UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA

ERIKA KAKINOHANA PIERINI

ANÁLISE DO IGOVCONTRAT/2018 – ÍNDICE DE GOVERNANÇA E GESTÃO EM CONTRATAÇÕES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ E PROPOSIÇÕES PARA MELHORAR O ÍNDICE

DISSERTAÇÃO

CURITIBA
2020

ERIKA KAKINOHANA PIERINI

ANÁLISE DO IGOVCONTRAT/2018 – ÍNDICE DE GOVERNANÇA E GESTÃO EM CONTRATAÇÕES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ E PROPOSIÇÕES PARA MELHORAR O ÍNDICE

Analysis of iGovContrat/2018 – Governance and Management Index in contracts of the Federal University of Paraná and propositions to improve the index

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).
Orientador: Prof. Dra. Vanessa Ishikawa Rasoto.

CURITIBA

2020

International 4.0

Esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho para fins não comerciais, desde que atribuam a você o devido crédito e que licenciem as novas criações sob termos idênticos.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Pierini, Erika Kakinohana

Análise do iGovContrat/2018 - índice de governança e gestão em contratações da Universidade Federal do Paraná e proposições para melhorar o índice [recurso eletrônico] / Erika Kakinohana Pierini. -- 2020.

1 arquivo eletrônico (176 f.): PDF; 1,42 MB.

Texto em português com resumo em inglês.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública. Área de Concentração: Planejamento Público e Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Governança Pública e Desenvolvimento, Curitiba, 2020.

Bibliografia: f. 143-154.

1. Administração pública - Dissertações. 2. Universidade Federal do Paraná - Estudo de casos. 3. Universidades e faculdades públicas - Administração. 4. Administração pública - Levantamentos - Índices. 5. Governança pública. 6. Governança corporativa. 7. Contratos públicos. 8. Contratos administrativos. 9. Política pública. 10. Zotero. 11. SPSS (Programa de computador). 12. Métodos estatísticos. I. Rasoto, Vanessa Ishikawa,orient. II. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa e Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. III. Título.

CDD: Ed. 23 -- 351

Biblioteca Central do Câmpus Curitiba - UTFPR
Bibliotecária: Luiza Aquemi Matsumoto CRB-9/794

Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Câmpus Curitiba

ERIKA KAKINOHANA PIERINI

ANÁLISE DO IGOVCONTRAT/2018 ÍNDICE DE GOVERNANÇA E GESTÃO EM CONTRATAÇÕES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ E PROPOSIÇÕES PARA MELHORAR O ÍNDICE

Trabalho de pesquisa de mestrado apresentado como requisito para obtenção do título de Mestra Em Planejamento E Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Área de concentração: Planejamento Público E Desenvolvimento.

Data de aprovação: 27 de Agosto de 2020

Prof.a Vanessa Ishikawa Rasoto, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.a Isaura Alberton De Lima, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof Marcos Wagner Da Fonseca, Doutorado - Universidade Federal do Paraná (Ufpr)

Prof Mario Procopiuck, Doutorado - Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Pucpr)

Documento gerado pelo Sistema Acadêmico da UTFPR a partir dos dados da Ata de Defesa em 14/12/2020.

Aos meus pais, Miyoko e Kichei Kakinohana,
que sempre acreditaram e apoiaram todas as minhas escolhas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu marido, Marcos Vinícius por todo incentivo e companheirismo ao longo desta trajetória.

Aos meus filhos, Thales e Lara pela compreensão de minhas ausências e motivação através do amor.

A minha orientadora Profa. Dra Vanessa Ishikawa Rasoto, pela paciência e por compartilhar de seus ricos conhecimentos que nortearam este trabalho.

Aos professores Dr. Marcos Wagner da Fonseca (UFPR), Dr. Mário Procopiuck (PUCPR) e Dra. Isaura Alberton de Lima (UTFPR) que aceitaram compor a banca e compartilharem de seus valiosos conhecimentos na construção deste trabalho.

Ao Prof. Aldemir Junglos (CGR/UFPR) e Prof. Dr Marco Antônio Ribas Cavalieri (PRA/UFPR) pelo apoio em viabilizar este estudo.

“A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu, mas pensar o que ninguém ainda pensou sobre aquilo que todo mundo vê”

Arthur Schopenhauer

RESUMO

O Tribunal de Contas da União realiza anualmente um levantamento de Governança e Gestão aplicado nas Organizações Públicas Federais das mais diversas áreas, inclusive nas Instituições Federais de Ensino. Através deste levantamento o TCU monitora o Índice Integrado de Governança e Gestão (IGG) com abordagem em quatro áreas: Governança, Gestão de TI, Gestão de Pessoas e Gestão de Contratações. Este trabalho aborda o iGovContrat/2018 - índice de Governança e Gestão em contratações da Universidade Federal do Paraná. Este estudo versa sobre o exame do modelo de governança do TCU que orientou a estruturação do questionário utilizado no levantamento, e o nível de adoção de boas práticas nas aquisições de bens e contratações de serviços da UFPR a partir do levantamento da pontuação em cada variável. A abordagem metodológica caracteriza-se pela natureza descritiva explicativa, delineada em um estudo de caso, com procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica e documental. Foi realizado ainda análise bibliográfica realizada de acordo com o método ProKnow-C e utilizando o software Zotero como aplicativo gerenciador dos levantamentos realizados sobre a temática “índice de governança”. Para obtenção da pontuação das variáveis que compõem o índice, foi utilizado o programa *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) e Excel. Como resultados destacam-se a exposição das principais abordagens conceituais da governança pública; a concepção da governança que embasa o levantamento realizado pelo TCU; e finalmente a análise das variáveis que resultaram no iGovContrat/2018 da UFPR, e de forma comparativa as alterações no questionário/2020, a fim de identificar as fragilidades e prioridades de atuação nas ações estratégicas que contribuam para melhoria do índice.

Palavras-chave: Governança. Gestão. Contratos Públicos.

ABSTRACT

The Federal Court of Accounts carries out na annual survey of Governance and Management applied to Federal Public Organizations in the most diverse áreas, including Federal Education Institutions. Through this survey, TCU monitors the iGG – Integrated Governance and Management índex with an approach in four áreas: Governance, IT Management, People Management and Contract Management. This paper addresses the iGovContrat/2018 – Governance and Management índex in hiringat the Federal University of Paraná. This study deals with the examination of the TCU governance model that guided the structuring of the questionnaire used in the survey, and the level of adoption of good practices in the acquisition of assets and contracting services from UFPR based on the survey of the scores for each variable. The methodological approach is characterized by the explanatory descriptive nature, outlined in a case study, with tchnical procedures for bibliographic and documentary research. A bibliographic analysis was also carried out according to the ProKnow-C method and using the Zotero software as a manager application for surveys carried out on the theme “governance index”.To obtain the score of the variables that make up the índex, the program SPSS – Statistical Package for the Social Sciences, and Excel was used. As a result, we highlilght the exposure of the main conceptual approaches to public governance; the concept of governance that supports the survey carried out by TCU; and finally the analysis of the variables that resulted in UFPR’s iGovContrat/2018, and comparatively the changes in the questionnaire/2020, in order to identify the weaknesses and priorities of action in the strategic actions that contribute to the improving of the índex.

Keywords: Governance. Management. Public Contract.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Faixa de classificação iGovContrat/2018 das IFES.....23
Figura 2 – Elementos básicos de um Sistema de Governança e Gestão 65
Figura 3 – Fases do processo de auditoria 71
Figura 4 – Fluxograma de procedimentos metodológicos.....97
Figura 5 – Resultado geral da autoavaliação da organização em relação a seu contexto.....115

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Inventário dos principais conceitos e abordagens de governança, governança corporativa e governança pública 34
Quadro 2–Referênciasconstantes no Referencial básico de Governança (2014) por autor/organização e respectivo título 44
Quadro 3 – Práticas avaliadas no iGovPessoas/2018 49
Quadro 4 – Práticas avaliadas no iGovTI 53
Quadro 5 –Ordenação de valor das categorias de respostas 81
Quadro 6 – Artigos do portfólio bibliográfico 85
Quadro 7 – Aspectos da governança e objetivos 85
Quadro 8 – Número de citações dos artigos 88
Quadro 9 – Classificação dos periódicos 88
Quadro 10 – Classificação por categorias 92
Quadro 11 – Respostas comuns a todas as questões 92
Quadro 12– Respostas adequadas cada abordagem 93
Quadro 13 – Parametrizações na interpretação dos cálculos 94
Quadro 14 – Agregadores do iGovContrat/2018 96
Quadro 15 – Apresentação dos objetivos e resultados 98
Quadro 16 – Responsabilidades na condução da política de governança, integridade, riscos e controles internos da gestão da UFPR 110
Quadro 17 – Funções dos principais atores e estrutura da política de governança 111
Quadro 18 – Levantamento global 114
Quadro 19 – Levantamento por grupos 115
Quadro 20 – Levantamento por questões 117
Quadro 21 – Variável e respectivas fragilidades 122
Quadro 22 – Síntese dos objetivos e resultados 132
Quadro 23–Grupos por ordem de pontuação 136
Quadro 24 – Variáveis e fragilidades 138

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Aspectos da governança 87
Gráfico 2 – Classificação dos periódicos do portfólio 89
Gráfico 3 – Palavras-chave do portfólio bibliográfico 90

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

APF	– Órgãos e entidades da administração Pública Federal
AUDIN	– Auditoria Interna
BSC	– Balanced Scorecard
CGR	– Coordenadoria de Governança e Riscos
CGRC	–Comitê de Governança, Riscos e Controles Internos
CGU	–Controladoria Geral da União
CIG	– Comitê Interministerial de Governança
COBIT	– Control Objectives for Information and related Technology
CP	– Componente Principal
ESF	– Entes Supremos de Fiscalização
GovContrat	– Governança em Contratações
GRH	– Gestão de Recursos Humanos
GUT	– Gravidade, Urgência e Tendência
IBGC	– Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFAC	– International Federation of Accountants
IFES	– Instituições Federais de Ensino
iGG	–Índice integrado de Governança e Gestão Públicas
iGestContrat	– índice de capacidade em gestão de contratos
iGestPessoas	– índice de capacidade em gestão de pessoas
iGestTI	– índice de capacidade em gestão de TI
iGovContrat	– índice de Governança e Gestão de Contratações
iGovPessoas	– índice de Governança e Gestão de Pessoas
iGovPub	– índice de Governança Pública
iGovTI	– índice de Governança e Gestão de TI
IN	– Instrução Normativa
INTOSAI	– International Organizations of Supreme Audit Institutions
ISACA	–Information System Audit and Control Association
ISSAI	– Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
KMO	– Kaiser – Meyer - Olkin
MEC	– Ministério da Educação
MPDG	– Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

OCDE	– Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OPF	– Organizações Públicas Federais
PAC	– Plano Anual de Contratações
PCA	–Análise de Componentes Principais
PDI	– Plano de Desenvolvimento Institucional
PGC	– Sistema de Planejamento e Gerenciamento de contratações
PRA	– Pró Reitoria de Administração
PROKNOW –C	– Knowledge Development Process - Constructivist
PSC	– Comitê do Setor Público
RAINT	– Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna
RCA	– Riscos e Controles nas Aquisições
RH	– Recursos Humanos
SMART	–Specific, Mensurable, Attainable, Relevant, Time-related
SEGES	– Secretaria de Gestão
SPSS	– Statistical Package for the Social Sciences
SWOT	–Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
TCU	– Tribunal de Contas da União
TI	– Tecnologia da Informação
UASG	– Unidade de Administração de Serviços Gerais
UFPR	– Universidade Federal do Paraná
WGI	– Worldwide Governance Indicators

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 16
1.1 DELIMITAÇÕES DO PROBLEMA DE PESQUISA 20
1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA 22
1.2.1 Objetivo geral 22
1.2.2 Objetivos específicos 22
1.3 JUSTIFICATIVA 22
1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO 25
2 REVISÃO DE LITERATURA 26
2.1 GOVERNANÇA CORPORATIVA 26
2.2 GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO 28
2.3 GOVERNANÇA NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS 37
2.4 MODELO DE GOVERNANÇA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO 43
2.4.1 O índice integrado da Governança e Gestão/2018 48
2.4.1.1 Perfil de Governança e Gestão de Pessoas 48
2.4.1.2 Perfil de Governança e Gestão de TI 52
2.4.1.3 Perfil de Governança e Gestão de Contratações 54
2.5 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS 55
2.6 GOVERNANÇA NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS 61
2.6.1 Gestão de contratos 62
2.6.2 Monitoramento de desempenho 64
2.6.3 Auditoria interna 66
2.6.4 Auditoria interna da Universidade Federal do Paraná 70
2.6.5 Gestão de pessoas em contratações 72
2.6.6 Gestão de processos de contratações 73
2.6.7 Gestão de riscos nas contratações 76
3 METODOLOGIA DA PESQUISA 80
3.1 PESQUISA BIBLIOMÉTRICA 83
3.2 COMPREENSÃO DO QUESTIONÁRIO, INTERPRETAÇÃO DAS RESPOSTAS E CÁLCULOS APLICADOS 91
3.2.1 O questionário de autoavaliação 91
3.2.2 Escalas de respostas 92
3.2.3 Interpretação dos cálculos aplicados 94

4 APRESENTAÇÃO DO CASO 100
4.1 A UNIVERSIDADE FEDRAL DO PARANÁ 100
4.2 A POLÍTICA DE GOVERNANÇA DO GOVERNO FEDERAL 102
4.3 A GOVERNANÇA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ..... 107
5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS 113
5.1 ANÁLISE DO ÍNDICE DE GOVERNANÇA E GESTÃO DECONTRATAÇÕES/ 2018 DA UFPR 113
5.2 ANÁLISE COMPARATIVA DAS QUESTÕES DO IGOVCONTRAT/2018 DISPOSTAS NA AUTOAVALIAÇÃO DE 2020 127
6 PROPOSIÇÕES E RELEVÂNCIA DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL (PDI) 134
7 CONCLUSÃO 140
REFERÊNCIAS 143
APÊNDICE 1 – COMPARATIVO QUESTIONÁRIO 2018 E 2020 154

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos as organizações em todo mundo passam por processos de transformações baseados no desempenho e nos resultados diante dos avanços tecnológicos e da dinâmica do mercado no mundo globalizado. Não diferente, o setor público tem sido chamado a reavaliar sua gestão a partir dos processos e dos resultados apresentados à sociedade.

A administração pública brasileira, diante dos desafios atrelados a atuação do estado e da percepção da sociedade quanto à qualidade do serviço público, defronta-se com a necessidade de repensar sua gestão a partir da readequação da estrutura organizacional existente.

O Tribunal de Contas da União (TCU), instituição constitucionalmente estabelecida, realiza o controle externo dos órgãos e entidades públicas federais, cujas atribuições visam garantir que o dinheiro público seja utilizado de forma eficiente atendendo aos interesses públicos[1].

Diante dessas atribuições que nos últimos anos o Tribunal de Contas da União orientou suas ações voltadas a políticas de avaliação dos órgãos e entidades públicas federais centradas em boas práticas de Governança Pública.

Em 2014 o Tribunal de Contas da União publicou o Referencial Básico de Governança[2], no qual propõe boas práticas de governança pública aos órgãos e entidades públicas. O Referencial define Governança no Setor Público como "conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle posto em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade" (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p. 06).

O tema Governança Pública foi abordado pelo Tribunal de Contas da União por influência do contexto global e estímulos por parte de organismos multilaterais e instituições privadas através de medidas e ações para fomentar a aplicação da governança corporativa no setor público (MATIAS-PEREIRA, 2010). Na sua função fiscalizadora na gestão dos recursos públicos e diante de desafios relacionados à

---

[1] BRASIL. Constituição Federal de 1988, art. 70 ao art. 75

[2] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. 2. Versão. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/governanca. Acesso em: 10 out 2018.

atuação do Estado nos mais diversos setores da sociedade, o TCU estabeleceu sua análise aplicada a um índice de Governança de acordo com o cumprimento de diretrizes de boa prática.

Seguindo a dinâmica mundial e alinhada às concepções decorrentes do processo de globalização, em 2013 o Tribunal de Contas da União firmou o Termo de Acordo[3] com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Assim sendo, a finalidade desse acordo era promover um estudo sobre o "Fortalecimento da Governança Pública: Boas Práticas e o Papel das Entidades de Fiscalização Superior", para identificar e disseminar boas práticas de Governança no setor público.

Em 2015 foi lançado o Programa de Trabalho OCDE - Brasil[4], cujo objetivo é apoiar o país no avanço de sua agenda de reformas e políticas públicas, que inclui a Governança Pública entre as áreas centrais do programa.

Anualmente o Tribunal de Contas da União realiza um levantamento nas Organizações Públicas Federais, com o intuito de traçar um perfil da governança no setor público, identificando pontos vulneráveis e propondo ações e correções que permitam que estas organizações adotem as boas práticas de governança de forma a otimizar a gestão dos recursos públicos e resultem em melhores serviços e produtos para a sociedade.

Esse levantamento é realizado através de um questionário de autoavaliação[5] elaborado por uma equipe composta por auditores do próprio Tribunal de Contas da União, a partir de referências e diretrizes nacionais e internacionais relacionadas às boas práticas de governança, e ainda por normas e recomendações do próprio Tribunal.

Deliberada através do Acórdão 2699/2018 – TCU – Plenário[6], que em 2018 o TCU emitiu o Relatório de Acompanhamento com o objetivo de medir nas 498

---

[3]ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Fortalecimento da Governança Pública: Boas Práticas e o Papel das Entidades de Fiscalização Superior**. Disponível em: https://www.oecd.org/brazil. Acesso em: 12 jan. 2019.

[4]ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Programa de Trabalho Brasil (OCDE)**. Disponível em:https://www.oecd.org/brazil.Acesso em: 08 jan. 2019.

[5]TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Questionário de Autoavaliação**.Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm. Acesso em: 12 nov. 2018.

[6]TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão 2699/2018 - TCU/Plenário**. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br. Acesso em: 14 mar. 2019.

organizações públicas federais a capacidade de governança e gestão, com as finalidades específicas de:

> a) divulgar os temas “governança pública” e “governança e gestão de TI, contratações, pessoas e resultados” para as organizações vinculadas ao poder público federal;
> b) induzir mudança de comportamento na administração pública federal, estimulando a adoção de boas práticas de governança e de melhorias na execução dos serviços públicos prestados;
> c) contribuir para o planejamento das ações de controle externo do TCU e dos Órgãos Governantes Superiores, indutores dos processos de aperfeiçoamento da governança e gestão (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018, p. 04)[7].

Neste trabalho será abordado o iGovContrat/2018 - índice de Governança e Gestão em contratações da Universidade Federal do Paraná. De acordo com o Relatório Individual de Autoavaliação/2018[8], a UFPR apresentou um iGovContrat de 32% que corresponde ao estágio inicial de nível de capacidade em Governança e Gestão na área de contratações da Organização.

O iGovContrat resulta da combinação de questões envolvendo a Governança em Contratações (GovContrat) e capacidade em Gestão de Contratações (iGestContrat). A Governança em contratações é formada por questões relativas ao modelo de gestão de contratações (modelo estabelecido, monitoramento do desempenho pela alta administração e funções/ações da auditoria interna em relação a gestão). Já a capacidade em gestão de contratações aborda questões relativas à Pessoas, Processos, Riscos e Gestão, cujo intuito é verificar o nível de adoção de boas práticas nas aquisições de bens e contratações de serviços.

A governança proposta pelo TCU permite auxiliar na fiscalização do controle externo, através de ações vinculadas ao conceito de eficiência e mecanismos de liderança, estratégia, transparência e prestação de contas. A eficiência na administração pública se relaciona com os resultados gerados em benefício da sociedade, nesse sentido Sundfeld[9] (2008) entende que:

---

[7] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório Técnico Completo IGG/2018/TCU.** Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm. Acesso em: 12 nov. 2018.

[8] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório Individual de Autoavaliação 2018.** Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm. Acesso em: 10 nov. 2018.

[9] SUNDFELD, Carlos Ari. Apresentação à edição brasileira. Texto acrescentado à edição brasileira, não consta da publicação original. POLLITT, Christopher et al. **Desempenho ou legalidade?**

> Qual é o dever essencial do administrador, cujo cumprimento tem de ser controlado? Agir com milimétrica observância dos infinitos requisitos formais que as normas e manuais são capazes de inventar? Ou seu dever é executar programas públicos eficientes e eficazes? As reformas dos últimos anos têm caminhado nessa segunda – e o teor atual do famoso art. 37 da Constituição Brasileira, que incorporou o princípio da eficiência administrativa, é testemunha eloquente disso.

De acordo com o Relatório Técnico Completo IGG/2018/TCU[10]o índice iGestContrat foi construído pela avaliação:

> i) da colaboração entre os gestores de recursos humanos e os gestores de contratações,
> ii) da existência de processos de trabalho estruturados para definição de planos de contratações, planejamentos, seleção de fornecedores e gestão de contratos,
> iii) da existência de gestão de riscos, incluindo a análise dos riscos das contratações relevantes,
> iv) da elaboração de contratos com base em desempenhos e gestões sobre o desempenho dos contratados. (TCU, 2018, p. 09).

O índice de 32% do iGovContrat alcançado em 2018 pela Universidade Federal do Paraná é bastante preocupante, pois indica que a Universidade encontra-se em estágio inicial de estruturação da gestão de contratações. Assim sendo, há um grande percurso para evolução e adequações do modelo organizacional condizente à governança e gestão de contratações. Portanto, o que se espera das organizações públicas federais, é direcionado ao macroprocesso de contratações, que envolvem questões relativas a planejamento dos processos de trabalho, seleção de fornecedores e gestão de contratos, imprescindíveis na condução dos objetivos organizacionais.

De acordo com Tribunal de Contas da União, a adoção de boas práticas de governança em contratações evita ou reduz processos de planejamento inadequados, projetos mal sucedidos e/ou contratações que não alcançam os objetivos estabelecidos, e ainda podendo resultar em prejuízo e ineficiências (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018).

Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países. Tradução Pedro Buck. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

[10] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório Técnico Completo IGG/2018/TCU**.Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm. Acesso em: 12 nov. 2018.

Este trabalho busca analisar o iGovContrat/2018 da UFPR a partir da perspectiva de governança pública aplicada pelo TCU, de forma a identificar as fragilidades que possam ser suprimidas através de um planejamento estratégico institucional, que nas Instituições Federais de Ensino se formaliza através do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Fragilidade essa entendida como baixa pontuação de cada variável que constitui o índice.

Quanto aos procedimentos metodológicos, foram realizadas buscas no sítio eletrônico do Google Acadêmico e no portal CAPES. Assim sendo, foi estudado os principais conceitos e contextos teóricos que discorrem sobre a governança a partir dos diferentes aspectos abordados na governança corporativa, governança pública e governança nas universidades. Portanto, de forma extensiva permitem compreender as principais abordagens conceituais que influenciaram a construção do modelo de governança do TCU.

Por se tratar de um índice foi também realizada pesquisa de produções científicas brasileiras que tratam de mecanismos de mensuração da governança através da análise bibliométrica realizada de acordo com o método ProKnow-C e utilizando o software Zotero como aplicativo gerenciador dos levantamentos realizados sobre a temática “índice de governança”. Para obter a pontuação alcançada pela UFPR de forma global, por grupos e por questões foi utilizado o programa *Package for the Social Sciences* (SPSS) e Excel, considerando os métodos estatísticos aplicados sobre as variáveis e suas correlações.

1.1 DELIMITAÇÕES DO PROBLEMA DE PESQUISA

O Relatório Individual de Avaliação/2018 do Tribunal de Contas da União indica que a Universidade Federal do Paraná se encontra em estágio inicial de estruturação da Governança e Gestão de Contratações, o que demonstra a necessidade de adequações do modelo vigente, a partir de ações que envolvam toda a estrutura organizacional. Muito além da Pró Reitoria de Administração, pois o índice é formado por questões que avaliam não só a capacidade gerencial da gestão de contratações, como também questões relativas à Liderança, Estratégia e *Accountability*, cuja mensuração traduz na completude que se almeja com a governança.

De acordo com o art. 207 da CF/88[11] “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. No caso das universidades públicas, a análise da autonomia deve considerar questões específicas relativas à sua personalidade jurídica, que enquanto administração indireta fica subordinada às normas de direito administrativo e financeiro e, por serem mantidas por recursos públicos, submetem-se ao controle interno e ao controle externo da gestão contábil, financeira e orçamentária realizado pelo Tribunal de Conta da União.

Nesse sentido, Durham entende que:

> A Universidade goza de autonomia para executar essas atividades que lhes são próprias, e que não são realizadas para seu exclusivo interesse, mas constituem um serviço que presta à sociedade. Como conseqüência, o reconhecimento da autonomia não exime as instancias públicas mais amplas da verificação da prestação efetiva destes serviços. (DURHAM, 2003, p. 277).

O problema identificado neste trabalho trata-se, portanto, da estruturação organizacional de acordo com as diretrizes propostas pelo Tribunal de Contas da União no que se refere às boas práticas de Governança, cujo índice indicativo no relatório/2018 demonstra a necessidade de adequações nas questões relativas à governança e gestão de contratações.

Neste contexto, a pesquisa foi direcionada a responder as seguintes questões: sob quais diretrizes e perspectivas teóricas foi construído o modelo de governança adotado pela TCU? As práticas de governança e gestão que resultou no índice condizem com a situação da organização diante de seus objetivos finalísticos? Quais as deficiências na estrutura organizacional relativa à governança e gestão de contratações merecem atenção pela alta administração? Como fazer (ações/correções) para adequar ao modelo de governança e gestão de contratações proposto pelo TCU?

O questionário integrado de Governança e Gestão Pública que resultou no IGG/2018 é composto por 100 itens de verificação, abrangendo as áreas de Governança, Gestão de Pessoas, Gestão de TI e Gestão de Contratações. Este

---

[11]BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 05 de outubro de 1998. Disponível em: https://www.senado.leg.br/atividade/const/constituicao-federal.asp. Acesso em: 12 de mar. 2019.

trabalho analisará exclusivamente as questões relativas à Governança e Gestão de Contratações/2018 da Universidade Federal do Paraná.

1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

1.2.1 Objetivo geral

Analisar o iGovContrat/2018 - índice de Governança e Gestão em Contratações da Universidade Federal do Paraná e as respectivas questões que compõem a formação deste índice, de forma a identificar as áreas que requerem ações e correções necessárias a adequação ao modelo de governança e gestão de contratações do Tribunal de Contas da União, considerando as normativas vigentes aplicáveis ao tema em cada variável.

1.2.2 Objetivos específicos

1) Identificar, a partir da revisão teórica da literatura sobre o conceito de governança pública, o modelo de governança adotado pelo TCU e as perspectivas que abrangem as variáveis avaliadas;
2) Avaliar as questões que compõem o iGovContrat/2018 – Índice de Governança e Gestão em Contratações, a partir do levantamento da pontuação alcançada em cada variável;
3) Comparar com o questionário/2020, as abordagens mantidas e as alterações ocorridas na avaliação em cada variável;
4) Analisar o cenário da UFPR e possíveis abordagens estratégicas relativas às boas práticas de governança e gestão de contratações na elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional.

1.3 JUSTIFICATIVA

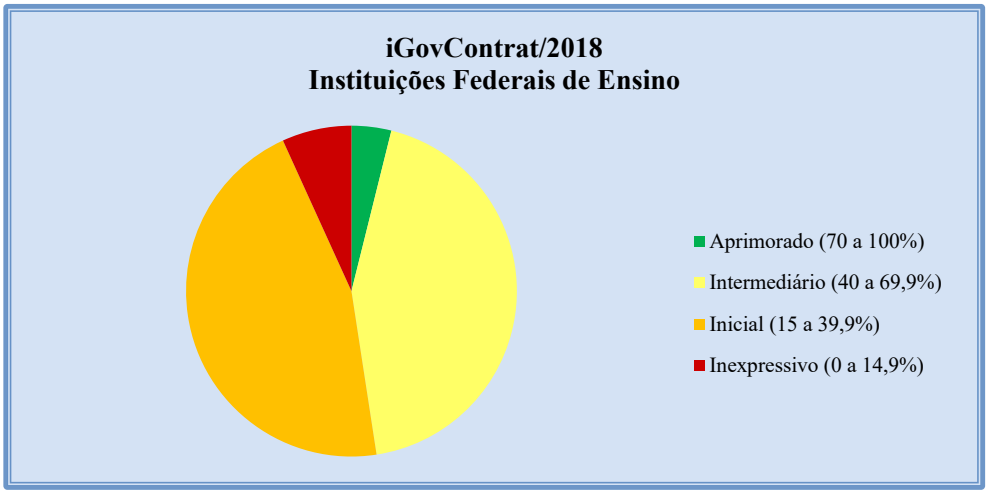
O levantamento realizado anualmente pelo Tribunal de Contas da União nas Organizações Públicas Federais tem o objetivode “medir a capacidade de governança e gestão das organizações públicas federais, aferir o nível de

implementação de boas práticas de liderança, estratégia e *accountability*, bem como práticas de governança e gestão de TI, de pessoas e de contratações" (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018, p. 04).

São práticas que integradas indicam a capacidade da organização em produzir resultados que atendam os objetivos organizacionais propostos. Dentre os índices que compõem o índice de Governança e Gestão (iGG), temos o iGovContrat, que nas Instituições Federais de Ensino apresentaram em 2018 nível incipiente em gerir suas aquisições e contratações.

O iGovContrat/2018 – índice de Governança e Gestão em contratações das Instituições Federais de Ensino apresentaram números preocupantes, dentre as 103 IFES[12] avaliadas apenas 04 encontram-se em estágio aprimorado (70% a 100%), 45 em estágio intermediário (40% a 69,9%), 47 em estágio inicial (15% a 39,9%) e 07 classificados como inexpressivos (0 a 14,9%), conforme Figura 1.

Figura 1–Faixa de classificação iGovContrat/2018 das IFES



Fonte: Elaborado pela autora a partir do Levantamento de Governança e Gestão de Contratações/TCU/2018.

Esse resultado indica que nas Instituições Federais de Ensino a Governança e gestão de contratações ainda não estão estruturalmente organizadas, exigindo a adoção de ações coordenadas entre a alta administração e as unidades de gestão,

---

[12] Considerados somente as Universidades, Institutos e os Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFET a partir dos dados disponíveis no portal do TCU. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm. Acesso em: 14 jan. 2020.

na implementação de diretrizes de governança relacionados a macroprocessos de contratações (planejamento, competências, gestão, pessoas, riscos, dentre outros).

Seguidas fiscalizações sistêmicas do TCU têm mostrado que a deficiência no planejamento é causa frequente de fragilidades nas contratações públicas (COSTA; ANDRIOLI; BRAGA, 2017, p. 39).

No setor público os mecanismos de governança parecem convergir para a formulação de estruturas de controles (internos e externos), gerenciamento de riscos e *accountability* plena. Com isso, a ação das chamadas entidades de fiscalização superior - agências de controle externo ou tribunais de contas – ganha força e relevância, principalmente, na medida em que, junto com a complexidade das políticas públicas, cresce o interesse de cidadãos globalizados pelos resultados efetivos (PEREIRA, 2011, p. 129).

Para o Tribunal de Contas da União os índices de governança e gestão de contratações nas Organizações Públicas Federais sinalizam o nível de adoção das boas práticas em contratações, cujo resultado traduz em eficiência de resultados na gestão dos recursos públicos.

Para Silva, Melo, Ramos, Amante e Silva (2013, p. 271)

> Pesquisas que visem contribuir para que as universidades melhorem suas gestões, acabam por contribuir também para que elas alcancem seus objetivos, que é a geração de conhecimentos, o que consequentemente trazem desenvolvimento para a sociedade que se inserem.

No aspecto teórico o tema justifica-se pela importância da Governança e Gestão de contratações no setor público considerando as abordagens propostas pelo Tribunal de Contas da União orientadas pelo desenvolvimento institucional a partir da identificação de riscos sistêmicos e ainda, oportunidades futuras de pesquisas.

No aspecto prático a temática relaciona-se com os interesses da administração na qual a pesquisa é realizada, e como servidora pública federal da instituição analisada sua aplicabilidade orienta a prática de uma atuação que contribua para uma gestão pública eficiente, condizente com a proposta do Tribunal de Contas da União.

1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Este trabalho está dividido em 7 capítulos, sendo o primeiro deles a introdução, seguida do Referencial Teórico com as diferentes abordagens da Governança, na esfera privada, pública e nas Universidades Públicas, e ainda as influências conceituais na construção do modelo de governança adotado pelo Tribunal de Contas da União aplicado as organizações públicas federais. O terceiro capítulo trata da Metodologia de Pesquisa, considerando as interpretações das respostas e os cálculos aplicados conforme definido pelo Tribunal de Contas da União e os aspectos teóricos relativos ao tema. O quarto capítulo destina-se a Apresentação do Caso, considerando a Universidade Federal do Paraná, a Política de Governança do governo federal e a estrutura de Governança da UFPR. O quinto capítulo é realizado a Análise do iGovContrat/2018, de forma global, por grupos e por questões. O sexto capítulo apresenta as propostas, a partir das questões que mostraram baixa pontuação iGovContrat/2018, e na definição das estratégias organizacionais definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional. E por fim, no sétimo e último capítulo apresentam-se as Conclusões.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Nesta seção a abordagem quanto ao referencial teórico será focado no modelo de Governança e Gestão Pública do Tribunal de Contas da União, com base no formato proposto no questionário de autoavaliação que resultou no iGG/2018 – índice integrado de Governança e Gestão Pública.

Considerações teóricas de trabalhos relacionados ao tema, abordando o conceito de governança corporativa e governança pública no contexto global e a relação com os princípios e diretrizes de governança do Tribunal de Contas da União aplicado as Organizações Públicas Federais, e especificamente, as Instituições Federais de Ensino.

2.1 GOVERNANÇA CORPORATIVA

Não há na literatura um consenso quanto ao conceito de Governança, o termo é amplamente utilizado em diferentes áreas e abordagens, cujas distinções variam de acordo com seu campo de aplicação. Para Gonçalves (2005, p. 198):

> Um dos sérios problemas da análise científica é a imprecisão dos conceitos. Com a palavra governança parece estar acontecendo um movimento de uso amplo da expressão, sem que sua utilização esteja cercada do cuidado analítico que requer. É preciso, portanto, precisar o seu significado no contexto em que é aplicado.

Nesse sentido, Araújo (2002, p. 06) observa que “como a maior parte dos conceitos em ciência política, a governabilidade/governança não possui uma definição muito clara e precisa, variando de autor para autor, de acordo com a sua nacionalidade, orientação ideológica e a ênfase que é dada a um ou outro elemento.”

Para Secchi (2009) a definição de governança não é livre de contestações. Isso porque, segundo o autor, tal definição gera ambiguidades entre diferentes áreas do conhecimento. As principais disciplinas que estudam fenômenos de *governance* são as relações internacionais, teorias do desenvolvimento, a administração privada, as ciências políticas e a administração pública.

O termo Governança Corporativa foi introduzida no final da década de 1980 nos Estados Unidos em meio às turbulências no mundo corporativo resultante de

conflitos entre administradores e acionistas após a constatação de condutas abusivas dos dirigentes nos negócios das empresas. De acordo com Paludo, Putz, Farah Junior (2016, p. 110) o termo se consolida na década de 1990 para definir as regras que orientam o relacionamento dentro de uma empresa, dos interesses de administradores, acionistas e acionistas minoritários e demais envolvidos no processo de administração empresarial.

Neste contexto, a utilização do termo foi associada a uma nova concepção de empresa com maior participação dos acionistas e demais interessados no direcionamento e definição de estratégias corporativas. Para Marques (2007, p.12) a governança corporativa é um conceito relativo sobre o modo como as empresas são dirigidas e controladas.

Paludo, Putz e Farah Junior (2016, p. 107) entendem que:

> A governança corporativa trata da forma e do conjunto de instrumentos e mecanismos utilizados para organizar, administrar e gerenciar uma empresa (pública ou privada). Entre estes instrumentos podemos incluir leis, políticas, normas de órgãos reguladores, normas e regulamentos internos e até práticas comerciais ditadas pelo mercado.

O termo “Governança Corporativa” traduzido do inglês *Corporate Governance* é amplamente utilizado na literatura para reportar-se à forma como os acionistas administram e controlam uma empresa. Para Vidigal (2000) o termo *Governance* tem origem no verbo latino *“gubernare”*, que significa Governar, sendo assim utilizado por muitos autores para referir-se a condução e monitoramento de uma organização, como Silveira (2010) que entende a governança corporativa como um conjunto de mecanismos que visam fazer com que as decisões corporativas sejam sempre tomadas com objetivo de maximizar a geração de valor de longo prazo para o negócio e retorno de todos os acionistas.

Para Bhatta (2003 apudPALUDO et al, 2016, p. 107) a governança trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, enquanto a governança corporativa diz respeito à forma como as corporações são administradas. Pereira (2011, p.129) destaca que a confusão que em geral se faz entre a origem e a popularização da governança é um traço que dificulta o entendimento do real significado, dos limites, falhas e *locus* de aplicação.

Abordagens conceituais à Governança Corporativa foram definidas por muitos autores como Macedo e Corrar (2012, p.46), que entendem tratar-se de um conjunto

de valores e normas que visa à diminuição de conflitos de interesse e maximização da riqueza dos acionistas, buscando sempre levar em conta os interesses das minorias, mas atentos a otimizar o desempenho de uma companhia, promovendo o desenvolvimento e o crescimento econômico. Nesse mesmo sentido, Santos (2008, p.43) destaca que a Governança Corporativa no cotidiano empresarial é a expressão designada para abranger assuntos relativos ao poder de controle e direção de uma empresa.

Para Slomski, Mello, Tavares Filho e Macedo (2008, p. 8) entendem a Governança corporativa como o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, em que, através de mecanismos específicos, gestores e proprietários procuram assegurar o bom desempenho da empresa para aumento de sua riqueza.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) elaborou em 2015 o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, na qual conceitua a governança corporativa como um 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.

Para Gonçalves (2005, p.02) a expressão “governança corporativa” é largamente empregada na Administração de Empresas, sendo amplamente utilizada no contexto econômico como referência às práticas relacionadas à transparência, eficiência e prestação de contas. Observa-se que a governança corporativa conforme descrita pela literatura se relaciona com as práticas de gestão e a condução dos negócios, cuja atuação possa ser monitorada pelas partes interessadas.

2.2 GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

Embora a Governança tenha surgido no setor privado, adequado ao modelo de gestão corporativo, muitos organismos internacionais utilizaram suas diretrizes baseado em mecanismos de integridade, transparência e *Accountability* para aplicação no setor público.

Para Mendes da Silva (2003) os mecanismos de Governança Corporativa são instrumentos capazes de ajudar na tomada de decisão estratégica de Gestores,

podendo ser observada tanto no setor privado como no público (THORSTENSEN; FARIA, 2019).

Para Matias-Pereira (2010) a adaptação do modelo corporativo para a esfera pública ocorre em razão de similitudes de princípios norteadores presentes em ambos os seguimentos. No artigo “A Governança Corporativa aplicada no Setor Público Brasileiro”, Matias-Pereira (2010, p. 112) destaca:

> A governança nas organizações públicas e privadas apresenta significativas similitudes. Levando-se em consideração que o setor público e o privado possuem focos específicos, observa-se que são comuns entre eles as questões que envolvem a separação entre propriedade e gestão, responsável pela geração dos problemas de agência, os instrumentos definidores de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, entre outros. Verifica-se, em um sentido amplo, que os princípios básicos que norteiam os rumos dos segmentos dos setores privado e público são idênticos: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética.

Ao abordar o tema Governança Corporativa torna-se imprescindível destacar que se trata de um conceito aplicado à área da Administração Geral, e por tal delimitação tem se a frágil e imprecisa compreensão de sua utilização no contexto da Administração Pública. A transposição de modelos da esfera privada para a pública pode resultar em incoerências teóricas recorrentes por muitos autores, que segundo Procopiuck (2013, p. 67) muitos casos se apresentam em contextos de Administração Pública, com desconhecimento de fundamentos importantes que particularizam esta área de gestão, com a pretensão de simplesmente replicarem os conteúdos ministrados em ambientes de organizações privadas.

Nesse sentido, Olivieri, Nestlehner e Paiva Jr (2018, p. 238) destacam que:

> As especificidades do setor governamental impõem desafios à aplicabilidade do conceito de governança corporativa no setor público. O primeiro deles se refere ao alinhamento de interesses entre proprietários e gestores, ou seja, questões sobre a separação entre propriedade e gestão e sobre problemas de agência. Se esse alinhamento não é simples para as empresas em geral, nas empresas controladas pelo Estado ele se torna ainda mais complexo devido às pressões políticas sobre os gestores e à natureza mais diversificada dos objetivos de seus controladores.

Na literatura a utilização do termo governança no setor público relaciona-se muitas vezes as questões de gerenciamento e gestão pública, associado às práticas administrativas mais eficientes na condução de políticas públicas. Para Bresser

Pereira (1998) a governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas. Na atualidade a governança passou a significar “um novo modelo de governar” (PROCOPIUCK, 2013). Uma crítica ao aparelho burocrático brasileiro que impulsionou uma reforma da administração movida pelo apelo gerencial (FILGUEIRAS, 2018, p.74).

Para Olivieri, Nestlehner e Paiva Jr (2018, p. 234):

> A utilização da expressão governança associada a temas da área pública aparece relacionada a fatores não apenas organizacionais (formas de direção e controle dentro das organizações), mas principalmente a fatores políticos (participação e representação da sociedade e decisão e organização das políticas públicas).

Não restrita a capacidade administrativa financeira, Rosa, Procopiuck e Frey (2016) entende que a noção de governança tem que ser ampliada, abarcar os diferentes processos que permitem a participação de *stakeholders*, ou interessados, para influenciar, promover, orientar, alterar políticas públicas locais, regionais, nacionais e internacionais. A definição de governança vai além do gerencial e dos mecanismos de gestão (FILGUEIRAS, 2018, p.79).

Delimitar a governança no setor público as questões de gestão e gerenciamento compromete a análise do tema que apresenta uma pluralidade de perspectivas, dada a abrangência na estruturação das ações e das relações envolvidas, aplicada a um conceito ainda em construção. Para Procopiuck (2013) as condições para estruturação de um sistema de governança são definidas em termos ideais; logo muitas vezes não sendo encontráveis em contextos reais.

Esta pluralidade de conceitos de governança pública, no entendimento de Olivieri, Nestlehner e Paiva Jr (2018, p.245), expressa a diversidade de perspectivas teóricas e de objetos, que abarcam a ação estatal, as políticas e serviços públicos, a democracia, e as relações entre Estado, sociedade e mercado.

A OCDE ao observar a importância das empresas estatais na economia de muitos países publicou em 2005 orientações sobre boas práticas de Governança nas empresas públicas. Esta publicação intitulada “Diretrizes sobre Governança Corporativa para Empresas de Controle Estatal” propôs diretrizes específicas para a governança corporativa de empresas estatais.

De acordo com a publicação (OCDE, 2005, p. 11):

> A maioria das economias industrializadas são caracterizadas por mercados abertos e competitivos, firmemente enraizados no estado de direito, com empresas privadas atuando como os agentes econômicos predominantes. No entanto, em alguns outros países, inclusive muitas economias emergentes, as empresas de propriedade estatal (EEs) representam uma parte substancial do PIB, do emprego e da capitalização de mercado. Mesmo nos países onde as EEs desempenham um papel menor na economia, muitas vezes elas prevalecem nos serviços públicos e em setores de infraestrutura, tais como energia, transportes, telecomunicações e em alguns casos também petróleo e finanças, cujo desempenho é muito importante para amplos segmentos da população e outras partes do setor empresarial. Consequentemente, a boa governança das EEs é fundamental para garantir uma contribuição positiva para a eficiência econômica e competitividade.

Ainda que o Brasil não tenha formalmente aderido às Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais, nem às Diretrizes sobre Anticorrupção e Integridade de Empresas Estatais, a agenda de governança corporativa não só integra a pauta da administração pública como será imperativa em um eventual processo de acessão à organização (THORSTENSEN; FARIA, 2019, p. 14). Os autores destacam ainda a necessidade de mudanças no enquadramento jurídico brasileiro para se adequar às orientações propostas.

Olivieri, Nestlehner e Paiva Jr (2018, p.245) destacam que o debate nacional sobre governança corporativa no setor público demanda esforços mais aprofundados para a compreensão das especificidades da ação das empresas estatais em comparação com as empresas privadas em termos de governança e da relação com as esferas da política e da sociedade.

Para Bergue (2015) definir mais precisamente os contornos da administração pública exige a compreensão de suas aproximações e os distanciamentos em relação ao setor privado. O autor destaca a importância em conhecer os limites de fronteira entre a administração pública e a privada na compreensão de seus modelos de gestão e sobre eles promover esforços de transformação.

O movimento da Governança pública para Secchi (2009) se traduz em um modelo relacional porque oferece uma abordagem diferenciada de conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo.

Para Filgueiras (2018) toda a discussão sobre o tema da governança gira em torno do fato de que a interação entre o Estado e a sociedade deve ser considerada no plano da gestão pública, de forma a assegurar mecanismos que ampliem a

qualidade das políticas e serviços públicos e a qualidade do regime político em que a administração opere.

Observa-se que muitos autores destacam a interação entre Estado e sociedade nas abordagens teóricas relacionadas ao tema governança. Para Araújo (2002), a fonte da governança não são os cidadãos ou a cidadania organizada em si mesma, mas sim um prolongamento desta, ou seja, são os próprios agentes públicos ou servidores do Estado que possibilitam a formulação/implementação correta das políticas públicas e representam a face deste diante da sociedade civil e do mercado, no setor de prestação de serviços diretos ao público.

O conceito de governança indica a criação de uma estrutura ou de uma ordem que não pode ser externamente imposta, mas que é o resultado da interação de uma multiplicidade de agentes que se auto influenciam na condução de esforços para alcançar objetivos sociais (PROCOPIUCK, 2013).

Além da OCDE, outros organismos internacionais como o Banco Mundial destacam a relevância da Governança no setor público como parâmetro do nível de eficiência na gestão dos recursos públicos. O Banco Mundial define governança como “maneira pela qual o poder é exercido no gerenciamento dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento"(WORLD BANK, 1991, p. 1). A partir de então, o termo governança passou a ser discutido e aplicado na administração pública (MEZA;MORATTA;GROSCHUPF, 2016).

O tema Governança abordado pelo Banco Mundial apresenta uma definição ampla cujas dimensões para uma boa governança foram divididas em: administração para o setor público; quadro legal; participação e *Accountability*; e informação e transparência.

Para Matias-Pereira (2010, p. 126):

> A boa governança no setor público requer, entre outras ações, uma gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência, eficácia e efetividade. É por meio de uma gestão estratégica que se torna viável criar valor público. Isso diz respeito à capacidade da administração pública de atender de forma efetiva e tempestiva as demandas ou carências da população que sejam politicamente desejadas (legitimidade); sua propriedade seja coletiva; e, requeiram a geração de mudanças sociais (resultados) que modifiquem aspectos da sociedade. Com a gestão política, pode-se buscar a obtenção da legitimidade junto aos dirigentes políticos e a população. A gestão da eficiência, eficácia e efetividade é a forma de usar adequadamente os instrumentos disponíveis para tornar viável uma boa governança.

O *International Federation of Accountants* (IFAC) é uma organização mundial da profissão contábil, com 175 membros e associados em 130 países e jurisdições, representando mais de 3 milhões de contadores empregados em práticas públicas, indústrias e comércio, governo e academia[13]. Com o intuito de dedicar-se a coordenação mundial das necessidades do envolvimento do setor público nos relatórios financeiros, contabilidade e auditoria, o IFAC desenvolveu o Comitê do Setor Público (PSC), na qual, em 2001 publicou o *study* 13[14] que definiu princípios e recomendações para a governança no setor público.

O IFAC (2001) destaca a importância de reconhecer a diversidade do setor público e os diferentes modelos de governança que se aplicam em diferentes países e setores, cada um com características únicas que requerem atenção especial e impõem conjuntos diferentes de responsabilidades.

Na perspectiva do IFAC a governança pública baseia-se nos princípios da transparência, integridade e prestação de contas. Para Sales, Peter, Machado e Nascimento (2015) a governança pública tem sua base focada na Governança Corporativa, aplicando os princípios na forma de gerenciar o setor público, por meio da participação dos agentes envolvidos, que buscam uma melhor gestão através do relacionamento estado-sociedade, sendo pontes para tal relacionamento, a transparência e a prestação de contas.

No *study*13 (2001) o IFAC destaca que a governança pública se baseia nos princípios da transparência, integridade e prestação de contas, a partir de práticas pautadas em quatro dimensões: padrões de comportamento, estruturas e processos organizacionais, controle e relatórios externos. Matias-Pereira (2010) visualiza estas dimensões sob os seguintes aspectos:

> Padrões de comportamento: como a administração da entidade exercita a liderança e determina os valores e padrões da instituição, como define a cultura da organização e o comportamento de todos os envolvidos; Estruturas e processos organizacionais: como a cúpula da administração é designada e organizada dentro da instituição, como as responsabilidades são definidas e como elas são asseguradas; Controle: a rede de vários

---

[13]INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). Disponível em: https://www.ifac.org/who-we-are/membership. Acesso em: 30 nov. 2019.

[14]INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). Public Sector Committee. Study 13: Governance in thepublic sector: a governingbody perspective. New York: IFAC, aug. 2001. Disponível em: https://www.ifac.org/system/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf. Acesso em: 30 nov. 2019.

> controles estabelecidos pela cúpula administrativa da organização no apoio ao alcance dos objetivos da entidade, da efetividade e eficiência das operações, da confiança dos relatórios internos e externos, da complacência com as leis aplicáveis, regulamentações e políticas internas; e, Relatórios externos: como a cúpula da organização demonstra a prestação de contas da aplicação do dinheiro público e seu desempenho (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 119).

A construção de um modelo de governança ou mesmo de um conceito aplicado a um determinado contexto político administrativo apresenta simetrias de elementos apropriados, que para Gonçalves (2005) fica implícito que a palavra contém um elemento positivo: governança necessariamente é a boa governança. Nesse sentido, Teixeira e Gomes (2018) entendem que o diálogo acadêmico em torno do conceito de governança pública apresenta alguns princípios que transitam e dialogam em todos os argumentos.

Considerando a evolução do termo, Bresser Pereira (2001, p.05) entende que aplicado num mundo altamente tecnológico, com acelerado ritmo de desenvolvimento econômico e de complexas relações econômicas e sociais, exigem que as três instâncias políticas que agem nas sociedades capitalistas modernas – a sociedade civil, o Estado (organização e instituições) e o governo – assumam novas formas, novos papéis, novos modos de se relacionarem umas com as outras.

Diante da diversidade conceitual da governança e considerando as perspectivas nas quais o termo vem sendo tratado pela literatura, foi realizado um inventário dos principais conceitos abordados neste trabalho, conforme quadro 1.

Quadro 1 – Inventário dos principais conceitos e abordagens de governança, governança corporativa e governança pública

Autor/Instituição/ano de publicação	Conceito/contextos de Governança
GONÇALVES, 2005	Para o autor um dos sérios problemas da análise científica é a imprecisão dos conceitos. Com a Governança é necessário precisar o seu significado no contexto em que é aplicado. O autor entende que a governança opera num plano amplo, englobando a sociedade como um todo, refere-se a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico. Governança diz respeito aos meios e processos que são utilizados para produzir resultados eficazes.
BANCO MUNDIAL, 1991	Conceitua governança como o exercício da autoridade, controle, administração e poder de governo, ou seja, é a forma pela qual o poder é exercido pelo gestor no gerenciamento dos recursos públicos e o impacto dos resultados na dinâmica econômica e social do país.

IBGC, 2015	Governança corporativa é 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.
OCDE, 2004/2005	A Organização entende que Estado pode se beneficiar do uso de ferramentas que são aplicáveis ao setor privado, incluindo os Princípios de Governança Corporativa. Publicado em 2004, “os Princípios da OCDE sobre o governo das sociedades” destina-se a ajudar os governos a avaliar e melhorar o enquadramento legislativo, institucional e regulamentar do governo das sociedades, propondo orientações e sugestões para as bolsas de valores, investidores, empresas e outras partes que desempenhem um papel no processo de desenvolvimento de um bom governo das sociedades. Em 2005 a OCDE publicou “Diretrizes sobre Governança Corporativa para Empresas de Controle Estatal”, na qual propõe melhores práticas normativas e regulatórias para as empresas estatais para assegurar a eficiência econômica e competitividade geral.
ARAÚJO, 2002	O autor aborda a conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. O conceito de governança relaciona-se com a capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas. Esta capacidade pode ser decomposta analiticamente em financeira, gerencial e técnica, todas importantes para a consecução das metas coletivas definidas que compõem o programa de um determinado governo, legitimado pelas urnas
PALUDO; PUTZ; FARAH JUNIOR, 2016	Os autores abordam a evolução, a estrutura, os princípios e fundamentos da governança corporativa, bem como, alguns modelos aplicados em outros países e como ela se apresenta no cenário brasileiro. Para os autores, a governança corporativa trata da forma e do conjunto de instrumentos e mecanismos utilizados para organizar, administrar e gerenciar uma empresa (pública ou privada). Entre esses instrumentos podemos incluir leis, políticas, normas de órgãos reguladores, normas e regulamentos internos e até práticas comerciais ditadas pelo mercado.
IFAC, 2001	Publicação do *Study* nº 13 com definição de princípios e recomendações para a governança no setor público. Considerando a governança como “a totalidade das maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns”; no setor público baseado em três princípios: transparência (*opennes*), integridade (*integrity*) e responsabilidade de prestar contas (*accountability*).
BRESSER-PEREIRA, 2007	O autor define o “modelo estrutural de governança pública” com base na experiência brasileira de reforma da gestão pública iniciada em 1995, que foi quando, segundo o autor, uma administração social-democrata assumiu o poder, tendo a experiência britânica como principal referência para a do Brasil. O autor denomina o modelo de reforma gerencial ou da gestão pública de “modelo estrutural de governança pública”, que envolve um aspecto organizacional e um aspecto gerencial ou de responsabilização. No aspecto organizacional o autor trabalha não com o papel do Estado, mas como o Estado está estruturalmente organizado em relação ao seu núcleo estratégico e aos serviços do Estado. No aspecto gerencial o autor enfatiza a ação orientada para o “cliente-cidadão” através de três mecanismos de responsabilização: a) a administração por objetivos; b) a competição

	administrada visando a excelência e c) a responsabilidade social (serviço público sob controle pela sociedade civil organizada).
BRESSER PEREIRA, 2011	Em artigo publicado em 2011 o autor trata de um novo estado e uma nova gestão pública que surgem por força de uma democracia mais consistente com cidadãos mais ativos e exigentes, e ainda por pressões externas advindas do mundo globalizado. O autor aborda a governança considerando a evolução do termo aplicada num mundo altamente tecnológico, com acelerado ritmo de desenvolvimento econômico e de complexas relações econômicas e sociais, onde as três instâncias políticas que agem nas sociedades capitalistas modernas – a sociedade civil, o Estado (organização e instituições) e o governo – assumem novas formas, novos papéis, novos modos de relacionarem-se umas com as outras, e assim produzir ao que chama de uma "nova governança democrática". "A governança é um processo dinâmico pelo qual se dá o desenvolvimento político, pelo qual a sociedade civil, o Estado e o governo organizam e gerem a vida pública. Ela acarreta a correspondência em níveis de qualidade das instâncias políticas que a formam. A maneira pela qual as pessoas se organizam e manifestam sua vontade no espaço público, ou, em outras palavras, a força da sociedade civil, a qualidade das instituições do Estado, a eficácia das instituições de aplicação do direito e da lei, e a eficiência do aparelho do Estado são, ou deveriam ser variáveis altamente correlatas".
PROCOPIUCK, 2013	O autor busca delinear o amplo contexto em que se situam as mais recentes práticas de gestão e correntes de pesquisas teóricas, dentre elas o sistema de governança, aplicado nas abordagens das políticas públicas e sua relação com a administração pública. Dada a variedade de possibilidades na condução das políticas públicas, o autor analisa a formação de estruturas de governança fundadas na lógica de redes, cuja configuração envolve a inserção de múltiplos atores em diferentes arranjos de governança, que da perspectiva político-administrativa apontam para o envolvimento de agentes estatais, do setor privado e do terceiro setor na condução de políticas públicas articuladas.
MACEDO; CORRAR, 2012	Governança Corporativa como um conjunto de valores e normas que visa a diminuição de conflitos de interesse e maximização da riqueza dos acionistas, buscando sempre levar em conta os interesses das minorias, mas atentos a otimizar o desempenho de uma companhia, promovendo o desenvolvimento e o crescimento econômico.
SECCHI, 2009	O autor faz uma análise comparativa dos modelos organizacionais e relacionais que inspiram o desenho das estruturas e processos nas reformas da administração pública. Para o autor, a definição de governança gera ambiguidades entre diferentes áreas do conhecimento. As principais disciplinas que estudam fenômenos de *governance* são as relações internacionais, teorias do desenvolvimento, a administração privada, as ciências políticas e a administração pública. A Governança na linguagem empresarial e contábil significa um conjunto de princípios básicos para aumentar a efetividade de controle por parte de stakeholders e autoridades de mercado sobre organizações privadas de capital aberto. O autor adota a interpretação de governança nas ciências políticas e administração pública de Kooiman (1993) e Richards e Smith (2002): modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas.
MARQUES, 2007	A autora analisa a governança corporativa aplicada nas entidades públicas em Portugal, onde o conceito envolve mecanismos ou princípios que governam o processo decisório dentro de uma

	empresa.Para a autora, o conceito de governança corporativa está relacionado com a *accountability*. Para a autora o termo é vantajoso para agregar um número de processos destinados a assegurar a *accountability* dentro das entidades públicas, tendo, numa fase inicial, ocorrido no contexto do setor privado.
SLOMSKI; MELLO; TAVARES FILHO; MACEDO, 2008	Governança corporativa como o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, em que, através de mecanismos específicos, gestores e proprietários procuram assegurar o bom desempenho da empresa para aumento de sua riqueza.
MATHIAS-PEREIRA, 2010	O autor analisa os fundamentos e as razões de adaptação e transferência das experiências da governança corporativa para o setor público brasileiro. O autor analisa a governança pública sob a ótica da ciência política, orientado para as formas de interação nas relações de poder entre o Estado, o governo e a sociedade, a partir de processos de cooperação e de mecanismos de estímulos das relações entre os atores envolvidos.
ROSA; PROCOPIUCK; FREY, 2016	Os autores abordam a governança a partir da perspectiva de redes sociotécnicas e da governança pública relacionados com a ideia de sustentabilidade, considerando a dinâmica das relações sociais em processos participativos de gestão pública, com envolvimento de múltiplos atores e democratização do processo decisório. Para os autores a governança diz respeito a como os interesses públicos podem ser administrados, cujo conceito é ampliado para além das capacidades administrativas e financeiras, abarcando diferentes processos que permitem a participação de stakeholders, ou interessados, para influenciar, promover, orientar e alterar políticas públicas. Segundo os autores, o conceito pode abranger desde comunidades locais até comunidades globais de nações que buscam concretizar conjuntamente ações de interesse comum.
FILGUEIRAS, 2018	O autor discute a relação entre administração pública e democracia, tendo em vista o conceito de governança democrática.Para o autor, a definição de governança vai além do gerencial e dos mecanismos de gestão, ela representa um processo de conexão entre os mecanismos de administração com a dimensão política e infraestrutura do poder.

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Observa-se a diversidade conceitual da governança construídos em diferentes contextos e abordagens, com similitudes e disparidades que se justificam pela conjuntura nas quais são aplicadas, elucidando a complexidade que envolve o tema na definição de um conceito que seja aplicável em diferentes organizações.

2.3 GOVERNANÇA NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

As Universidades Federais conforme estabelecido no art. 207 da Constituição Federal de 1988 gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Para Caetano e Campos (2019) esta previsão constitucional assegurou significativas inovações, permitindo que as universidades construam sua identidade e assumam seu papel social no Estado Democrático de direito.

Para Peter (2007) a autonomia administrativa, ou seja, a liberdade de organizar-se internamente é a condição para exercício pleno das dimensões didáticas e científica. A contrapartida é a responsabilidade pela eficiência na utilização dos recursos humanos e materiais para cumprimento de sua missão. Quanto a autonomia de gestão financeira, o autor entende ser imprescindível para que as universidades possam estabelecer suas próprias prioridades, compreendendo a iniciativa de elaborar e executar seu orçamento, assegurando um fluxo regular de recursos que possibilite um planejamento racional das suas atividades.

Esta autonomia constitucionalmente estabelecida foi regulamentada pela Lei n. 9.394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). De acordo com o art. 55 da referida lei, “caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas” (BRASIL, 1996). Sendo assim, as Universidades Federais, autarquia ou fundação pública, compõem a estrutura do Ministério da Educação.

Como órgãos da administração indireta estão limitados às regras gerais da administração pública federal, tanto no que se refere ao planejamento econômico-financeiro como no que concerne aos critérios da administração de Pessoal (CAETANO; CAMPOS, 2019). Os autores ressaltam ainda que estando sujeitas ao arcabouço legal estabelecido para regulamentar o orçamento total da União, submetem-se às orientações e aos critérios gerenciais e econômicos previamente estabelecidos pelos gestores governamentais do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Ministério da Fazenda e, por etapa, às decisões políticas do MEC.

Para Bergue (2015) a administração pública, pelo fato de constituir espaço de convergência de múltiplos interesses, em distintos graus de legitimidade, e precisar dar conta de respostas, é essencialmente política. Para o autor, a técnica é instrumental à administração pública, que é substantivamente política.

A autonomia das universidades federais deve considerar questões específicas relativas à sua personalidade jurídica, que enquanto administração indireta mantidas por recursos públicos submetem-se ao controle interno e também ao controle externo realizado pelo Tribunal de Conta da União. Para Durham (2003) o

reconhecimento da autonomia não exime as instâncias públicas mais amplas da verificação da prestação efetiva destes serviços.

Para Rocha e Fabrino (2008) efetivamente, todos os incisos relacionados ao tema da autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial não diferenciam as IFES da situação jurídica dos demais entes da administração indireta.

A governança pública, conforme estabelecida pelas normativas federais na Política de Governança do Governo Federal e ainda, definido pelo Tribunal de Contas da União, enquanto órgão fiscalizador dos órgãos e entidades da administração pública, fundamenta-se nos princípios da governança corporativa, predominantemente voltada às questões de gerenciamento e gestão pública.

Sales, Peter, Machado e Nascimento (2015) entendem que, assim como os demais órgãos públicos, as Universidades buscam adequar sua gestão aos novos modelos de administração pública, onde as estratégias de gestão são baseadas em resultados, e as decisões passam a ser tomadas mediante critérios de economicidade e eficiência.

Para Tricker (2015 apudCOLLETA, 2019, p. 27) a governança corporativa é diferente de gestão. Colleta (2019) destaca que enquanto a gestão executiva é responsável por dirigir uma empresa, focando nas questões operacionais diárias do negócio, a governança corporativa assume o papel de supervisionar a gestão, através do conselho de administração.

A normativa[15] que estabelece a Política de Governança do Governo Federal retirou o conceito de Governança Pública do Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União, na qual conceitua a governança no setor público como “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”(TRIBUNAL DA CONTAS DA UNIÃO, 2014).

Segundo Peter (2007), historicamente as Universidades Federais brasileiras têm desenvolvido suas atividades orientadas por modelo de gestão extremamente burocrático, cujo foco gerencial tem sido os aspectos legais e formais dos atos

---

[15] BRASIL. Decreto n. 9.203, de 22 novembro de 2017, dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 30 nov. 2019.

administrativos, tornando-se secundária a avaliação dos resultados qualitativos alcançados.

Nesse sentido, Amaral (2008) destaca que no Brasil, a partir de 1990 iniciou-se a implantação de políticas presentes em orientações internacionais elaboradas após a crise do Estado do bem-estar social europeu.

> No ensino superior, o que se viu foi, no contexto do "quase-mercado" educacional, uma pregação em favor do eficientismo, da competição entre as instituições, da implantação de um gerenciamento administrativo/acadêmico que segue padrões de empresas privadas, e a procura por fontes alternativas de financiamento que complementassem as do fundo público (AMARAL, 2008, p.13).

A Governança corporativa aplicada no contexto da esfera pública exige adaptações que muitas vezes desconstituem a finalidade que norteia a atuação do Estado, pois possuem distintos focos específicos, embora ambas voltadas à eficiência na gestão, mas não de forma restritiva, dada que a imprescindibilidade da busca pelo bem estar social prevalece sobre qualquer interesse de mercado e da dinâmica econômica.

Para alguns autores avaliar a governança universitária restrita aos aspectos gerenciais pode comprometer a autonomia universitária e seus objetivos finalísticos. Silva (2001) destaca que proliferam as análises que tentam diagnosticar todas as dificuldades enfrentadas pelas universidades públicas como derivadas de defeitos na gestão, nesse mesmo sentido Marilena Chauí (1999) entende que este tipo de avaliação compromete sensivelmente a autonomia universitária enquanto instituição social, já que "a qualidade é medida a partir de critérios relacionados à produtividade, orientada por três critérios: quanto uma universidade produz, em quanto tempo produz e qual o custo do que se produz." (CHAUÍ, 1999, p. 06). Nesse cenário, Chauí entende que a produtividade não abrange pontos relevantes como: "o que se produz, como se produz, para que ou para quem se produz, característicos da autonomia universitária que se almeja, com sentido sócio político que possui na sociedade seu princípio de ação e regulação" (CHAUÍ, 1999, p.06).

Por esse aspecto, questiona-se o quanto um índice de governança pautado em adoção de práticas e procedimentos normativos relaciona-se com os objetivos finalísticos de uma organização. Para Gesser, Oliveira e Machado (2017) as

universidades são caracterizadas como organizações complexas, portadoras de peculiaridades que as diferenciam das demais organizações.

Observa-se a complexidade que envolve a avaliação da governança nas universidades federais, pois, se partirmos do preceito estabelecido pelo Tribunal de Contas da União, a governança tem como propósito assegurar que as ações executadas estejam alinhadas ao interesse público, cujo dimensionamento vai muito além dos aspectos internos de organização. Para Vieira e Vieira (2003) uma reestruturação organizacional nas Instituições Federais de Ensino não deve se limitar apenas a organicidade e métodos de gestão, deve produzir efeitos concretos nas suas atividades-fim.

Para Pollitt et al. (2008) a auditoria realizada pelos Entes Supremos de Fiscalização (ESF) podem sofrer variações de acordo com os objetos de estudo, cuja tipologia é determinante na auditoria operacional, onde o portfólio de tópicos cobertos é o resultado da estratégia que cada ESF adotou. Dentre as possíveis dimensões de análise quanto ao objeto auditado, os autores destacam que uma auditoria voltada aos sistemas é mais provável de se produzir uma declaração conclusiva acerca do cumprimento ou não de algum padrão ou expectativa pré-definida.

> Projetos de auditoria orientados aos sistemas de direcionamento e de controle podem ser mais facilmente padronizáveis e elaborados de acordo com os contornos da auditoria financeira, enquanto a investigação sobre o desempenho efetivo provavelmente se desenvolverão em projetos complexos, semelhantes a pesquisas, os quais estão longe do trabalho padrão de auditoria (POLLITT *et al*., 2008, p. 114).

O termo mais adequado para a realidade brasileira de ESF é o Tribunal de Contas, de organização semelhante à *Cour de Compets*[16]. Embora o levantamento de governança e gestão realizado pelo TCU tenha caráter orientativo, que objetiva a partir da sistematização de informações sobre a situação da governança pública em âmbito federal identificar os pontos mais vulneráveis para induzir melhorias e mudanças de comportamento na administração pública, o iGG pode ser utilizado como um indicador na orientação de ações governamentais, como proposto pelo

---

[16] Termo utilizado como “nota do tradutor” pelo tradutor Pedro Buck na obra POLLITT, Christopher *et al*. **Desempenho ou legalidade**? auditoria operacional e de gestão pública em cinco países. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

Ministério da Educação[17] em vincular a distribuição de recursos nas Universidades Federais com o ranking de governança do Tribunal de Contas da União.

A utilização de um indicador na condução de ações públicas requer a devida cautela que o tema exige, considerando a subjetividade inerente a cada abordagem, pois, segundo Jannuzzi (2005) a validade como critério na escolha de indicadores requer que se disponha de medidas tão próximas quanto possível do conceito abstrato ou da demanda política que lhes deram origem.

Da análise bibliométrica de mensuração da governança, resultaram trabalhos de autores que buscaram estabelecer mecanismos de avaliação da governança utilizando-se de diferentes variáveis e dimensões. Para Oliveira e Pisa (2015, p. 1264) ainda faltam instrumentos avaliativos que apresentem de forma sistemática e tempestiva a efetividade das ações governamentais baseados em princípios da governança pública aplicados à materialização das políticas públicas. Os autores propõem um índice de medição da governança pública (IGovP) composto por cinco indicadores relacionados aos princípios de governança pública, sendo: (1) Efetividade; (2) Transparência e *Accountability*; (3) Participação; (4) Equidade e (5) Legalidade/Ética/Integridade (Oliveira e Pisa, 2015, p. 1276).

Dentre as diversas possibilidades de mensuração da governança, Beuren, Moura e Kloeppel (2013) propõem um índice de governança eletrônica fundado na utilização de tecnologias da informação na interação entre governo e sociedade. Os autores analisaram nos estados brasileiros a relação entre as práticas de governança eletrônica com a eficiência na utilização de receitas. O índice de governança eletrônica proposto pelos autores avalia as práticas a partir de cinco dimensões: práticas de conteúdo, práticas de serviços, práticas de participação cidadã, práticas de privacidade e segurança, práticas de usabilidade e acessibilidade (Beuren, Moura e Kloeppel, 2013, p. 429).

Para Jannuzzi (2005, p. 143) na prática, nem sempre o indicador de maior validade é o mais confiável; nem sempre o mais confiável é o mais sensível; nem sempre o mais sensível é o mais específico; para o autor nem sempre um indicador

---

[17]MENEZES, Dyelle. **Secretário do MEC defende maior equidade na distribuição de recursos para universidades**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/busca-geral/2-noticias/politicas-e-programas-na-educacao-superior/79271-secretario-do-mec-defende-maior-equidade-na-distribuicao-de-recursos-para-universidades. Acesso em: 14 dez. 2019.

que reúna todas essas qualidades é passível de ser obtido na escala territorial e na periodicidade requerida.

Trata-se de importantes questões que envolvem o estabelecimento de um indicador na avaliação da governança no setor público, cuja aplicabilidade pode demandar ponderações adequadas ao contexto avaliado.

2.4 MODELO DE GOVERNANÇA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Brasil embora não seja membro da OCDE, mantém cooperação com a organização e muitas das ações da política nacional são influenciadas e orientadas por recomendações propostas pelo organismo.

Alinhada a dinâmica mundial e com a finalidade de identificar e disseminar as boas práticas em governança que em 2013 o Tribunal de Contas da União firmou termo de acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para promover um estudo sobre o "Fortalecimento da Governança Pública: Boas Práticas e o Papel das Entidades de Fiscalização Superior".

Orientada pelas diretrizes de boas práticas em Governança que em 2014 o Tribunal de Contas da União publicou o “Referencial Básico de Governança” na qual prevê as boas práticas de governança pública aplicável a Órgãos e entidades da Administração Pública, e visa estabelecer mecanismos de controle que permitam avaliar, direcionar e monitorar a gestão dos recursos públicos, na busca por melhor desempenho.

De acordo com o Referencial Básico de Governança (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p. 16):

> A sociedade deve exercer seu papel de principal interessada nos resultados do Estado e demandar dele novas estruturas de governança que possibilitem a ela o desempenho de funções de avaliação, direcionamento e monitoramento de ações. Por isso, espera-se da liderança governamental um comportamento mais ético, profissional e focado no alcance de resultados que estejam alinhados com as expectativas da sociedade.

Nessa acepção que o tema Governança foi adotado pelo Tribunal de Contas da União na condução de sua função fiscalizadora dos órgãos públicos federais. Desde 2014 o Tribunal de Contas da União aplica o questionário de autoavaliação

nas organizações públicas federais, com o objetivo de medir a capacidade de governança e gestão destas organizações.

Para Silveira (2004, p.13) a governança corporativa pode ser vista como:

> O conjunto de mecanismos que visam a aumentar a probabilidade de fornecedores de recursos garantirem para si o retorno sobre o seu investimento. O risco de os recursos dos investidores não serem bem empregados ou serem desviados decorre fundamentalmente da existência de uma situação de separação entre propriedade e controle, onde as pessoas que fornecem capital não participam diretamente das decisões corporativas.

Sob essa perspectiva, a governança no setor público tem a sociedade como fornecedor dos recursos, cuja separação entre propriedade e controle, exige práticas de governança como mecanismo de controle da aplicação e do retorno destes investimentos.

O modelo de Governança adotado pelo Tribunal de Contas da União apresenta significativas influências de autores e organismos internacionais, como pode ser observado nas referências constantes do Referencial Básico de Governança (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014), conforme quadro 2:

Quadro 2–Referências constantes no Referencial básico de Governança (2014) por autor/organização e respectivo título

AUTOR/ORGANIZAÇÃO	TÍTULO
BERLE; MEANS, 1932	The modern corporation and private property
LUCENA, 1977	Avaliação de desempenho: métodos e acompanhamento
MELLO, 1981	Ato administrativo e direitos dos administrados
FREEMAN, 1984	*Strategic management: a stakeholder approach*
WORLD BANK, 1991	*Managing development: the governance dimension*
CADBURY REPORT, 1992	*The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance*
ALURI; REICHEL,1994	*Performance evaluation: a deadly disease?*
RHODES, 1996	*The new governance: governing with out government*
SANTOS, 1997	Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituinte
SHLEIFER; VISHNY, 1997	*A survey of corporate governance*
GUIMARÃES, 1998	Gestão do desempenho em organizações públicas descentralizadas
STOKER, 1998	*Governance as theory: Five propositions.*
NETHERLANDS, 2000	*Government governance: corporate governance in the public sector*
LA PORTA, 2000	*Investor protection and corporate governance*
INTERNATIONAL FEDERATION OF	*Governance in the public sector: a governing*

ACCOUNTANTS (IFAC), 2001	*body perspective in international public sector study n. 13*
MCKINSEY; KORN/FERRY, 2001	Panorama de Governança Corporativa no Brasil
INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI), 2001	*INTOSAI GOV 9120: Internalcontrol: providing a foundation for accountability in government*
GOVERNMENT ACCOUNTING SECTION (GOVACC), 2001	*Code of practice for the governance of state bodies*
UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO), 2001	*Internal Control Management and Evaluation Tool*
UNITED STATES (USA), 2002	*Sarbanes-OxleyAct: Public company accounting reform and investor protection Act*
ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE), 2003	Coerência nas Políticas: relatório final de atividades
GRAHAN; AMOS; PLUMPTRE, 2003	*Governance principles for protected áreas in the 21th century*
AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE (ANAO), 2003	*Public Sector Governance: better practice guide*
MARTINS, 2003	Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública
MORAES, 2003	Direito Constitucional
ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE), 2004	Princípios da OCDE sobre o governo das sociedades
CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY (CIPFA), 2004	*The good governance standard for public service*
COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMISSION (COSO), 2004	*Enterprise risk management: integrated framework*
INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI), 2004	*INTOSAI GOV 9100: Guidelines for internal control standards for the public sector*
DALLARI, 2005	Elementos de Teoria Geral do Estado
MARINI; MARTINS, 2006	Uma metodologia de avaliação de políticas de gestão pública
WORLD BANK, 2006	*A decade of measuring the quality of governance*
SCOTTISH GOVERNMENT, 2006	*The principles of corporate governance.*
INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI), 2007	INTOSAI GOV 9130
MARTINS, 2007	Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública?
WORLD BANK, 2007	*Governance and management*
SLOMSKI, 2008	Governança corporativa e governança na gestão pública
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT), 2009	NBR ISSO/IEC 38500: Governança Corporativa de Tecnologia da Informação
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT), 2009	NBR ISSO 31000: Gestão de Riscos – princípios e Diretrizes
INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC), 2009	Código das melhores práticas de Governança Corporativa
INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (IIA), 2009	*The international professional practices framework – IPPF*
MATIAS-PEREIRA, 2010	Governança no Setor Público
WEISS; THAKUR, 2010	*Global Governance and the UN: Na Unfinished Journey*

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (IIA), 2011	Normas Internacionais para a prática profissional de auditoria interna
THE AUSTRALIAN NATIONAL UNIVERSITY (ANU), 2012	*Public Sector Governance in Australia*
PETERS, 2012	*A cybernetic model of governance*
COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMISSION (COSO), 2013	*Internal Control: intergrated framework*
EUROPEAN CORPORATE GOVERNANCE INSTITUTE (ECGI), 2013	*Index of codes*
INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC), 2013	*Good governance in the public sector: consultation draft for na international framework*
INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC), 2013	*Comparison of principles*
WORLD BANK, 2013	*Worldwide Governance Indicators*

Fonte: Elaborado pela autora (2019) a partir da Referência constante no Referencial Básico de Governança/TCU/2014.

Por essa síntese observa-se a influência da abordagem internacional do conceito de governança na qual se baseou a construção do modelo de governança do Tribunal de Contas da União. De acordo com o Referencial Básico de Governança (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p. 25):

> Para organização do presente referencial foram consultados diversos documentos correlatos, como artigos científicos, padrões, modelos e códigos de diversos países e (...) à luz dessas e de outras fontes, foram sintetizados conceitos, fundamentos e princípios relevantes para a compreensão e a melhoria da governança e da gestão no contexto do setor público. Resultou dessa análise a formulação da seguinte conceituação: Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Em relação à governança, Nogueira e Gaetani (2018, p. 91) destacam que:

> A trajetória do tema no Brasil seguiu um rumo distinto do de outros países por uma razão surpreendente: o assunto foi incubado e desenvolvido pelos órgãos de controles interno (CGU) e, em especial, externo (TCU). Ambos se engajaram em diálogo internacional com instituições como Nações Unidas, OCDE, Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), entre outras.

Nogueira e Gaetani (2018) destacam ainda que, no TCU, o tema da governança possui influência clara da conceituação da OCDE, para o qual a construção de um governo aberto baseado em três princípios fundamentais: *accountability*, transparência e participação social.

Para Marques (2007, p,15) os princípios da OCDE tomam-se como ponto de referência para que as empresas e países desenvolvam os seus próprios princípios, obedecendo às suas particularidades e necessidades.

Nesse sentido, Filgueiras (2018) ressalta que a OCDE destaca ações que afirmam que reformas administrativas dirigidas pela governança não devem ser apresentadas como panaceia para o setor público, mas como ações e premissas em que o básico oriente a ação do governo.

Dentre as abordagens internacionais que influenciaram a construção do modelo de governança do TCU, destaca-se a *International Organizations of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) (Organização Internacional de Entes Supremos de Fiscalização). De acordo com o TCU[18], trata-se de uma organização autônoma, independente e não política, que dentre os objetivos destaca-se o de promover o desenvolvimento permanente e transparente de conhecimento, aperfeiçoando a auditoria global e incremento das capacidades profissionais, além de ser um norteador para os Entes Supremos de Fiscalização (EFS) em seus respectivos países para o bom controle de gastos públicos.

Para a INTOSAI, conforme disposto no ISSAI[19] 100 – Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público, os Entes Supremos de Fiscalização (EFS) podem realizar muitos tipos de trabalho sobre qualquer tema de relevância que diga respeito às responsabilidades da administração e dos responsáveis pela governança e ao uso apropriado de recursos e bens públicos, cuja abrangência ou forma de trabalho e dos relatórios decorrentes irá variar de acordo com o mandato conferido por lei as EFS.

Para Pollitt et al. (2008) a boa prática administrativa como elemento na definição de auditoria operacional da INTOSAI refere-se, principalmente, aos arranjos internos de órgãos públicos específicos, onde o conceito da boa governança é mais holístico e orientado ao exterior.

---

[18]Organizações Internacionais as quais o TCU integra. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/relacoes-institucionais/relacoes-internacionais/.Acesso em: 14 fev. 2020.

[19] Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) são emitidas pela INTOSAI, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Disponível em:https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/.Acesso em: 14 fev. 2020.

Compreender o modelo de governança adotado pelo Tribunal de Contas da União permite identificar as perspectivas do órgão em relação ao índice de governança e gestão e os objetivos a que se propõem.

2.4.1 O índice integrado da Governança e Gestão/2018

Através do Acórdão n. 2699/2018 – TCU – Plenário o Tribunal de Contas da União emitiu o Relatório de Acompanhamento com o objetivo de mensurar em 2018 a capacidade de governança e gestão das organizações públicas federais.

O iGG/2018 – índice integrado de governança e gestão pública foi calculado como primeiro componente principal, formado pelos índices iGovPub (índice de governança pública), iGestPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas), iGestTI (índice de capacidade em gestão de TI) e iGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratos).

O IGG/2018 é resultado de um questionário de autoavaliação aplicado nas organizações públicas federais, e dispõe de 30 práticas avaliadas através de 100 itens de verificação. Gerado relatório de acompanhamento através do Acórdão 2699/2018 – TCU – Plenário, o questionário Integrado de Governança e Gestão Pública foi respondido de forma válida por 498 organizações públicas federais das mais diversas áreas, inclusive pelas Instituições Federais de Ensino.

Este trabalho se limitará a analisar as questões relativas ao Perfil de governança e gestão de contratações da Universidade Federal do Paraná. O iGovContrat é formado por resultados obtidos em GovContrat – Governança das Contratações e iGestContrat – índice de Gestão das Contratações.

2.4.1.1 Perfil de Governança e Gestão de Pessoas

O índice de Governança e Gestão de Pessoas é um dos componentes do iGG – índice integrado de Governança e Gestão Pública. É obtido através dos resultados de questões aplicados às Organizações Públicas Federais, na qual o TCU mensura o nível de adoção de boas práticas em Governança relacionadas liderança,

estratégia, accountability; e ainda, às questões específicas de Gestão relacionadas a seleção, alocação, gestão de desempenho, capacitação, etc.

Para o Tribunal de Contas da União, no Relatório Técnico Completo (2018, p. 20):

> Não há boa gestão de pessoas (seleção, alocação, capacitação, gestões de desempenho e de incentivos) sem planejamento adequado da força de trabalho, já que esse é o processo pelo qual são identificadas eventuais lacunas qualitativas e quantitativas entre o pessoal existente e o necessário para a consecução da estratégia organizacional, bem como pelo qual se organizam as ações adequadas para atender às necessidades atuais e futuras identificadas no âmbito da organização.

O iGovPessoas resultou dos agregadores que visam avaliar as seguintes práticas dispostas no quadro 3:

Quadro 3 – Práticas avaliadas no iGovPessoas/2018

Variável (iGovPessoas)	**Descrição**
1110	Estabelecer o modelo de governança da organização
1120	Gerir o desempenho da alta administração
1130	Zelar por princípios de ética e conduta
2110	Gerir os riscos da organização
2120	Estabelecer a estratégia da organização
213P	Promover a gestão estratégica – para pessoas
	2133 - A alta administração estabeleceu modelo de gestão de pessoas
	2134 - A alta administração monitora o desempenho da gestão de pessoas
3110	Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas
3120	Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna
4110	Realizar planejamento da gestão de pessoas
4120	Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores
4130	Assegurar o adequado provimento das vagas existentes
4140	Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados
4150	Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores
4160	Construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável
4170	Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores
4180	Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores

Fonte: Elaborado pela autora (2019) a partir dos dados disponíveis no portal do Tribunal de Contas da União (2018).

A partir dos resultados pontuados neste questionário o TCU classifica o nível de adoção de boas práticas em governança e gestão de Pessoas nas organizações públicas federais. Considerando que o modelo de Governança e Gestão adotado pelo TCU teve significativas influências de organismos internacionais como a OCDE, destaca-se a compreensão dos fundamentos da governança e gestão de pessoas da organização internacional.

De acordo com a “Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo: Relatório da OCDE: Brasil: Governo Federal” (2010), para a administração pública atingir as expectativas dos cidadãos precisam melhorar a capacidade, competência e eficiência de sua administração e dos serviços públicos, tendo como base a gestão de competências para integrar práticas e políticas de gestão de recursos humanos nas metas e no desempenho do governo.

De acordo com o relatório (OCDE, 2010, p. 241), para o país alcançar o sucesso na gestão dos recursos humanos, o governo federal deve analisar uma série de condições estruturais, consistente basicamente em três elementos:

- ✓ Assegurar a coerência entre os valores tradicionais e os valores incorporados na legislação e nos instrumentos de gestão de Recursos Humanos (GRH);
- ✓ Adaptar a capacidade do departamento central de RH de se fortalecer e conduzir uma gestão estratégica de recursos humanos, assim como adotar uma clara divisão de responsabilidades entre o departamento central de RH e as unidades de RH nos ministérios e agências;
- ✓ Fazer reformas de RH coerentes com outras reformas de governo como orçamento e gestão organizacional estratégica.

Pela perspectiva da OCDE e pela estruturação do questionário de avaliação da governança e gestão de pessoas adotado pelo TCU, observa-se a relevância em avaliar na estrutura organizacional o nível de implementação de boas práticas de liderança, estratégia e *accountability*, além das questões específicas relacionadas a capacidade em gestão de pessoas, que para o TCU são práticas que se relacionam com a “probabilidade de ocorrerem diversos eventos negativos” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018, p. 21).

Em gestão de pessoas a capacidade é mensurada a partir da avaliação de oito práticas: planejamento de pessoas; definir adequadamente (quantitativa e qualitativa) a demanda por colaboradores e gestores; assegurar o adequado provimento das vagas existentes; assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados; desenvolver as competências dos colaboradores e gestores; construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável; gerir o desempenho dos colaboradores e gestores; e favorecer a retenção dos colaboradores e gestores.

Para o TCU os ciclos de avaliações em governança e gestão de pessoas visam propor ações e correções na estrutura organizacional adequadas aos parâmetros ideais definidos pelo Tribunal, cujos resultados são analisados comparativamente com as avaliações anteriores, como destaca o Relatório Técnico Completo iGG/2018 (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018, p. 21) “nos próximos ciclos da avaliação, espera-se encontrar quadro já mais amadurecido nesse quesito, especialmente na definição da demanda por colaboradores (prática 4120), em razão do modelo de planejamento e de dimensionamento da força de trabalho que está sendo implementado nas organizações da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo (Portaria-MPDG 477/2017)”.

Bergue (2015) destaca a relevância da gestão de pessoas – os agentes públicos – mais precisamente no desenvolvimento de pessoas, pois, para o autor são quem de fato levarão a efeito os atos de gestão no âmbito dos arranjos de governança.

Nesse sentido, o relatório da OCDE (Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo: Relatório da OCDE: Brasil: Governo Federal, 2010), destaca a relevância da gestão estratégica da força de trabalho nas organizações, que segundo o relatório “mais ênfase deve ser colocada em integrar o planejamento da força de trabalho nos documentos estratégicos dos ministérios e outras organizações governamentais. O planejamento realista da mão de obra poderia ajudar a fortalecer o ciclo global de planejamento e orçamento, que sofre de falta de gestão estratégica” (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2010, p. 76).

Os ciclos de avaliações do TCU propõem adequações na estrutura organizacional aferidas continuamente, cuja pontuação e classificação das

organizações são mensuradas de acordo com a adoção das boas práticas em governança e gestão sistematizada pelo Tribunal.

2.4.1.2 Perfil de Governança e Gestão de TI

O questionário dispõe de campo específico voltado a avaliação do perfil de governança e TI nas organizações públicas federais. De acordo com o Relatório Técnico Completo iGG/2018 o propósito principal dessa avaliação é criar condições para as organizações entenderem a razão de existir da TI e definirem estratégias com foco na entrega de valor ao negócio (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018, p. 12).

No levantamento/2018 a capacidade em governança de TI foi avaliada a partir de questões que abordaram os componentes: modelo de gestão de TI, monitoramento e avaliação da gestão de TI, e resultados de TI. Diferentemente das avaliações anteriores, em 2018 foi incluído na composição do cálculo do índice a dimensão “resultados de TI”. De acordo com o Relatório Técnico Completo iGG/2018, essa medida alinhou a avaliação com o Modelo de Referência de Processo do Cobit 5, por se tratar de um componente diretamente relacionado com o processo de “Assegurar a entrega de benefício”.

O *Control Objectives for Information and related Technology* (COBIT) é um framework desenvolvido pela *Information System Auditand Control Association* (ISACA), associação sem fins lucrativos de profissionais de TI. Para o ISACA[20] o gerenciamento efetivo do risco de TI ajuda a melhorar o desempenho dos negócios ao vincular o risco de informações e tecnologia ao alcance dos objetivos estratégicos da organização. Para Weill (2004 apud DOMINGUES et al*.,* 2017, p. 181) a ferramenta COBIT fornece informações detalhadas para o gerenciamento dos processos e possibilita o monitoramento de quanto a TI está agregando valor ao negócio da organização.

A intenção do COBIT é prover boas práticas por meio de um framework de domínios e processos e apresentar atividade em uma estrutura lógica gerenciável (DOMINGUES *et al.,* 2017, p. 180).

---

[20]INFORMATION SYSTEM AUDIT AND CONTROL ASSOCIATION (ISACA). Disponível em: https://engage.isaca.org/brasiliachapter/home.Acesso em: 14 fev. 2020.

As questões que avaliaram a capacidade em gestão de TI no levantamento/2018 concentraram-se nos componentes de planejamento, pessoas e processos de TI, conforme Quadro 4.

Quadro 4 – Práticas avaliadas no iGovTI

Governança e Gestão deTI					
Governança		**iGestTI**			
Índice	**Variável**	**Índice**			**Variável**
ModeloTI	2135	Planejamento TI			4211
MonitorAvaliaTI	2136				4212
	3123E	PessoaTI			4121D
	3123F				4122D
	3123F				4123D
ResultadoTI	5120				4131D
					4151D
					4172D
		ProcessosTI	IGestServiçosTI		4221
					4222
					4223
					4224
			IGest Níveis ServiçosTI		4231
					4232
					4233
			IGest Níveis ServiçosTI		4241
					4242
					2111
					2112
					2113
			iGest Níveis ServiçosTI	EstruturaSegInfo	4251
					4252
					4253
					4254
				ProcessoSegInfo	4261
					4262
					4263
					4264
			ProcessoSoftware		4270
			iGestProjetosTI		4280
			IGestContratosTI		4332D
					4341A
					4342

Fonte:Elaborado pela autora (2019) a partir dos dados disponíveis no portal do Tribunal de Contas da União (2018)

A governança e gestão de TI busca avaliar a estrutura de TI nas organizações, pois, trata-se de uma área estratégica que se relaciona e complementa as demais áreas organizacionais, auxiliando e oferecendo suporte à alta administração na tomada de decisões tanto na fase de planejamento como na direção e controle institucional.

2.4.1.3 Perfil de Governança e Gestão de Contratações

Neste tópico é apresentado o iGovContrat objeto de estudo do presente trabalho e que compõe o iGG/2018 assim como o iGovPessoas e iGovTI anteriormente apresentados.

Para melhor compreensão do iGovContrat serão analisadas as abordagens e percepções dos itens de verificação que compõem o índice, e as respectivas abordagens teóricas envolvendo o conceito, características e princípios básicos norteadores dos contratos administrativos, processo administrativo de contratação, além das referências teóricas da governança e gestão das contratações, cujo índice é formado por questões relativas a gestão, monitoramento de desempenho, auditoria interna e capacidade em gestão de pessoas, processos e riscos.

De acordo o Relatório Técnico Completo iGG/2018 (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018) o Índice de Governança e Gestão das Contratações avalia a existência de atividades coordenadas para implementar diretrizes de governança nessa área, de modo a direcionar o macroprocesso de contratação (agrupamento dos processos de trabalho de planejamento, seleção de fornecedores e gestão de contratos) em prol do atingimento dos objetivos organizacionais.

Nesse sentido Costa, Andrioli e Braga (2017) entendem que a necessidade da contratação deve estar alinhada aos objetivos estratégicos da organização, demonstrando para quais metas do planejamento estratégico a aquisição contribui. Esse exercício de alinhamento ajuda na difusão do próprio planejamento estratégico dentro das organizações.

O iGovContrat resulta da combinação de questões envolvendo a Governança em Contratações (GovContrat) e capacidade em Gestão de Contratações (iGestContrat). O questionário integrado de avaliação da Governança de contratações aborda quatro questões específicas (2137, 2138, 3121 G e 3123 D), que visam identificar se na organização foram definidas: diretrizes, responsabilidades, delegação de competência, atuação do corpo colegiado, objetivos, indicadores, metas, atuação da auditoria interna no acompanhamento e gestão de resultados. De acordo com os parâmetros estabelecidos pelo TCU, essas questões resultam em dados que traduz o cenário da governança organizacional no âmbito das contratações públicas. Já o iGestContrat resulta da avaliação dos perfis da capacidade em gestão de contratações e abordam questões relativas à Pessoas,

Processos, Riscos e Gestão, cujo intuito é verificar o nível de adoção de boas práticas nas aquisições de bens e contratações de serviços.

De acordo com o disposto no Relatório Técnico Completo iGG/2018 (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018, p. 9), o índice iGestContrat foi construído pela avaliação:

> i) da colaboração entre os gestores de recursos humanos e os gestores de contratações,
> ii) da existência de processos de trabalho estruturados para definição de planos de contratações, planejamentos, seleção de fornecedores e gestão de contratos,
> iii) da existência de gestão de riscos, incluindo a análise dos riscos das contratações relevantes,
> iv) da elaboração de contratos com base em desempenhos e gestões sobre o desempenho dos contratados.

Trata-se portanto, de questões que objetivam sistematizar informações relativas à situação da área Governança e Gestão das contratações dos entes jurisdicionados do Tribunal de Contas da União. De acordo com o Relatório Técnico Completo iGG/2018 (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018) ao colher as informações sobre os perfis de governança pública das organizações respondentes, e avaliá-las de forma sistêmica e continuada, o tribunal provê norte para gestores que desejam contribuir com a excelência e a efetividade na execução dos seus objetivos institucionais e nas prestação de seus serviços a sociedade.

São procedimentos que induzem a adoção de boas práticas em governança e melhorias na gestão das contratações a partir da reestruturação organizacional. Na visão de Pereira Junior e Dotti (2008, p.72)o governo eficiente e eficaz quer, pode e sabe produzir resultados de interesse público. Não garante tais resultados o governo que afirma querer, mas não estrutura adequadamente a governabilidade, nem domina suficientemente a Governança.

2.5 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A Constituição Federal estabelece em seu art. 37, XXI que os contratos celebrados pela administração pública devem necessariamente ser precedidos de licitação, ressalvados as hipóteses de dispensa ou inexigibilidade. Tal norma visa garantir que as compras, obras e serviços contratados pela Administração Pública

alcancem objetivos de interesse público, que para Di Pietro (2016) a licitação é uma decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público e que se constitui uma restrição à liberdade administrativa na escolha do contratante.

Dispõe o art. 37, XXI da Constituição Federal:

> Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
> [...]
> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1998).

A Lei n. 8666/93 regulamenta o referido artigo constitucional estabelecendo normas gerais sobre licitações e contratos administrativos. A licitação é um procedimento administrativo para bens e serviços públicos que visa garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e ainda, selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública. Meirelles (1971) conceitua licitação como “procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”.

O parágrafo único do art. 2 da Lei 8.666/93 conceitua contrato administrativo como “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada”.

Para Di Pietro (2016) contratos administrativos são ajustes em que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.

De acordo com as normas vigentes estão sujeitas às regras de licitação além dos órgãos da Administração Direta, as Fundações Públicas, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, Fundos Especiais e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Lei 8.666/93 dispõe no art. 3 os princípios aplicáveis à licitação:

> Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Tais princípios norteiam os atos administrativos para que estejam em conformidade com a probidade administrativa constitucionalmente estabelecida. Ao gestor público não lhe é permitido se escusar da observância destes princípios, sob pena de comprometer o processo licitatório resultando na nulidade seus efeitos.

Nesse sentido, Mello (2008, p. 943) entende que:

> Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustêm e alui-se toda estrutura nelas esforçada.

Além dos princípios previstos no art. 3 da Lei 8.666/93, aplicam-se no procedimento licitatório os demais princípios aplicáveis no direito administrativo e de observância obrigatória pela Administração Pública, como: o formalismo, a motivação, a economicidade, a razoabilidade, a supremacia do interesse público e de forma correlata o princípio da indisponibilidade do interesse público.

Portanto, os gestores deverão respeitar os seguintes princípios básicos norteadores do processo licitatório:

1. Princípio da Legalidade

Este princípio é a base fundamental de todo regime jurídico da administração pública, na qual estabelece que as ações da administração ficam restritas aos limites previstos na lei.

Nesse sentido Di Pietro (2012) destaca que a administração pública tem certa margem de liberdade para a melhor solução a ser adotada no caso concreto, o que

não significa que a sua escolha seja inteiramente livre, pois, está limitada pelo princípio da legalidade, em sentido amplo e restrito.

Este princípio estabelece que o servidor público no desempenho de suas atividades deve seguir as expressas previsões legais, diferentemente do particular na qual é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe.

2. Princípio da Impessoalidade

Este princípio constitucional está intimamente ligado aos princípios da igualdade, isonomia, imparcialidade e finalidade, que no procedimento licitatório impõe tratamento igualitário entre os participantes, sem qualquer privilégio ou discriminação entre os licitantes.

Sobre o referido princípio Ávila (2008, p. 150) entende que:

> A igualdade pode funcionar como regra, prevendo a proibição de tratamento discriminatório; como princípio, instituindo um estado igualitário como fim a ser promovido; e como postulado, estruturando a aplicação do Direito em função de elementos (critério de diferenciação e finalidade da distinção) e da relação entre eles (congruência do critério em razão do fim).

Trata-se de um princípio que envolve tanto a igualdade entre os licitantes com vedação a qualquer preferência pessoal e subjetiva, como também a impessoalidade dos agentes públicos envolvidos no processo, na qual, suas ações devem ser norteadas pela finalidade e interesse público, que para Meirelles (1971)deve ser feito com o máximo rigor técnico na apreciação das vantagens, apontando a proposta mais vantajosa para a Administração, com o critério fixado no edital ou convite, adjudicando-se o objeto da licitação ao proponente vencedor.

3. Princípio da Moralidade

Trata-se de um importante princípio previsto não só na Lei 8666/93 como na Constituição Federal de 1988, por envolver questões relativas à postura do administrador, cuja conduta deverá estar pautada em padrões éticos, que para Mello (2008) significa que o procedimento licitatório terá de se desenrolar na conformidade de padrões éticos presáveis, o que impõe para a administração e licitantes, um comportamento escorreito, liso, honesto, de parte a parte.

Este princípio envolve tanto a administração pública representado no processo licitatório pelos agentes públicos que o realizam como também aos licitantes, que deverão agir com honestidade, boa fé e transparência. Nesse sentido, Meirelles (1971) destaca que a licitação destina-se a propiciar oportunidades aos que desejam contratar com o poder público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração e atua como fator de moralidade e eficiência nos negócios administrativos, traduzidas na escolha da melhor proposta, constituem pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima.

4. Princípio da Publicidade

O §3 da Lei n. 8.666/93 prescreve que “a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura”. A finalidade deste dispositivo legal é permitir que qualquer cidadão tenha conhecimento e acesso ao processo licitatório, assegurando sua fiscalização e no caso de verificação de qualquer irregularidade, pode o cidadão formalizar denúncia para apuração dos fatos através de instauração de investigação administrativa.

Para Justen Filho (2012, p. 77) o princípio da publicidade desempenha duas importantes funções:

> Primeiramente, objetiva permitir o amplo acesso dos interessados ao certame, de modo que se instaure uma ampla competição pelo objeto licitado. Refere-se neste aspecto, à universidade da participação no processo licitatório, o que é obtido mediante a divulgação da oportunidade de contratação com a Administração Pública. Depois, a publicidade orienta-se a facultar a verificação da regularidade dos atos praticados.

Nesse contexto, o princípio da publicidade relaciona-se à transparência dos atos praticados pelo administrador, acessíveis não só aos interessados no procedimento licitatório como também a qualquer cidadão. O não cumprimento deste princípio conforme estabelecido em lei poderá resultar em nulidade do processo e de seus efeitos jurídicos.

5. Princípio da Probidade Administrativa

Este princípio é decorrente do Princípio da moralidade administrativa, na qual estabelece que as ações e atributos dos servidores públicos estejam alinhados com a honestidade e boa fé na execução de todo procedimento licitatório.

Para Justen Filho (2012, p. 68)

> [...] A moralidade e a probidade administrativa são princípios de conteúdo inespecífico, que não podem ser explicados de modo exaustivo. A explicitação, nesse ponto, será sempre aproximativa. Extrai-se a intenção legislativa de que a licitação seja norteada pela honestidade e seriedade. Exige-se a preservação do interesse público acima do egoístico interesse dos participantes da licitação ou da mera obtenção de vantagens econômicas para a própria administração.

A relação jurídica estabelecida entre a administração pública e os licitantes no processo licitatório deverá estar pautada na honestidade, onde o interesse público prevaleça sobre os interesses individuais de qualquer das partes.

6. Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório

O art. 41 da Lei 8.666/93 dispõe que “a administração não pode descumprir normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. Esse dispositivo legal vincula todos os atos praticados pelo administrador ao conteúdo estabelecido no edital. Para Di Pietro (2016) quando a administração estabelece no edital as condições para participar da licitação e as cláusulas essenciais do futuro contrato, os interessados apresentarão suas propostas com base nesses elementos. Para a autora se for aceita proposta ou celebrado contrato com desrespeito às condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação.

7. Princípio do Julgamento Objetivo

Estabelecidas os critérios e os termos específicos das propostas no edital, o julgamento deverá ater se aos critérios estabelecidos no ato convocatório,

afastando a margem de discricionariedade e de subjetividade na análise das propostas.

Para Mello (2008) esse princípio visa impedir que a licitação seja decidida sob o influxo do subjetivismo, de sentimentos, impressões, ou propósitos pessoais dos membros da comissão julgadora.

O art. 3 destaca que a licitação deverá selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública, que se traduz na eficiência na escolha das propostas, cuja abrangência envolve não só o interesse público como também os resultados que se busca com o processo licitatório.

Nesse sentido, Meirelles (1989, p. 17) entende como princípio do julgamento objetivo:

> é o que impõe ao órgão ou entidade licitante, em cada licitação, o dever de estabelecer o critério mais adequado, baseado em fatores pertinentes ao seu objeto e condizentes com o seu tipo (um dos enumerados no art. 37, parágrafo único, do Estatuto ou o resultante da combinação de dois ou mais deles), e o julgador (comissão ou responsável pelo convite) o de conter-se nos limites traçados pelo instrumento convocatório e de nada acrescentar às propostas ou delas retirar.

Trata-se, portanto, da maximização dos recursos públicos, onde a administração pública obtém o produto em conformidade com o instrumento convocatório pelo custo menos oneroso dentre as propostas ofertadas.

2.6 GOVERNANÇA NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Este tópico se dedica as principais abordagens teóricas e normativas relativas à Governança e Gestão aplicada aos contratos administrativos com base nos itens de verificação que compõe o índice de Governança e Gestão aplicado pelo Tribunal de Contas da União. O iGovContrat – índice de Governança e Gestão das Contratações resulta da combinação de questões envolvendo a Governança em Contratações (Gestão, Monitoramento de Desempenho e Auditoria) e capacidade em Gestão de Contratações (Pessoas, Processos, Riscos e Gestão).

Para o TCU avaliar o índice de Governança e Gestão das contratações nas organizações públicas federais representa um importante mecanismo de controle da

eficiência de resultados na gestão dos recursos públicos, e ainda permite coibir práticas correlatas com ilicitude e desvios de recursos.

Nesse sentido, Fortini e Motta (2016) destacam que organismos internacionais, como a Transparência Internacional, apontam as licitações e contratações públicas como setores de atuação estatais especialmente vulneráveis à corrupção.

Nesse aspecto, a avaliação do TCU está direcionada a traçar um perfil das organizações públicas federais relativas governança e gestão de contratações correlata aos parâmetros estabelecidos pelo Tribunal como imprescindíveis na otimização dos recursos públicos.

2.6.1 Gestão de contratos

A Gestão de contrato na administração pública trata do gerenciamento de todos os contratos firmados pela administração, pode a administração dispor de um setor específico para o assunto e designar um gestor pertencente ao quadro da administração para realizar a complexa atribuição de gestão, que segundo Costa (2013) tem atribuições de tratar com o contratado, exigir o cumprimento do pactuado e sugerir eventuais modificações contratuais.

Com atribuições distintas, o fiscal de contrato é a pessoa pertencente ao quadro da administração designada para fiscalizar e acompanhar a execução do contrato, conforme estabelecido no art. 67 da Lei 8666/93.

> Artigo 67 – A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.
> § 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.
> § 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

As atribuições do fiscal de contratos relacionam-se com a realização das cláusulas contratuais estabelecidas que envolvem o cumprimento do objeto pactuado, as técnicas utilizadas, prazos contratuais, e as demais condições estabelecidas.

Essa distinção entre gestão e fiscalização é abordada por Alves (2004, p. 65):

> A gestão é o serviço geral de gerenciamento de todos os contratos; a fiscalização é pontual. Na gestão, cuida-se, por exemplo, do equilíbrio econômico-financeiro, de incidentes relativos a pagamentos, de questões ligadas à documentação, ao controle dos prazos dos vencimentos, de prorrogação, etc. É um serviço administrativo propriamente dito, que pode ser exercido por uma pessoa ou um setor. Já a fiscalização é exercida necessariamente por um representante da administração, especialmente designado, como preceitua a lei, que cuidará pontualmente de cada contrato.

Especificamente no índice de governança e gestão de contratações, a avaliação realizada pelo Tribunal de Contas da União procurou identificar nas organizações públicas federais:

> 2137 – “A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações”. A questão pergunta, no que diz respeito a contratações, se foram definidos: diretrizes; papéis e responsabilidades; delegação de competências. Questiona ainda acerca de segregação de funções críticas relativas à área de gestão de contratações e atuação de corpo colegiado na tomada de decisões estratégicas relativas às contratações. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018).

As estruturas organizacionais relativas à Gestão de contratações apresentam características própria de cada organização, no caso das instituições federais de ensino é preciso considerar dentro da estrutura organizacional e operacional a distribuição das competências e atribuições e como elas se interagem com a alta administração na definição do modelo de gestão.

Ao avaliar a gestão de contratações das organizações públicas federais o Tribunal de Contas da União visualiza o cenário na qual a aquisição de bens e as contratações estão sendo praticadas.

Nesse sentido, Paim Terra (2018, p. 04) destaca que:

> Já é possível vislumbrarmos que a área de compras públicas está se tornando cada vez mais complexa e estratégica. Assim, é preciso que haja um posicionamento estratégico das compras públicas dentro das organizações, empoderada de capacidade de decisão e de gestores capacitados para exercer funções-chave dentro do processo de compra. Neste contexto, a governança e a gestão das compras públicas devem ser o foco do processo, tendo uma visão multidimensional e que envolve todo o ciclo das compras públicas, integrando-se a gestão da cadeia de suprimentos e ao planejamento organizacional.

A abordagem realizada pelo Tribunal de Contas da União em relação à gestão de contratações na formação do iGovContrat indica a relevância da adoção de novas práticas a partir de uma reestruturação administrativa com o objetivo de obter maior eficiência e transparência no sistema de compras públicas.

2.6.2 Monitoramento de desempenho

Através do monitoramento de desempenho em gestão de contratos é possível que a administração pública avalie sua performance, tornando possível a mensuração dos resultados e identificação de falhas no processo de contratação que necessitem de correções e ajustes para uma melhor eficiência operacional.

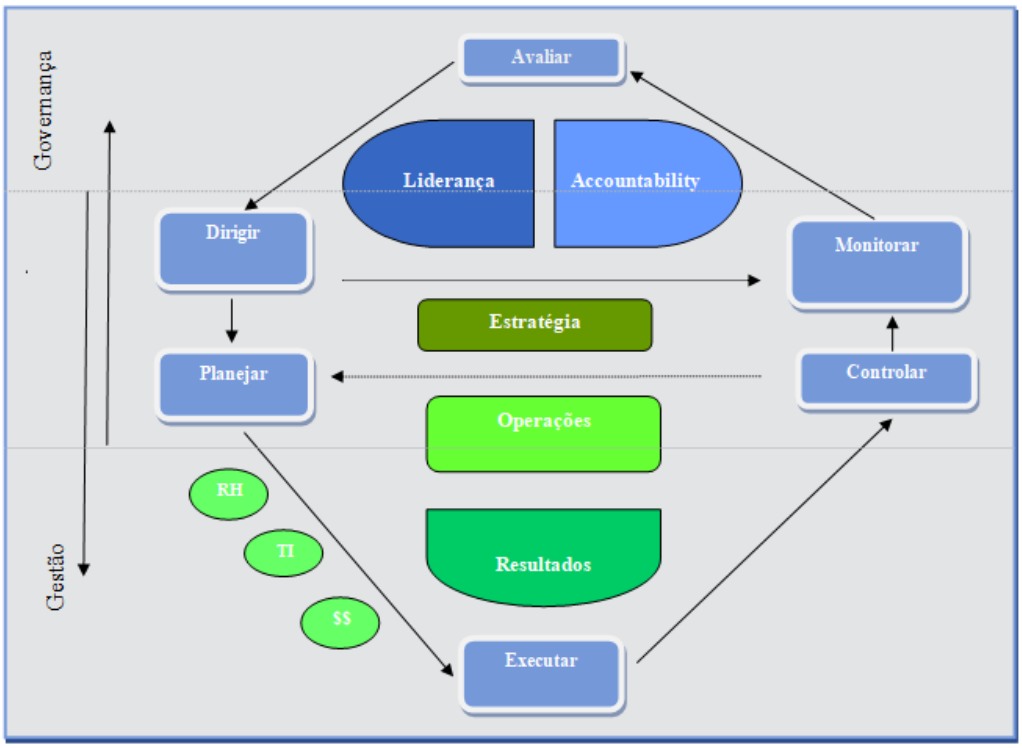
O Tribunal de Contas da União avaliou as organizações públicas federais a partir da seguinte perspectiva:

> 2138 - “A alta administração monitora o desempenho da gestão de contratações”. A questão pergunta se: foram estabelecidos e divulgados objetivos, indicadores e metas para a área de gestão de contratações; o alcance das metas é acompanhado; os dados necessários à medição de desempenho da área de gestão de contratações são coletados e analisados; a organização disponibiliza esses relatórios (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018).

Os pontos abordados pela questão avaliam se nas organizações públicas federais a alta administração utiliza dos mecanismos de governança (liderança, estratégia e *accountability*) para monitorar e avaliar as ações executadas pela gestão de contratos e seus respectivos resultados a partir das diretrizes e metas pré estabelecidas.

De acordo com o Relatório Técnico Completo/IGG/2018/TCU, os elementos básicos de um sistema de Governança e Gestão são representados na figura 02:

Figura 2 – Elementos básicos de um Sistema de Governança e Gestão



Fonte: Adaptado de Tribunal de Contas da União (2018, p. 04).

A alta administração deverá dispor de estruturas de governança e realizar atividades que permitam avaliar a organização de forma global, a partir de indicadores definidos no planejamento estratégico, com metas e objetivos que se pretende alcançar. As atividades da Governança na organização são representadas pela tríade avaliar-dirigir-monitorar.

Para Barbosa (2015, p. 41):

> A qualidade do gasto e a eficiência das compras públicas do Estado apresentam-se como pressupostos importantes para o êxito de qualquer gestão. Compras públicas idealizadas, estruturadas e planejadas com excelência inevitavelmente resultam em melhores serviços e melhor qualidade de vida aos cidadãos.

Definidas as diretrizes pela Alta administração, a área de Gestão (operações e resultados) executa as atividades e exerce o controle sobre as ações executadas conforme estabelecidas no planejamento.

Nesta dinâmica, Bergue (2015) ressalta a expressão política, presente em todos os níveis da organização. Para o autor, os componentes técnicos e político

revelam-se em dimensões distintas, mas não excludentes, que coexistem e se influenciam mutuamente.

> Quanto mais próximo do nível operacional de gestão, maior é o grau de vinculação do agente com a tarefa, com as normas ou com os padrões de operação, resultando, portanto, menores (e por vezes reduzidas, senão ausentes) as possibilidades de tal ator organizacional expressar sua vontade na consecução do trabalho. Por outro lado, quanto mais próximo do topo da organização, mais ampla é a perspectiva analítica do agente, mais fluidas são as normas que regulam sua ação e mais variáveis passam a interferir na sua equação de decisão. Portanto, maior tende a ser o seu espaço de discricionariedade, logo, maior é sua liberdade para exercer seu poder de influência e direcionar a organização conforme sua perspectiva particular de gestão (BERGUE, 2015, p. 47).

Relativo às compras públicas, Paim Terra (2018) concebe uma percepção completa de um ciclo que se inicia no planejamento da compra e se encerra na proposta de ações corretivas, incorporando temas legais, fiscais, políticas de incentivos, de controle, sustentabilidade, de governança e gestão, entre outros tantos que estão embutidos em cada uma de suas etapas.

O monitoramento de desempenho nas organizações públicas federais permite que as informações geradas pelo controle sejam analisadas, relatadas e adequadas para a elaboração de um novo planejamento da gestão, cujos resultados possam ser monitorados pela Governança.

2.6.3 Auditoria interna

A auditoria interna das organizações públicas federais desempenha importante papel no seu controle interno, pois, permitem acompanhar e avaliar as ações desenvolvidas pela organização para realizar suas atividades fim.

O art. 81do Decreto Lei n. 200/67 estabelece a prévia verificação das despesas pela auditoria interna da organização:

> Art. 81. Todo ordenador de despesa ficará sujeito a tomada de contas realizada pelo órgão de contabilidade e verificada pelo órgão de auditoria interna, antes de ser encaminhada ao Tribunal de Contas.

Nesse sentido Marçola (2011, p.76) entende que:

> Seguramente, o Decreto-Lei n. 200/ 67 foi o instrumento que teve o condão de positivar, entre as responsabilidades da administração pública, o controle interno do próprio administrador sobre o seu fazer (controle interno administrativo), inaugurando, inclusive, as auditorias de caráter financeiro e orçamentário.

Através do Decreto lei n. 200/67 foram estabelecidas as diretrizes para o exercício do controle interno na esfera pública federal. Em 1988 a Constituição Federal previu os sistemas de controle interno, no âmbito da União e de suas entidades da administração direta e indireta, além dos sistemas de controle interno dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Em 2001 foi editada a Lei n. 10.180 que disciplinou as diretrizes estabelecidas no Decreto lei n. 200/67 já adequadas as disposições constitucionais relativas ao controle interno do Poder Executivo Federal.

Quanto às funções exercidas pela auditoria interna da organização, a avaliação do Tribunal de Contas da União aplicou duas questões específicas, sendo elas:

> 3121 (item g) e 3123 (item d) – Essas perguntas tratam da atuação da auditoria interna para contribuir com a melhoria dos processos de controle da área de gestão de contratações. A 3121 questiona se o estatuto da auditoria interna veda a participação de auditores em atividades que caracterizem cogestão. A 3123 questiona se há relatórios de auditoria interna contendo resultados de trabalhos de avaliação dos controles internos da gestão de contratações (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018).

Dentre às funções específicas da auditoria interna, o Tribunal de Contas da União avalia a participação efetiva dos auditores internos que caracterizam a cogestão, que inclui, dentre outros, a avaliação de resultados na gestão de contratações da organização.

Nesse contexto, Marçola (2011, p. 77) destaca:

> Controle interno, portanto, é uma ação traçada por pessoas que dirigem a organização com a finalidade de minimizar os riscos e aumentar as chances de atingir determinado fim. No caso da administração pública, o controle interno assegura ainda que, afora o planejamento de atividades, estas estejam calçadas ainda pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, esse último assegurado por meio da Emenda Constitucional no 19/98. Portanto, toda e qualquer organização pública possui controle interno, até mesmo com a finalidade de combater as improvisações e a irresponsabilidade administrativa, evitando prejuízos sociais e econômicos.

A fiscalização pela auditoria interna é obrigatória, cuja verificação posterior é realizada pelo Tribunal de Contas da União através de auditoria externa. Nesse sentido, Marçola (2011) ressalta que o trabalho interno de auditoria interna possibilita ainda detectar e propor a correção dos desperdícios e procedimentos equivocados, principalmente antecipando se a essas ocorrências, antes da fiscalização dos tribunais de contas.

Para Medauar (1990) mais adequado seria dizer que o controle interno da Administração Pública é a fiscalização que a mesma exerce sobre os atos e atividades de seus órgãos e das entidades descentralizadas que lhe estão vinculadas.

A auditoria interna é uma área diretamente vinculada à alta administração, mas com características próprias que lhe asseguram autonomia e independência, e como tal promove o assessoramento à gestão pública através de sugestões de correções que entender necessárias. Para Marçola (2011, p. 80):

> A auditoria não conduz a gestão para esta ou aquela direção e, sim, organiza relatórios que mostram os melhores caminhos, as boas práticas, os melhores controles, sem, contudo, impor regras de conduta e novos procedimentos que, em última análise, são decisões que competem ao próprio gestor público.

Em 2017 visando alinhar as atividades da auditoria interna aos conceitos de gestão de riscos e governança, o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União publicou a Instrução Normativa n. 03/2017 que aprova o referencial técnico de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal, na qual estabelece princípios, diretrizes e requisitos da atividade de auditoria interna dos órgãos, autarquias, fundações e empresas públicas.

No âmbito do Poder Executivo Federal, os conceitos de gestão de risco e governança foram estabelecidos através da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n. 1/2016 na qual determinou a sistematização de práticas relacionadas à governança, gestão de riscos e controle Interno.

O art. 2, inciso V da IN MP/CGU N. 1/2016, conceitua os controles internos da gestão como:

> Conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela

> direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados:
> a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
> b) cumprimento das obrigações de accountability;
> c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e
> d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica (BRASIL, 2016).

Alinhadas ao estabelecido no IN MP/CGU n. 01/2016 dispõe o Anexo da Instrução Normativa n. 03/2017 do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União:

> Este Referencial tem como propósitos definir princípios, conceitos e diretrizes que nortearão a prática da auditoria interna governamental e fornecer uma estrutura básica para o aperfeiçoamento de sua atuação, com a finalidade de agregar valor à gestão dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. (BRASIL, 2017).

A partir das adequações normativas relativas às funções das auditorias internas nas organizações públicas federais, as questões abordadas pelo Tribunal de Contas da União relativas ao tema na autoavaliação do índice e governança e gestão adquirem maior relevância, dado os objetivos a que se propõe com as tais medidas. De acordo com o Anexo da IN n. 03/2017:

> A auditoria interna governamental é uma atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos. (BRASIL, 2017).

Observa-se, neste contexto, que a Auditoria Interna atua no assessoramento da organização pública, com proposições para alcançar seus objetivos e metas estabelecidas. Para Guerra (2011) nos últimos tempos, a auditoria vem sendo desenvolvida com o caráter de prestação de um serviço indispensável para a sociedade e mais diretamente à administração das entidades, sendo afastado o cunho meramente punitivo. Esse novo enfoque volta-se para a identificação de erros e dificuldades do sistema de controle, propondo melhorias destinadas ao aperfeiçoamento das ações.

2.6.4 Auditoria interna da Universidade Federal do Paraná

Na Universidade Federal do Paraná a Auditoria Interna (AUDIN) é um órgão técnico vinculado ao Conselho de Curadores e sujeita-se à Orientação Normativa e Supervisão Técnica do Órgão Central e Setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

No art. 2 da Resolução/COPLAD n. 15, de 10 de junho de 2015, o Conselho de Planejamento e Administração da Universidade Federal do Paraná estabelece:

> Art. 2º A Auditoria Interna é uma atividade de avaliação independente e de assessoramento da Administração voltada para a avaliação da adequação, eficiência e eficácia dos controles internos, bem como da qualidade do desempenho das áreas em relação às atribuições e aos planos, metas, objetivos e políticas definidos para as mesmas (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ, 2015).

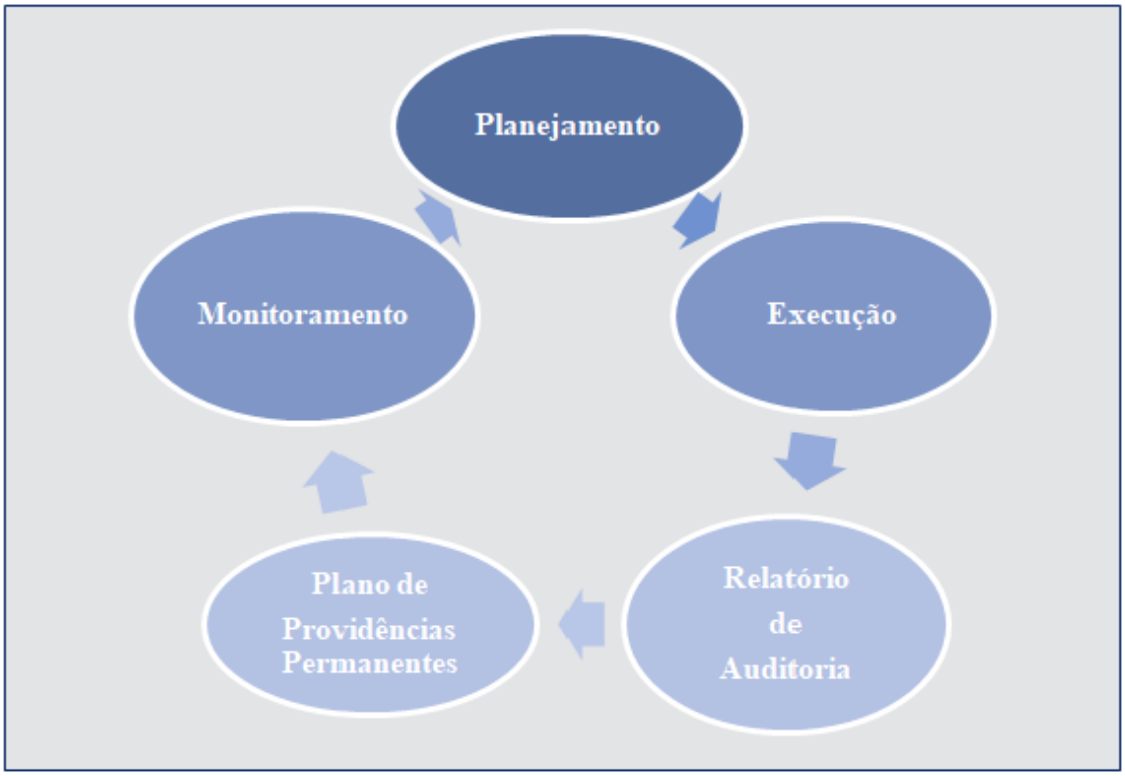
De acordo com o Manual da Auditoria Interna da Universidade Federal do Paraná (2019), a auditoria é exercida por uma unidade sistêmica e constituída por um conjunto de procedimentos tecnicamente normatizados, que funciona por meio de acompanhamento indireto de processos, avaliação de resultados e proposições de ações corretivas para os desvios gerenciais da entidade.

O processo de auditoria realizado pela AUDIN/UFPR observa uma sequência de etapas de avaliação dos atos da gestão administrativa, contábil, orçamentária, financeira, material, operacional e ainda de pessoal quanto ao cumprimento da legislação vigente e princípios nas quais a administração pública está subordinada. O processo de auditoria objetiva:

> Avaliar a capacidade e efetividade dos controles internos administrativos, verificando se proporcionam razoável segurança às atividades e operações, e possibilitam o atingimento das metas institucionais, de forma econômica, eficiente e eficaz, nas diversas áreas da gestão. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Auditoria Interna, 2019).

O processo de auditoria divide-se em cinco fases, conforme representado na figura 3:

Figura 3 – Fases do processo de auditoria



Fonte: AUDIN/UFPR (2019).

O processo de auditoria realizado pelas auditorias internas das organizações públicas federais cumpre orientações normativas emitidas pelos órgãos superiores na qual são estabelecidos princípios, diretrizes e requisitos das atividades de auditoria interna. A Instrução Normativa n. 9/2018 do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União dispõe sobre o Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) e sobre o Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT).

Através do Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) são planejadas as ações e prioridades que serão objeto de auditoria na Organização. De acordo com o Manual de Auditoria Interna da UFPR (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ, 2019) na elaboração do PAINT devem ser considerados o planejamento estratégico da Unidade auditada, as expectativas da alta administração e das demais partes interessadas, os riscos significativos a que a unidade auditada está exposta e ainda, os processos de governança, gerenciamento de riscos e de controle interna.

O índice de Governança de contratações do TCU é formado por questões que abordam a atuação da Auditoria Interna nas organizações públicas federais, considerando os mecanismos de governança (liderança, estratégia e *accountability*)

para monitorar e avaliar as ações executadas pela gestão de contratos e seus respectivos resultados a partir das diretrizes e metas pré-estabelecidas.

2.6.5 Gestão de pessoas em contratações

A gestão de pessoas em contratações avaliada pelo Tribunal de Contas da União envolve questões relativas aos perfis profissionais, competências e avaliação de desempenho dos gestores da área de contratações.

O Tribunal de Contas da União deliberou uma série de recomendações às organizações públicas federais com o objetivo de promover maior comprometimento da alta administração com propostas de adequações que promovam maior eficiência, efetividade e transparência na gestão de pessoas, a exemplo do Acórdão 358/2017 que de acordo com o relatório de auditoria identificou diversas questões, que no cenário atual, apresentam o condão de reduzir sua capacidade de gerar benefícios para a sociedade, além de expô-la a riscos relevantes a exemplo de excesso de servidores em determinadas unidades ou da existência de gestores em ocupações críticas sem a devida qualificação. O citado relatório destaca:

> Apesar da abrangência do conceito teórico, “governança de pessoas” foi interpretado pela unidade técnica responsável por este trabalho como o “conjunto de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir que esse recurso agregue valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis”. Desse modo, podem-se elencar os seguintes objetivos para o tema: alinhar as políticas e as estratégias de gestão de pessoas com as prioridades do negócio da organização em prol de resultados; assegurar a utilização eficiente de recursos; otimizar a disponibilidade e o desempenho das pessoas; mitigar riscos e assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades e a transparência dos resultados(TC 014.566/2016-8).

Em gestão de contratações os perfis dos profissionais que irão atuar são de extrema importância, pois envolve uma complexidade de ações e procedimentos que exigem treinamento e atualização normativa constantes, nesse sentido Alves (2008, p.62) destaca que:

> A legislação é dinâmica. A todo instante, tem-se uma alteração nas regras que, direta ou indiretamente refletem nas licitações e nos contratos. Além disso, como enuncia o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784/89, os responsáveis pelo processo devem obedecer à lei e ao direito.

Dada a complexidade do tema é imprescindível que a gestão de pessoas em contratações tenha claramente definida as competências considerando suas dimensões (conhecimento, habilidades e atitudes) e as relações de interdependência entre a estratégia organizacional e desenvolvimento profissional dos envolvidos.

Para Alves (2004, p. 61):

> Uma vez bem definido o objeto do contrato, é fundamental que a licitação tenha qualidade; ou, se for o caso, que a contratação direta se dê com o respeito às hipóteses e aos requisitos da lei. A segurança nessa etapa começa com a correta identificação e o devido preparo dos funcionários responsáveis pelos procedimentos licitatórios. Veja-se que se impõem aqui dois requisitos: a) identificação dos funcionários; b) treinamento. Identificar significa atribuir a tarefa àqueles funcionários que apresentam um perfil para tarefa. Esse perfil começa pelo conhecimento e avança para a personalidade.

As recomendações deliberadas pelo Tribunal de Contas da União sobre gestão de pessoas apontam pontos relevantes que merecem atenção pelo gestor no processo de melhoria do nível igovcontrat, propiciando maior transparência, eficiência e menor risco à organização.

2.6.6 Gestão de processos de contratações

O processo de contratação no setor público caracteriza se pela rígida vinculação aos preceitos legais relacionados ao tema, dificultando a adoção pelas organizações públicas de um modelo mais dinâmico e diversificado, condizente com o papel estratégico que representa na gestão de contratações.

Nesse sentido, Batista e Maldonado (2008, p. 683) entendem que existe um contrassenso dentro do setor de compras públicas, pois se contrapondo ao processo de compra que deve ser dinâmico, flexível e se adaptar às mudanças e novos paradigmas, a Administração Pública ainda adota estruturas tradicionais, funcionais e departamentadas, que apresentam rigidez na sua estrutura decisória.

Os avanços tecnológicos conquistados nos últimos tempos impactam positivamente no processo de contratações da administração pública, através da utilização de novas tecnologias na operacionalização de processos associado às adequações normativas promovidas pelos órgãos centrais.

Nesse contexto, Ferrer e Lima (2007) destacam que é uma tendência ao crescimento da demanda por determinados serviços públicos e políticas públicas que induzem ao desenvolvimento econômico, e dentre as possíveis medidas para a promoção da melhoria do gasto público, as políticas do governo eletrônico se destacam por provocarem reduções estruturais de gastos desnecessários.

Dentre essas adequações destaca-se a Lei 10.520/2002 que institui o pregão eletrônico, uma nova modalidade de licitação aplicado no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, destinada à aquisição de bens e serviços comuns, onde a disputa é realizada em sessão pública através de propostas e lances.

De acordo com o parágrafo único do art. 1 da referida lei, consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Outro destaque foi a criação do Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC). Trata-se de uma ferramenta de gestão e planejamento das aquisições de bens e contratações de serviços, obras e soluções de tecnologia da informação. O PGC tem como objetivo auxiliar a administração pública nas decisões relativas às aquisições que envolvam planejamento estratégico em gestão de contratos.

Instituída pela Instrução Normativa 1/2018 posteriormente revogada pela Instrução Normativa 1/2019 SEGES/ME, o sistema de Planejamento e Gerenciamento de contratações (PGC) deverá ser implantado em toda a administração pública federal direta, autárquica e fundacional. De acordo com o art. 2 da referida Instrução Normativa, cada Unidade de Administração de Serviços Gerais (UASG) deverá elaborar anualmente o respectivo Plano Anual de Contratações (PAC) contendo todos os itens que pretende contratar no exercício subsequente.

Esse dispositivo exige que a administração pública reforce as ações de planejamento relacionadas às demandas por fornecimento e serviços já no exercício anterior. Para tanto, a organização no processo de planejamento deverá identificar

antecipadamente as necessidades e demandas de cada unidade organizacional. O Manual do Sistema PGC[21] destaca que:

> As informações disponíveis no Sistema PGC proporcionarão uma visualização mais abrangente e inteligente do elo entre as decisões táticas e estratégicas da Logística Governamental, considerando ainda a perspectiva orçamentária, ao facilitar o cruzamento de informações para produção de relatórios gerenciais que apoiem a tomada de decisões estratégicas do SISG.SISG (BRASIL. Ministério da Economia, 2019, p. 7).

Nesta perspectiva, a gestão do processo de contratação vincula se diretamente ao planejamento estratégico definido pela organização a partir da disponibilidade orçamentária prevista para o período. Para Vasconcellos Filho e Fernandes (1979, p. 882):

> O planejamento estratégico transforma a organização reativa em proativa. Isto é, a implementação do planejamento estratégico provoca uma mudança de enfoque na organização, que passa a direcionar a alocação de esforços para eventuais erros futuros, em vez de se concentrar na análise do passado e no gerenciamento das situações do presente.

Nesse contexto, a avaliação realizada pelo Tribunal de Contas da União quanto à capacidade de gestão de processo de contratação identifica o nível de estruturação das organizações públicas federais quanto ao planejamento e gerenciamento de contratações, adequadas às normativas e ferramentas tecnológicas que estão sendo implementadas pelo governo federal.

São ações que buscam implantar a cultura do planejamento nas organizações públicas, focada na transparência, eficiência e organização na Gestão de contratações. Essas novas ferramentas e normativas permitem ainda facilitar e simplificar os processos de contratações, seguindo as tendências de gestão baseada na eficiência, como a Instrução Normativa n. 03/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

A IN n. 03/2017 redefiniu a sistemática de realização de pesquisa de preços e tornou o Painel de Preços a ferramenta prioritária para pesquisa de mercado. Esta

---

[21]BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Gestão. **Manual do Sistema PGC – Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações.** Disponível em: https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/1068-in-1-de-2019. Acesso em: 14 jun. 2019.

ferramenta permite pesquisar, analisar e comparar os preços praticados nos últimos anos através do sistema de compras do governo federal.

As modificações promovidas nos processos de execução das compras públicas, Paim Terra (2018, p.05) destaca:

> Os gestores e profissionais da área de compras e contratação públicas poderão dedicar mais ao tempo no planejamento dos processos de compra, tornando este processo então mais eficiente. Esta é uma medida simples, mas que indiretamente indica o rumo que a área de compras públicas deve seguir, pensando em todo seu ciclo ao invés de um processo fragmentado.

Portanto, é primordial a estruturação das organizações públicas federais no trabalho de readequação à nova dinâmica proposta na gestão de contratos públicos promovido pelo governo federal. As boas práticas de governança proposta pelo Tribunal de Contas da União relativa à governança e gestão de contratos ajusta-se a esta nova realidade, exigindo que as organizações públicas estejam estruturalmente preparadas para implementar a efetiva operacionalização.

2.6.7 Gestão de riscos nas contratações

Outro ponto abordado no questionário de gestão de contratações do TCU refere-se à capacidade em gestão de riscos nas contratações. De acordo com o Manual de Gestão de Riscos (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018, p. 32), o Sistema de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas da União consiste em:

> Conjunto de instrumentos de governança e de gestão que suportam a concepção, a implementação, o monitoramento e a melhoria contínua da gestão de riscos na organização e compreende, entre outros: política, estruturas organizacionais, planos, relacionamentos, responsabilidades, atividades, processos e recursos.

A gestão de riscos representa grande relevância para o Tribunal de Contas da União na avaliação do índice de governança e gestão pública, que em 2014 publicou o Riscos e Controles nas Aquisições (RCA), com o objetivo de obter e sistematizar informações sobre legislação, jurisprudência, acórdãos, normas, padrões, estudos e pesquisas relacionados às aquisições públicas.

De acordo com as informações contidas no portal do TCU[22], o RCA “trata-se de instrumento de orientação a ser avaliado, em cada caso concreto, pelos gestores que o forem utilizar, não se tratando, portanto, de entendimento em tese por parte do Tribunal”.

De acordo com o contido no RCA a análise dos riscos relativos a contratação e a gestão do contrato, que inclui as ações para mitigar os riscos identificados, consiste em:

> Avaliar os riscos da contratação e da gestão do contrato, que deve ser usado na análise de viabilidade da contratação, consiste em identificar esses riscos (inclusive considerando as lições aprendidas em outras contratações da organização, para evitar problemas já ocorridos em contratações passadas), e para cada risco identificado:
>
> a) Descrever o risco;
> b) Estimar a probabilidade de ocorrência (e.g. alta, média e baixa);
> c) Estimar o impacto, caso se materialize em um evento (e.g. alto, médio e baixo);
> d) Estimar o risco, como função da probabilidade e do impacto (e.g. alto, médio e baixo);
> e) Para os riscos que ensejarem tratamento:
>
> e1) definir as ações necessárias para mitigar a probabilidade de ocorrências ou o impacto, caso se concretize;
> e2) definir os responsáveis por cada ação de mitigação;
> e3) definir os períodos de execução das ações de mitigação.

As orientações contidas no RCA auxiliam as Organizações Públicas Federais na sistematização de práticas de gestão de riscos, com todas as normativas que devem ser consideradas no processo de planejamento de contratações, destacando a importância de visualizar o ciclo de compras públicas e identificando os riscos críticos e os possíveis controles internos para mitigá-los.

As informações resultantes da sistematização da gestão de riscos são relevantes para os gestores públicos nos processos decisórios, em que devam fazer escolhas a partir das opções disponíveis considerando os riscos e as possibilidades de ocorrência.

Sistematizar a gestão de riscos nas organizações requer envolvimento de toda a organização desde a identificação do risco a posterior análise, avaliação e

---

[22] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU) Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/comunidades/controle-externo-das-aquisicoes-logisticas/atuacao/riscos-e-controles-nas-aquisicoes/.Acesso em: 12 jul. 2019.

tratamento. Moura (2018, p. 48) destaca que há um conjunto de fontes de riscos que contribuem para a geração de riscos a própria gestão,onde segundo o autor:

> A gestão de riscos tornou-se imprescindível às organizações públicas pela capacidade de identificar ameaças e fragilidades antes de se materializarem em incidentes capazes de prejudicar o alcance dos objetivos estratégicos, trazendo danos ao erário e à sociedade brasileira. Apesar de toda recente legislação e todo esforço para operacionalização da gestão de riscos e programas de integridade, há margem para riscos à própria gestão que trazem consequências danosas em cadeia: reduzem a transparência, fragilizam a integridade e, obrigatoriamente, tornam a governança menos eficaz.

No caso de gestão de risco de contratações é importante que todos os envolvidos nas diferentes etapas do processo de contratação participem na construção da gestão de riscos (identificação, análise, avaliação e tratamento). Moura (2018, p.46-47) destaca as quatro fontes de risco que se não forem devidamente observadas podem comprometer a própria gestão de riscos:

> 1 - Surge quando somente chefes são ouvidos no processo de identificação. Além da tendência natural de não deixar transparecer problemas ou fragilidades existentes sob sua responsabilidade, a rotatividade nos cargos de chefia – fenômeno denominado turnover – faz com que eles nem sempre conheçam os detalhes de sua área de atuação tanto quanto seus subordinados.
> 2 - Decorre da utilização de um conjunto de perguntas prontas e fechadas em formulários, ou em entrevistas, sobre as ameaças e vulnerabilidades que devam ser relatadas no processo de identificação de riscos. Isso traz como consequência a redução da transparência da organização para a sociedade porque gera possibilidade de incompletude ao próprio processo de avaliação de riscos. Perguntas não deveriam direcionar o pensamento de quem deve apontar fragilidades ou falhas.
> 3 - Surge quando não há suficiente apoio da alta administração ou quando ocorrem sabotagens psicológicas em forma de críticas abertas ao trabalho de identificação de riscos. Resistências são esperadas durante a implantação de qualquer novo procedimento porque reuniões, treinamentos, preenchimento de formulários ou aprendizagem de novos sistemas demandam tempo antes destinados a outras atividades laborais. Se críticas aos novos procedimentos forem externalizadas por chefes diante dos subordinados, desacreditando a importância do trabalho sendo feito, então consequentemente os ouvintes dessas críticas não se sentirão compelidos a colaborarem na identificação de fragilidades nunca antes explicitadas.
> 4 - Pode surgir quando a política de gestão de riscos do órgão determina que as equipes responsáveis por os apontar também devam indicar solução para mitigá-los.

A observação destes quatros riscos pelo gestor público responsável pela elaboração da gestão de riscos seja da organização ou de área específica como no caso da gestão de contratações é essencial para que se obtenham resultados

confiáveis e gerem informações relevantes que auxiliem na tomada de decisões internas.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Sob a perspectiva abordada neste trabalho caracteriza-se pela natureza descritiva explicativa, pois, a partir da análise do iGovContrat e do respectivo questionário foi possível identificar o problema considerando os critérios aplicados nos itens de verificação que compõem o índice. De acordo com Gil (2017) uma pesquisa explicativa pode ser a continuação de outra descritiva, posto que a identificação dos fatores que determinam um fenômeno exige que este esteja suficientemente descrito e detalhado.

O trabalho também se caracteriza como estudo de caso, pois, a partir do questionário de autoavaliação aplicado em Gestão de Contratos que resultou no índice iGovContrat/2018/UFPR será possível identificar as fragilidades, ações e correções necessárias para melhoria da governança e gestão de contratos na Universidade Federal do Paraná. Gil (2017) entende que os propósitos do estudo de caso não são os de proporcionar o conhecimento preciso das características de uma população, mas sim o de proporcionar uma visão global do problema ou de identificar possíveis fatores que o influenciam ou são por eles influenciados. O estudo de caso permite ainda, a investigação de um elemento contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, principalmente quando os limites entre o elemento e o contexto não estão claramente definidos (YIN, 2006).

Para compreender o modelo de governança do TCU a pesquisa foi direcionada a buscar os principais conceitos e contextos teóricos a partir da referência bibliográfica disposta no “Referencial Básico de Governança” e nas demais orientações do TCU que dispõem sobre a governança avaliada pelo Tribunal e influenciou na estruturação do questionário de autoavaliação aplicado nas Organizações Públicas Federais.

A partir deste levantamento inicial foram realizadas buscas no sítio eletrônico do Google Acadêmico utilizando-se de palavras-chaves “governança pública” e “governança nas universidades”. Assim sendo, sucederam resultados de trabalhos relevantes que permitiram amparar a compreensão sobre o tema considerando os diferentes aspectos abordados na governança corporativa, governança pública e governança nas universidades, e muitos relacionados ao conceito abordado por organismos internacionais que influenciaram a construção do modelo pelo TCU.

O percurso teórico deste trabalho foi direcionado a compreensão das principais abordagens relativas ao conceito de governança, identificando os aspectos no setor privado, público e especificamente nas instituições federais de ensino, e as influências teóricas que consumaram no modelo de governança adotado pelo TCU, de forma a concernir a avaliação realizada pelo Tribunal e a percepção dos resultados.

Por se tratar de um índice, foi realizada também pesquisa de produções científicas brasileiras que tratam de mecanismos de mensuração da governança através de pesquisa bibliométrica na base de dados da Scielo Brasil utilizando-se da palavra-chave “índice e governança”, de artigos publicados no período compreendido entre 2010 e 2020.

O questionário objeto de estudo deste trabalho é composto por 25 questões, sendo 4 relacionadas ao índice de governança em contratações e 21 relativas a capacidade em gestão de contratações (Pessoas, Processos, RiscoContr e GestContrat), nas quais foram atribuídos valores conforme a escala apresentada no quadro 05:

Quadro 5 – Ordenação de valor das categorias de respostas

ORDENAÇÃO DE VALOR DAS CATEGORIAS DE RESPOSTAS		
1	Não adota	0
	Não se aplica (risco não tratado)	
2	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la	0,05
3	Adota em menor parte	0,15
4	Adota parcialmente	0,5
	Não se aplica (risco medianamente tratado)	
5	Adota em grande parte ou totalmente	1
	Adota	
	Não se aplica (risco controlado ou inexistente)	

Fonte: Tribunal de Contas da União (2018).

Com o objetivo de aumentar a confiabilidade das respostas, o TCU inseriu no questionário subitens de verificação, na qual os órgãos devem indicar os documentos (confiáveis e auditáveis) que evidenciam a resposta, mesmo quanto à sua inaplicabilidade. No levantamento para identificar a pontuação alcançada em cada abordagem foram utilizadas parametrizações definidas pelo Tribunal de Contas da União.

Para obter a pontuação alcançada pela UFPR nas abordagens propostas neste trabalho, seja de forma global, por grupo ou por questões, torna-se necessária

a utilização de métodos estatísticos que considerem as variáveis e suas correlações na composição do índice. Para extração destes resultados foi utilizado o programa *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) e Excel.

Inicialmente foi preciso identificar como foram obtidos os índices apresentados pelo TCU nos relatórios do levantamento/2018, para então agrupar os dados por grupos, questões e práticas. Através do software SPSS foram utilizadas a variáveis 1111 até a 5125 que apresentaram os resultados finais das questões.

A técnica Estatística utilizada foi a Análise Multivariada, utilizando se de fatores onde foram verificados pressupostos como: tamanho da amostra e KMO> 0,90 e o teste de Barlett (sig< 0,05). Para extração dos fatores foi utilizada a Análise de Componentes Principais, onde escolhida a matriz de correlação foram definidos os componentes que apresentaram os autovalores superiores a 1. Quanto ao tipo de rotação optou-se pela Varimax por se tratar de um método que procura minimizar o número de variáveis que apresentam altas cargas em cada fator.

O método de Análise de Componentes Principais se baseia na redução de variáveis a partir das combinações lineares das variáveis originais, permitindo assim, a interpretação das variáveis de uma melhor forma e preservando parte da variabilidade do conjunto de dados. A partir deste método, foram identificadas as variáveis de maior influência, o que possibilitou transformar variáveis originalmente correlacionadas em um novo conjunto de variáveis não-correlacionadas. As novas variáveis geradas são denominadas Componente Principal (CP) e possuem independência estatística, tornando as não correlacionadas.

As componentes são expressas por cargas fatoriais para cada variável, as quais descrevem a correlação entre a variável e a componente, considerando que quanto maior o fator de carga da variável, maior será a contribuição dela para a componente. Através da rotação Varimax é possível assegurar que cada variável seja maximamente correlacionada com apenas um componente e se obtenha uma associação perto de zero com as outras componentes. O cálculo das Componentes foi realizado da seguinte forma:

$$CP\ 1 = e_{11} X_1 + e_{21} X_2 + ... + e_{p1} X_p$$

$$CP\ 2 = e_{12} X_1 + e_{22} X_2 + ... + e_{p2} X_p$$

$CP\ p = e_{1p} X_1 + e_{2p} X_2 + ... + e_{pp} X_p$

A partir destes resultados foram identificadas as pontuações em cada prática que compõe o iGovContrat, tornando possível analisar as fragilidades em cada área e os reflexos dessas fragilidades na estrutura de governança e gestão de contratações da organização.

De forma complementar,foi analisado comparativamente as disposições dessas práticas no questionário/2020, detectando as inserções, exclusões e alterações no processo de avaliação de cada prática do iGovContrat, de forma a identificar a estruturação da avaliação/2020 proposta pelo TCU.Ressalta-se porém que, em decorrência dos reflexos da pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID-19) nas rotinas administrativas das organizações públicas federais, o Tribunal de Contas da União adiou o levantamento/2020 para o ano de 2021.

Identificadas as práticas que alcançaram menores pontuações em governança e gestão de contratações, o trabalho se propõe a apontar as áreas que merecem atenção pela organização e possíveis inserções no Plano de Desenvolvimento Institucional, a partir das abordagens teóricas relativas ao tema, as normativas vigentes, as características e disposições do PDI 2017-2021 da UFPR e demais aspectos relevantes que podem refletir na orientação organizacional de suas ações.

3.1 PESQUISA BIBLIOMÉTRICA

Com o intuito de levantar o estado da arte sobre a temática “índice de governança” foi realizada uma Análise Bibliométrica de artigos publicados no portal de periódicos da CAPES na base de dados da Scielo Brasil. A limitação a uma das diversas bases de dados científicas disponíveis, justifica-se pelo propósito do trabalho que se propõe a compreender o índice a partir da perspectiva da governança no Brasil. A seleção dos artigos foi realizada no período de março a maio de 2020.

A SciELO Brasil é uma base eletrônica que abrange uma coleção de periódicos científicos brasileiros. É o resultado de um projeto de pesquisa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), em parceria

com a BIREME – Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde (SCIELO BRASIL, 2020).

Neste trabalho a análise bibliométrica foi realizada de acordo com o método *Knowledge Development Process - Constructivist (ProKnow-C)* proposto em Tasca et al. (2010). O método é composto por quatro etapas: i) seleção de um portfólio de artigos relevantes e com reconhecimento científico sobre o tema da pesquisa; ii) análise bibliométrica do portfólio; iii) análise sistêmica e iv) definição da pergunta de pesquisa e objetivo de pesquisa. Neste trabalho foram aplicados as duas primeiras etapas do ProKnow-C.

A formação de um Portfólio Bibliográfico, segundo Ensslin et al. (2013) consiste num conjunto de artigos que os pesquisadores consideram relevantes, alinhada de acordo com a sua percepção e com as delimitações impostas. A primeira etapa de formação de um portfólio de artigos está consubstanciada em um processo a partir de três fases:

a) Seleção dos artigos nas bases de dados que compõem o banco de artigos bruto;
b) A filtragem dos artigos selecionados com base no alinhamento da pesquisa;
c) O teste de representatividade do portfólio bibliográfico.

Na pesquisa bibliométrica na base de dados da SciELO Brasil foi utilizada a palavra-chave “índice AND governança” que resultou em um portfólio bruto de 32 artigos considerando as delimitações a partir dos seguintes critérios:

i. Somente artigos científicos;
ii. Publicados entre 2010 e 2020;
iii. Periódicos revisados por pares;
iv. Disponível para pesquisa.

A filtragem dos artigos selecionados com base no alinhamento da pesquisa foi realizada a partir da leitura do título, palavras-chave e do resumo de cada artigo. Para Ensslin et al. (2013) esta etapa exige que os pesquisadores definam seus eixos de pesquisa a partir de sua percepção em relação ao tema. Desta filtragem foram excluídos 23 dos 32 artigos selecionados, permanecendo 09 artigos no portfólio, conforme dispostos no quadro 6.

Quadro 6 – Artigos do portfólio bibliográfico

Autor/ano	Título do artigo
OLIVEIRA, Antonio G. de; PISA, Beatriz J. (2015)	iGovP: índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão.
BEUREN, Ilse M.; MOURA, Geovanne Dias de; KLOEPPEL, Nilton Roberto (2013)	Práticas de governança eletrônica e eficiência na utilização de receitas: uma análise nos estados brasileiros.
FERREIRA, Roberto do Nascimento et al (2013)	Governança corporativa, eficiência, produtividade e desempenho.
LAMEIRA, Valdir de Jesus (2012)	As Relações entre Governança e Risco nas Companhias Abertas Brasileiras
AVILA, Lucimar Antônio Cabral de; BERTERO, Carlos Osmar (2016)	Governança no terceiro setor: um estudo de caso em uma fundação de apoio universitário
MELLO, Gilmar Ribeiro de; SLOMSKI, Valmor. (2010)	Índice de governança eletrônica dos estados Brasileiros (2009): no âmbito do poder executivo
CORREIA, Laise Ferraz; AMARAL, Hudson Fernandes; LOUVET, Pascal (2011)	Um índice de avaliação da qualidade da governança corporativa no Brasil
SILVA, Rhoger Fellipe Marinho da; CARMONA, Charles Ulises De Montreuil; LAGIOIA, Umbelina Cravo Teixeira (2011)	A Relação entre o Risco e as Práticas de Governança Corporativa Diferenciada no Mercado Brasileiro de Ações: uma abordagem sob a égide da teoria dos portfólios de Markowitz.
SANTOS, Rodolfo Rocha dos; ROVER, Suliani (2019)	Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Da leitura dos títulos, palavras-chave e resumos dos artigos, optou-se pela escolha dos artigos que tratam de mecanismos de mensuração da governança, não necessariamente vinculado a um índice, por apresentar distintas abordagens conforme disposto no quadro 7.

Quadro 7 – Aspectos da governança e objetivos

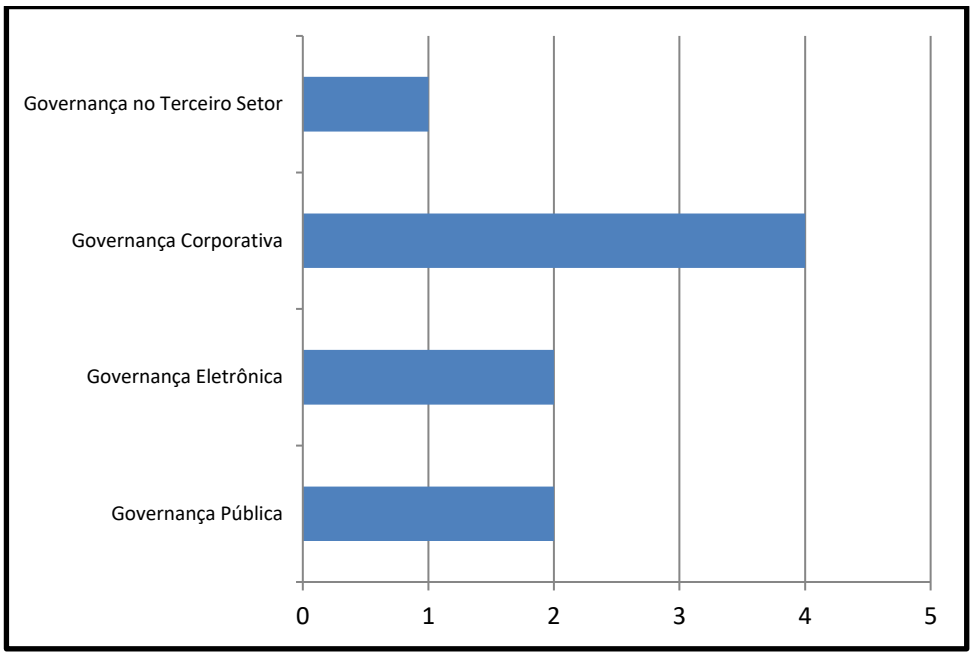
Título	Aspecto	Objetivo
iGovP: índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão.	Governança Pública	Desenvolver um índice de medição da governança pública a partir do ponto de vista de seus princípios, como um instrumento de autoavaliação e planejamento para o Estado e de controle social para os cidadãos.
Práticas de governança eletrônica e eficiência na utilização de receitas: uma análise nos estados brasileiros.	Governança Eletrônica	Analisar as práticas de governança eletrônica dos estados brasileiros e sua correlação com a eficiência na utilização das receitas. Os autores apresentam um índice de governança eletrônica pautado em cinco dimensões para avaliar as práticas de governança: práticas de conteúdo, práticas de serviços, práticas de participação cidadã, práticas de privacidade e segurança, práticas de usabilidade e acessibilidade.
Governança corporativa, eficiência, produtividade e desempenho.	Governança Corporativa	Verificar a existência de diferenças entre a eficiência técnica e a produtividade de empresas dos segmentos de governança corporativa e a eficiência técnica e a produtividade de empresas

		de outros segmentos da Bovespa.
As Relações entre Governança e Risco nas Companhias Abertas Brasileiras	Governança Corporativa	Construir um índice de governança que relacione a variável governança às variáveis de risco nas Companhias Abertas Brasileiras. O autor investiga as possíveis relações entre a qualidade da governança corporativa praticadas pelas companhias abertas mais negociadas na Bolsa de Valores de São Paulo e os indicadores de riscos dessas empresas
Governança no terceiro setor: um estudo de caso em uma fundação de apoio universitário	Governança no Terceiro Setor	Constituir um Índice de Governança (IGOV) visando permitir a medição do relacionamento e influências com o desempenho econômico-financeiro e volume de operações de uma entidade do terceiro setor
Índice de governança eletrônica dos estados Brasileiros (2009): no âmbito do poder executivo	Governança Eletrônica	Propor um índice de mensuração e monitoramento do desenvolvimento da governança eletrônica dos Estados Brasileiros e Distrito Federal, especificamente no âmbito do Poder Executivo. A proposição do IGEB (Índice de Governança Eletrônica dos Estados Brasileiros) ocorreu considerando os subgrupos de práticas ponderados igualmente (pesos iguais) e validado com o auxílio de modelagem de equação estrutural
Um índice de avaliação da qualidade da governança corporativa no Brasil	Governança Corporativa	Construir um índice para medir a qualidade da governança das empresas brasileiras e validá-lo, mediante confronto com indicadores da confiança dos investidores quanto à boa gestão dos seus fundos pelas empresas. O índice foi obtido mediante a técnica de componentes principais, o que consistiu em calcular a média ponderada de todos os componentes gerados, sendo as ponderações representadas pelas suas respectivas variâncias
A Relação entre o Risco e as Práticas de Governança Corporativa Diferenciada no Mercado Brasileiro de Ações: uma abordagem sob a égide da teoria dos portfólios de Markowitz.	Governança Corporativa	Analisar a relação entre o risco de uma carteira, considerada suficientemente diversificada no mercado brasileiro de ações, composta pelas empresas classificadas no IGC (índice de ações com governança corporativa diferenciada) em comparação à Carteira de Mercado.
Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos	Governança Pública	Mensurar a eficiência da aplicação dos recursos públicos para verificar a influência de variáveis de governança pública nas escalas de eficiência, construídas a partir de modelos estatísticos.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa (2020).

O gráfico 1 expõe os aspectos da governança abordados nos artigos que compõem o portfólio.

Gráfico 1 – Aspectos da governança



Fonte: Elaborado pela autora (2020)

Observa-se que apenas dois artigos tratam especificamente da “governança pública”, com propostas de mensuração da aplicação dos recursos públicos e sua relação com o planejamento e eficiência dos resultados. Outros dois artigos tratam da “governança eletrônica”, cujas abordagens estão relacionadas a aplicação das Tecnologias da informação e Comunicação (TICs) na governança pública.

Para Mello e Solomski (p. 379, 2010) a governança eletrônica é a:

> Utilização pelo setor público de tecnologias de informação e comunicação inovadoras, como a internet, para ofertar aos cidadãos serviços de qualidade, informação confiável e mais conhecimento, de modo a facilitar o acesso aos processos de governo e encorajar a participação do cidadão.

Já o artigo que trata da “Governança no terceiro setor” é abordado pelos autores a partir da perspectiva de Salamon (1998 *apud* AVILA; BERTERO, 2016, p. 128) que considera o terceiro setor como uma rede de associações privadas autônomas, não voltadas à distribuição de lucros para acionistas ou diretores, atendendo propósitos públicos, localizada à margem do aparelho formal do Estado. Outros quatro artigos do portfólio tratam da “governança corporativa” cerceados sob os aspectos da gestão corporativa.

A partir das referências dos artigos do portfólio, foi realizada a consulta dos artigos mais citados através da ferramenta *Google Scholar*, sendo os três artigos mais citados ordenados no quadro 8.

Quadro 8 – Número de citações dos artigos

Título	Autor/ano	Citações Google Acadêmico
Um índice de avaliação da qualidade da governança corporativa no Brasil	CORREIA, Laise Ferraz; AMARAL, Hudson Fernandes; LOUVET, Pascal (2011)	79
iGovP: índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão.	OLIVEIRA, Antonio G. de; PISA, Beatriz J. (2015)	73
Práticas de governança eletrônica e eficiência na utilização de receitas: uma análise nos estados brasileiros.	BEUREN, Ilse M.; MOURA, Geovanne Dias de; KLOEPPEL, Nilton Roberto (2013)	38

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Para a análise bibliométrica do portfólio foi utilizado o software Zotero como aplicativo gerenciador no trabalho de apuração do grau de relevância dos periódicos e as palavras chaves mais utilizadas.

A relevância dos periódicos foi atribuída com base na classificação Qualis-Periódico mantido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), cuja classificação ocorre por enquadramento em estratos indicativos de qualidade, sendo, A1 o mais elevado; A2; B1; B2; B3; B4; B5 e C, com peso zero.

Realizada a consulta da classificação dos periódicos do portfólio, obteve-se os resultados, conforme disposto no quadro 9.

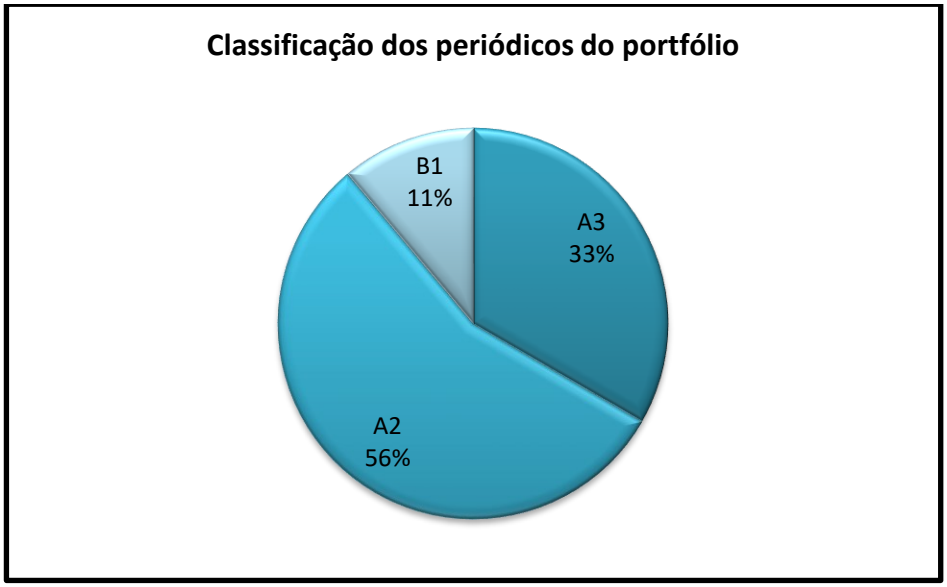
Quadro 9 – Classificação dos periódicos

Periódico	Classificação	Nº de publicações do Portfólio
Revista Brasileira de Gestão de Negócios	A3	3
Revista de Administração Mackenzie	A2	1
Revista de Administração Pública	A2	3
Revista de Gestão da Tecnologia e Sistemas da Informação	B1	1
Revista Contabilidade & Finanças	A2	1

Fonte: Elaborada pela autora (2020).

O gráfico 2 apresenta a classificação dos periódicos do portfólio, conforme estratos indicativos de qualidade propostos pela CAPES.

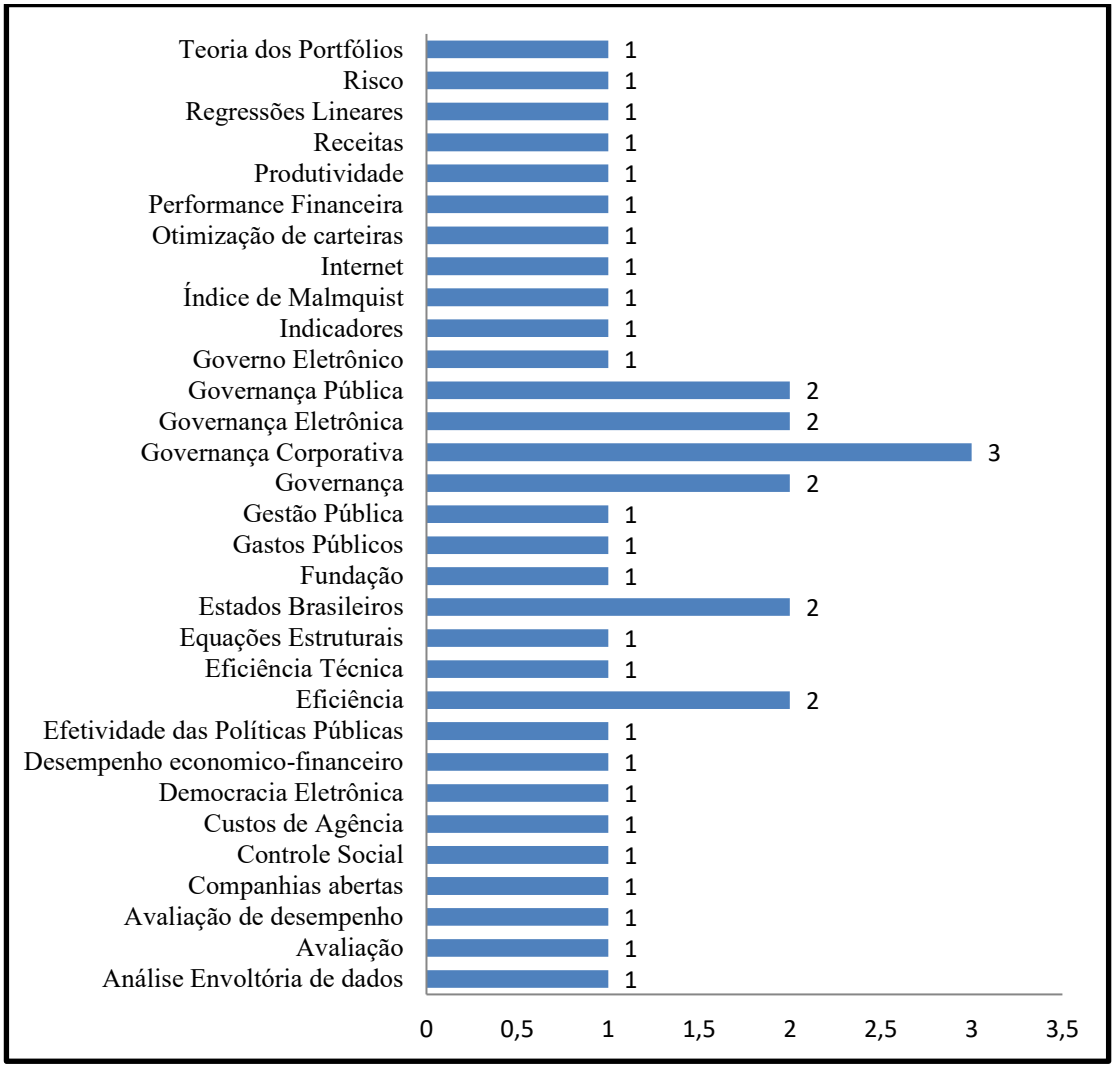
Gráfico 2 – Classificação dos periódicos do portfólio



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Da análise das palavras-chave utilizada pelos autores do portfólio, verificaram-se as que mais se repetiram na pesquisa bibliométrica, conforme dispostos no gráfico 3.

Gráfico 3– Palavras-chave do portfólio bibliográfico



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Das 31 palavras-chaves constantes no portfólio as que mais se repetiram foram governança corporativa (3), governança pública (2), governança eletrônica (2), governança (2), estados brasileiros (2) e eficiência (2). A diversidade de palavras-chaves dos artigos do portfólio ocorre pelos diferentes aspectos da governança e abordagens de mensuração a que os artigos se propõem.

A partir dessa pesquisa bibliométrica foi possível retratar as abordagens nas quais foram direcionadas as produções científicas relacionadas a mensuração da governança e as perspectivas teóricas sob as quais se fundamentaram.

3.2 COMPREENSÃO DO QUESTIONÁRIO, INTERPRETAÇÃO DAS RESPOSTAS E CÁLCULOS APLICADOS[23]

3.2.1 O questionário de autoavaliação

O TCU disponibiliza em seu portal as diretrizes nas quais orientaram a elaboração do questionário de autoavaliação aplicado nas organizações públicas federais para avaliar o índice de governança e gestão, e ainda, disponibiliza os métodos utilizados na interpretação das variáveis.

De acordo com o Tribunal:

> A origem das perguntas detalhadas (controles ou itens de verificação) são as práticas (ou boas práticas) de governança e gestão citadas na literatura. Essas práticas (descritas com elevado nível de abstração) foram desdobradas em itens de verificação (ou controles) mais objetivos, avaliáveis e auditáveis, e foram ajustadas e contextualizadas para organizações da Administração Pública brasileira e outros entes jurisdicionados do TCU pela experiência da equipe de auditores e pela contribuição de gestores públicos, por meio de grupos focais, realizados com auxílio da equipe da UnB, liderada pelo professor Paulo Calmon (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018, p.13).

Neste trabalho não foi utilizada a planilha encaminhada pela UFPR para o TCU que resultou no índice/2018, pois poderia ocorrer da Organização entender que adota determinada prática, mas na avaliação, a questão foi desconsiderada pelo Tribunal, com pontuação distinta da esperada.

O TCU não disponibilizou para os respondentes a planilha de simulação de cálculo de notas. De acordo com nota do Tribunal de Contas da União (2018, p. 04), essa decisão se justifica, dentre outros, pelo seguinte motivo:

> Como o cálculo dos índices tem sido feito pela extração de apenas o primeiro componente principal, os pesos calculados são obtidos por regressão linear múltipla e não permitem a recriação do índice a partir da aplicação das respostas originais em apenas um polinômio de primeiro grau.

---

[23]TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Como interpretar a tabela Perfil Gov – Dados Completos**. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm.Acesso em: 12 fev. 2019.

3.2.2 Escalas de respostas

De acordo com o site do TCU, para compreender o questionário que resultou no índice foi preciso considerar as escalas de respostas estabelecidas e as interpretações aplicáveis, conforme disposto no quadro 10.

Quadro 10 – Classificação por categorias

CLASSIFICAÇÃO POR CATEGORIAS		
MODELOS (TIPO M)	ATIVIDADES (TIPO A)	EXISTÊNCIA (TIPO E)
Questões que abordam o estabelecimento de modelos na organização. Por exemplo: modelo de governança; modelo de gestão de riscos; modelo de gestão estratégica.	Questões que envolvem a execução de atividades. Dizem respeito a ações de: divulgar, analisar, executar, realizar, acompanhar, controlar, identificar, avaliar, implantar, alocar, monitorar, assegurar, dentre outras.	Questões que tratam especificamente da existência, na organização, de estratégia, planos, políticas e processos de trabalho definidos. Exemplo: estratégia da organização; plano de TI; política de segurança da informação e política de controle de acesso.

Fonte: Adaptado de Tribunal de Contas da União (2018).

O questionário foi composto por questões objetivas com rol de alternativas que permitiam ao respondente a escolha de apenas um valor entre os apresentados. As questões tipo M, A e E apresentaram categorias comuns de respostas (quadro 11) e outras adequadas às especificidades de cada abordagem (quadro 10).

Foram comuns a todos os tipos de questões as respostas: “Não se aplica”, “Não adota” e “Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la”, conforme descrita no quadro 11.

Quadro 11 – Respostas comuns a todas as questões

RESPOSTA	INTERPRETAÇÃO
"Não Adota"	A organização ainda não discutiu a adoção da prática; ou discutiu a adoção da prática, mas ainda não há decisão acerca da sua implementação na organização.
"Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la"	A organização decidiu expressamente adotar a prática; ou iniciou a elaboração de um plano de ação que abrange o processo, o cronograma e os responsáveis pela implementação da prática (existem esboços do plano de ação ou parte dele); ou concluiu e aprovou a versão final do plano de ação, mas não iniciou a sua implementação.

"Não se aplica"	➢ **Não se aplica porque há lei ou norma externa à organização que impede a implementação desta prática**: a organização discutiu acerca da adoção da prática e decidiu não a adotar, tendo em vista a existência de lei ou norma, externa à organização, que restringe ou veda a sua adoção. Nesse caso, para a resposta ser considerada válida, o respondente deveria apontar, em campo adicional apresentado pelo sistema, o motivo e os fundamentos legais que impedem a adoção da prática. ➢ **Não se aplica porque há estudo(s) que demonstra(m) que o custo de implementar esta prática é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação**: a organização discutiu acerca da adoção da prática e decidiu não adotá-la, tendo em vista a existência de estudo de viabilidade que concluiu que o custo-benefício de sua adoção é desfavorável para a sociedade e para a organização. Nesse caso, para a resposta ser considerada válida, o respondente deveria indicar, em campo adicional apresentado pelo sistema, trabalhos e documentos que evidenciem a realização do estudo de viabilidade. ➢ **Não se aplica por outras razões**: a organização discutiu acerca da adoção da prática e decidiu não a adotar, tendo em vista a existência de outras razões que impedem a adoção da prática no contexto da organização. Nesse caso, para a resposta ser considerada válida, o respondente deveria apontar, em campo adicional apresentado pelo sistema, as razões pelas quais considera que a prática não é aplicável no contexto da organização.

Fonte:Adaptado do Tribunal de Contas da União (2018).

Para as questões do tipo M, A e E, além das categorias comuns de respostas, foram apresentadas respostas adequadas a cada abordagem, conforme disposto no quadro 12.

Quadro 12– Respostas adequadas cada abordagem

Questões Tipo M	Questões Tipo A	Questões Tipo E
• **Adota em menor parte**: para os casos em que o modelo está em fase de estudo experimental e/ou de projeto piloto; foi definido, mas não implementado; e/ou foi definido, mas somente 15% (ou menos) dos seus elementos foram implementados. • **Adota parcialmente**: para os casos em que o modelo foi definido e, mais de 15% a 85% dos seus elementos foram implementados. • **Adota em maior parte ou totalmente**: para os casos em que o modelo foi definido e mais de 85% dos	• **Adota em menor parte**: para os casos em que a organização: executa/aplica a prática em fase de estudo experimental e/ou de projeto piloto; de forma assistemática (informal, depende do setor/pessoa que executa a atividade); de forma sistemática (padronizada e periódica) em pequena parte da organização (em até 15% da organização); de forma sistemática para pequena parte dos colaboradores e/ou gestores (para até 15% dos colaboradores e/ou gestores); e/ou de forma sistemática em pequena	• Além das alternativas de inaplicabilidades, não houve gradação das respostas do tipo Adota. O controle existia ou não existia. • **Adota:** para os casos em que a organização possui a estratégia, plano, política, processos de trabalho, ou comitê de que trata a questão. Para essa alternativa de resposta, o respondente deveria apontar em questão adicional apresentada pelo sistema, evidências da adoção da prática.

seus elementos foram implementados.	parte das situações em que sua aplicação é possível (em até 15% das situações). • **Adota parcialmente**: para os casos em que a organização: executa/aplica a prática de forma sistemática em parte da organização (em 15% a 85% da organização); de forma sistemática para parte dos colaboradores e/ou gestores (para 15% a 85% dos colaboradores e/ou gestores); e/ou de forma sistemática em parte das situações em que sua aplicação é possível (em 15% a 85% das situações). • **Adota em maior parte ou totalmente**: para os casos em que a organização: executa/aplica a prática de forma sistemática na maior parte da organização (em mais de 85% da organização); de forma sistemática para maior parte dos colaboradores e/ou gestores (para mais de 85% dos colaboradores e/ou gestores); e/ou de forma sistemática na maior parte das situações em que sua aplicação é possível (em mais de 85% das situações).	

Fonte:Adaptado de Tribunal de Contas da União (2018).

3.2.3 Interpretação dos cálculos aplicados

De acordo com as orientações do Tribunal foram consideradas as parametrizações, conforme disposto no quadro 13.

Quadro 13 – Parametrizações na interpretação dos cálculos

PARAMETRIZAÇÕES NA INTERPRETAÇÃO DOS CÁLCULOS
1 - Atribuiu-se maior valor à resposta “Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la” do que o valor atribuído à resposta “Não adota”, porque indica a disposição (e a decisão) da Alta Administração em adotar o controle sugerido, visto que o risco que ele trata é relevante
2 - No caso de a resposta ser que o controle não se aplica à organização, o respondente teve que informar se a inaplicabilidade era derivada de impedimento legal, de custo-benefício desfavorável ou de outras razões, as quais foram explicitadas em texto livre e avaliadas individualmente pelos membros da equipe do TCU, podendo tais razões terem sido rejeitadas, diminuindo a nota da organização naquela questão. Assim, de acordo com a pertinência ou não das justificativas

apresentadas nas respostas “Não se aplica”, esse tipo de resposta foi equiparado às respostas “Não adota / Adota parcialmente/ Adota em maior parte”, da seguinte forma: 2.1 - As respostas cujas evidências estavam inconsistentes foram equiparadas à resposta “Não Adota”, tendo em vista que a organização permanece exposta ao risco que o controle pretendia mitigar. Em grande número das respostas “Não se aplica”, percebeu-se houve erro de interpretação das questões e não verdadeira inaplicabilidade; 2.2 - Nos demais casos, o julgamento da equipe frente à justificativa da “não se aplica”, ora resultou na avaliação de que o risco estava medianamente controlado, equiparando-se à resposta “Adota em parte”, ora de que o risco estava adequadamente controlado, equiparando-se à resposta “Adota totalmente”; 2.3 - Risco adequadamente controlado – entendeu-se que a organização realizou avaliação de riscos, a qual apontou a não necessidade do controle sugerido na assertiva, ou mesmo o impedimento de adotá-lo. Nesses casos, a não adoção da prática é a decisão correta do gestor, pois evita a implementação de controles cujos custos superam os possíveis benefícios (Decreto-lei 200/1967, art. 14) ou ainda a adoção de controles legalmente proibidos à organização (CF, art. 37, caput).
3 - As respostas “Adota” (específicas das questões tipo E) receberam a mesma pontuação que a opção “Adota em maior parte ou totalmente” nas questões tipo A ou tipo M.
4 - A maior parte das questões apresentava perguntas adicionais, do tipo “sim/não”, chamadas de questões Tipo X, que diziam respeito aos detalhes da adoção da prática. As Tipo X só apareciam para o respondente nos casos em que este tivesse selecionado os tipos de resposta “Adota”, “Adota parcialmente” ou “Adota em grande parte ou totalmente”.
5 - Essas perguntas adicionais (TipoX) influenciaram os valores das questões principais. Assim, o não preenchimento das questões TipoX implicou no desconto de nota da questão inteira. No caso extremo de não marcação de qualquer das questões TipoX, o desconto de nota levou a questão ao patamar de nota da resposta “Adota em menor parte”, que é a alternativa de resposta mais elevada que não exige a marcação de questões TipoX.
6 - O valor final das questões foi calculado da seguinte forma: 6.1 Para categorias de respostas com valor 1, o desconto das Tipo X nas questões principais variou de 0 a 0,85, sendo 0 quando o respondente marcou todas as Tipo X, e 0,85 quando não marcou nenhuma; 6.2 Para categorias de respostas com valor 0,5, o desconto das Tipo X variou de 0 a 0,35, sendo 0 quando o respondente marcou todas as Tipo X, e 0,35 quando não marcou nenhuma. 6.3 Para categorias de respostas com valor 0,15; 0,05 ou 0, os valores das Tipo X foram fixados em 0, tendo em vista que os respondentes que selecionaram essas categorias de resposta principais não tinham de responder às Tipo X. Assim, o valor principal permaneceu inalterado.
7 - O valor do eventual desconto foi calculado utilizando-se a técnica estatística de Análise de Componentes Principais (PCA), de modo a minimizar a influência das alternativas Tipo X de menor carga fatorial.

Fonte: Adaptado do Tribunal de Contas da União (2018).

Para o cálculo dos diversos agregadores foi utilizado o método estatístico Análise de Componentes Principais (PCA), e os pesos calculados por regressão linear múltipla. No caso do iGovContrat os agregadores que compõe o índice são descritos no quadro 14.

Quadro 14 – Agregadores do iGovContrat/2018

AGREGADOR	QUESTÕES/SUBQUESTÕES RESUMIDAS PELO AGREGADOR
GovContrat	2137, 2138, 3121G, 3123D
GestContrat	4341, 4342
Pessoas	4121B, 4122B, 4123C, 4131B, 4151B, 4172B
Processos	4311, 4321, 4322, 4323
RiscoContr	4331, 4332, 2111, 2112
GerirRiscos	2110, 4241, 4242, 4331, 4332

Fonte: Tribunal de Contas da União (2018).

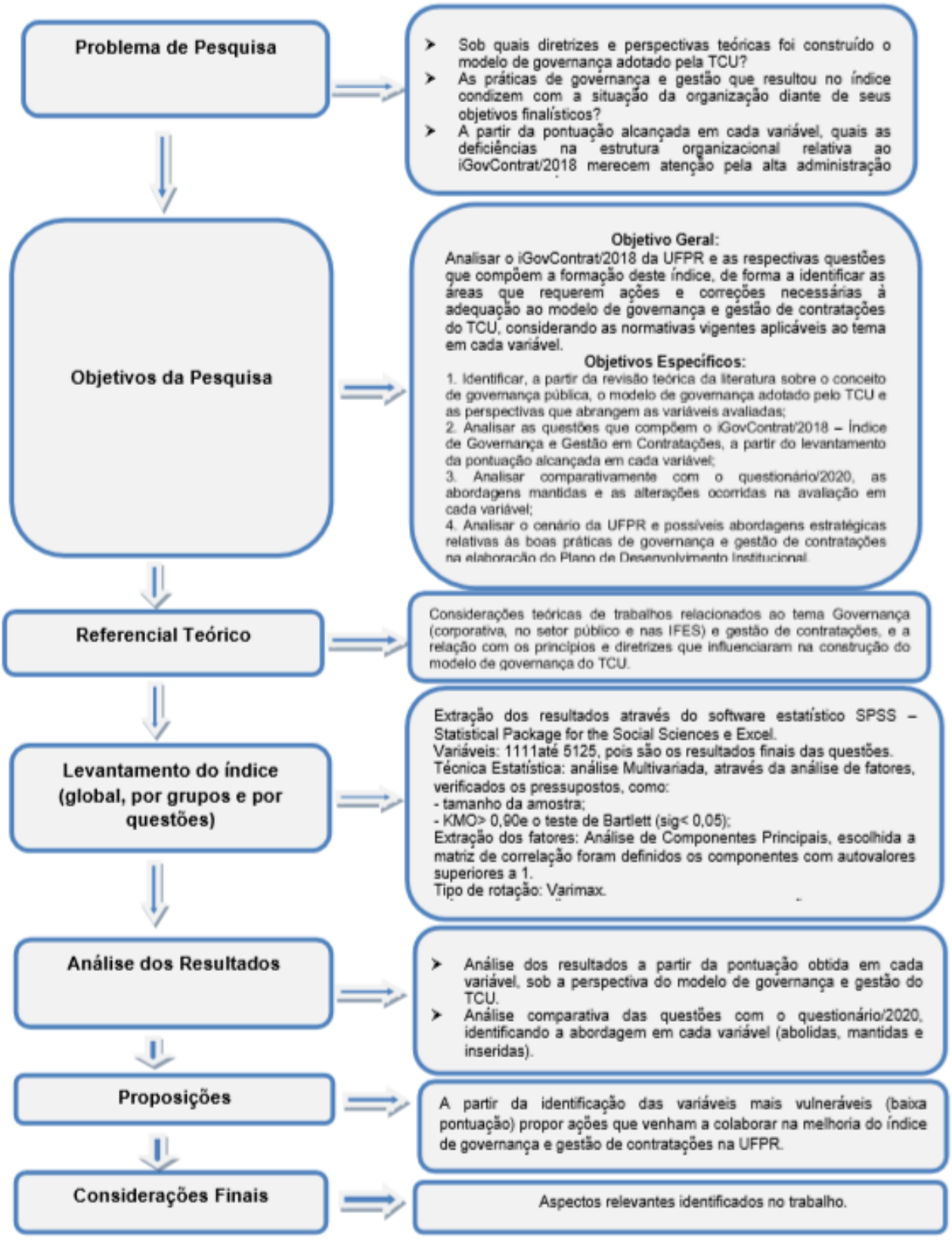
De acordo com o relatório[24] do TCU, os índices estatísticos que avaliam a qualidade da amostra colhida são excelentes, assim como a confiabilidade do questionário validada por ferramentas estatísticas de aferição (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018, p.12)

O presente trabalho apresenta procedimentos metodológicos conforme disposto na figura 4.

---

[24]TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Como interpretar a tabela Perfil Gov – Dados Completos**. Disponível em:https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm.Acesso em: 12 fev. 2019.

Figura 4– Fluxograma de procedimentos metodológicos



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Quadro 15 – Apresentação dos objetivos e resultados

OBJETIVOS	DESCRIÇÃO	RESULTADOS
Objetivo1 – Identificar, a partir da revisão teórica da literatura sobre o conceito de governança pública, o modelo de governança adotado pelo TCU e as perspectivas que abrangem as variáveis avaliadas	• Buscas no sítio eletrônico Google Acadêmico e no portal CAPES de trabalhos. que abordam o conceito de governança no contexto corporativo, público e nas universidades. • Leitura dos principais artigos e trabalhos que tratam da governança e sua relação com os princípios e diretrizes que influenciaram na construção do modelo de governança do TCU. • Pesquisa bibliométrica utilizando-se da palavra chave "índice and governance".	No capítulo 2 são apresentados os principais conceitos e contextos da governança no aspecto corporativo (2.1), público (2.2) e nas universidades (2.3). O item 2.4 trata do modelo de governança do TCU e as perspectivas sobre o tema aplicado nas organizações públicas federais. O item 3.1 trata da pesquisa bibliométrica sobre a temática “índice de governança”.
Objetivo 2 – Avaliar as questões que compõem o iGovContrat/2018 – Índice de Governança e Gestão em Contratações, a partir do levantamento da pontuação alcançada em cada variável.	• Extração dos resultados através do software estatístico *tatistical Package for the Social Sciences* (SPSS) e Excel. • Variáveis: 1111até 5125, pois são os resultados finais das questões. • Técnica Estatística: análise Multivariada, através da análise de fatores, verificados os pressupostos, como: tamanho da amostra; KMO> 0,90e o teste de Bartlett (sig< 0,05); Extração dos fatores: Análise de Componentes Principais, escolhida a matriz de correlação, foram definidos os componentes com autovalores superiores a 1. Tipo de rotação: Varimax. Método de obtenção dos escores dos fatores: regressão.	No capítulo 5 são apresentados os resultados de forma global, por grupo e por questões.
Objetivo 3 – Comparar com o questionário/2020, as	• Análise de cada item de verificação abordada no	O apêndice 1 apresenta o quadro comparativo do

abordagens mantidas e as alterações ocorridas na avaliação em cada variável	questionário/2018 e disposição no questionário/2020, com identificação dos itens excluídos, inseridos e mantidos.	questionário de autoavaliação 2018 e 2020, tratado no item 5.2.
Objetivo 4 – Analisar o cenário da UFPR e possíveis abordagens estratégicas relativas às boas práticas de governança e gestão de contratações na elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional.	• A partir dos resultados obtidos no objetivo 2 são identificadas as áreas que alcançaram menor pontuação e proposições para melhorar o índice.	No cap. 6 são apresentadas as proposições a partir das fragilidades identificadas nas variáveis avaliadas; e considerações sobre o PDI da UFPR.

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Neste capítulo são apresentados os percursos metodológicos para atender aos objetivos propostos neste trabalho, que envolvem tanto o aspecto teórico sobre o tema, como também a descrição das variáveis e suas correlações na compreensão dos cálculos, que objetivam situar o leitor quanto ao contorno dos procedimentos adotados para empreender os resultados apresentados.

4 APRESENTAÇÃO DO CASO

Neste estudo de caso foi objeto de análise o iGovContrat/2018 da Universidade Federal do Paraná. Importante destacar as normativas e orientações emanadas pelo Governo Federal na Política de Governança e ainda a estrutura de governança da UFPR adequada a estas normativas.

No item 4.1 será apresentado a Universidade Federal do Paraná, sua dimensão e representatividade no estado do Paraná. No item 4.2 será abordada a Política de Governança do Governo Federal à luz do Decreto n. 9.203/2017 e do Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal, de forma a compreender as premissas conceituais do modelo de governança adotado pelo Governo Federal e de forma coordenada com o Tribunal de Contas da União que resultou no índice de governança e gestão em contratações objeto central do presente trabalho. No item 4.3 será apresentada a estrutura de Governança na UFPR construída a partir da Política de Governança Pública do Governo Federal e demais normativas vigentes relativas ao tema.

4.1 A UNIVERSIDADE FEDRAL DO PARANÁ

De acordo com o Portal da UFPR, a Universidade Federal do Paraná é a mais antiga universidade brasileira, fundada em 19 de dezembro de 1912 e restaurada em 1 de abril de 1946. Com sede em Curitiba (PR), é uma autarquia de regime especial, e como tal, dispõe de autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar. Como instituição federal de Ensino, a UFPR é mantida com recursos da União nos termos da Lei n. 1254, de 4 de dezembro de 1950, além de recursos próprios arrecadados de diferentes fontes de serviços administrativos e comerciais gerais como cursos de especialização, restaurante universitário, vestibular, realização de concursos, dentre outros.

A UFPR atua no ensino superior nos níveis de graduação (licenciatura, bacharelado e nos cursos superiores de tecnologia) e pós graduação (*stricto* e *lato sensu*), além do desenvolvimento de pesquisas e nos programas e projetos de extensão e cultura.

A Universidade Federal do Paraná assim como as demais organizações públicas federais dentre as quais o levantamento é realizado, são mantidas por recursos públicos e, em razão disso, tem suas contas submetidas à fiscalização do TCU. Em atendimento às diretrizes da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União, elabora anualmente o Relatório de Gestão.

De acordo com os dados do Relatório de Gestão/2018, os números relativos ao ano de 2018 indicam que a UFPR dispõe de uma comunidade acadêmica de 28.802 alunos na graduação; 3.186 na modalidade de educação a distância; 194 em cursos técnicos; 368 no curso de especialização em residência médica; 237 em residência multiprofissional; 81 em residência de medicina veterinária; 6.253 na pós-graduação lato sensu; 3.905 na pós-graduação stricto sensu no nível de mestrado e 1.785 no nível de doutorado. Todos esses alunos foram apoiados por 4.747 servidores técnico-administrativos e 2.633 servidores docentes nas diversas áreas do conhecimento.

Além de Curitiba a Universidade Federal do Paraná possui campi no litoral (Matinhos, Pontal do Sul e Balneário de Mirassol) e no interior do Estado (Palotina, Jandaia do Sul, Toledo e campi avançados em Paranaguá). Destaca-se ainda a atuação em hospitais como o Hospital de Clínicas (Curitiba), Maternidade Victor Ferreira do Amaral (Curitiba), do Trabalhador de Curitiba (convênio de suporte às atividades formativas), Veterinário (Curitiba), Veterinário (Palotina), e ainda no Museu de Arqueologia e Etnologia de Paranaguá (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ, 2018).

Na estrutura Organizacional da UFPR a Pró Reitoria de Administração é responsável pela gestão de contratações e licitações da Universidade. Em 2017 foi criado o Departamento de Licitações e Contratações através da Resolução COPLAD n. 035/2017.

De acordo com a Resolução n. 035/2017 as alterações promovidas na estrutura da Pró-Reitoria de Administração da UFPR decorrem da necessidade da administração de otimizar processos de contratações, de modo que haja maior fluidez em seu andamento, maior controle sobre todas suas etapas e, por consequência, a mitigação de riscos inerentes a essas atividades. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ, 2017).

4.2 A POLÍTICA DE GOVERNANÇA DO GOVERNO FEDERAL

Considerando os conceitos e as recomendações da OCDE e do Banco Mundial relativas à política de governança, o Governo Federal editou o Decreto n. 9.203, de 22 novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O Decreto n. 9.901, de 08 de julho de 2019, alterou o Decreto n. 9.203/2017 na qual instituiu o Comitê Interministerial de Governança (CIG) cuja finalidade é assessorar o Presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal. O referido Comitê é composto pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, Ministro de Estado da Economia e Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, sendo coordenado pelo primeiro (art. 8 A).

De acordo com o inciso II do art. 9 – A do Decreto n. 9.203/2017 compete ao Comitê Interministerial de Governança "aprovar manuais e guias com medidas, mecanismos e práticas organizacionais que contribuam para a implementação dos princípios e diretrizes de governança pública estabelecidos neste Decreto".

A partir desta previsão legal foi publicado em 2018 o "Guia da Política de Governança Pública", elaborado pela Casa Civil da Presidência da República em parceria com o Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, com o objetivo de oferecer "segurança e estabilidade à interpretação do Decreto n. 9.203/2017 e sirva como um referencial para a sua execução." (Guia da Política de Governança Pública, 2018b, p. 11).

Os conceitos e diretrizes de organismos internacionais que influenciaram a estruturação da política de governança do governo federal são evidenciados no Guia da Política de Governança Pública (BRASIL, 2018b, p. 37):

> O Decreto 9.203, de 2017, apresenta uma lista sintética de princípios e diretrizes de governança, definida a partir:
>
> i) das recomendações mais atuais de organizações internacionais especializadas no tema, em especial a OCDE e o Banco Mundial;
> ii) de referenciais de governança do Tribunal de Contas da União; e
> iii) de uma revisão da literatura especializada.

O Guia da Política de Governança Pública (BRASIL, 2018b, p. 18) transcreve os conceitos de Governança do Banco Mundial e da OCDE, e ressalta que “o conceito que será utilizado na condução da política de governança e que orientou a edição deste guia está alinhado aos entendimentos dessas duas organizações (BRASIL, 2018b, p. 18).

O Guia da Política de Governança Pública (BRASIL, 2018b, p.18) transcreve os seguintes conceitos de Governança:

> Um processo por meio do qual atores estatais e não-estatais interagem para formular e implementar políticas dentro de um conjunto predefinido de regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo poder”(Banco Mundial, Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e a Lei). (BRASIL, 2018b, p.18).
>
> A OCDE, na mesma linha, afirma que a boa governança é um meio para atingir um fim, qual seja, identificar as necessidades dos cidadãos e ampliar os resultados esperados (OCDE, 2017) (BRASIL, 2018b, p.18).

O Guia destaca ainda que o conceito de governança de que trata o Decreto n. 9203/2017 foi retirado do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, do Tribunal de Contas da União (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014), que “fixa alguns dos mecanismos considerados importantes para o sucesso de uma política de governança e reforça a importância da construção e da coordenação de políticas focadas no cidadão” (BRASIL, 2018b, p. 15).

De acordo com o parágrafo I do art. 2 do Decreto n. 9.203/2017 considera-se governança pública como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

De acordo com o Guia da Política de Governança Pública (2018), a proposta de criação da política de governança se originou da cooperação dos órgãos centrais de governo com o Tribunal de Contas da União. Para o Tribunal era necessário editar um ato normativo que estabelecesse boas práticas de governança voltadas para a melhoria do desempenho de órgãos e entidades da administração pública federal direta indireta, bem como dos demais Poderes da esfera federal, a partir de três linhas centrais: liderança, estratégia e controle.

Na perspectiva do Governo Federal a edição de uma normativa que institua uma Política de Governança exige ações coordenadas e consistentes, utilizando-se de indicadores que remetam ao cumprimento das funções institucionais, por entender que:

> A Governança nos últimos anos converteu-se em verdadeiro mantra para designar uma espécie de solução definitiva dos problemas na gestão pública e para o sucesso das políticas governamentais. Empregar o termo com essa conotação ampla e intangível gera, no entanto, alguns problemas. O principal deles é deslocar a sua materialização para um plano inalcançável, transformando a governança em uma espécie de ideal inatingível, ainda que sempre desejável (BRASIL, 2018b, p. 15).

De acordo com o Guia, as principais motivações para a criação da política de governança foram:

> i) a necessidade de se fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas;
> ii) a busca por maior coordenação das iniciativas de aprimoramento institucional; e
> iii) a utilidade de se estabelecer patamares mínimos de governança(BRASIL, 2018b, p. 21).

O art. 7A do Decreto n. 9203, de 2017, prevê a criação do Comitê Interministerial de Governança (CIG), órgão colegiado composto pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, Ministro de Estado da Economia e Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, cuja competência é assessorar o Presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal.

O Decreto nº 9.203/2017 traz mecanismos para garantir a coordenação e a coerência dos modelos de governança, tendo como eixo central o Comitê Interministerial de Governança. Com isso, também é possível encontrar soluções mais céleres para questões transversais, aumentando a capacidade de resposta dos órgãos responsáveis pelas políticas setoriais (Guia da Política de Governança Pública, 2018, p. 23).

O art. 9-A do decreto n. 9.203/2017 estabelece as competências do Comitê Interministerial de Governança:

> Art. 9º-A. Ao CIG compete:
> I - Propor medidas, mecanismos e práticas organizacionais para o atendimento aos princípios e às diretrizes de governança pública estabelecidos neste Decreto.
> II - Aprovar manuais e guias com medidas, mecanismos e práticas organizacionais que contribuam para a implementação dos princípios e das diretrizes de governança pública estabelecidos neste Decreto,
> III - aprovar recomendações aos colegiados temáticos para garantir a coerência e a coordenação dos programas e das políticas de governança específicos
> IV - Incentivar e monitorar a aplicação das melhores práticas de governança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; e
> V - Editar as resoluções necessárias ao exercício de suas competências. (BRASIL, 2017).

De acordo com as propostas do Governo Federal com a instituição da Política de Governança e com as premissas estabelecidas nas normativas editadas, o acompanhamento dos resultados é fundamental no desenvolvimento das boas práticas de governança. Esse acompanhamento é realizado através da utilização de indicadores de resultados construídos a partir de patamares mínimos de governança previamente estabelecidos.

Esses patamares mínimos de governança compreendem a fixação de formas de acompanhamento de resultados, a busca de soluções para melhoria de desempenho das organizações e a utilização de instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências (art. 6, Decreto 9.203/2017).

O item 3.2 do Guia da Política de Governança trata dos indicadores de Governança. Esse item sugere que a comparação de instituições a partir de um indicador viabiliza diagnósticos personalizados, tornando mais célere o processo de disseminação de boas práticas de governança.

> Nesse sentido, é possível fazer uma comparação entre os órgãos a partir do índice de governança pública, um dos componentes do índice integrado de governança e gestão (iGG) desenvolvido pelo TCU (BRASIL, 2018b, p. 31).

Embora a proposta de criação da política de governança tenha origem na cooperação dos órgãos centrais de governo com o Tribunal de Contas da União, “a partir da percepção da necessidade de uma condução integrada e coerente das diversas iniciativas setoriais isoladas de aprimoramento da governança” (BRASIL, 2018b, p. 31).Entretanto, o guia ressalta que:

> No entanto, isso não significa que o indicador seja adequado para medir a implementação da política de governança, já que os conceitos e variáveis envolvidos são diferentes em alguns pontos. Para que pudesse servir de diagnóstico para a política, o iGG precisaria incorporar seus principais elementos, variáveis e conceitos – ou seja, seria necessário um alinhamento conceitual (BRASIL, 2018b, p. 31).

Essa necessidade de alinhamento conceitual destacada no Guia expõe a ausência de articulações conjuntas na condução integrada da Política de Governança a que se propõe o Governo Federal. Na prática, essa ausência de alinhamento conceitual compromete as ações estratégicas nas organizações públicas federais, pois, a governança sistematizada pelo TCU se fundamenta nas atividades de avaliar – dirigir – monitorar, a partir dos indicadores definidos no planejamento estratégico.

Para Araújo (1996), o planejamento estratégico, por gerar uma base de dados quantitativos e qualitativos sobre a organização, constitui um importante instrumento gerencial, capaz de dar suporte às decisões sobre a missão, objetivos, metas e estratégias. Ao quantificar uma meta em um planejamento é necessário um indicador que represente a realidade da instituição naquele momento para projetar seu futuro (MIZAEL; VILAS BOAS; PEREIRA; SANTOS, 2013).

Nesse contexto, o planejamento estratégico nas organizações públicas federais deverá pautar-se em diferentes indicadores na definição de suas metas para que possa cumprir a sistemática da Política de Governança do Governo Federal e ainda atender as recomendações do TCU no que tange os elementos do sistema de governança e gestão.

O Guia destaca ainda que:

> Na condução da política de governança, é possível que alguns dos resultados do iGG sejam levados em consideração, notadamente quando o elemento avaliado seja considerado compatível com os objetivos e diretrizes gerais da política (BRASIL, 2018b, p. 32).

De acordo com o Guia outros indicadores cuja aplicação pode ser útil para monitorar a avaliar os resultados da política de governança, como o *Worldwide Governance Indicators* (WGI), desenvolvido pelo Banco Mundial (BRASIL, 2018b, p. 32).

4.3 A GOVERNANÇA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

Neste tópico serão analisadas as normativas que fundamentam a política de governança da Universidade Federal do Paraná a partir das disposições legais contidas Política de Governança da administração pública federal.

Com a edição do Decreto n. 9203/2017, posteriormente alterada pelo Decreto n. 9901/2019, foi instituída a Política da Governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Com o intuito de “oferecer segurança e estabilidade à interpretação do Decreto n. 9203/2017” e ainda, servir como um referencial para a sua execução, que em 2018 foi publicado o “Guia da Política de Governança Pública”.

Este tópico se limitará à abordagem das normativas relativas à estrutura de governança pública proposta pelo Governo Federal, na qual a Universidade Federal do Paraná se submete. Destacam-se alguns pontos relevantes estabelecidos no Decreto n. 9203/2017:

> Art. 9º- A. Ao CIG compete:
> I - Propor medidas, mecanismos e práticas organizacionais para o atendimento aos princípios e às diretrizes de governança pública estabelecidos neste Decreto;
> [...]
> Art. 13-A. Compete aos órgãos e às entidades integrantes da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
> I - Executar a política de governança pública, de maneira a incorporar os princípios e as diretrizes definidos neste Decreto e as recomendações oriundas de manuais, guias e resoluções do CIG; e
> [...]
> Art. 15-A.São competências dos comitês internos de governança, instituídos pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional:
> I - Auxiliar a alta administração na implementação e na manutenção de processos, estruturas e mecanismos adequados à incorporação dos princípios e das diretrizes da governança previstos neste Decreto;
> II – Incentivar e promover iniciativas que busquem implementar o acompanhamento de resultados no órgão ou na entidade, que promovam soluções para melhoria do desempenho institucional ou que adotem instrumentos para o aprimoramento do processo decisório;
> III - promover e acompanhar a implementação das medidas, dos mecanismos e das práticas organizacionais de governança definidos pelo CIG em seus manuais e em suas resoluções; e
> IV - Elaborar manifestação técnica relativa aos temas de sua competência (BRASIL, 2017).

Diante destas normativas estabelecidas, o Ministério da Educação editou a Portaria n. 313, de 7 de fevereiro de 2019, na qual instituiu o Comitê de Governança,

Integridade, Gestão de Riscos e Controle do Ministério da Educação. O art. 2 estabelece as competências do Comitê:

> Art. 2º - Compete ao Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles:
> I - Orientar o desenvolvimento de estratégias que visem à efetiva implementação da política nacional de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, instituída pelo Governo Federal no MEC;
> II - Oferecer diretrizes para o desenvolvimento e a implantação do planejamento estratégico do MEC;
> III - assegurar a institucionalização de estruturas adequadas de governança, integridade, gestão de risco e controles internos;
> IV - Estimular a integração dos agentes responsáveis pela governança, pela gestão de risco e pelos controles internos;
> V – Aprovar propostas para o aprimoramento da governança, da gestão de riscos e do controle; e
> VI - Estimular a adoção de políticas e medidas de prevenção à corrupção e à fraude.

Na Universidade Federal do Paraná o Comitê de Governança, Riscos e Controles Internos (CGRC) foi instituído através da Portaria n. 810/REITORIA, de 07 de dezembro de 2017, posteriormente alterada pela Portarias n. 821/REITORIA, de 08 de dezembro de 2017 e n. 112/REITORIA, de 13 de março de 2018.

O Comitê é composto pelo Reitor, Pró-Reitores e um representante da Coordenadoria de Governança e Riscos (CGR). As competências do Comitê estão elencadas no art. 2 da Portaria que a instituiu.

> Art. 2º - Compete ao Comitê de Governança, Riscos e Controles:
> Promover práticas e princípios de conduta e padrões de comportamentos;
> I. Institucionalizar estruturas adequadas de governança, gestão de riscos e controles internos;
> II. Promover o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos e incentivar a adoção de boas práticas de governança, de gestão de riscos e de controles internos;
> III. Garantir a aderência às regulamentações, leis, códigos, normas e padrões, com vistas à condução das políticas e à prestação de serviços de interesse público;
> IV. Promover a integração dos agentes responsáveis pela governança, pela gestão de riscos e pelos controles internos;
> V. Promover a adoção de práticas que institucionalizem a responsabilidade dos agentes públicos na prestação de contas, na transparência e na efetividade das informações;
> VI. Aprovar política, diretrizes, metodologias e mecanismos para comunicação e institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos;
> VII. Supervisionar o mapeamento e avaliação dos riscos-chave que podem comprometer a prestação de serviços de interesse público;

> VIII. Liderar e supervisionar a institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos, oferecendo suporte necessário para sua efetiva implementação no órgão ou entidade;
> IX. Estabelecer limites de exposição a riscos globais do órgão, bem com os limites de alçada ao nível de unidade, política pública, ou atividade;
> X. Aprovar e supervisionar método de priorização de temas e macroprocessos para gerenciamento de riscos e implementação dos controles internos da gestão;
> XI. Emitir recomendação para o aprimoramento da governança, da gestão de riscos e dos controles internos; e,
> XII. Monitorar as recomendações e orientações deliberadas por este Comitê.

Conforme disposto, ao Comitê interno de Governança cumpre promover a política de governança e, nesse sentido, destaca-se a importância das atribuições do Comitê no direcionamento das ações voltadas à implementação da política de governança, com a possibilidade de contribuir na reformulação das recomendações da comissão superior. As manifestações técnicas do Comitê Interno de Governança poderão ser utilizadas como instrumentos de monitoramento da implementação da política de governança no órgão ou entidade – e, assim sendo, poderão ser analisadas e consolidadas pelo CIG para reforçar ou reformular suas recomendações (BRASIL, 2018b, p. 73).

A Política de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão da UFPR foi estabelecida através da Resolução n. 51/19 COPLAD, de 11 de dezembro de 2019. De acordo com as informações contidas no portal da UFPR[25]:

> A política legitima o trabalho que a instituição vem realizando, focando em mecanismos de governança como liderança, estratégia e controle, transparência, *accountability* e integridade, ética, competência, responsabilidade e comprometimento para o atingimento dos objetivos estratégicos.

O art. 31 da Resolução dispõe sobre a composição e responsabilidades na condução da Política de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão da UFPR, conforme quadro 16:

---

[25] Coordenadoria de Governança e Riscos da UFPR, disponível em: www.cgr.ufpr.br. Acesso em: 14 fev. 2020.

Quadro 16 – Responsabilidades na condução da política de governança, integridade, riscos e controles internos da gestão da UFPR

ATOR	RESPONSABILIDADES
REITOR	➢ Garantir a continuidade e aperfeiçoamento da "Política de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão", provendo apoio técnico e administrativo. Monitorar as recomendações e orientações deliberadas pelo CGRC
Comitê de Governança, Riscos e Controles Internos – CGRC	➢ Aprovar e supervisionar, e acompanhar a implementação da "Política de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão" e do "Plano de Integridade". ➢ Estabelecer limites de exposição a riscos na UFPR. ➢ Monitorar e supervisionar as recomendações e orientações deliberadas por este Comitê ➢ Analisar as propostas da CGR, e aprová-las, quando cabível.
Coordenadoria de Governança e Riscos – CGR	➢ Elaborar, revisar, coordenar e conduzir as ações da "Política de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão"
Agentes de Governança	➢ Monitorar, no respectivo âmbito, a evolução dos níveis de riscos e a efetividade das medidas de controles implementadas nos processos organizacionais em que estiverem envolvidos ou que tiverem conhecimento. ➢ Propor à CGR respostas e medidas de controles ou ações de contingência a serem implementadas, considerando os eventos de riscos identificados. ➢ Reportar à CGR mudanças identificadas ou fragilidades nos processos organizacionais ao qual esteja envolvido ou que tenha conhecimento

Fonte: Resolução n. 51/19 COPLAD (2019).

Em atendimento a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n. 01, de 10 de maio de 2016, foi instituída a Coordenadoria de Governança e Riscos da UFPR através da Resolução n. 01/18-COPLAD, de 28 de fevereiro de 2018.

A Coordenadoria de Governança e Riscos (CGR) da Universidade Federal do Paraná coordena a implantação do "Programa de Integridade" da Universidade, na qual envolve um conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, em apoio à boa governança.

O Programa de Integridade da UFPR atende ao Decreto n. 9203/2017, que dispõe sobre a Política da Governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e à Portaria n. 1089/CGU, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridades.

De acordo com o Guia da Política de Governança (BRASIL, 2018, p.42) a integridade prevista no Decreto n. 9203/2017 deve ser interpretada em conjunto como os demais princípios presentes no decreto e levar em consideração o principal objetivo do ato normativo: permitir que o cidadão esteja sempre no centro das decisões e ações da administração pública.

Considerando que a UFPR submete-se às diretrizes do Decreto n. 9203/2017, na qual institui a Política da Governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e ainda que o Guia da Política de Governança Pública objetiva dar segurança e estabilidade à interpretação do referido decreto, destaca-se algumas considerações dispostas no Guia a serem observadas pela UFPR:

> O Guia da Política de Governança Pública é destinado aos gestores e autoridades responsáveis pela execução (alta administração e comitês internos de governança) e pela coordenação (Comitê Interministerial de Governança) da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, instituída por meio do Decreto nº 9.203, de 2017 (BRASIL, 2018b, p.17).

Sendo assim, as ações implementadas pela UFPR relativas à Política de Governança Pública devem respeitar os dispositivos contidos nas normativas que tratam do tema, emanadas pelos diversos órgãos do Governo Federal.

O quadro 17 contida no Guia da Política de Governança Pública elenca as funções dos principais atores e estruturas da Política de Governança.

Quadro 17 – Funções dos principais atores e estrutura da política de governança

ATORES/ESTRUTURA	FUNÇÕES
Presidente da República	Responsável, em última instância, pela condução da Política de Governança
CIG	Assessora o Presidente da República na condução da política de governança (coordenação)
Órgãos e entidades da administração Pública Federal (APF)	Executam a política de Governança
Alta administração	Responsável pela implementação da política de governança, nos respectivos órgãos e entidades
Comitê Interno de Governança	Promove e monitora a política de governança em seus respectivos órgãos e entidades

Fonte: Brasil (2018b, p. 67).

Diante da estrutura de Governança apresentado neste tópico, observa-se a relevância de ações coordenadas entre a Alta Administração e o Comitê Interno de

Governança, tornando mais célere e efetivo o processo de disseminação das boas práticas de governança na Organização.

São competências definidas na estrutura de governança institucional que, se objetivamente exercidas, são determinantes na avaliação global da organização que conduzem as ações e decisões estratégicas pela alta administração consonantes com as recomendações propostas pelos órgãos de controle externo.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

No item 5.1 serão apresentados os índices de iGovContrat da UFPR/2018, de forma global, por grupos e por questões, com as correspondentes análises dos resultados.No item 5.2 serão apresentadas as disposições de cada item de verificação do iGovContrat/2018 comparativamente ao questionário/2020, com o intuito de relacionar o índice alcançado na última avaliação e as perspectivas avaliadas neste novo levantamento.

5.1 ANÁLISE DO ÍNDICE DE GOVERNANÇA E GESTÃO DECONTRATAÇÕES/ 2018 DA UFPR

A análise do perfil de Governança e Gestão em contratações da UFPR que resultou no Relatório Individual da Autoavaliação/2018 do Tribunal de Contas da União permitiu identificar isoladamente cada abordagem e suas respectivas variáveis que classificaram a UFPR em estágio inicial no nível de adoção de boas práticas de governança na gestão de contratações.

A partir desta análise foi possível identificar as áreas vulneráveis que merecem atenção pelos gestores na complexa tarefa de melhorar o índice iGovContrat em uma futura avaliação. Neste trabalho pretendi propor ações que venham a contribuir no processo de aperfeiçoamento da estrutura atual, de forma a adequar ao modelo de organização proposto pelo TCU nas questões relativas às boas práticas em governança e gestão de contratações.

Como o TCU não disponibilizou para os respondentes a planilha de simulação de cálculo de notas, neste tópico será apresentada a pontuação alcançada pela UFPR a partir de três diferentes abordagens: global, por grupos e por questões.

Os cálculos foram realizados a partir dos dados completos disponíveis em: https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm, considerando as escalas de respostas e a interpretação das respostas e cálculos aplicados pelo Tribunal. Para extração dos resultados foi utilizado o programa *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) e Excel, com especificações já descritas nos procedimentos metodológicos.

Resultado Global do levantamento de Governança e Gestão de Contratações da UFPR/2018, conforme quadro 18:

Quadro 18 – Levantamento global

LEVANTAMENTO DE GOVERNANÇA E GESTÃO PÚBLICA 2018 GLOBAL					
IdBase	**Instituição**	**iGG**	**iGovContrat**	**iGestContrat**	**GovContrat**
168	UFPR	0,2691	0,3162	0,2920	0,3458

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

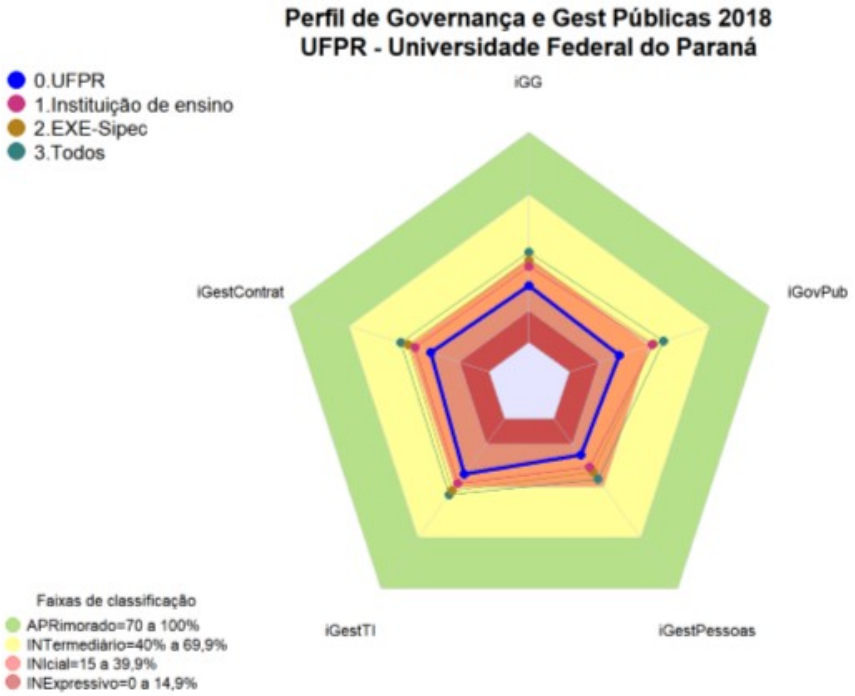
O índice integrado de Governança e Gestão Públicas (iGG) foi calculado como primeiro componente principal, onde: iGG ← iGovPub (índice de Governança Pública), iGestPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas), iGestTI (índice de capacidade em gestão de TI), iGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratos).

O índice apresentado em governança das aquisições refletiu a capacidade da alta administração em avaliar, direcionar e monitorar a gestão de contratações, através de mecanismos de liderança, estratégia e controle. O GovContrat de 0,3458 indica que a universidade está em fase inicial quanto a capacidade da alta administração em realizar a avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de contratações, exigindo uma atuação efetiva com ações direcionadas nas questões relativas modelo de gestão (2137), monitoramento de desempenho da gestão de contratações (2138) e atuação da auditoria interna no controle da área de gestão de contratações.

A Gestão de Contratações é composta pelos agregadores: Pessoas, Processos, Riscos e Gestão de Contratos. O iGestContrat de 0,2920 indica que a universidade está em fase inicial quanto a capacidade de promover a colaboração entre gestores de pessoas e contratações. E também executar processos de planejamento das contratações com definição do plano de contratação, além do gerenciamento dos riscos e mensuração de resultados do contrato. São questões relevantes que exigem atividades coordenadas para alcançar os objetivos nas contratações realizadas pela organização.

O TCU apresentou no Relatório Individual de avaliação/UFPR/2018 gráfico comparativo das médias obtidas pelas organizações do mesmo tipo, segmento e com todas as 498 organizações participantes, apresentado na figura 5:

Figura 5 – Resultado geral da autoavaliação da organização em relação a seu contexto



Fonte: Tribunal de Contas da União (2018, p. 04).

O iGovContrat de 0,3162 refletiu a ausência de um sistema de governança e gestão de contratações que permita que a Universidade Federal do Paraná realize aquisições de forma eficiente, relacionando a geração dos resultados com os dispêndios realizados, com base em uma estrutura que garanta as boas práticas de governança das aquisições.

Resultado por grupos do levantamento de Governança e Gestão de Contratações da UFPR/2018, conforme quadro 19:

Quadro 19 – Levantamento por grupos

LEVANTAMENTO DE GOVERNANÇA E GESTÃO PÚBLICA 2018–GRUPOS										
Instituição	**Gov Contrat**	**Gest Contrat**	**Pessoas**	**Processos**	**Risco Contr**	**Gerir Riscos**	**4310**	**4320**	**4330**	**4340**
UFPR	0,3458	0,2417	0	0,6765	0,2060	0,1389	0,15	0,8222	0,2169	0,2417

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Destaca-se que o fator 4310 trata da avaliação de “Realizar Planejamento de Contratações”; o fator 4320 de “Estabelecer Processos de Trabalho de

Contratações"; o fator 4330 de "Gerir Riscos em contratações" e por fim, o fator 4340 de "Contratar e gerir com base em desempenho".

No levantamento por grupos, o fator GerirRiscos é composto pelas variáveis 2110, 4241, 4331 e 4332; enquanto que o fator 4330 – Gerir Riscos em contratações é composto somente pelas variáveis 4331 e 4332. O fator GerirRiscos obteve pontuação de 0,1389, indicando que nesse quesito é inexpressiva a capacidade em estabelecer modelo de gestão de riscos (2111), gerir riscos críticos (2112), gerir riscos de TI de processos de negócios (4241) e gerir riscos em contratações (4331 e 4332). Números que apontam para um cenário preocupante, que nas contratações os riscos possuem impacto direto no sistema de abastecimento, rede de fornecedores, etc.

Observa-se que o fator GestContrat apresentou o mesmo valor que o fator 4340 – contratar e gerir com base em desempenho, pois resultaram das mesmas variáveis, pontuados em 0,2417 indicando em estágio inicial no nível de capacidade em contratar e gerir com base em desempenho.

O agregador "Pessoas" apresentou valor zero, indicando que não há colaboração entre os gestores de pessoas e os de contratações nas decisões sobre seleção, alocação, capacidade e avaliação de desempenho da área de gestão de contratações.

O agregador "Processos" obteve pontuação de 0,6765 classificado em estágio intermediário de maturidade quanto aos processos de planejamento de contratações (4311), processo de trabalho para planejamento de cada uma das contratações (4321), processo de trabalho para seleção de fornecedores (4322) e processo de trabalho para gestão de contratos (4323).

O agregador "RiscoContrat" é composto pelo fator gerir riscos em contratações (4330) e gerir os riscos da organização (2110), alcançando a pontuação de 0,2060 indicando estágio inicial em relação a adoção de um modelo de gestão de riscos não só em relação às contratações como da organização como um todo.

Resultado do levantamento de Governança e Gestão de Contratações da UFPR/2018, por questões, conforme quadro 20:

Quadro 20 – Levantamento por questões

VARIÁVEL	DESCRIÇÃO	UFPR
2137	A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações	0,4427
2138	A alta administração monitora o desempenho da gestão de contratações	0,15
3121G	A organização definiu o estatuto da auditoria interna G) o estatuto contém vedação de que os auditores internos participem em atividades que possam caracterizar cogestão	1
3123D	A auditoria interna produz relatórios destinados às instâncias internas de governança D) há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação dos controles internos da gestão das contratações	0
4341	A organização adota métricas objetivas para mensuração de resultados do contrato e vinculação da remuneração ao desempenho	0,3260
4342	Como condição para as prorrogações contratuais, a organização avalia se a necessidade que motivou a contratação ainda existe e se a solução escolhida ainda é a mais vantajosa para suprir essa necessidade	0,15
4121B	A organização define e documenta os perfis profissionais desejados para cada ocupação ou grupo de ocupações de colaboradores B) os perfis desejados dos colaboradores da área de gestão de contratações estão definidos e documentados	0
4122B	A organização define e documenta os perfis profissionais desejados para cada ocupação ou grupo de ocupações de gestão B) os perfis desejados dos gestores da área de gestão de contratações estão definidos e documentados	0
4123C	A organização atualiza, com base em procedimentos técnicos, o quantitativo necessário de pessoal por unidade organizacional ou por processo de trabalho C) a atualização de quantitativo abrange a área de gestão de contratações	0
4131B	A organização escolhe gestores segundo perfis profissionais definidos e documentados B) a organização escolhe gestores da área de gestão de contratações segundo perfis profissionais definidos e documentados	0
4151B	A organização identifica e documenta lacunas de competência da organização B) as lacunas de competência na área de gestão de contratações estão documentadas	0
4172B	A organização realiza formalmente a avaliação de desempenho individual, com atribuição de nota ou conceito, tendo como critério de avaliação o alcance das metas previstas no plano da unidade B) a avaliação abrange o desempenho dos gestores da área de gestão de contratações	0
4311	A organização executa processo de planejamento das contratações	0,15
4321	A organização definiu processo de trabalho para planejamento de cada uma das contratações	0,8144
4322	A organização definiu processo de trabalho para seleção de	0,8182

	fornecedores	
4323	A organização definiu processo de trabalho para gestão de contratos	0,8327
4331	Riscos da área de gestão de contratações são geridos	0,05
4332	As equipes de planejamento das contratações analisam os riscos que possam comprometer a efetividade das etapas de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão Contratual ou que impeçam ou dificultem o atendimento da necessidade que originou a contratação	0,3896
2111	O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido.	0,2680
2112	Os riscos considerados críticos para a organização são geridos.	0,15
2110	Gerir os riscos da organização	0,1789
4241	A organização gere os riscos de TI dos processos de negócio	0
4242	A organização executa processo de gestão da continuidade dos serviços de tecnologia da informação	0,05
4331	Riscos da área de gestão de contratações são geridos	0,05
4332	As equipes de planejamento das contratações analisam os riscos que possam comprometer a efetividade das etapas de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão Contratual ou que impeçam ou dificultem o atendimento da necessidade que originou a contratação	0,3896

Fonte: Elaborada pela autora (2019).

Na abordagem por variável foram elencadas as 25 questões que compõem o iGovContrat/2018, sendo 4 questões relativas à governança e 21 questões relativas a gestão de contratos.

De acordo com o TCU[26] (2018), como o cálculo dos índices têm sido feito pela extração de apenas o primeiro componente principal, os pesos calculados são obtidos por regressão linear múltipla e não permitem a recriação do índice a partir da aplicação das respostas originais em apenas um polinômio de primeiro grau.

A governança da organização foi avaliada através de quatro questões: 2137, 2138, 3121G e 3123D, obtendo a pontuação máxima somente na questão 3121G que questiona se o estatuto da auditoria interna veda a participação de auditores em atividades que caracterizam cogestão. A questão 2137 trata do modelo de gestão de contratações (definição de diretrizes, papéis, responsabilidades, delegação de competências, segregação de funções críticas relativas à área de gestão de contratações e ainda, atuação do corpo colegiado na tomada de decisões estratégicas relativas às contratações), alcançando nesta variável a pontuação de 0,4427. A questão 2138 trata do monitoramento do desempenho da gestão de contratações pela alta administração, obtendo nesta questão 0,15 pontos, indicando

---

[26] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Como interpretar a tabela Perfil Gov – Dados Completos**. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm.Acesso em: 12 fev. 2019.

baixa capacidade em: estabelecer e divulgar os objetivos em gestão de contratações; indicadores e metas para a área de gestão de contratações; coleta e análise de dados necessários à medição de desempenho e disponibilização de relatórios. Com pior resultado, não obtendo pontuação está a questão 3123D que detectou que a auditoria interna não produziu relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação dos controles internos da gestão de contratações.

O agregador “Pessoas” foi o único por grupos que não obteve pontuação, com pontuação zero em todas as questões que compõem o agregador: 4121B, 4122B, 4131B, 4151B, 4172B e 4123C. Esse resultado refletiu a ausência de ações coordenadas e de colaboração entre os gestores de pessoas e os de contratações. A não pontuação indica que a organização:

- ✓ Não definiu os perfis desejados dos colaboradores da área de gestão de contratações (4121B);
- ✓ Não definiu os perfis desejados dos gestores da área de gestão de contratações (4122B);
- ✓ Não atualizou, com base em procedimentos técnicos, o quantitativo necessário de pessoal por unidade organizacional ou por processo de trabalho da área de gestão de contratações (4123C);
- ✓ A escolha dos gestores da área de gestão de contratações não foi realizada com base em perfis profissionais definidos (4131B);
- ✓ As lacunas de competências na área de gestão de contratação não foram identificadas e documentadas (4151B);
- ✓ A organização não realizou formalmente a avaliação de desempenho individual (gestores da área de gestão de contratos), com atribuição de nota ou conceito, tendo como critério de avaliação o alcance das metas previstas no plano da unidade (4172B).

A não pontuação no agregador “Pessoas” evidenciou um cenário preocupante, pois, as pessoas cumpriram um papel fundamental na dinâmica organizacional, que segundo Bergue (2015) foram quem de fato levaram a efeito os atos de gestão no âmbito dos arranjos de governança.

A ausência de todos estes elementos que compuseram o agregador “Pessoas” retratou como a organização coordena diferentes unidades administrativas e como estabeleceu a colaboração entre elas. Foram abordagens relevantes que definiram: como foi realizada a alocação de pessoas de acordo com o perfil desejado, cujas atribuições atendiam às necessidades da unidade; o quantitativo necessário ou ideal para cada unidade organizacional e ainda, como a avaliação de desempenho pôde ser trabalhada para que as pessoas compreendam suas atribuições e as relacione com os objetivos institucionais. Em gestão de contratações, essas questões foram ainda mais relevantes, pois trataram-se de uma unidade administrativa que exigiu perfis técnicos específicos de gestores e colaboradores.

As questões 4311, 4321, 4322 e 4322 compuseram o agregador “Processos” que alcançou a pontuação de 0,6765 classificado em estágio intermediário, obtendo pontuação parcial em todas elas, indicando que a organização dispõe parcialmente dos seguintes elementos:

- ✓ 4311 – A organização executou processo de planejamento das contratações (0,15);
- ✓ 4321 – A organização definiu processo de trabalho para planejamento de cada uma das contratações (0,8144);
- ✓ 4322 – A organização definiu processo de trabalho para seleção de fornecedores (0,8182);
- ✓ 4323 – A organização definiu processo de trabalho para gestão de contratos (0,8327).

Através do agregador “Processos” foi possível avaliar se as contratações realizadas pela organização foram realizadas de forma planejada, com processos de trabalhos definidos, tanto em relação aos fornecedores como na gestão dos contratos, evitando assim, aquisições desnecessárias ou mesmo sem a adequada mensuração do bem ou serviço adquirido, fracionamento indevido de despesas, irregularidade de licitação, dentre outras que podem comprometer o uso eficiente dos recursos públicos com adequados procedimentos para uma gestão de aquisição

que atendam às necessidades da organização de forma transparente e em conformidade com os parâmetros legais.

O agregador “Riscos” foi formado pelas questões 4331, 4332, 2111 e 2112, sendo que o fator Gerir Riscos específicos de contratações (4330) obteve a pontuação de 0,2169 indicando a vulnerabilidade das variáveis que a compõe:

- ✓ 4331 – Riscos da área de gestão de contratações são geridos (0,05)
- ✓ 4332 - As equipes de planejamento das contratações analisam os riscos que possam comprometer a efetividade das etapas de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão Contratual ou que impeçam ou dificultem o atendimento da necessidade que originou a contratação (0,3896).

A pontuação de 0,05 da variável 4331 indicou que a organização apresenta baixa capacidade em gerir os riscos de gestão de contratações, que envolveram importantes questões como: identificação, análise e avaliação de riscos; tratamento dos riscos identificados; definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos; se são geridos os riscos do processo de trabalho definido para seleção de fornecedores; se a gestão do processo de trabalho definido para gestão de contratos é gerido e ainda se os gestores são capacitação para gerir os riscos.

A questão 4332 obteve a pontuação de 0,3896 que indicou a baixa adoção das práticas relacionadas ao planejamento e riscos de gestão, envolvendo ainda a avaliação da gestão de riscos de contratação de serviços prestados de forma contínua e contratações de TI.

As questões 2111 e 2112 trataram do fator Gerir os Riscos da Organização que apresentaram números preocupantes, pois indicaram que o modelo de gestão de riscos da organização está parcialmente definido (2111), obtendo a pontuação de 0,2680, a variável busca avaliar se estão definidas: a política institucional de gestão de riscos; o processo institucional de riscos; as diretrizes e limites para exposição a riscos; os critério de avaliação de risco institucional e ainda, os critério de avaliação de risco de fraude e corrupção.

A avaliação da variável 2112 – gerir riscos críticos também apresentou resultado preocupante, pontuado em 0,15 indicou baixa capacidade em gerir os

riscos críticos, que envolvem a identificação, análise e avaliação dos riscos que podem afetar o alcance dos objetivos institucionais e o controle interno para tratar os riscos críticos.

As questões 4341 e 4342 avaliaram o fator Contratar e Gerir com base em desempenho, que apresentaram baixa capacidade em:

- ✓ 4341 – A organização adotou métricas objetivas para a mensuração de resultados do contrato e vinculação da remuneração ao desempenho (0,3260);
- ✓ 4342 - Como condições para as prorrogações contratuais, a organização avaliou se a necessidade que motivou a contratação ainda existe e se a solução escolhida ainda é a mais vantajosa para suprir essa necessidade (0,15).

A baixa pontuação no fator contratar e gerir com base em desempenho demonstrou que a Universidade apresentou dificuldade em mensurar não só a qualidade como a eficácia dos serviços contratados.

O quadro 21 apresentou um levantamento das fragilidades identificadas em cada variável, com base na pontuação obtida no levantamento/2018.

Quadro 21 – Variável e respectivas fragilidades

VARIÁVEL	PONTUAÇÃO	FRAGILIDADES RELACIONADAS A:
2137	0,4427	Definição de: ✓ Diretrizes; ✓ Papéis e responsabilidades; ✓ Delegação de competências; ✓ Segregação de funções críticas relativas à área de gestão de contratações; ✓ Atuação do corpo colegiado na tomada de decisões estratégicas relativas às contratações
Descrição: A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações		
2138	0,15	Capacidade em: ✓ Estabelecer e divulgar os objetivos em gestão de contratações; ✓ Indicadores e metas para a área de gestão de contratações; ✓ Coleta e análise de dados necessários à medição de

		desempenho e disponibilização de relatórios.
Descrição: A alta administração monitora o desempenho da gestão de contratações		
3121G	1	-
Descrição: A organização definiu o estatuto da auditoria interna		
3123D	0	✓ Capacidade em tomar decisões com base em relatório de resultados de trabalhos de avaliação dos controles internos da gestão de contratações.
Descrição: A auditoria interna produz relatórios destinados às instâncias internas de governança		
4341	0,3260	✓ Capacidade em mensuração dos resultados (remuneração x desempenho).
Descrição: A organização adota métricas objetivas para mensuração de resultados do contrato e vinculação da remuneração ao desempenho		
4342	0,15	✓ Avaliação da existência da necessidade que motivou a contratação; ✓ Avaliação da existência da necessidade que motivou a contratação como condição para as prorrogações contratuais; ✓ Avaliação quanto a escolha mais vantajosa para suprir a necessidade.
Descrição: Como condição para as prorrogações contratuais, a organização avalia se a necessidade que motivou a contratação ainda existe e se a solução escolhida ainda é a mais vantajosa para suprir essa necessidade		
4121B	0	✓ Definição/documentação dos perfis dos profissionais desejados dos colaboradores da área de gestão de contratações.
Descrição: A organização define e documenta os perfis profissionais desejados para cada ocupação ou grupo de ocupações de colaboradores		
4122B	0	✓ Definição/documentação dos perfis dos profissionais desejados dos gestores da área de gestão de contratações.
Descrição: A organização define e documenta os perfis profissionais desejados para cada ocupação ou grupo de ocupações de gestão		
4123C	0	✓ Ausência de definição, com base em procedimento técnico, do quantitativo necessário da área de gestão de contratações.
Descrição: A organização atualiza, com base em procedimentos técnicos, o quantitativo necessário de pessoal por unidade organizacional ou por processo de trabalho		
4131B	0	✓ Capacidade de escolhas dos gestores da área de gestão de contratações definidas segundo perfis profissionais definidos/documentados.
Descrição: A organização escolhe gestores segundo perfis profissionais definidos e documentados		
4151B	0	✓ Capacidade de identificação/documentação das

		lacunas de competências na área de gestão de contratações.
Descrição: A organização identifica e documenta lacunas de competência da organização		
4172B	0	✓ Capacidade em avaliar com base no alcance das metas estabelecidas o desempenho individual dos gestores da área de gestão de contratações.
Descrição: A organização realiza formalmente a avaliação de desempenho individual, com atribuição de nota ou conceito, tendo como critério de avaliação o alcance das metas previstas no plano da unidade		
4311	0,15	Planejamento das contratações, com definição de processos de trabalhos que envolvam: ✓ Seleção de fornecedores; ✓ Gestão de contratos; ✓ Mensuração de bens e serviços; ✓ Fracionamento de despesas; ✓ Regularidade de licitação.
Descrição: A organização executa processo de planejamento das contratações		
4321	0,8144	✓ Capacidade de planejamento de cada uma das contratações realizadas pela organização, a partir de processos de trabalho previamente definidos. ✓ Capacidade de atender de forma eficiente as demandas de aquisição em cada uma das contratações.
Descrição: A organização definiu processo de trabalho para planejamento de cada uma das contratações		
4322	0,8182	✓ Capacidade em definir processo de trabalho para seleção de fornecedores. ✓ Eficiência nas contratações relacionadas ao preço, prazo e qualidade.
Descrição: A organização definiu processo de trabalho para seleção de fornecedores		
4323	0,8327	✓ Capacidade de definição de processo de trabalho para gestão de contratos. ✓ Capacidade de avaliar e mensurar os procedimentos de gestão de aquisição.
Descrição: A organização definiu processo de trabalho para gestão de contratos		
4331	0,05	✓ Capacidade de análise e avaliação de riscos; ✓ Tratamento dos riscos identificados; ✓ Definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos.
Descrição: Riscos da área de gestão de contratações são geridos.		
4332	0,3896	Capacidade de análise dos riscos pelas equipes de planejamento das contratações, que possam

		comprometer a efetividade das etapas de: ✓ Planejamento da contratação; ✓ Seleção de fornecedores; ✓ Gestão contratual
Descrição: As equipes de planeja mento das contratações analisam os riscos que possam comprometer a efetividade das etapas de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão Contratual ou que impeçam ou dificultem o atendimento da necessidade que originou a contratação.		
2111	0,2680	Definição de: ✓ Política institucional de gestão de riscos; ✓ Processo institucional de riscos; ✓ Diretrizes e limites para exposição a riscos; ✓ Critério de avaliação de risco institucional ✓ Critério de avaliação de risco de fraude e corrupção.
Descrição: O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido.		
2112	0,15	Capacidade em gerir os riscos críticos, que envolvem: ✓ Identificação dos riscos; ✓ Análise dos riscos; ✓ Avaliação dos riscos. Trata-se dos riscos críticos que podem afetar o alcance dos objetivos institucionais e o controle interno.
Descrição: Os riscos considerados críticos para a organização são geridos		
2110	0,1789	Componente Principal das variáveis 2111 e 2112
4241	0	✓ Disponibilidade de uma estrutura operacional integrada de gestão de riscos de TI e processos de negócios.
Descrição: A organização gere os riscos de TI dos processos de negócio		
4242	0,05	✓ Capacidade de gestão da continuidade dos serviços de TI
Descrição: A organização executa processo de gestão da continuidade dos serviços de tecnologia da informação		
4331	0,05	A variável gerir riscos de contratações integra o componente principal gerir riscos
4332	0,3896	A variável gerir riscos de contratações integra o componente principal gerir riscos

Fonte: Elaborada pela autora (2020).

As fragilidades descritas no quadro 21 expressaram a necessidade de uma reestruturação organizacional que contemple as boas práticas de governança e gestão de contratações, necessárias para uma atuação efetiva que reflita no desempenho institucional.

Importante destacar que após o levantamento realizado pelo TCU que resultou no iGG/2018, a UFPR realizou alterações em determinados procedimentos administrativos relacionados à gestão de contratações, estabelecidas no Manual de compras da UFPR, que refletem direta ou indiretamente nas variáveis avaliadas no levantamento de governança e gestão.

Em novembro de 2017 foi publicado o Manual de Compras da UFPR, e em decorrência das alterações nas normativas relativas às contratações públicas, foi revisada em abril/2019, que na apresentação pelo Diretor do Departamento de Licitações e Contratações (pag. 01, Manual de Contratações da UFPR, 2019) visou imprimir uma nova filosofia às contratações da UFPR, cujo planejamento foi "impulsionado pela governança tão almejada pela Administração Pública e tão incentivada pelos órgãos de controle externo".

A partir desta perspectiva, a revisão do Manual de contratações da UFPR orientou-se pelas normativas federais que tratam do sistema de gerenciamento das compras e contratações públicas, com destaque à elaboração do Plano Anual de Contratações exigido dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal realizado através do Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC), utilizando se do módulo SIASG criado pela IN n. 01/2018-SEGES/MPDG e posteriormente revogada pela IN n. 01/2019-SEGES/ME. Sendo internamente no âmbito da UFPR aplicáveis os procedimentos disciplinados através do Memorando-Circular n. 15/2018-DELIC/PRA para o ano de 2020 e o Memorando-Circular n. 11/2019-DELIC/PRA para o ano de 2021.

A revisão realizada em abril/2019 resultou em significativas alterações nos procedimentos de contratações da Universidade, que de acordo com o "Registro de alterações" constantes no Manual destacam-se:

- Inclusão de seção com orientações sobre o agrupamento de itens em lotes na licitação;

- Inclusão de orientação sobre a decisão do tipo de objeto a licitar (material ou serviço);
- Alteração da normatização sobre a adesão a atas de registro de preços gerenciadas por outros órgãos;
- Alteração da normatização sobre as alterações contratuais;
- Alteração na orientação para realização de pesquisa de preços;
- Inclusão de normativa sobre o Plano Anual de Contratações;
- Alterações nos procedimentos de compras:

  - Revisão das Ordens de Serviços da PRA sobre aquisições de materiais e contratações de serviços;

  - Alterações nos modelos de planilha de cálculo do custo médio, declaração de pesquisa de preços e termo de referência;

  - Alteração na normatização sobre dispensa e inexigibilidade de licitação;

  -Inclusão de normativa sobre a apuração de responsabilidade dos fornecedores;

  - Correções de erros de digitação e referências no documento.

Estas alterações nos procedimentos de contratações estabelecidas no manual de contratações da UFPR em conjunto com a estruturação institucional efetivada através da implantação da Política de Governança, Riscos e Controles Internos, que envolveram o Comitê de Governança, Riscos e Controles Internos, a Coordenadoria de Governança e Riscos, o Programa de Integridade da Universidade, e ainda o Código de Ética da UFPR, resultaram em importantes remodelações em apoio à boa governança institucional.

5.2 ANÁLISE COMPARATIVA DAS QUESTÕES DO IGOVCONTRAT/2018 DISPOSTAS NA AUTOAVALIAÇÃO DE 2020

Primeiramente destacar que o questionário de autoavaliação/2020 sofreu significativas mudanças metodológicas comparadas ao questionário de autoavaliação/2018, a começar pela estruturação das respostas em cada abordagem dos itens de verificação. No questionário/2020 foram suprimidas as opções por categorias de respostas: “adota”, “não se aplica (risco não tratado)”, “há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la”, “adota em menor parte”, “adota

parcialmente", "não se aplica (risco medianamente tratado)", "adota em grande parte ou totalmente", "adota" e "não se aplica (risco controlado ou inexiste)" e os respectivos subitens de verificação, na qual os órgãos respondentes indicaram os documentos comprobatórios que evidenciam a resposta.

O questionário de autoavaliação/2020 foi formado por questões abertas e de múltipla escolha, com número variado de alternativas a depender da complexidade de cada abordagem avaliada. São mudanças metodológicas que alteraram expressivamente a parametrização da pontuação no processo avaliativo de cada abordagem.

O portal do TCU disponibilizou além do questionário/2020, o Manual online[27], com as referências das questões do ciclo 2020. Trata-se de um link que enumerou cada questão avaliada com a respectiva fundamentação teórica e normativa que a enseja. Assim sendo, dentre elas destacaram-se: as recomendações da OCDE; as fundamentações do IFAC; diretrizes da INTOSAI; regulamentos do Banco Mundial; referenciais, práticas e acórdãos do TCU; conceitos dispostos no Guia da Política de Governança Pública; artigos específicos de leis e decretos federais, em especial ao Decreto 9.203/2017 que tratou da Política de Governança da administração pública federal, autárquica e fundacional; instruções normativas dos Ministérios; dentre outros. Observou-se que as referências das organizações internacionais foram dispostas conforme textos originais, em sua maioria na língua inglesa, o que dificulta a compreensão da essência de cada questão pelos respondentes.

São diretrizes e fundamentações teóricas que reforçaram a influência de organismos internacionais na construção do modelo de governança do TCU, explicitando as proposições que respaldam as perspectivas de governança avaliadas nas organizações públicas federais. Importante destacar que, em decorrência dos reflexos da pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID-19) nas rotinas administrativas das organizações públicas federais, o Tribunal de Contas da União adiou o levantamento/2020 para o ano de 2021 (Portal TCU, 2020).

Algumas abordagens apresentadas no questionário/2018 foram abolidas no questionário/2020, outras sofreram mudanças em suas abordagens, conforme disposto no Apêndice1.

---

[27]Tribunal de Contas da União (2018). **Manual online.**Disponível em: http://www.tcu.gov.br/govorganizacional2020/ManualOnLine.htm. Acesso em: 12 fev. 2019.

Embora o questionário de autoavaliação/2020 tenha apresentado alterações metodológicas que modificaram a parametrização da pontuação no processo avaliativo, mantiveram-se os itens de verificação avaliados, tanto em governança como em gestão de contratações, com especificações pontuais em determinadas questões que as diferenciam do questionário anterior.

Na avaliação da governança quanto a atuação da auditoria interna e produção de relatórios de resultados, o questionário/2020 foi mais abrangente, não se limitando por áreas e destinado somente às instâncias internas de governança como no questionário/2018, foi avaliado também o acompanhamento organizacional dos resultados dos trabalhos da audin pela alta administração com recomendações de forma sistematizada.

Enquanto a avaliação em gestão de contratações no questionário/2018 se restringiu apenas aos contratos de serviços de tecnologia da informação, o questionário/2020 avaliou todos os contratados de serviços prestados de forma contínua, independentemente do tipo de serviço.

Em relação ao perfil profissional de colaboradores e gestores, o questionário/2020 buscou avaliar se na organização, são definidas as responsabilidades e atribuições, devidamente documentadas, publicadas e revisadas por áreas finalística e administrativa.

A avaliação do perfil profissional dos gestores envolveu ainda a revisão periódica da aderência entre os perfis definidos e as necessidades organizacionais; a avaliação prévia à nomeação/designação, de impedimentos legais decorrentes de sanções administrativas, cíveis, eleitorais ou penais, incluindo envolvimento em atos de corrupção.

Em relação à força de trabalho, o questionário/2020 substituiu o termo “política que orienta o planejamento” por “política de orientação para o dimensionamento”, cujo quantitativo necessário de pessoal por unidade organizacional ou por processo de trabalho é dividido por áreas finalística e administrativa.

Da mesma forma, a avaliação da gestão de riscos deixou de avaliar o “modelo de gestão de riscos” e passou a avaliar a “estrutura da gestão de risco” da organização, buscando identificar se em relação à gestão de riscos: a política institucional foi aprovada pelo conselho ou colegiado superior ou pela alta

administração; foram definidas as instâncias responsáveis e respectivas competências; foram definidas as diretrizes de integração com os processos organizacionais; foram definidos os critérios de análise e avaliação de riscos, fluxo de comunicação de compartilhamento de informações e decisões e ainda se foram definidos os limites para exposição aos riscos.

Quanto aos riscos considerados críticos, o questionário/2020 procurou avaliar se estes foram identificados, analisados e avaliados, bem como se há monitoramento periódico destes riscos críticos identificados.Em relação a “gerir os riscos da organização” o questionário/2020 foi subdividido em itens de verificação mais objetivos e auditáveis (definição da estrutura; estabelecimento das atividades típicas de segunda linha de defesa e implantação do processo de gestão de riscos da organização) que resulta no índice de adoção desta prática.

Quanto ao planejamento das contratações, o questionário/2020 procurou avaliar se cada item do plano de contratações está associado a um projeto ou processo alinhado à estratégia organizacional. Quanto às equipes de planejamento das contratações o questionário/2020 estendeu a avaliação da gestão de risco a todas as contratações, diferentemente do questionário/2018 que se limitaram as contratações em TI.

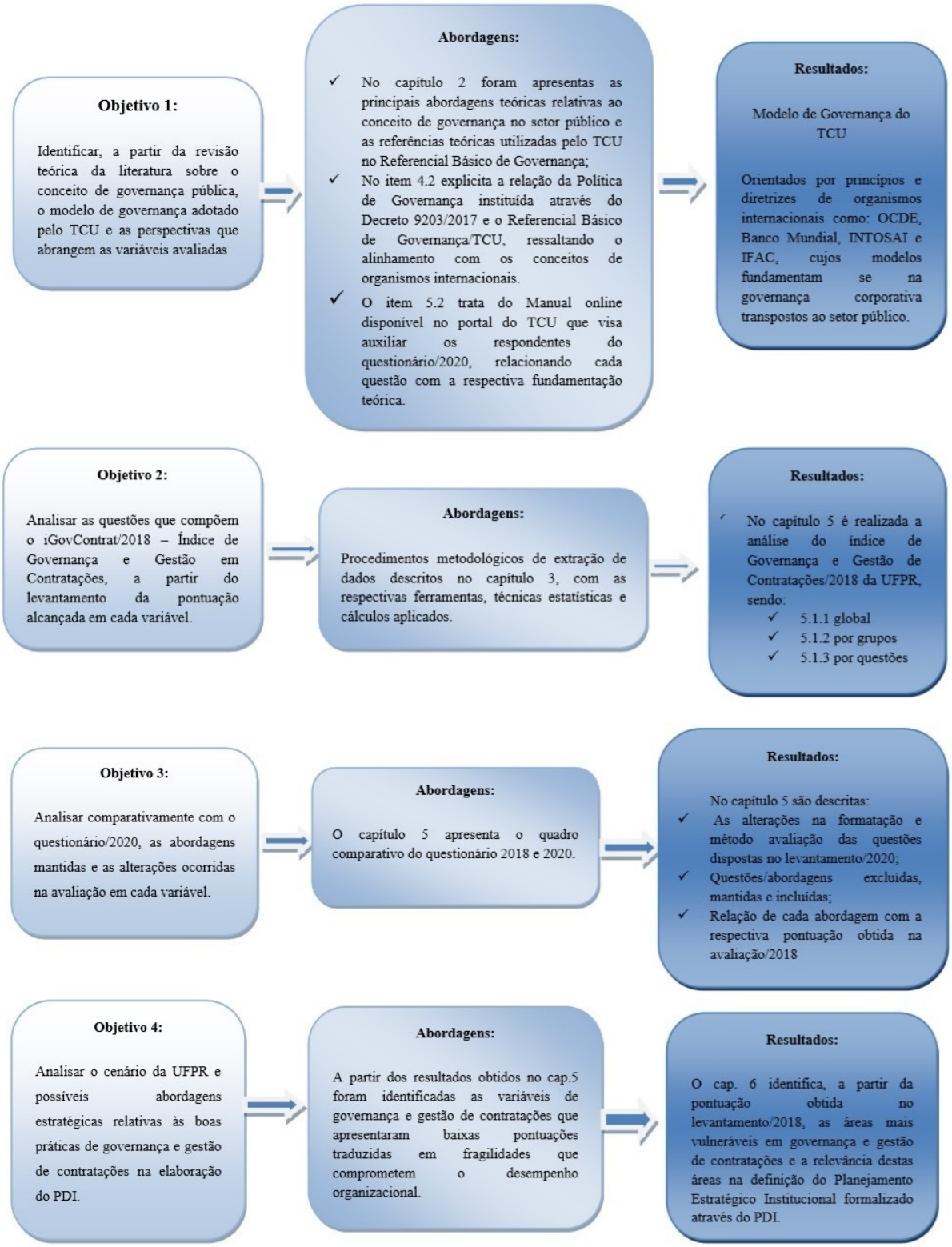
Em relação à organização do processo de trabalho em gestão de contratos, o questionário/2020 incluiu a “conformidade legal” no item referente à contemplação das normas de fiscalização e procedimentos padronizados para a gestão de contratos; bem como a avaliação objetiva pela autoridade competente quanto à capacidade dos indicados a gestor e fiscal em assumir responsabilidades por mais de um contrato, cujo resultado conste entre as justificativas da indicação.

No questionário/2020 diferentemente do questionário/2018, a avaliação do desempenho individual foi realizada por grupos de gestores e colaboradores das áreas finalística e administrativa.

Em relação a tecnologia da informação, o questionário/2020 foi mais abrangente na avaliação em comparação com o questionário anterior, inserindo itens de verificação relacionados ao plano de continuidade de serviços de TI que envolvem testes, revisão e ajustes periódicos; processo de gestão da continuidade, desempenho e conformidade.

Neste capítulo foram expostas as fragilidades identificadas em cada abordagem que resultou no índice de governança e gestão de contratações 2018 da UFPR, de forma global, por grupos e por questões, com base na pontuação alcançada nos itens avaliados; e ainda, a análise comparativa dos questionários 2018 e 2020. Diante destes resultados, tem-se a seguinte síntese das atividades desenvolvidas neste trabalho e os objetivos a que se propõem.

Quadro 22 – Síntese dos objetivos e resultados



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

A partir da síntese dos objetivos e resultados apresentados no quadro 22, buscou-se evidenciar o alcance dos objetivos propostos neste trabalho, de forma a orientar o leitor quanto aos resultados obtidos com os respectivos objetivos.

Ressaltou-se que alguns fatores comprometeram as proposições para melhorar o índice na definição do Planejamento Estratégico Institucional que constitui o objetivo 4 deste trabalho, conforme será demonstrado no capítulo a seguir.

6 PROPOSIÇÕES E RELEVÂNCIA DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL (PDI)

Este tópico se propõe a analisar as normativas e abordagens teóricas do Plano de Desenvolvimento Institucional nas Instituições Federais de Ensino, e a partir dos resultados levantados neste trabalho do iGovContrat/2018 da UFPR, sugerir propostas que possam contribuir na elaboração do PDI da instituição, associados às correspondentes fragilidades detectadas na avaliação do TCU.

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) é um importante instrumento de gestão das Instituições Federais de Ensino, cuja elaboração é obrigatória com sua origem na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e fundamentação no Decreto n. 9.235, de 15 de dezembro de 2017, sendo um dos elementos necessários no processo de credenciamento das instituições de ensino superior e na avaliação institucional.

Através do PDI são estabelecidas diretrizes baseadas em indicadores, metas e iniciativas a serem executadas pela Organização ao longo dos 5 anos de sua vigência.Trata-se de um importante instrumento de planejamento estratégico, onde as instituições definem suas ações orientadas pela visão de futuro institucional que se almeja. O instrumento visa apresentar a missão, ações, objetivos, metas, prazos e resultados a serem alcançados (MIZAEL; VILAS BOAS; PEREIRA; SANTOS, 2013).

Nas Instituições Federais de Ensino o PDI como instrumento de planejamento estratégico apresenta diferentes níveis de maturidade, Cândido e Barbosa (2017) poucas universidades públicas brasileiras têm efetivamente utilizado o PDI como instrumento de gestão e em muitos casos cumpre uma função meramente formal e burocrática.

O Decreto n. 9.235/2017 estabeleceu no art. 21 os requisitos mínimos que deverão constar no PDI das instituições de educação superior, com destaque ao inciso VII que trata da organização administrativa e políticas de gestão da instituição, objeto central deste item do trabalho que visa sugerir propostas que possam contribuir na elaboração do PDI da Universidade Federal do Paraná relacionados a governança e gestão de contratações, a partir dos resultados do levantamento/2018.

Destaca-se algumas observações ao Plano de Desenvolvimento Institucional utilizado neste trabalho que refletiram nas análises e propostas a que este trabalho se propõe. O PDI 2017-2021 da UFPR foi elaborado em 2017 pela Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças, por meio da sua Coordenadoria de Planejamento Institucional. Em 2018/2019 o PDI foi revisado e reformulado, estando neste período disponível no portal da UFPR o documento em sua versão parcial. Somente em março de 2020 foi disponibilizada no portal da Universidade a versão revisada do PDI 2017-2021, situação agravada pelos reflexos da pandemia causado pelo novo coronavírus (COVID-19) que repercutiram no funcionamento das unidades administrativas da UFPR e consequentemente no levantamento de subsídios para a construção das proposições. Em razão destas circunstâncias, ficaram comprometidas as propostas e sugestões ao PDI realizado neste trabalho, limitando-se a apontar as abordagens relevantes relacionados ao iGovContrat/2018.

De acordo com o PDI 2017-2021 a atual equipe gestora procurou redirecionar e remodelar as estratégias de gestão, deixando a abordagem estruturalista e adotando estratégias baseadas no modelo reconstrutivista de gestão. Nessa perspectiva, a equipe destacou a necessidade de construir estratégias utilizando-se de ferramentas de análises que permitam inovar o modelo de gestão e assim remodelar a curva de valor institucional.

No trabalho de remodelar a curva de valor institucional, a equipe gestora observou a relevância em alinhar com o planejamento estratégico anterior, elementos como a revisão de objetivos e metas, as perspectivas institucionais, os objetivos finalísticos e o plano de ação empregado, evitando assim a descontinuidade das ações e propondo uma visão holística e sistemática de todos os elementos e variáveis que compõem a cadeia de valor institucional.

A equipe gestora com o propósito de inovar o modelo de gestão, propõe a utilização de ferramentas de gestão adequadas com a missão, visão e valores institucionais, abrangendo o planejamento nas instâncias estratégicas, gerenciais e operacionais. Para tanto, a equipe gestora propõe a utilização de ferramentas que possam dar suporte para a estruturação do plano de trabalho e auxiliar os gestores no processo decisório. Dentre as ferramentas propostas destacam-se: método *Specific, Mensurable, Attainable, Relevant* (SMART), *Time-related*; Matriz SWOT;

Matriz GUT – Gravidade, Urgência e Tendência e Método BSC – *Balanced Scorecard*.

Nesta perspectiva de inovar a gestão na construção do Plano de Desenvolvimento Institucional da UFPR, e considerando a pontuação por grupos do iGovContrat/2018, destaca-se por ordem de pontuação (da mais baixa para a mais alta) as áreas que merecem atenção na definição dos objetivos estratégicos relacionados a governança e gestão de contratações.

Quadro 23–Grupos por ordem de pontuação

iGovContrat/UFPR/2018	
Grupo	Pontuação
Pessoas	0
GerirRiscos	0,1389
4310	0,15
RiscosContrat	0,2060
4330	0,2169
GestContrat	0,2417
GovContrat	0,3458
Processos	0,6765
4320	0, 8222

Fonte:Elaborado pela autora (2020).

Destacou-se que no levantamento por grupos foram mantidas as distribuições das variáveis conforme disposto na tabela de resultados do TCU, onde o fator 4310 trata da avaliação de “Realizar Planejamento de Contratações”; o fator 4320 de “Estabelecer Processos de Trabalho de Contratações”; o fator 4330 de “Gerir Riscos em contratações”.O fator 4340 - “Contratar e gerir com base em desempenho” não consta no quadro 23, pois, resulta das mesmas variáveis do fator GestContrat.Ressalto ainda que no levantamento por grupos, o fator GerirRiscos é composto pelas variáveis 2110, 4241, 4331 e 4332; enquanto que o fator 4330 – Gerir Riscos em contratações é composto somente pelas variáveis 4331 e 4332.

Utilizando-se das ferramentas de gestão propostas pela equipe de gestores é possível estabelecer as prioridades relacionadas ao índice de governança e gestão de contratações, e assim definir as metas, objetivos, planos de ação e perspectivas,

mensurados a partir de indicadores que demonstrem a evolução dos resultados no decorrer do tempo.

Dentre as fragilidades identificadas neste trabalho (cap. 5) destacam-se as variáveis que convergem para elementos relacionados à estrutura de governança que envolve questões relativas ao modelo de gestão (2137), monitoramento de desempenho (2138) e atuação da auditoria interna no controle da área de gestão de contratações (3123) que orientam, monitoram e avaliam as ações executadas pela gestão de contratações, cujo resultado se traduz no desempenho aferido nas variáveis relacionadas às operações e resultados.

Ressalta-se a essencialidade da alta administração em dispor de uma estrutura de governança que permita avaliar a organização de forma global, utilizando-se de mecanismos de liderança, estratégia e controle, que norteiam as ações de gestão de contratações e impactam diretamente nos agregadores Pessoas, Processos, Riscos e Gestão de contratos que compõem o iGestContrat.

O GovContrat de 0,3458 indica que a universidade encontra-se em fase inicial quanto a capacidade da alta administração em: estabelecer um modelo de gestão de contratação (2137) que obteve pontuação de 0,4427; monitorar o desempenho da gestão de contratações (2138) pontuado em 0,15 e atuação da auditoria interna (3123) que não obteve pontuação indicando que a auditoria não produz relatório contendo os resultados de trabalhos de avaliação dos controles internos da gestão de contratações.

Estes índices retratam fragilidades na estrutura de governança da universidade e merecem atenção pela alta administração na disseminação de ações centradas na área de contratações de forma a alinhar com os objetivos estratégicos da organização.

O quadro 24 apresenta as variáveis e respectivas fragilidades na estrutura de governança da Universidade Federal do Paraná.

Quadro 24 – Variáveis e fragilidades

Modelo de Gestão de contratação (2137)	Monitoramento do desempenho da gestão de contratações (2138)	Assegurar a efetivação atuação da auditoria interna (3123)
Definição de: ✓ Diretrizes, ✓ Papeis e responsabilidades, ✓ Delegação de competências, ✓ Segregação de funções críticas relativas à área de gestão de contratações e ✓ Atuação do corpo colegiado na tomada de decisões estratégicas relativas às contratações.	Capacidade em: ✓ Estabelecer e divulgar os objetivos em gestão de contratações; ✓ Indicadores e metas para a área de gestão de contratações; ✓ Coleta e análise de dados necessários à medição de desempenho e disponibilização de relatórios.	✓ Capacidade em tomar decisões com base em relatório de resultados de trabalhos de avaliação dos controles internos da gestão de contratações.

Fonte:Elaborado pela autora (2020).

São questões relevantes que alinhadas aos objetivos estratégicos da organização contribui para uma atuação efetiva em conformidade com a governança que se pretende estabelecer na Universidade, atendendo os propósitos dos órgãos de controle externo.

De acordo com o TCU[28] (2018, p. 5) o propósito do levantamento não é simplesmente estimular o aumento do iGov/iGG, mas alertar os gestores para possíveis áreas em que os controles ainda não sejam suficientes frente aos riscos reais enfrentados em cada caso. O levantamento objetiva sistematizar informações sobre a situação da governança pública nas organizações públicas federais, identificando os pontos vulneráveis que necessitam de melhorias e incentivando mudanças de comportamento na administração pública a partir da adoção de boas práticas de governança que resultem em melhorias nos serviços prestados à sociedade.

O TCU destaca ainda que iGov/iGG não deve ser percebido como uma medida precisa da governança pública de uma dada organização, devendo ser entendido apenas como uma referência e um instrumento de autoavaliação da sua

---

[28] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Como interpretar a tabela Perfil Gov – Dados Completos**. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm. Acesso em: 12 fev. 2019.

capacidade nessa área, e também um guia no processo de melhoria, sendo responsabilidade da autoridade máxima da organização decidir - por meio de análise crítica dos riscos relevantes e das necessidades da organização - qual a meta mais adequada a ser alcançada em cada prática do instrumento de autoavaliação (TCU, 2018, p. 5).

Nesta perspectiva, inserir no PDI ações estratégicas relacionadas às boas práticas de governança e gestão em contratações permite realizar uma reestruturação organizacional fundada em práticas administrativas mais eficientes e transparentes, e que atendam aos parâmetros estabelecidos pelo TCU na avaliação do iGov/iGG.

7 CONCLUSÃO

A Universidade Federal do Paraná é uma autarquia federal, e em razão de sua personalidade jurídica submete-se ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União, e também às normativas emanadas pelo Governo Federal direcionadas às organizações públicas federais.

Em relação ao tema Governança Pública, a Universidade Federal do Paraná busca adequar sua estrutura organizacional de forma a atender tanto as normativas federais como as recomendações do Tribunal de Contas da União.

As recomendações do TCU resultam do levantamento de Governança e Gestão realizado anualmente pelo Tribunal e que visam identificar pontos vulneráveis na estrutura organizacional relacionados às boas práticas de governança e gestão. Os parâmetros de boas práticas definidos pelo Tribunal foram construídos a partir de referências e diretrizes internacionais como OCDE, Banco Mundial, INTOSAI, IFAC, dentre outros, orientados por diretrizes baseados em mecanismos de integridade, transparência e *accountability* que tiveram sua origem no setor privado adequado ao modelo corporativo e transpostos para o setor público, cuja aplicabilidade é questionada por muitos autores, em razão das peculiaridades que diferenciam o contexto privado do público. Esses elementos foram tratados no capítulo 2 deste trabalho que procurou evidenciar a partir da revisão teórica sobre o tema as principais influências e diretrizes que delinearam o modelo de governança do TCU, atendendo o objetivo 1 deste trabalho.

Em relação às normativas federais relacionados à estrutura de governança, a Universidade Federal do Paraná deve ater-se ao Decreto n. 9.203/2017 que institui a Política de Governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, cujas premissas conceituais do modelo de governança foram dispostas no Guia da Política de Governança Pública. O referido decreto estabelece os princípios e diretrizes que deverão orientar as ações e as estruturas de governança que as organizações públicas federais deverão promover, atrelados às medidas, mecanismos e práticas organizacionais estabelecidas no Guia.

Embora a proposta de criação da Política de Governança tenha origem na cooperação dos órgãos centrais de governo com o Tribunal de Contas da União, “a partir da percepção da necessidade de uma condução integrada e coerente das

diversas iniciativas setoriais isoladas de aprimoramento da governança” (Guia da Política de Governança Pública, 2018, p. 16), o guia ressalta que o iGG/TCU pode não ser o indicador mais adequado para medir a implementação da política de governança, pois, para tanto seria necessário um alinhamento conceitual, que incorpore seus principais elementos, variáveis e conceitos(Guia da Política de Governança Pública, 2018, p. 31).

Diante desta assertiva, as organizações públicas federais se defrontam com a necessidade de adequar a estrutura organizacional orientada pela governança, a partir da perspectiva do TCU e também com base nas diretrizes estabelecidas na Política de Governança do governo federal que as organizações compulsoriamente cumprem promover. Trata-se, portanto, de desalinhamento das políticas de governança que se pretende estabelecer na administração pública federal, cujas divergências conceituais refletem na orientação do planejamento estratégico organizacional.

Atendendo ao objetivo 2 deste trabalho, o capítulo 5 apresentou os índices de governança e gestão de contratações, de forma global, por grupo e por questões, cujos resultados indicam baixa adoção das boas práticas tanto em governança como também em gestão de contratações, demonstrando a necessidade em repensar a estrutura organizacional da Universidade e estabelecer no Plano de Desenvolvimento Institucional metas orientadas pelos princípios e diretrizes de boa prática de governança e gestão em contratações.

Com o intuito de colaborar com a Instituição e atender ao objetivo 3 proposto neste trabalho, foi realizada a análise comparativa do questionário de autoavaliação 2018 e 2020,identificando as principais alterações nas abordagens de cada variável dispostos no levantamento/2020.

Em virtude das alterações promovidas no PDI 2017-2021 da UFPR cuja versão revisada foi disponibilizada no portal da Instituição em março/2020, as propostas de ações que venham a contribuir na elaboração do PDI relacionados a governança e gestão de contratações intencionadas neste trabalho ficaram comprometidas, limitando-se a evidenciar (capítulo 6) os pontos vulneráveis identificados no levantamento/2018. Situação agravada ainda em março/2020 em decorrência dos reflexos da pandemia causado pelo novo coronavírus (COVID-19) nofuncionamento das unidades administrativas da UFPR, o que dificultou o diálogo e

o levantamento de questões fundamentais que pudessem subsidiar a construção de propostas específicas atendendo ao objetivo 4 deste trabalho.

Conforme orientação[29] do TCU cabe à autoridade máxima da organização definir as ações estratégicas que irão permear os riscos relevantes identificados no levantamento de governança e gestão (TCU, 2018. p.05), com possibilidade de abarcar no PDI as metas mais pertinentes na reestruturação organizacional que se almeja estabelecer.

Diante dos resultados obtidos neste trabalho, observa-se uma gama de oportunidades correlatas de estudos como sugestão para trabalhos futuros, com destaque à análise do iGG/TCU associado aos relatórios de gestão das instituições federais de ensino, podendo abordar de forma objetiva e sistêmica o desempenho institucional; e ainda possibilidade de uma análise detalhada da gestão de contratos na instituição de forma a compreender a dinâmica do processo de contratação, envolvendo a demanda das unidades organizacionais.

A partir dos resultados apresentados neste trabalho pretende-se colaborar com a Universidade Federal do Paraná nesta trajetória de universidade pública que atenda os anseios da sociedade promovendo o conhecimento através do ensino, pesquisa e extensão, e na formação crítica da comunidade acadêmica engajados com a realidade social, de forma transparente e efetiva a partir das boas práticas da governança pública.

---

[29]TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Como interpretar a tabela Perfil Gov – Dados Completos**. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm. Acesso em: 12 fev. 2019.

REFERÊNCIAS

ALVES, Léo da S. Gestão e fiscalização de contratos públicos.**Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 102, p. 60-69, out./dez. 2004. Disponível em: https://www.revista.tcu.gov.br. Acesso em: 14 mar. 2019.

AMARAL, Nelson Cardoso. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. In: FÓRUM SOBRE AS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. **Anais...** Brasília: TCU, 2008. p. 10-37.

ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de. Planejamento estratégico: um instrumental à disposição das universidades?.**Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 4, p. 74-86, abr. 1996. ISSN 1982-3134. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8028. Acesso em: 15 jan. 2020.

ARAÚJO, Vinícius de C. **A conceituação de governabilidade e Governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: ENAP, 2002. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br. Acesso em: 12 nov. 2019.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARBOSA, Alexandre A. de M. Sistema de registro de preços permanente com o registro de interesse de demanda - o avanço nos procedimentos licitatórios. In: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo (Coord.). **Compras Públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

BATISTA. Marco A. C.; MALDONADO, José M. S. de V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde.**Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, n. 42, p.681- 700, jul./ago. 2008. Disponível em: https://www.bibliotecadigital.fgv.br. Acesso em: 14 jul. 2019.

BERGUE, Sandro Trescato. Governança e Gestão Estratégica de Pessoas no Setor Público. In: DEMARCO, Diogo Joel (Org.). **Gestão Pública, município e federação.** Porto Alegre, Editora da UFRGS/CEGOV, 2015.

BEUREN, Ilse Maria; MOURA, Geovanne Dias de; KLOEPPEL, Nilton Roberto. Práticas de governança eletrônica e eficiência na utilização das receitas: uma análise nos estados brasileiros. **Rev. Adm. Pública**,Rio de Janeiro, v. 47,n. 2,p. 421-441, abr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 13 mar. 2020.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 05 de outubro de 1998. Disponível em: https://www.senado.leg.br/atividade/const/constituicao-federal.asp. Acesso em: 12 mar. 2019.

BRASIL. **Decreto no 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política

de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/_Ato20152018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. **Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 19 ago. 2019.

BRASIL. **Decreto no 9.901, de 08 de julho de 2019**. Altera o Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9901.htm. Acesso em: 10 set. 2019b.

BRASIL. **Guia da Política de Governança Pública.** Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018b. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politicade-governanca-publica/guia-politica-governanca-publica.pdf. Acesso em: 14 set. 2019.

BRASIL. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n. 01, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/instrucoes-normativas. Acesso em: 14 abr. 2019.

BRASIL. **Instrução Normativa MT/CGU n. 03, de 09 de junho de 2017**. Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/instrucoes-normativa. Acesso em: 14 abr. 2019.

BRASIL. **Instrução Normativa MT/CGU n. 09, de 09 de outubro de 2018**. Dispõe sobre o Plano Anual de Auditoria Interna - PAINT e sobre o Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna - RAINT das Unidades de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/instrucoes-normativa. Acesso em: 12 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Gestão. **Instrução Normativa n. 01, de 10 de janeiro de 2019.** Dispõe sobre Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações.Disponível em: https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/1068-in-1-de-2019. Acesso: 14 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Gestão. **Manual do Sistema PGC – Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações.** Disponível em:

https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/1068-in-1-de-2019. Acesso em: 14 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria 313, de 07 de fevereiro de 2019**.Institui o Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles do Ministério da Educação e dá outras providências. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/62590477/do1-2019-02-08-portaria-n-313-de-7-de-fevereiro-de-2019-62590323. Acesso em: 14 jul. 2019.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania:** A Reforma Gerencial Brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34. 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. O Modelo Estrutural de Governança Pública.**RERE: Revista eletrônica sobre a reforma do Estado**. n. 10, jun./ago. 2007. Disponível em: http://online.fliphtml5.com/fdns/zkrv/. Acesso em: 17 dez. 2019.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, v. 52,n. 1, jan./mar. 2001. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/54&gt. Acesso em: 12 jul. 2020.

CAETANO, Eduardo Ferreira da Silva; CAMPOS, Ivete Maria Barbosa Madeira. A autonomia das universidades federais na execução das receitas próprias. **Rev. Bras. Educ.**,Rio de Janeiro, v. 24, e240043, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782019000100236&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 15 dez. 2019. DOI: 10.1590/s1413-24782019240043

CANDIDO, José Leandro; BARBOSA, Maria de Fátima N. Uma proposta de análise do Planejamento Estratégico em Instituições Federais de Ensino Superior. **Revista Polêmica**, v. 17, n. 3, p. 93-110, out. 2017. Disponível em:https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/polemica/article/view/31045. Acesso em: 12 jan. 2020.

CHAUÍ, Marilena. A Universidade Operacional. **Avaliação – Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 4, n. 3, 1999. Disponível em: http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/1063. Acesso em: 12 out. 2019.

COLETTA, Carolina; LIMA, Roberto Arruda de Souza. **Governança corporativa em sociedades de economia mista: influência no desempenho e valor**. 114 p. Dissertação (Mestrado em Ciências). Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2019. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11153/tde-07052019-184130/. Acesso em: 04 jan. 2020.

COSTA, Antonio F. da. Aspectos Gerais sobre o Fiscal de Contratos Públicos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 127, p. 58-71.maio/ago. 2013.

COSTA, Antonio F. da; ANDRIOLI, Luiz G. G, BRAGA; Carlos R. A. Estudos

Técnicos Preliminares: o calcanhar de Aquiles das aquisições públicas.**Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 139, maio/ago. 2017, p. 38-51.

DI PIETRO, Maria S. Z. Da constitucionalização do direito administrativo – reflexos sobre o princípio da legalidade e a discricionariedade administrativa. **Atualidades Jurídicas**: Revista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Belo Horizonte, v. 2, n. 2, jan./jun. 2012.

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

DOMINGUES, Alexandre Albuquerque *et al.*Governança de tecnologia da informação: estudo sobre a relação entre a TI e a governança corporativa nas organizações.**Universitas Gestão e TI**, Brasília, v. 7, n. 1-2, p. 177-185, jan./dez. 2017.

DURHAM, Eunice R. Autonomia, Controle e Avaliação. In: MORRHY, L. (Org.). **Universidade em questão.** Brasília: Universidade de Brasília, 2003.

ENSSLIN, L., ENSSLIN, S. R. e PINTO, H. de M. Processo de investigação e Análise bibliométrica: Avaliação da Qualidade dos Serviços Bancários. **RAC – Revista de Administração Contemporânea**; v.17, n. 3, p. 325-349, 2013.

FERRER, Florencia; LIMA, Cristian. **Gestão Pública Eficiente**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do Gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil.**Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, 71-88, jan./fev. 2018.

FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício. Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional.**A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 16, n. 64, p. 93-113, abr./jun. 2016.

GESSER, Graziele Alano, OLIVEIRA, Clesia Maria de, MACHADO, Marilia Ribas. Governança Universitária: contribuições teóricas**.** In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA, 17, 2017. **Anais...** Argentina: [s. n.], 2017. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/181109. Acesso em: 14 dez. 2019.

GIL, Antônio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GONÇALVES, A. F. O conceito de Governança. In: XIV CONGRESSO NACIONAL CONPEDI, 14, 2005, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza, 2005.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externos e internos da administração pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 5 ed. São Paulo, 2015.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). Disponível em: https://www.ifac.org/who-we-are/membership. Acesso em: 30 nov. 2019.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). Public Sector Committee.**Governance in thepublic sector**: a governingbody perspective. Study 13. New York: IFAC, aug. 2001. Disponível em: https://www.ifac.org/system/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf. Acesso em: 30 nov. 2019.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 100. Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público.** Tradução: Tribunal de Contas da União. Viena: INTOSAI – Secretaria Geral, 2016. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/. Acesso em: 14 fev. 2020.

JANNUZZI, P. de M. Indicadores para diagnósticos, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 2, p. 137-160, 20 fev. 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética, 2012.

MARÇOLA, Célia. Auditoria interna como instrumento de controle social na administração pública.**Revista do Serviço Público - RSP**, v. 62, n. 1, p. 75-87, jan. 2011. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1668. Acesso em: 14 maio 2019.

MACEDO, Marcelo Álvaro da Silva; CORRAR, Luiz João. Análise Comparativa do Desempenho Contábil Financeiro de Empresas com Boas Práticas de Governança Corporativa no Brasil.**Revista de Contabilidade e Controladoria**, v. 4, n.1, p 42-61, jan./abr. 2012.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, abr./jun. 2007, p. 11-26.

MATIAS-PEREIRA, José. A Governança Corporativa aplicada no Setor Público.**Revista APGS**: administração pública e gestão social, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 110-135, jan./mar. 2010. Disponível em: www.apgs.ufv.br/artigos/241_80.pdf. Acesso em: 18 mar 2019.

MEDAUAR, Odete. Controles internos da administração pública.**Revista da Faculdade de Direito**, Universidade De São Paulo, v. 84, n. 84-85, p. 39-55, 1990. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67131. Acesso em: 14 mar. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. Licitações e contratos administrativos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 105, p. 14-34, out. 1971. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/35800/34595. Acesso em: 01 mar. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação - Julgamento objetivo.**Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 176, p. 15-20, abr. 1989. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46085/44243. Acesso em: 25 mar. 2020. DOI: 10.12660/rda.v176.1989.46085.
MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENDES DA SILVA, W. **Governança Corporativa e estratégia: evidências de associações e implicações para o desempenho financeiro de indústrias brasileiras**. 2003. 197 f. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

MENEZES, Dyelle. **Secretário do MEC defende maior equidade na distribuição de recursos para universidades**.Disponível em: http://portal.mec.gov.br/busca-geral/2-noticias/politicas-e-programas-na-educacao-superior/79271-secretario-do-mec-defende-maior-equidade-na-distribuicao-de-recursos-para-universidades. Acesso em: 14 dez. 2019.

MEZA, M. L. Figueiredo Gomes de; MORATTA, Nelson Granados; GROSCHUPF, Silmara Lucia Bindo. Governança Pública. In: OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu; AUGUSTINHO, Sonia Maria (Org.). **Gestão e governança pública**: aspectos essenciais. Curitiba: UTFPR Editora, 2016.

MIZAEL, Glener A.; VILAS BOAS, Ana A.; PEREIRA, José R.; SANTOS, Thiago de S. Análise do Plano de Desenvolvimento Institucional das universidades federais do Consórcio Sul-Sudeste de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1145-1164, out. 2013. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/12046/10966. Acesso em: 15 jan. 2020.

MOURA, João Batista R. de. Os 4 riscos que fragilizam a gestão de riscos.**Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 141, jan./abr. 2018, p. 41-50.

NOGUEIRA, Ronaldo Alves; GAETANI, Francisco. A questão do controle no debate de governança pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, dez. 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br. Acesso em: 18 dez. 2019.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão.**Rev. Adm. Pública**,Rio de Janeiro, v. 49,n. 5,p. 1263-1290, out. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br. Acesso em: 13 mar 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE: Brasil**. [S. l.]: OECD Publishing. 2010. Disponível em: https://www.oecd-

ilibrary.org/governance/avaliacao-da-gestao-de-recursos-humanos-no-governo-relatorio-da-ocde-brasil_9789264086098-pt. Acesso em: 14 dez. 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Diretrizes sobre Governança Corporativa para Empresas de Controle Estatal**, 2005. Disponível em: https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/42524177.pdf. Acesso em: 12 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Fortalecimento da Governança Pública: Boas Práticas e o Papel das Entidades de Fiscalização Superior.** Disponível em: https://www.oecd.org/brazil. Acesso em: 12 jan. 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Princípios da OCDE sobre o governo das sociedades**. [S. l.]: OECD, 2004. Disponível em: https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/33931148.pdf. Acesso em: 10 dez. 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Programa de Trabalho Brasil (OCDE)**. Disponível em: https://www.oecd.org/brazil. Acesso em: 08 jan. 2019.

OLIVIERI, Cecília; NESTLEHNER, Julianne; PAIVA JR, Paulo César de Abreu. Governança, governança corporativa e governança pública: os diferentes debates de um conceito em construção.**Revista Eletrônica de Administração**, v.17, n. 2, p. 230-247. 2018. Disponível em: http://periodicos.unifacef.com.br/index.php/rea/article/view/1366/1188. Acesso em 12 nov. 2019.

PALUDO, André Carlos; PUTZ, Rosane Beatriz Zanetti; FARAH JUNIOR, Moisés Francisco. Governança Corporativa. In: OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu; AUGUSTINHO, Sonia Maria (Org.). **Gestão e governança pública**: aspectos essenciais. Curitiba: UTFPR Editora, 2016.

PAIM TERRA, Antonio Carlos. **Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais.** [S. l.]: Enap, 2018. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3166. Acesso em: 08 jun. 2019.

PEREIRA, Romilson Rodrigues. Governança no Setor Público – Origem, Teorias, Modalidades e Aplicações.**Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 122, set./dez. 2011, p. 120-131. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br. Acesso em: 14 jul. 2019.

PEREIRA JUNIOR, Jesse T., DOTTI, Marines R. As licitações e contratações públicas no cenário da Governança Eletrônica. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 112, p. 71-88, maio/ago. 2008.

PETER, Maria da Glória Arrais. **Planejamento Institucional e projeto pedagógico nas universidades federais brasileiras.** Tese (Doutorado em Educação). UFC, 2007. Disponível em:http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/3579/1/2007_Tese_MGAPeter.pdf. Acesso em: 09 dez. 2019.

POLLITT, Christopher *et al*. **Desempenho ou legalidade?** auditoria operacional e de gestão pública em cinco países. Tradução Pedro Buck. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

PROCOPIUCK, Mário. **Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública**: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária. São Paulo: Atlas, 2013.

ROCHA, Paulo E. N. de Moura; FABRINO, Ricardo J. G. Apontamentos sobre o financiamento das IFES no contexto da redemocratização brasileira. In: FÓRUM SOBRE AS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR, **Anais...** Brasília: TCU, 2008. p. 38-53.

ROSA, Altair; PROCOPIUCK, Mário; FREY, Klaus. **Governança Pública, redes sociotécnicas e políticas ambientais urbanas.** Curitiba: PUCPRess, 2016.

SALES, Elana C. A. S.; PETER, Maria da Gloria A.; MACHADO, Marcus V. V.; NASCIMENTO, Cicero P. S. do. Governança no setor público segundo a IFAC: um estudo nas universidades federais brasileiras.In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 22, 2015, Foz do Iguaçu. **Anais...** Paraná, 2015. Disponível em: https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/download/3966/3967. Acesso em: 12 nov. 2019.

SANTOS, Alexandre Pompeu dos. Governança Corporativa e Desempenho em Instituições Privadas de Ensino Superior: Um Estudo de Caso em Minas Gerais.**R. Cont.**Ufba, v. 2, n. 3, p. 79-94, set./dez. 2008.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SERRA, Fernando; TORRES, Maria Cândida S; PAVAN, Alexandre Torres. **Administração Estratégica**: Conceitos, Roteiro Prático, Casos. Rio de Janeiro: Reichmann& Affonso Editores, 2004.

SILVA, F. L. Reflexões sobre o conceito e a função da universidade pública.**Estudos Avançados**, v.15, n. 42, São Paulo, 2001.

SILVA, Júlio Eduardo Ornelas; MELO, Pedro Antônio de; RAMOS, Alexandre Moraes; AMANTE, Cláudio José; SILVA, Flora Moritz da. Contribuições do PDI e do Planejamento Estratégico na gestão de Universidades Federais. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, Florianópolis, p. 269-287, set. 2013. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/30647. Acesso em: 14 fev. 2020.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. **Governança Corporativa e estrutura de propriedade**: determinantes e relação com o desempenho das empresas no Brasil. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo, 2004.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. **Governança Corporativa no Brasil e no Mundo: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro de; TAVARES FILHO, Francisco; MACEDO, Fabrício de. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari. Apresentação à edição brasileira. Texto acrescentado à edição brasileira, não consta da publicação original. POLLITT, Christopher et al. **Desempenho ou legalidade?** Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países. Tradução Pedro Buck. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

TASCA, J. E. et al. Na approach for selecting a theoretical framework for theevaluationof training programs. **JournalofEuropean Industrial Training**, v. 34, n.7, p. 631-655, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão 2699/2018 - TCU/Plenário**. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br. Acesso em: 14 mar. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Como interpretar a tabela Perfil Gov – Dados Completos**. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm.Acesso em: 12 fev. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Questionário de Autoavaliação**.Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm. Acesso em: 12 nov. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório Individual de Autoavaliação 2018.** Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm.Acesso em: 10 nov. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório Técnico Completo IGG/2018/TCU**. Brasília: TCU, 2018.Disponível em:https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm. Acesso em: 12 nov. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. 2. Versão. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/governanca. Acesso em: 10 out. 2018.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Correa.Governança Pública: uma revisão conceitual.**Revista Serviço Público**. Brasília,v. 70, n. 4, p. 519-550, out./dez. 2019. DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v70i0. Acesso em: 09 jan. 2020.

THORSTENSEN, Vera H., FARIA, Antônio P. **A OCDE e a Governança Corporativa de Empresas Estatais**.WORKING PAPER 513 – CCGI N. 17 outubro de 2019. São Paulo: FGV, 2019. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/28451. Acesso em: 04 jan. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Conselho de Planejamento e Administração (COPLAD). **Instrução Normativa n. 10, de 2015**. Estabelece o Regimento e o Organograma da Unidade de Auditoria Interna da Universidade Federal do Paraná. Disponível em: http://www.soc.ufpr.br/portal/coplad. Acesso em: 12 jul. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Auditoria Interna (AUDIN). **Manual da Auditoria Interna.** Curitiba, 2019. Disponível em: https://www.ufpr.br/portalufpr/auditoria-interna. Acesso em: 12 jul. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Relatório de Gestão/2018**. Disponível em: https://proplan.ufpr.br. Acesso em: 4 jul. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Conselho de Planejamento e Administração (COPLAD).**Resolução/COPLAD n. 35 de 29 de novembro de 2017**. Altera a organização administrativa da Pró-Reitoria de Administração da Universidade Federal do Paraná.Disponível em: http://soc.ufpr.br. Acesso em: 4 jul. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Conselho de Planejamento e Administração (COPLAD). **Resolução n. 51, de 2019**. Estabelece a Política de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão da Universidade Federal do Paraná. Disponível em: http://www.soc.ufpr.br/portal/coplad. Acesso em: 12 fev. 2020.

VASCONCELLOS FILHO, Paulo de; FERNANDES, Marcos Antônio da Cunha. Planejamento estratégico: vantagens e limitações.**Fundação JP**, v. 9, n. 12, p. 880-896, dez. 1979.

VIDIGAL, Antonio Carlos. Governança corporativa. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 7, dez. 2000. Primeiro Caderno.

VIEIRA, Eurípides Falcão; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Estrutura organizacional e gestão do desempenho nas universidades federais brasileiras.**Revista de Administração Pública – RAP**. v. 37, n. 4, p. 899-920, jul./ago. 2003.

WORLD BANK, Managing Development – the Governance Dimension, 1991, Washington D.C., p. 1. Disponívelem: http://documents.worldbank.org/curated/en/884111468134710535/pdf/34899.pdf.Acesso em: 12 jan. 2019.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookmann. 2006.

APÊNDICE 1 – COMPARATIVO QUESTIONÁRIO 2018 E 2020

Questões	Variáveis	Questionário/2018 Descrição	UFPR 2018	Questionário/2020 Descrição	Observações
2137	2130 (2018) – Promover a gestão estratégica 2130 (2020) – Promover a gestão estratégica	A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações	0,4427	2136. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações	Não houve alterações no questionário/2020, nem inserções de novas questões da variável – promoção da gestão estratégica
2138		A alta administração monitora o desempenho da gestão de contratações	0,15	2137. A alta administração monitora o desempenho da gestão de contratações	
3121G	3120 (2018) – Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna. 3130 (2020) – Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna.	A organização definiu o estatuto da auditoria interna g) o estatuto contém vedação de que os auditores internos participem em atividades que possam caracterizar cogestão	1		O questionário/2020 não faz referência ao estatuto da auditoria interna.
3123D		A auditoria interna produz relatórios destinados às instâncias internas de governança d) há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação dos controles internos da gestão das contratações.	0	3133. A organização acompanha os resultados dos trabalhos de auditoria interna: a) a alta administração da organização acompanha de forma sistematizada as recomendações da atividade de auditoria interna. b) a instância superior de governança da organização discute acerca dos resultados dos principais trabalhos de auditoria interna	- Quanto aos relatórios dos resultados e trabalhos de avaliação da auditoria interna, no questionário/2018 avaliou a produção destes relatórios específicos por áreas, como a de gestão de contratações, destinados às instâncias internas de governança. Já no

				c) a instância superior de governança da organização registra formalmente a eventual decisão de não implementar determinadas recomendações da auditoria interna.	questionário/2020 avalia o acompanhamento organizacional dos resultados dos trabalhos da auditoria interna (3133): a) pela alta administração: recomendações de forma sistematizada; b) pela instância superior de governança da organização: discussão dos resultados e justificativa pela não implementação de determinada recomendação.
4341	4340 (2018) – Contratar e gerir com base em desempenho 4360 (2020) – Contratar e gerir com base em desempenho	A organização adota métricas objetivas para mensuração de resultados do contrato e vinculação da remuneração ao desempenho a) a organização adota métricas objetivas para mensuração de resultados para contratos de serviços de tecnologia da informação b) a organização adota métricas objetivas para mensuração de	0,3260	4361. A organização adota métricas objetivas para mensuração de resultados do contrato e vinculação da remuneração da contratada ao desempenho apresentado a) a organização atende ao caput para contratos de prestação de serviços de tecnologia da informação b) a organização atende ao caput para contratos de serviços prestados de forma contínua c) a organização	No questionário/2020 foi inserida a avaliação sobre a adoção de métricas objetivas para mensuração de resultados para contratos de outros serviços (4361 c).

		resultados em contratos de serviços prestados de forma contínua		atende ao caput para contratos de outros serviços	
4342		Como condição para as prorrogações contratuais, a organização avalia se a necessidade que motivou a contratação ainda existe e se a solução escolhida ainda é a mais vantajosa para suprir essa necessidade a) a organização realiza esse tipo de análise para contratos de serviços de tecnologia da informação	0,15	4362. Como condição para as prorrogações contratuais, a organização avalia se a necessidade que motivou a contratação ainda existe e se a solução escolhida ainda é a mais vantajosa para suprir essa necessidade a) a organização realiza esse tipo de análise para contratos de serviços de tecnologia da informação b) a organização realiza esse tipo de análise para contratos de serviços prestados de forma contínua c) a organização realiza esse tipo de análise para contratos dos demais serviços	- O questionário/2018 avaliou apenas contratos de serviços de tecnologia da informação. - No questionário/2020 foram inseridas as avaliações nos contratos: a) de serviços prestados de forma contínua (4362 b). b) demais serviços (4362 c).
4121B	4120 (2018) – Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores. 4120 (2020) - Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores.	A organização define e documenta os perfis profissionais desejados para cada ocupação ou grupo de ocupações de colaboradores b) os perfis desejados dos colaboradores da área de gestão de contratações estão definidos e documentados	0	4122. Os perfis profissionais desejados para cada ocupação ou grupo de ocupações de colaboradores da organização estão definidos e documentados: a) as responsabilidades e atribuições das ocupações, ou grupo de ocupações, da área finalística estão definidas, documentadas e	- Em relação ao perfil profissional dos colaboradores, o questionário/2020 não mais avalia por área específica, como no caso de contratações. - No questionário/2020 a abordagem dos colaboradores é feita através

				publicadas b) as responsabilidades e atribuições das ocupações, ou grupo de ocupações, da área finalística são revisadas periodicamente e publicadas c) as responsabilidades e atribuições das ocupações ou grupo de ocupações da área administrativa estão definidas, documentadas e publicadas d) as responsabilidades e atribuições das ocupações ou grupo de ocupações da área administrativa são revisadas periodicamente e publicadas e) relacionou-se nos perfis profissionais, além de requerimentos de ordem legal, um conjunto de competências que o ocupante do cargo deve possuir f) a organização utiliza mecanismos de transparência ativa para disponibilizar às partes interessadas internas e externas os perfis profissionais definidos	das definições de responsabilidades e atribuições, documentadas, publicadas e revisadas por áreas (4122): a) finalísticas; b)administrativas. - Foram inseridas questões relativas a: a) relação nos perfis profissionais, além do requerimento de ordem legal, um conjunto de competências que o ocupante do cargo deve possuir (4122 e); b) utilização de mecanismos de transparência ativa para disponibilizar às partes interessadas internas e externas os perfis profissionais definidos (4122 f).
4122B		A organização define e documenta os	0	4121. Os perfis profissionais desejados para cada	Em relação ao perfil profissional dos

		perfis profissionais desejados para cada ocupação ou grupo de ocupações de gestão b) os perfis desejados dos gestores da área de gestão de contratações estão definidos e documentados		ocupação ou grupo de ocupações de gestão estão definidos e documentados a) as responsabilidades e atribuições dos gestores da área finalística estão definidas, documentadas e publicadas b) as responsabilidades e atribuições dos gestores da área finalística são revisadas periodicamente e publicadas c) as responsabilidades e atribuições dos gestores da área administrativa estão definidas, documentadas e publicadas d) as responsabilidades e atribuições dos gestores da área administrativa são revisadas periodicamente e publicadas e) relacionou-se no perfil profissional, além de requerimentos de ordem legal, um conjunto de competências que os ocupantes dos cargos de gestão devem possuir f) a aderência entre os	gestores, o questionário/2020 não mais avalia por área específica, como no caso de contratações. - No questionário/2020 a abordagem dos gestores é feita através das definições de responsabilidades e atribuições, documentadas, publicadas e revisadas por áreas (4121): a) finalísticas; b) administrativas. - Foram inseridas questões relativas a: a) relação nos perfis profissionais, além do requerimento de ordem legal, um conjunto de competências que os ocupantes dos cargos de gestão devem possuir (4121 e); b) revisão periódica da aderência entre os perfis profissionais definidos e as necessidades

				perfis profissionais definidos e as necessidades organizacionais é revisada periodicamente g) a organização utiliza mecanismos de transparência ativa para disponibilizar às partes interessadas internas e externas os perfis profissionais definidos para as ocupações de gestão.	organizacionais (4121 f); c) utilização de mecanismos de transparência ativa para disponibilizar às partes interessadas internas e externas os perfis profissionais definidos para as ocupações de gestão (4121 g)
4123C		A organização atualiza, com base em procedimentos técnicos, o quantitativo necessário de pessoal por unidade organizacional ou por processo de trabalho c) a atualização de quantitativo abrange a área de gestão de contratações	0	4123. Há definição do quantitativo necessário de pessoal por unidade organizacional ou por processo de trabalho: a) há política de orientação para o dimensionamento da força de trabalho b) definiu-se o quantitativo necessário por unidade organizacional, ou processo de trabalho, com base em critério(s) ou procedimento(s) técnico(s) c) definiu-se, de maneira documentada, um quantitativo necessário de pessoal por unidade organizacional, ou processo de trabalho, da área finalística. d) definiu-se, de maneira documentada,	-Em relação à força de trabalho, o questionário/2020 substituiu o termo “política que orienta o planejamento” por “política de orientação para o dimensionamento” (4123 a); -Diferentemente do questionário/2018, no questionário/2020 o quantitativo necessário de pessoal por unidade organizacional, ou por processo de trabalho precisa estar definido de maneira documentada, e foi dividida por

				um quantitativo necessário de pessoal por unidade organizacional, ou processo de trabalho, da área administrativa e) há revisão periódica do quantitativo de pessoal necessário por unidade organizacional ou processo de trabalho	duas áreas (4123 c e d): a) finalística; b) administrativa. - Mantidas as abordagens que visam avaliar se: a) o quantitativo necessário por unidade organizacional ou processo de trabalho foi definido com base em critérios ou procedimentos técnicos (4123 b); b) realizada a revisão periódica deste quantitativo (4123 e)
4131B	4130 (2018) - Assegurar o adequado provimento das vagas existentes. 4130 (2020) - Assegurar o adequado provimento das vagas existentes.	A organização escolhe gestores segundo perfis profissionais definidos e documentados b) a organização escolhe gestores da área de gestão de contratações segundo perfis profissionais definidos e documentados	0	4131. A escolha dos gestores ocorre segundo perfis profissionais previamente definidos e documentados a) avalia-se, previamente à nomeação/designação, se o gestor possui impedimentos legais decorrentes de sanções administrativas, cíveis, eleitorais ou penais, incluindo envolvimento em atos de corrupção b) os gestores da área de finalística são selecionados com base em perfil profissional,	- Na abordagem dos perfis profissionais na escolha dos gestores o questionário/2020 destaca a compatibilidade com o cargo ou função para o qual tenha sido indicado, divididos por área: a) finalística; b) administrativa. - Foram inseridas no questionário/2020 abordagens relativas a: a) avaliação

				previamente, definido e documentado, e compatível com o cargo ou função para o qual tenha sido indicado c) os gestores da área administrativa são selecionados consoante perfil profissional, previamente, definido e documentado, e compatível com o cargo ou função para o qual tenha sido indicado d) são utilizadas ferramentas estruturadas para auxiliar a seleção dos ocupantes dos cargos/funções comissionados de gestão e) são utilizados mecanismos de transparência ativa para disponibilizar às partes interessadas externas e internas o currículo dos ocupantes dos cargos/funções de gestão	prévia à nomeação/designação, de impedimentos legais decorrentes de sanções administrativas, cíveis, eleitorais ou penais, incluindo envolvimento em atos de corrupção (4131 a); b)utilização de ferramentas estruturadas para auxiliar a seleção dos ocupantes dos cargos/funções comissionadas de gestão (4131 d); - utilização de mecanismos de transparência ativa para disponibilizar às partes interessadas externas e internas o currículo dos ocupantes dos cargos/funções de gestão (4131 e).
4151B	4150 (2018) - Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores. 4150 (2020) - Desenvolver as competências dos colaboradores e	A organização identifica e documenta lacunas de competência da organização b) as lacunas de competência na área de gestão de contratações estão	0	4151. As lacunas de competências dos colaboradores e gestores da organização são identificadas e documentadas a) as lacunas de competências pessoais (transversais, comuns a todos os	- No questionário/2020 as lacunas de competência foram classificadas em: pessoais, técnica e liderança/gestão. - As lacunas de

	dos gestores.	documentadas		colaboradores) da organização são identificadas e documentadas b) as lacunas de competências de liderança e gestão necessárias para a atuação dos gestores da organização são identificadas e documentadas c) as lacunas de competências técnicas da área finalística necessárias para a atuação dos colaboradores da organização são identificadas e documentadas d) as lacunas de competências técnicas da área administrativa necessárias para a atuação dos colaboradores da organização são identificadas e documentadas	competências técnicas, tanto dos gestores como dos colaboradores, foram divididas por área: a) finalística; b) administrativa. - As lacunas de competência de liderança e gestão referem-se aos gestores. A questão avalia se foram identificadas e documentadas (4151 b). - As lacunas de competências pessoais são as transversais, comuns a todos os colaboradores da organização. A questão avalia se foram identificadas e documentadas (4151 a).
4172B	4170 (2018) - Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores. 4170 (2020) - Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores.	A organização realiza formalmente a avaliação de desempenho individual, com atribuição de nota ou conceito, tendo como critério de avaliação o alcance das metas previstas no plano da unidade	0	4172. A organização realiza, formalmente, avaliação de desempenho individual, com atribuição de nota ou conceito, tendo como critério de avaliação o alcance das metas previstas a) há normativo que trata da avaliação de desempenho dos colaboradores e gestores	- No questionário/2020 a avaliação do desempenho individual é realizada por grupos: a) gestores: área finalística (4172 b); área administrativa (4172 c). b)

		b) a avaliação abrange o desempenho dos gestores da área de gestão de contratações		b) a avaliação abrange o desempenho de todos os gestores da área finalística c) a avaliação abrange o desempenho de todos os gestores da área administrativa d) a avaliação abrange o desempenho de todos os colaboradores da área finalística e) a avaliação abrange o desempenho de todos os colaboradores da área administrativa	colaboradores: área finalística (4172 d); área administrativa (4172 e) - avalia ainda se a organização dispõe de normativa que trata da avaliação de desempenho dos colaboradores e gestores (4172 a).
4311	4310 (2018) - Realizar planejamento das contratações 4330 (2020) - Realizar planejamento das contratações	A organização executa processo de planejamento das contratações a) a organização aprova um plano de contratações (ou documento similar) para o período mínimo de um ano b) os setores relevantes da organização participam da elaboração do plano de contratações c) o plano de contratações é submetido à aprovação do dirigente máximo (refere-se ao dirigente da organização que ora responde ao	0,15	4331 - A organização executa processo de planejamento das contratações a) a organização aprova um plano de contratações (ou documento similar) para o período mínimo de um ano b) os setores relevantes da organização participam da elaboração do plano de contratações c) cada item do plano de contratações, incluindo suas atualizações, está associado a um projeto ou a um processo alinhado à estratégia da organização d) o plano de contratações é aprovado pelo	- Quanto ao planejamento das contratações, o questionário/2020 inseriu a avaliação sobre: se cada item do plano de contratações, incluindo suas atualizações, está associado a um projeto ou um processo alinhado à estratégia da organização (4331c).

		questionário) d) A organização divulga o plano de contratações na Internet. URL do Plano de Contratações		dirigente máximo (refere-se ao dirigente da organização que ora responde ao questionário) e) a organização divulga o plano de contratações na Internet. Informar a localização (URL) do Plano de Contratações	
4321	4320 (2018) - Estabelecer processos de trabalho de contratações 4340 (2020) - Estabelecer processos de trabalho de contratações	A organização definiu processo de trabalho para planejamento de cada uma das contratações	0,8144	4341. A organização definiu processo de trabalho para planejamento de cada uma das contratações	Não houve alterações no questionário/2020 nas abordagens relativas ao processo de trabalho para planejamento e seleção de fornecedores.
4322		A organização definiu processo de trabalho para seleção de fornecedores	0,8182	4342. A organização definiu processo de trabalho para seleção de fornecedores	
4323		A organização definiu processo de trabalho para gestão de contratos a) o processo contempla normas de fiscalização e procedimentos padronizados para a gestão de contratos b) o processo contempla definição interna de papéis e responsabilidades das pessoas que atuam nessa etapa c) o processo contempla modelos para	0,8327	4343. A organização definiu processo de trabalho para gestão de contratos a) o processo contempla normas de fiscalização e procedimentos padronizados para a gestão de contratos, incluindo a conformidade legal b) em cada indicação de gestor e fiscal, a autoridade competente avalia objetivamente a capacidade do indicado de assumir responsabilidade por mais um contrato (conforme sua complexidade e demanda de atuação), frente aos contratos pelos quais já tem	- Quanto à organização do processo de trabalho para gestão de contratos, o questionário/2020 incluiu a “conformidade legal” no item referente à contemplação das normas de fiscalização e procedimentos padronizados para a gestão de contratos (4343 a). - O questionário/2020 inseriu a avaliação objetiva pela autoridade competente

		documentos utilizados na gestão de contratos (p.ex. plano de trabalho, plano de inserção, portaria de designação gestor/fiscais, designação de preposto, ordem de serviço ou de fornecimento, termo de entrega, termo de recebimento provisório, termo de recebimento definitivo, solicitação de reparo em serviço ou fornecimento, termo de rejeição, registro de ocorrências, histórico de gestão do contrato, comunicações à contratada, solicitação de sanção e solicitação de repactuação) d) o processo contempla a exigência de que as equipes alocadas reúnam as competências necessárias		responsabilidade, registrando o resultado dessa avaliação entre as justificativas da indicação c) o processo contempla definição interna de papéis e responsabilidades dos colaboradores que atuam nessa etapa d) o processo contempla modelos padronizados para documentos utilizados na gestão de contratos (p.ex. plano de trabalho, plano de inserção, portaria de designação gestor/fiscais, designação de preposto, ordem de serviço ou de fornecimento, termo de entrega, termo de recebimento provisório, termo de recebimento definitivo, solicitação de reparo em serviço ou fornecimento, termo de rejeição, registro de ocorrências, histórico de gestão do contrato, comunicações à contratada, solicitação de sanção e solicitação de repactuação) e) o processo contempla a exigência de que as equipes alocadas reúnam as competências necessárias para o desempenho das atividades	quanto a capacidade dos indicados a gestor e fiscal em assumir responsabilidades por mais um contrato, cujo resultado conste entre as justificativas da indicação (4343 b).
4331	4330 (2018) -	Riscos da área de	0,05	4351. Os riscos da	Não houve

	Gerir riscos em contratações. 4350 (2020) - Gerir riscos em contratações.	gestão de contratações são geridos		área responsável pela gestão de contratações são geridos	alterações no questionário/2020
4332		As equipes de planejamento das contratações analisam os riscos que possam comprometer a efetividade das etapas de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão Contratual ou que impeçam ou dificultem o atendimento da necessidade que originou a contratação a) A gestão de riscos contempla a identificação, análise e avaliação de riscos b) A gestão de riscos contempla o tratamento dos riscos identificados c) A gestão de riscos contempla a definição de responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos d) A gestão de riscos é realizada	0,3896	4352. As equipes de planejamento das contratações analisam os riscos que possam comprometer a efetividade das etapas de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão Contratual ou que impeçam ou dificultem o atendimento da necessidade que originou a contratação a) a gestão de riscos contempla a identificação, análise e avaliação de riscos b) a gestão de riscos contempla o tratamento dos riscos identificados c) a gestão de riscos contempla a definição de responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos d) a gestão de riscos é realizada em cada uma das contratações e) a gestão de riscos é realizada em cada uma das contratações de serviços prestados de forma contínua f) as equipes de planejamento das contratações são	- Quanto às equipes de planejamento das contratações o questionário/2020 estendeu a avaliação da gestão de risco a todas as contratações, diferentemente do questionário/2018 que se limitaram as contratações em TI (4352 d); - O questionário/2020 inseriu ainda o item g que avalia se as equipes de planejamento das contratações são selecionadas de modo que todos os seus integrantes possuam capacitação em gestão de riscos (4352 g).

		em cada uma das contratações de TI (Tecnologia da Informação) e) A gestão de riscos é realizada em cada uma das contratações de serviços prestados de forma contínua f) As equipes de planejamento das contratações são selecionadas de modo que pelo menos um dos seus integrantes possua capacitação em gestão de riscos		selecionadas de modo que pelo menos um dos seus integrantes possua capacitação em gestão de riscos g) as equipes de planejamento das contratações são selecionadas de modo que todos os seus integrantes possuam capacitação em gestão de riscos	
2111	2110 (2018) – Gerir os riscos da Organização 2110 (2020) – Gerir os riscos da Organização	O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido. a) a política institucional de gestão de riscos está definida b) o processo institucional de gestão de riscos está definido c) diretrizes e limites para exposição a risco estão definidos d) critérios de avaliação de riscos institucionais estão definidos e) critérios de avaliação de riscos de fraude e corrupção estão	0,2680	2111. A estrutura da gestão de riscos está definida a) há política institucional de gestão de riscos aprovada pelo conselho ou colegiado superior ou pela alta administração b) foram definidas as instâncias responsáveis pelo sistema de gestão de riscos e respectivas competências (p. ex. alta administração, gestores operacionais, gestores de riscos, instância de supervisão da gestão de riscos, instância colegiada de assessoramento, outras funções de segunda linha de defesa, auditoria interna)	- Enquanto o questionário/2018 avaliou o “modelo de gestão de riscos” da organização, o questionário/2020 passou a avaliar a “estrutura da gestão de risco”; - Pela perspectiva do questionário/2020 as questões avaliam a estrutura organizacional da gestão de risco, que buscam identificar se: a) há política institucional de gestão de

		definidos f) o modelo de gestão de riscos da organização é divulgado		c) foram definidas as diretrizes da integração do processo de gestão de riscos aos processos organizacionais d) foram definidos os critérios de análise e avaliação de riscos (orientações para determinação de níveis de risco, classificação e priorização dos riscos, e ainda para seleção das medidas de tratamento) e) foram definidos os fluxos de comunicação para compartilhar informações e decisões acerca de gestão de riscos f) o processo de gestão de riscos está formalizado g) limites para exposição ao risco estão definidos	riscos aprovada pelo conselho ou colegiado superior ou pela alta administração (2111 a); b) foram definidas as instâncias responsáveis pelo sistema de gestão de riscos e respectivas competências (2111 b); c) foram definidas diretrizes da integração do processo de gestão de riscos aos processos organizacionais (2111 c); d) se foram definidos os critérios de análise e avaliação de riscos (2111 d); e) foram definidos os fluxos de comunicação para compartilhar informações e decisões acerca de gestão de riscos (2111 e); f) está formalizado o processo de gestão de

					riscos (2111 f); g) estão definidos os limites para exposição aos riscos (2111 g).
2112		Os riscos considerados críticos para a organização são geridos. a) processos considerados críticos para o alcance dos objetivos institucionais estão identificados b) ativos desses processos considerados críticos (p. ex. tecnologias, informações, pessoas) estão identificados c) riscos que podem afetar o alcance dos objetivos institucionais (riscos considerados críticos) estão identificados, analisados e avaliados d) a organização informa os membros das instâncias superiores de governança acerca de riscos considerados críticos	0,15	2114. Os riscos considerados críticos para a organização são geridos a) os riscos críticos estão identificados b) os riscos críticos estão analisados e avaliados c) o tratamento dos riscos críticos está documentado d) há monitoramento periódico dos riscos críticos identificados	- Quanto aos riscos considerados críticos, o questionário/2020 foi objetivo nas abordagens e procurou avaliar se na organização: os riscos críticos estão identificados, analisados e avaliados; o tratamento destes riscos está documentado e se há monitoramento periódico dos riscos críticos identificados.

		e) a organização implantou controles internos para tratar riscos considerados críticos para o alcance de seus objetivos f) a organização implantou controles internos para tratar riscos considerados críticos para a prevenção de casos de fraude e corrupção g) a organização estabeleceu controles de detecção de transações incomuns, por meio de técnicas de análise de dados e/ou outras ferramentas tecnológicas			
2110		Gerir os riscos da organização	0,1789	2110. Gerir os riscos da organização	- Trata-se da prática - Gerir riscos da organização desdobrada em itens de verificação mais objetivos e auditáveis, que resultou no índice de adoção desta prática. - No questionário/2018 a prática – Gerir riscos da organização foi composto pelos

					seguintes itens de verificação: 2110, 2111, 2112, 2113, sendo: 2111 - O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido; 2112 - Os riscos considerados críticos para a organização são geridos; 2113 - Controles detectivos de possíveis situações de fraude e corrupção estão estabelecidos. - No questionário/2020 a prática – Gerir riscos da organização foi composto pelos seguintes itens de verificação: 2110 ← 2111, 2112, 2113, 2114, sendo: 2111 - A estrutura da gestão de riscos está definida; 2112 - Atividades típicas de

					segunda linha de defesa estão estabelecidas; 2113 - O processo de gestão de riscos da organização está implantado; 2114 - Os riscos considerados críticos para a organização são geridos.
4241	4240 (2018) - Gerir riscos de tecnologia da informação. 4240 (2020) - Gerir riscos de tecnologia da informação.	A organização gere os riscos de TI dos processos de negócio a) a organização identifica e avalia os riscos de tecnologia da informação dos processos críticos de negócio b) a organização trata os riscos de tecnologia da informação dos processos críticos de negócio com base em um plano de tratamento de risco c) a organização atribuiu a responsabilidade por coordenar a gestão de riscos de tecnologia da informação.	0	4241. A organização executa processo de gestão dos riscos de tecnologia da informação relativos a processos de negócio. a) a organização identifica e avalia os riscos de tecnologia da informação dos processos organizacionais críticos para o negócio b) a organização trata os riscos de tecnologia da informação dos processos organizacionais críticos para o negócio, com base em um plano de tratamento de risco c) a organização atribuiu a responsabilidade por coordenar a gestão de riscos de tecnologia da informação d) o processo de gestão dos riscos de tecnologia da informação está formalizado (a organização instituiu norma interna, guia ou	- Quanto a gestão dos riscos de tecnologia da informação, o questionário/2020 manteve as questões relativas a: a) identificação/ avaliação dos riscos de TI dos processos críticos para o negócio; b) tratamento dos riscos de TI dos processos organizacionais críticos para o negócio, com base em um plano de tratamento de risco; c) atribuição de responsabilidades pela coordenação da gestão de riscos de TI. - O questionário/2020 inseriu a avaliação

				instrumento similar com orientações quanto à execução do processo e definição de responsabilidades) e) a organização avalia periodicamente o desempenho e a conformidade do processo de gestão de riscos de tecnologia da informação e promove eventuais ajustes necessários	sobre: a) formalização do processo de gestão de risco de TI, a partir de norma interna, guia ou instrumento similar com orientações quanto à execução do processo e definição de responsabilidades (4241 d); b) avaliação periódica do desempenho e conformidade do processo de gestão de riscos de TI e promoção dos eventuais ajustes (4241 e).
4242		A organização executa processo de gestão da continuidade dos serviços de tecnologia da informação	0,05	4242. A organização executa processo de gestão da continuidade dos serviços de tecnologia da informação a) a organização elabora um plano de continuidade de serviços de TI b) as ações e prazos definidos no plano de continuidade de serviços de TI fundamentam-se em análises de impacto nos negócios realizados sobre os processos organizacionais críticos c) o plano de continuidade de serviços de TI é	- No questionário/2018 não houve subitens de verificação das ações relativas a execução de processos de gestão da continuidade dos serviços de tecnologia da informação. A questão 4242 se limitou a avaliar o grau de adoção da prática: ✓ Não adota; ✓ Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo; ✓ Adota em menor parte

				testado e revisado periodicamente d) o processo de gestão da continuidade dos serviços de TI está formalizado (a organização instituiu norma interna, guia ou instrumento similar com orientações quanto à execução do processo e definição de responsabilidades) e) a organização avalia periodicamente o desempenho e a conformidade do processo de gestão de continuidade dos serviços de tecnologia da informação e promove eventuais ajustes necessários	✓ Adota parcialmente ✓ Adota em maior parte ou totalmente ✓ Não se aplica - No questionário/2020 foram inseridas itens de verificação, na qual buscam avaliar: a) se a organização elabora um plano de continuidade de serviços de TI; b) se as ações e prazos definidos no plano de continuidade de serviços de TI fundamentam-se em análise de impactos nos negócios realizados sobre os processos organizacionais críticos; c) se o plano de continuidade de serviços de TI é testado e revisado periodicamente; d) se o processo de gestão da continuidade

					dos processos de TI está formalizado; e) se a organização avalia periodicamente o desempenho e a conformidade do processo de gestão de continuidade dos serviços de TI e promoção de eventuais ajustes.
4331	4330 (2018) - Gerir riscos em contratações. 4350 (2020) - Gerir riscos em contratações.	Riscos da área de gestão de contratações são geridos	0,05		- As questões 4331 e 4332 compõem as variáveis Gerir Riscos e Riscos das Contratações, cujas alterações no questionário/2020 já foram anteriormente analisadas.
4332		As equipes de planejamento das contratações analisam os riscos que possam comprometer a efetividade das etapas de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão Contratual ou que impeçam ou dificultem o atendimento da necessidade que originou a contratação	0,3896		