



UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

JULIANA SARAIVA MOREIRA SILVA

**INFLUÊNCIA DAS PRÁTICAS AVALIADAS PELO ÍNDICE DE GOVERNANÇA E
GESTÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NOS RESULTADOS NOS
PREGÕES DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS**

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2023**

JULIANA SARAIVA MOREIRA SILVA

**INFLUÊNCIA DAS PRÁTICAS AVALIADAS PELO ÍNDICE DE GOVERNANÇA E
GESTÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NOS RESULTADOS NOS
PREGÕES DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública - PROFIAP, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientadora: Tainá Gomide Rodrigues Pinto.

Coorientador: Odemir Vieira Baêta

VIÇOSA - MINAS GERAIS

2023

JULIANA SARAIVA MOREIRA SILVA

**INFLUÊNCIA DAS PRÁTICAS AVALIADAS PELO ÍNDICE DE GOVERNANÇA E
GESTÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NOS RESULTADOS NOS
PREGÕES DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS**

APROVADA: 07 de dezembro de 2023.

Assentimento:

Juliana Saraiva Moreira Silva

Autor

Profª Dra. Tainá Gomide R. Pinto

Orientadora

Prof. Dr. Odemir Vieira Baêta

Coorientador

Profª Dra. Nathalia Carvalho Moreira

Membro

Prof. Dr. Vagner Alves Arantes

Membro

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha sincera gratidão a todos aqueles que tornaram possível a realização deste trabalho. Primeiramente, quero agradecer a Deus e ao Espírito Santo por me guiarem e me proporcionarem força e sabedoria ao longo deste percurso acadêmico.

Quero manifestar minha profunda gratidão e amor ao meu marido Júlio César. Seu apoio incondicional e amor constante foram a força motriz por trás de minha jornada acadêmica. Agradeço pela paciência infinita durante as longas noites de estudo e pela compreensão nos momentos em que minha atenção estava totalmente voltada para a pesquisa e redação.

Aos meus amados filhos Pedro, João Miguel e Ana Clara, vocês são minha fonte de inspiração. Suas realizações e sorrisos foram combustíveis poderosos para que eu persistisse diante das dificuldades. Agradeço por compartilharem comigo esse capítulo da vida e por, mesmo sendo tão pequenos, compreenderem a importância deste projeto para o nosso futuro. Sem vocês nada disso seria possível ou teria sentido. É tudo por vocês!

Aos meus pais Efigenia e José Francisco, meus irmãos e demais familiares, agradeço o apoio, amor e incentivo ao longo da minha jornada de estudos. Suas palavras de encorajamento foram a luz que iluminou os dias mais difíceis. Nossos momentos juntos foram descanso para a minha alma, mas também foram a âncora que me manteve firme. Que este trabalho não seja apenas um reflexo do meu esforço, mas também um testemunho do apoio incondicional que recebi de vocês.

Aos amigos e colegas de trabalho, meu sincero agradecimento por compartilharem experiências, conhecimento e amizade. Suas contribuições foram inestimáveis para o desenvolvimento deste trabalho.

À minha orientadora Prof. Dra. Tainá Rodrigues Gomide Souza Pinto que me guiou com paciência, sabedoria e dedicação, agradeço o incentivo e a compreensão em todos os momentos. Ao meu coorientador, Prof. Dr. Odemir Vieira Baêta, seu apoio e orientação foram fundamentais para o sucesso deste projeto.

Aos membros da banca de avaliação, Profs. Drs. Nathália Carvalho Moreira, e Vagner Alves Arantes, pela participação e julgamento desta tese e pelos apontamentos e sugestões que enriquecem nosso trabalho

À Universidade Federal de Viçosa, minha instituição de trabalho e estudo desde o ensino médio, agradeço pela infraestrutura e ambiente propícios ao aprendizado e à pesquisa.

A todos vocês, meu mais profundo agradecimento. Este trabalho é dedicado a cada um de vocês, e sua influência e apoio são refletidos em cada página desta dissertação. Muito obrigada.

"Ocupa-te dos teus deveres profissionais por Amor; leva a cabo todas as coisas por Amor, insisto, e verificarás - precisamente porque amas, ainda que saboreies a amargura da incompreensão, da injustiça, do desagrado e até do próprio fracasso humano - as maravilhas que o teu trabalho produz. Frutos saborosos, semente de eternidade!"

São Josemaria Escrivá.

RESUMO

SILVA, Juliana Saraiva Moreira, M. Sc, Universidade Federal de Viçosa, dezembro de 2023. **Influência das práticas avaliadas pelo índice de governança e gestão do tribunal de contas da união nos resultados nos pregões das universidades federais brasileiras.** Orientadora: Tainá Gomide Rodrigues Pinto. Coorientador: Odemir Vieira Baêta.

O Tribunal de Contas da União (TCU) anualmente disponibiliza um questionário de autoavaliação de governança e gestão para as Organizações Públicas Federais, incluindo as Instituições Federais de Ensino. Por meio desse levantamento, o TCU realiza o monitoramento do Índice Integrado de Governança e Gestão (IGG), compreendendo cinco áreas: governança e gestão organizacional, TI, pessoas, contratações e orçamentárias. Este trabalho trata do iGovContrat – Governança e Gestão de Contratações, nas universidades federais. Assim, envolve um levantamento dos conceitos disponíveis sobre a governança pública, sua visão pelo TCU e aplicação nas universidades federais brasileiras, a fim de compreender as boas práticas relacionadas adotadas nas compras públicas. As características do método a ser utilizado são descritivas, bem como é utilizada uma abordagem quali-quantitativa, também chamada de método misto. O trabalho explica a composição do índice IGG e seu subindicador iGovContrat por meio de uma análise documental e avalia a existência de correlação entre o percentual de itens homologados nos pregões das universidades, com a utilização do software *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) e da correlação linear simples, com o objetivo de explicitar se as boas práticas de governança influenciam o resultado obtido. Focar-se-á, portanto, nas principais abordagens conceituais sobre governança pública; na filosofia de governança subjacente à pesquisa realizada pelo TCU; e, por fim, em uma análise das variáveis que levaram as universidades federais aos resultados do iGovContrat.

Palavras-chave: Governança Pública. Pregão Eletrônico. Universidades Federais.

ABSTRACT

SILVA, Juliana Saraiva Moreira, M. Sc, Universidade Federal de Viçosa, december, 2023. **Influence of practices evaluated by the governance and management index of the federal audit court on results in the auctions of Brazilian federal universities.** Adviser: Tainá Gomide Rodrigues Pinto. Co-advisers: Odemir Vieira Baêta.

The Federal Court of Auditors (TCU) annually provides a self-assessment questionnaire on governance and management for Federal Public Organizations, including Federal Educational Institutions. Through this survey, the TCU monitors the Integrated Governance and Management Index (IGG), comprising five areas: organizational governance and management, IT, people, procurement, and budgeting. This work addresses iGovContrat – Governance and Management of Contracts, in federal universities. It involves a review of available concepts on public governance, its perspective by the TCU, and its application in Brazilian federal universities, aiming to understand the related best practices adopted in public procurement. The characteristics of the method to be used are descriptive, employing a qualitative-quantitative approach, also known as a mixed method. The paper explains the composition of the IGG index and its iGovContrat sub-indicator through a documentary analysis and evaluates the correlation between the percentage of items approved in university tenders using the Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) and simple linear correlation. The goal is to elucidate whether good governance practices influence the obtained results. Therefore, the focus will be on the main conceptual approaches to public governance; the governance philosophy underlying the TCU's research; and finally, an analysis of the variables that led federal universities to the iGovContrat results.

Keywords: Public Governance. Electronic Tendering. Federal Universities..

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – A diferença entre a compra reativa e a compra proativa

Tabela 2 - Resultados do IGG e IGovContrat de 2021

Tabela 3 - Pregões Universidades em 2022

Tabela 4 - Estatísticas descritivas.....52

Tabela 5 - Análise de correlação..... 55

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURA

AudContratações	Unidade de Auditoria Especializada em Contratações
AudPessoal	Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal
AudTI	Unidades de Auditoria Especializada em Tecnologia da
Informação	
CF	Constituição Federal
CSA	<i>Control Self-assessment</i>
ETP	Estudo Técnico Preliminar
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IFES	Instituição federal de Ensino Superior
iGestContrat	Índice de Gestão de Contratações
iGestPub	Gestão de Pessoas na Administração Pública
IGG	Índice Integrado de Governança e Gestão
IGovContrat	Governança e Gestão de Contratações
iGovernancaContrat	Índice de Governança de Contratações
iGovOrçament	Governança e Gestão Orçamentária em Organizações
Públicas	
iGovPub	Governança Pública
iGovTI	Gestão de Governança em Tecnologia da Informação
IGovTI	índice de governança e gestão de TI
LAI	Lei de Acesso à Informação
PAC	Plano Anual de Contratações
PCA	Análise de Componentes Principais
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
SecexDesenvolvimento	Secretaria de Controle Externo de Desenvolvimento
Sustentável	
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
TR	Termo de Referência
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFSB	Universidade Federal do Sul da Bahia

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1	
2. REFERENCIAL TEÓRICO	5	
2.1 Governança pública	5	
2.1.1 Gestão e Governança nas Universidades		8
2.1.2 Governança pública na perspectiva do Tribunal de Contas da União - TCU		12
2.1.2.1 Índice Integrado de Governança e Gestão - IGG		14
2.2 Compras públicas	18	
3.1 Classificação da pesquisa	27	
3.2 Coleta de dados	28	
3.3 Tratamento dos dados	29	
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	31	
4.1 Análise da composição do Índice Integrado de Governança e Gestão (IGG) e do seu agregador Índice de Governança em Contratações (iGovContrat)	31	
4.3. Correlação entre o iGovContrat e a efetividade dos pregões eletrônicos	46	
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	58	
iGovPub (índice de governança pública)	65	
92,3%	65	
.	70	
REFERÊNCIAS	71	

1. INTRODUÇÃO

A administração pública é responsável pela formulação de políticas e programas de governo, como o planejamento, organização, direção, coordenação e controle das operações do governo (Vaz, 2012). A governança inclui políticas, regulamentos, processos, estratégia e cultura e se baseia em princípios, como transparência, equidade, responsabilidade no alcance de resultados, cumprimento de normas e *accountability*. Já a governança pública é a forma como o governo se organiza no atendimento à sociedade, gere os recursos públicos, divulga suas informações, relaciona-se com a sociedade civil e constrói os acordos institucionais para implementações de políticas públicas (Paludo, 2013). Assim, os governos passaram a buscar parcerias com empresas privadas ou organizações sem fins lucrativos para atender a complexidade das demandas da sociedade moderna e suprir as lacunas em sua capacidade interna de gestão (O'Toole, 2010 apud Senra; Oliveira, 2018). Essas parcerias para a contratação de serviços ou a compra de produtos envolvem a colaboração entre entidade governamental e empresa do setor privado. Uma das formas de se estabelecer essas parcerias é a partir de licitações, conforme a legislação brasileira.

A licitação é a oferta realizada por pessoa jurídica ou física do setor privado que se enquadre nos requisitos estabelecidos pelo órgão público contratante, a fim de prestar um serviço ou vender um produto. Essa oferta se refere ao valor que o ofertante está disposto a receber pelo produto ou serviço em questão, garantida a entrega na quantidade e nos aspectos pré-determinados (Guimarães, 2000). No Brasil, o processo licitatório é regido pelos princípios elencados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), os quais são a impessoalidade, a legalidade, a publicidade, a moralidade e a eficiência, para proporcionar a aquisição, a venda ou a prestação de serviços mais vantajosa, que menos onera e de melhor qualidade. Esses princípios fundamentais norteiam as transações realizadas no âmbito público, no intuito de assegurar integridade e eficiência na gestão dos recursos. Assim, a gestão e o seu compartilhamento pressupõem a necessidade de um controle rigoroso para garantir a aplicação adequada dos princípios constitucionais. O Tribunal de

Contas da União (TCU) é uma importante instituição que supervisiona e fiscaliza ações e atividades que geram despesas aos cofres públicos, como licitações e contratos e que verifica e garante que os recursos sejam utilizados e administrados de forma correta (Laurinho; Dias, 2016). Em situações em que sejam encontradas irregularidades ou impropriedades nas transações, é o TCU que especifica as ações corretivas e as devidas medidas adequadas para melhorar o desempenho da gestão (Sundfeld, 2017).

Dessa forma, a atuação do TCU tem um papel essencial na preservação dos princípios constitucionais que regem a administração pública no Brasil, com ações que buscam assegurar a transparência, a eficiência e a responsabilidade na utilização dos recursos públicos. O TCU se dedica, ainda, à disseminação das boas práticas de governança no setor público federal, sendo a governança um conjunto de mecanismos responsável por estabelecer a direção a ser tomada, com fundamento em evidências e levando em conta os interesses da sociedade brasileira e das partes interessadas. Nesse contexto, o TCU desempenha um papel fundamental de promoção e fomento à adoção de boas práticas em diversos aspectos da administração pública. Para o TCU, a adoção de boas práticas de governança nas contratações é capaz de reduzir notavelmente processos de planejamento inadequados, projetos malsucedidos e contratações que não alcancem objetivos estabelecidos e que possam incorrer em prejuízos e ineficiências.

As contratações públicas para aquisição de bens e serviços comuns, em sua maioria, são efetuadas pela modalidade de licitação denominada pregão eletrônico, em atendimento a legislação vigente. De acordo com a Constituição Federal de 1988, as universidades federais são entidades que detêm autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. As universidades, assim como os demais órgãos federais utilizam a plataforma Comprasnet para a operacionalização dos pregões e a publicitação das etapas do processo licitatório, desde a publicação até a homologação. Espera-se, que uma instituição com altos níveis de governança, traduzidos por um Índice Integrado de Governança e Gestão (IGG) e iGovContrat elevados, tenha alta taxa de efetividade nos pregões, a qual resulta do sucesso na homologação dos itens, ou seja, os itens não desertos ou frustrados nos processos. A partir disso, para compreender as boas práticas de governança adotadas nas compras

públicas e nos procedimentos licitatórios nas universidades federais brasileiras, foi realizado um levantamento sobre os conceitos disponíveis sobre a governança pública e a sua visão pelo TCU. Além disso, foi avaliada a existência de correlação entre o índice IGG e seu subindicador iGovContrat com o percentual de itens homologados nos pregões das universidades no exercício de 2022, a fim de explicitar as práticas de governança apontadas pelo TCU que influenciam, ou deveriam influenciar, o resultado.

Portanto, considerando que a governança é o elemento que dentro da gestão pública tem o potencial de promover o atendimento das necessidades dos usuários de serviços públicos, observa-se que medir e avaliar a situação de mecanismos importantes já pode fornecer uma expectativa dos resultados da gestão. No entanto, além de indicadores absolutos, são relevantes para a medição da eficiência as análises que associem os resultados internos, relativos ao desempenho departamental ou de processos, aos resultados gerais, relacionados diretamente aos objetivos estratégicos (Ferradaes, 2019).

Nesse contexto, essa pesquisa busca compreender como as práticas de governança avaliadas pelo indicador iGovContrat influenciam os resultados dos pregões eletrônicos das universidades federais. Assim, os objetivos específicos desta pesquisa são analisar o IGG e seus subindicadores, como o iGovContrat, e, também, avaliar a existência de correlação entre o iGovContrat das universidades federais e a proporção de itens homologados frente ao número de itens publicados nos pregões eletrônicos. A identificação das universidades com maiores taxas de efetividade nos pregões e a sua relação com os componentes de contratação do IGG permitirá evidenciar e analisar os elementos de governança determinantes para a eficiência das contratações. Esses elementos poderão, então, ser adaptados e replicados na gestão de compras das demais universidades federais. A posteriori, será emitido Relatório Técnico, com recomendações provenientes das análises dos resultados deste estudo, a ser entregue à Administração Superior da Universidade Federal de Viçosa, conforme exigências do programa.

Essa pesquisa foi dividida em seis seções, a Introdução, o Referencial Teórico, com diferentes abordagens da governança pública nas universidades federais e, ainda, do modelo de governança adotado pelo TCU. Além disso, trata das compras públicas e do pregão eletrônico e sua função estratégica na gestão

e na governança das instituições. A Metodologia de Pesquisa, discorre sobre como foi realizada a pesquisa (qualitativa e quantitativamente) com a justificativa dos métodos utilizados. Nos resultados e discussão foi realizada a avaliação qualitativa da composição conceitual do iGovContrat e na avaliação quantitativa a correlação dos índices de efetividade dos pregões eletrônicos das universidades federais brasileiras. Após, apresenta-se as considerações finais e a seção de sugestões e recomendações direcionadas à Universidade Federal de Viçosa (UFV).

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A seguir, busca-se apresentar uma base teórica que explique a importância das práticas de governança que serão estudadas, bem como contextualizar a gestão das compras públicas, por meio dos pregões eletrônicos nos órgãos federais, como é o caso das universidades federais. Neste capítulo, serão apresentados conceitos de governança pública, gestão e governança nas universidades, assim como a governança na visão do TCU, as compras públicas e os pregões eletrônicos.

2.1 Governança pública

A governança pública é um campo de estudo interdisciplinar que examina as relações entre o poder público, a sociedade civil e o mercado, no contexto de transformar a capacidade das comunidades políticas de liderar com legitimidade e agir com eficácia. Essas relações podem ser de diversos tipos: relações de autoridade – autoridade emanada do Estado, mas também do mercado na aplicação das disposições contratuais –, relações de influência e persuasão, além das de constrangimento, de coerção e de manipulação (Hinna *et al.*, 2014).

Como sugere seu sufixo, o conceito de governança refere-se, portanto, ao universo mutante dos fenômenos políticos e sociais que, como tais, são difíceis de observar. No entanto, apesar dessas dificuldades, o conceito é particularmente popular, ofuscando outros que lhe são próximos. O primeiro desses, e o mais etimologicamente simples, é o dos "governantes" (Carneiro; Menicucci, 2013).

Segundo Bevir,

Quando a palavra "governança" refere-se à organização e à ação públicas, ela captura uma das maiores tendências dos tempos atuais. Cientistas sociais, especialmente aqueles que pesquisam a administração pública e o governo local, acreditam que a organização e a ação públicas moveram-se da hierarquia e da burocracia para os mercados e as redes (Bever, 2011, p. 103).

Assim, a governança abrange todo o sistema de organização e funcionamento da sociedade política. Além desse sentido amplo, outro mais restrito enfoca a função de gestão (Kissler; Heidemann, 2006). Governança, então, refere-se ao antigo significado do verbo governar, que é dirigir a conduta

de alguém ou algo O uso do termo “governar”, na Ciência Política, permite, portanto, evocar a função fundamental do exercício do poder político, isto é, a de dirigir, indicar uma orientação ou mesmo arbitrar, escolhendo um caminho em detrimento de outro. Nos sistemas democráticos, essa função fundamental é desdobrada em várias atividades acessórias, sendo as principais as de definir políticas, exercer um papel de arbitragem entre os órgãos públicos e ser responsável pelo funcionamento do sistema político (Buta; Teixeira, 2020). Por outro lado, governo é outro termo etimologicamente próximo de governança. Inicialmente, o governo é considerado uma organização. O termo designa, então, todas as pessoas físicas ou jurídicas que exercem autoridade política sobre um determinado território (Hinna *et al.*, 2014).

Diante disso, é por meio dessa passagem de uma concepção fixista e descritiva do estudo das organizações públicas para uma mais atenta à dinâmica das relações entre governantes e governados que os estudos relativos à governança pública estabelecem sua relevância (Kissler; Heidemann, 2006). De fato, essas relações se tornaram mais complexas nas últimas décadas nas sociedades pós-industriais por um conjunto de razões que se relacionam com as mudanças que as estruturas dessas sociedades sofreram. Em particular a individualização da sociedade civil e das estruturas político-administrativas durante o processo de reorganização das escalas de ação pública em benefício local ou nacional (Hinna *et al.*, 2014). Assim, essas mudanças colocam em xeque a capacidade de influenciar a evolução da sociedade após a virada neoliberal dos anos 1980. Os governos têm focado em soluções que visam facilitar suas transações com os cidadãos por meio da adoção de práticas específicas das relações de mercado ou de pura e simplesmente privatizar certos setores da economia pública (Buta; Teixeira, 2020).

A relação entre o Estado e a sociedade evoluiu, conseqüentemente, de uma perspectiva essencialmente gerencialista de aumento da produção dos serviços públicos. No entanto, as reformas gerenciais nos serviços públicos tiveram as conseqüências negativas de alimentar o ceticismo em relação às instituições governamentais e sua capacidade de promover mudanças (Carneiro; Menicucci, 2013). Essa implementação tem sido justificada com base em argumentos de que, para se adaptarem aos efeitos da globalização, não há alternativa à redução dos serviços públicos e à retirada do Estado das atividades

regulatórias (Kissler; Heidemann, 2006). Assim, haveria apenas um modelo de governança efetiva, esse argumento limita consideravelmente a margem de manobra da política ao definir opções estritamente econômicas que têm efeitos importantes sobre a distribuição de poder e recursos no país (Buta; Teixeira, 2020). A promoção da tecnocratização da coisa pública não se preocupa com os princípios de transparência e abertura nos processos de tomada de decisão. Nesse contexto, as abordagens voltadas para a melhoria da eficiência dos serviços públicos e as voltadas para o fortalecimento da legitimidade da ação pública podem entrar em conflito (Kissler; Heidemann, 2006).

Os trabalhos sobre a democracia administrativa e o estado estratégico são um dos eixos de investigação a ser considerado no estudo da governança pública referir-se ao papel das administrações públicas como facilitadoras de arranjos institucionais, visando à sinergia entre esses dois tipos de abordagens (Hinna *et al.*, 2014). Do ponto de vista metodológico, o principal desafio do estudo da governança pública está em definir um objeto que revele grandes mudanças nas relações entre o poder público, a sociedade civil e o mercado, sem, no entanto, ser muito amplo ao explicar o fenômeno da especialização do universo das políticas em sistemas de políticas. O estudo da governança pública torna-se, assim, relevante e viável apenas a partir de um exercício de delimitação do objeto de estudo (Carneiro; Menicucci, 2013).

O estudo da governança pública pode se tornar, por exemplo, o da governança urbana, da governança democrática ou da governança da educação, uma vez que considera um determinado território, princípio ou setor de intervenção. Nesse contexto, os analistas da governança pública são convidados a aprofundar os estudos empíricos e, sobretudo, a conceber a possibilidade de um desenvolvimento interdisciplinar do conhecimento das Ciências Humanas e das chamadas Ciências Duras (Hinna *et al.*, 2014). Assim como as trocas entre economistas e cientistas políticos revelaram as dimensões políticas das reformas gerenciais, as trocas sustentadas entre pesquisadores de diferentes formações científicas poderiam tornar possível, no futuro, integrar conhecimentos diversos em debates sobre o desejável modelo de governança pública (Buta; Teixeira, 2020).

2.1.1 Gestão e Governança nas Universidades

A partir das mudanças socioeconômicas ocorridas em decorrência da Revolução Industrial, origina-se, no século XIX, a Universidade Científico-Tecnológica, caracterizada como um espaço de treinamento para todas as profissões consideradas liberais. Afinal, segundo Almeida Filho (2007), é somente por meio do ensino superior que se solidifica o treinamento profissional/administrativo, que, por sua vez, faz-se fundamental no que se refere à evolução do capitalismo no período após a Segunda Guerra Mundial. Diante disso, Sander (2007, p. 46) afirma que esse período pode ser caracterizado pelo “planejamento da educação, impulsionado pelas agências de assistência técnica e financeira dos países desenvolvidos, pelos organismos intergovernamentais de cooperação técnica e pelas organizações intergovernamentais de cooperação técnica e pelas organizações internacionais de crédito”. Ou seja, a relevância do binômio ensino superior se fortalece, junto ao desenvolvimento gerado no contexto nacional com o enfoque tecno-burocrático.

A gestão universitária vem se utilizando sistematicamente de um modelo denominado pedagogia corporativa, o qual se trata de um ideal que adota, de maneira reiterada, princípios e métodos, buscando melhorias e qualidade total. O foco, então, passa a ser a prestação de serviços para uma determinada clientela, conjugado com o objetivo de gerar eficiência econômica, culminando em estímulo de competitividade, independente disso ser considerado ético ou culturalmente importante. Estas premissas afetam substancialmente a gestão das Universidades, tornando a operacionalização de suas atividades formalmente adaptadas sob a égide do padrão gerencialista (Sander, 2007).

Na prática, é possível considerar que os modelos de gestão adotados pelas universidades se modificaram, normalizando a presença de distintos desenhos e levando a uma maior presença de modelos mistos. Esses modelos são delineados a partir de uma situação em que passam a coexistir em determinado território e instituição, operando de acordo com a natureza do tema em debate (Hardy; Fachin, 1996). A partir da convivência desses modelos vinculados à tomada de decisão, é possível notar uma estrutura matricial, caracterizada como dominante, o que se refere ao processo de gestão das universidades. Esse modelo se relaciona ao processo de gestão dessas

instituições, visto como uma espécie de desenho burocrático que junta aspectos positivos da departamentalização divisional e funcional a partir da perspectiva de transformar as estruturas de maneira mais leve e ágil.

Ribeiro (2011) corrobora a discussão sobre a hegemonia da departamentalização nas universidades, ao afirmar que, quando se observa a prática, a maior relevância se atribui aos departamentos, enquanto os órgãos gestores das unidades direcionam a importância aos demais órgãos colegiados e diretorias. Ainda, é possível pontuar que essa disfunção se consolidou à medida que os órgãos assumiram, de maneira gradativa, o papel e os vícios das antigas cátedras, traduzindo-se em um modelo gestor personalista e que adota, de maneira escassa, as demandas institucionais e sociais, mitigando a sua força.

De acordo com Almeida *et al.* (2016),

Parece clara a pouca aproximação do modelo clássico de gestão universitária, em relação ao novo contexto do ensino superior público no período pós 1995, já que a permanência deste desenho faz com que as IFES tenham dificuldades em adotar os princípios gerencialistas visando modificar suas práticas com vistas a obter maior profissionalização e responsabilização dos gestores. Destaca-se ainda, que este quadro com suas diferentes dimensões - a diversidade e a quantidade de públicos que se pretende atender; seu porte refletido em dados relativos a número de cursos, docentes, discentes, *campi* etc.; multiplicidade de objetivos; nível de formação e qualificação dos quadros docentes e técnicos; TIC disponíveis para o trabalho acadêmico e administrativo; vulnerabilidade em relação ao arcabouço legal; infraestrutura existente e recursos para expansão; morosidade do processo decisório onde predominam as características do modelo burocrático etc. – dificulta ainda mais a mudança (Almeida *et al.*, 2016, p. 6).

Resumindo o panorama, Borges e Araújo sinalizam alguns problemas na gestão das universidades públicas, após 1995:

- a) a descentralização de decisões de natureza operacional fruto da ambiguidade de poder faz com que as unidades de ensino tenham ritmos diferentes entre si, e em relação às unidades administrativas, ou seja, o foco macro institucional é ignorado em prol de demandas específicas e de natureza setorial.
- b) concepções distintas e conflitantes sobre o papel da IFES dificultam a definição de aspectos fundamentais à gestão estratégica (missão, objetivos e metas institucionais), favorecendo o desperdício e mau uso de recursos escassos;
- c) a presença de baixo nível de coordenação e controle de atividades nos diferentes níveis organizacionais acadêmicos e administrativos dificulta a adoção do modelo de administração por resultados (Borges, Araújo, 2001, p. 68).

As questões culturais explicam a lentidão, e até a resistência, dos gestores em promover e estimular os ajustes necessários para uma atuação

considerada mais aderente aos princípios gerenciais que foram trazidos pela reforma do Estado. Na realidade, muitas das alterações operacionais contemplaram, de maneira isolada, algumas atividades, ora de natureza administrativa, ora de natureza acadêmica. A partir disso, é possível afirmar que a reprodução do padrão de gestão tradicional pode ser caracterizada como fragmentada e personalista. Apesar da incorporação de inovações gerenciais, mesmo as pontuais, não são capazes de superar os desafios e a implementação de mudanças amplas, de maneira integral, a realidade institucional. Diante desses desafios, faz-se importante utilizar fatores estratégicos, como conhecimento, transparência, qualidade, agilidade e competitividade, em que a governança pública seja utilizada no monitoramento das universidades federais, com acompanhamento e fiscalização das ações dos seus gestores no cumprimento da legislação vigente, na correta utilização dos recursos públicos à disposição e em vistas de manter um ambiente socialmente equilibrado (Nogueira; Garcia; Ramos, 2012).

A função social das universidades, destaca-se ainda mais a importância da governança, da transparência e da prestação de contas, pois a demanda para uma maior responsabilidade social leva essas instituições a se adaptarem às boas práticas de governança. No entanto, trata-se de adaptações, em maior parte, reativas, posto que essas instituições estão mais inclinadas a se dedicarem ao puro cumprimento da legislação do que a demonstrar transparência, por exemplo (Lennan; Semensato; Pilva, 2015). Segundo Nogueira, Garcia e Ramos (2012), as universidades precisam se utilizar de mecanismos de gestão que assegurem, além da manutenção das suas atividades, a correta e a efetiva utilização dos recursos públicos na resposta aos anseios da sociedade. Para garantir seu desenvolvimento, é necessário constante monitoramento na formulação e na implementação de estratégias. Assim, os fatores com maior preponderância são: conhecimento, competitividade, agilidade, informação, transparência e qualidade.

A governança se estabelece, então, como principal alternativa de monitoramento das instituições de ensino superior, com a fiscalização dos atos dos gestores no cumprimento da legislação, no bom uso dos recursos públicos e na preocupação de observar as necessidades da comunidade e em prestar contas para essa sociedade (Nogueira; Garcia; Ramos, 2012). Mello e Silva

(2018) afirmam que os desafios enfrentados pelas universidades são relativos à capacidade de estruturar e manter uma gestão, utilizando práticas de governança capazes de otimizar o desempenho e proteger os *stakeholders*, bem como proporcionar benefícios aos processos internos ao mesmo tempo. Assim, a governança nas universidades envolve estruturas, relações e processos, no âmbito nacional ou no internacional que implica a revisão de políticas para o ensino superior. No entanto, a eficácia da governança depende de regulamentação, características das instituições, como se relacionam com o sistema e como os recursos são alocados (Santiago *et al.*, 2008).

A governança pública nas instituições de ensino superior possui diferenciais particulares. Foletto e Tavares (2013) enumeram alguns desses aspectos inerentes à governança universitária, que são: processo decisório e forma de participação na gestão; autonomia universitária; dimensão política da universidade; performance institucional; controle institucional e social; indicadores qualitativos e quantitativos; financiamento; perspectiva de longo prazo; indissociabilidade; diferença e diversidade; e formação de gestores universitários. Porém, a estrutura interna das universidades não consegue acompanhar a evolução das suas atividades, do conhecimento e da própria sociedade. Isso porque demoram a se adaptar às mudanças e, assim, a fazer as alterações nas suas estruturas e nos seus processos. A diversidade de saberes e a pluralidade de ideias existentes são um diferencial dessas instituições, porém, tornam a sua gestão um desafio constante de alinhamento e conciliações (Roczanski, 2020).

A consideração das particularidades e diversidade presentes nas universidades, torna-se essencial a adoção de boas práticas de governança para buscar redução de conflitos e atendimento isonômico aos interesses dos *stakeholders*. Apesar da reconhecida importância do termo “governança” no meio acadêmico, a questão da governança no ensino superior não vem sendo debatida de forma integrada, mas sim de maneira fragmentada. Para muitos, a governança pode acarretar perspectivas empresariais às universidades e intervenientes indesejados nas questões de competência acadêmica (Kohler; Huber; Bergan, 2006). Para Salmi (2009), apesar dos complexos e dos diversos contextos, a governança nas universidades deve primar pela autonomia acadêmica e gerencial, porém, com mecanismos de responsabilização legítimos.

Segundo o autor, as universidades estão muito preocupadas com os *rankings* universitários. Estes refletem a avaliação dentro de um contexto, considerando uma série de requisitos específicos, mas restritos, de cada um. O autor observa, ainda, que as universidades públicas federais brasileiras dependem quase que exclusivamente dos recursos do governo federal e, por isso, estão vinculadas às normativas por ele impostas, o que justamente pode acarretar burocracia excessiva, falta de agilidade e resposta mais morosa ao mercado. Por fim, Pierini (2020) reforça a importância de as universidades federais considerarem questões específicas relativas à sua personalidade jurídica, posto que, enquanto administração indireta, mantidas por recursos públicos, estão sujeitas a sistemas de controle interno e também ao controle externo realizado pelo Tribunal de Contas da União.

2.1.2 Governança pública na perspectiva do Tribunal de Contas da União - TCU

A governança pode ser utilizada para descrever qualquer modelo que venha a se originar com base no reconhecimento de que o Estado depende de outros atores e aspectos para se movimentar. A governança pública é fomentada a partir do gerencialismo e dos padrões burocráticos weberianos, demonstrando que o movimento pode ser potencializado a partir de resultados no setor público. Assim, essa governança está altamente associada ao estabelecimento e à disseminação de boas práticas (Castro, 2021). Os órgãos de controle da administração pública vêm trabalhando fortemente a temática da governança pública. Desse modo, o Referencial Básico de Governança TCU define 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.

O referencial pontua, ainda, que, segundo a *International Federation of Accountants – IFAC* (Federação Internacional de Contadores), a governança compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras). Essa estrutura é posta em prática para garantir que os resultados

pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados, conforme é possível observar no trecho a seguir.

Governança compreende a estrutura empreendida para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados. Essa estrutura pode ser de diversas naturezas, como administrativa, política, econômica, social, ambiental e legal, entre outras (IFAC, 2013 apud Brasil, 2014, p. 31).

Dessa forma, quando se trata da governança no setor público, é possível compreender os mecanismos de avaliação, direção e monitoramento, bem como as interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como os cidadãos e outras partes interessadas são ouvidos, as decisões são tomadas e o poder e as responsabilidades são exercidos (Graham; Amos; Plumptre, 2003). Ademais, são inúmeras as práticas de estratégia, liderança e controle que propiciam uma relativa ordem em relação à avaliação de situações e demandas. Isso direciona a atuação em monitoramento do funcionamento da administração pública a partir de boas práticas de governança. Ao considerar adequações e ações corretas, é plenamente possível aumentar a probabilidade de uma entrega satisfatória em relação aos resultados que serão direcionados aos cidadãos no que se refere a serviços e políticas públicas (Brasil, 2021).

Recorrentemente, percebe-se que os governos vêm sendo questionados em relação à confiabilidade das informações e das decisões que toma. Essa dinâmica estimula diversos aspectos que se tornam relevantes para a sociedade à medida que novas informações são disseminadas. Conceitos, como transparência, níveis de rendimento e corrupção, influenciam, de maneira direta, na eficiência do estado e, conseqüentemente, nas suas responsabilidades perante a sociedade. Ademais, é justamente a partir desse contexto que as práticas de governança pública se fazem extremamente necessárias, no que se relaciona à administração do Estado, bem como a governança corporativa no que se refere ao setor privado (Pascoal; Oliveira, 2019).

De acordo com o sugerido pelo Banco Mundial, são princípios da boa governança: a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability*. O Índice Integrado de Governança e Gestão (IGG) do TCU é composto pelos índices de: governança pública; gestão de pessoas; gestão de Tecnologia da Informação (TI); gestão orçamentária; e gestão de contratações.

2.1.2.1 Índice Integrado de Governança e Gestão - IGG

De acordo com o portal do TCU, a origem do IGG ocorre em 2006, quando a Secretaria de Fiscalização de TI (Sefti) foi criada para avaliar a parte de Tecnologia da Informação no Governo Federal e detectou que a raiz de diversos apontamentos de auditoria estava na governança. Foi, então, criado o iGovTI, um índice de governança e gestão de TI que inspirou a criação de outros índices que foram unificados em 2017 (TCU, 2018). Assim, surge o IGG, constituindo um dos mais abrangentes diagnósticos sobre a governança pública no país. O IGG abrange empresas estatais, autarquias, ministérios, sociedades de economia mista, tribunais, fundações, entre outras, totalizando, aproximadamente, 500 órgãos e entidades vinculados à administração pública (Banco do Brasil, 2017).

O IGG tem como objetivos: promover maturidade de governança nos órgãos, estimular a integração das políticas públicas federais, assim como promover o aperfeiçoamento vinculado à gestão de risco e a controles internos da própria administração pública federal. Toda a estrutura do IGG é baseada nas práticas do padrão de autoavaliação em governança e gestão. É relevante, também, enfatizar que essas práticas foram desenvolvidas a partir dos itens de verificação mais objetivos, auditáveis e avaliáveis (DNIT, 2017). A finalidade precípua do IGG é auxiliar o usuário a identificar aspectos de governança e gestão com maiores riscos e oportunidades de melhoria, em sua área de jurisdição, influência ou estudo. O índice é mensurado a partir de um conjunto mínimo de controles internos considerados pelo TCU como convenientes para conter riscos comuns em organizações públicas (TCU, 2021).

Diante dos inúmeros desafios da gestão pública, é notável que a maioria dos órgãos e das entidades federais não possui a capacidade de suprir as expectativas da população, isto é, não é capaz de entregar o esperado e gerir, de forma correta e adequada, o dinheiro público, cumprindo o que lhe compete e mitigando os possíveis riscos vinculados à sua atuação direta (TCU, 2018). Posto isso, pode-se admitir que as dificuldades e desafios enfrentados pelas organizações públicas derivam da falta de credibilidade perante a sociedade. Ora, se o cidadão não possui confiança no governo de modo geral, é porque são

notórias as deficiências de governança que geram barreiras históricas em relação às entregas sustentáveis que deveriam ser realizadas e que retroalimentam a falta de confiança nas decisões tomadas e que impactam significativamente a vida da população.

Nesse contexto, o IGG desempenha um papel crucial como instrumento desenvolvido pelo TCU. O objetivo desse instrumento é incentivar o desenvolvimento da governança organizacional pública e contribuir para o planejamento das ações do órgão. Além disso, medir a capacidade de governança e gestão das organizações públicas federais, aferindo o nível de implementação de boas práticas de liderança (Cruz, 2021). O índice é composto pelos seguintes sub-indicadores: Governança e Gestão Organizacional, Governança e Gestão de Pessoas, Governança e Gestão de Segurança e da Tecnologia da Informação, Governança e Gestão de Contratações (iGovContrat) e Governança e Gestão Orçamentárias. O iGovContrat ainda é subdividido em iGovernançaContrat (Índice de Governança de Contratações) e iGestContrat (Índice de Gestão de Contratações). Portanto, a finalidade do IGG é delinear um perfil de governança do setor público por meio de um questionário de autoavaliação anual para as organizações federais. Os resultados obtidos, especificamente no iGovContrat, evidenciam a maturidade da governança e da gestão de contratações dos órgãos no que se refere ao planejamento e à execução dos processos.

De acordo com o TCU, segundo o Ministro Bruno Dantas,

O cenário mais preocupante é o de gestão de pessoas, no qual 69% das organizações estão no estágio inicial de governança. De acordo com o ministro-relator, a situação identificada “coloca em risco a capacidade de entrega das organizações, diminui a quantidade de resultados que poderiam ser gerados com os mesmos recursos investidos, além de, em algumas situações, gerarem riscos de desvinculação entre as decisões tomadas e o interesse público”. Em relação à *accountability*, dois terços (65%) das instituições deixaram os estágios iniciais, o que sugere bons efeitos da promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI) e da própria obrigatoriedade que elas têm de prestar contas ao cidadão. Outra evolução está na capacidade declarada de definir estratégias: três quartos (75%) das organizações afirmaram definir planos estratégicos em algum grau. Por outro lado, práticas essenciais como gestão de riscos ainda sofrem com apenas um quinto das organizações dispor de alguma iniciativa relevante. A gestão de contratações, em geral e de TI, revelaram um “quadro crítico”: 56% e 50% da amostra em estágio inicial, respectivamente (TCU, 2018, p. 3).

O componente iGovContrat do IGG, objeto deste estudo, tem a proposta de promover a integridade na área de contratações, desenvolver a capacidade da área de contratações, incentivar o planejamento das contratações, estabelecer processos de trabalho de contratações, promover a gestão de riscos em contratações, fomentar a contratação e gestão com base em desempenho e incentivar a realização de contratações sustentáveis. O aprimoramento da governança e da gestão pública é um esforço constante, realizado por meio de ações que começam com decisões tomadas a partir de avaliações que apontam deficiências e sugerem melhorias nas práticas e resultados obtidos por meio da boa gestão. Esses são evidenciados ao longo do tempo por meio da repetição constante de processos avaliativos que verificam o grau de aderência das práticas dos gestores públicos com os objetivos norteadores das boas práticas de gestão (BRASIL, 2023). Os instrumentos de governança estão interligados a uma série de componentes que, por sua vez, estão ligados a um grupo de práticas de governança que ajudam, de forma direta ou indireta, a atingir os objetivos da instituição (Marques *et al.*, 2020). O IGG atua identificando riscos sistêmicos, orientando recomendações aos Órgãos Governantes Superiores e disponibilizando resultados bem direcionados às organizações, por meio de questionários padronizados, procedimentos para reduzir sub/superestimação da autoavaliação, censo, análise de evolução de indicadores e relatórios individualizados (Cruz, 2021).

O TCU realiza por meio do IGG uma série de levantamentos que possibilitam conhecer melhor a situação da governança no setor público do país e procura estimular as organizações públicas a adotarem boas práticas de governança que possibilitem o bom funcionamento das instituições e o desenvolvimento do Estado brasileiro. O órgão tem procurado aprofundar as suas pesquisas e, a partir de 2017, além de unificar os cinco levantamentos de governança (pessoas, TI orçamento, contratações e governança pública) realizados com foco nas organizações públicas, tornou o levantamento público e parte integrante do processo de prestação de contas realizado anualmente. O objetivo desse processo de unificação é reduzir os custos de coleta das informações junto aos gestores públicos, em seus respectivos órgãos e setores, e aumentar o valor agregado desse trabalho para aquelas organizações que almejam melhorar sua governança e sua gestão, uma vez que todas as

informações podem ser livremente acessadas para fins de análise comparativa (TCU, 2021). As avaliações realizadas pelo IGG permitem identificar os pontos fracos e as oportunidades de melhoria na governança e na gestão pública, que podem ser entendidos como aspectos gerenciais menos desenvolvidos em relação ao modelo de gestão e governança que o Estado brasileiro objetiva alcançar e que, portanto, devem ser objeto das ações de aperfeiçoamento dos gestores públicos (BRASIL, 2023).

Acresce-se, assim, que os processos avaliativos são realizados em conjunto com o planejamento do aprimoramento da governança e da gestão, a partir da verificação das oportunidades de melhorias evidenciadas na avaliação, podendo ser colocados como metas a serem alcançadas em um período estabelecido e externalizadas formalmente nos planos de gestão. Dessa forma, são oportunidades de aprendizado acerca da própria organização, como também um importante instrumento de internalização dos princípios e das práticas de gestão pública com alto nível de amadurecimento em governança e gestão (BRASIL, 2023).

O questionário auto avaliativo enviado pelo TCU às organizações, convidando-as a participar dessa atividade, precisa ser adequadamente respondido. O órgão pode colher essas informações sempre que for preciso, designando um interlocutor, apenas servidores públicos, para fazer a conexão entre o grupo fiscalizador do TCU e a organização, a fim de transmitir as informações necessárias. Nesse caso, são avaliados as decisões e os resultados da organização (TCU, 2021). O IGG realiza dois tipos de avaliações. A primeira é referente aos resultados obtidos pela instituição, enquanto a segunda avalia seus altos gestores. Essas avaliações são distintas, e não é permitido substituir uma pela outra, mesmo sendo inter-relacionadas, já que os resultados da organização são influenciados pelo desempenho dos administradores de alto escalão (TCU, 2021). Por fim, essas informações são transmitidas, bem como as avaliações são tornadas públicas, cumprindo, assim, a Lei 12.527/2011, que dispõe sobre o direito de acesso à informação e sua restrição.

A busca pela eficiência na administração pública exigiu dos órgãos controladores a formulação de mecanismos que ajudassem a gestão no planejamento e na aplicabilidade dos recursos financeiros com eficácia e

eficiência (Pasquali *et al.*, 2020). Por meio desses levantamentos, identifica-se que há um longo caminho ainda a ser trilhado para que as organizações avaliadas pelo IGG alcancem o nível de maturidade de governança organizacional e de gestão adequado aos riscos que enfrentam e que são necessários ao alcance dos resultados esperados pelas partes interessadas (TCU, 2021).

2.2 Compras públicas

A gestão de compras públicas é uma área crucial na administração governamental que vai além da simples aquisição de bens e serviços. No entanto, o conceito de "compra pública" é erroneamente limitado à ideia tradicional de adquirir produtos a um preço determinado (Costa; Terra, 2019). Baily *et al.* (1999), no entanto, reconhecem a amplitude das compras públicas, abrangendo desde a definição do item a ser adquirido até a seleção de fornecedores e o encerramento da relação contratual. Afinal, as contratações de profissionais na esfera pública devem seguir uma

definição dos perfis profissionais desejados para gestores e colaboradores que atuam no processo de contratações e dos quantitativos necessários para cada etapa do processo são os principais insumos para a adequada alocação desses profissionais (Brasil, 2020, p. 178).

Dessa forma, a gestão pública consegue atuar em favor dos interesses públicos, garantindo que colaboradores e servidores não exerçam suas funções e decisões em benefício pessoal, mas sempre vislumbrando o objetivo da organização. Assim, as compras e as contratações públicas, como função administrativa, abrangem as tarefas e os respectivos processos de aquisição de bens, serviços e obras de engenharia. Esses procedimentos dizem respeito à identificação de demandas, à seleção e à submissão de solicitações ao fornecedor; adicionalmente, englobam a elaboração e adjudicação do contrato, bem como todas as fases subsequentes de administração, desde o início da prestação do serviço até o término da vida útil de um bem. Dentro do contexto da administração pública, essas atividades fundamentam-se em uma estrutura normativa composta por leis e regulamentos, bem como em elementos organizacionais, composição de pessoal, orçamento, execução financeira, e um

conjunto de métodos e instrumentos específicos (Thai, 2009 apud Fernandes, 2016). Todo esse processo é regulamentado por legislações específicas, derivadas da Lei nº 8.666, de 1993, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e institui normas para licitações e contratos da administração pública.

De acordo com Lima (2015), o setor de compras governamentais é um mercado movimentado: estima-se uma média de meio trilhão de reais por ano, quando somados os valores gastos por União, Distrito, estados e municípios, levando em consideração a administração direta e indireta, as autarquias, as fundações e as empresas mistas. Esse dado demonstra a força que o Estado tem em relação ao seu poder de compras e atuação. A utilização adequada do poder de compra do Estado auxilia significativamente o desenvolvimento da economia das regiões, propiciando uma maneira mais eficiente dos que as transferências de renda realizadas por programas específicos, já que fortalece as empresas, assim como seu fluxo de caixa, o que se traduz em maior sustentabilidade de crescimento. Ainda, tende a gerar ciclos positivos de formalização do trabalho e das empresas, estas se consolidam como fornecedoras do Estado.

As compras públicas são definidas por Ferrer (2015) como um processo transversal no setor público, permitindo a multiplicação do seu poder transformador a partir do momento em que são inovadoras e otimizadas. Essa temática quando observada sob uma perspectiva mais estratégica, é possível notar um grande potencial na atividade, que possui grande indução nas políticas públicas, interferindo positivamente na finalidade do Estado. No entanto, os autores Batista e Maldonado (2008) observam a existência de um contrassenso no processo de compras públicas que, a despeito de necessitar ser dinâmico, flexível e adaptável às mudanças, adota as mais tradicionais estruturas, departamentais e funcionais, que acarretam conseqüente rigidez para a tomada de decisão. Baily *et al.* (1999) definiram dois tipos de gerenciamento em se tratando de formas de conduzir os processos relacionados às compras em instituições públicas; a compra reativa e a compra proativa. Assim, destaca-se o objetivo da mudança em busca da consolidação da compra proativa. Na Figura 1, consta a análise das características de cada perspectiva.

Tabela 1 - A diferença entre a compra reativa e a compra proativa.

Compra reativa	Compra proativa
Compras: um centro de custo	Compras: pode adicionar valor
Compras: recebe especificações	Compras (e fornecedores): contribuem para as especificações
Compras: rejeita materiais defeituosos	Compras: evita materiais defeituosos
Compras: subordina-se a finanças ou produção	Compras: importante função gerencial
Os compradores respondem às condições do mercado	Compras: contribui para o desenvolvimento de mercados
Os problemas são de responsabilidade do fornecedor	Os problemas são de responsabilidade compartilhada
Preço é variável chave	O custo total e o valor são variáveis-chave
Ênfase no hoje	Ênfase estratégica
Sistema independente de fornecedores	Os sistemas podem ser integrados aos sistemas dos fornecedores
As especificações são feitas por <i>designers</i> ou usuários	Compradores e fornecedores contribuem para as especificações
Negociação ganha-perde	Negociação ganha-ganha
Muitos fornecedores = segurança	Muitos fornecedores = perda de oportunidades
Estoque excessivo = segurança	Excesso de estoque = desperdício
Informação é poder	A informação é valiosa se compartilhada

Fonte: Baily *et al.* (1999)

A realização de processos de aquisição de bens e serviços é uma medida essencial para as organizações, considerando que é imperativo dispor de todos os produtos e serviços necessários para viabilizar as atividades das entidades públicas. Sendo assim, o gerenciamento das contratações trata da obtenção de produtos e serviços externos à organização. Para alcançar os objetivos de uma organização, o gestor deve conhecer e estar alinhado às boas práticas da gestão de contratos, ou seja, aplicar conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas do gerenciamento de contratações. Isso porque por meio da aplicação das boas práticas elevam-se as chances de sucesso de muitos projetos em entregar o valor de negócio e os resultados esperados (Gasnier, 2001).

Nesse contexto, os objetivos que delineiam a esfera de gerenciamento de contratações incluem otimizar a utilização de recursos internos e externos da organização, aprimorar o controle de custos, elevar a eficácia nas aquisições e reduzir os custos associados à obtenção de bens e serviços. Dessa forma, abarcam todo o ciclo de contratações, englobando todos os processos relacionados à aquisição de produtos ou serviços. Quatro etapas compreendem

esse gerenciamento, a saber: planejamento, execução, administração e encerramento das contratações (PMI, 2017). Para alcançar um melhor sucesso nas estratégias de negociações, a área de contratações deverá padronizar a sua forma de atender aos requisitantes, ajudando com a programação das compras e do fluxo do processo, com o objetivo de gerenciar o menor gasto para a companhia. As organizações públicas têm seus próprios procedimentos para a realização dessas atividades. O gestor se divide em avaliar as necessidades solicitadas pelo requisitante interno, realizar o planejamento de compras, acompanhar as solicitações juntos aos fornecedores, manter um bom relacionamento e realizar uma base de dados das negociações e, conseqüentemente, avaliar o fornecedor quanto à responsabilidade da entrega do material ou dos serviços solicitados (Fariado; Coelho, 2010).

Um maior controle nos processos não deve se traduzir em aumentar a burocracia nas contratações na organização pública, mas em sistematizar uma avaliação das atividades exercidas pela área de contratações, com avaliação das requisições de materiais ou serviços. Afinal, as compras realizadas com planejamento proporcionam maiores sucessos e ganhos para a sociedade (Macohin, 2012).

O setor de contratações das organizações públicas é o responsável por todo e qualquer processo de negociação comercial para aquisição de bens, mercadorias ou serviços, portanto, nenhum processo de aquisição deve ser iniciado sem sua participação (Oliveira, 2010). A gestão de contratações, há algum tempo, era entendida apenas como uma atividade burocrática e repetitiva, um centro de despesas, e não um meio para se alcançar os objetivos organizacionais. Contudo, atualmente, esse paradigma se modificou, pois, esse departamento assume papel verdadeiramente estratégico nas organizações públicas, em face do volume de recursos, principalmente financeiros, envolvidos (Moraes, 2005).

O departamento de contratações das organizações públicas desempenha um papel fundamental na realização de seus objetivos e pode se tornar, se gerenciado de forma eficaz e com qualidade, um diferencial pela realização das boas práticas de governança e gestão. Assim, sua missão é perceber as necessidades e a qualidade dos produtos e serviços contratados pelas organizações, tornando-se responsável pela fiscalização da entrega, dos custos,

da qualidade e dos outros elementos estrategicamente planejados nessas operações (Gaither; Frazier, 2002). Sendo assim, o funcionamento das organizações públicas depende do bom funcionamento do setor de contratações, bem como a consecução dos objetivos dessas organizações depende da correta e cooperativa interação entre todos os seus departamentos ou processos.

A área de contratações interage intensamente com todos os outros setores, no cerne das organizações públicas, recebendo e processando informações, como também alimentando outros departamentos de informações úteis às suas tomadas de decisão (Martins; Alt, 2001). Adicionalmente, pode negociar, onde o gestor realiza frente aos fornecedores e prestadores de serviços a determinação do preço final dos produtos e dos serviços contratados pela organização pública (Moraes, 2005). Esse setor procura potencializar os seus investimentos na contratação e na aquisição de matérias em quantidades certas, otimizando o investimento, aumentando o uso eficiente dos recursos financeiros e minimizando as necessidades de capital investido em estoques. O departamento de contratações das organizações públicas pode diminuir os custos na aquisição de materiais com melhor qualidade. Por isso, o setor tem ganhado mais atenção, cabendo aos seus responsáveis estarem atentos a preço, prazo, volume e qualidade de produtos e serviços para que as organizações e a sociedade se beneficiem da execução eficaz desse processo (Dias, 2010).

Assim, essas atividades envolvem uma série de fatores, como seleção de fornecedores, qualificação dos serviços, determinação de prazos de vendas, previsão de preços, serviços e mudanças na demanda, entre outros (Ballou, 2001). Por fim, o gestor é eminente para as organizações, pois saber contratar, quando contratar, quanto contratar e como contratar passa a ser condição de extrema importância para as organizações públicas, podendo determinar aspectos fundamentais frente aos momentos de crise (Teixeira Filho, 2010).

O planejamento e o controle nas organizações públicas são de suma importância nos processos de contratações públicas. O primeiro possibilita o entendimento amplo do contexto e das possibilidades existentes de contratações. O segundo possibilita a gestão racional e consciente dos recursos disponíveis, bem como a redução ou eliminação dos riscos, por meio da

formulação de estratégias que otimizem os métodos de implementação e resultem em conquistas benéficas para a sociedade. Portanto, o planejamento é um dos requisitos indispensáveis para as contratações, pois procura inviabilizar o dispêndio e o uso inadequado dos recursos públicos. Nesse contexto, todos os processos de aquisição em organizações públicas precisam definir uma eficiente e eficaz estratégia de suprimento que esteja em consentimento ao planejamento estratégico do órgão. A previsibilidade de consumo e uso provável, por meio de técnicas corretas de estimação, vedando apenas as aquisições que não se refiram às reais exigências de desempenho da organização (ENAP, 2021).

O planejamento de contratações segue os seguintes procedimentos:

[...] 1. Solicitação da área requisitante, com as devidas justificativas. 2. Formação da equipe para condução do planejamento. 3. Elaboração dos estudos preliminares visando auferir qual é a melhor solução para atender à solicitação da área com base nas justificativas e estudos de soluções disponíveis no mercado. 4. Realização de gerenciamento de riscos que possam impactar na efetividade da contratação como um todo. 5. Elaboração do termo de referência ou projeto básico com base nas minutas padrão da Advocacia-Geral da União e nos Cadernos de Logística da Secretaria de Gestão (ENAP, 2021, p.9).

Com efeito, o modelo de planejamento das contratações públicas, preconizado pelo antigo MPDG, estabelece a necessidade de elaboração de um Plano Anual de Contratações (PAC). O PAC deve ser elaborado no ano anterior à sua efetiva implementação, o que significa afirmar que os órgãos públicos devem incorporar novas rotinas de trabalho para que possam se adaptar à nova sistemática instituída. Com esse modelo, é possível identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, com o fim de fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização. Sendo assim, a responsabilidade pelo gerenciamento de riscos compete à equipe de planejamento da contratação, devendo abranger as seguintes fases: planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato (ENAP, 2021).

Nesse contexto, considera-se que a área de compras públicas é extremamente estratégica e complexa. Assim, torna-se necessário um posicionamento adequado, baseado na tomada de decisão, assim como no papel do gestor, que deve estar capacitado para instituir boas práticas de

governança, fundamentais para o sucesso do processo de compras. A governança e a gestão de compras devem ter foco no processo, a partir de uma visão multidimensional que agregue todo o contexto e o ciclo das compras públicas, gerando uma integração da gestão da cadeia de suprimentos ao planejamento organizacional.

Para melhor contextualizar o pregão eletrônico, é necessário recapitular as suas origens, isto é, entender o surgimento das licitações. De acordo com Dias (2015), o termo licitação tem a sua origem no latim, que significa “ofertas de lance em um leilão” (Dias, 2015, p.2).

O autor ainda salienta que:

No Brasil, originalmente, o termo empregado é CONCORRÊNCIA em registros de 1828, ainda no Brasil Império. Segundo Franklin Delano (2009), embora se tenha registros desse período, a regulamentação da licitação no Brasil só teve início com o Decreto nº 2.926/1862, que regulamentava as compras e alienações, que fora complementado com outras diversas leis, se estruturando dentro do âmbito federal com o Decreto nº 4.536/1922, tendo sua sistematização com o Decreto-Lei nº 200/1962 que estabeleceu a reforma administrativa no âmbito federal, sendo estendida à administração estadual e municipal através da Lei nº 5.456/1968. (Dias, 2015, p. 2).

Embora as licitações fossem regulamentadas na teoria, na prática, elas apresentavam diversas lacunas, gerando as mais variadas interpretações, o que, por sua vez, fragilizava extremamente a execução, principalmente se tratando de uma administração pública centralizada e muito burocrática. Acompanhando a dinâmica do processo da redemocratização brasileira, era preciso buscar novos métodos, isto é, novos meios de ação, com a finalidade de assegurar maior agilidade e eficiência no que se relaciona aos procedimentos licitatórios. O Decreto-Lei nº 2.300, de 1986, alterado pelos Decretos-Lei nº 2.348 e nº 2.360 de 1987, instituiu o estatuto das licitações e dos contratos administrativos, com regras, normas gerais e outras mais específicas sobre as licitações, em mais uma tentativa de modernização da forma de se fazer compras públicas (Tolosa Filho, 2009).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o processo licitatório ganha status de princípio constitucional, tornando notória a obrigatoriedade de sua observância pela administração pública direta, indireta ou fundacional da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. No ano de 1993, foi promulgada a Lei Geral de Licitações – Lei nº 8.666/93,

instituindo novamente regras gerais para contratações. Entretanto, essas normas eram caracterizadas por resquícios de uma forma burocrática e centralizadora de administrar. Diante disso, com o objetivo de atribuir maior facilidade e agilidade para o procedimento licitatório, aperfeiçoando o fluxo e reduzindo a burocracia, foi instituída uma nova modalidade de licitação.

A Lei nº 10.520/02, resultante da medida provisória nº 2.026 de 28 de agosto de 2000, introduziu o Pregão como modalidade de licitação. Essa mudança proporcionou maior competitividade, transparência e agilidade nas contratações ao simplificar procedimentos, conforme evidenciado por Bittencourt (2005). Estudos destacam benefícios dos pregões, conhecidos como leilões eletrônicos reversos, como a redução do tempo de compra, diminuição dos preços de aquisição, economia nos custos de transação e transparência nas negociações (Emiliani, 2000; Sashi; O'leary, 2002; Smeltzer; Carr, 2003; Carter et al., 2004, apud Dias, 2017). No entanto, Ramos et al. (2016) apontam desvantagens do pregão eletrônico, como a possibilidade de atrasos nas entregas, produtos inadequados ou faltantes, complexidade e demora no processo, dificuldade e custos elevados de contato com empresas distantes e dependência de investimentos insuficientes em tecnologia da informação.

O processo de licitação por pregão eletrônico passa por duas fases distintas. A fase interna, que inclui pesquisa de preços adequada e descrição detalhada dos itens, e a fase externa, que envolve desde a definição do objeto até a adjudicação e homologação do vencedor, são cruciais no processo licitatório (Tolosa Filho, 2009). A primeira, fase interna, envolve o planejamento das compras, abertura do processo administrativo, elaboração do termo de referência, pesquisa de mercado e elaboração do edital, como indicado por Almeida (2018). Por outro lado, a fase externa começa com a publicação do edital, permitindo que fornecedores credenciados enviem propostas para a sessão pública de abertura do pregão. Essa etapa é composta por diversos processos até a adjudicação e homologação do vencedor (Cavalcante et al., 2017). Recentemente, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) estabeleceu novas normas gerais para as administrações públicas. Sua obrigatoriedade foi prorrogada para 29 de dezembro de 2023, concedendo um período adicional para adaptação. Essa legislação abrange desde as

modalidades de licitação até critérios de julgamento, impactando diretamente as práticas de licitações e contratos administrativos.

3 METODOLOGIA

3.1 Classificação da pesquisa

Esta pesquisa de caráter descritivo, parte da compreensão geral do assunto para descrever os fatos e/ou situações, a fim de proporcionar conhecimento acerca dos fenômenos estudados e comprovar ou contrastar suas relações evidenciadas. Esse tipo de estudo tem como finalidade explicar o conteúdo das premissas (Marconi; Lakatos, 2003).

O objetivo deste estudo é compreender a composição conceitual do subindicador iGovContrat, com base nos referenciais e nos documentos disponíveis no endereço eletrônico do Tribunal de Contas da União (TCU). Assim, busca-se explicar a sua composição, a sua aplicação e a sua relação com a efetividade das contratações nas universidades federais brasileiras.

O presente trabalho utiliza o “método misto” onde se utiliza abordagem quali-quantitativa. De acordo com Bauer e Gaskel (2002), muito se discorre sobre pesquisas qualitativas e quantitativas como opostas ou como pressupostos que caminham em direções distintas. Mas a realidade é que não há uma quantificação sem que haja uma qualificação, assim como não é possível analisar números sem uma determinada interpretação do seu contexto. A partir desse cenário, Vidich e Lyman (2006, p.40) enfatizam que: “[...] todos os métodos de pesquisa são, no fundo, qualitativos [...]; o emprego de dados quantitativos ou de procedimentos matemáticos não elimina o elemento intersubjetivo que representa a base de pesquisa social”.

A metodologia adotada, inicialmente, na formulação do trabalho foi baseada em pesquisas bibliográficas e documentais, por meio de consultas a livros, revistas, pesquisa de manuais, tratados e artigos publicados na internet. Assim, a pesquisa bibliográfica pode ser definida como a operação documental de recuperar um conjunto de documentos ou referências bibliográficas que são publicados em todo o mundo sobre um assunto, um autor, uma publicação ou uma obra específica. Logo, é uma atividade retrospectiva que fornece informações limitadas por um determinado período de tempo (Gil, 2008).

Os estudos sobre as abordagens teóricas relativas aos temas foram feitos em consultas a trabalhos científicos disponíveis em buscadores, como Scielo,

Spell, Google Acadêmico, Portal Capes, site do Tribunal de Contas da União e livros. Ademais, a unidade de análise se constitui pelas universidades federais brasileiras e seus indicadores IGG e iGovContrat, provenientes do questionário de autoavaliação respondido ao TCU e publicado no exercício de 2021. Ainda, pelos resultados dos pregões eletrônicos dessas universidades, no exercício imediatamente posterior (2022), divulgados no site de Compras Governamentais.

Para a análise do impacto do nível de governança na efetividade dos pregões eletrônicos, foi elaborado um estudo da correlação linear simples, entre o iGovContrat e a taxa de efetividade dos pregões das universidades federais. A escolha dos dados referentes ao exercício imediatamente posterior à divulgação dos índices justifica-se pelo retorno à normalidade dos calendários acadêmicos e ao funcionamento pleno das instituições de ensino superior logo após a pandemia da Covid-19. Com as atividades acadêmicas paralisadas nos exercícios de 2020 e 2021 (ano de divulgação do índice estudado), não se mostrou adequado analisar os resultados dos pregões, uma vez que os dados eram extremamente reduzidos.

3.2 Coleta de dados

A coleta de dados foi desenvolvida a partir de leitura exploratória inicial, em que todo o material selecionado foi submetido a uma leitura objetiva. Isso permitiu averiguar e selecionar as obras que possuísem relação e contribuições à abordagem da pesquisa. Para essa etapa, foi efetuada a revisão bibliográfica em livros, artigos científicos, teses e dissertações e o material teórico disponibilizado no site do TCU.

Foi realizada a pesquisa documental nos sites oficiais do Tribunal de Contas da União e do Painel de Compras do governo federal. Foi analisado também o Referencial Básico de Governança Pública Organizacional, manuais e matrizes de auditoria, questionários e relatórios, assim como foram solicitados os dados compilados dos resultados dos pregões eletrônicos das universidades ao Ministério do Planejamento pelo Fala.BR, os quais foram disponibilizados por *e-mail*. Foram utilizados, de igual modo os dados disponibilizados pelo TCU na

divulgação do IGG/2021, bem como os resultados dos pregões eletrônicos de 2022, para as 69 universidades federais brasileiras.

3.3 Tratamento dos dados

A interpretação dos dados referencia-se à implementação de processos por meio dos quais os dados são revisados, a fim de alcançar uma conclusão informada e um estágio essencial do processamento de dados (Coelho, 2013). Assim, nessa última etapa, foi realizada uma leitura analítica de todo o material, tendo por elevado a ciência de ordená-lo e sumariar as informações pesquisadas e elaboradas. Nesse processo, analisam-se as informações no intuito de obter a resposta do problema de pesquisa por meio dos objetivos gerais e específicos.

Além disso, aplicou-se a correlação linear simples, utilizando-se o software *Stata*, versão 14, para os testes com os dados coletados. A partir dos dados desse estudo, foi possível correlacionar os indicadores estudados aos resultados dos pregões eletrônicos das universidades federais brasileiras no período selecionado. As variáveis utilizadas foram:

- Taxa de efetividade dos pregões, sendo a relação entre itens homologados e itens publicados, expressa em valores percentuais, variando de 0 – 100%.
- Indicador geral IGG, em valores percentuais, variando de 0 – 100%.
- Subindicador iGovContrat, em valores percentuais, variando de 0 – 100%

A justificativa para a utilização dessas variáveis pauta-se na premissa de que os órgãos avaliados tendem a ser mais efetivos quanto às contratações públicas à medida que possuem boas classificações nas análises realizadas por meio da aplicação do questionário pelo Tribunal de Contas da União. A análise de correlação é uma técnica estatística que avalia a relação linear entre duas variáveis quantitativas. O coeficiente de correlação de Pearson (r) mede a direção e a força dessa relação entre duas variáveis, denominadas x e y (Moore; McCabe, 2003 apud Figueiredo Filho *et al.*, 2014).

Por meio da equação 1, o coeficiente de correlação pode variar entre -1 e 1, sendo que “o sinal indica a direção da correlação (negativa ou positiva) enquanto que o valor indica a magnitude” (Figueiredo Filho *et al.*, 2014, p. 69).

$$r = \frac{\sum(x - \bar{x})(y - \bar{y})}{\sqrt{\sum(x - \bar{x})^2 \sum(y - \bar{y})^2}}$$

As possíveis interpretações dos valores obtidos são: r próximo a +1 indica que há uma forte correlação positiva entre as variáveis estudadas e que, à medida que uma aumenta, a outra também aumenta; r próximo a -1 indica uma forte correlação negativa e, à medida que uma variável aumenta, a outra diminui; e valores de r iguais e/ou próximos de 0 indicam que não há correlação linear entre as variáveis, as quais são independentes.

Com base na abordagem metodológica adotada, esta pesquisa, de natureza descritiva, busca compreender e descrever os fenômenos estudados, enfocando a composição do subindicador iGovContrat em universidades federais brasileiras e a relação entre o índice e a efetividade dos pregões eletrônicos.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados foram divididos em duas abordagens: qualitativa e quantitativa. Inicialmente serão apresentados os resultados qualitativos provenientes da pesquisa documental efetuada nos referenciais, manuais, questionários e demais documentos disponibilizados no site do TCU para evidenciação dos aspectos de governança considerados nos levantamentos dos resultados para formação do iGG e composição do iGovContrat. Na sequência, os resultados quantitativos derivados da realização de um estudo da aplicação de correlação linear simples entre os índices e a taxa de efetividade dos pregões das universidades federais.

4.1 Análise da composição do Índice Integrado de Governança e Gestão (IGG) e do seu agregador Índice de Governança em Contratações (iGovContrat)

Segundo o conteúdo publicado na página do TCU, acerca dos levantamentos de governança efetuados pelo tribunal, no ano de 2017, seguindo as diretrizes estabelecidas por um Manual de Orientações do próprio órgão, a instituição consolidou seus instrumentos de avaliação relacionados a quatro áreas específicas. Essa iniciativa visou realizar uma análise abrangente da governança e gestão. Os temas abordados compreendiam Tecnologia da Informação, Pessoas, Contratações e Governança Pública Organizacional, os quais foram inicialmente avaliados por meio de levantamento. No ano subsequente, o questionário foi novamente aplicado, desta vez como acompanhamento.

A partir da análise do Manual de Orientações para Interpretar e Utilizar os Indicadores de Governança e Gestão, verificou-se a constatação de que a aplicação anual do questionário era excessiva em virtude do tempo demandado para o planejamento e implementação de práticas de governança, bem como dos recursos envolvidos, o que levou o Tribunal à decisão de adotar uma periodicidade bienal. Em 2019, a temática Governança e Gestão Orçamentária foram incorporadas ao instrumento de autoavaliação. O Relatório Consolidado do IGG informa que, devido à pandemia da COVID-19, a coleta de informações

referentes a 2020 foi postergada para 2021, quando o TCU iniciou o processo de acompanhamento para obter um perfil integrado da governança organizacional e gestão pública em 378 organizações jurisdicionadas, incluindo as universidades federais.

O levantamento do Índice de Governança e Gestão (IGG) empregou a técnica de Autoavaliação de Controles por meio do método CSA (Control Self-assessment), utilizando um questionário padronizado eletronicamente, com o propósito de coletar informações relacionadas à maturidade da governança e à capacidade de gestão dessas organizações. Segundo o Tribunal, a Autoavaliação de Controles, conhecida como Control Self Assessment (CSA), é um processo em que os próprios gestores avaliam os controles e riscos existentes e esta prática permite que os gestores identifiquem fragilidades nos controles internos, dando-lhes a oportunidade de corrigir essas fragilidades antecipadamente, reduzindo os riscos e aumentando a probabilidade de alcançar os objetivos estabelecidos.

As vantagens apresentadas para escolha da Autoavaliação de Controles é que a metodologia permite abranger um grande número de respondentes, mesmo que estejam geograficamente dispersos, com um custo relativamente baixo em comparação a outras técnicas de coleta de dados, o que viabiliza a realização de análises estatísticas que facilitam a interpretação destes dados e possibilitam a comparação entre os resultados de cada instituição e o acompanhamento da evolução histórica.

A partir dos dados avaliados observa-se que o questionário do IGG é baseado nas práticas do modelo de autoavaliação e desdobrado em questões específicas e essas questões estão agrupadas em sete temas relacionados à governança e gestão pública:

- a) Governança pública – Liderança;
- b) Governança pública – Estratégia;
- c) Governança pública – Controle;
- d) Gestão de pessoas;
- e) Gestão de tecnologia e segurança da informação;
- f) Gestão de contratações;
- g) Gestão orçamentária.

Cada página do questionário corresponde a uma prática, e os respondentes podem salvar suas respostas, imprimir o questionário preenchido e consultar um glossário para termos específicos. Isso porque o questionário é aplicado eletronicamente e fica disponível no portal do TCU.

Em resposta às perguntas, as organizações declaram o grau de adoção das práticas de governança e gestão propostas pelo modelo. As perguntas iniciais são fechadas, com uma escala graduada de adoção que inclui as seguintes opções: "não adota", "tem decisão formal ou plano aprovado para adotar", "não se aplica", "adota em menor parte", "adota parcialmente" e "adota em maior parte ou totalmente". Se a opção selecionada for "não se aplica", "adota parcialmente" ou "adota em maior parte ou totalmente", um campo de texto livre, e obrigatório, é aberto para que comprovem a resposta ou justifiquem o "não se aplica". Essas respostas abrem então um segundo conjunto de perguntas, do tipo "sim-não", relacionadas aos elementos de evidência da adoção das práticas. O questionário não permite o envio de documentos, somente a indicação de evidências e *links* de acesso.

Foram definidas faixas percentuais de adoção de práticas no intuito de que os respondentes classifiquem sua organização mais facilmente. As faixas adotadas são "Não adota (0% de adoção)", "Adota em menor parte (acima de 0% e menos de 15% de adoção)", "Adota parcialmente (entre 15% e menos de 85% de adoção)" e "Adota em maior parte ou totalmente (acima de 85% de adoção)". A análise do Manual de Orientações para Interpretar e Utilizar os Indicadores, permite observar que a faixa de 15% a 85% é intencionalmente ampla, para que simplifique as decisões dos respondentes e minimize a subjetividade do questionário. A diferenciação entre "menor parte" e "maior parte ou totalmente" é mais clara e evidencia se uma instituição está em um estágio inicial ou avançado na adoção das práticas de governança e gestão.

Conforme os dados analisados, este modelo de avaliação nos permite ainda observar que o questionário pode simplesmente refletir o ponto de vista da equipe que o criou e as perguntas podem ser interpretadas de maneiras distintas pelos respondentes, assim como as respostas dos gestores podem não refletir a realidade da governança e da gestão em suas organizações e ainda, podem haver distorções na coleta e na análise dos dados. No entanto, para minimizar estes vieses o Tribunal testa, revisa e valida sistematicamente os levantamentos,

com o apoio de especialistas internos e externos, além de gestores, o que contribui para a melhoria das questões ao longo do tempo. Foram ainda implementados procedimentos que exigem a apresentação de evidências auditáveis para respostas de "adota parcialmente" ou "adota em grande parte ou totalmente". Além disso, respostas de "não se aplica" requerem justificativas que são avaliadas individualmente.

O Tribunal demonstra ainda que há um esforço contínuo em aprimorar a qualidade e confiabilidade dos resultados nos índices com procedimentos específicos, validações e disponibilização pública dos dados coletados para incentivar o controle social e as pesquisas acadêmicas como esta.

A partir da análise das orientações do TCU sobre como interpretar a tabela de dados coletados no Índice de Governança e Gestão Públicas (IGG), verifica-se que seus resultados envolvem a conversão das respostas em valores numéricos entre 0 e 1, refletindo o grau de adoção das práticas avaliadas:

- Não adota: recebe um valor de 0.
- Não se aplica (risco não tratado): recebe um valor de 0.
- Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la: recebe o valor mais alto, 1, indicando a intenção da liderança da organização em adotar a prática.
- Adota em menor parte: é atribuído um valor intermediário de 0,05.
- Adota parcialmente: recebe um valor de 0,15.
- Adota em grande parte ou totalmente: é atribuído o valor máximo de 1.

No caso de resposta "Não se aplica," o respondente deve justificar a razão, e essa justificativa é avaliada pela equipe do TCU. Assim, a depender da consistência da justificativa, a nota pode ser equiparada a "Não adota", "Adota em maior parte ou totalmente" ou "Adota em menor parte." As questões principais geralmente têm perguntas adicionais do tipo "sim/não" chamadas de questões Tipo X, que são aplicadas apenas se a resposta principal for "Adota parcialmente" ou "Adota em grande parte ou totalmente". O não preenchimento das questões Tipo X resulta em desconto de nota. Logo, se nenhuma das questões Tipo X for respondida, a nota é equiparada a "Adota em menor parte." As respostas são, então, classificadas em quatro estágios de capacidade: inexpressivo, iniciando, intermediário e aprimorado. As categorias "inexpressivo"

e "iniciando" indicam capacidade inicial ou ausência significativa de adoção, enquanto as categorias "intermediário" e "aprimorado" indicam graus progressivamente maiores de adoção das práticas.

O cálculo dos indicadores é realizado utilizando a Análise de Componentes Principais (PCA), com índices agregados que refletem os fenômenos medidos pelo questionário. Salienta-se que pode haver variações nas formas de agregação de indicadores, dependendo das unidades técnicas envolvidas no IGG. A PCA é uma técnica de estatística multivariada que busca condensar a informação de várias variáveis originais em um conjunto menor de componentes com uma mínima perda de informações (HAIR JUNIOR et al., 2009; HONGYU et al., 2015). Essa abordagem estatística visa aprofundar a análise e a interpretação dos resultados obtidos.

Conhecida a dinâmica dos cálculos do IGG, procedeu-se à análise de cada agregador, ou subindicador, relativo aos cinco temas, conforme o conteúdo das matrizes de auditoria para os seguintes temas: Governança Pública, Gestão de Pessoas, Tecnologia da Informação, Orçamento e Contratações.

O iGovPub (Governança Pública) avalia diversos aspectos fundamentais das organizações públicas, com base nos objetivos estabelecidos. Esses objetivos incluem:

- Estabelecimento de um modelo de governança: o questionário investiga se a estrutura interna de governança está adequadamente estabelecida na organização e se há um equilíbrio de poder adequado para a tomada de decisões críticas.
- Promoção de integridade: a integridade é avaliada por meio do comprometimento da alta administração e do conselho com padrões éticos, a presença de uma gestão de ética e a existência de um programa de integridade.
- Promoção da capacidade de liderança: o questionário avalia se a seleção dos membros da alta administração é feita com base em critérios definidos, se o desempenho desses membros é avaliado e se suas competências são continuamente aprimoradas.
- Gerenciamento de riscos: a avaliação da gestão de riscos abrange a definição da estrutura de gestão de riscos, a existência de atividades de

segunda linha, a implementação do processo de gestão de riscos e a gestão de riscos críticos.

- Estabelecimento da estratégia: o questionário verifica se o modelo de gestão da estratégia está estabelecido e se a estratégia da organização está claramente definida, incluindo metas para simplificar o atendimento aos usuários de serviços públicos.
- Promoção da gestão estratégica: a avaliação da gestão estratégica abrange a gestão de processos, pessoas, tecnologia da informação, contratações e finanças, garantindo que esses aspectos estejam alinhados com os objetivos estratégicos.
- Monitoramento dos resultados organizacionais: o questionário avalia se a execução da estratégia é monitorada quanto à eficácia, se a eficiência dos principais processos é avaliada e se os efeitos da estratégia são analisados quanto à efetividade.
- Monitoramento do desempenho das funções de gestão: a liderança é avaliada quanto à monitoração do desempenho das funções de gestão, incluindo processos finalísticos, pessoas, tecnologia da informação, contratações e gestão orçamentária e financeira.
- Promoção da transparência: o questionário verifica se a organização atende aos princípios de transparência ativa e passiva e se publica seus dados de acordo com os princípios de dados abertos.
- Garantia de *accountability*: a prestação de contas inclui a publicação de extratos de planos e relatórios, a existência de um canal de denúncias e a implementação de mecanismos para apurar irregularidades e promover a responsabilização.
- Monitoramento da satisfação dos usuários: a organização é avaliada quanto à elaboração de uma Carta de Serviços ao Usuário, à conformidade com padrões de serviços *online* e à promoção da participação dos usuários para melhorar a qualidade dos serviços.
- Asseguração da efetividade da Auditoria Interna: a instância superior de governança participa da elaboração do Plano Anual de Auditoria Interna, recebendo serviços de auditoria que agreguem valor, acompanhando os resultados e opinando sobre o desempenho da auditoria interna.

Para o TCU, o cumprimento desses objetivos é crucial para o funcionamento adequado e a legitimidade das instituições governamentais. E esses componentes são responsáveis por promover eficácia, eficiência, integridade, transparência e responsabilização nas organizações públicas.

O iGestPub (Gestão de Pessoas na Administração Pública) fornece diretrizes para a análise detalhada da gestão de pessoas em organizações governamentais. A avaliação inclui:

- Planejamento da gestão de pessoas: o questionário avalia se a organização estabeleceu objetivos, indicadores e metas de desempenho para cada subsistema de gestão de pessoas, se possui planos específicos para orientar a gestão de pessoas e se verifica o cumprimento das políticas de gestão de pessoas pelos gestores.
- Definição da demanda por colaboradores e gestores: isso inclui a definição de perfis profissionais desejados, tanto para gestores como para colaboradores, a determinação do número necessário de pessoal por unidade organizacional ou processo de trabalho e o monitoramento de indicadores relevantes sobre a força de trabalho.
- Asseguração do provimento das vagas existentes: isso envolve a seleção de gestores com base em perfis profissionais definidos, a definição de métodos e critérios para seleções externas, o estabelecimento do número de vagas nas seleções externas com base nas necessidades de pessoal e a alocação de colaboradores com base na comparação de perfis profissionais.
- Asseguração da formação de sucessores qualificados: a organização é avaliada quanto à existência de políticas ou programas de sucessão, identificação de ocupações críticas, planos de sucessão para ocupações críticas e realização de ações educacionais para garantir a disponibilidade de sucessores qualificados.
- Desenvolvimento de competências dos colaboradores e gestores: isso inclui a identificação e a documentação das lacunas de competências, a implementação de ações de desenvolvimento de liderança para colaboradores que assumem funções gerenciais e a avaliação das ações educacionais para promover melhorias futuras.

- Desenvolvimento e manutenção de um ambiente de trabalho positivo: o questionário avalia se o ambiente de trabalho é avaliado, se a organização oferece condições flexíveis e estimulantes para o desempenho, se há programas de qualidade de vida no trabalho, programas de reconhecimento de colaboradores e equipes, além de procedimentos estruturados para identificar motivos de desligamentos voluntários e pedidos de movimentação interna dos colaboradores.
- Gerenciamento do desempenho dos colaboradores e dos gestores: isso envolve o estabelecimento de metas de desempenho vinculadas aos planos organizacionais, a realização formal de avaliação de desempenho individual, a divulgação antecipada dos critérios de avaliação, os encontros para discutir o desempenho avaliado e a identificação e a documentação das necessidades individuais de capacitação durante o processo de avaliação de desempenho.

Assim, o TCU busca incentivar o alcance de tais objetivos, que significam garantir uma gestão eficiente dos recursos humanos, possibilitar avanços na carreira e a construir ambientes laborais produtivos e favoráveis.

O iGovTI (Gestão de Governança em Tecnologia da Informação) engloba vários componentes essenciais relacionados à gestão de tecnologia da informação. Esses componentes direcionam a análise detalhada das práticas de TI em organizações governamentais. A avaliação inclui:

- Realização de planejamento de Tecnologia da Informação: a organização é avaliada quanto à execução de processos de planejamento de TI e à existência de um plano de TI vigente.
- Gerenciamento de serviços de Tecnologia da Informação: isso inclui a elaboração de um catálogo de serviços de TI, a execução de processos de gestão de mudanças, gestão de configuração e ativos de serviços de TI, bem como a gestão de incidentes de serviços de TI.
- Gerenciamento de nível de serviço de Tecnologia da Informação: a área de gestão de TI é avaliada quanto à definição de acordos de nível de serviço com outras áreas de negócios internas à organização.

- Gerenciamento de riscos de Tecnologia da Informação: isso envolve a execução de processos de gestão de riscos de TI relacionados aos processos de negócios e de gestão de continuidade de serviços de TI.
- Definição de políticas de responsabilidades para a gestão da segurança da informação: isso inclui a existência de políticas de segurança da informação, a presença de um comitê de segurança da informação e a designação de um gestor institucional de segurança da informação.
- Estabelecimento de processos e atividades para a gestão da segurança da informação: a organização é avaliada quanto à execução de processos de gestão de riscos de segurança da informação, controle de acesso à informação, gestão de ativos associados à informação, classificação e tratamento de informações, gestão de incidentes de segurança da informação e gestão de segurança dos recursos de processamento da informação, inclusive recursos de computação em nuvem.
- Executar processos de software: a organização é avaliada quanto à execução de processos de software.
- Gerir projetos de Tecnologia da Informação: isso envolve a execução de processos de gestão de projetos de TI.

Considerando que esses elementos são os essenciais para orientar a gestão de tecnologia da informação nas organizações públicas, o TCU entende que cumprir tais metas é vital para garantir a efetividade, proteção e o bom funcionamento das operações de TI no âmbito público.

O iGovOrçament (Governança e Gestão Orçamentária em Organizações Públicas) avalia os diversos aspectos relacionados à governança e à gestão orçamentária nas organizações públicas e visa garantir que o processo orçamentário seja eficaz, transparente e alinhado com os objetivos estratégicos da organização.

- Estabelecimento do processo orçamentário: avaliação da existência de um processo orçamentário abrangente na organização. Análise das etapas, atividades, papéis e responsabilidades envolvidos no processo. Verificação da participação de todas as áreas funcionais no processo orçamentário.

- Formalização do processo de elaboração da proposta orçamentária: exame do grau de formalização do processo de elaboração do orçamento, incluindo documentação e procedimentos. Inclusão de etapas, atividades, papéis, responsabilidades e prazos definidos no processo. Comparação entre a aderência declarada e a implementação real do processo.
- Acompanhamento de indicadores orçamentários: avaliação do acompanhamento de indicadores orçamentários, como despesa liquidada e relação entre o orçamento proposto e aprovado. Verificação do uso desses indicadores para a gestão do processo orçamentário.
- Alinhamento orçamentário com o planejamento estratégico: análise do alinhamento entre o orçamento da organização e seu plano estratégico. Exame das evidências de utilização do histórico de execução orçamentária no planejamento. Avaliação se as estratégias levam em consideração os objetivos do Plano Plurianual (PPA).
- Estabelecimento de metas formais de economia financeira: avaliação se a organização estabelece metas formais de redução de despesas, considerando eficiência e economicidade. Análise das evidências de programas de melhoria da eficiência e de metas para redução de despesas a curto, médio e longo prazo.
- Previsão adequada de recursos orçamentários no PLOA: verificação se a organização possui uma previsão adequada de recursos no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Avaliação das necessidades financeiras, do tratamento de riscos e da análise da execução orçamentária de exercícios anteriores.
- Contemplação adequada de prioridades no orçamento: avaliação se as prioridades da organização são conhecidas e tratadas adequadamente e se são incluídas no orçamento. Verificação das evidências de levantamentos formais das prioridades e se a orçamentação considera as prioridades conhecidas.
- Conhecimento de prioridades demandando recursos orçamentários: verificação se a organização conhece as prioridades que demandam recursos orçamentários, incluindo determinações constitucionais, legais e infra legais, bem como políticas públicas.

- Tratamento de demandas de priorização conhecidas no processo orçamentário: análise se a organização trata adequadamente as prioridades conhecidas no processo orçamentário, incluindo sua inclusão no orçamento e em planos de ação.
- Inclusão de prioridades conhecidas no orçamento: avaliação se as prioridades conhecidas são efetivamente incluídas no orçamento da organização. Verificação se a organização demonstra a relação entre o orçamento aprovado e as prioridades que demandam recursos orçamentários.

Ainda conforme o TCU, essas práticas consideradas na formação do subindicador têm como objetivo primordial avaliar a conformidade e eficácia da governança e gestão orçamentária em instituições públicas, o que visa assegurar a harmonia do processo orçamentário com as metas estratégicas, além de atender às prioridades organizacionais, garantindo uma alocação eficiente de recursos. Considerando o exposto, discorre-se na sequência sobre a composição do objeto principal da presente pesquisa, o subíndice iGovContrat.

O iGovContrat abrange os diversos aspectos da governança de contratações, incluindo ética, transparência, capacitação de gestores e colaboradores, planejamento de contratações e divulgação de documentos relacionados a contratações. Cada questão do questionário foi projetada para avaliar o nível de adoção de práticas específicas em cada uma dessas áreas. Aqui cabe lembrar que as opções de resposta variam desde "Não adota" até "Adota em maior parte ou totalmente", e as organizações são incentivadas a fornecer evidências de adoção quando apropriado. De acordo com a análise da matriz de auditoria e do questionário de autoavaliação, tem-se que a avaliação da governança de contratações em uma organização abrange uma série de aspectos críticos para garantir a eficiência, a transparência e a responsabilidade na gestão de recursos públicos. Nesse contexto, observa-se que o índice avalia os seguintes aspectos:

- Promoção da ética nas contratações: a promoção da ética é um elemento fundamental na governança de contratações. A organização deve estabelecer diretrizes e políticas que incentivem a conduta ética de seus colaboradores e fornecedores durante todo o processo de contratação.

- **Transparência documental:** tornar públicos os documentos relacionados a cada contratação, desde o planejamento até a gestão contratual, é um componente crucial da governança. Isso inclui a divulgação de informações sobre a seleção do fornecedor e o acompanhamento da assinatura do contrato, respeitando as abordagens de sigilo previstas na legislação.
- **Desenvolvimento de capacidade:** a organização deve investir no desenvolvimento da capacidade de seus gestores e colaboradores na área de contratações. Isso pode ser realizado por meio de treinamentos, capacitação técnica e atualização constante sobre as melhores práticas e regulamentações vigentes.
- **Atração e retenção de talentos:** para manter uma equipe competente na área de contratações, é importante que a organização tenha mecanismos eficazes para atrair e reter colaboradores. Isso inclui políticas competitivas com oportunidades de crescimento profissional.
- **Planejamento das contratações:** o processo de planejamento das contratações é fundamental para garantir que as aquisições atendam às necessidades de organização de forma eficaz. Esse planejamento deve ser rigoroso e abordar todos os aspectos relevantes.
- **Processos de seleção de fornecedores:** a organização deve definir processos de trabalho claros para a seleção de fornecedores. Isso envolve a definição de critérios de avaliação, avaliação técnica e financeira dos fornecedores, além da análise de riscos associados a essas escolhas.
- **Gestão de contratos:** a gestão adequada dos contratos é essencial para garantir que os compromissos estabelecidos sejam cumpridos. A organização deve estabelecer processos de gestão contratual, monitorando o desempenho dos fornecedores e tomando medidas corretivas quando necessário.
- **Gestão de riscos:** a análise e a gestão de riscos são componentes críticos da governança de contratações. As equipes de planejamento avaliarão os riscos que podem afetar a efetividade do processo de contratação e da assinatura do contrato.

- Mensuração de resultados e remuneração: a organização deve analisar análises objetivas para medir o desempenho dos contratos e vincular a remuneração dos contratados ao desempenho apresentado. Isso incentiva o fornecedor a alcançar os resultados esperados.
- Avaliação de necessidade e sustentabilidade: antes de prorrogar contratos, a organização deve avaliar se a necessidade que motivou a contratação ainda existe e se a solução escolhida continua sendo a mais vantajosa. Além disso, a adoção de critérios e práticas sustentáveis nas contratações é relevante quando aplicável, promovendo o desenvolvimento sustentável.

O detalhamento por seções permite identificar não apenas a conformidade, mas também a maturidade da organização em cada área relacionada às contratações e gestão de contratos. Essa metodologia oferece às organizações a oportunidade de identificar pontos fortes e áreas para aprimoramento em seus processos e práticas de contratação. Em conjunto, essas práticas e essas abordagens devem garantir uma governança em contratações eficaz. A matriz de auditoria proporciona um maior aprofundamento nos aspectos práticos da governança em contratações, enquanto o questionário propõe as perguntas que permitem a autoavaliação.

O questionário também é dividido em seções, codificadas, e subdivididas em três a dez perguntas, focadas em aspectos-chave da gestão de contratações. Cada seção tem um objetivo ainda mais específico quanto aos diversos aspectos relacionados à gestão de contratações:

4310 - Promover a integridade na área de contratações: Essa seção visa verificar se a organização adota práticas éticas e promove a integridade em suas atividades de contratação. Avalia se existem normas para evitar conflitos de interesse, benefícios impróprios e se há transparência nas relações com fornecedores.

4320 - Desenvolver a capacidade da área de contratações: Foca no desenvolvimento dos gestores da área, abordando definição de perfis profissionais desejados, critérios de avaliação de desempenho e programas educacionais para garantir sucessores qualificados.

4321 - Mecanismos para desenvolver a capacidade dos gestores da área: Avalia se a organização possui mecanismos específicos para desenvolver

a capacidade dos gestores, desde definição de perfis desejados até a execução de ações educacionais para assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados.

4322 - Mecanismos para desenvolver a capacidade dos colaboradores da área: Similar ao anterior, mas focado nos colaboradores, desde a definição de quantitativo necessário de pessoal até critérios de avaliação de desempenho e programas de capacitação específicos.

4323 - Mecanismos para atrair e reter colaboradores na área: Avalia políticas de rotatividade, incentivos para funções-chave, preferência por contratação interna e/ou na área de contratações e outros métodos para atrair e manter talentos.

4330 - Realizar planejamento das contratações: Verifica se a organização executa um processo estruturado de planejamento para suas contratações, incluindo a aprovação de um plano de contratações, participação de setores relevantes e associação de cada item do plano a projetos estratégicos.

4340 - Estabelecer processos de trabalho de contratações: Foca na capacidade da organização de definir processos de trabalho para cada etapa das contratações, desde o planejamento até a gestão dos contratos, incluindo padronização de procedimentos e definição de responsabilidades.

4350 - Gerir riscos em contratações: Avalia se a organização tem capacidade de identificar, analisar, avaliar e tratar os riscos associados às contratações, desde o planejamento até a gestão contratual, incluindo a capacitação dos gestores nessa área.

4360 - Contratar e gerir com base em desempenho: Foca na adoção de métricas objetivas para mensurar o desempenho do contrato e vincular a remuneração da contratada ao desempenho apresentado, incentivando resultados eficientes.

4370 - Realizar contratações sustentáveis: Verifica se a organização adota critérios e práticas sustentáveis nas contratações, incluindo a aprovação de planos específicos para contratações sustentáveis e a inclusão desses critérios nos processos de contratação.

Cada agregador concentra-se em aspectos específicos e fundamentais para garantir práticas transparentes, éticas, eficientes e alinhadas com objetivos

estratégicos nas contratações de uma organização. Esta divisão temática permite que a organização avalie seu nível de conformidade e maturidade em várias áreas relacionadas à contratação e gestão de contratos, permitindo a identificação de áreas de melhoria e aprimoramento em seus processos e práticas.

Assim, analisada a composição e a dinâmica de formação do iGovContrat, segue-se para a análise da correlação entre os resultados desse levantamento e a efetividade dos pregões eletrônicos das universidades federais.

4.3. Correlação entre o iGovContrat e a efetividade dos pregões eletrônicos

Os resultados do Índice de Governança e Gestão Contratual (IGovContrat) e do Índice de Governança das Instituições de Ensino Superior (IGG) para o ano de 2021, oferecem uma visão abrangente do nível de eficiência, transparência e qualidade das práticas de gestão adotadas pelas universidades brasileiras.

Tabela 2 – Resultados do IGG e IGovContrat de 2021

Universidade	IGovContrat	IGG
FUND.UNIVERSIDADE FEDERAL VALE SAO FRANCISCO	38,3	38,3
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS	25,7	37,3
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA	71,8	73,2
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARA	86,6	69,6
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPIRITO SANTO	80,1	48
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIAS	45,8	58,8
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE	48,2	42,2
UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA	55	45,3
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS	31,8	52,2
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARA	74,1	82,8
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA	46,9	48,9
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANA	62,7	63,9
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO	90,2	73,6
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE	99,6	96,3
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	44,7	56,6
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO	69,8	57
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA	65,8	56,9
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA	61,2	50,2
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO	80,2	68,8
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO	27,9	28,7
UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA	63,8	67
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS	51,4	44,1
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE	30,5	24,2
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZONIA	64	65,6
UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIANGULO MINEIRO	61,2	63,6
UNIVERSIDADE FED.VALES JEQUITINHONHA E MUCURI	80,8	72,5
UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANA	57,8	47,5
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS	48,4	62,1
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ITAJUBA	64,5	93,2
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SAO PAULO	70	62,7
UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS	89,7	90,2
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ARIDO/RN	61	49,3
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA	27,8	32,4

UNIVERSIDADE FED DA INTEGR LATINO-AMERICANA	45	39,8
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDONIA	31,4	33,1
FUNDACAO UNIVERSIDADE DO RIO DE JANEIRO	44,1	54,1
FUNDACAO UNIVERSIDADE DO AMAZONAS	24,2	31,9
FUNDACAO UNIVERSIDADE DE BRASILIA	82,9	81,5
FUNDACAO UNIVERSIDADE DO MARANHAO	29,9	29,2
FUNDACAO UNIVERSIDADE DO RIO GRANDE - RS	73,5	63,9
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLANDIA	68	59
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE	26,2	37,9
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO	53,4	53,2
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO	64,5	57,4
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS	37,3	45,3
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUI	52,3	40,2
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE SAO CARLOS	39,9	45,1
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE	47	59,1
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VICOSA	97,5	88,8
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO G. SUL	95,9	91,3
FUNDACAO FACULDADE FED.CIENCIAS MEDICAS POA	49,5	50,2
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE S.J.DEL-REI	65,7	43,7
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPA	59,5	39,2
FUNDACAO UNIVERSIDADE FED. DA GRANDE DOURADOS	34,6	34
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECONCAVO DA BAHIA	34	30
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC	39,9	86,8
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL	52,6	46,1
UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARA	88	69,7
UNIV.DA INTEF.INTERN.DA LUSOF.AFRO-BRASILEIRA	30,2	34,8
UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DA BAHIA	51,7	60,7
UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ	41,6	46,2
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI	51,4	54,1
UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA	17	23,3
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CATALAO	-	-
UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAI	-	-
UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDONÓPOLIS	-	-
UNIVERSIDADE FEDERAL DO DELTA DO PARNAIBA	-	-
UNIVERSIDADE FEDERAL DO AGRESTE DE PERNAMBUCO	-	-
UNIVERSIDADE FEDERAL DO NORTE DO TOCANTINS	-	-

Fonte: A autora (2023).

A Tabela 2 abrange as 69 universidades federais do Brasil. Os resultados dos índices apresentados refletem diretamente a eficácia das práticas de gestão nas universidades brasileiras, conforme discutido pelos teóricos referenciados.

A análise dos dados apresentados revela uma variabilidade significativa nos índices de governança e gestão contratual (IGovContrat) e no Índice de Governança das Instituições de Ensino Superior (IGG) entre as universidades. Notavelmente, a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) destaca-se a instituição de ensino superior com os índices mais elevados, registrando

99,6 no IGovContrat e 96,3 no IGG. Esses resultados podem indicar práticas de gestão exemplares e eficazes na universidade, alinhadas com as teorias discutidas no referencial teórico. Contrastando com essa excelência, algumas instituições apresentam desempenhos abaixo da média. A Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB), por exemplo, revela índices notavelmente baixos, com 17 no IGovContrat e 23,3 no IGG. Esse cenário suscita a necessidade de investigação mais aprofundada sobre as práticas de governança e gestão adotadas por essa universidade.

A variação nos desempenhos dessas instituições, evidenciada nos índices, pode estar relacionada ao nível de implementação de modelos de gestão como os discutidos por Sander (2007), especialmente a pedagogia corporativa, que busca eficiência e qualidade total. Os níveis de transparência e de responsabilização dos gestores, princípios propostos pelo Banco Mundial, fundamentais para a boa governança, também são aspectos que podem ter impacto nos índices apresentados.

A resistência à adoção de princípios gerencialistas, mencionada por Almeida et al. (2016), pode ser identificada em instituições com desempenho abaixo da média nos índices, o que indica que a modernização da gestão pode ainda enfrentar obstáculos.

A perspectiva do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a governança pública nas universidades, conforme apresentado no referencial teórico, também se reflete nos índices. A ênfase do TCU na necessidade de avaliar, direcionar e monitorar a gestão, assim como a inclusão de indicadores como governança pública, gestão de pessoas, gestão de Tecnologia da Informação (TI), gestão orçamentária e gestão de contratações no Índice Integrado de Governança e Gestão (IGG), demonstra a convergência entre a visão dos órgãos de controle e a avaliação da qualidade da gestão universitária.

As contratações de bens e serviços comuns, por pregão eletrônico, nas universidades federais brasileiras no ano de 2022 tiveram um resultado bem variado, conforme se observa na tabela abaixo:

Tabela 3 – Pregões Universidades em 2022

Universidade	Itens publicados	Itens homologados	Itens não homologados
FUND.UNIVERSIDADE FEDERAL VALE SÃO FRANCISCO	1.555	1.394	161

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS	2.268	2.187	81
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA	4.245	4.065	180
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARA	1.629	1.326	303
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPIRITO SANTO	3.869	3.626	243
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIAS	3.347	3.238	109
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE	3.436	3.387	49
UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA	2.346	2.277	69
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS	2.094	2.083	11
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARA	785	778	7
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA	5.388	5.104	284
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANA	4.284	3.983	301
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO	1.881	1.590	291
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE	3.866	3.847	19
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	1.307	1.175	132
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO	6.491	5.712	779
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA	6.407	6.316	91
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA	11.250	10.176	1.074
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO	896	809	87
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO	3.285	3.070	215
UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA	465	414	51
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS	817	740	77
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE	2.620	2.528	92
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZONIA	229	135	94
UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIANGULO MINEIRO	2.826	2.814	12
UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE JEQUITINHONHA E MUCURI	2.105	2.008	97
UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANA	7.644	7.455	189
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS	5.744	5.537	207
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ITAJUBA	1.454	1.400	54
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO	3.278	3.058	220
UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS	2.270	2.267	3
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ARIDO/RN	1.343	1.340	3
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA	1.743	1.711	32
UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA	667	665	2
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDONIA	1.694	1.682	12
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO RIO DE JANEIRO	371	261	110
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO AMAZONAS	2.592	2.387	205
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA	1.348	1.232	116
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO MARANHÃO	820	697	123
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO RIO GRANDE – RS	1.176	1.076	100

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA	2.624	2.616	8
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE	1.544	1.469	75
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO	674	668	6
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO	2.380	2.254	126
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS	3.179	2.790	389
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ	1.658	1.652	6
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS	1.578	1.578	0
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE	2.468	2.147	321
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VICOSA	4.130	4.027	103
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO G. SUL	5.804	5.738	66
FUNDAÇÃO FACULDADE FED.CIÊNCIAS MÉDICAS POA	1.001	860	141
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE S.J.DEL-REI	2.442	2.408	34
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ	253	159	94
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FED. DA GRANDE DOURADOS	3.152	2.990	162
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECONCAVO DA BAHIA	1.613	1.592	21
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC	1.157	1.099	58
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL	3.142	3.028	114
UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ	664	499	165
UNIV.DA INTEF.INTERN.DA LUSOF.AFRO-BRASILEIRA	27	19	8
UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DA BAHIA	1.913	1.913	0
UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ	575	573	2
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI	603	591	12
UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA	19	19	0
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CATALÃO	1.364	1.214	150
UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ	850	850	0
UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDONÓPOLIS	197	197	0
UNIVERSIDADE FEDERAL DO DELTA DO PARNAÍBA	14	12	2
UNIVERSIDADE FEDERAL DO AGRESTE DE PERNAMBUCO	164	160	4

Fonte: A autora (2023).

Cabe esclarecer que os dados acima foram disponibilizados pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) dividido por UASGS que são as codificações das Unidades de Administração de Serviços Gerais. Algumas universidades possuem mais de uma UASG, o que significa que sua gestão de recursos é mais descentralizada. Essa descentralização pode acontecer entre *campis*, como é o caso da Universidade Federal de Viçosa, ou

mesmo entre Centros de Ciências e áreas administrativas como é o caso da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Os dados mostram que a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) se destacou pela quantidade de itens publicados, totalizando 11.250. Em seguida, aparecem a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) com 7.644 itens, a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) com 6.491 e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) com 6.407. Em contrapartida, as universidades com menor número de itens publicados foram a Universidade Federal do Delta do Parnaíba com apenas 14 itens, a UFSB com 19 e a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira com 27 itens.

Interessante observar que as Universidade Federal do Oeste da Bahia e UFSB, localizadas no mesmo estado, possuem uma diferença significativa no número de itens publicados 1.913 e 19 respectivamente, e todos os itens são homologados.

A variação significativa no número de itens apregoados em cada universidade especificada na tabela, cada uma com sua própria realidade e contexto, sugere uma grande diversidade no cenário universitário brasileiro. Bem como os seus resultados, evidenciam que há grande variedades de demandas de compras e contratações em cada universidade. Os dados refletem a complexidade das compras, desde a definição do item até a seleção de fornecedores e corrobora a teoria de Baily et al. (1999), que destaca que as compras públicas vão além da simples aquisição de produtos a um preço determinado. As universidades com grande número de itens não homologados devem se dedicar à busca pela mudança para consolidação da compra proativa na gestão de compras, melhorando processos e seleção de fornecedores.

Os diversos modelos de gestão universitária adotados, com destaque para a presença de diferentes desenhos e modelos mistos (Hardy; Fachin, 1996), pode estar relacionado à forma como as universidades lidam com seus processos de compras, o que pode impactar diretamente as tomadas de decisões nos procedimentos licitatórios e, conseqüentemente, seus resultados.

A análise de dados sobre a efetividade das compras públicas nas universidades federais brasileiras, em relação aos indicadores de governança de

contratações (iGovContrat e IGG), revelou uma ampla variação nos resultados, conforme tabela abaixo:

Tabela 4 - Estatísticas descritivas

Variáveis	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
Efetividade (%)	92,7915	8,9023	58,9520	100
iGovContrat	55,6508	20,6139	17	99,6
IGG	54,8032	18,2392	23,3	96,3

Fonte: A autora (2023).

A partir dos dados da pesquisa, verifica-se que a efetividade média dos pregões eletrônicos das universidades federais brasileiras é de 92,79%, isto é, do total de itens previstos para compra, cerca de 7,21% foram cancelados e/ou não obtiveram fornecedores interessados em apresentar propostas (itens desertos). A Universidade Federal Rural da Amazônia alcançou apenas 58,95% de efetividade nas contratações públicas, enquanto as Universidades Federais de São Carlos, do Oeste da Bahia e do Sul da Bahia conseguiram adquirir 100% dos itens previstos.

Os dados apresentaram variação significativa com o teste de Pearson na efetividade dos pregões eletrônicos das universidades federais brasileiras. Algumas hipóteses podem ser consideradas para explicar essa variação:

Diferenças de demanda: instituições com demandas mais complexas ou especializadas podem encontrar maiores dificuldades em encontrar fornecedores interessados em apresentar propostas, o que pode se traduzir em menor efetividade.

Estrutura de gestão: equipes de compras mais eficientes e capacitadas podem ser mais eficazes em processos de pregões eletrônicos, na contratação de fornecedores, o que pode significar uma maior efetividade.

Localização geográfica: universidade com *campus* localizados em regiões remotas, ou de difícil acesso, podem enfrentar maiores desafios para encontrar fornecedores que atendam às necessidades, traduzindo-se em menor efetividade dos pregões.

Orçamento disponível: orçamentos mais robustos podem significar mais recursos para atrair fornecedores e garantir a efetividade das compras.

Processos de aquisição: diferenças nos procedimentos de compras também podem influenciar os resultados dos pregões eletrônicos.

Cultura de planejamento: universidades com planejamentos de compras eficazes podem ter maior capacidade de atrair bons fornecedores.

Mercado regional: a concorrência entre fornecedores na mesma região pode favorecer o sucesso na contratação.

Considerando-se cada uma destas hipóteses, ou a combinação de duas ou mais, destaca-se ainda que a descentralização de decisões e a falta de coordenação, discutidas por Borges e Araújo (2001), podem impactar os resultados dos índices, traduzindo uma maior necessidade de maior alinhamento estratégico em algumas universidades.

No entanto, para se determinar a causa exata da variação na efetividade dos pregões eletrônicos, seria necessário conduzir um estudo mais aprofundado com a análise dos procedimentos de aquisição, da capacidade de planejamento e de condições particulares de cada instituição. Ainda, aprofundar a análise dos fatores externos, como mudanças nas políticas públicas ou no mercado de fornecedores, pode ajudar a explicar essa amplitude.

Quanto ao subindicador iGovContrat, a pontuação média obtida pelas universidades brasileiras é 55,65. Contudo, percebe-se que há certa discrepância entre as instituições, visto que o desvio-padrão é de 20,61. Isso sugere que as diferenças nas propostas podem estar relacionadas às disparidades econômicas, sociais, institucionais e regionais, bem como à capacidade de gestão interna das universidades.

Além disso, a Universidade Federal do Sul da Bahia obteve a pontuação mínima de 17, enquanto a Universidade Federal do Rio Grande do Norte obteve 99,6 pontos no iGovContrat. Essa disparidade entre as notas mostra que a Universidade Federal do Rio Grande do Norte conseguiu aprimorar os aspectos contidos no questionário de autoavaliação, alcançando desempenho superior no quesito iGovContrat se comparado à Universidade Federal do Sul da Bahia.

A existência dessas assimetrias entre as universidades pode ser explicada pelas disparidades econômicas, sociais, institucionais e regionais presentes na realidade de cada instituição. As diferenças nas fontes de financiamento, ou seja, se há maior volume de recursos disponíveis, podem favorecer o acesso e a implementação de processos mais eficientes na

contratação e na execução dos contratos. A capacidade das universidades de alcançar níveis mais elevados de governança em contratações, também, pode estar atrelada à diferença de características sociais da região em que se encontram, como desenvolvimento humano, acesso à educação e qualidade de vida. Com contextos regionais muito particulares, cada instituição pode ter sua capacidade de governança impactada de várias formas pelas condições econômicas e sociais em cada região do país. Por fim, a estrutura de governança interna, incluindo a eficácia das tomadas de decisão e aplicação de regulamentos internos, pode influenciar positivamente a capacidade das instituições de atingir uma pontuação mais alta no indicador iGovContrat.

Dessa forma, nota-se que a Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN conseguiu, de forma notável, aprimoramento e implementação de práticas mais eficientes e relacionadas à governança de contratações. Por outro lado, a Universidade Federal do Sul da Bahia – UFSB, com nota mínima de 17 obtida reflete uma diferença substancial no desempenho quando comparada com a UFRN em relação aos aspectos abordados no questionário de autoavaliação. No entanto, considera-se que o tempo de criação da universidade pode ter influenciado esse resultado, uma vez que a UFRN foi fundada em 1958 e a UFSB em 2013. Assim, são 55 anos de diferença entre elas, o que pode atribuir a UFRN mais tempo para ajustar suas limitações e ter melhor desempenho em tempos atuais.

Essa variação pode ser atribuída a uma série de fatores, como:

1. **Gestão e liderança:** a Universidade Federal do Rio Grande do Norte pode ter líderes e gestores mais eficazes na implementação de políticas e práticas relacionadas a contratações públicas, traduzindo-se em melhores resultados;
2. **Disponibilidade de recursos:** a disponibilidade de recursos financeiros, humanos e tecnológicos pode variar muito entre as duas universidades, afetando sua capacidade de implementação das melhores práticas;
3. **Políticas e procedimentos internos:** a existência e a aplicação das políticas e dos procedimentos internos relacionados às contratações podem diferir entre si, beneficiando e/ou prejudicando os processos de contratações.

4. Conscientização e treinamento: a ênfase na conscientização e no treinamento dos funcionários em relação às melhores práticas de contratação também pode desempenhar um papel importante no resultado dos processos.

Também é importantíssimo investigar as práticas de governança e gestão adotadas pelas universidades, buscando entender a influência de modelos de gestão, transparência dos gestores e descentralização de decisões. A resistência à adoção de princípios gerenciais para modernização da gestão também pode explicar instituições com desempenho abaixo da média.

O indicador IGG das universidades federais brasileiras possuem média de 54,80. Este índice médio das universidades federais brasileiras indica um nível geral de governança, mas não fornece detalhes individuais sobre as diferenças entre as instituições. Para entender melhor as razões por trás dessa média e as características de governança de cada universidade, seria necessário examinar cada resposta e os resultados específicos de cada uma em relação aos critérios avaliados no indicador IGG.

Apresentado o comportamento das instituições em relação a cada variável, segue-se à análise da correlação entre elas.

Tabela 5 - Análise de correlação

Variáveis	Coefficiente de Correlação
Efetividade	1,0000
iGovContrat	-0,0601 (0,6396)
IGG	0,0202 (0,8750)

Fonte: A autora (2023).

Nota: Os valores em parênteses representam a significância estatística da correlação entre as variáveis.

Ao analisar o coeficiente de correlação entre a variável Efetividade e o iGovContrat, percebe-se a existência de uma relação fraca e negativa, indicando que à medida que o iGovContrat apresenta altas taxas a efetividade tende a ser menor. Contudo, como o nível de significância de 0,6396 apresentado é superior ao nível de confiança de 0,05 (ou 95% de confiança), o coeficiente de correlação obtido torna-se sem efeitos. Em suma, não há relação entre a taxa de efetividade

dos pregões eletrônicos e o subindicador iGovContrat, nas unidades federais brasileiras.

Do mesmo modo, não foi identificada relação entre a efetividade dos pregões e o indicador IGG ($P=0,8750$). Isso sugere que não há evidências para afirmar uma relação mensurável entre a efetividade das compras públicas e o indicador IGG nas universidades federais brasileiras.

Além disso, é observado que os dados de algumas universidades federais não foram considerados na análise, pois essas instituições não responderam ao questionário do Tribunal de Contas da União (TCU). É relevante mencionar que a falta de resposta de algumas universidades ao questionário do TCU, como as Universidades Federais de Jataí, Catalão, Rondonópolis, Delta do Parnaíba, Agreste de Pernambuco e Norte do Tocantins, podem gerar lacunas nas informações avaliativas nessa pesquisa.

A gestão de compras públicas é um processo abrangente que vai além da simples aquisição de produtos a preços predefinidos. Este processo envolve a definição dos itens a serem adquiridos, a seleção dos fornecedores e a finalização dos contratos, todos regidos por leis específicas, como a Lei nº 8.666/93, que estabelece as diretrizes para licitações e contratos na administração pública. A etapa de homologação dos itens licitados, embora crítica nos procedimentos licitatórios, sugere, a partir dos resultados obtidos, não ser influenciada significativamente por uma gestão eficiente. Inicialmente, esperava-se que essa etapa crucial estivesse estreitamente conectada às práticas de governança representadas pelo iGovContrat. Porém, o resultado contraria a suposição inicial de que índices elevados de iGovContrat e IGG estariam correlacionados com uma maior eficácia nas compras públicas. É importante observar, porém, a limitação temporal da análise, que se refere a apenas um exercício financeiro.

Durante a análise dos índices, foi observado que o TCU reconhece e busca atenuar as limitações associadas à interpretação variada das perguntas pelos respondentes, e reconhece também que as respostas dos gestores podem não espelhar precisamente a realidade da governança e da gestão em suas organizações e que podem existir distorções tanto na coleta quanto na análise dos dados. Estas considerações apontam para uma preocupação dos

respondentes, muitas vezes exclusiva, com a conformidade legal e não com o verdadeiro aprimoramento da gestão.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Governança Pública Organizacional visa trazer resultados eficientes para a sociedade nos serviços públicos e reduzir práticas ineficientes, devendo ser seguida por todos os órgãos e entes da administração, para melhorar o desempenho organizacional e trazer o desenvolvimento das instituições. A transparência e segurança, eficiência na prestação de serviços, a redução de práticas ineficientes, legitimidade e governabilidade do gestor público, alinhamento de objetivos das partes interessadas garantem que as ações do governo estejam de acordo com as necessidades e expectativas da sociedade e das instituições de ensino e pesquisa.

O Índice Integrado de Governança e Gestão (IGG) é uma ferramenta utilizada para avaliar a governança e a gestão de organizações públicas, incluindo as Universidades Federais do Brasil. No entanto, o uso do IGG apresenta vantagens e limitações específicas para essas instituições, que devem ser consideradas ao aplicar essa metodologia. As vantagens são uma avaliação abrangente e integrada do desempenho das universidades, a identificação de boas práticas de governança e gestão que podem ser compartilhadas entre as universidades federais, foco em resultados e como o uso dessa ferramenta pode ajudar a direcionar esforços para a obtenção de melhores resultados acadêmicos e administrativos. As limitações identificadas são a complexidade da avaliação que envolve a coleta e análise de uma grande quantidade de dados, sendo um desafio para as universidades federais, especialmente aquelas com recursos limitados, a interpretação dos resultados que dificulta a identificação de ações concretas de melhoria a serem implementadas pelas universidades. Além disso, a necessidade de engajamento das partes interessadas nas universidades federais, como gestores, docentes, técnicos e estudantes.

Para o iGovPub (Governança Pública) foi possível identificar nesse estudo os componentes responsáveis por promover eficácia, eficiência, integridade, transparência e responsabilização nas organizações públicas. Considera-se o cumprimento desses objetivos crucial para o funcionamento adequado e a legitimidade das instituições governamentais. Já o iGestPub (Gestão de Pessoas na Administração Pública) fornece diretrizes para a análise detalhada da gestão

de pessoas em organizações governamentais e aponta a importância de assegurar uma gestão eficaz dos recursos humanos, o desenvolvimento profissional e a criação de ambientes de trabalho produtivos e positivos. O iGovTI (Gestão de Governança em Tecnologia da Informação) engloba vários componentes essenciais relacionados à gestão de tecnologia da informação que são cruciais para assegurar a eficiência, a segurança e a eficácia das operações de TI no setor público. O iGovOrçament (Governança e Gestão Orçamentária em Organizações Públicas) avalia a governança e à gestão orçamentária para garantir a eficiência do processo orçamentário e sua transparência. O processo orçamentário deve estar alinhado com as metas estratégicas, atenda às prioridades organizacionais e seja eficiente na alocação de recursos.

O subíndice iGovContrat, o objeto principal dessa pesquisa abrange diversos aspectos da governança de contratações, incluindo ética, transparência, capacitação de gestores e colaboradores, planejamento de contratações e divulgação de documentos relacionados a contratações. O conjunto das práticas e abordagens apresentadas nessa pesquisa como a promoção da ética nas contratações, transparência documental, desenvolvimento de capacidade, atração e retenção de talentos, planejamento das contratações, processos de seleção de fornecedores, gestão de contratos e riscos, mensuração de resultados e remuneração e avaliação de necessidade e sustentabilidade devem garantir uma governança em contratações eficazes. A matriz de auditoria proporciona um maior aprofundamento nos aspectos práticos da governança em contratações, enquanto o questionário propõe as perguntas que permitem a autoavaliação.

Atualmente, as instituições de ensino superior, além de várias organizações da administração pública utilizam os levantamentos de IGG do TCU como referência para a implantação de práticas de gestão e governança, para serem utilizados como indicadores em processos de planejamento estratégico. Corroborando a busca pelo constante aperfeiçoamento e solução dos pontos de limitação dos índices, o TCU aprovou, por meio do Acórdão 1.205/2023-Plenário, de relatoria do ministro Vital do Rêgo, proposta de fiscalização da AudGovernança para remodelar o questionário do IGG. O novo instrumento de pesquisa tem como desafio integrar a avaliação dos processos de governança e gestão aos de responsabilidade ambiental e de

sustentabilidade. As Unidades de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), a Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal), a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) e a Secretaria de Controle Externo de Desenvolvimento Sustentável (SecexDesenvolvimento) têm participação direta na iniciativa. A previsão de lançamento do novo instrumento de avaliação é o primeiro trimestre de 2024, sendo que o IGG, na forma aplicada em 2021, poderá continuar a ser calculado a partir da disponibilização de planilha específica na área de governança pública no site do TCU. A iniciativa de criar o iESGo demonstra uma adaptação às demandas atuais da sociedade brasileira, considerando as dimensões social e ambiental, além da governança.

Diante da obrigatoriedade da implementação da nova Lei de Licitações, as instituições poderão enfrentar desafios adicionais ao tentar alinhar os requisitos e práticas exigidos por essa legislação com as métricas e indicadores propostos pelo IGG/iESGo. A necessidade de incorporar aspectos de responsabilidade ambiental e sustentabilidade nos processos de governança e gestão, conforme proposto pela nova composição do índice pode demandar ajustes significativos para estar em conformidade com as exigências da nova lei, representando um desafio adicional para as organizações públicas.

Essa pesquisa também identificou que a efetividade dos pregões eletrônicos das universidades federais brasileiras é alta (92,79%). Assim, do total de itens previstos para compra a maioria obtiveram fornecedores interessados em apresentar propostas. No entanto, observa-se assimetrias entre as universidades, onde a Universidade Federal Rural da Amazônia alcançou apenas 58,95% de efetividade nas contratações públicas, enquanto as Universidades Federais de São Carlos, do Oeste da Bahia e do Sul da Bahia conseguiram adquirir 100% dos itens previstos. Essas assimetrias podem ser explicadas por diferenças de demanda, estrutura de gestão, localização geográfica, orçamento disponível, processos de aquisição, cultura de planejamento, mercado regional e tempo da instituição. A variação na efetividade dos pregões eletrônicos seria melhor explicada em estudos direcionados para procedimentos de aquisição, capacidade de planejamento e de condições particulares de cada instituição. Fatores externos também podem explicar essa

variação, como mudanças nas políticas públicas ou no mercado de fornecedores.

O subindicador iGovContrat apontou diferenças nas propostas que podem estar relacionadas às disparidades econômicas, sociais, institucionais e regionais, bem como à capacidade de gestão interna das universidades. Isso indica também assimetrias entre as universidades relacionadas a disparidades econômicas, sociais, institucionais e regionais presentes na realidade de cada universidade. A estrutura de governança interna, como a eficiência das tomadas de decisão e aplicação de regulamentos internos tem efeitos positivos na capacidade das instituições de atingir pontuações elevadas no indicador iGovContrat.

O indicador IGG das universidades federais brasileiras indicam um nível geral de governança, mas não fornece detalhes individuais sobre as diferenças entre as instituições, assim é recomendado futuramente examinar cada resposta e os resultados específicos de cada universidade em relação aos critérios avaliados no IGG. É crucial ressaltar que o TCU desestimula o uso dos indicadores de governança e gestão como “rankings” para classificar as organizações de maneira simplista, como "melhores" ou "piores". O propósito desses indicadores, conforme destacado pelo órgão, é alertar para áreas que necessitam de controles mais eficazes diante dos riscos enfrentados por cada instituição. Assim, o estímulo é para que cada organização avalie seus riscos reais e implemente os controles necessários, adaptando-se às suas características institucionais e demandas específicas.

Ainda, não se identificou relação entre a taxa de efetividade dos pregões eletrônicos e o subindicador iGovContrat, nas universidades federais brasileiras, que pode ser explicada pelas assimetrias entre as instituições. Adicionalmente, não se observou relação entre a efetividade dos pregões e o indicador IGG. Isso sugere que não há evidências confiáveis para afirmar uma relação mensurável entre a efetividade das compras públicas e o indicador IGG nas universidades federais brasileiras. Além disso, houve ausência de informações de algumas universidades uma vez que não responderam ao questionário do Tribunal de Contas da União (TCU). A ausência de informações ao questionário do TCU pode gerar lacunas de informações.

Essa pesquisa indica que não houve relação entre a efetividade das compras públicas e os indicadores de governança de contratações (iGovContrat e IGG) nas universidades federais brasileiras. A variação desses indicadores pode ser atribuída a diversas disparidades, como econômicas, sociais, institucionais e regionais, bem como diferenças nas políticas internas de gestão e recursos disponíveis ou ainda por limitações na própria composição dos índices. As assimetrias entre as universidades e a ausência de dados de algumas instituições podem ter influenciado nossos resultados. Esta análise, embora abranja um período específico, aponta para a necessidade de estudos mais detalhados para compreender melhor as particularidades de cada instituição e os fatores que influenciam o desempenho nas compras públicas.

Esta pesquisa apresenta diversas limitações que devem ser consideradas para uma interpretação apropriada dos resultados. Entre elas, destaca-se a análise pontual de um período específico, o que não permite capturar plenamente as variações e tendências ao longo do tempo. Além disso, a ausência de dados de algumas universidades que não responderam ao questionário do TCU cria lacunas significativas na análise, possivelmente afetando a representatividade e a abrangência dos resultados. A complexidade na interpretação dos resultados do Índice Integrado de Governança e Gestão (IGG), devido à necessidade de análise extensiva de dados e à dificuldade na identificação de ações concretas de melhoria, é outra limitação importante que pode ter influenciado a compreensão detalhada das relações entre indicadores de governança e efetividade das compras públicas. Essas limitações sugerem a necessidade de estudos mais detalhados e abrangentes para compreender integralmente os fatores que influenciam o desempenho das compras públicas em universidades federais brasileiras.

Considerando os resultados encontrados, observa-se que algumas áreas merecem uma investigação mais aprofundada para avançar na compreensão dos fatores que influenciam as compras públicas nas universidades federais do Brasil. Uma pesquisa longitudinal se mostra essencial para acompanhar e avaliar as mudanças nos indicadores de governança e nos resultados dos pregões ao longo do tempo, especialmente após a implementação de novas práticas ou políticas. Isso permitiria uma compreensão mais aprofundada dos efeitos dessas mudanças nas compras públicas e na eficiência institucional. Outro estudo

importante seria uma análise dos fatores econômicos, sociais, institucionais e regionais que contribuem para as disparidades entre as universidades federais no que diz respeito à efetividade das compras públicas.

Uma abordagem comparativa entre diferentes regiões geográficas, estruturas de gestão e disponibilidade de recursos poderia fornecer *insights* valiosos sobre essas diferenças. Avaliar os desafios enfrentados pelas instituições na adaptação e alinhamento dos requisitos e práticas exigidos pela nova Lei de Licitações com os indicadores propostos pelo IGG/iESGo é igualmente relevante. Isso permitiria uma compreensão mais precisa dos impactos dessa legislação na eficácia das compras públicas. Investigar as lacunas de informações resultantes da ausência de respostas ao questionário do TCU por algumas universidades pode oferecer *insights* sobre como essa ausência afeta a análise global dos indicadores de governança e gestão.

Por fim, uma análise mais detalhada dos fatores externos que podem influenciar a efetividade das compras públicas, como mudanças nas políticas públicas, variações no mercado de fornecedores e influências regionais, pode oferecer uma compreensão mais completa das assimetrias entre as instituições. Estas são sugestões para pesquisas futuras que podem permitir avançar na compreensão dos aspectos de governança e gestão que impactam as compras públicas em universidades federais brasileiras, além de destacar áreas para aprimoramento e os desafios a serem enfrentados nesses processos.

6. SUGESTÕES E RECOMENDAÇÕES

TÍTULO: Relatório Técnico sobre Governança Pública Organizacional e Efetividade dos Pregões Eletrônicos

RESUMO: Este relatório detalha a composição dos Índices de Governança Pública do TCU e a efetividade dos pregões eletrônicos, especificamente da Universidade Federal de Viçosa. Explora-se o Índice Integrado de Governança e Gestão (IGG) e o Índice de Gestão e Governança em Contratações (iGovContrat) como ferramenta avaliativa da instituição, além de investigar a efetividade dos pregões eletrônicos do ano de 2022 e sua relação com os indicadores de governança.

INSTITUIÇÃO/SETOR: Universidade Federal de Viçosa (UFV)/Diretoria de Material(DMT)

PÚBLICO ALVO DA INICIATIVA: Gestores, corpo docente, funcionários técnicos-administrativos, estudantes universitários e demais partes interessadas envolvidas na otimização da governança e gestão das Universidades Federais.

OBJETIVOS: Identificar estratégias para aprimorar a relação entre os indicadores de governança e a efetividade das aquisições.

Proporcionar *insights* para futuras pesquisas e intervenções voltadas à melhoria da governança e gestão na aquisição de materiais pela Universidade.

ANÁLISE/DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA: Os resultados da autoavaliação da Universidade Federal de Viçosa (UFV) em relação aos índices de governança e gestão pública em 2021 indicam um desempenho bastante sólido e consistente, conforme se verifica na tabela abaixo:

Indicador	Resultado
iGG (índice integrado de governança e gestão públicas)	88,8%

iGovPub (índice de governança pública)	92,3%
iGovPessoas (índice de governança e gestão de pessoas)	85,3%
iGovTI (índice de governança e gestão de TI)	87,4%
iGovContrat (índice de governança e gestão de contratações)	97,5%
iGovOrcament (índice de governança e gestão orçamentária)	95,0%

O IGG (Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas) da UFV atingiu 88,8%, demonstrando um bom nível de integração e governança nos processos avaliados. Isso sugere que a universidade possui estruturas e práticas que buscam alinhar as áreas de gestão de forma eficiente.

Os sub-índices, como iGovPub (Governança Pública), iGovPessoas (Governança e Gestão de Pessoas), iGovTI (Governança e Gestão de Tecnologia da Informação), iGovContrat (Governança e Gestão de Contratações) e iGovOrcament (Governança e Gestão Orçamentária), também refletem um desempenho positivo.

O destaque para o iGovContrat, com um índice de 97,5%, indica que a UFV possui práticas de governança e gestão de contratações altamente eficazes, o que pode estar relacionado à transparência, ética, eficiência nos processos de aquisição e gestão de contratos. No entanto, observa-se uma discrepância no iGovPessoas, com um índice de 85,3%. Globalmente, os resultados sugerem uma estrutura organizacional sólida na UFV, mas apontam para possíveis áreas de foco para otimização e melhoria contínua, especialmente na gestão de recursos humanos, visando uma governança mais abrangente e eficaz em todos os setores, podendo envolver questões como desenvolvimento de talentos, ambiente de trabalho e políticas de recursos humanos.

De acordo com o Ministério do Planejamento, dos 4.130 itens publicados nos pregões eletrônicos realizados pela Universidade Federal de Viçosa em 2022, 4.027 foram homologados pelo ordenador de despesas. Esse panorama reflete uma taxa de sucesso de aproximadamente 97,5%, sugerindo uma efetividade significativa nos critérios de contratação estabelecidos pela instituição para aquisição de bens e serviços, conforme se observa na tabela abaixo:

Universidade	Itens	Itens	Itens não
--------------	-------	-------	-----------

	publicados	homologados	homologados
FUND.UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA	4.130	4.027	103

Reforçando o compromisso da instituição com o aprimoramento e fortalecimento da sua governança e gestão, de acordo com o site da Diretoria de Governança Institucional, a UFV promoveu ações coordenadas no primeiro semestre de 2021, com uma abordagem colaborativa entre diversas áreas da instituição, resultando na criação de importantes instrumentos, como a Política de Gestão de Riscos e Controles Internos, o Código de Conduta da Alta Administração e especialmente, a Política de Governança em Aquisições e Contratações (PGAC). Esses instrumentos são fundamentais para orientar e alinhar as práticas institucionais com os padrões de governança, transparência e ética desejados, tendo o PGAC inclusive, se adiantado a um dos requisitos do iEsGo (novo instrumento de avaliação do TCU, com previsão de lançamento para o primeiro trimestre de 2024) que considera as dimensões social e ambiental, além da governança.

RECOMENDAÇÕES DE INTERVENÇÃO: Considerando as medidas já implementadas e o contínuo aprimoramento da governança na Universidade Federal de Viçosa (UFV), diversas intervenções adicionais podem fortalecer a gestão institucional, especialmente no contexto das práticas de contratação. Essas intervenções podem ampliar a efetividade das políticas estabelecidas e promover uma cultura organizacional mais sólida e adaptável.

Uma abordagem fundamental é o refinamento contínuo das políticas institucionais, com revisões periódicas para alinhar-se às demandas evolutivas da universidade e a legislação em constante mudança. Além disso, a efetiva implementação das políticas é essencial. Isso envolve a real execução prática das diretrizes estabelecidas, demandando programas de capacitação para os colaboradores e uma comunicação clara e recorrente sobre as políticas adotadas e seu impacto nas atividades operacionais.

O fortalecimento da cultura organizacional é outro ponto recomendável, buscando estimular uma governança participativa, o que visa incentivar a participação de todos os membros da comunidade universitária por meio de canais de comunicação transparentes e acessíveis. Ademais, investir em

educação em governança é relevante, por meio de programas educacionais direcionados ao público-alvo. Isso contribui para elevar a consciência sobre a importância da governança e seu papel no ambiente acadêmico. Para avaliar e monitorar continuamente a eficácia da governança, é crucial estabelecer indicadores-chave de desempenho que permitam acompanhar de perto o sucesso das práticas adotadas e identificar áreas de atenção.

Na área de gestão de pessoas, sugere-se a implementação ou aprimoramento de programas de capacitação e desenvolvimento o que pode não só fortalecer as habilidades dos colaboradores, mas também resultar em uma gestão mais eficiente de contratações, ao ter equipes mais capacitadas para cada etapa do processo. É recomendado implementar programas de capacitação e desenvolvimento para funcionários e docentes, visando aprimorar habilidades, liderança e fomentar um ambiente de aprendizado contínuo. Estratégias para retenção de talentos também são sugeridas, oferecendo oportunidades de crescimento profissional, reconhecimento e benefícios para incentivar a permanência de profissionais qualificados. Realizar pesquisas periódicas para avaliar o clima organizacional pode identificar áreas de insatisfação e oportunidades de melhoria na cultura institucional.

O aprimoramento da Governança de Tecnologia da Informação deve promover uma infraestrutura de TI mais robusta, o que também influencia positivamente nos processos de contratação, ao garantir sistemas mais eficazes e seguros para o gerenciamento dos processos. É essencial investir em atualização e modernização dos sistemas de TI para garantir segurança, eficiência e adequação às demandas atuais. Fortalecer políticas de segurança de dados e sistemas é igualmente importante para promover a conscientização sobre proteção de informações e prevenção de incidentes cibernéticos.

As estratégias de Governança Orçamentária devem perseguir um planejamento cada vez mais estratégico e transparente, não apenas para otimizar o uso dos recursos financeiros, mas também subsidiar as decisões de contratação, permitindo uma alocação mais precisa dos recursos. É essencial desenvolver um plano orçamentário ainda mais estratégico alinhado com metas institucionais, prioridades acadêmicas e administrativas. Aumentar a transparência nas informações orçamentárias também é uma estratégia

recomendada, comunicando de forma clara e acessível como os recursos são alocados e utilizados.

A área de Governança ao continuar a promover uma cultura de transparência e diálogo, também impacta positivamente os processos de contratação, ao estabelecer diretrizes mais claras e alinhadas com as melhores práticas de governança. Buscar promover espaços de participação e diálogo entre os diferentes setores da comunidade acadêmica é fundamental para fomentar a colaboração e contribuir para o aprimoramento da gestão. A revisão e atualização de políticas institucionais para garantir conformidade com as melhores práticas de governança e atender às demandas atuais da universidade são igualmente necessárias.

As sugestões relacionadas aos subíndices iGovPub, iGovOrcament, iGovTI e iGovPessoas não são isoladas, mas estão interligadas para proporcionar um resultado mais eficaz e favorável também no iGovContrat, contribuindo para uma gestão de contratações mais abrangente e eficiente na Universidade Federal de Viçosa. É recomendável revisar e simplificar procedimentos de aquisição para promover transparência e agilidade nos processos, mantendo a conformidade com normas legais. Implementar sistemas de avaliação contínua de desempenho de fornecedores é outra medida relevante para garantir a qualidade dos serviços e produtos adquiridos.

Recomenda-se adicionalmente que a Universidade Federal de Viçosa (UFV) realize, de forma simulada, as avaliações de acompanhamento disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União (TCU), referentes aos índices e subíndices do Índice de Governança de Gestão (IGG), separadamente para cada um dos seus *campi*: Viçosa, Rio Paranaíba, Florestal e Capinópolis. Isso visa a condução de uma análise mais específica e direcionada, considerando as características particulares de cada um, suas potencialidades e limitações, com o intuito de aprimorar ainda mais os processos de gestão e governança, de forma mais individualizada e efetiva.

Estimular a inovação nos processos administrativos e integrar a governança com a sustentabilidade também são estratégias relevantes para aprimorar a gestão universitária, promovendo eficiência operacional e considerações ambientais, sociais e econômicas. Essas intervenções, direcionadas ao fortalecimento da governança na UFV, não devem se limitar a

atender a conformidade com regulações e normativas, mas também estabelecer uma cultura organizacional transparente, participativa e adaptável, especialmente no contexto das contratações, para aumentar a efetividade das compras públicas, visando reduzir assimetrias e promover uma gestão mais eficiente.

Reforçando a necessidade de evolução da pontuação dos índices de capacidade em gestão mais baixos, como o iGovPessoas e iGovTI, recomenda-se um foco estratégico para fortalecer essas áreas. Investimentos em programas de capacitação, atualização tecnológica e políticas de gestão de pessoal podem contribuir significativamente para elevar esses índices, bem como na manutenção ou melhoria dos demais, já que impactam diretamente neles, promovendo uma governança mais sólida e eficiente.

Outra forma de se buscar aprimoramento contínuo é o *benchmarking* com outras instituições de referência em gestão pública, como a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), que tem sido reconhecida por suas políticas e práticas de gestão pública, o que a torna uma referência relevante para análise comparativa.

Esta prática permite identificar as melhores práticas e estratégias adotadas por outras universidades para alcançar excelência em governança, gestão e processos de contratação. O *benchmarking* envolveria uma avaliação criteriosa das políticas, processos, estruturas organizacionais e práticas adotadas pela UFRN, identificando pontos fortes e áreas de melhoria em comparação com a UFV. Isso poderia incluir não apenas aspectos de governança de contratações, mas também de gestão de pessoas, sistemas de informação, entre outros.

Além disso, em consonância com as recomendações do próprio TCU, recomenda-se não utilizar os resultados dos índices como *ranking* entre as instituições, posto que esses índices, embora meçam aspectos importantes, não devem ser interpretados como uma base para classificar uma instituição como tendo uma governança "superior" ou "inferior" em relação a outras. Observa-se que o propósito do TCU não é incentivar as organizações a simplesmente perseguirem metas numéricas para aumentar esses indicadores. Em vez disso, visa alertar sobre áreas onde os controles podem ser insuficientes diante dos riscos reais enfrentados. O estímulo primordial é que as organizações avaliem seus riscos reais, usando o iGG e seus subindicadores como ferramenta, e

implementem os controles necessários de acordo com suas próprias necessidades e contextos específicos.

Organizações maiores e mais maduras, como a UFV, possuem características e exigências que as permite ir além das práticas sugeridas no referencial, devendo desenvolver outras práticas adaptadas às suas particularidades institucionais, considerando demandas legais e riscos enfrentados, não se limitando ao conjunto de práticas recomendadas pelo TCU.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins de. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. *Revista de Administração Pública*. Versão impressa ISSN 0034-7612. Versão On-line ISSN 1982-3134. Rev. Adm. Pública vol.52 no.1 Rio de Janeiro jan./fev. 2018 https://www.researchgate.net/publication/323833355_Funcao_compras_no_o_setor_publico_desafios_para_o_alcance_da_celeridade_dos_pregoes_eletronicos. Acesso em: 15 nov. 2023.
- ALMEIDA, Denise Ribeiro; ALMEIDA, Leonardo Ribeiro; RIGO, Ariadne Scalfoni; VENTURA, Andréa Cardoso. Gerencialismo: efeitos no modelo de gestão de uma IFES. *In: XVI COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN UNIVERSITÁRIA – CIGU, 2016. Arequipa – Peru. Anais...2016*. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/25104/1/Gerencialismo%20-%20efeitos%20no%20modelo%20de%20gest%C3%A3o%20de%20uma%20IFES.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2023.
- ALMEIDA-FILHO, Naomar. O que afinal é a Universidade Nova? *In: ALMEIDA-FILHO, Naomar. Universidade Nova: Textos críticos e esperançosos*. 1. ed. Brasília: Edufba, 2007.
- BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David. **Compras: Princípios e administração**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- BALLOU, Ronald H. **Gerenciamento da cadeia de suprimentos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookmann, 2001. 532 p.
- BANCO DO BRASIL. **Relatório de gerenciamento de riscos: Pilar 3**. 2017. Disponível em: <https://www.bb.com.br/docs/portal/uri/RelRis3T18.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2023.
- BATISTA, Marco Antônio Cavalcanti; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. O papel do comprador no processo de compras públicas em instituições de ciência e tecnologia de saúde (C&T/S). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-699, jul./ago. 2008.
- BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
- BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000200008>. Acesso em: 10 out. 2023.
- BITTENCOURT, Sidiney. **Pregão Eletrônico: a mais moderna modalidade de licitação**. 2. ed. Rio de Janeiro: Temas e Ideias, 2005.

BORGES, Djalma Freire; ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de. Uma experiência de planejamento estratégico em universidade: o caso do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da UFRGN. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n.4, p. 63-76 jul/ago., 2001.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986**. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Brasília: DF, 1986. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEL&numero=2300&ano=1986&ato=18fITT61UMBpWta6e>. Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.348, de 24 de julho de 1987**. Altera o Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, que dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal. Brasília: DF, 1987. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1980-1987/decreto-lei-2348-24-julho-1987-347853-norma-pe.html>. Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.360, de 16 de setembro de 1987**. Altera o Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, que dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal. Brasília: DF, 1987. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1980-1987/decreto-lei-2360-16-setembro-1987-374986-norma-pe.html>. Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: DF, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. **Medida provisória nº 2026, de 4 de maio de 2000**. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências. Brasília: DF, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/2026-3.htm#textoimpressao. Acesso em: 01 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: DF, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 16 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2014. 80 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF. Acesso em: 13 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. 242 p.

BRASIL. **10 passos para a boa governança**. 2. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021. 44 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10_passos_para_boa_governanca_v4.pdf. Acesso em: 22 nov. 2022.

BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade**, v. 27, n. 94, p. 370-395, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1984-9270941>. Acesso em: 10 set. 2023.

CARNEIRO, Ricardo.; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. In FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, v. 1, p. 135-194, 2013.

CASTRO, Gisele Adriana da Silva; CAVALEIRO, Jean Carlos. A governança pública e o seu impacto em uma gestão eficiente. **Revista Pluri Discente**, Tatuapé, v. 1, n. 3, p. 99-111, 2021.

CAVALCANTE. Simone de Oliveira Rocha. et al. Análise do Pregão Eletrônico e Presencial na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. *Revista Práticas de Administração Pública Santa Maria* - Vol. 1, n. 1. Jan./Abr. 2017 119-138. DOI:10.15628/empiricabr. 2018.7550. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/pap/article/view/25878/15333>>. Acesso em: 15 nov. 2023.

COELHO, Alessandra Martins. **Métodos e técnicas de pesquisa**. 2013 Disponível em: <https://docplayer.com.br/6766930-Metodos-e-tecnicas-de-pesquisa-alessandra-martins-coelho.html>. Acesso em: 09 jul. 2022.

COSTA, Caio César de Medeiros; TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: ENAP, 2019. 135 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4277>. Acesso em: 10 out. 2023.

CRUZ, Cláudio. **Índice Integrado de Governança e Gestão**. 2021. Disponível em:

<https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/inovacao-governamental/forum-siorg/apresentacoes/2021-10-06-indice-integrado-de-governanca-e-gestao-igg-claudio-cruz-apresentacao-siorg.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2022.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. Índice Integrado de Governança e Gestão Pública – IGG. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/governanca-estrategia-e-riscos/igg>. Acesso em: 13 mai. 2023.

DIAS, Marco Aurélio P. **Administração de materiais**: uma abordagem logística. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DIAS, M.H.C. **Pregão eletrônico**: o efeito das políticas públicas discriminatórias sobre as compras governamentais. 2017. Dissertação (Mestrado Profissional em Ciências Contábeis) - FUCAPE, Vitória, ES, 2017.

FARIA; COELHO. Formulários: administração e projeto. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 24, n. 3, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901984000300018>. Acesso em: 12 ago. 2023.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira: o elo frágil. **Revista Serviço Público**, Brasília, v. 67, n. 3, p. 407-432, jul-set., 2016. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/%20article/view/672/768>. Acesso em 25 mai. 2022.

FERRADAES, Augusto Gonçalves. **Uma síntese da importância dos indicadores para a avaliação da gestão pública**. 2019. Monografia (Especialização em Auditoria no Setor Público e Auditoria Financeira) - Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, 2019.

FERRER, Florencia. Diagnóstico da situação das compras públicas no Brasil. In: FERRER, Florência; SANTANA, Jair Eduardo. (Coords.). **Compras públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

FIGUEIREDO FILHO, Dalton Brito; ROCHA, Enivaldo Carvalho; JÚNIOR José Alexandre da Silva; PARANHOS, Ranulfo; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa; SILVA, Mariana Batista. Desvendando os mistérios do coeficiente de correlação de Pearson: O retorno. **Leviathan Cadernos de Pesquisa Política**, n. 8, p. 66-95, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/leviathan/article/view/132346/128489>. Acesso em: 13 set. 2023.

FOLETTTO, Paulo Renato; TAVARES, Sergio Marcus Nogueira. Especificidades da governança universitária: alguns aspectos. In: COLOMBO, Sonia Simões. **Gestão universitária**: os caminhos para a excelência. Porto Alegre: Penso, 2013. p. 153-166.

GAITHER, Norman; FRAZIER, Greg. **Administração da produção e operações**. 8. ed. São Paulo: Pioneira, 2002.

GASNIER, Daniel. Acuracidade de saldos de estoque. **Revista Log & MAM**, São Paulo, n. 129, p. 28-31, jul., 2001.

GIL, Antônio Carlos. **Método e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas. 2008. 80-99.

GRAHAM, John; AMOS, Bruce; PLUMPTRE, Tim. **Governance principles for protected areas in the 21st century: a discussion paper**. Ottawa: Institute of Governance/Parks Canada/Canadian International Development Agency.

GUIMARÃES, Tomas de Aquino. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 3, p. 125-140, 2000. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6284>. Acesso em: 15 set. 2023.

HAIR JUNIOR, J.F. et al. **Multivariate Data Analysis**. 7. ed. Upper Saddle River, Nova Jersey: Prentice Hall, 2009. 785 p.

HARDY, Cyntia; FACHIN, Roberto. **Gestão estratégica na universidade brasileira: teoria e casos**. Porto Alegre: Universidade/UFRGS, 1996. 223 p.

HINNA, Alessandro; NITO, Ernesto; MANGIA, Gianluigi; SCAROZZA, Danila; TOMO, Andrea. **Advancing public governance research: Individual and collective dynamics in and around the boardroom**. Bingley: Emerald Group Publishing Limited. 2014. p. 3-39. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/S2051-663020140000002001>. Acesso em: 12 dez. 2022.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, mai/jun, 2006.

KOHLER, Jürgen ; HUBER, Josef ; BERGAN, Sjur. **Higher education governance between democratic culture, academic aspirations and market forces**. 5. ed. Councilo Europe Publishing, 2006.

LAURINHO, Icaro Saraiva; DIAS, Lidiane Nazaré Silva. Corrupção e ineficiência nos processos licitatórios da saúde pública brasileira: um enfoque nos dados da CGU. *In: X Congresso ANPCONT*, 2016. **Anais** [...] Ribeirão Preto, 2016.

LENNAN, Maria Laura Ferranty Mac; SEMENSATO, Bárbara Ilze; OLIVA, Fábio Lotti. Responsabilidade social empresarial: classificação das instituições de ensino superior em reativas ou estratégicas sob a ótica da governança corporativa. **Revista de Gestão**, v. 22, n. 4, p. 457-472, out/nov., 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5700/rege572>. Acesso em: 15 set. 2023.

LIMA, Bruno Quick L. de. O uso do poder de compra é uma política eficaz de desenvolvimento sustentável. In: FERRER, Florência; SANTANA, Jair Eduardo. (Coords.). **Compras públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

MACOHIN, Gilmar Amilton. **Compras, contratações e terceirizações**. 1. ed. Curitiba: Editora Iesde, 2012. 128 p.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 312 p.

MARQUES, Pauliane Venessa da Silva Braga; PETER, Maria da Glória Arrais; NASCIMENTO, Cícero Philip Soares; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. Governança nas universidades federais do Brasil segundo o “levantamento integrado de governança organizacional pública” do tribunal de contas da união. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 18, n. 2, p. 164-196, jul/dez., 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.32586/rcda.v18i2.629>. Acesso em: 15 out. 2023.

MARTINS, Petrônio Garcia; ALT, Paulo Renato Campos. **Administração de materiais e recursos patrimoniais**. 1. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.

MELLO, Mariá da Silva.; SILVA, Realdo de Oliveira. Práticas de governança corporativa em instituições de ensino superior: um estudo de caso em uma universidade de Santa Catarina. **Revista de Administração e Contabilidade**, Santo Ângelo, v. 33, n. 17, p. 68-80, jan/jun., 2018.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Modelo de governança e gestão**: guia do instrumento de maturidade da gestão. 1. ed. Brasília: Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, Secretaria de Gestão, Departamento de Transferências da União, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/modelo-de-governanca-e-gestao/sobre-o-gestaogov/modelo-e-guia-do-gestaogov/guia-do-img-100-pontos.pdf>. Acesso em: 14 set. 2023.

NOGUEIRA, Maria da Graça Saraiva; GARCIA, Tânia Elisa Morales; RAMOS, Maria da Graça Gomes. Governança corporativa, responsabilidade social corporativa: a visão de atores de uma Instituição de Ensino Superior – IES Federal. **Gestão Universitária na América Latina**, v. 5, n. 3, p. 222-244, dez., 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/1983-4535.2012v5n3p222>. Acesso em: 22 jul 2022.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 608 p.

PASCOAL, Márcia Néa Oliveira; OLIVEIRA, Oderlene Vieira. Práticas de governança pública adotadas pela administração pública federal brasileira. **Administração Pública & Gestão Social**, v. 11, n. 2, p. 215-231, abr/jun., 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21118/apgs.v11i2.5431>. Acesso em: 15 set. 2023.

PIERINI, E. **Análise do iGovContrat/2018 – Índice de Governança e Gestão em Contratações da Universidade Federal do Paraná e proposições para melhorar o índice.** 2020. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2020.

RAMOS, J et al. **As Vantagens e Desvantagens do Pregão Eletrônico e Presencial do Ponto de Vista da Administração Pública.** RAC - Revista de Administração e Contabilidade. Ano 15, nº 29, p. 106-127, jan./jun. 2016.

ROZANSKI, C. R. M. **O sistema de governança e a autonomia nas instituições de ensino superior públicas brasileiras e portuguesa.** 2020. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro Socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2020.

SALMI, Jamil. **The challenge of establishing world-class universities.** The World Bank, Washington DC, 2009. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10986/2600>.

SANDER, Benno. **Administração da educação no Brasil: Genealogia do conhecimento.** Brasília: Liber Livro, 2007.

SENRA, Vinicius Henrique Campos; OLIVEIRA, Kamila Pagel. Os desafios da governança em rede no âmbito do Circuito Liberdade. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 69, n. 4, p. 983-1014, out/dez., 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i4.3157>. Acesso em: 18 ago. 2023.

SANTIAGO, Paulo; TREMBLAY, Karine; BASRI, Ester; ARNAL, Elena. **Tertiary education for the knowledge society.** Special Features: Governance, funding, quality. v. 1. Paris: OECD, 2008. 324 p.

SUNDFELD, Carlos Ari. O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 866-890, set/dez., 2017.

TEIXEIRA FILHO, José Gilson de Almeida. **MMPE-SI/TI (Gov) - Modelo de maturidade para planejamento estratégico de SI/TI direcionado às organizações governamentais brasileiras baseado em melhores práticas.** 2010. Tese (Doutorado em Ciências da Computação) – Centro de Informática. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, 2010.

TOLOSA FILHO, Benedicto de. **Pregão - uma nova modalidade de licitação: comentários teóricos e práticos.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. 207 p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Levantamento de Governança de TI 2017.** 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governanca-de-ti/igovti-no-tcu/>. Acesso em: 12 fev. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, **Referencial Básico de Governança Aplicável à Órgãos e Entidades da Administração Pública – RBG**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021.

VAZ, J. C. Administração pública e governança eletrônica: possibilidades e desafios para a Tecnologia da Informação. In: **Governo eletrônico: desafios da participação cidadã**. Fortaleza, Anais. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, n. 24, dez., 2012. p. 17.

VIDICH, A. J.; LYMANN, Satanford M. Métodos qualitativos: sua história na sociologia e na antropologia. In: DENZIN, N. K; LINCOLN, I. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Porto Alegre: Artmed, 2006.