

**MECANISMOS DE GOVERNANÇA DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR
BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE FUNDADA NOS ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA
UNIÃO (TCU)**

AUGUSTO CEZAR MOURA DE MACEDO
UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ (UECE)
augusto_mmacedo@yahoo.com.br

JANINE DAEUBLE SIMÕES
ISCTE - INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE LISBOA
janinedsimoes@gmail.com

SUELI MARIA DE ARAÚJO CAVALCANTE
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC)
suelicavalcante@hotmail.com

PRISCILA ARAÚJO SILVA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC)
priscila@pradm.ufc.br

MILTON JARBAS RODRIGUES CHAGAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI (UFCA)
milton.rodrigues@ufca.edu.br

MECANISMOS DE GOVERNANÇA DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE FUNDADA NOS ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)

1 INTRODUÇÃO

A temática da governança vem surgindo como uma questão central para o desenvolvimento e disseminação de boas práticas de gestão tanto no setor privado, como no setor público. As boas práticas de governança são capazes de converter princípios básicos como: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa em recomendações objetivas com a finalidade de preservar e aperfeiçoar o valor econômico de longo prazo da organização. A adoção de tais práticas facilita o acesso a recursos e assegura qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum (IBCG, 2016).

O Brasil, após o processo de redemocratização ocorrido no final da década de 1980 e a aprovação da nova carta constitucional, vem demonstrando uma evolução nas suas práticas democráticas com a institucionalização de mecanismos de controle interno e externo que garantam a boa gestão dos recursos públicos. Apesar desses avanços, o estado brasileiro possui pela frente desafios enormes para atingir os objetivos fundamentais alvitados na carta magna.

O texto constitucional, por conseguinte, atribuiu ao estado um conjunto de atividades nos campos político, econômico e social que devem ser convertidas em ações e políticas públicas com o objetivo de proporcionar o crescimento e o progresso da nação. Ocorre que, para atingir esses objetivos, surgem, ao longo do caminho, desafios que devem ser superados como: manutenção do equilíbrio fiscal e estabilidade monetária; racionalização dos gastos públicos; e investimento em setores chave como educação, inovação tecnológica e infraestrutura (transporte, energia, telecomunicações etc.).

Observa-se, portanto, que a melhoria da governança pública surge, nesse contexto, como um instrumento importante para ajudar os municípios, os estados e a União a superar os desafios há pouco mencionados, proporcionando ferramentas que os ajudem na gestão dos recursos humanos e financeiros escassos disponíveis, trazendo, consigo, um alto grau de transparência na execução das políticas públicas.

Em sintonia com esse pensamento, o Tribunal de Contas da União (TCU) elaborou o “Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública”, no qual apresenta um conjunto de mecanismos de governança relacionados à liderança, à estratégia e ao controle que, quando postos em prática, devem avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2014).

O manual reúne e organiza as boas práticas de governança pública que, se bem observadas, podem melhorar o desempenho de órgãos e entidades públicas, além de esclarecer e incentivar os agentes públicos na adoção de boas práticas de governança (BRASIL, 2014).

Após a edição do material, o TCU vem intensificando o direcionamento de suas ações ao monitoramento e avaliação do nível de governança dos órgãos na esfera municipal, estadual e federal, sejam esses pertencentes à administração direta ou indireta, classificando-os em três estágios de governança: inicial, intermediário e aprimorado.

As constatações deste trabalho estão presentes nos Relatórios de Auditoria (RA) de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) nas áreas de Governança e Gestão das Aquisições Públicas, realizados pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas do Tribunal de Contas da União. As observações presentes nesses instrumentos constituem uma rica fonte de dados para realização de estudos que visam a identificações dos padrões e do nível de governança presentes nos diversos órgãos da administração pública brasileira e

sua respectiva aderência à legislação ora em vigor.

Pelo exposto acima, verifica-se uma pressão crescente tanto da própria administração, por meio de seus agentes de controle, interno e externo, como da sociedade civil organizada pela adoção de boas práticas de governança que venham a garantir o correto trato da coisa pública. Com a crise econômica e fiscal instaurada no Brasil desde final de 2014, se faz necessário o aprimoramento, por parte dos entes governamentais, dos mecanismos de governança que viabilizem a instauração de um padrão de excelência na gestão dos recursos financeiros.

Nesse cenário atual, de restrição orçamentária e recessão econômica, foi apresentado o Projeto de Lei Orçamentária (PLOA), encaminhado pelo executivo federal ao congresso, que prevê para o exercício financeiro de 2017 um orçamento da ordem de R\$ 3,5 trilhões de reais (BRASIL, 2016). Deste montante inicial, cabe ao Ministério de Educação (MEC) a execução de R\$ 110,7 bilhões de reais, onde 29% serão destinados para o custeio e investimento da educação superior brasileira. Observa-se, portanto, o vasto volume de recursos públicos gerenciados e aplicados nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

Não obstante aos recursos financeiros administrados, as IFES têm papel importante na criação e disseminação de uma cultura de governança que promova as boas práticas de governança para a sociedade, devendo, portanto, servir como exemplo a ser seguido pela administração pública brasileira, haja vista sua própria finalidade, que é a formação dos futuros profissionais, tanto para o setor privado, como o público.

Posto isso, o presente estudo coloca a seguinte questão de pesquisa: Qual o nível dos mecanismos de governança presente nas Instituições Federais de Ensino Superior – IFES brasileiras?

Anunciada a questão, expõem-se o objetivo principal do estudo: analisar o nível dos mecanismos de governança das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES brasileiras e a sua aderência às boas práticas e a legislação em vigor. Os objetivos específicos correspondentes são: Identificar as principais falhas nos mecanismos de governança (liderança, estratégia e o controle) cometidas pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) brasileiras e Auxiliar o desenvolvimento, a implantação e a melhoria dos mecanismos de governança nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) brasileiras.

Para responder à questão de pesquisa proposta serão utilizados os Relatórios de Auditoria (RA) de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) nas áreas de Governança e Gestão das Aquisições Públicas nos anos de 2015/2016, disponíveis no sítio eletrônico do TCU.

O presente trabalho está estruturado em quatro seções. Na primeira, apresentam-se o conceito de governança pública; na segunda, explica-se o método utilizado para a coleta e análise dos dados da pesquisa; na terceira seção, são apresentados a análise dos dados e os resultados obtidos por meio da análise dos Relatórios de Auditoria (RA). Na última seção, apresentam-se a conclusão, bem como as limitações do estudo e as sugestões para estudos futuros.

2 GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

Na presente seção, discorre-se sobre governança, suas origens e conceitos, fazendo uma consideração sobre o contexto histórico do seu surgimento, bem como a ampliação do conceito para abranger as mais diversas áreas da sociedade, chegando até o setor público.

2.1 O conceito de Governança

O conceito de governança tem início no momento em que as organizações empresariais passam a ser geridas por terceiros, tal fato se deveu pelo extraordinário crescimento das operações e sua complexidade nas organizações modernas. O controle direto dos proprietários não mais seria possível, surge, portanto, a necessidade de se contratar terceiros para exercer o

papel de administrador. Observa-se, então, uma descentralização da autoridade e do poder para gerenciar os recursos antes pertencentes exclusivamente aos donos do capital. Ocorre que, em muitos casos, surge divergência de interesses entre proprietários do capital e administradores, o que, em decorrência do desequilíbrio de informação, poder e autoridade, levam a um potencial conflito de interesse, na medida em que ambos tentam maximizar seus próprios benefícios.

A fim de melhorar a *performance* organizacional, minimizar conflitos, alinhar ações e trazer mais segurança aos proprietários, foram desenvolvidas múltiplas estruturas de governança (BRASIL, 2014). Observa-se que, conquanto, o termo governança seja utilizado há muito anos na literatura empresarial, a sua concepção e crescente importância foi construída ao longo das últimas três décadas, primeiramente nas organizações privadas, notadamente nas de capital aberto. Para Berle e Means (1932), que apresentaram um dos primeiros estudos acadêmicos tratando de assuntos relacionados à governança, é papel do Estado regular as organizações privadas. Nesse sentido, foi criada em 1934, nos Estados Unidos, a *US Securities and Exchange Commission*, organização que é responsável por proteger os investidores americanos, possuindo como premissa garantir a justiça, a ordem e a eficiência dos mercados e facilitar a formação de capital.

O início do século XXI foi marcado por sucessivas crises financeiras, que tiveram em seu bojo graves falhas éticas por parte dos agentes econômicos envolvidos, a fim de evitar a repetição do passado e melhorar as práticas empresariais vigentes até então, o Banco da Inglaterra criou uma comissão especial, pioneira, para elaborar o Código das Melhores Práticas de Governança corporativa, trabalho que resultou no *Cadbury Report*. Na mesma linha, em 1992, o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO* publicou o *Internal control - integrated framework*.

Anos mais tarde, depois de escândalos envolvendo demonstrações contábeis fraudulentas ratificadas por empresas de auditorias, publicou-se em 2002, nos Estados Unidos, a *Lei Sarbanes-Oxley*, a qual tinha como objetivo melhorar os controles e garantir fidedignidade das informações presentes nas demonstrações financeiros das empresas. No mesmo ano, com vistas a apoiar a investigação independente e induzir à melhoria da governança, fundou-se o *European Corporate Governance Institute – ECGI*. Em 2004, o COSO publicou o *Enterprise risk management - integrated framework*, documento que é uma referência no tema gestão de riscos, tanto na área privada, como na pública (BRASIL, 2014).

Nos anos que se seguiram, dezenas de países passaram a se preocupar com aspectos relacionados à governança e diversos outros códigos foram publicados. Atualmente, o G8 (reunião dos oito países mais desenvolvidos do mundo) e organizações como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional – FMI e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE dedicam-se a promover a governança (ECGI, 2013).

No Brasil, o crescente interesse pelo tema não é diferente. Tanto no setor privado quanto no público, existem iniciativas de melhoria da governança, as quais se relacionam e se complementam. Em 2001, publicou-se um panorama sobre a governança corporativa no Brasil (MCKINSEY; KORN/FERRY, 2001). No mesmo ano, a Lei 10.303/2001 alterou a 6.404/1976, das sociedades por ações, e buscou reduzir riscos ao investidor minoritário, assim como garantir sua participação no controle da empresa. Em 2002, a Comissão de Valores Mobiliários – CVM também publicou recomendações sobre governança. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, desde então, lançou novas versões (2004 e 2009) do Código das melhores práticas de governança corporativa, documento que define quatro princípios básicos de governança aplicáveis ao contexto nacional: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa (BRASIL, 2014).

2.2 Governança Pública

No que tange ao setor público, a crise fiscal dos anos 1980 demandou um novo arranjo econômico e político internacional por parte do Estado, este precisaria ser mais eficiente na alocação dos recursos financeiros provenientes da estrutura produtiva da sociedade, não há, portanto, mais espaço para o desperdício do dinheiro público. É este cenário desafiador para a ação estatal que se tornou terreno fértil para se discutir a governança na esfera pública. Tais esforços resultaram no estabelecimento dos princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança nas organizações públicas (IFAC, 2001): transparência, integridade e prestação de contas.

Ao longo dos anos seguintes, vários trabalhos foram publicados, com o intuito de disseminar a adoção das boas práticas de governança no setor público, destacam-se: o estudo N° 13 - Boa governança no setor público - da *International Federation of Accountants* – IFAC, publicado em 2001; e o *Australian National Audit Office* - ANAO que publicou, em 2003, o Guia de melhores práticas para a governança no setor público, em que corrobora os princípios preconizados pela IFAC e acrescenta outros três: liderança, compromisso e integração. Essa tendência de tornar o setor público mais eficiente e ético foi reforçada pela publicação conjunta em 2004 pelo *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* – CIPFA e pelo *Office for Public Management Ltd* – OPM do Guia de padrões de boa governança para serviços públicos, cujos seis princípios alinham-se aos já apresentados, com ênfase na eficiência e na eficácia.

Além da IFAC, do CIPFA e do OPM, organizações como o *Independent Commission for Good Governance in Public Services* – ICGGPS; o Banco Mundial; e o *Institute of Internal Auditors* – IIA avaliaram as condições necessárias à melhoria da governança nas organizações públicas e concordaram que, para melhor atender aos interesses da sociedade, é importante garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança; controlar a corrupção; implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos; observar e garantir a aderência das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões; garantir a transparência e a efetividade das comunicações; balancear interesses e envolver efetivamente os *stakeholders* (cidadãos, usuários de serviços, acionistas, iniciativa privada) (BRASIL, 2014).

Em 2013 a *International Federation of Accountants* – IFAC compilou, com base nos estudos apontados acima, os principais benefícios encontrados ao se praticar uma boa governança no setor público, a sua adoção permite ao Estado:

- a) garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos;
- b) garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos;
- c) ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, e manter o foco nesse propósito;
- d) ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos;
- e) possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão;
- f) dialogar com e prestar contas à sociedade;
- g) garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos;
- h) promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores;
- i) definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade;
- j) institucionalizar estruturas adequadas de governança;
- k) selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais);
- l) avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um

- balanceamento adequado entre eles;
- m) garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos;
 - n) utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis;
 - o) controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável; e
 - p) prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis).

Em consonância com os conceitos de governança pública aplicados no resto do mundo, o Brasil vem aprovando diversas leis e decretos de modo a institucionalizar direta ou indiretamente estruturas de governança. A Constituição Federal de 1988 estabelece, no *caput* do art. 1º, que “a República Federativa do Brasil [...] constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Em termos de governança, isso significa dizer que o cidadão tem poder para escolher seus representantes e que o poder não está concentrado no governo, mas emanado do povo. A Assembleia Nacional Constituinte de 1988, com vistas a criar as condições necessárias à governança do Estado, fixou direitos e garantias fundamentais dos cidadãos; organizou política e administrativamente o Estado e os Poderes; definiu e segregou papéis e responsabilidades; instituiu sistema de freios e contrapesos e instituiu estruturas de controle interno e externo.

Além do que foi definido na Constituição de 1988, outros instrumentos surgiram para fortalecer a governança pública, entre eles: o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171, de 22 de Junho de 1994) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), que têm por objeto aspectos éticos e morais e o comportamento da liderança; o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), instituído em 2005 e revisado em 2009 e 2013, cujos treze fundamentos norteiam-se pelos princípios constitucionais da administração pública e pelos fundamentos da excelência gerencial contemporânea; a Lei 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal; e os instrumentos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), que asseguram o direito fundamental de acesso à informação e facilitam o monitoramento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos (BRASIL, 2014).

Pelo exposto acima, observa-se, pois, um claro avanço do estado brasileiro em um esforço contínuo para a implantação de mecanismos de governança que melhorem a capacidade de gestão do Estado brasileiro, cabe reconhecer, contudo, que para atender às demandas sociais é fundamental fortalecer ainda mais os mecanismos de governança existentes como forma de reduzir o distanciamento entre Estado e a sociedade. Essa é a principal interessada nos resultados do Estado e em pressionar os agentes públicos por novas estruturas de governança que possibilitem a ela o desempenho de funções de avaliação, direcionamento e monitoramento de ações estatais.

Em face disso, espera-se dos executores de políticas públicas um comportamento mais ético, profissional e focado no alcance de resultados que estejam alinhados com as expectativas da sociedade.

2.3 Princípios e mecanismos de controle de Governança no setor Público

Considerando que não existe uma definição única para o termo governança no setor público, iremos adotar, para esse trabalho, o conceito apontado pelo Tribunal de Contas União (TCU), onde:

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 (BRASIL, 2014, p.33).

Pelo conceito acima, fica evidenciado que, para ser efetiva a governança pública, pressupõe-se a existência de um Estado de Direito; de uma sociedade civil participativa no que tange aos assuntos públicos; de uma burocracia imbuída de ética profissional; de políticas planejadas de forma previsível, aberta e transparente; e de um braço executivo que se responsabilize por suas ações (WORLD BANK, 2007).

Conforme sugerido pelo Banco Mundial, são princípios da boa governança: a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability*. No Quadro 1, poderemos acompanhar os princípios com as suas respectivas definições:

Quadro 1 - Princípios da Governança no Setor Público

PRINCÍPIO	DEFINIÇÃO	FONTE
LEGITIMIDADE	Princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito e critério informativo do controle externo da administração pública que amplia a incidência do controle para além da aplicação Níveis de Análise isolada do critério da legalidade. Não basta verificar se a lei foi cumprida, mas se o interesse público, o bem comum, foi alcançado. Admite o ceticismo profissional de que nem sempre o que é legal é legítimo	(BRASIL, 2012)
EQUIDADE	promover a equidade é garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis - liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros - , políticos e sociais - saúde, educação, moradia, segurança	(BRASIL, 2010c)
RESPONSABILIDADE	Diz respeito ao zelo que os agentes de governança devem ter pela sustentabilidade das organizações, visando sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações	(IBGC, 2010)
EFICIÊNCIA	É fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto	(BRASIL, 2010c)
PROBIDADE	Trata-se do dever dos servidores públicos de demonstrar probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos. Enfim, refere-se à obrigação que têm os servidores de demonstrar serem dignos de confiança	(IFAC, 2001)
TRANSPARÊNCIA	Caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros.	(BRASIL, 2014)
ACCOUNTABILITY	As normas de auditoria da <i>Intosai</i> conceituam <i>accountability</i> como a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades. Espera-se que os agentes de governança prestem contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões	(BRASIL, 2011) e (IBGC, 2010).

Fonte: Adaptado pelos autores de Brasil (2014).

Observa-se, contudo, que a prática da governança não é isenta de custos e que os mecanismos (liderança, estratégia e controle), isoladamente, não produzem todos os resultados potencialmente esperados, necessitando, por conseguinte, de uma estrutura composta por diversas camadas inter-relacionadas para se tornar efetiva.

Em face de tal constatação, devemos observar a governança por meio de quatro níveis de análise compostos de: mecanismos de governança, componentes, práticas e itens de controle. Ressalta-se que esses níveis estão intimamente relacionados entre si, conforme demonstrado na Figura 1.

FIGURA 1 – Níveis de análise do referencial básico de governança



Fonte: Adaptado de Brasil (2014).

A partir da análise da figura acima, entende-se que para que as funções de governança (avaliar, direcionar e monitorar) sejam executadas de forma satisfatória é necessária a adoção de boas práticas em todos os quatro níveis de análise, em especial os relacionados aos mecanismos de governança. Esses, por sua vez, são agrupados em três categorias distintas: a liderança, a estratégia e o controle.

De forma a melhor caracterizar os mecanismos de governança, é associado a eles um conjunto de componentes que contribuem direta, ou indiretamente, para o alcance dos objetivos, conforme demonstrado na Figura 2.

Figura 2 – Mecanismos de Governança e suas componentes



Fonte: Adaptado pelos autores de Brasil (2014).

Pelo exposto acima, constata-se que os mecanismos de governança são um componente fundamental na construção de uma estrutura de governança, seja na esfera privada ou pública. A sua existência torna-se, portanto, condição necessária para a estruturação dos demais níveis de governança.

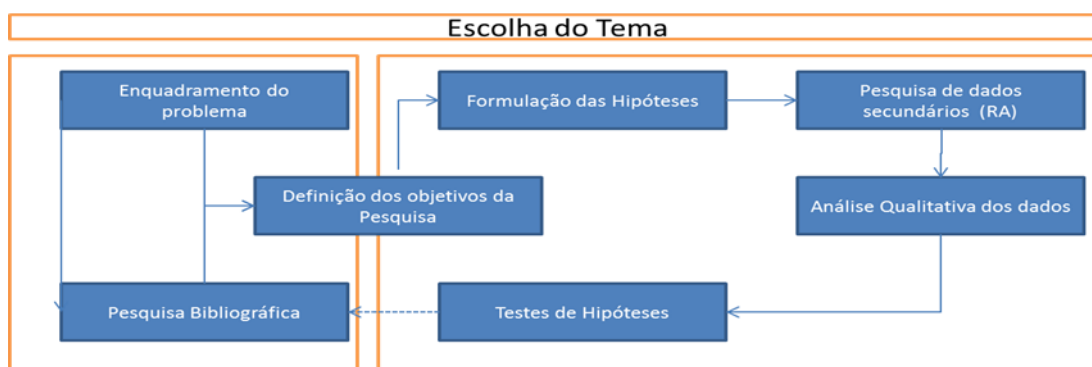
3 METODOLOGIA

O trabalho do cientista consiste em elaborar teorias e pô-las à prova (POPPER, 2007). O método é o conjunto de etapas a serem percorridas para se atingir o objetivo da pesquisa. Portanto, uma escolha adequada do método possibilita que o pesquisador seja capaz de assegurar resultados com confiabilidade e validade. Tendo isso em conta, a presente seção apresenta as definições metodológicas escolhidas para o cumprimento do objetivo desta pesquisa, descreve-se o desenho da pesquisa, demonstrando as etapas para a realização do estudo, as características do estudo e os objetivos do trabalho.

3.1 Desenho da pesquisa

Na primeira fase desta pesquisa é realizada uma ampla pesquisa bibliográfica sobre a temática da governança, observando a sua origem do conceito e sua evolução ao longo do tempo, onde, por conseguinte, concluímos apresentando a concepção de Governança no setor público, aplicada em especial à realidade brasileira, destacando o papel dos mecanismos de governança na estruturação de um sistema de governança, seja no setor privado ou público. Tendo o anterior como pressuposto para o estudo, definiram-se os objetivos a serem alcançados e formularam-se as questões e hipóteses a investigar, o que orientou a obtenção dos dados. A escolha recaiu sobre dados secundários no âmbito dos Relatórios de Auditoria (RA) de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) nas áreas de Governança e Gestão das Aquisições Públicas implementadas pelo Tribunal de Contas da União nos anos de 2015 e 2016, que eram adequados às necessidades e exigências requeridas para este estudo. Uma vez obtidos os dados, realizou-se o tratamento e processamento dos dados por meio de editor de textos e planilhas do pacote Microsoft Office®, conforme demonstrado na Figura 3:

FIGURA 3 - Desenho da Pesquisa



Fonte: Elaborado pelos autores.

As pesquisas científicas podem ser classificadas em quatro dimensões, quanto à natureza, à abordagem, ao objetivo e ao procedimento. Quanto à natureza pode ser básica ou aplicada, já com relação à abordagem do problema, o estudo pode ser quantitativo ou qualitativo. De acordo com seu objetivo, a pesquisa pode ser exploratória, descritiva ou explicativa. Quanto aos procedimentos técnicos utilizados, pode ser uma pesquisa bibliográfica, documental,

experimental, levantamento, estudo de caso, *expost-facto*, pesquisa-ação e participante (SILVA; MENEZES, 2000).

Tomando por base os critérios acima, este artigo apresenta as seguintes características:

- i. Quanto à sua natureza, é aplicada, pois trata de problemas relacionados às organizações, buscando entender como são utilizados os mecanismos de governança na gestão das IFES;
- ii. Quanto à abordagem, é qualitativa, pois se foca no caráter subjetivo do objeto analisado, onde por meio da análise dos achados de auditoria busca-se definir o nível de governança das IFES brasileiras;
- iii. Quanto ao objetivo, é exploratória, pois visa investigar os mecanismos de governança utilizados nas IFES brasileiras, por meio da análise dos Relatórios de Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União; e
- iv. Quanto aos procedimentos, o estudo utiliza pesquisa bibliográfica e documental, usando como fonte de dados secundária os Relatórios de Auditoria (RA) de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) nas áreas de Governança e Gestão das Aquisições Públicas nos anos de 2015 e 2016, disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União.

3.2 Quanto aos procedimentos da pesquisa

Para realização do presente trabalho realizou-se consulta ao sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União (<http://portal.tcu.gov.br/inicio/index.htm>), selecionou-se a aba “*Sessões e Jurisprudência*” e, visando garantir confiabilidade na consulta realizada, optou-se por sinalizar a opção “*Todas as Bases*” e filtrar manualmente o resultado obtido, de maneira a deixar apenas os Relatórios de Auditoria (RA) de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) nas áreas de Governança e Gestão das Aquisições Públicas nos anos de 2015/2016 que possuíssem como objeto as Instituições Federais de Ensino Superior brasileiras (IFES), excluindo, portanto, da análise os demais órgãos da administração federal.

Após tais procedimentos e exaustiva seleção, identificou-se 11 Acórdãos na base de dados do TCU, que tratam de Governança e Gestão das Aquisições Públicas nas IFES, conforme pode ser demonstrado no Quadro 2:

Quadro 2

Jurisprudência do TCU relativo à Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) nas áreas de Governança e Gestão das Aquisições Públicas nos anos de 2015/2016 nas IFES brasileiras

	ACORDÃO	ATA	PLENÁRIO	IFES
1	2350/2016	ATA 35/2016	14/09/2016	Fundação Universidade Federal do Amapá (UNIFAP)
2	2347/2016	ATA 35/2016	14/09/2016	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
3	2345/2016	ATA 35/2016	14/09/2016	Universidade Federal do Paraná(UFPR)
4	2749/2015	ATA 43/2015	28/10/2015	Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)
5	1679/2015	ATA 27/2015	08/07/2015	Universidade Federal do Pará (UFPA)
6	1236/2015	ATA 18/2015	20/05/2015	Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf)
7	108/2015	ATA 2/2015	28/01/2015	Fundação Universidade Federal de Sergipe (UFS)
8	106/2015	ATA 2/2015	28/01/2015	Universidade Federal da Bahia (UFBA)

9	105/2015	ATA 2/2015	28/01/2015	Universidade Federal de Alagoas (UFAL)
10	104/2015	ATA 2/2015	28/01/2015	Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)
11	54/2015	ATA 1/2015	21/01/2015	Universidade Federal do Pará (UFPA)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Ao se analisar os dados acima, observa-se que a amostra analisada contempla 4 das cinco regiões do Brasil, ficando sem representante apenas a região Sudeste. Destaca-se, ainda, que a região Nordeste aparece com o maior número de representantes, 5 ao total, sendo, portanto, a região que mais sofreu fiscalização relativa à Governança e Gestão das Aquisições Públicas, no âmbito das IFES.

A região Norte aparece com apenas 2 representantes, ocorre, porém, que a Universidade Federal do Pará foi fiscalizada por duas vezes, sendo a primeira no ciclo de fiscalizações *in loco* de 2014, resultando no Acórdão 54/2015, que possui um foco operacional, entretanto, foi mantido na amostra, pois as recomendações podem ser enquadradas no objeto do presente estudo. Por final, aparecem as regiões Sul e Centro-oeste, com 2 e 1 representantes, respectivamente.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Com base no resultado obtido na fase de consulta, procedeu-se à análise dos textos dos Acórdãos de forma a construir uma Matriz, em que as recomendações tecidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), construídas a partir das constatações *in loco* da realidade encontrada nos órgãos examinados, fossem encaixadas nos mecanismos de governança (liderança, estratégia e controle), bem como nos componentes presentes no “Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública” e demonstrados na Figura 2 do presente trabalho.

Ao fim da análise, identificou-se 332 recomendações realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), construindo, portanto, uma extensa base de dados, do qual é possível extrair um panorama dos mecanismos de governança nas IFES brasileiras, os achados foram demonstrados na Tabela 1.

Tabela 1 - Recomendações do TCU, agrupadas por Mecanismo de Governança e suas componentes

	LIDERANÇA			ESTRATÉGIA			CONTROLE				
	Pessoas e competências (L1)	Princípios e componentes (L2)	Liderança organizacional (L3)	Sistema de governança (L4)	Relacionamento com partes interessadas (E1)	Estratégia organizacional (E2)	Alinhamento transorganizacional (E3)	Gestão de riscos e controle interno (C1)	Auditoria interna (C2)		Accountability transparente (C3)
	2	0	0	0	0	7	1	22	5	0	37
UFRGS	2	0	0	0	2	5	3	10	4	1	27
UFPR	5	0	0	0	2	14	2	12	3	1	39
UFRN	6	0	0	0	1	23	1	15	0	3	49
UFPA	8	3	0	0	2	11	2	11	6	6	49
Univasf	5	3	1	0	0	7	3	17	3	4	43
UFS	7	0	0	1	0	3	0	0	0	1	12
UFBA	7	0	0	0	0	2	0	0	0	0	9

UFAL	4	0	0	2	0	1	0	0	0	0	7
UFMS	7	0	0	1	0	3	0	0	0	1	12
UFPA	1	0	0	0	0	10	2	30	1	4	48
Total	54	6	1	4	7	86	14	117	22	21	

Fonte: Elaborado pelos autores.

Ao se analisar os mecanismos de governança de forma agregada constata-se que a dimensão que apresentou o maior destaque foi a Controle, correspondendo a 48,19% das recomendações, em segundo, vem a Estratégia com 32,23%, e, por último, a Liderança com 19,58%, os dados agregados, podem ser observados na TABELA 3.3:

Tabela 2 - Recomendações do TCU, agregado por Mecanismo de Governança

	LIDERANÇA	ESTRATÉGIA	CONTROLE
UNIFAP	2	8	27
UFRGS	2	10	15
UFPR	5	18	16
UFRN	6	25	18
UFPA	11	15	23
Univasf	9	10	24
UFS	8	3	1
UFBA	7	2	0
UFAL	6	1	0
UFMS	8	3	1
UFPA	1	12	35
Total	65	107	160
%	19,58%	32,23%	48,19%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Sublinha-se, ainda, o fato de que todas as IFES auditadas pelo Tribunal de Contas da União apresentaram algum tipo de deficiência em seu sistema de governança, o que demonstra a urgência no fortalecimento de ações integradas que visam institucionalizar as estruturas adequadas de governança, de forma a garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos e de controles internos capazes de mitigar as fraudes e garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos

5 CONCLUSÃO

Diante do exposto, observa-se que as Instituições Federais de Ensino Superior – IFES brasileiras, que compõem a amostra estudada, apresentam deficiências em seus sistemas de governança, em especial na dimensão Controle, carecendo, portanto, da criação de controles internos e da institucionalização de uma cultura de prevenção de risco. Quanto ao segundo item, percebe-se, claramente, a quase inexistência de uma política articulada que vise à prevenção e mitigação de risco nas IFES, tanto em processos de contratação (licitação), como de fiscalização dos contratos administrativos, em especial os de serviços continuados (terceirização, manutenção, limpeza etc.) o que, em longo prazo, pode acarretar em prejuízos financeiros e de imagem às instituições. Existe, ainda, uma carência de normatização e manualização dos procedimentos, em especial na área de compras, com a necessidade de

criação de listas de verificação que garantam a conformidade e confiabilidade dos procedimentos realizados.

Ao apreciar os mecanismos de governança relacionados à Estratégia destacou-se a falta de um planejamento sistêmico para a realização das aquisições e contratações e, por conseguinte, o não alinhamento das compras/contratações à estratégia de longo e médio prazo das instituições. Observa-se, ainda, falhas e ausência de estudos técnicos preliminares que possam realizar um bom diagnóstico das necessidades e das soluções disponíveis no mercado, o que faz com que as soluções adquiridas sejam mal dimensionadas ou não sejam as mais vantajosas para a administração. Ressalta-se, ainda, a ausência generalizada de mecanismos para o acompanhamento e avaliação da execução das metas organizacionais traçadas pela alta administração, o que faz com que a mensuração da *performance* organizacional fique prejudicada.

Ao se analisar o mecanismo Liderança, pôde-se observar uma ausência de estudos por parte das IFES para a correta avaliação tanto quantitativa como qualitativa do pessoal, e a ausência de um desenho claro das competências, atribuições e responsabilidades dos recursos humanos das instituições. Carecem, também, de planos estruturados que permitam a capacitação contínua dos servidores, em especial nas áreas de governança e gestão de risco. Sublinha-se, além disso, a recomendação recorrente feita pelo o órgão de controle que é o cuidado ao selecionar o pessoal para funções-chave, funções de confiança ou cargos em comissão, destacando que essa seja fundamentada nos perfis de competências definidos previamente e sempre pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público.

Pelo exposto acima, conclui-se que o presente estudo atingiu os objetivos propostos, traçando um diagnóstico dos mecanismos de governança (Liderança, Estratégia e Controle) das IFES brasileiras, contribuindo, assim, para a discussão e aperfeiçoamento dos sistemas de governança implementados nas universidades brasileiras.

Ressalta-se, contudo, que pelo caráter eminentemente exploratório do presente trabalho, verifica-se a necessidade do aprofundamento das análises realizadas, bem como a utilização de métodos de pesquisa mais robustos para a verificação dos resultados encontrados. Destaca-se, ainda, o fato do presente trabalho ter utilizado apenas um nível de análise do sistema de Governança proposto pelo Tribunal de Contas da União (TCU), deixando, portanto, os demais níveis de fora da análise.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, BRASIL, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acessado em: 01/01/2017.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2017**. Brasília, 2016. 47p.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública** / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p.

BERLE, A.; MEANS, G. **The modern corporation and private property**. New York: Macmillan, 1932.

ECGI. European Corporate Governance Institute. **Index of codes**, 2013. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/all_codes.php>. Acessado em: 01/01/2017.

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Governança corporativa**. Disponível em < <http://www.ibgc.org.br>>. Acessado em: 31/12/2016.

IFAC. International Federation of Accountants. **Good governance in the public sector**: consultation draft for an international framework, 2013. Disponível em: <<https://www.ifac.org/publications-resources/good-governance-public-sector>>. Acessado em: 01/01/2017.

_____. International Federation of Accountants. **Governance in the public sector: A Governing Body Perspective**. Study 13. 2001. Disponível em: <<https://www.ifac.org/publications-resources/study-13-governance-public-sector>>. Acessado em: 01/01/2017.

INTOSAI. International Organization of Supreme Audit Institutions. **INTOSAI GOV 9100: Guidelines for internal control standards for the public sector**, 2004. Disponível em: <<http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9100-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector.html>>. Acessado em: 01/01/2017

MCKINSEY, C.; KORN/FERRY, I. **Panorama de Governança Corporativa no Brasil**, 2001. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/documents/kf_mck_governan.pdf>. Acessado em: 01/01/2017.

POPPER, Karl Raymund. **A lógica da pesquisa científica**. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. 13.ed. São Paulo: Cultrix, 2007. 567p.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração da dissertação**. UFSC: Florianópolis, 2000.

WORLD BANK. Chapter 12. Governance and management. In: **Global Evaluations Sourcebook**, 2007. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOREG>>. Acessado em: 01/01/2017.