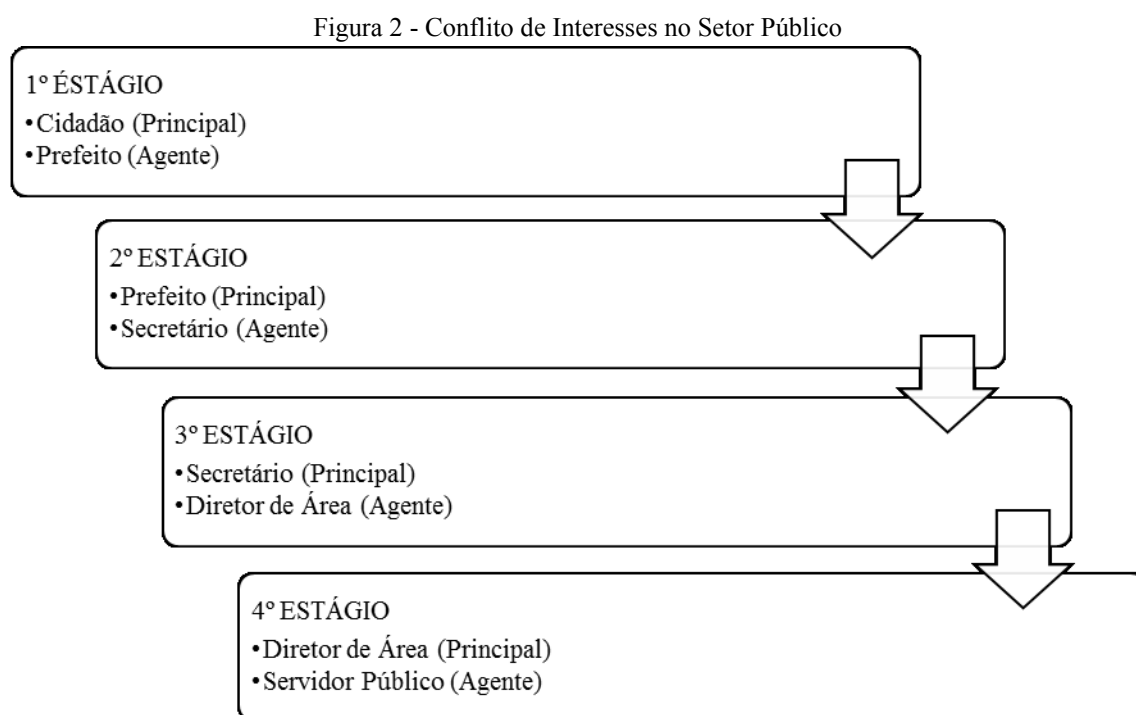
A relação de agência e o papel do agente no setor público não são tão claros quanto no âmbito empresarial. De maneira sintetizada, Cavalcante (2011) resume que:

Em uma sociedade democrática, são os cidadãos detentores de direitos fundamentais, dentre os quais se destaca o acesso ao desenvolvimento socioeconômico e à qualidade de vida, tendo o Estado a obrigação de promover o bem comum, por meio do atendimento às necessidades da população. Nessas sociedades, os cidadãos são os “proprietários” de todos os recursos públicos, porém não exercem a gestão destes, cabendo à Administração Pública, representada pelo Poder Executivo, tal responsabilidade, resultando na prestação dos serviços públicos. Ao Poder Legislativo, compete o controle da gestão pública, com o auxílio dos tribunais de contas (CAVALCANTE, 2011, p.14).

Há de se destacar que, no setor público, a relação de agência e as figuras do agente e principal ganham proporções mais amplas do que se pode de início imaginar. Para

exemplificar, Slomski (2005) aponta como essa relação ocorre na administração pública municipal.

Em um primeiro momento, o cidadão, na condição de principal, delega o poder de administrar a cidade por meio da eleição de um prefeito, sendo esse o agente designado para tomar decisões em seu nome. Contudo, o prefeito sozinho não consegue administrar uma cidade e, para isso, nomeia seus secretários, delegando a cada um deles a decisão e gestão de um serviço específico (fazenda, saúde, educação, cultura, infraestrutura e etc.), ocorrendo, assim, uma inversão de papéis, passando o prefeito a ser o principal e os seus secretários tornando-se os agentes. Ainda assim, cada serviço de responsabilidade do governo possui diversas áreas de atuação. Os secretários, então, designam a outros agentes (diretores de área) a responsabilidade de gerir cada área, tornando-se assim o principal da relação de agência (SLOMSKI, 2005). A cadeia anteriormente exposta pode ser representada pela Figura 2, a seguir.



Fonte: Adaptado de SLOMSKI (2005)

O papel do governo na sociedade tem sido amplamente discutido nos últimos anos, o que levou a uma alteração nas definições desse relacionamento, fazendo com que a sociedade passe a cobrar maior responsabilização e prestação de contas por parte da administração pública (CAVALCANTE E DE LUCA, 2013). Nota-se, portanto, que, apesar das diferenças entre setor público e privado, ambos captam recursos financeiros de outrem e, dessa forma,

estão sujeitos à prestação de contas para os seus diversos usuários. A diferença primordial reside nas figuras do agente e do principal, as quais, no caso do setor público, podem assumir diferentes facetas (IFAC, 2001).

Pode-se concluir que a relação de agência na administração pública encontra diversos atores nos papéis de agente e principal, dentre eles, políticos eleitos que delegam certo nível de poder aos administradores públicos (secretários, diretores e chefes). Sanchez (2005) entende que essa delegação é um processo natural, contudo, os políticos devem exercer o controle sobre as ações dos gestores. Nesse aspecto, o controle é produzido pelo próprio gestor e, nesse caso, há a possibilidade de se ocultarem informações em função de comportamento oportunista e interesse próprio (SANCHEZ, 2005), dentre as quais o autor destaca:

- Informações de valor para sua própria carreira;
- Informações que podem ter reflexos negativos sobre suas ações;
- Informações que geram custos para se comprovar a veracidade;
- Informações que podem levar à exposição de práticas de corrupção.

Além disso, ao identificar a relação de principal/agente na relação Sociedade/Governo, diversos fatores, como o grau de insatisfação da sociedade em relação aos serviços prestados pelo estado, bem como a desconfiança acerca da eficiência na alocação dos recursos públicos e a preocupação quanto ao desvio e corrupção, são agravados por não haver adequados meios de comunicação e amplo acesso às informações presentes no interior da administração pública (JANNY, TEIXIERA E SANTANA, 1994 *apud* SLOMSKI, 2005).

De acordo com Sanchez (2005), depois de constatado o conflito de agência, bem como a assimetria de informação nas atividades da administração pública, para evitar que o cidadão fique em desvantagem em relação ao domínio e acesso à informação, é necessário estabelecer mecanismos que permitam o controle sobre a gestão, sendo essa problemática solucionada com a governança corporativa aplicada ao setor público.

### **2.3. A Governança Corporativa**

Conforme já mencionado anteriormente, os problemas de conflito de agência e assimetria informacional podem ser minimizados com a utilização de mecanismos de GC. De acordo com o IBGC (2016), “A vertente mais aceita indica que a Governança Corporativa surgiu para superar o conflito de agência clássico”, uma vez que, no decorrer do Século XX,

as empresas passaram por um crescimento que exigiu mudanças na estrutura de controle. Além disso, a busca por capital implicou na separação entre controle e propriedade e acentuou os conflitos entre sócios e executivos.

No Brasil, os estudos relacionados à GC são recentes e abordam sua aplicabilidade em diversos tipos de organização, como, por exemplo, empresas familiares (OLIVEIRA *et al.*, 2015; SILVA JÚNIOR, SILVA E SILVA, 2013), fundos de investimentos (SOARES E MILANI, 2015), clubes de futebol (REZENDE E DALMÁCIO, 2015), cooperativas de crédito (SOUZA NETO E REIS, 2015), setor de energia elétrica (SOUZA *et al.*, 2015; RODRIGUES *et al.*, 2015; DAROSI, 2014) e no setor público (CAVALCANTE E DE LUCA, 2013; CAMPANÁRIO *et al.*, 2014; TCU, 2014; IFAC, 2001). Importante ressaltar que o grande volume de produções científicas que envolve esse tema evidencia a sua relevância.

Cumprir destacar que as implicações da Governança são reconhecidas mundialmente. Os benefícios gerados pela instituição de práticas de GC são observados no mercado espanhol (GONZÁLEZ E MUÑOZ, 2016), em empresas listadas na bolsa asiática (ZABRI AHMAD E WAH, 2016; RAMLI E RAMLI, 2016), em empresas canadenses (WANVIK, 2016), na Coreia do Sul (LEE, 2015), na Romênia (SPĂTĂCEAN, 2015; BRAD, DOBRE, CIOBANU E BRASOVEANU, 2015; TOFAN, BERCU E CIGU, 2015) e em bancos nigerianos (ALIYU, JAMIL, MOHAMED, 2014). Um importante fator que contribuiu para a difusão do termo, em nível internacional, foram os escândalos de corrupção, fraudes e abusos financeiros, evidentes em países com economia desenvolvida nas décadas de 1970, 1980 e 1990 (MATEI E DRUMASU, 2015).

Além dos diversos tipos de empresas brasileiras e das diferentes regiões, existe, em nível internacional, uma gama de estudos que tratam especificamente dos princípios de governança apresentados pelo IBGC (2016), sendo eles: transparência (KLEIN, LUCIANO E MACADAR, 2015; MACADAR, FREITAS E MOREIRA, 2015; LEITE FILHO, COLARES E ANDRADE, 2015; BAIRRAL, SILVA E ALVES, 2015), equidade, *accountability* (SCHOMMER *et al.*, 2015; SILVA NETO, SILVA E GONÇALVES, 2015; KLANN *et al.*, 2014) e responsabilidade corporativa (AKTOUF, 2005; SANTOS E GOMES, 2010; CAPPELLIN E GIULIANI, 2005).

O panorama esboçado até aqui converge para o entendimento de Souza Neto e Reis (2015), os quais afirmam que a GC tem ampliado seu espaço no mundo contemporâneo não só por meio do âmbito empresarial, mas também no meio acadêmico, na mídia e em fóruns interacionais que visam ao desenvolvimento das nações. Para o autor, as práticas de GC visam

à proteção do valor da empresa por meio de políticas de controle e evidenciação de informações.

O conceito de Governança é utilizado de forma genérica, podendo ser aplicado para sistemas de gestão de empresas (Governança Corporativa), para métodos de preservação do meio ambiente (Governança Ambiental) e também como medidas de combate à corrupção no serviço público (Governança Pública) (ALVES, 2001). Os esforços de execução do presente trabalho amparam-se sob a égide de um dos três tipos de governança apresentados por Alves (2001), qual seja, a pública. Entretanto, como esse tipo de governança deriva em grande parte dos conceitos introduzidos pela governança corporativa, faz-se necessário prévio conhecimento de tais conceitos. Assim, conforme o IBGC (2016), pode-se definir GC como:

[...] o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum. (IBGC, 2016).

A IFAC (2001) entende que GC geralmente se refere aos processos e modo pelo qual as organizações privadas são dirigidas, controladas e prestam contas. Além disso, a GC se apoia nos princípios de transparência, integridade e responsabilidade, preocupando-se com as estruturas para tomada de decisão. Não obstante, para Carvalho (2002), GC pode ser genericamente conceituada como mecanismos ou princípios que buscam orientar o processo decisório de uma empresa, pois trata-se de um conjunto de regras e práticas que objetivam a redução dos conflitos de agência.

Grün (2003, p.139) afirma que “numa primeira aproximação, podemos dizer que o modelo de governança corporativa predica a transparência contábil das empresas e o respeito dos direitos dos acionistas minoritários”. Essa definição também é compartilhada por Alves (2001), ao alegar que o conceito de GC busca o aperfeiçoamento da relação de indivíduos e instituições.

Outro aspecto que pode ser enquadrado dentro da definição de GC são os incentivos e os custos de agência, conforme relatado por Jensen e Meckling (1976). Na visão de Silveira (2004, p. 4), a governança corporativa é um “conjunto de mecanismos de incentivos, controles internos e externos, que visam minimizar os custos decorrentes do problema de agência”. Marques (2007) acrescenta que a GC não deve ser empregada com o objetivo de criar valor

para as empresas, pois, até então, não tem competência para isso. Entretanto, quando aplicada em um negócio bem gerido, ela agrega valor, permitindo um melhor desempenho em prol dos acionistas e demais partes interessadas.

Autores internacionais também têm definido a GC de forma similar aos nacionais, como, por exemplo, Zabri, Ahmad e Wah (2016), que afirmam:

A governança corporativa é definida como o processo e estrutura utilizada para dirigir e gerir os negócios e atividades da empresa no sentido de aumentar a prosperidade de negócios e a responsabilidade das empresas com o objetivo final. Do ponto de vista econômico, a governança corporativa desempenha um papel importante na obtenção de uma eficiência em que os fundos escassos são movidos para projeto de investimento com os mais altos retornos (ZABRI, AHMAD E WAH, 2016, p.288).

Nota-se que, conforme essa visão, o papel da governança se aproxima dos problemas relacionados ao risco relatado no estudo de Jensen e Meckling (1976), quando esses afirmam que o agente tem aversão ao risco. Zabri, Ahmad e Wah (2016) mencionam que GC ajuda a aplicar recursos escassos em investimentos de retornos mais altos, estando esse papel diretamente relacionado com o bem-estar do principal, pois investimentos com maiores retornos, normalmente, implicam em maiores riscos, portanto, de acordo com a teoria da agência, a decisão não seria tomada pelo agente sem um mecanismo de controle.

Para que a GC cumpra com seus objetivos, o IBGC (2016) definiu quatro princípios básicos que devem nortear suas práticas, possibilitando, assim, um maior grau de confiança nas relações internas e externas à instituição, sendo elas: transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa.

- **Transparência:** Consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve se restringir ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que condizem com a preservação e otimização do valor da organização (IBGC, 2016).
- **Equidade:** De acordo com IBGC (2016), a equidade “Caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas”.
- **Prestação de Contas:** Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as

consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis (IBGC, 2016).

- **Responsabilidade Corporativa:** Os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios, os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional etc.), no curto, médio e longo prazo (IBGC, 2016).

De acordo com TCU (2014), um ponto convergente entre a governança corporativa e a governança pública são os pilares da transparência e da prestação de contas, os quais vêm sendo estudados por diferentes autores. Leite Filho, Colares e Andrade (2015), por exemplo, realizaram um estudo com o objetivo de verificar qual o nível de transparência das informações de execução financeira e orçamentária dos seis maiores municípios mineiros. Os resultados permitiram concluir que todos os municípios analisados possuem um portal de transparência público e de acesso online, onde são divulgadas informações relacionadas às receitas e despesas. Contudo, os autores destacam que, apesar de existir um canal de divulgação das informações, nem todas as informações úteis para a população são divulgadas. Além disso, existem muitas informações incompletas, defasadas e em linguagem técnica. Assim, os autores concluíram que esses municípios não cumprem satisfatoriamente as normas de transparência (*disclosure*) de informações.

Na mesma linha de pesquisa, Bairral, Silva e Alves (2015) buscaram evidenciar o grau de transparência dos relatórios anuais de 115 instituições públicas federais, bem como os incentivos que podem afetar a divulgação das informações públicas. Os autores constataram um índice médio de transparência muito baixo (48%), observando também que existe diferença entre os índices da administração direta (órgão públicos) e da administração indireta (autarquias e fundações), sendo essa última aquela que apresentou melhor índice. Quanto aos incentivos, os autores relatam que variáveis como demografia de pessoal, acessibilidade e tipo de entidade possuem correlação positiva com o nível de transparência, enquanto a burocracia pública possui correlação negativa.

A pesquisa conduzida por Zuccolotto e Teixeira (2014) identificou as variáveis socioeconômicas e políticas que influenciam o nível de transparência fiscal dos Estados brasileiros. Foi possível constatar que os Estados com condições fiscais e melhores condições socioeconômicas (educação, saúde, emprego e renda) apresentam maiores índices de transparência. Por outro lado, quanto às condições políticas, as variáveis analisadas

(competição política e partidos políticos) não apresentaram relação com o nível de transparência dos Estados. Os autores também concluíram que existe, de modo geral, um baixo nível de transparência e, portanto, um distanciamento entre governo e sociedade.

## 2.4. Governança Aplicada ao Setor Público

A crise fiscal nos anos 1980 culminou na necessidade de um novo arranjo econômico e político para melhorar a eficiência do Estado (TCU, 2014). Assim, para Kissler e Heidemann (2006, p. 482), “sob a ótica da ciência política, a governança pública está associada a uma mudança na gestão política”. Cavalcante e de Luca (2013) salientam que, apesar de ter surgido no contexto das empresas privadas, a governança desenvolveu-se nos pilares da transparência e da prestação de contas. Esse fato, somado à avaliação do papel do governo nas sociedades e à maior cobrança pela responsabilização e *accountability*, em voga nos últimos anos, permitiram uma adaptação para o setor público. Todavia, conforme relatado pelo TCU (2014, p. 16), “cabe reconhecer que para atender as demandas sociais é fundamental fortalecer ainda mais os mecanismos de governança como forma de reduzir o distanciamento entre Estado e sociedade”.

Ao estudar um caso de implementação de códigos de GC em instituição pública, Campanário *et al.* (2014) constataram algumas dificuldades de implementação no referido setor, tais como: *i*) adaptação legal às normas e legislação pública; *ii*) clareza de objetivos; *iii*) profissionalização do conselho de administração; e *iv*) regulamentação obrigatória *versus* necessidade de melhoria. Assim, o autor conclui que esses pontos, quando observados, podem facilitar o processo de implementação da GC na administração pública.

No campo da educação pública de nível superior, os termos “governança”, “democracia” e “cidadania” têm surgido frequentemente em debates e análises, tendo o primeiro maior presença que os outros dois. A governança surgiu com a nova gestão pública e tem a ver não só com a forma como se conduzem os assuntos das Universidades e demais IES, mas, também, com um conjunto amplo de instituições governamentais e a sociedade em geral (SANTUARIO E FUENTES, 2013).

A importância e a aplicabilidade das práticas de governança em IES foram evidenciadas na pesquisa realizada por Santos (2008), cujo objetivo consistiu em analisar as relações entre a estrutura de propriedade e controle e as práticas de governança corporativa, tendo em vista o desempenho de uma IES privada do estado de Minas Gerais. Os resultados não levaram à associação da governança com o desempenho acadêmico, contudo, foi possível



notar que as estruturas estáveis de GC contribuem de forma positiva para o desempenho financeiro. Além disso, observou-se que, após a implementação das práticas de GC, houve um aumento no número de alunos, sugerindo que essa ação melhorou a credibilidade da instituição perante o público.

Com o objetivo de melhorar a relação governo/sociedade e contribuir para implementação de práticas de GC no setor público, a IFAC publicou, em 2011, o *Study 13*, denominado de *Governance in Public Sector: A Governing Body Perspective*. De acordo com a IFAC (2001), o setor público é complexo e suas entidades não operam dentro um quadro legislativo e uma estrutura organizacional padrão, sendo necessário, assim, reconhecer as diferenças e os modelos de governança que se aplicam em diversos setores e países. Nesse sentido, o *study 13* tem como objetivo orientar os vários níveis de governo a identificar e implementar as práticas de governança no setor público. O Quadro 2, abaixo apresentado, sintetiza as dimensões e práticas de governança recomendadas pela IFAC.

Quadro 2 - Práticas de Governança Recomendadas pela IFAC

Dimensão	Descrição	Práticas Recomendadas
Padrões de Comportamentos	Refere-se ao modo pelo qual a organização exerce a liderança em relação aos valores que definem sua cultura organizacional.	1) Liderança 2) Código de Conduta
Estrutura Organizacional e Processos	Está relacionado ao modo como a gestão da instituição está organizada, quais são as funções dos gestores, as responsabilidades e deveres.	3) Responsabilidade Estatutária 4) Prestação de Contas do Dinheiro Público 5) Comunicação com as Partes Interessadas 6) Definição de Papéis e Responsabilidade
Controle	Envolve os controles estabelecidos pelos gestores para dar suporte ao alcance dos objetivos, à eficiência das operações, à confiabilidade dos relatórios e à conformidade com a legislação.	7) Gestão de Riscos 8) Auditoria Interna 9) Comitês de Auditoria 10) Controle Interno 11) Orçamento 12) Treinamento
Relatórios Externos	Diz respeito ao modo pelo qual a administração demonstra sua responsabilidade com o dinheiro público e o desempenho com os recursos.	13) Relatório Anual 14) Adequação às Normas de Contabilidade 15) Medidas de Desempenho 16) Auditoria Externa

Fonte: *Study 13* (IFAC, 2001)

Embasados nas práticas acima listadas, Silva *et al* (2011) realizaram um estudo cujo objetivo foi verificar a adoção das práticas de governança recomendadas pela IFAC no Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE). Com aplicação do questionário indicado no próprio *Study 13* da IFAC, observou-se que existem procedimentos mínimos e satisfatórios

dentro de três das quatro dimensões recomendadas (Quadro 2), quais sejam: estrutura organizacional e processos, controle e relatórios externos. Entretanto, as práticas recomendadas na dimensão de padrões de comportamentos mostraram-se insatisfatórias. Os autores finalizam, revelando que, apesar de três dimensões apresentarem, no geral, razoável grau de adequação, há espaço para melhorias, uma vez que algumas práticas dentro dessas dimensões também não estavam em conformidade com as recomendações da IFAC.

Não obstante, Cavalcante e De Luca (2013) avaliaram as práticas da Controladoria Geral de União (CGU) e o grau de conformidade com as recomendações da IFAC no que tange às dimensões de Controle e Relatórios Externos. Os autores concluem que a CGU reconhece a responsabilidade do governo quanto à transparência e prestação de contas, divulgando de forma abrangente as informações relacionadas aos gastos públicos por meio de seu portal da transparência. Contudo, há variações quanto ao nível de atendimento às recomendações IFAC, visto que as informações relacionadas à auditoria interna, os relatórios orçamentários e financeiros e os relatórios anuais do governo atendem de forma integral ou parcial às recomendações IFAC. Já as informações de gestão de risco, comitê de auditoria, atuação do controle interno e treinamento de pessoal não atendem às recomendações contidas no *study* 13 da IFAC.

No Brasil, a cobrança de normas e práticas de GP é relativamente recente, tendo suas diretrizes sido estabelecidas, principalmente, pelo TCU. Apesar de adaptadas ao contexto nacional, as práticas recomendadas pelo TCU estão fundamentadas naquelas propostas pela IFAC. Dessa forma, para o TCU (2014), a governança pública deve monitorar, avaliar e direcionar as práticas públicas e, para que isso ocorra de forma satisfatória, é necessário que sejam estabelecidos mecanismos de governança de liderança, estratégia e controle, conforme explicado abaixo e representado pela Figura 3.

Figura 3 – Macrodimensão de Governança Pública



Fonte: TCU (2014)

Como observado na Figura 3, o TCU (2014) define três mecanismos-base: Liderança, Estratégia e Controle. Cada mecanismo está subdividido em componentes e, dentro de cada um deles, são listadas práticas que o TCU entende serem necessárias para a boa governança no setor público. Importante pontuar que tais práticas e mecanismos referem-se à macrodimensão de governança proposta pelo TCU (2014) em seu referencial teórico básico de governança pública. Contudo, o TCU (2013) propõe uma segunda macrodimensão denominada controles da gestão que englobam outros 5 mecanismos de práticas que contribuem para a boa governança no setor público, conforme apresentado na Figura 4.

Figura 4 - Macrodimensão Controles da Gestão



Fonte 1 - Adaptado do TCU (2013)

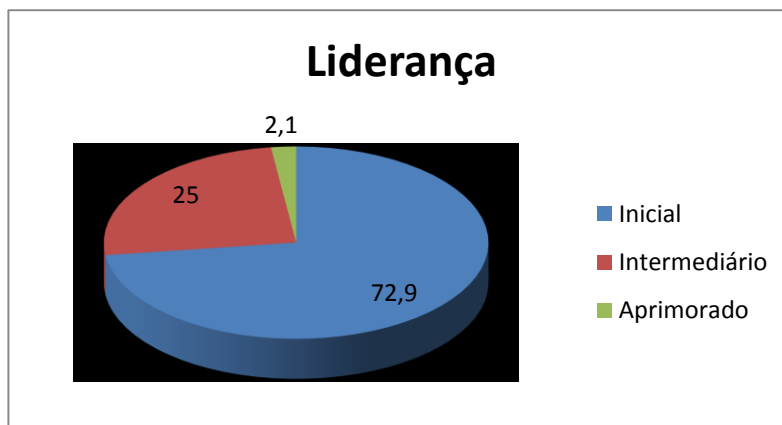
Ao estabelecer essas duas macrodimensões, o TCU (2013) realizou um levantamento acerca da adoção de práticas de GP no Brasil, culminando em um relatório que evidencia o panorama nacional de governança na APF. Nos subtópicos apresentados na sequência, evidencia-se o panorama nacional dos níveis de governança para cada um dos mecanismos

propostos pelo TCU. Esse cenário foi apresentado pelo TCU (2013) no relatório TC 025.068/2013-0, que apresenta os níveis de governança e gestão das aquisições em uma amostra de 376 instituições da APF, incluindo administração direta e indireta.

#### 2.4.1. Práticas de Liderança

Conforme dados apresentados pelo TCU (2013), ao se analisarem os níveis de governança no mecanismo “liderança” na administração pública federal (APF), é possível concluir que existe baixa implementação das práticas sugeridas, visto que apenas 2% dos órgãos federais analisados possuem um nível aprimorado, que seria o nível adequado para governança das aquisições. Ainda de acordo com TCU (2013), 25% das organizações estão em nível intermediário e, aproximadamente, 73% encontram-se em estágio inicial. O panorama nacional para esse mecanismo pode ser observado no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Níveis de Governança no Mecanismo Liderança



Fonte: Relatório TC 025.068/2013-0 (TCU, 2013).

As principais deficiências em práticas de governança apontadas pela análise do TCU e que justificam os baixos níveis de governança em âmbito nacional estão resumidas no Quadro 3, a seguir.

Quadro 3- Deficiências em Liderança, de Acordo com o Relatório do TCU

<b>Deficiências na Seleção dos ocupantes das funções-chave</b>
a) 60% das organizações não selecionam os ocupantes das funções-chave por meio de um processo transparente e com base nas competências.
b) Em 80% dos casos, o principal dirigente da área de compras não é selecionado para o cargo por meio de um processo que mede a competência para tal.
c) 39% dos dirigentes da área de aquisição não recebem treinamento para a função.
d) 5% dos dirigentes estão na função há mais de 10 anos.
e) 12% das instituições trocaram o principal dirigente da área de compras mais de cinco vezes nos últimos dois anos.
<b>Deficiências na Avaliação da Estrutura de Recursos Humanos</b>
a) 56% das organizações não avaliam periodicamente a estrutura quantitativa e qualitativa do pessoal da área de aquisições.
b) 70% das instituições declararam que o quantitativo de pessoal não é adequado.
c) 37% declararam que a qualificação do pessoal da área de aquisição não é adequada.
<b>Deficiências na Implementação do Código de Ética</b>
a) 75% das instituições declaram que possuem um código de ética.
b) Apenas 30% possuem evidências de que esse código está efetivamente implantado.
<b>Deficiências na Liderança Organizacional</b>
a) 52% não estabelecem objetivos para a gestão de compras.
b) 72% não estabelecem metas de desempenho para a gestão de compras.
c) 53% não avaliam os resultados das atividades de controle e auditoria.

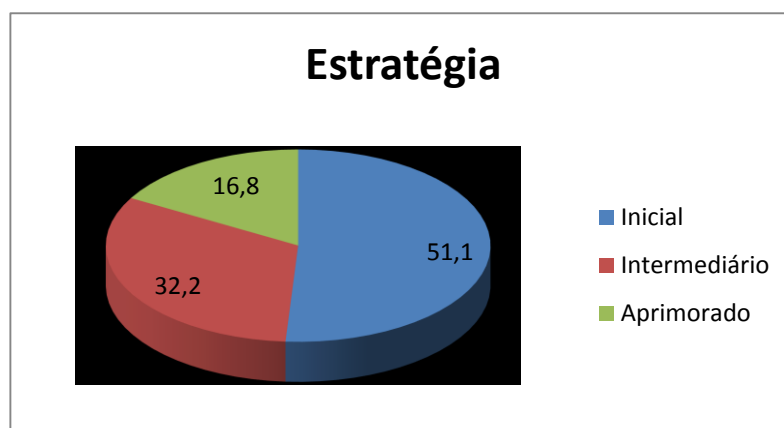
Fonte: Relatório do TCU (2013)

Das práticas deficientes apontadas pelo TCU (2013), chama atenção a seleção transparente e baseada na competência do principal dirigente da área de aquisições, uma prática não observada em 80% das organizações. Nota-se também que 39% das instituições não fornecem ao principal dirigente da área compras treinamento para o exercício da função. De acordo com o TCU (2013), é necessária a adesão a essas duas práticas para que a GP alcance seus objetivos.

#### 2.4.2. Práticas de Estratégia

A dimensão de estratégia também apresenta um baixo nível de governança pública em âmbito nacional. O TCU (2013) revela que: 51% das organizações analisadas apresentaram estágio inicial em práticas de governança pública; 32,2% estão em nível intermediário; e 16,8% já possuem a governança em estado aprimorado. É importante destacar que essa dimensão foi a que apresentou maior percentual de organizações em nível ideal de práticas de governança pública. Os dados mencionados estão representados no Gráfico 3, a seguir:

Gráfico 3 - Níveis de Governança no Mecanismo Estratégia



Fonte: 1- Relatório TC 025.068/2013-0 (TCU, 2013)

Verifica-se que a dimensão estratégia contém o maior percentual de instituições com nível aprimorado quando comparada às outras. Todavia, o TCU (2013) considera que ainda é pouco diante das recomendações, pontuando os principais problemas encontrados nas organizações analisadas, conforme evidenciado no Quadro 4.

Quadro 4 - Deficiências em Estratégia de Acordo com o Relatório do TCU

<b>Deficiências no Estabelecimento de Diretrizes para as Aquisições</b>
a) 10% das organizações estabelecem uma estratégia de terceirização.
b) Cerca de 30% das instituições estabelecem diretrizes de uma política de compras.
c) Cerca de 15% optam por uma política de estoque.
d) Pouco mais de 30% das organizações estabelecem uma diretriz política de sustentabilidade.
e) Cerca de 15% estabelecem uma política de compras conjuntas.
f) 50% das organizações não estabelecem nenhuma das diretrizes citadas anteriormente.
<b>Deficiências no Estabelecimento de Competências, Atribuições e Responsabilidades</b>
a) 24% das instituições não implantaram o controle mais básico de separação de funções.
b) 38% não estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades da autoridade máxima.
c) 50% das organizações possuem política de delegação para autorização de contratação de atividades de custeio.
d) 40% têm política de delegação para autorização de contratação de atividades de investimentos.
<b>Deficiências na Instituição de Instâncias Colegiadas</b>
a) 58% não dispõem de um Conselho de Administração ou órgão equivalente.
b) 65% das instituições não possuem um conselho para auxiliar nas decisões de aquisições.
c) Em mais de 75% das organizações, a alta administração toma as decisões apenas com o apoio consultivo da área de aquisições.

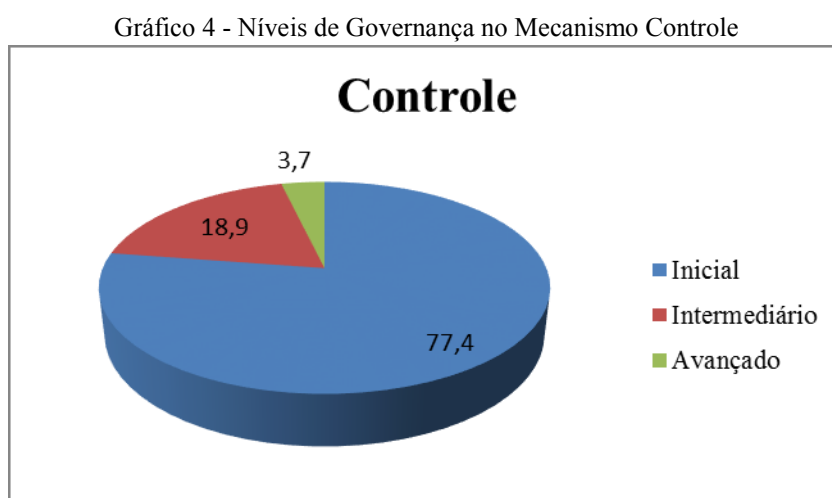
Fonte: Relatório do TCU (2013)

A principal deficiência a ser observada no Quadro 4 é o fato de que 50% das organizações da APF não estabelecem nenhum tipo de diretrizes para as políticas de compras, de estoques, de sustentabilidade e de compras conjuntas. Para o TCU (2013), o objetivo de tais diretrizes é fazer com que o agente tome decisões com base em critérios

organizacionais, e não individuais, além de facilitar a tomada de decisão em nível operacional.

### 2.4.3. Práticas de Controle

Apesar de sua importância, os níveis de governança na dimensão controle ainda são críticos em âmbito nacional, conforme evidenciado no Gráfico 4, a seguir:



Fonte: Relatório TC 025.068/2013-0 (TCU, 2013)

Nota-se, a partir do Gráfico 4, que 77,4% das instituições analisadas pelo TCU estão em nível inicial na implementação de práticas de governança de aquisições relacionadas ao mecanismo controle. Aquelas que se enquadram no nível intermediário representam 18,9%, e somente 3,7% estão em níveis avançados. Verifica-se, portanto, os baixos níveis de governança no quesito controle, o que compromete a capacidade da organização em manter a execução das atividades de aquisição em acordo com a legislação, com as políticas estabelecidas pela própria organização e com as metas a serem atingidas. As deficiências apontadas pelo TCU (2013) para esse mecanismo são apresentadas no Quadro 5, a seguir:

Quadro 5 - Deficiências em Controle de Acordo com o Relatório do TCU

<b>Deficiências na Gestão de Riscos</b>
a) 84% das organizações não estabelecem diretrizes para o gerenciamento de riscos.
b) 81% das organizações não capacitam os gestores para a gestão de riscos.
c) 82% das organizações não realizam a gestão de riscos.
<b>Deficiências na Função de Auditoria Interna</b>
a) 19% das organizações não possuem uma unidade que realize trabalho de auditoria interna.
b) Em 60% das organizações, a auditoria interna está subordinada à autoridade máxima, o que limita sua

capacidade de avaliar os controles internos.
c) Apenas em 36% das organizações, a auditoria emite parecer em processos de compras como parte de sua rotina.
d) Apenas em 4% das organizações, a auditoria é responsável pela gestão de riscos.
<b>Deficiências em <i>Accountability</i></b>
a) Apenas 24% das organizações publicam na Internet seu processo de aquisição na íntegra.
b) 26% estabeleceram mecanismos para garantir que a URL cadastrada no site Contas Públicas esteja sempre atualizada.
c) 29% das instituições estabeleceram mecanismos para garantir que suas informações no site Contas Públicas estejam sempre atualizadas, cumprindo a Lei 9.755/1998.
d) 48% declararam que realizam as publicações na página da internet, conforme a regulação do órgão de controle externo.
e) 43% estabeleceram diretrizes visando garantir a apuração de fatos irregulares ou contrários à política de governança e medidas para responsabilizar, a quem couber, em caso de comprovação.
f) 26% realizam a publicação da agenda de compromissos públicos da autoridade máxima da instituição e do principal gestor responsável pelas aquisições

Fonte: relatório do TCU (2013)

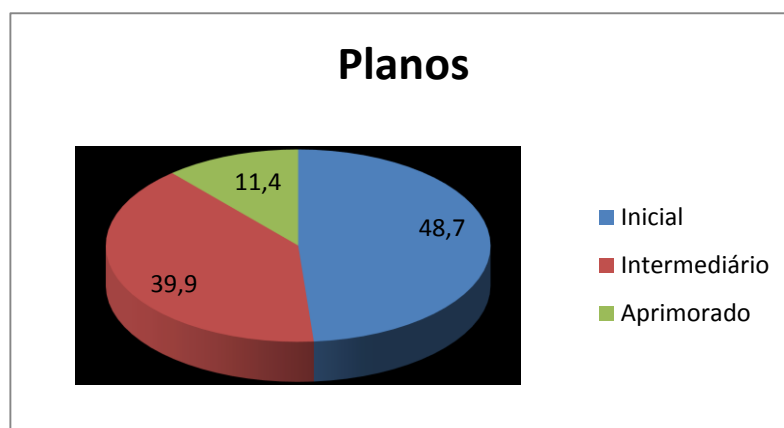
Conforme apresentado no Quadro 5, no mecanismo controle, as práticas relacionadas à gestão de riscos estão ausentes em mais de 80% das organizações da administração pública federal. Para o TCU (2013), a gestão de risco é importante para minimizar o impacto negativo que determinados eventos têm sobre as metas organizacionais, devendo ser realizada por meio da mensuração da probabilidade de tais eventos ocorrerem. Assim, é importante que a administração pública implemente a cultura da gestão de riscos.

#### 2.4.4. Práticas de Planos

Quanto a esse mecanismo, o TCU (2013) chegou à conclusão que 48,7% das organizações estão no nível inicial de implementação das práticas. Apesar do elevado percentual, os resultados para esse mecanismo foram o melhor dentre os analisados, pois mais da metade das organizações possuem um nível de implementação intermediário ou avançado, 39,9% e 11,4%, respectivamente. Por esse motivo, é possível constatar que a dimensão de planos representa aquela mais desenvolvida em âmbito nacional. O Gráfico 5, a seguir, ilustra essa situação.



Gráfico 5 - Níveis de Governança no Mecanismo Planos



Fonte: Relatório TC 025.068/2013-0 (TCU, 2013)

Novamente, o TCU aponta deficiências que dificultam o crescimento dos níveis de governança para esse mecanismo (Quadro 6):

Quadro 6 - Deficiências em Planos de Acordo com o Relatório do TCU

<b>Deficiências no Processo de Planejamento Estratégico</b>
a) 24% das instituições não executam processo de planejamento estratégico.
b) Das 284 organizações que executam o planejamento estratégico, 35 delas não realizaram reunião para avaliar o planejamento em 2013.
<b>Deficiências no Processo de Planejamento das Aquisições</b>
a) 46% realizam processo de planejamento das aquisições para ser utilizado no período mínimo de um ano.
b) Apenas 27% dos planos de aquisições elaborados pelas organizações são publicados na internet.

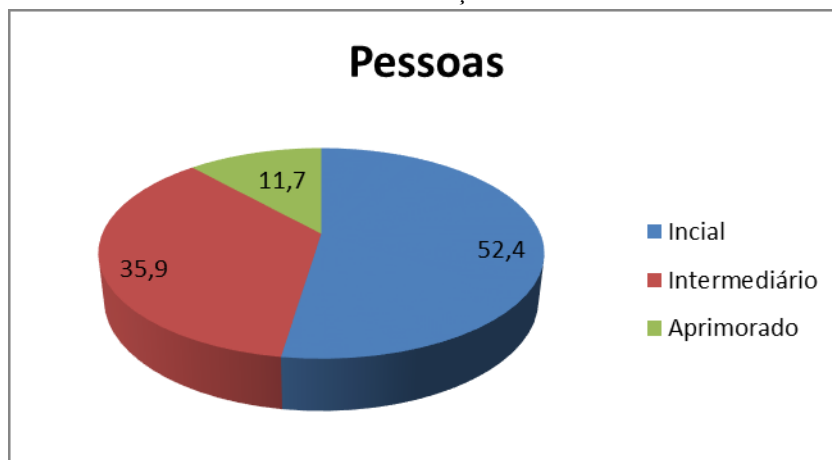
Fonte: Relatório do TCU (2013)

Das deficiências pontuadas pelo TCU, destaca-se o planejamento estratégico, prática não realizada por 24% das instituições da APF, sendo esse um percentual alto, considerando-se a importância da prática. Além disso, destaca-se também a publicação na internet dos planos de aquisições, prática adotada por apenas 27% das instituições.

#### 2.4.5. Práticas de Pessoas

Como apresentado no Gráfico 6, a dimensão referente a pessoas também não possui um nível de práticas de governança pública ideal, pois, de acordo com relatório do TCU (2013), os dados são os seguintes: 52,4% das organizações da APF ainda estão em fase inicial de implementação; 35,9% estão em nível intermediário; e apenas 11,7% já têm implementadas as práticas de governança de forma aprimorada.

Gráfico 6 - Níveis de Governança no Mecanismo Pessoas



Fonte: Relatório 025.068/2013-0 (TCU, 2013)

Para o TCU (2013), diversas barreiras precisam ser superadas para que esse panorama mude e, dentre os principais problemas encontrados, destacam-se as deficiências identificadas, as quais estão apresentadas no Quadro 7, a seguir.

Quadro 7 - Deficiências em Pessoas de Acordo com o Relatório do TCU

<b>Deficiências no Mapeamento de Competências</b>
a) Em 44% das organizações, as competências necessárias para o desempenho das funções-chave no processo de aquisição não são identificadas e definidas.
b) 68% das instituições que identificam e definem as competências necessárias fazem uso de tal informação para indicar, selecionar e nomear pessoas para as funções-chave no processo de aquisição.
<b>Deficiências na Capacitação</b>
a) 25% declararam que a participação de especialistas durante o planejamento da contratação não é sistemática.
b) 21% das organizações declararam que a participação de especialistas no momento do julgamento das propostas durante a licitação não é sistemática.
c) 18% declararam que não é sistemática a participação de especialistas na fiscalização dos contratos.
d) 10% das instituições não realizaram capacitação dos pregoeiros antes que esses assumissem a respectiva função.
e) 17% declararam que os pregoeiros não são submetidos a treinamentos periódicos.
f) Em cerca de metade das organizações, os fiscais e gestores de contratos não recebem treinamentos antes de assumir a função ou periodicamente.

Fonte: Relatório do TCU (2013)

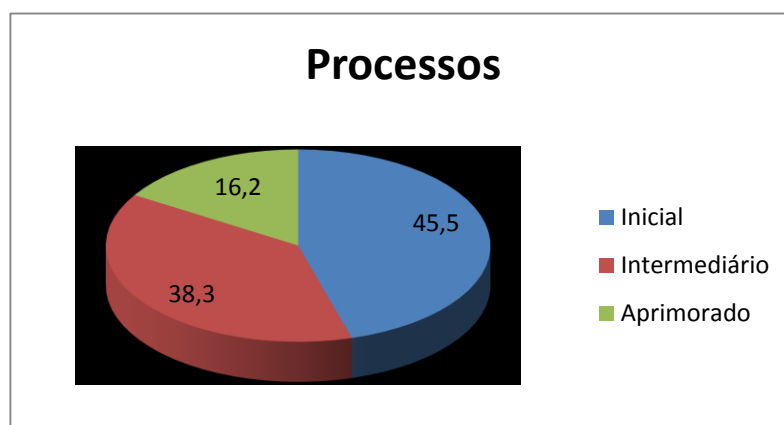
De acordo com o TCU (2013), 90% das organizações submetem os pregoeiros ao treinamento inicial e 83% delas o realizam de forma periódica. Quanto aos fiscais de contrato, 50% das organizações não fazem qualquer tipo de treinamento inicial e mais de 60% não promovem treinamento periódico. Quanto a esse fato, o TCU (2013) reconhece o risco gerado

pela falta de treinamento e recomendam que as organizações instituíam políticas para a capacitação bienal desses servidores.

#### 2.4.6. Práticas de Processos

A dimensão relacionada aos processos de aquisições apresentou o segundo maior índice de órgãos em estágio aprimorado em governança pública (16,2%). Além disso, esta representa a dimensão com o menor índice de instituições em nível inicial (45,5%). Portanto, em nível federal, essa é a dimensão de governança mais evoluída, uma vez que 54,5% dos órgãos da APF apresentaram estágio intermediário ou avançado, como apresentado no Gráfico 7.

Gráfico 7 - Níveis de Governança no Mecanismo Processos



Fonte: Relatório TC 025.068/2013-0 (TCU, 2013)

De qualquer forma, para que esse índice continue crescente e a governança se torne plena, o TCU recomenda que as seguintes deficiências sejam superadas, conforme descrito no Quadro 8.

Quadro 8 - Deficiências em Processos de Acordo com o Relatório do TCU

<b>Deficiências na Formalização de Processos de Trabalho</b>
a) Apenas 50% das instituições possuem um plano de trabalho para elaboração de proposta de orçamento anual.
b) Apenas 30% das instituições possuem um plano de trabalho para elaboração de plano de aquisição.
c) Apenas 53% das instituições possuem um plano de trabalho para planejamento das contratações.
d) Apenas 58% das instituições possuem um plano de trabalho para seleção de fornecedores.
e) Apenas 55% das instituições possuem um plano de trabalho para gestão de contratos.

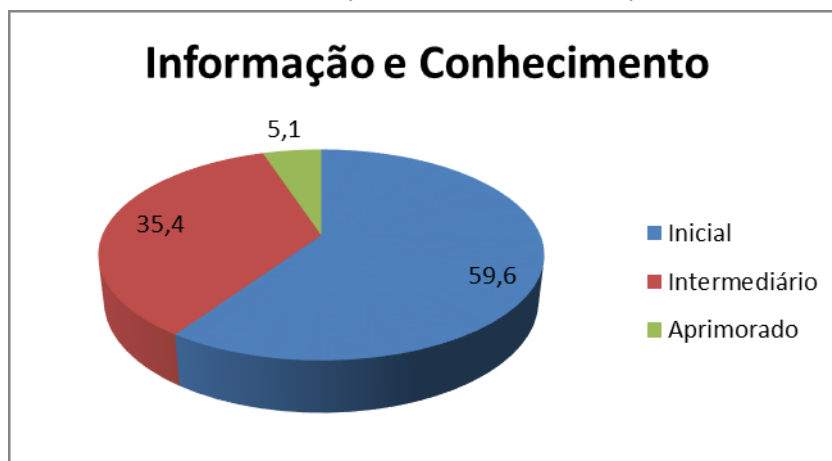
Fonte: Relatório do TCU (2013)

Percebe-se que, dentre as deficiências apontadas pelo TCU, a mais acentuada é a elaboração de um processo de trabalho para o plano de aquisições, pois apenas 30% das instituições da APF tratam desse processo. Já as práticas de elaboração de plano de trabalho para o orçamento anual, planejamento das contratações, seleção de fornecedores e gestão de contrato não são adotadas por quase metade da APF, sendo esse um panorama que o TCU busca modificar nos próximos anos.

#### 2.4.7. Práticas de Informação e Conhecimento

A última dimensão apresentada pelo relatório de governança de aquisição do TCU (2013) trata de práticas relacionadas a informações e conhecimento. Nesse aspecto, o TCU identificou que 59,6% das organizações da APF ainda apresentam um baixo nível de governança e, portanto, estão em fase inicial. Em estágio intermediário, estão 35,4% das organizações e, novamente, a quantidade de instituições com práticas de governança aprimorada apresenta um percentual baixo, aproximadamente, 5%. O Gráfico 8 ilustra a essa situação.

Gráfico 8 - Níveis de Governança no Mecanismo Informação e Conhecimento



Fonte: Relatório TC 025.068/2013-0 (TCU, 2013)

Apesar dos baixos níveis de governança relacionados à informação e conhecimento, o relatório emitido pelo TCU (2013) apresentou poucos pontos de deficiência, como pode ser observado no Quadro 9.

Quadro 9 – Deficiências em informações de Acordo com o Relatório do TCU

<b>Deficiências nas Iniciativas de Gestão do Conhecimento</b>
a) Apenas 54% das organizações declaram que mantêm base de dados estruturada com as normas e jurisprudência relativa aos processos de aquisição.
b) Apenas 45% das organizações disponibilizam uma base de dados e mecanismos que permitem a realização de pesquisas que apoiam as estimativas de preços das aquisições.

Fonte: Relatório do TCU (2013)

Por fim, no mecanismo informação e conhecimento, duas práticas se destacaram por sua deficiência em âmbito nacional. A primeira diz respeito a manter atualizada uma base de dados com as normas relativas ao processo de aquisição, uma prática adotada por 54% das instituições da APF. A segunda prática sugere que a organização disponibilize uma ferramenta para suporte às estimativas de preço das compras, o que é adotado por apenas 45% das organizações da administração pública federal.

Após apresentar o panorama nacional dos níveis de governança para cada um dos mecanismos propostos pelo TCU, percebe-se que, de maneira geral, ainda existe pouca adoção das práticas recomendadas, pelo menos, no que tange à APF. As dimensões de estratégia e processos são aquelas com maior número de instituições em nível aprimorado de práticas de governança, sendo cerca de 16,8% e 16,2% das instituições, respectivamente. Já as dimensões de liderança e controle apresentaram os maiores percentuais (72,9% e 77,4%) de instituições em nível inicial, indicando que essas dimensões ainda estão deficitárias na administração pública.

No próximo tópico, apresentam-se os procedimentos metodológicos adotados para a realização do estudo proposto.

### 3. METODOLOGIA

#### 3.1. Classificação da pesquisa

Ao propor uma investigação aprofundada em uma IES pública acerca das práticas de governança proposta pelo TCU, esta pesquisa classifica-se, quanto aos objetivos, como descritiva. De acordo com Gil (2002), o principal objetivo desse tipo de pesquisa consiste em descrever as características de uma população, de um fenômeno, ou buscar a existência de relação entre variáveis pré-determinadas. Ainda segundo o autor, um aspecto relevante das

pesquisas descritivas é o fato de essas utilizarem, para a coleta de dados, técnicas padronizadas, como questionários e entrevistas.

Importante destacar, ainda, que esta pesquisa adota abordagem de cunho essencialmente qualitativo, a qual é caracterizada por Martins e Theóphilo (2007) como aquela em que os dados coletados e as evidências obtidas não são passíveis de mensuração, pois exigem descrição, compreensão e interpretação das informações e dados que não puderam ser quantificados. Beuren (2006) argumenta que, em pesquisas qualitativas, por não ser possível a utilização de instrumentos estatísticos, é necessário intercalar na análise de dados a reflexão e a interpretação. Martins e Theóphilo (2007) relatam que esses estudos são utilizados em três situações diferentes: i) quando a evidência qualitativa substitui a informação estatística; ii) quando se deseja coletar dados psicológicos; e iii) quando se objetiva aprofundar e compreender a complexidade de elementos relacionados ao objeto em estudo, sendo essa última a situação na qual se enquadra este estudo.

Para compreender como as práticas de governança são aplicadas em um setor de aquisições de uma IES pública, de forma a minimizar os problemas decorrentes do conflito de agência, realizou-se um estudo de caso. Yin (2005, p.19) relata que “os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo ‘como’ ou ‘porque’ e quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos”. Chua (1986) critica o excesso de pesquisas que possuem implicações puramente teóricas e defende o estudo de caso pela sua característica empírica, o que proporciona um balanceamento entre teoria e prática. Compartilhando da mesma opinião, Stuart *et al* (2002) pontuam que o estudo de caso é uma abordagem científica que tenta fundamentar conceitos teóricos com a realidade prática.

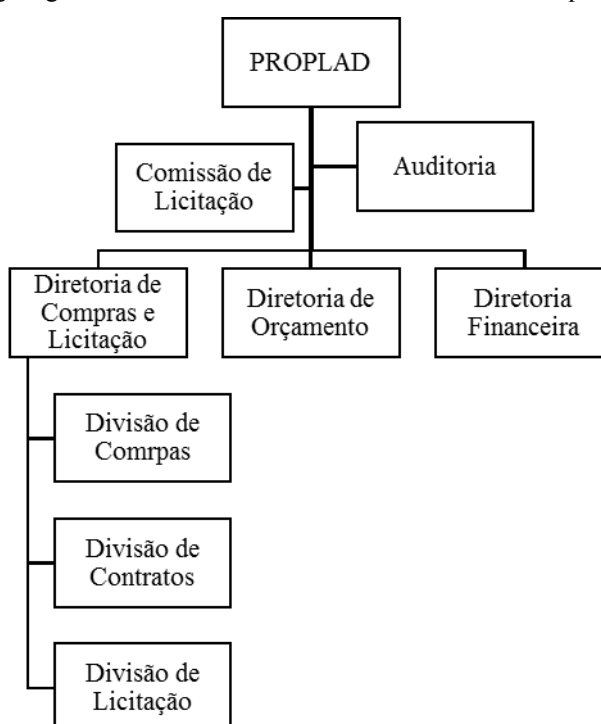
Por ser uma estratégia com foco na compreensão da dinâmica presente que envolve as configurações individuais, o estudo de caso pode abarcar um único caso ou casos múltiplos (EISENHARDT, 1989). Esta pesquisa centrou-se em um estudo de caso único, delimitado à Universidade Federal de Uberlândia (UFU), especificamente, no departamento de compras.

### **3.2. Departamento de Compras da Universidade Federal de Uberlândia**

O processo de aquisição na Universidade Federal de Uberlândia envolve essencialmente três diretorias subordinadas à pró-reitora de planejamento e administração (PROPLAD), sendo elas: a diretoria de compras e licitação (DIRCL), a diretoria de orçamento (DIROR) e a diretoria financeira (DIFIN). A maior parte do processo de compras concentra-se na diretoria de compras e licitação, sendo essa subdividida em outras três unidades: a

divisão de compras, a divisão de licitação e a divisão de contratos. Entende-se que essas unidades, juntas, compõem o maior rol de práticas recomendadas pelo TCU. Além dessas, a universidade conta ainda com a comissão de licitação, a qual é responsável pela realização da licitação, e o departamento de auditoria que, embora não esteja diretamente envolvido no processo de compras, é responsável por auditá-lo. A Figura 5 representa o organograma dos principais setores envolvidos no processo de compras da Universidade.

Figura 5 - Organograma dos Setores Envolvidos no Processo de Aquisições - UFU



Fonte: Elaborado pelo Autor

Importante destacar que, para atender a essa estrutura, a UFU possui 37 servidores envolvidos em todas as áreas. O projeto de pesquisa que originou o presente estudo contou com a participação desses servidores e, por isso, foi submetido ao Comitê de Ética da Universidade Federal de Uberlândia (CEP/UFU), que o analisou, julgou viável e emitiu parecer favorável à execução do mesmo (Anexo II).

### 3.3. Protocolo para o estudo de caso

De acordo com Yin (2005), ao elaborar um protocolo para a execução do estudo de caso, o principal benefício alçado pelo pesquisador é o aumento da confiabilidade da

pesquisa. Além disso, o protocolo serve como um guia, orientando o pesquisador durante as etapas de realização da coleta de dados. O autor destaca dois pontos que evidenciam a importância do estabelecimento de um protocolo para o estudo de caso: o primeiro é que o protocolo remete ao tema do estudo, e o segundo é que ele força o pesquisador a antecipar vários problemas. Para que o protocolo cumpra com seu objetivo, ele deve abordar, essencialmente, as seguintes seções (YIN, 2005, p. 94):

- a) **Introdução ao estudo de caso:** apresentação dos objetivos, questões ou proposições do estudo de caso.
- b) **Procedimentos para a coleta de dados:** informar os nomes dos locais a serem visitados, evidenciar o plano de coleta de dados, incluindo calendário de visitas e o tempo a ser utilizado em cada uma.
- c) **Esboço do relatório:** traçar um esboço do relatório final de estudo de caso, incluindo documentos, referências bibliográficas importantes e lista de pessoas entrevistadas.
- d) **Questões do estudo:** apresenta as questões que o pesquisador deve ter em mente durante o processo de coleta de dados.

Os próximos tópicos contêm uma breve introdução que apresenta o objetivo deste estudo, os instrumentos utilizados para a coleta de dados e a forma de análise de dados.

### 3.3.1. Visão geral do estudo

Yin (2005) argumenta que o objetivo deste tópico é manter o pesquisador ligado aos objetivos propostos pela pesquisa e ao local selecionado para o estudo de caso. Torna-se importante, portanto, resgatar o problema que motivou este estudo bem como os objetivos específicos que servirão como meio para o alcance da proposta principal da pesquisa. A inquietação fundamental que este estudo de caso busca responder é: na percepção dos servidores, as práticas de governança pública recomendadas pelo TCU e pelas normas propostas no “*study13* da IFAC” têm sido aplicadas pelo setor de compras/aquisições da UFU? Cumpre destacar também que a busca pela resposta a essa questão deve considerar um ambiente no qual ocorrem os problemas apresentados pela teoria da agência e, dessa forma, relacionar as práticas de governança com mecanismos que minimizam tais problemas.

Diante disso, a pesquisa traça como objetivos específicos: i) Identificar, por meio de um questionário e de acordo com a percepção dos servidores que pertencem à área de compras, quais práticas de GP recomendadas pelo TCU são observadas na UFU; ii) Analisar



de forma mais profunda, por meio de entrevistas com os gestores, se essas práticas são realizadas e como elas funcionam no setor de aquisições/compras da IES; iii) Verificar, por meio da análise de documentos, se as práticas identificadas nas etapas anteriores estão efetivamente sendo observadas e aplicadas em conformidade com os critérios estabelecidos pelo TCU e direcionamentos do *study* 13 da IFAC.

### **3.3.2. Instrumentos de coleta de dados**

Para a consecução dos objetivos propostos na pesquisa foram utilizados três instrumentos de coleta de dados: o questionário, a entrevista e a pesquisa documental. A utilização de mais de um instrumento reforça um ponto muito importante durante a realização de um estudo de caso: a triangulação de dados. Nos estudos de caso, tem-se a oportunidade de utilizar mais de uma fonte para a obtenção de dados, incentivando a coleta de diferentes informações que convergem para o mesmo fato ou fenômeno. Essa prática contribui também para a validação de constructos, já que diferentes fontes fornecem avaliações sobre o mesmo fato (YIN, 2006).

Nesta pesquisa, tanto a coleta de dados, bem como a análise dos resultados, foram divididos em blocos de análises, conforme representado na Figura 6.

Figura 6 - Blocos de Coleta de Dados e Análise de Resultados



Fonte - Adaptada do TCU (2013)

Os blocos, já apresentados no referencial teórico, são os mesmo utilizados pelo TCU (2013) no estudo realizado sobre governança em aquisições e foram divididos em duas dimensões: (1) a de governança, contendo os mecanismos de liderança, estratégia e controle; e (2) a dimensão de controles da gestão, que abrange os mecanismos de planos, processos, pessoas, informações e conhecimentos e resultados. Por fim, é importante destacar que o conteúdo dos três instrumentos de coleta de dados (questionário, entrevistas e análise documental) tem como base o questionário aplicado pelo TCU (2013) para o trabalho sobre governança de aquisições.

### 3.3.2.1. Procedimentos para Aplicação do Questionário

Conforme mencionado no tópico anterior e evidenciado nos objetivos específicos deste trabalho, pretende-se emitir um diagnóstico acerca da adoção de práticas de governança nas aquisições na UFU. Para isso, o primeiro procedimento de coleta de dados foi a aplicação de um questionário adaptado do modelo proposto pelo próprio TCU.

Nos procedimentos adotados pelo TCU, o questionário foi encaminhado a cada uma das instituições que compõem a amostra e respondido conjuntamente pela autoridade máxima

da instituição e pelo principal dirigente da área de aquisições. Nesta pesquisa, optou-se por aplicar o questionário a todos os servidores envolvidos no processo de compras, de modo a obter a percepção desses quanto às práticas adotadas pela UFU. Para isso, o questionário único do TCU foi reduzido, excluindo-se aquelas questões que somente a autoridade máxima da organização e/ou o principal gestor da área de aquisições teriam competência para responder. Além disso, optou-se por retirar completamente as questões da dimensão “Resultados”, uma vez que algumas questões abordavam valores sobre diferentes despesas da instituição respondente e outras questões buscavam a opinião do dirigente máximo acerca de qual das outras 7 dimensões era a mais importante, visto que essas questões fogem ao propósito deste trabalho. Assim, o questionário adaptado é composto de 38 questões, conforme Quadro 3.

Quadro 10 - Quantidade de Questões Adaptadas

FOCO	DIMENSÕES	Nº DE QUESTÕES QUESTIONÁRIO ORIGINAL	Nº DE QUESTÕES QUESTIONÁRIO ADAPTADO
GOVERNANÇA	A) Liderança	9	7
	B) Estratégia	7	5
	C) Controle	6	5
CONTROLES DE GESTÃO	D) Planos	4	3
	E) Pessoas	10	10
	F) Processos	11	5
	G) Informações	7	3
	H) Resultados	5	0
<b>TOTAL</b>		<b>59</b>	<b>38</b>

Fonte: - Elaborado pelo autor

Estruturalmente, o questionário foi dividido em duas etapas. Na primeira, buscou-se uma caracterização dos respondentes e, portanto, foram incluídas perguntas sobre o tempo de trabalho na Universidade, o tempo no cargo atual, o setor de trabalho e o cargo ocupado. Também foram incluídas duas perguntas de múltipla escolha, tendo a primeira pergunta o objetivo de medir o nível de assimetria informacional entre sociedade e organização na visão dos servidores. A segunda questão buscou evidenciar o grau de conhecimento de cada servidor acerca do termo “governança pública”.

Outra mudança relevante a ser destacada em relação ao questionário original do TCU é que esse foi construído com questões diversificadas, múltipla escolha, dicotômicas (sim ou não) e até mesmo algumas questões abertas. Com o intuito de padronizar o questionário, na

adaptação utilizada nesta pesquisa, todas as perguntas foram transformadas em afirmativas cujas respostas eram representadas em uma escala Likert de cinco pontos. Assim, foi solicitado aos servidores que assinalassem um valor de 1 a 5, de acordo com o seu grau de concordância para cada afirmativa, onde: 1 = Discordo Totalmente; 2 = Discordo Parcialmente; 3 = Não Concordo e nem Discordo; 4 = Concordo Parcialmente; e 5 = Concordo Totalmente. A análise do questionário foi realizada, utilizando-se a proporção, ou seja, o grau de concordância foi determinado com base na pontuação da escala Likert que recebeu o maior percentual de respostas. Dessa forma, se, para a prática 1, por exemplo, as proporções correspondem a 10% (discordo totalmente), 5% (discordo parcialmente), 5% (neutro), 30% (concordo parcialmente) e 50% (concordo totalmente), admite-se que os servidores, de modo geral, concordam com a adoção de tal prática, pois 80% apresentaram algum grau de concordância.

O questionário foi aplicado a um total de 37 servidores lotados nos setores envolvidos com processo de compra, sendo: 10 servidores da divisão de compras, 9 servidores da divisão de licitação, 7 servidores da divisão de contratos, 8 servidores da comissão de licitação e 3 servidores da auditoria. A aplicação dos questionários ocorreu no mês de junho de 2016 e foram obtidas 29 respostas, totalizando 78,4% da população.

### **3.3.2.2. Procedimentos para Realização das Entrevistas**

De acordo com Martins e Theóphilo (2007, p.86), as entrevistas “possuem o objetivo de entender e compreender o significado que os entrevistados atribuem à questões e situações em contextos que não foram estruturados anteriormente, com base nas conjecturas do pesquisador”. Os autores alertam que esse é o tipo de coleta de dados mais demorado e difícil, exigindo habilidade do entrevistador, além de um roteiro e um clima cordial e amistoso entre as partes. As entrevistas foram realizadas de forma semiestruturada, a qual, para Gil (2002, p.117), “é guiada por uma relação de pontos de interesses que o entrevistador vai explorando ao longo do seu curso”.

O roteiro da entrevista foi elaborado a partir do questionário aplicado anteriormente, abordando tanto as questões contidas no questionário, bem como questões complementares para abarcar questionamentos sobre temas de competência exclusiva dos diretores e coordenadores, ou seja, não competem ao nível operacional da instituição e, sim, ao nível estratégico. Além disso, se, para determinada prática, o TCU identificou um baixo nível de adoção em âmbito nacional e o resultado do questionário apresenta um alto nível de adoção

pela UFU ou vice-versa, organizaram-se perguntas que permitam identificar, do ponto de vista do entrevistado, as vantagens e desvantagens, dificuldades e facilidades, bem como os motivos de sucesso ou fracasso na adoção de tal prática. As questões do roteiro também foram estruturadas de acordo com as dimensões apresentadas na Figura 6. Nessa etapa, foram entrevistados 6 servidores que ocupam cargos de alta gestão, quais sejam:

- Diretor de Compras e Licitação
- Diretor da Auditoria Interna
- Coordenador do Setor de Compras
- Coordenador do Setor de Contratos
- Coordenador do Setor de Licitação
- Pró-reitor de Planejamento e Administração

Um importante motivo para a realização das entrevistas consiste no fato de que o TCU (2013), em seu relatório final, apresenta, exclusivamente o nível de aplicação das práticas de governança e, nesse sentido, ele recomenda que as práticas com baixo nível de adoção sejam observadas pelas instituições públicas. Nota-se, portanto, que não há uma preocupação em compreender os principais motivos que levam uma instituição a adotar plenamente determinadas práticas e ignorar, completamente, outras.

Para a análise de dados das entrevistas, respeitando a não identificação dos entrevistados, conforme exigência do comitê de ética, os gestores foram apresentados como Gestor 1, Gestor 2, Gestor 3, Gestor 4, Gestor 5 e Gestor 6.

As entrevistas tiveram duração aproximada de 40 minutos cada, e foram gravadas, transcritas e tabuladas, sendo as evidências obtidas tratadas por meio da análise de conteúdo. Para Gil (2002, p.89), esse tipo de análise possibilita a descrição do conteúdo manifesto e latente das comunicações e é executada em três etapas: i) a pré-análise; ii) a exploração do material; e iii) a interpretação dos dados. Martins e Théophilo (2007) descrevem a técnica de análise de conteúdo como uma forma de estudar e analisar a comunicação de forma objetiva e sistemática, buscando-se inferências confiáveis e respeitando o contexto dos discursos de seus autores.

### **3.3.2.3. Procedimentos para Análise Documental**

A pesquisa documental é muito utilizada em estudos com estratégias participativas, principalmente, em estudos de casos e pesquisa ação, pois o intuito é subsidiar a compreensão

dos achados e corroborar evidências coletadas pelos outros instrumentos, conferindo, assim, maior confiabilidade ao resultado encontrado (MARTINS E THEÓPHILO, 2007; BEUREN, 2006). A última etapa da coleta de dados foi realizada por meio da análise de documentos da UFU, o que permite verificar se as práticas efetivamente vêm sendo aplicadas na instituição. Essa análise fecha a triangulação e permite confirmar se os dados obtidos pelo questionário e entrevistas convergem para os documentos da universidade, permitindo também apresentar algumas etapas do processo de compras.

É necessário pontuar que nem todas as práticas são passíveis de registro documental. Além disso, é possível que a instituição não adote todas as práticas recomendadas, dessa forma, as práticas não adotadas não terão suporte documental. Assim, os documentos selecionados foram:

- Código de ética
- Site da Universidade Federal de Uberlândia
- Site do Comprasnet
- Plano Institucional de Desenvolvimento e Expansão – PIDE
- Processos de Compras

Na instituição em análise, tais documentos são os únicos acessíveis e que apresentam algum indicativo da utilização de práticas recomendadas pelo TCU. Os dados coletados nessa etapa também foram tratados pela análise de conteúdo e, de maneira simples, realizou-se a leitura desses documentos, verificando se esses apresentavam evidências da utilização das práticas de GP.

Os documentos selecionados têm relação direta com algumas práticas das dimensões apresentadas. No código de ética, buscaram-se evidências práticas abordadas na dimensão de liderança. O site da universidade e o comprasnet foram consultados para verificar a transparência, processos e descrições de rotinas de cada setor. O PIDE apresenta o planejamento da instituição e, portanto, foi analisado para obtenção de dados envolvendo as práticas de Planos. Por fim, foram analisados os processos de compras em busca de evidências da adoção ou não adoção das práticas contidas nas outras dimensões. Os processos analisados estão resumidos no Quadro 11, a seguir.

Quadro 11 - Processos Selecionados para Análise

Número	Pregão	Número do Processo	Objeto	Valor
1	52/2016	23117.003636/2016-77	Material Eletrônico	R\$ 46.767,00
2	125/2016	23117.006369/2016-90	Material de Escritório	R\$ 532.000,00

3	11/2016	23117.000755/2016-78	Medicamentos	R\$ 1.055.100,00
4	55/2016	23117.004554/2016-40	Material de Limpeza	R\$ 76.500,00
5	24/2016	23117.002276/2016-96	Material para Construção	R\$ 52.000,00

Fonte - Elaborado pelo Autor

Importante destacar que as análises das entrevistas e documentos foram realizadas, considerando as categorias propostas para a investigação da pesquisa, quais sejam: Governança (Liderança, Estratégia e Controle) e Controles e Gestão (Planos, Pessoas, Processos, Informações e Conhecimento).

### 3.4. Limites do Estudo

Autores como Yin (2005) e Eisenhardt (1989) concordam que um dos principais fatores limitantes em um estudo de caso diz respeito à impossibilidade de generalização dos resultados. Isso porque os resultados encontrados no estudo de caso se aplicam única e exclusivamente ao caso, não sendo possível estender suas conclusões às organizações similares. Contudo, Yin (2005) revela que é possível outro tipo de generalização, a analítica. Nesse sentido, é possível concluir, em um estudo de caso, que os achados são aplicáveis àquele contexto, o que permite a comparação e replicação do estudo em contextos diferentes. Outra limitação presente na pesquisa diz respeito ao método da análise de conteúdo, pois esse é submetido aos critérios de interpretação do pesquisador, podendo não refletir completamente o conteúdo das mensagens transmitidas.

## 4. DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste tópico, são apresentados os resultados encontrados nesta pesquisa. É importante ressaltar, conforme já mencionado na metodologia, que os resultados obtidos derivam da triangulação dos instrumentos de coleta de dados, ou seja, a aplicação dos questionários, a realização das entrevistas e a análise documental. Assim, os resultados foram estruturados conforme os mecanismos de governança sugeridos pelo TCU (2013): liderança, estratégia, controle, processos, planos, pessoas, informações e conhecimento.

Cada uma dessas dimensões é apresentada em um tópico, o qual contém a análise com base nos instrumentos de coleta de dados. Primeiramente, são apresentados os resultados

obtidos por meio da aplicação dos questionários na Universidade em foco, os quais apresentam as práticas de GP de aquisições implementadas na UFU, conforme a visão dos servidores envolvidos na atividade. Concomitantemente, são inseridos os resultados das entrevistas com os principais gestores do processo de compras, as quais buscam corroborar o resultado do questionário, apontando possíveis justificativas, dificuldades e explicações para os resultados encontrados. Por fim, é apresentada a análise dos documentos selecionados que permitem verificar a efetiva implementação de práticas de governança.

#### 4.1. Análise da Dimensão Liderança

Os resultados obtidos pela aplicação do questionário mostram que, na dimensão de liderança, a Universidade Federal de Uberlândia possui um nível muito baixo de práticas adotadas. Como observado na Tabela 1, das 7 práticas recomendadas pelo TCU, como indicativo de boa governança, 4 apresentaram uma proporção maior de respostas nas alternativas de discordância (totalmente e parcialmente), o que indica que os servidores envolvidos no processo de compras não concordam sobre a existência dessas práticas dentro da instituição. Somente as assertivas 1 e 6 apresentaram uma proporção maior para as respostas de concordância.

Tabela 1 - Resultado do questionário para as práticas de Liderança

LIDERANÇA		DT	DP	N	CP	CT
ITEM	AFIRMATIVA	%	%	%	%	%
1	Os ocupantes das funções-chave na área de aquisições são selecionados por meio de processo formal, transparente e baseado nas competências necessárias ao desempenho das atividades.	24,14%	13,79%	13,79%	37,93%	10,34%
2	A quantidade e a qualificação dos servidores da área de aquisições é avaliada periodicamente.	24,14%	17,24%	20,69%	27,59%	10,34%
3	Há carreira(s) específica(s) no plano de cargos da organização para os servidores que atuam na área de aquisições	37,93%	20,69%	27,59%	10,34%	3,45%
4	A área de aquisições possui um código de ética próprio ou políticas que tratam de questões relacionadas à suas atividades, além do decreto 1.171/1994 (Código de Ética Profissional do Servidor Público).	34,48%	17,24%	20,69%	13,79%	13,79%
5	A instituição realiza, periodicamente, ações de disseminação, capacitação ou treinamento sobre as normas contidas no código de ética.	24,14%	17,24%	17,24%	37,93%	3,45%
6	A organização possui uma comissão de ética.	13,79%	0,00%	27,59%	41,38%	17,24%



7	A organização executa processo que permite identificar as pessoas que exercem funções-chave no processo de aquisições que também exerçam atividade privada, o que pode gerar conflito de interesses.	24,14%	13,79%	34,48%	6,90%	20,69%
---	--	--------	--------	--------	-------	--------

**CT** - Concordo Totalmente; **CP** - Concordo Parcialmente; **N** - Neutro; **DP** - Discordo Parcialmente; **DT** - Discordo Totalmente.

Fonte - Elaborada pelo Autor

A primeira prática de governança abordada no questionário trata da transparência e critérios de competência profissional na seleção dos ocupantes das funções-chave na área de compras. A concordância quanto à adoção dessa prática foi de 48,27%, tendo 37,93% dos servidores da instituição concordado parcialmente e 10,34% concordam totalmente. A alta proporção de concordância parcial e não total pode ser explicada pelo fato de se observar a transparência no processo de seleção, porém o processo não é feito com base nas competências. A fala do Gestor 1 reforça os resultados, conforme trecho a seguir.

Os coordenadores em primeiro lugar [...] a transparência existe porque são sempre pessoas que já estão no setor e, no meu caso, eu não gostaria que viesse outras pessoas que não conhecesse do assunto, porque é uma área muito melindrosa, essa área de compras. Agora os servidores não, para os servidores isso não adianta por mais que você tente, por mais que a Pró-Reitoria de Recursos Humanos tente, e isso vai ver no perfil daquela pessoa que tá entrando pelo concurso. [...] A pessoa não vem aqui e eu faço a entrevista, ou eu aceito ou eu não aceito. Eu já tive casos aqui de funcionários que chegaram e não se adaptaram, mas você tem que aceitar as designações [...] tal fato não é critério somente da Universidade Federal de Uberlândia, refere-se ao processo seletivo proposto pelo Governo Federal. Não é igual numa empresa privada, você tem cinco candidatos e vai escolher aquele que melhor atenda as exigências da vaga (GESTOR 1).

Conforme opinião emitida pelo Gestor 1, existe transparência e critério de competência na seleção dos coordenadores, ou seja, na seleção dos ocupantes de cargos comissionados. Contudo, o Gestor 1 entende que os servidores efetivos que ocupam funções na área e no processo de compras não passam pelo mesmo critério, uma vez que a seleção é feita por concurso público e cabe ao gestor da área aceitar o funcionário designado ao cargo. Essa divergência apontada pode justificar a concordância parcial evidenciada pelo questionário, uma vez que existe seleção por competência para os servidores ocupantes de cargo comissionado, porém essa não se aplica aos servidores de cargo efetivo.

Todavia, essa não foi uma questão unânime entre os gestores. Alguns deles entendem que, não necessariamente, o processo é feito com base em competência, conforme pode ser observado nas falas dos Gestores 2, 5 e 6.

. Os comissionados são escolhidos, na realidade, pela confiança, no meu caso mesmo, foi por causa da confiança, e no decorrer do tempo, vamos conhecendo as atividades e o processo todo. Não vejo uma seleção por competência, não é uma seleção, é uma escolha por confiança, não existe uma prova ou algo mede o conhecimento da pessoa (GESTOR 2).

[...] na verdade, e eu vou falar por experiência própria, por experiência antiga, não é feito nenhum processo de seleção. As equipes estão aí há muito tempo e elas são repostas na medida em que as questões fortuitas acontecem, o servidor aposenta, alguém pede uma transferência, [...] essa é uma área sensível na instituição e o fato é que nessa gestão e nas gestões anteriores, foi observada uma seleção de pessoas para cumprir essas funções [...] a nova gestão, quando assume, se sente insegura de promover as mudanças necessárias [...] Eu acho que isso é uma falha institucional que não tem se dado a devida atenção (GESTOR 5).

Não, não acho que seja baseado nas competências da pessoa. A seleção aqui é feita mais voltado para o conhecimento que o gestor tem da pessoa, na confiança, não se avalia a competência da pessoa (GESTOR 6).

Nota-se que, para o Gestor 2, os servidores comissionados não passam por um crivo de seleção embasada na competência, visto que se trata de um cargo de confiança, sendo selecionado para aquela função servidores próximos da gestão. Todavia, o que se percebe, ao analisar a opinião do Gestor 5, é que muitas dessas equipes estão há muito tempo na função, permanecendo, inclusive, nos momentos de troca de gestão. Em virtude disso, é possível que a seleção por competência ocorra de forma indireta, visto que, ao se sentir insegura para promover a substituição desses funcionários, a nova gestão assume que esses detêm conhecimento necessário para o bom funcionamento das atividades de compras.

Outro ponto importante a ser destacado é que o processo de seleção dos ocupantes das funções-chave ocorre de maneira mais complexa quando se trata do setor de auditoria. Por se tratar de um departamento que trabalha de forma autônoma, auditando, inclusive, o reitor, a nomeação e exoneração não podem ocorrer com base em critério políticos. Dessa forma, conforme relata o Gestor 3, o processo de seleção na auditoria precisa, necessariamente, ser aprovado pela CGU e pelo conselho da instituição.

A questão da auditoria também é diferente das outras áreas. Eles são nomeados pelo reitor, só que todo auditor, quando é nomeado, tem que passar pelo crivo do conselho da instituição e também pelo CGU. [...] Então, não pode ser nomeado e nem exonerado titular da auditoria sem observar a aprovação do conselho, eles também fazem análise de currículo e a aprovação da CGU, ninguém pode ser nomeado ou exonerado sem esses três aspectos. Isso por que foi averiguado que existem casos de exoneração política de diretores de auditoria, e isso não pode ocorrer, a auditoria tem que ter independência (GESTOR 3).

A segunda prática proposta é a avaliação periódica, por parte da alta administração, acerca da quantidade e da qualificação dos servidores da área de compras. Isso significa que a alta administração deve avaliar se a quantidade e qualificação dos servidores são adequadas para o bom funcionamento do processo. Essa prática apresentou, na percepção dos servidores, um percentual de 41,38% de discordância (24,14% para discordância total e 17,24% para discordância parcial), o que indica a sua não adoção. As entrevistas também convergem para esse resultado, pois, ao serem perguntados se existe avaliação periódica para o quantitativo e qualificação dos servidores lotados em suas respectivas áreas, os Gestores responderam que não existe uma avaliação formal de desempenho realizada pela área de recursos humanos da instituição ou pelo gestor da área. Isso é evidenciado nas falas dos gestores durante as entrevistas.

Eu diria que é avaliada a equipe, sempre é avaliada, agora não existe um instrumento de avaliação formal, então é avaliada no dia a dia, identificando-se falhas e etc., mas não existe um organismo administrativo para aplicação de formulários, nesse sentido não existe, mas, obviamente que estamos avaliando, eu, particularmente, fiz muito isso. Mas não existe um formato estrutural (GESTOR 5).

A avaliação não é feita, sabe-se que o quadro é deficitário, mas talvez não tenham nem como atender em função das normas do governo, liberação de verba e etc. A demanda é apresentada ao conhecimento da alta gestão por nós, gestores dos setores, não possui avaliação sistemática (GESTOR, 6).

O fato de 17,24% dos servidores discordarem parcialmente pode ter ocorrido por existir uma avaliação de desempenho que, em tese, deveria medir a competência do servidor no desempenho das suas atribuições, mas, na visão dos respondentes e do gestor, não há esse objetivo, uma vez que não existem ações para os resultados apontados pela avaliação. Todavia, o departamento de auditoria se diferencia dos outros no quesito avaliação, conforme pode ser observado no relato do Gestor 3.

Pela alta administração, não existe essa avaliação. Mas a auditoria tem um aspecto diferenciado, ela é supervisionada e avaliada pela CGU, que hoje é o Ministério da Transparência. E nesse aspecto de avaliação... eles praticamente sofrem avaliação anual da CGU, da administração superior não, só no sentido da avaliação de desempenho. Porém a auditoria tem essa outra avaliação do CGU e também do TCU, inclusive, no último acórdão, veio relatado a deficiência no quadro de pessoal, tendo em vista o tamanho da Universidade (GESTOR 3).

Nota-se que, no caso da auditoria, apesar de não existir uma avaliação formal pela alta administração, existe uma avaliação dos órgãos externos à Universidade, nesse caso, a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), que, inclusive,

já recomendaram o aumento do quadro de funcionários no departamento de auditoria, tendo em vista o porte da Universidade.

A terceira prática avaliada recomenda a existência de um plano de carreira específico para os servidores que executam o processo de aquisição. Novamente, houve discordância, a qual foi evidenciada por 58,62% dos servidores quanto à existência dessa prática. Além disso, todos os gestores entrevistados apontaram que não existe um plano de carreira específico para a área de compras.

A quarta, a quinta e a sexta prática da dimensão de liderança tratam da existência de um código de ética próprio, da realização de ações periódicas que disseminam as normas contidas no código de ética e da existência de uma comissão de ética, respectivamente. Cumpre destacar que o código de ética deve ser elaborado pela própria instituição, sendo complementar ao código de ética do servidor público instituído pelo Decreto 1.171/1994. A quarta prática foi refutada por 51,72% dos servidores, tendo a maior parte desses (34,48%) discordado completamente da existência do código de ética. Já a sexta prática dessa dimensão apresentou grau de concordância por 58,62% dos servidores, indicando a existência de uma comissão de ética na Universidade. Alguns gestores entrevistados confirmaram o resultado do questionário.

Especificamente para o setor de compras não existe. Existe um código de ética geral. [...] É o código de ética do servidor público, que é esse que tem, não existe um código de ética da universidade. [...] Existe uma comissão de ética, mas eu não sei se é... eu não a conheço. [...] E olha que eu sei muita coisa da Universidade, mas eu não sei como está a comissão de ética e como é composta (GESTOR 1).

A instituição não tem o código formalizado, institucionalizado, ou seja, um manual de ética da área de compras. Nos guiamos mesmo pelo bom senso e pela legislação, não pode fugir da legislação, mas não tem nada institucionalizado além da lei, do código de ética do serviço público. Também não existe treinamento para isso, nem mesmo para o decreto federal (GESTOR 2).

Da resposta registrada na entrevista do Gestor 1, pode-se deduzir o motivo de a maior parte dos servidores (41,38%) concordar de forma parcial, e não total, quanto à existência de um comitê de ética. Apesar de terem ciência da existência da comissão, os servidores, em geral, podem não compreender seu funcionamento ou sua estrutura, o que gera a dúvida se realmente a comissão cumpre os objetivos da ética.

Já os Gestores 3 e 5 informaram que existe, sim, um código de ética específico da UFU, o qual é aplicado na instituição. Entretanto, para os gestores, esse código somente é aplicado quando existe um desvio de conduta, uma denúncia e, portanto, quando se tem um

processo administrativo disciplinar. Os gestores relataram ainda a existência do comitê de ética, o qual conta com regimento e regulamento próprio.

Importante destacar que os Gestores 3 e 5 indicaram a existência de um código de ética próprio da universidade. Ocorre que, no período em que as entrevistas foram realizadas, a Resolução 04/2016 que aprova o código de ética pública da Universidade Federal de Uberlândia estava em trâmite no conselho diretor da UFU, sendo aprovada na data de 07 de outubro de 2016. A análise desse documento permitiu observar 9 assuntos regulamentados na resolução, quais sejam:

- Princípios comuns
- Regulações gerais a todos os servidores
- Regulações específicas do servidor docente
- Regulações específicas do discente
- Pesquisa científica
- Publicações
- Acervo de registros e dados de informática
- Disposições finais

Apesar de constatada a existência de um código de ética específico para a instituição, observou-se que apenas um dos tópicos abordados trata de regras de ética para o servidores em geral. Além disso, não se identificou nenhum dispositivo na Resolução 04/2016 que aborde questões éticas relativas ao processo e atividades de compra, o que atende parcialmente às recomendações do TCU.

Por fim, a sétima prática recomendada pelo TCU é que a instituição realize um processo para identificar se as pessoas envolvidas no processo de compras exercem também alguma atividade privada que possa gerar conflito de interesses. O resultado do questionário mostra que 37,93% dos servidores discordam (24,14% discordam totalmente e 13,79% discordam parcialmente) de sua existência. Apesar da não existência dessa prática, nota-se nas respostas obtidas nas entrevistas dos Gestores 1 e 3 que o conflito de interesses não existe pelo fato de os servidores exercerem dedicação exclusiva.

Conforme já apresentado no referencial teórico, quanto às práticas relacionadas a padrões de comportamento (liderança e código de ética), o estudo de Silva *et al* (2011) revelou que o TCE-CE apresenta baixo nível de adoção, resultado esse convergente para o encontrado na UFU para a dimensão de liderança.

## 4.2. Análise da Dimensão Estratégia

A dimensão de práticas relacionadas à estratégia, na visão dos servidores, não apresentou resultado diferente da dimensão de liderança, visto que, nesse mecanismo, as respostas indicaram um baixo grau de adoção nas práticas de governança pública. Pode-se chegar a essa conclusão ao se constatar que, das 9 práticas analisadas, apenas 2 são percebidas pelos servidores. A Tabela 2 apresenta os resultados do questionário para a dimensão estratégia.

Tabela 2 - Resultado do Questionário para as Práticas de Estratégia

ESTRATÉGIA		DT	DP	N	CP	CT
ITEM	AFIRMATIVA	%	%	%	%	%
1	A Alta Administração aprovou e publicou para a organização (incluindo todos os setores):					
1.1	Estratégia de terceirização	20,69%	17,24%	41,38%	13,79%	6,90%
1.2	Política de compras	20,69%	13,79%	34,48%	17,24%	13,79%
1.3	Política de estoques	17,24%	17,24%	34,48%	20,69%	10,34%
1.4	Política de sustentabilidade	13,79%	17,24%	44,83%	20,69%	3,45%
1.5	Política de compras conjuntas	20,69%	17,24%	41,38%	13,79%	6,90%
2	Há normativos internos que incluem a definição da estrutura organizacional da área de aquisições, e estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados.	20,69%	10,34%	20,69%	34,48%	13,79%
3	Há normativos internos que estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo da organização com respeito às aquisições	13,79%	17,24%	20,69%	31,03%	17,24%
4	A organização conta com um conselho independente que representa os interessados externos à organização (especialmente os cidadãos brasileiros) e que avalia a consistência das estratégias propostas e a qualidade dos resultados alcançados.	17,24%	13,79%	62,07%	6,90%	0,00%
5	Existe um corpo colegiado (ex. comitê, conselho, comissão) responsável por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições	24,14%	20,69%	24,14%	20,69%	10,34%

CT - Concordo Totalmente; CP - Concordo Parcialmente; N - Neutro; DP - Discordo Parcialmente; DT - Discordo Totalmente.

Fonte - Elaborada pelo Autor

A primeira prática levantada pelo questionário nessa dimensão refere-se à publicação de estratégias e políticas para as atividades de terceirização, de compras, de estoques, de sustentabilidade e de compras conjuntas. O resultado do questionário apresentou percentuais

elevados (de 34,48% a 44,83%) para a resposta neutra (não concorda e nem discorda), o que indica que os servidores não têm conhecimento acerca do estabelecimento das políticas recomendadas. Quando perguntado sobre a existência de tais políticas e estratégias, o Gestor 1 relatou que:

Existe em comum uma política de compras, nós fechamos processos de compras todo dia vinte de cada mês, então, isso é publicado, existe uma política de compras, mas ela deveria ser melhorada [...] (GESTOR 1)

Publicado não existe não. Nós temos muitas questões sobre este tema, mas não formalizado. Identificamos, inclusive, alguns pontos que podem ser melhorados (GESTOR 5).

Na visão do Gestor 1, existe publicação apenas de uma política de compras, que é inerente ao processo, contudo, existem falhas e ela deveria ser melhorada. Apesar de relatar a inexistência de práticas dessa categoria, o Gestor 1 informou que existe um processo (projeto) sendo desenvolvido para o estabelecimento de políticas, como o PIDE (Plano Interno de Desenvolvimento). Nota-se, portanto, que, apesar de não contar com essa prática na atualidade, é possível que o panorama mude nos próximos anos, uma vez que existe um projeto em andamento, prevendo a implementação de, pelo menos, parte das práticas recomendadas pelo TCU.

Com o intuito de aprofundar nessas questões, procedeu-se à análise do PIDE, a fim de verificar como serão estruturadas tais políticas. Conforme dados da UFU (2016), O PIDE é o Plano Institucional de Desenvolvimento e Expansão, que apresenta as diretrizes, metas, programas e planos de ação projetados para toda a instituição durante um intervalo de tempo, nesse caso, de 2016 a 2021. Trata-se, portanto, de um documento que apresenta o planejamento da Universidade elaborado por meio de sugestões da comunidade externa e interna à UFU. A análise ao documento permitiu concluir que não existe, ainda, nenhuma diretriz concreta e formal para a estratégia de terceirização, políticas de compras, políticas de estoque e de compras conjuntas. Entretanto, o PIDE reconhece essa deficiência e informa que a instituição tem direcionado esforços para ampliar a documentação de rotinas que ainda não ostentam a necessária formalização, dentre elas, a gestão de compras.

A política de sustentabilidade foi exceção, uma vez que essa foi abordada no PIDE. O documento faz menção à política de sustentabilidade financeira, que tem como objetivo buscar o equilíbrio entre o planejamento e a realidade orçamentária e, para isso, a política de sustentabilidade está pautada em 4 princípios:

- a) Um planejamento orçamentário conservador;

- b) A base orçamentária de referência é o ano de 2016;
- c) Inexistência de expectativa de crescimento real para o orçamento para os três primeiros anos do PIDE;
- d) Expectativa de crescimento de 2,5% por ano para o orçamento nos últimos 3 anos do PIDE.

A segunda e a terceira prática que compõem a dimensão estratégia proposta pelo TCU em relação à governança sugerem a criação de normativos internos que definam a estrutura organizacional, processos e competências da área de compras, além de normativos que definam as atribuições e competências do dirigente máximo da instituição quanto ao processo de aquisição. Ambas as práticas apresentaram percentual de concordância de 48,28%, com ênfase para concordância parcial (34,48% para a segunda prática e 31,03%, para a terceira). Assim, essas foram as únicas práticas dessa dimensão percebidas pelos servidores como adotadas pela Universidade.

Todavia, o resultado das entrevistas não foi totalmente convergente com o resultado do questionário, pois os gestores entrevistados abordam que existem normas e procedimentos internos, mas não são formalizados por escrito, como, por exemplo, um manual. O Gestor 2 informou que o site da Universidade está sendo reestruturado para incluir a função de cada setor, diretoria e divisão, bem com as competências de cada área. Ainda, o Gestor 2 reforça que os processos e as competências relacionados à atividade de compras, tanto do gestor máximo quanto dos servidores em geral, são conhecidos, mas não documentados, ou seja, não existem normativos, o que gera um impacto negativo para Universidade e uma cobrança do TCU.

Durante a realização das entrevistas, os gestores informaram que as definições da estrutura organizacional, processos e competências da área de compras estavam sendo formalizadas por meio do site da instituição. Assim, em análise ao site da instituição ([www.proplad.ufu.br](http://www.proplad.ufu.br)), foi possível confirmar essa informação. Tanto a estrutura organizacional, bem como as competências de cada área envolvida na atividade de compras, são registradas no site da instituição.

De acordo com informações do Gestor 3, a auditoria da instituição é o único departamento que possui um regimento interno que abarca a definição da estrutura organizacional, processos e competências do setor. Além disso, dada a atual cobrança pela implementação de práticas de governança, o departamento de auditoria está mapeando todos os seus processos a fim de implementar o modelo piloto dessa prática. O Gestor 3 relata que, nesse departamento, já existe um *check list* para os processos, mas o mapeamento permitirá a



construção de um manual de auditoria, prática que ele entende que deve ser adotada pelos demais setores.

A quarta prática de governança pública recomendada na dimensão de estratégia é a participação de indivíduos externos à Universidade em conselhos que avaliam metas, objetivos e resultados alcançados pela instituição. Foi possível concluir que os servidores desconhecem se essa prática é ou não adotada pela universidade, pois 62,07% dos respondentes assinalaram a resposta neutra no questionário. Dessa forma, investigou-se a adoção de tal prática por meio das opiniões dos gestores.

[...] O conselho universitário, o conselho diretor, todos eles têm algum representante da comunidade externa. [...] mas acho que a maioria hoje não conhece a estrutura da universidade (GESTOR 1).

Não tenho conhecimento se existem pessoas externas à Universidade que fazem parte de algum conselho que avalia as estratégias e ações da UFU, mas essas informações estão disponíveis para toda a sociedade através do portal de compras do Governo Federal. Lá é possível acompanhar todas as ações relacionadas a compra. Além disso, tem a lei de acesso à informação, qualquer cidadão pode solicitar a cópia de um processo de compras (GESTOR 2).

Contamos, mas não funciona! Contamos no papel, temos o conselho Universidade-Sociedade, previsto no estatuto, no regimento, onde tá previsto a participação de uma série de agentes externos, da comunidade, só que ele não funciona, quer dizer, na história da UFU ele deve ter se reunido umas 3 ou 4 vezes, desde a publicação do regimento. [...] com a proposta da nova estatuinte, tem previsão novamente desse conselho, mas em uma lógica de ser mais utilizada, de aproximar mais da sociedade, as grandes políticas institucionais devem ser aprovadas nesse conselho (GESTOR 5).

Conforme relatado, é possível inferir que é notória a existência de pessoas da comunidade externa nos conselhos da Universidade. Contudo, a participação desses membros é questionada e, por vezes, entendida como não efetiva, o que afeta o funcionamento adequado da prática recomendada pelo TCU. Todavia, conforme informado pelo Gestor 5, a Universidade apresentará uma nova proposta de estatuto que buscará uma participação mais efetiva desses conselhos. Tem-se, nesse ponto, um importante instrumento para minimizar os problemas elencados pela teoria da agência, quais sejam, o conflito de interesses e a assimetria de informação. Conforme citado por Jensen Meckling (1976), esses problemas podem ser reduzidos por meio da efetiva participação da comunidade externa. Assim, a adoção dessa prática e a proposta relatada pelo Gestor 5 são de fundamental importância para uma boa governança.

Já a quinta prática abordada nessa dimensão sugere a existência de um corpo colegiado responsável por auxiliar a administração nas decisões relativas a compras, prática essa refutada por 44,83% dos servidores (24,14% discordam totalmente e 20,69% discordam parcialmente). Ao serem indagados sobre a existência de um corpo colegiado, os gestores afirmaram que a universidade não possui um órgão com essa função.

É possível observar que os resultados encontrados na UFU assemelham-se às deficiências pontuadas pelo TCU (2013). Os dados levantados pelo TCU, por exemplo, indicam que 90% das organizações da APF não estabelecem uma estratégia de terceirização; 70% não estabelecem políticas de compras; e 75% não possuem um corpo colegiado responsável por auxiliar a alta gestão em questões relacionadas à aquisição. Nos requisitos indicados na dimensão estratégia, a Universidade pertence ao rol de instituições com fraca governança pública.

#### 4.3. Análise da Dimensão Controle

Os resultados do questionário para a dimensão controle, representados na Tabela 3, mostram que a única prática ainda não implementada na UFU é a gestão de risco, pois, de acordo com a opinião dos servidores, a instituição não estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos, não capacita os gestores e, portanto, essa prática não é realizada. Nesse ponto, os resultados encontrados na Universidade coincidem com os do TCU (2013), que constatou que, aproximadamente, 80% dos órgãos da APF não realizam e nem capacitam os gestores para qualquer atividade relacionada ao gerenciamento de riscos.

Tabela 3 - Resultado do questionário para as práticas de Controle

CONTROLE		DT	DP	N	CP	CT
ITEM	AFIRMATIVA	%	%	%	%	%
1	A instituição estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos nos processos das aquisições.	27,59%	20,69%	37,93%	10,34%	3,45%
2	A instituição capacita os gestores da área de aquisições em gestão de riscos.	24,14%	24,14%	31,03%	17,24%	3,45%
3	A organização realiza gestão de riscos das aquisições.	31,03%	17,24%	41,38%	10,34%	0,00%
4	A organização mantém canais diretos (com a própria Alta Administração) para o recebimento de eventuais denúncias de desvios de conduta referentes a servidores e colaboradores atuantes na organização.	6,90%	10,34%	24,14%	31,03%	27,59%
5	A Alta Administração dispõe de uma unidade na estrutura organizacional para realizar trabalhos de auditoria interna na organização.	0,00%	6,90%	13,79%	34,48%	44,83%

CT - Concordo Totalmente; CP - Concordo Parcialmente; N - Neutro; DP - Discordo Parcialmente; DT - Discordo Totalmente.

Fonte - Elaborada pelo Autor

O resultado das entrevistas diverge daquele obtido por meio do questionário, pois, conforme a opinião dos gestores, a atividade de gestão de risco não é completamente inexistente dentro da administração.

O único local que existe hoje pra analisar a compra é o grupo ou a comissão de análise de compra de TI, que tem toda uma regra da IN4 que foi feita, o CGTI tem várias atuações, e todas as compras na área de tecnologia da informação têm que passar lá, para não correr risco de comprar material com especificações erradas, peças incompatíveis e outras coisas. [...] É o único que eu saiba, é o único. Porque ele foi criado também por causa de uma instrução normativa que obrigou (GESTOR 1).

Eu acho a gestão de riscos nas aquisições seria no caso dos pregões em que os editais são avaliados pela procuradoria geral, pelos procuradores, a gente passa os editais para eles e eles fazem as correções e observação, nesse sentido, eu acho seria uma gestão de risco, porque evita algum problema futuro em termos de legislação. A própria auditoria interna... só que a auditoria seria corretivo, no caso de erros que já aconteceram nos processos que já foram encerrados, a auditoria emite um parecer para se evitar erros futuros e a procuradoria seria preventivo. Portanto, eu vejo que existe sim alguma coisa de gestão de risco (GESTOR 2).

Não, essa é uma dificuldade nossa, é uma dificuldade conceitual, de gente para fazer. Então, a gente faz isso de forma muito intuitiva eu diria, não existe o formalismo acadêmico. Se eu comprar determinado material... Quais controles eu tenho sobre esse fornecedor... quais elementos eu tenho que cuidar para que o fornecedor dê conta de entregar esse produto que eu vou comprar dele. [...]Então, não temos formalizado a gestão de risco! (GESTOR 5).

Portanto, de acordo com a visão dos gestores entrevistados, a UFU possui algumas práticas que podem ser enquadradas dentro da prática de gestão de risco. Fica evidente também que a gestão de riscos nas aquisições não é tarefa exclusiva do setor de compras, envolvendo também os setores jurídico, auditoria e tecnologia da informação. É possível notar que a falta de diretrizes, capacitação e realização de gestão de riscos não é um problema exclusivo da UFU, pois mais de 80% órgãos da APF não realizam nenhuma das três práticas. Um dos principais problemas, na visão do Gestor 3, é que não existe um modelo de gestão de risco a ser seguido, o que dificulta a elaboração das diretrizes próprias.

É importante ressaltar que alguns dos entrevistados mencionaram os órgãos de procuradoria (em detrimento dos órgãos de auditoria) como importantes no processo de gestão de risco, o que difere do senso comum de que a auditoria seria a principal responsável. Para o Gestor 5, por exemplo, essa não é uma atividade que compete à auditoria, mas reconhece que, nas instituições cuja gestão de risco está implementada, o processo teve início nos departamento de auditoria.

A auditoria tem que auditar, a gestão de riscos tem que ser feita em outra estrutura. [...] se você olhar nos nossos fóruns, aí os casos de sucesso (em gestão de riscos) nascem na auditoria, porque eles estão muito mais próximos desse problema. [...] Mas eu acho que há uma segregação de função importante aí, na gestão e no controle... a gente precisa separar as coisas aqui... embora eu ache que tenha que nascer lá. [...] Um órgão que tem ajudado a gente nesse quesito, alguns entendem que atrapalha, eu entendo que tem ajudado, é a procuradoria (GESTOR 5).

[...] A procuradoria atual nos ajudou muito a melhorar procedimentos, foi proposto inclusive a elaboração de um manual de compras, a procuradoria tem nos cobrado mais, o que faz com que analisemos os procedimentos adotados. [...] Então, eu entendo que a procuradoria tem tido uma atuação mais preventiva na parte de riscos... se algo der errado, alguém já tinha alertado a gente na questão do processo como um todo... Os apontamentos da procuradoria têm mostrado a necessidade de mudança, até na estrutura física e organizacional da UFU (GESTOR, 6).

A menção à procuradoria no processo de gestão de riscos pode estar relacionada ao fato de as compras públicas serem regulamentadas por legislação, em especial, a Lei 8.666/94. Dessa forma, diversos problemas que acontecem no processo de compras e que foram relatados por alguns dos entrevistados envolvem algum aspecto da legislação. Assim, o envolvimento da procuradoria minimiza a chance de ocorrência desses problemas, levando os gestores ao entendimento de que ela faz parte da gestão de riscos. Os processos de compras analisados não apresentaram evidências de adoção de práticas para a dimensão controle, tendo sido possível observar que os processos são compostos por diversos documentos de origem burocrática e legal, como projeto básico, edital de licitação, termo de homologação da licitação, termo de adjudicação, dentre outros. Contudo, o parecer da procuradoria mencionado como instrumento de gestão de riscos durante as entrevistas estava presente em todos eles, confirmando as observações dos entrevistados. Nesse aspecto, portanto, pode-se concluir que a instituição adota essa ferramenta como forma de minimizar os riscos gerados por brechas legais nos editais de licitação e não está completamente ausente no que tange às práticas de gestão de riscos.

A quarta prática recomendada é a criação de um canal direto com a própria alta administração para o recebimento de denúncias e desvio de conduta, sendo essa prática percebida por 58,62% dos servidores (31,03% concordam parcialmente e 27,093% concordam totalmente). Os entrevistados também confirmam a existência de uma Comissão Permanente de Inquérito Administrativo e a Ouvidoria.

A última prática abordada neste tópico é a existência de uma unidade, na estrutura organizacional, responsável pela auditoria interna. Essa prática foi a que obteve o maior percentual de concordância (79,31%), indicando que os servidores percebem a existência do setor de auditoria. O alto percentual de concordância total (44,83%) pode indicar que os

servidores entendem que a auditoria não só existe, como também desempenha um importante papel dentro do processo de compras. Essa conclusão é respaldada pela opinião dos gestores, conforme trechos destacados a seguir:

O papel da auditoria é a análise de todos os processos de compras, análise dos contratos, verificação das rotinas, a auditoria interna tem muitos relatórios [...] está no papel dela em auxiliar a administração a corrigir problemas, levantar problemas. [...] eu acho que são duas áreas importantíssimas: auditoria interna e O&M (GESTOR 1).

A auditoria agrega muito valor. Por exemplo, além do trabalho da economicidade na área de aquisição [...] já fizeram um trabalho de economia de diminuir a folha em um valor considerável, porque havia um descumprimento de lei, a partir de um trabalho foi possível corrigir isso. E também na parte de repactuação, os contratos aqui têm vigência de 1 ano, depois disso tem que fazer repactuação e fazer análise se é viável ou não. Através de vários trabalhos (da auditoria) foi possível demonstrar que não seria viável continuar ou fazer uma repactuação por um valor menor, então, agrega valor sim (GESTOR 3).

É possível perceber, dessa forma, que o departamento de auditoria e os trabalhos que eles realizam são percebidos como importantes para Universidade, tanto na visão dos servidores, bem como na visão dos gestores. Alguns trabalhos apresentados no referencial teórico desta dissertação corroboram os resultados obtidos nesta pesquisa. Cavalcante e De Luca (2013), ao analisarem as práticas de governança na CGU, identificaram que a instituição atende integralmente às práticas recomendadas pela IFAC relacionadas à auditoria interna e não atende, de maneira integral, às práticas de gestão de riscos, o que converge para o resultado obtido quanto a essa dimensão.

Para o TCU (2014), a dimensão controle como mecanismo de governança tem como principal finalidade o monitoramento, de forma adequada, da gestão das aquisições, sendo esse controle de responsabilidade da alta gestão. O TCU relata, ainda, que exercer o controle sobre as atividades de aquisição permite que a alta gestão identifique possíveis desvios e, conseqüentemente, adote medidas de correção para que as atividades fiquem em consonância com as diretrizes da organização.

#### **4.4. Análise da Dimensão Planos**

De acordo com os resultados obtidos pelos questionários, a dimensão planos apresenta o nível mais avançado em práticas de governança da Universidade. Nesse aspecto, a UFU faz parte do universo de 11% de organizações que possuem um estágio aprimorado nessa

dimensão (TCU, 2013). A Tabela 6 apresenta o percentual encontrado para cada uma das afirmativas.

Tabela 4 - Resultado do Questionário para as Práticas de Planos

PLANOS		DT	DP	N	CP	CT
ITEM	AFIRMATIVA	%	%	%	%	%
1	A organização executa processo de planejamento estratégico organizacional, aprovando e publicando o respectivo plano contendo a visão, a missão e os objetivos organizacionais de longo prazo bem como seus indicadores e metas.	6,90%	24,14%	34,48%	24,14%	10,34%
2	A organização executa processo de planejamento das aquisições, aprovando um plano de aquisições (ou documento similar) para o período mínimo de um ano.	13,79%	17,24%	27,59%	27,59%	13,79%
3	O planejamento das aquisições é publicado na Internet e/ou outros meios de comunicação.	17,24%	13,79%	31,03%	31,03%	6,90%

CT - Concordo Totalmente; CP - Concordo Parcialmente; N - Neutro; DP - Discordo Parcialmente; DT - Discordo Totalmente.

Fonte - Elaborada pelo Autor

É possível observar que a prática de executar um processo de planejamento estratégico, publicando o plano com a visão, missão, objetivos indicadores e metas para a instituição, foi percebida por 34,48% dos servidores (24,14% concordam parcialmente e 10,34% concordam totalmente). No diagnóstico do TCU (2013), o processo de planejamento está presente em 76% das organizações pesquisadas, levando o TCU a pontuar a necessidade das outras instituições (24%) implementarem essa prática.

A estratégia de gestão das aquisições deve ser definida em harmonia com os instrumentos que derivam dos processos de planejamento organizacional, especialmente, com o plano estratégico da organização. A falta desses instrumentos dificulta o alinhamento desejado e o estabelecimento de diretrizes para a gestão das aquisições (TCU, 2013, p. 38).

Por outro lado, o planejamento das aquisições se mostrou ausente em 54% das organizações analisadas (TCU, 2013). Quanto a esse aspecto, a UFU encontra-se mais avançada, pois 41,38% dos servidores entendem que essa prática é adotada. Para o Gestor 5, o processo de planejamento das aquisições passa, necessariamente, pelo Sistema de Registro de Preços (SRP), o qual foi regulamentado em 2013 pelo Decreto 7.892, que o define em seu Artigo 2º, Parágrafo I, como um “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras” (BRASIL, 2013). Dessa forma, de acordo com o Gestor 5, com o SRP, a instituição consegue realizar maior controle e planejamento de suas compras.

A concordância quanto à prática de publicação do plano de aquisição foi de 37,93%, e, desses, 31,03% concordam parcialmente. Esse resultado pode levar à interpretação de que, se a prática efetivamente existe dentro da Universidade, sua divulgação e acesso podem não funcionar de forma adequada. Em âmbito nacional, o TCU (2013) relatou que apenas 27% das organizações que possuem um plano de aquisição o divulgam pela internet.

#### 4.5. Análise da Dimensão Pessoas

As práticas de governança que se enquadram na dimensão “pessoas” aparecem em nível inicial em 54% das organizações da APF (TCU, 2013). Pode-se concluir que a UFU está englobada nesse percentual, pois, das 10 práticas recomendadas, somente 1 obteve, dos servidores, concordância quanto à sua adoção. Os resultados para as demais práticas podem ser observados na Tabela 7, a seguir.

Tabela 5 - Resultado do Questionário para as Práticas de Pessoas

PESSOAS		DT	DP	N	CP	CT
ITEM	AFIRMATIVA	%	%	%	%	%
1.	São identificadas e definidas as competências necessárias para o desempenho das funções-chave da área de aquisições.	20,69%	24,14%	31,03%	24,14%	0,00%
2.	A organização executa processo transparente e formalizado que orienta a indicação, a seleção e a nomeação, com base em competências, para as funções-chave da gestão das aquisições.	13,79%	31,03%	31,03%	24,14%	0,00%
3	Existe uma política de capacitação para os servidores que integram a área de aquisições.	17,24%	31,03%	17,24%	27,59%	6,90%
4	A organização executa política de rotatividade na ocupação das funções mantidas na área de aquisições.	41,38%	24,14%	24,14%	10,34%	0,00%
5	A necessidade de capacitação dos ocupantes das funções-chave, na área de aquisição, é avaliada periodicamente.	37,93%	24,14%	24,14%	6,90%	6,90%
6	Os pregoeiros recebem treinamento específico para a condução de pregões antes de assumirem o encargo pela primeira vez.	3,45%	10,34%	41,38%	24,14%	20,69%
7	Os pregoeiros recebem treinamento específico para a condução de pregões periodicamente.	3,45%	10,34%	55,17%	27,59%	3,45%
8	Os fiscais e gestores de contrato recebem treinamento específico para as atividades de fiscalização e gestão de contratos antes de assumirem o encargo pela primeira vez.	20,69%	20,69%	37,93%	17,24%	3,45%
9	Os fiscais e gestores de contrato recebem treinamento específico para as atividades de fiscalização e gestão de contratos periodicamente.	20,69%	24,14%	37,93%	13,79%	3,45%

10	Existe política de incentivos para os servidores que atuam nas funções-chave da área de aquisições (e.g., maior pontuação em avaliação de desempenho, gratificação por atividade de fiscalização de contratos, gratificação para comissão de licitação e etc.).	41,38%	17,24%	34,48%	6,90%	0,00%
CT - Concordo Totalmente; CP - Concordo Parcialmente; N - Neutro; DP - Discordo Parcialmente; DT - Discordo Totalmente.						

Fonte - Elaborada pelo Autor

A única prática que se destacou, no contexto da Universidade, foi aquela relacionada ao treinamento inicial dos pregoeiros, portanto, pode-se concluir, de acordo com a percepção de 44,83% dos servidores, que esse treinamento ocorre no momento em que os pregoeiros assumem o cargo. Nessa prática, a divergência de opinião entre os servidores e os gestores foi evidente, visto que o Gestor 3 reconhece que já existiu uma política mais contundente de treinamento para os pregoeiros, entretanto, afirma que, atualmente, a prática de treinamento constante dos pregoeiros não é exercida pela Universidade

[...] os pregoeiros têm a capacitação deles, já foi feita a capacitação específica para pregoeiro, mas acho que já tem uns dois anos que eles não fazem. Tem um congresso... que é um congresso de pregoeiros, é meio caro e tem uns dois anos que eles não vão, não é autorizado (GESTOR 3).

A principal preocupação apresentada pelo Gestor 3 refere-se ao fato de que os pregoeiros trabalham embasados nas leis, decretos e normas que regem as licitações, mas essas normas sofrem modificações constantes, tornando necessária a atualização dos conhecimentos dos pregoeiros. Em contrapartida, o questionário apresentou a falta de treinamento, tanto inicial, bem como periódico, para os ocupantes dos cargos de fiscal de contrato. Esse resultado converge para a opinião do Gestor 4, que afirma serem realizadas reuniões rápidas com os fiscais, que não são feitos treinamentos e as normas não são formalizadas por escrito.

Já para os gestores 5 e 3, a capacitação não só dos pregoeiros e fiscais de contrato, mas dos servidores em geral, é um aspecto a ser melhorado na instituição.

[...] nos capacitamos, mas não temos políticas formais... Isso é muito mais uma demanda do servidor [...] Nós sabemos dessa deficiência, que é feito na área de capacitação, é uma distribuição de recursos, mas a motivação para tal capacitação depende das necessidades da própria área e do próprio indivíduo. Precisaria de um plano de capacitação dos servidores (GESTOR 5).

Na área de compras, eu acho que falta capacitação. [...] Posso estar errado, mas deve ter uns dois anos que não tem capacitação. No setor de auditoria, eles costumam



fazer muitos cursos a distância, cursos fornecidos pelo TCU. Mas na área de compras, eu realmente acho que falta (GESTOR 3).

Essa visão é compartilhada por todos os gestores entrevistados, quando apontam que não existe uma política de capacitação com iniciativa da alta administração. Segundo os entrevistados, a capacitação ocorre a partir do surgimento de necessidades específicas e da pré-disposição do servidor em realizar determinados cursos. De acordo com os resultados evidenciados por Cavalcante e De Luca (2013), também não são observadas, na CGU, as práticas que envolvem treinamento de pessoal, resultado plenamente convergente para aqueles encontrados na UFU, evidenciando, assim, que essa deficiência não é exclusiva dessa Universidade, o que precisa ser melhor observado pelo órgãos da APF.

#### 4.6. Análise da Dimensão Processos

As questões que constituíram o grupo de “processos” no questionário foram aquelas relacionadas a procedimentos padronizados e formalizados para determinadas atividades do processo de compras/aquisição. No perfil apresentado pelo relatório do TCU (2013), essa foi a dimensão com o segundo maior percentual de organizações em estágio avançado (16,2%). Todavia, de acordo com servidores, a UFU não faz parte desse seleto grupo, pois o único procedimento padronizado formalmente em um plano de trabalho é a elaboração da proposta anual de orçamento, conforme observado na Tabela 8.

Tabela 6 - Resultado do Questionário para as Práticas de Processos

PROCESSOS		DT	DP	N	CP	CT
ITEM	AFIRMATIVA	%	%	%	%	%
1	A organização utiliza processo de trabalho aprovado e publicado para a elaboração da proposta de orçamento anual.	10,34%	6,90%	48,28%	31,03%	3,45%
2	A organização utiliza processo de trabalho aprovado e publicado para a elaboração do plano de aquisições (ou similar).	13,79%	17,24%	48,28%	17,24%	3,45%
3	A organização utiliza processo de trabalho aprovado e publicado para o planejamento de cada uma das contratações.	13,79%	10,34%	58,62%	13,79%	3,45%
4	A organização utiliza processo de trabalho aprovado e publicado para a seleção do fornecedor.	20,69%	10,34%	44,83%	17,24%	6,90%
5	A organização utiliza processo de trabalho aprovado e publicado para a gestão de contratos.	20,69%	20,69%	37,93%	13,79%	6,90%

CT - Concordo Totalmente; CP - Concordo Parcialmente; N - Neutro; DP - Discordo Parcialmente; DT - Discordo Totalmente.

Fonte - Elaborada pelo Autor

Como pode ser observado na Tabela 6, nenhuma das práticas apresentadas nessa dimensão foi percebida pelos servidores como sendo adotadas pela instituição. As práticas de aprovação e publicação de processo de trabalho para a elaboração de orçamento anual, plano de aquisições, planejamento das contratações e seleção de fornecedor obtiveram resposta neutra, o que indica o não conhecimento dos servidores acerca da adoção de tais práticas. Por outro lado, o Gestor 1 afirmou existir um processo de trabalho completo apenas para o orçamento e algo mais rudimentar para o plano de aquisições. Assim sendo, a criação de um plano de trabalho completo para a elaboração de um plano de aquisições, planejamento das contratações, seleção de fornecedores e gestão de contratos não fazem parte do rol de práticas adotadas pela instituição em análise. Essa ausência é criticada pelo TCU (2013, p. 46):

A ausência de formalização de um processo aumenta o risco de que o processo seja executado de forma não padronizada na organização. Assim, eventuais sucessos em sua execução nem sempre podem ser repetidos, sendo que execuções com falhas podem vir a ser repetidas, por desconhecimento dos pontos de falha pelos executores (TCU, 2013, P. 46).

De modo geral, a opinião dos gestores converge para a visão dos servidores, contudo, alguns pontos de divergência merecem destaques. O principal deles diz respeito ao processo de trabalho para a gestão de contratos, pois 41,38% dos servidores discordam da existência desse processo. Contudo, o Gestor 5 relata que existe um processo de trabalho aprovado e publicado e que a deficiência da gestão se dá em virtude da qualificação do gestor de contrato.

A questão dos contratos de terceirização... Nós temos manuais, alguns instrumentos de orientações aos fiscais e isso é divulgado, publicado, mas é mais do ponto de vista da geração de processo administrativo da geração e acompanhamento dos contratos, então isso nós temos aqui, um manual de procedimentos, de responsabilidades, um glossários, a legislação pertinente, mas eu acho é um pouco letra morta. [...] quem faz a gestão são os fiscais de contratos, são indivíduos que estão nas rotinas diárias [...] então nós temos, e isso não é um problema exclusivo nosso, dificuldades em fazer um acompanhamento mais preciso dos nossos contratos porque não temos pessoal qualificado e competente para serem gestor e fiscal de contrato, pois estão ocupados em outras funções. Mas eu acho que esse é um campo a ser evoluído também (GESTOR 5).

Já fizemos varia vezes os levantamentos de atividades que cada um desenvolve, acho que site da UFU agora estão implementando todas essas informações, quem é quem, o que cada um desempenha, as atividades relacionadas de cada setor e até a meta de cada diretoria (GESTOR 6).

Conforme apontado pelo Gestor 6, a universidade já realizou o levantamento das atividades que cada pessoa da área de compras desenvolve e está incluindo essas informações

no site da UFU, o que indica a preocupação da universidade em realizar o mapeamento desses processos. O TCU (2013) reconhece a dificuldade de implementação de planos de trabalho, principalmente, pelo fato de que a legislação não contempla a modelagem dos processos. Contudo, o TCU salienta a importância da pró-atividade dos gestores nesse aspecto, principalmente, pelo fato de a padronização ter relação direta com a qualidade, conforme preconizado pela ISO 9001.

A pesquisa conduzida por Silva *et al* (2011) revelou que o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) adota procedimentos satisfatórios no quesito estrutura organizacional e processos, divergindo, dessa forma, dos resultados revelados na UFU, que não apresentou nenhuma das 5 recomendações da dimensão de processos.

#### 4.7. Análise da Dimensão Informações e Conhecimentos

Conforme já mencionado na dimensão de informações, o panorama apresentado pelo TCU (2013) mostrou que 59,6% das organizações estão em estágio inicial e apenas 5,1% estão em estágio aprimorado. Nesse mecanismo, a UFU se destaca das demais organizações, pois todas as práticas recomendadas pelo TCU são observadas de alguma forma, de acordo com os servidores, conforme consta na Tabela 7.

Tabela 7 - Resultado do Questionário para as Práticas de Informações e Conhecimento

INFORMAÇÕES E CONHECIMENTO		DT	DP	N	CP	CT
ITEM	AFIRMATIVA	%	%	%	%	%
1	A organização realiza o acompanhamento sistemático da legislação e da jurisprudência afeta às aquisições.	6,90%	10,34%	31,03%	34,48%	17,24%
2	A organização toma decisões quanto às aquisições com base em informações das aquisições passadas da própria organização.	13,79%	10,34%	24,14%	34,48%	17,24%
3	A organização toma decisões quanto às aquisições com base em informações das aquisições de outras organizações.	10,34%	10,34%	37,93%	37,93%	3,45%

CT - Concordo Totalmente; CP - Concordo Parcialmente; N - Neutro; DP - Discordo Parcialmente; DT - Discordo Totalmente.

Fonte - Elaborada pelo autor

Constata-se, assim, que a Universidade acompanha, de forma sistemática, a legislação relacionada às aquisições públicas, bem como toma decisões com base em informações históricas, mantidas pela própria instituição, e em informações de compras de outras organizações. Nesse tópico, não houve nenhuma divergência entre a opinião dos servidores

apontada no questionário e a dos gestores evidenciada pelas entrevistas, visto que todos os gestores confirmam a existência das práticas sugeridas nessa dimensão.

Outra discussão que se faz importante é a relação entre governança pública e os problemas elencados pela teoria da agência. Conforme já apresentado no referencial teórico, a teoria da agência pode ser aplicada no setor público, ao admitir o cidadão como principal e os gestores públicos como agentes. Assim, a motivação dos gestores em agir conforme interesse próprio pode ser agravada pela assimetria de informação existente entre principal e agente (TCU, 2013). A governança pública serve como mecanismo que permite que o cidadão monitore e controle as ações dos gestores, diminuindo, assim, a assimetria informacional e inibindo o comportamento maximizador de utilidade (CAVALCANTE E DE LUCA, 2013).

Ao serem questionados acerca da assimetria de informação, 72,4% dos servidores da instituição concordaram que a administração pública detém mais informações que a sociedade, tendo 34,5% dos respondentes considerado alta a assimetria de informações e 37,9% consideram que essa assimetria ocorre em nível baixo. Do restante dos servidores, 17,2% entendem que gestores e cidadãos possuem o mesmo nível de informação e apenas 10,3% acreditam que a sociedade detém mais informações. Apesar de a maioria dos servidores reconhecerem que a administração possui mais informações, 65,5% desses afirmaram conhecer os conceitos de governança pública, o que permite inferir que a administração, de maneira geral, conhece os mecanismos que mitigam o conflito de agência e, sendo assim, não se pode atribuir o baixo grau de adoção das práticas recomendadas ao desconhecimento de informações.

Por fim, nota-se também que a relação agente x principal em níveis, apresentado por Slomski (2005), ocorre dentro da universidade. De acordo com o autor, o 4º estágio da relação de agência ocorre entre diretor de área (principal) e servidor (agente), assim, a assimetria informacional também está presente nesse relacionamento. Houve discordância dos servidores em relação à prática de adoção de um código de ética específico para cada área da instituição, contudo, alguns gestores afirmaram a existência desse código. Posteriormente, em análise documental, foi constatado que o código de ética próprio da UFU existe, tendo esse sido aprovado recentemente. O fato é que a diretoria detinha a informação que até o momento era desconhecida pelos servidores, implicando em assimetria de informação.

O próximo tópico sintetiza as considerações finais, apontando os principais achados, suas implicações e algumas recomendações para a instituição. Além disso, apresentam-se as limitações do estudo e sugestões de pesquisas futuras.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo geral verificar se as práticas de governança pública em aquisições recomendadas pelo TCU e pela IFAC são adotadas na Universidade Federal de Uberlândia, de acordo com a percepção dos servidores envolvidos no processo de compras. Para isso, foi aplicado, aos servidores, um questionário em escala *likert*, indicando o grau de concordância para a adoção de diversas práticas agrupadas em 7 dimensões: liderança, estratégia, controle, planos, processos, pessoas e informações e conhecimento.

Posteriormente, com o intuito de confirmar os resultados obtidos no questionário, realizaram-se entrevistas com 6 gestores das principais áreas encarregadas do processo de compras, quais sejam: 1) pró-reitor de planejamento e administração; 2) diretor de compras e licitação; 3) diretora de auditoria; 4) coordenador da divisão de compras; 5) coordenadora da divisão de contratos; e 6) coordenadora da divisão de licitação. Por fim, foram analisados documentos que permitiram identificar a efetiva adoção de algumas das práticas recomendadas.

A análise da dimensão **Liderança** evidenciou que a Universidade adota apenas 2 das 7 práticas recomendadas. A primeira, a seleção dos ocupantes das funções-chave por meio de um processo transparente e baseado nas competências, obteve grau de concordância parcial no questionário, evidenciando-se que nem todos os gestores entendem que o processo é embasado na competência do candidato. A segunda prática encontrada nessa dimensão é a existência de um comitê de ética. Das práticas não observadas pela instituição, o destaque fica para a avaliação periódica da quantidade e qualificação dos servidores da área, uma vez que diversos gestores entrevistados mencionaram que o quadro de servidores é insuficiente e a capacitação/qualificação não ocorre com a frequência necessária.

Na dimensão **Estratégia**, foi possível identificar que a UFU observa apenas 3 das 9 práticas listadas, sendo elas: a elaboração de normativos internos que estabelecem a estrutura organizacional da área, bem como a competência dos ocupantes das funções-chave do processo de compras e a existência de normativos que definem as competências e responsabilidades do dirigente máximo da instituição em relação a compras. As práticas de publicação de estratégia de terceirização, políticas de compras, políticas de estoques, política de sustentabilidade e políticas de compra conjuntas receberam, no questionário, maior proporção de respostas para a alternativa neutra, indicando que os servidores não têm conhecimento da adoção ou não de tal prática. Após as entrevistas, concluiu-se que a UFU não adota a maioria dessas práticas,

com exceção da política de sustentabilidade, prática essa que, posteriormente, foi confirmada pela análise do PIDE.

Quanto às práticas abordadas na dimensão **Controle**, concluiu-se que a UFU possui um canal direto com a alta administração para o recebimento de denúncias e uma unidade responsável pela auditoria interna, culminando, assim, na adoção de 2 das 5 práticas recomendadas. Contudo, as outras 3 práticas não abordadas estão diretamente relacionadas com a gestão de riscos e representam um importante processo para a eficiência da atividade de compras, porém a instituição ainda não estabeleceu diretrizes, não capacita e não realiza o gerenciamento de riscos. Os resultados para essa dimensão convergem para os resultados de Cavalcante e De Luca (2013). Por outro lado, a dimensão de **Planos** mostrou-se uma das mais avançadas dentro da universidade, sendo observadas 100% das práticas recomendadas.

A quinta dimensão analisada foi a de **Pessoas**, com uma recomendação de 10 práticas, das quais a UFU adota apenas 1. A prática adotada pela Universidade é o fornecimento de treinamento inicial para os pregoeiros que assumem o cargo pela primeira vez. Há de se destacar, sobre essa dimensão, a prática de rotatividade de servidores nas diferentes atividades de compras, o que recebeu o grau de discordância total de 41,38% dos servidores. A não adoção dessa prática revela um problema comum no serviço público, que é a especialização em tarefas únicas, dessa forma, os servidores tendem a não conhecer o processo como um todo, vez que realizam apenas uma parte desse. Outras duas práticas ganharam notoriedade ao receberem alto grau de discordância total, quais sejam: a avaliação da necessidade de capacitação dos servidores (37,93%) e a existência de políticas de incentivos para os servidores (41,38%).

A sexta dimensão engloba as práticas referente a **Processo** e foi a dimensão que apresentou o menor grau de adesão. A UFU não observa, de acordo com a visão dos servidores e dos gestores, nenhuma das 5 recomendações. Em síntese, as práticas recomendadas dizem respeito à aprovação de publicação de um processo de trabalho para as seguintes atividades: elaboração do orçamento anual, plano de aquisição, planejamento da contratação, seleção de fornecedor e gestão de contratos.

É importante mencionar que, durante as entrevistas, os gestores informaram a existência de processo de trabalho para a primeira e última prática (elaboração de orçamento anual e gestão de contratos), contudo, os entrevistados foram enfáticos ao afirmarem que esse procedimento não é aprovado e publicado, ou seja, existe apenas de maneira informal. A formalização dos processos é de suma importância para a continuidade das atividades da instituição. Durante as entrevistas, alguns gestores mencionaram a dificuldade em substituir

funcionários que aposentam ou são remanejados, pois, quando isso ocorre, como as atividades a serem desempenhadas não estão formalmente documentadas, torna-se difícil a sua continuidade pelo servidor que assume a função. Assim, é recomendável que a Universidade adote modelos de Procedimento Operacional Padrão (POP), incluindo um fluxograma das atividades e, ainda, é recomendável a elaboração de um manual da qualidade seguindo os parâmetros estabelecidos pela ISO 9001. Por fim, a dimensão de **Informações e Conhecimentos** também apresentou um nível ótimo de adoção de práticas, pois 100% das recomendações são observadas pela instituição.

Os resultados do questionário permitiram concluir que, de modo geral, os servidores da UFU percebem uma assimetria informacional entre a administração pública e sociedade, detendo a primeira mais informações que a segunda. Dessa forma, é possível verificar que as implicações da teoria da agência de Jensen e Meckling (1976) estão presentes na universidade. Além disso, foi possível verificar o 4º estágio de relação agente/principal proposto por Slomski (2005), em que a assimetria de informação ocorre entre diretores de área e servidores. Outro ponto que merece destaque é o fato de, aproximadamente, 65% dos servidores estarem familiarizados com os conceitos de governança pública, apesar de a universidade ter apresentado baixa adoção de práticas de governança em aquisições.

Uma das principais limitações da pesquisa, além daquelas já elencadas na metodologia, diz respeito ao fato de o questionário analisar a percepção dos servidores quanto às práticas adotadas. Por se tratar de um fator subjetivo, os resultados podem não refletir com precisão a realidade vivenciada pela instituição em análise. Nesse sentido, houve, inclusive, casos em que uma prática recebeu o mesmo percentual de respondente para o grau de concordância e discordância, o que dificulta a conclusão de que essa prática é ou não observada pela universidade. Para tentar minimizar a subjetividade, foi realizada, quando possível, a triangulação dos dados do questionários com as entrevistas e análise documental.

Os resultados evidenciados neste estudo contribuem diretamente para a identificação de pontos deficientes na governança pública da instituição. Por meio do diagnóstico emitido, é possível que a instituição direcione esforços para melhorar e implementar as práticas deficitárias e ausentes. Além disso, foi possível identificar alguns pontos que necessitam de maior clareza por parte dos órgãos de normatização das práticas de governança, como é o caso do TCU. Um desses pontos, por exemplo, é a gestão de riscos, a qual é ausente na instituição e, na maioria das instituições analisadas pelo TCU, conforme opinião de alguns gestores entrevistados. O TCU recomenda e cobra a gestão de riscos, porém não informa que

tipos de procedimentos devem ser realizados para que o gerenciamento de riscos seja considerado adequado.

Por fim, durante a realização da pesquisa, alguns pontos ganharam destaque em função da complexidade e baixa quantidade de literatura sobre o tema, culminando, assim, em sugestões para pesquisas futuras, quais sejam: 1) identificação dos principais constructos ou pilares que formam a gestão de riscos, principalmente, no setor público; 2) investigar se existe relação entre práticas de governança e desempenho econômico/financeiros das instituições; 3) verificar se existe relação entre a área de formação do dirigente máximo da instituição e o nível de adoção das práticas de governança; 4) pesquisar a relação entre o tamanho (porte) da instituição e o nível de governança.



## REFERÊNCIAS

AIDAR, M. M. Governança na empresa familiar. **Revista de Administração de Empresas**, v. 55, n. 6, p. 727-727, 2015.

AKUTSU, L. GUIMARÃES, T. de A. Governança judicial: proposta de modelo teórico-metodológico. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 4, p.937-958, 2015.

ALCÂNTARA, V. de C. PEREIRA, J. R. SILVA, E. A. F. Gestão social e governança pública: aproximações e (de) limitações teórico-conceituais. **Revista de Ciência da Administração**, v.17, p. 11-29, 2015.

ALIYU, N.S. JAMIL, C.Z.M. MOHAMED, R. The Mediating Role of Management Control System in the Relationship between Corporate Governance and the Performance of Bailed-out Banks in Nigeria. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, v. 164, p. 613-620, 2014

ALMEIDA, L. B. de. PARISI, C. PEREIRA, C. A. Controladoria. In: CATELLI, Armando (Coord.). Controladoria: uma abordagem da gestão econômica – GECON. São Paulo: Atlas, 2001, p. 343-355.

ALVES, L. Governança e Cidadania Empresarial. **Revista de Administração de Empresas**, v. 41, nº 4, p.78-86, 2001.

ALVES, C. A. M. MACHADO FILHO, C. A. P. Governança corporativa, responsabilidades dos órgãos de controle e ouvidorias: estudo em bancos no Brasil. **Gestão & Regionalidade**, v. 30, n. 90, p. 89-103, 2014.

AKTOUF, O. Auditoria, governança e responsabilidade corporativa no quadro do capitalismo neoliberal globalizado: uma análise radical-crítica. **Revista Economia & Gestão**, v. 5, n. 11, p. 19-34, 2005.

ARRUDA, G. S. de. MADRUGA, S. R. FREITAS JUNIOR, N. I. de. A governança corporativa e a teoria da agência em consonância com a controladoria. **Revista de Administração UFSM**, v. 1, n. 1, p.71-84, 2008.

BAIRRAL, M. A. C.; SILVA, A. H. C.; ALVES, F. J. D. S. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 643-675, 2015.

BEUREN, Ilse Maria. **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade**. 3º ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BRAD, L. DOBRE, F. CIOBANU R. BRASOVEANU, I.V. The Interaction Between Financial Audit and Corporate Governance: Evidence from Romania. **Procedia Economics and Finance**, v. 32, p. 27-34, 2015.

BRASIL, Decreto nº. 7.892 de 23 de janeiro de 2013. Regulamento o sistema de registro de preço previsto no art. 15 da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993. Brasília, 2013.

BROWN, P. BEEKES, W. VERHOEVEN, P. Corporate governance, accounting and finance: A review. **Accounting and Finance**, v. 51, n. 1, p.96-172, 2010.

CAMPANÁRIO, M. A.; MURITIBA, S. N.; MURITIBA, P. M.; RIBEIRO, H. C. M. Governança corporativa em empresas públicas. **RACE: Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 13, n. 2, p. 689-718, 2014.

CAPPELLIN, P.; GIULIANI, G. M. A economia política da responsabilidade corporativa no Brasil. **Revista Economia & Gestão**, v. 5, n. 9, p. 139-162, 2005.

CARVALHO, A. G. de. Governança Corporativa no Brasil em Perspectiva. **Revista de Administração**, v. 37, n. 3, p. 19-32, 2002.

CAVALCANTE, M.C.N. Dimensões de Governança no Setor Público: Um Estudo das Controladorias Federais e Estaduais Brasileiras. Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria) – Faculdade de Administração, Economia, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, p. 143, 2011.

CAVALCANTE, M. C. N. LUCA, M. M. M. de. Controladoria como Instrumento de Governança no Setor Público. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 1, n. 7, p.73-90, 2013.

CHUA, Wei Fong. Radical developments in accounting thought. **American Accounting Association**, v. 61, n. 4, p. 601-632, 1986.

DAROSI, G. C. M. Governança corporativa e desempenho financeiro nas sociedades de energia elétrica brasileira. **Caderno Profissional de Administração da UNIMEP**, v. 4, n. 2, p. 1-18, 2014.

EISENHARDT, K. M. Agency Theory: An Assessment and Review. **The Academy of Management Review**, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.

FAMA, E. F. Agency Problems and the Theory of the Firm. **The Journal of Political Economy**, v. 88, n. 2, p. 288-307, 1980.

FERNANDES, F. C. MACHADO, D. G. Teoria da agência e governança corporativa: uma reflexão Acerca da relação de subordinação organizacional da Contabilidade à administração. in: Simpósio de Administração da Produção, Logística e Operações, XIV, 2011. **Anais...** Bela Vista: SIMPOI, 2011.

GIL, Antonio. Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONZÁLEZ, N. U. CALLADO-MUÑOZ, F.J. Do investors react to corporate governance news? An empirical analysis for the Spanish market. **BRQ Business Research Quarterly**, v. 19, n. 1, p.13-25, 2016.

GRÜN, R. Atores e Ações na Construção da Governança Corporativa Brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 52, p. 139-168, 2003.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Código das melhores práticas de governança corporativa, BRASIL, 2016. Disponível em:  
<<http://www.ibgc.org.br/inter.php?id=18161>>

IFAC. International Federation of Accountants. **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective**. New York: 2001. Disponível em:  
<<https://www.ifac.org/publications-resources/study-13-governance-public-sector>>

JENSEN, M. C. Self-interest, Altruism, Incentives, & Agency Theory. **Journal of Applied Corporate Finance**, v. 7, n. 2, 1994.

JENSEN, M. C. MECKLING, W. H. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

KISSELER, L. HEIDMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

KLANN, R. C.; GOMES, E. C. O.; GREUEL, M. A.; BEZERRA, F. A. Influência do Risco Moral e da Accountability nas tomadas de decisões. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 25, n. 1, p. 99-118, 2014.

KLEIN, R. H.; LUCIANO, E. M.; MACADAR, M. A. Grau de Transparência de Dados Abertos Governamentais do Site dados.rs.gov.br. **Revista Economia&Gestão**, v. 15, n. 41, p. 256-285, 2015.

LEE, M. Impact of Corporate Governance on Research and Development Investment in the Pharmaceutical Industry in South Korea. **OsongPublic Health and Research Perspectives**, v. 6, n. 4, p. 249-255, 2015.

LEITE FILHO, G. A.; COLARES, A. F. V.; ANDRADE, I. C. F. Transparência da Gestão Fiscal Pública: um Estudo a Partir dos Portais Eletrônicos dos Maiores Municípios do Estado de Minas Gerais. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 26, n. 2, p. 114-136, 2015.

MACADAR, M. A.; FREITAS, J. L.; MOREIRA, C. R. Transparência como elemento fundamental em governo eletrônico: uma abordagem institucional. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 15, n. 3, art. 78, p. 0-0, 2015.

MARQUES, M. C. da C. Aplicação dos Princípios de Governança Corporativa ao Setor Público. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 2, p. 11-26, 2007.

MATEI, A. DRUMASU, C. Corporate Governance and Public Sector Entities. **Procedia Economics and Finance**, v. 26, p. 495-504, 2015.

MATIAS-PEREIRA, J. A Governança Corporativa Aplicada no Setor Público Brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v.2, n.1, p. 109-134, 2010.

MARTINS, Gilberto de Andrade. THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MENDES, C. J. F.; FREIRE, F. S. A governança corporativa e manipulação de informação contábil: mensuração a valor justo nos bancos comerciais. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 11, n. 23, p. 53-76, 2014.

MORIMOTO, A. I. A importância da controladoria para mitigar o conflito de agência na governança corporativa. **Revista Eletrônica dos Departamentos de Ciências Contábeis e Atuariais da FEA**, v. 1, n. 1, p.50-60, 2014.

NOREEN, Eric. The Economics of Ethics: A New Perspective on Agency Theory. **Accounting Organizations and Society**, v. 13, n. 4, p. 359-369, 1988.

OLIVEIRA, A. G.; CARVALHO, H. A.; CORRÊA, D. P. Governança Pública e Governabilidade: Accountability e Disclosure possibilitadas pela Contabilidade Aplicada ao Setor Público como instrumento de sustentabilidade do Estado. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 7, n. 1, p. 91-104, 2013.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública — instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 263-1290, 2015.

OLIVEIRA, I. G. S.; RODRIGUES, H. S.; RODRIGUES SOBRINHO, W. B.; ALMEIDA, J. E. F. Abertura de Capital e Implantação de Sistema de Governança Corporativa em uma Empresa Familiar. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 9, n. 4, p. 453-468, 2015.

REZENDE, A. J.; DALMÁCIO, F. Z. Práticas de Governança Corporativa e Indicadores de Performance dos Clubes de Futebol: uma Análise das Relações Estruturais. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 18, n. 3, p. 105-125, 2015.

RODRIGUES, M. M. S.; MUNIZ, R. M.; AMARAL, H. F.; FRANCISCO, J. R. S. Estudo comparativo das empresas do setor energético que aderiram a níveis diferenciados de governança corporativa. **Revista Economia & Gestão**, v. 15, n. 38, p. 29-59, 2015.

RAMLI, J.A. RAMLI, M.I. Corporate Governance and Corporate Performance of Malaysian Companies: Examining from an Islamic Perspective. **Procedia Economics and Finance**, v. 35, p. 146-155, 2016.

SANCHEZ, O. A. Os controles internos da administração pública: a e-governança e a construção de controles no Governo do Estado de São Paulo. 2005. 170f. Tese (Doutorado em ciência política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciências Políticas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

SANTOS, A. P. Governança corporativa e desempenho em instituições privadas de ensino superior – um estudo de caso em minas gerais. in: Encontro da ANPAD, XXXII, 2008. **Anais...** Rio de Janeiro: ENANPAD, 2008.

SANTOS, C. F. S. O.; GÓMEZ, C. R. P. Agrupamentos de Responsabilidade Corporativa: a percepção de *stakeholders* sobre o Arranjo Produtivo Local de Confeções do Agreste Pernambucano. **Revista de Negócios**, v. 15, n. 3, p. 29-48, 2010.

SANTUARIO, A.A. FUENTES, V.M. Governança, Democracia e Cidadania: Sua Contribuição à Equidade e à Coesão Social na América Latina. **Revista Iberoamericana de Educación Superior**. v. 4, n. 10, p. 93-112, 2013.

SCHOMMER, P. C.; ROCHA, A. C.; SPANIOL, E. L.; DAHMER, J.; SOUSA, A. D. Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies . **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 6, p. 1375-1400, 2015.

SHAPIRO, S. P. Agency Theory. **Annual Review of Sociology**, v. 31, p. 263-284, 2005.

SILVA, J.A.F. PESSOA, E.B. BATISTA, E.C. SCACCABARROZZI, N.C.M.C. Principios de Governança no Setor Público: Um Estudo no Tribunal de Contas do Estado do Ceará. In: XXXV Encontro da Anpad, 2011. **Anais...** Rio de Janeiro, ENANPAD, 2011.

SILVA JÚNIOR, A.; SILVA, P. O. M.; SILVA, A. R. L. Sistemas de valores e implicações na governança corporativa em um grupo empresarial familiar. **Organizações & Sociedade**, v. 20, n. 65, p. 239-260, 2013.

SILVA NETO, A. F.; SILVA, J. D. G.; GONÇALVES, R. S. Contabilidade Aplicada ao Setor Público como Mecanismo Institucional Estatal de Melhoria da Accountability. **Reunir: Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, v. 5, n. 3, p. 93-111, 2015.

SILVEIRA, A. di M. da. Governança Corporativa e Estrutura de Propriedade: Determinantes e Relação com o Desempenho das Empresas no Brasil. Tese (Doutorado em Finanças). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – Universidade de São Paulo, São Paulo. P. 250, 2004.

SLOMSKI, V. **Controladoria e Governança na Gestão Pública**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

SOARES, E. M.; MILANI, B. Performance of Traditional Investment Funds and ETFs Linked to Sustainability and Corporate Governance. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 5, n. 4, p. 26-42, 2015.

- SONZA, I. B.; KLOECKNER, G. O. A Governança Corporativa influencia a eficiência das empresas brasileiras?. **Revista Contabilidade & Finanças - USP**, v. 25, n. 65, p. 145-160, 2014.
- SOUSA NETO, J. A.; REIS, D. A. D. Os Impactos da Governança Corporativa em uma Cooperativa de Crédito. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 15, n. 2, p. 211-234, 2015.
- SOUZA, G. H. S.; LIMA, N. C.; BARBOSA, F. B.; COUTINHO, A. C.; ALBUQUERQUE, A. A. A governança corporativa e o comportamento das ações de empresas do setor de energia elétrica listadas na Bovespa. **Revista de Negócios**, v. 20, n. 1, p. 13-28, 2015.
- SPĂTĂCEAN, I.O. Compliance Assessment Regarding Corporate Governance Requirements Applied for Romanian Investment Firms. **Procedia Economics and Finance**, v. 35, p. 471-478, 2015.
- STUART, I.; MCCUTCHEON, D.; HANDFIELD, R.; MCLACHLIN, R.; SAMSON, D. Effective case research in operations management: a process perspective. **Journal of Operations Management**, v. 20, p. 419-433, 2002.
- Tribunal de Contas da União. **Relatório TC 025.068/2013**, BRASIL, 2013. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/controlle-externo-das-aquisicoes-logisticas/atuacao/perfil-de-governanca-das-aquisicoes/>
- Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança: Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. BRASIL, 2014. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>
- TOFAN, M. BERCU, A.M. CIGU, E. Corporate Governance Framework in Romanian Companies, **Procedia Economics and Finance**, v. 20, p. 629-636, 2015
- UFU, Universidade Federal de Uberlândia. Sobre a UFU, BRASIL, 2015. Disponível em: <http://www.ufu.br/pagina/sobre-ufu>
- UFU, Universidade Federal de Uberlândia. Aprovado orçamento para a UFU em 2015, BRASIL, 2015. Disponível em: <http://www.comunica.ufu.br/noticia/2015/03/aprovado-orcamento-para-ufu-em-2015>
- UFU, Universidade Federal de Uberlândia. Plano de Desenvolvimento Institucional, BRASIL, 2016. Disponível em: <http://www.proplad.ufu.br/pide>

VIANA, E. Título: A Governança Corporativa no Setor Público Municipal: Um Estudo sobre a Eficácia da Implementação dos Princípios de Governança nos Resultados Fiscais. 2010. 121p. Dissertação Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo.

VILELA, R. H. P.; FERRAZ, S. B.; FERRAZ, S. F. S. Modelo diagnóstico de Governança Corporativa em cooperativas de saúde. **Revista de Administração FACES Journal**, v. 14, n. 1, p. 28-48, 2015.

WANVIK, T.I. Governance transformed into Corporate Social Responsibility (CSR): New governance innovations in the Canadian oil sands. **The Extractive Industries and Society**, v. 3, p. 517-526, 2016.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3º ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZABRI, S. M. AHMAD, K. WAH, K.K. Corporate Governance Practices and Firm Performance: Evidence from Top 100 Public Listed Companies in Malaysia. **Procedia Economics and Finance**, V. 35, p. 287-296, 2016

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. As Causas da Transparência Fiscal: Evidências nos Estados Brasileiros. **Revista Contabilidade & Finanças - USP**, v. 25, n. 66, p. 242-254, 2014.



## ANEXO I – Questionário adaptado do TCU

### GOVERNANÇA PÚBLICA DE AQUISIÇÕES

Meu nome é Diego Vieira de Melo, sou aluno do Programa de Pós Graduação, mestrado em Ciências Contábeis (linha de pesquisa Controladoria) da Universidade Federal de Uberlândia. Estou desenvolvendo minha dissertação sobre governança pública, por meio da realização de um estudo de caso na Universidade Federal de Uberlândia, a orientadora do trabalho é a Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Edvalda Araújo Leal.

O objetivo da dissertação é analisar, no âmbito das atividades de compras de uma IES pública, a adoção de práticas de governança, sob a ótica do *study*13 da IFAC e normas do TCU.

O estudo será realizado na Universidade Federal de Uberlândia, conforme autorização da Administração Superior. Para o alcance do objetivo proposto, solicito-lhe o preenchimento do questionário em anexo, com intuito de identificar as práticas de governança adotadas pela instituição.

Informo-lhe que os dados fornecidos terão a confidencialidade assegurada, uma vez que nenhum respondente será identificado e os dados serão analisados em conjunto.

Antecipadamente agradeço a contribuição, sua participação é fundamental e, desde já, colocamo-nos à disposição para outros esclarecimentos necessários.

#### Contato dos pesquisadores:

Diego Vieira de Melo – [diego\\_melo\\_05@hotmail.com](mailto:diego_melo_05@hotmail.com)

Prof. <sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Edvalda Araújo Leal - [edvalda@ufu.br](mailto:edvalda@ufu.br)

#### Caracterização do Respondente

Cargo/função:

Divisão/setor:

Tempo de atuação na IES:

Tempo no cargo atual (setor de aquisição):

Já atuou em outros cargos na área de aquisição?

Caso sim, qual o cargo?

Já atuou em outros setores da Organização?

1. Em sua opinião, o nível assimetria de informação entre sociedade e a administração da instituição é: *(considere todo tipo de informação sobre a instituição, financeira, política, administrativa e etc.)*

- ☐ Alta, a administração detêm mais informações
- ☐ Alta, a sociedade detêm mais informações
- ☐ Administração e sociedade possuem o mesmo nível informacional
- ☐ Baixa, a administração detêm mais informações
- ☐ Baixa, a sociedade detêm mais informações

2. O quão familiarizado com o termo “governança pública” você está?

- ☐ Nunca ouvi falar em governança pública.
- ☐ Já ouvi falar, mas não sei do que trata a governança pública.
- ☐ Conheço o conceito de governança pública.

#### Instruções:

1. As questões devem ser assinaladas de 1 a 5, de acordo com o seu grau de concordância para cada afirmativa, conforme diagrama abaixo:

Discordo Totalmente	Discordo Parcialmente	Indiferente	Concordo Parcialmente	Concordo Totalmente
1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## QUESTIONÁRIO DE PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA EM AQUISIÇÕES

	1	2	3	4	5
1. Os ocupantes das funções-chave na área de aquisições são selecionados por meio de processo formal, transparente e baseado nas competências necessárias ao desempenho das atividades.					
2. A quantidade e a qualificação dos servidores da área de aquisições é avaliada periodicamente.					
3. Há carreira(s) específica(s) no plano de cargos da organização para os servidores que atuam na área de aquisições.					
4. A área de aquisições possui um código de ética próprio ou políticas que tratam de questões relacionadas às suas atividades, além do decreto 1.171/1994 (Código de Ética Profissional do Servidor Público).					
5. A instituição realiza, periodicamente, ações de disseminação, capacitação ou treinamento sobre as normas contidas no código de ética.					
6. A organização possui uma comissão de ética.					
7. A organização executa processo que permite identificar as pessoas que exercem funções-chave no processo de aquisições que também exerçam atividade privada, o que pode gerar conflito de interesses.					
8. A Alta Administração aprovou e publicou para a organização (incluindo todos os setores):					
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estratégia de terceirização</li> </ul>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política de compras</li> </ul>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política de estoques</li> </ul>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política de sustentabilidade</li> </ul>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política de compras conjuntas</li> </ul>					
9. Há normativos internos que incluem a definição da estrutura organizacional da área de aquisições, e estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados.					
10. Há normativos internos que estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo da organização com respeito às aquisições.					
11. A organização conta com um conselho independente que representa os interessados externos à organização (especialmente os cidadãos brasileiros) e que avalia a consistência das estratégias propostas e a qualidade dos resultados alcançados.					
12. Existe um corpo colegiado (ex. comitê, conselho, comissão) responsável por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições.					
13. A instituição estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos nos processos das aquisições					
14. A instituição capacita os gestores da área de aquisições em gestão de riscos					

---

15. A organização realiza gestão de riscos das aquisições

---

16. A organização mantém canais diretos (com a própria Alta Administração) para o recebimento de eventuais denúncias de desvios de conduta referentes a servidores e colaboradores atuantes na organização

---

17. A Alta Administração dispõe de uma unidade na estrutura organizacional para realizar trabalhos de auditoria interna na organização.

---

18. A organização executa processo de planejamento estratégico organizacional, aprovando e publicando o respectivo plano contendo a visão, a missão e os objetivos organizacionais de longo prazo bem como seus indicadores e metas.

---

19. A organização executa processo de planejamento das aquisições, aprovando um plano de aquisições (ou documento similar) para o período mínimo de um ano

---

20. O planejamento das aquisições é publicado na Internet e/ou outros meios de comunicação.

---

21. São identificadas e definidas as competências necessárias para o desempenho das funções-chave da área de aquisições.

---

22. A organização executa processo transparente e formalizado que orienta a indicação, a seleção e a nomeação, com base em competências, para as funções-chave da gestão das aquisições.

---

23. Existe uma política de capacitação para os servidores que integram a área de aquisições.

---

24. A organização executa política de rotatividade na ocupação das funções mantidas na área de aquisições.

---

25. A necessidade de capacitação dos ocupantes das funções-chave, na área de aquisição, é avaliada periodicamente.

---

26. Os pregoeiros recebem treinamento específico para a condução de pregões antes de assumirem o encargo pela primeira vez.

---

27. Os pregoeiros recebem treinamento específico para a condução de pregões periodicamente.

---

28. Os fiscais e gestores de contrato recebem treinamento específico para as atividades de fiscalização e gestão de contratos antes de assumirem o encargo pela primeira vez.

---

29. Os fiscais e gestores de contrato recebem treinamento específico para as atividades de fiscalização e gestão de contratos periodicamente.

---

30. Existe política de incentivos para os servidores que atuam nas funções-chave da área de aquisições (e.g., maior pontuação em avaliação de desempenho, gratificação por atividade de fiscalização de contratos, gratificação para comissão de licitação e etc.).

---

31. A organização utiliza processo de trabalho aprovado e publicado para a elaboração da proposta de orçamento anual.

---

32. A organização utiliza processo de trabalho aprovado e publicado para a elaboração do plano de aquisições (ou similar)

---

33. A organização utiliza processo de trabalho aprovado e publicado para o planejamento de cada uma das contratações.

---

34. A organização utiliza processo de trabalho aprovado e publicado para a seleção do fornecedor.

---

35. A organização utiliza processo de trabalho aprovado e publicado para a gestão de contratos.

---

---

36. A organização realiza o acompanhamento sistemático da legislação e da jurisprudência afeta às aquisições.

---

37. A organização toma decisões quanto às aquisições com base em informações das aquisições passadas da própria organização.

---

38. A organização toma decisões quanto às aquisições com base em informações das aquisições de outras organizações.

---