



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

**ANÁLISE DA ADEQUAÇÃO DOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA
UTILIZADOS PARA A GESTÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
(UFC)**

Maria Glícia Conde Santiago

Fortaleza
2015

MARIA GLÍCIA CONDE SANTIAGO

**ANÁLISE DA ADEQUAÇÃO DOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA UTILIZADOS
PARA A GESTÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC)**

Dissertação de Mestrado apresentada à coordenação do Programa de Pós-graduação em Gestão e Políticas Públicas da Educação Superior da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas da Educação Superior.

Área de concentração:

Orientador: Prof. Dr. Wagner
Bandeira Andriola

FORTALEZA

2015

MARIA GLÍCIA CONDE SANTIAGO

**ANÁLISE DA ADEQUAÇÃO DOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA UTILIZADOS
PARA A GESTÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Gestão e Políticas Públicas da Educação Superior da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas da Educação Superior.

Área de concentração:

Aprovada em: ___/___/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Wagner Bandeira Andriola (Orientador)
Universidade Federal do Ceará – UFC

Prof. Dr. Alberto Sampaio Lima (membro)
Universidade Federal do Ceará – UFC

Prof. Dr. Francisco de Assis Melo Lima (membro)
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Mse Roberto Cláudio Frota Bezerra (membro)
Universidade de São Paulo-USP

Dedico este trabalho ao Deus que habita em mim, à minha Mãe Vilani às minhas filhas Erika e Glicianne e ao meu companheiro Ayslan Cardoso.

Agradecimentos

Primeiramente, com toda retidão do meu ser, agradeço a Deus e a toda a espiritualidade, por me guiar, proteger e iluminar os meus caminhos.

Agradeço às minhas filhas, Érika e Glicianne, pelo amor incondicional e o apoio que sempre me foi concedido.

Ao meu companheiro, Ayslan Cardoso, pelo apoio, carinho, amor e compreensão nos momentos em que fui ausente.

A minha mãe Vilani Conde pelo exemplo de coragem e perseverança perante os desafios da vida; a minha irmã Jacqueline Conde e aos meus sobrinhos, Neudson Conde, Igor Conde e Sofia Conde pela presença e apoio.

Ao meu amigo Rodrigo do Nascimento Santos, pela amizade verdadeira e por dividir as vicissitudes da vida laboral, pois sem a sua ajuda, o desafio teria sido muito mais árduo.

À amiga Laís e à irmã Terezinha, pelas orações e o constante incentivo. Agradeço também aos amigos Carlos Marques, Francisco de Assis Melo Lima e Tatieures Gomes por compartilhar seus conhecimentos com presteza, carinho e dedicação.

Agradeço, sinceramente, aos meus amigos e companheiros de jornada: Margareth, Anne, Aline, Amarildo, Andrea, Fernanda, Cléo, Adriana, Paulo, Daniela, Leopoldo, Regilânia Silva, Lúcia Moreira, Rodrygo Rocha e Leandro Targino, pela colaboração e prontidão. Não posso, é claro, deixar de agradecer aos demais que fazem parte da Auditoria Geral da UFC, pelo apoio e espírito harmônico que imprimem ao ambiente de trabalho.

Sou especialmente agradecida ao Professor Roberto Cláudio Frota Bezerra, idealizador do projeto que deu origem ao mestrado profissional de Gestão e Políticas

Públicas. Aos Professores Jesualdo Pereira Farias, Henry de Holanda Campos e Cláudio Marques, que muito me incentivaram a prosseguir na conquista de mais um desafio.

Em especial, sou grata ao meu orientador Professor Doutor Wagner Bandeira Andriola pela dedicação, paciência e competência em que conduziu todo o trabalho de orientação.

E aos demais que, malgrado não tenham seus nomes registrados neste espaço, de alguma forma, contribuíram na elaboração desta pesquisa .

“Conhece-te a ti mesmo, torna-te
consciente de tua ignorância e será
sábio” (SÓCRATES)

RESUMO

As mudanças na ordem econômica, política e social do mundo nas últimas décadas impuseram uma série de desafios aos governos nacionais. A Administração Pública, por estar organizada de forma rígida e burocrática, na qual impera o regime republicano, mostra-se pouco capaz de reagir perante a dinâmica das inovações tecnológicas e, por conseguinte, às demandas crescentes da sociedade. A busca da eficiência e o fortalecimento da democracia exigem não só uma reforma administrativa, mas uma reforma de Estado. Nesse sentido, a Governança pública mostra-se como um novo paradigma cuja proposta indica escopos mais amplos, colocando uma perspectiva mais abrangente de governo com ênfase em eficiência e controle. Nesta expectativa se busca integrar política e administração, gestão e políticas públicas. Portanto, embora haja diversas concepções acerca do conceito de Governança pública, pode-se dizer que, em sua essência é uma nova compreensão abrangente e integrada que resultará em melhores práticas e resultados para a Administração Pública. Nessa conjuntura, torna-se imperioso afirmar a importância deste estudo em função de conhecer os mecanismos de Governança adotados na Universidade Federal do Ceará (UFC) e a respectiva adequação aos princípios fundamentais da Governança. O cerne deste estudo está focado na análise das cinco dimensões do controle Ambiente de Controle; Avaliação de Risco; Atividades de Controle; Informação e Comunicação e Monitoramento. A metodologia utilizada configura-se numa abordagem qualitativa das informações, traçando um paralelo comparativo entre os índices de Governança atribuídos pelas unidades pesquisadas, os elementos coletados por meio das entrevistas e as observações conferidas nas análises dos dados, com base na literatura que disciplina uma abordagem da gestão baseada no conceito de Governança no setor público. Ao analisar os mecanismos de Governança adotados pelas unidades pesquisadas evidenciou-se o fato de que a qualidade e a adequação dos controles internos ainda são insuficientes no que concerne às dimensões de controle, conforme os princípios de Governança abordados no COSO I (INTOSSAI, 2004). Conclui-se, portanto, que os controles internos setoriais ainda carecem de estruturação, normatização e definição de responsabilidades e competência setoriais. Ao final foram propostas ações futuras para aprimoramento da Governança no âmbito da Universidade Federal do Ceará.

Palavras-chave: Mecanismos de Governança. Controle. Universidade Federal do Ceará.

ABSTRACT

Changes in economic, political and social order of the world in recent decades has determined a series of challenges to national Governments. The public administration while is organized rigidly and bureaucratically and reigned by the Republican regime presents itself barely able to react facing the dynamics of technological innovations and therefore the elevation of society demands. The pursuit of efficiency and the strengthening of democracy requires not only an administrative reform, but a reform of the State. Therefore the public Governance appears as a new paradigm whose proposal indicates broader scopes creating a wider perspective of Government with an emphasis on efficiency and control. This expectation try to integrate politics and administration, management and public policy. Thence although there are several conceptions about the concept of public governance it can be said that its essence is a new comprehensive and integrated understanding that will result in best practices and best results for public administration. Within this conjuncture it becomes essential to assert the importance of this study in order to know the governance mechanisms adopted at the Federal University of Ceará (UFC) and their suitability to the fundamental principles of governance. The core of this study is focused on the five control dimensions analysis control Environment; Risk assessment; Control activities; Information and communication and monitoring. The methodology used configures as a qualitative approach of the information obtained tracing a parallel comparison between governance indices assigned by the units surveyed, the elements collected through interviews and observations set out in the data analysis based on literature that discipline a management approach based also on the concept of governance in the public sector. To analyze the mechanisms of governance adopted by the units interviewed showed that the quality and adequacy of internal controls are still inadequate to the control dimensions as the governance principles discussed in the COSO I (INTOSSAI, 2004). It is therefore concluded that the internal controls still demands structuring, normatization and sectorial responsibilities and competence definitions. It ends with a proposal of future actions for improving Governance in the context of the Federal University of Ceará.

Keywords: governance mechanisms. Control. Federal University of Ceará.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura	Diagrama de Insumos –Produto/ Princípios da Administração Pública	49
Quadro 1	Evolução da UFC em Governança em TI	64
Quadro 2	monitoramento das demandas do TCU.....	86
Gráfico 1	Avaliação Média da Dimensão Ambiente de Controle.....	67
Gráfico 2	Avaliação Média da Dimensão Avaliação de Risco	72
Gráfico 3	Avaliação Média da Dimensão Procedimento de Controle.....	75
Gráfico 4	Avaliação Média da Dimensão Informação e Comunicação	81
Gráfico 5	Gupo A (Gestão de Menor Coeficiente de Demandas Oriundas do Sistema de Controle Federal) Dimensão Monitoramento	83
Gráfico 6	Gupo B (Gestão de Maior Coeficiente de Demandas Oriundas do Sistema de Controle Federal) Dimensão Monitoramento.....	84
Gráfico 7	Avaliação Média da Dimensão Monitoramento.....	88

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Questões e Notas Referentes à Dimensão Ambiente de Controle.....	60
Tabela 2 Questões e Notas Referentes à Dimensão Avaliação de Riscos.....	68
Tabela 3 Questões e Notas Referentes à Dimensão Procedimentos de Controle	73
Tabela 4 Questões e Notas Referentes à Dimensão Informação e Comunicação.....	Erro! Indicador não definido
Tabela 5 Questões e Notas Referentes à Dimensão Monitoramento.....	82
Tabela 6 Resultados da Análise Comparativa da Adequação dos Mecanismos de Governança.....	91

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
CAIA	Coordenadoria de Análise Institucional e Avaliação
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CONSUNI	Conselho Universitário
ENC	Exame Nacional dos Cursos
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IIA	<i>Institute of Internal Auditors</i>
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IFES	Instituições de Ensino Superior
INTOSAI	<i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i>
MEC	Ministério da Educação
PAINT	Plano Anual de Auditoria Interna
PDI	Plano de Diretrizes Institucional
PROPAG	Programa de Orientação e Operacionalização da Pós-Graduação
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PDTI	Plano Diretor de Tecnologia da Informação
RAINT	Relatório Anual de Auditoria Interna
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1 A Universidade Federal do Ceará (Missão, Evolução Autonomia Metas e Avaliação)	21
2.1.1 Avaliação Institucional na Universidade Federal do Ceará.....	28
2.2 Gestão Pública- Conceitos	29
2.3 Governança – Conceitos e Princípios.....	31
2.3.1 Governança na Universidade Federal do Ceará.....	33
2.4 O controle da Administração Pública exercida pelo Tribunal de Contas da União através dos tempos.....	36
2.4.1 Controle Externo e os Princípios Constitucionais Vigentes.....	39
2.4.2 O Controle Externo Desempenhado pelo Tribunal de Contas da União.....	42
2.4.3 Avaliação dos Controles Internos	45
2.5 Auditoria Interna - Antecedentes Históricos.....	46
2.5.1 Definição de Auditoria Interna.....	47
2.5.2 Terminologia e Princípios.....	48
2.5.3 Auditoria Interna na Universidade Federal do Ceará.....	51
2.5.4 Áreas de Atuação da Auditoria Interna.....	52
3 AVALIAÇÃO DA QUALIDADE E SUFICIÊNCIA DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS INSTITUÍDOS NA UFC.....	54
4 METODOLOGIA.....	55
4.1 Seleção dos Sujeitos da Pesquisa.....	56
4.2 Instrumentos para a Coleta de Dados.....	56
4.3 Procedimento para a Coleta de Dados.....	57
5 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	58
5.1 Resultados da análise Comparada.....	89
6 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	91
7 CONCLUSÃO.....	92
REFERÊNCIAS.....	96
ANEXOS	

1 INTRODUÇÃO

As universidades federais – cuja proposta para a sociedade está centrada na produção do conhecimento e desenvolvimento do pensamento – são consideradas organizações complexas pela condição de instituições especializadas que buscam, sobretudo, oferecer uma formação profissional de qualidade, através do ensino e das demais atividades educacionais e acadêmicas (DIAS SOBRINHO; RISTOFF, 2003).

A educação sedimenta-se como base para qualquer sistema social no momento em que ela confere à pessoa a consciência de si e da sua posição diante dos outros. Portanto, a educação é o meio pelo qual o ser humano se torna capaz de modificar a natureza, a fim de que, neste movimento de contínua transformação, chegue ao seu ápice como sujeito e membro de uma sociedade.

As instituições federais de ensino superior (IFES) são aparelhos educacionais do Ministério da Educação que servem a uma ampla coletividade, propiciando a promoção do saber em seus diversos aspectos e graus de aprofundamento e contribuindo para a consciência histórica social. Este papel, que reside no cerne da educação, qual seja, de conscientizar as pessoas, tal como é avocado pela Universidade, vem a ser um direito social, elemento histórico que os constituintes, ao longo dos tempos, alçaram à categoria dos direitos que se revestem como pré-requisito para a expansão e efetividade de outros direitos, mais básicos e essenciais.

A educação, por consequência, evoca às novas gerações o pacto celebrado na noite dos regimes democráticos, por meio do qual os homens um dia se desnudaram voluntariamente de seus direitos e, em ato de gravidade religiosa, os depositaram aos pés uns dos outros, em prol do nascimento de um ente soberano, de um sistema no qual prevalecessem não meramente os direitos individuais, momentâneos e efêmeros, mas também os direitos extensivos e perenes à coletividade. Assim, a tarefa de trazer tal pacto à memória dos povos de modo a fortalecer e manter o regime de direitos estendidos foi, antes de todos os institutos, delegada à educação.

O desvelo de tal incumbência, fazer do labor educacional um bem intangível ao maior número de pessoas, foi delegado à competência ministerial. Não é somente do

Ministério da Educação, contudo, a responsabilidade de avaliar o alcance dos objetivos institucionais.

O Tribunal de Contas da União (TCU), por ser a corte de contas federal, representa o corpo do cidadão, aquele que se elimina em benefício da coletividade, o cidadão que deposita sua riqueza nas mãos do Estado e confia em que tal domínio administrará da melhor forma possível seus haveres.

Portanto, tendo as figuras do cidadão e do Ministério como norte e luz de seus atos, as instituições de ensino superior empreendem esforço ininterrupto de fazer com que, pela avaliação da eficiência da gestão, o bem público da educação superior seja utilizado de forma racional, bem como sejam mitigados seus decorrentes ônus e dispêndios operacionais; quer na varredura dos processos iniciais pelos quais a vida organizacional da Universidade se faz sentir na sociedade, como é o caso da logística administrativa e acadêmica do processo de ingresso dos discentes, quer no ato máximo da Academia, que é a formação completa da pessoa para a sua vida contributiva em sociedade, passando pelas questões patrimoniais, econômico-financeiras, contratuais, procedimentais, dentre outras.

A Constituição de 1988, em seu artigo 207, positivou a autonomia universitária em três dimensões distintas: 1- didático-científica; 2- administrativa e 3- gestão financeira e patrimonial. Ao longo dos últimos 20 anos, observou-se que a autonomia universitária, em todas as suas dimensões, não se afigurava como reserva momentânea, mas como um processo necessário que se construiria ao longo do tempo.

O processo de tornar as universidades autônomas, no entanto, foi objeto de surpreendente contradição de ordem legal, uma vez que, após a Constituição de 1988, as universidades passaram a ter menos autonomia, ou seja, a positivação, *contrario sensu*, regrediu, na prática, à condição autônoma outrora conquistada.

Essa regressão refletiu diretamente na gestão universitária em virtude das dificuldades operacionais advindas da burocratização legal imposta. Assim, diante das limitações legais, anteviu-se a necessidade da adoção de um conjunto de medidas para solucionar os conflitos. Em 2004, foi nomeado um grupo de trabalho, composto pelo Ministério da Educação (MEC) e pela Associação Nacional dos Dirigentes das

Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), para examinar opções legais para remover os obstáculos normativos que obstruíam a gestão das universidades federais e, por consequência, seu desenvolvimento (BALDUÍNO, 2013).

Com o avanço dos trabalhos do citado grupo, a proposta de expansão e modernização para o sistema federal de ensino superior, lançada em 2003, foi aprimorada. Considerável expansão, com novos *campi* e outras universidades, começou a disseminar-se por todo o País.

A expansão das IFES, entretanto, avançava lentamente em virtude dos entraves burocráticos que as normas impunham ao desenvolvimento da gestão pública. Em 2005, foi instituído o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização com o afã de orientar a Administração Pública a instituir padrões específicos de mensuração do desempenho pautada nos exemplos internacionais de qualidade.

Assim, na expansão das universidades federais, embora esta haja promovido grandes benefícios para a sociedade, é observada contraposição desse crescimento no que diz respeito aos impactos causados nas estruturas administrativas.

O Governo Federal, imbuído de nobre preocupação, promoveu a expansão da atividade fim, contudo não cuidou de expandir a estrutura para a atividade-meio na mesma proporção, criando-se, pois, um descompasso da estrutura administrativa em relação à expansão universitária.

A interiorização das universidades federais foi considerada um marco do início da expansão. Segundo dados divulgados pelo Ministério da Educação, foram criadas 14 universidades e mais de 100 *campi* em todo o território nacional. Todo esse processo de expansão, entretanto, tornou o universo das IFES mais heterogêneo e, portanto, ainda mais difícil de aferir os resultados da gestão por meio de um padrão de indicadores.

Segundo Freire e Crisóstomo (2007), a avaliação das instituições de ensino superior serve de instrumento de autoconhecimento, de tomada de decisão e, sobretudo, demonstra aspectos da gestão e do desempenho. Portanto, são os indicadores de avaliação que potencializam o alcance da visão dos gestores, tornando-os próximos ao deslindar das ações gerenciais das universidades.

O Tribunal de Contas da União (TCU), na busca de estabelecer padrões de avaliação, definiu mediante a decisão 408/2002 (Plenário -TCU), 9 (nove) indicadores da gestão que devem obrigatoriamente constar no relatório de gestão das universidades federais para auxiliar o acompanhamento do desenvolvimento de cada Instituição.

Note-se, porém, que para se estabelecer indicadores de desempenho é necessário conhecer profundamente a conjuntura a ser avaliada, devendo considerar as peculiaridades de cada instituição.

Desse modo, para que as universidades federais alcancem patamares de qualidade mais avançados, torna-se imprescindível diagnosticar e enfrentar inúmeros desafios, dentre os quais se destacam dois: 1- a contradição entre o excesso de burocracia imposta pelas normas legais e infra legais e a autonomia universitária; 2- implementar mecanismos de Governança capazes de auxiliar a gestão em seu direcionamento, monitoramento e controle.

O primeiro desafio visa a mitigar o conflito entre o dever de atender as normas e o alcance das metas institucionais.

Em 2007, foi criado o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), o qual “marcou os anos seguintes com forte interiorização das Universidades Federais”.¹ Solucionadas, parcialmente, as contradições normativas, avançou-se na busca de mecanismos menos burocráticos e mais eficientes que contribuam para o avanço e desenvolvimento das universidades federais. Para tanto, persiste a necessidade de resolver os conflitos entre a implementação e manutenção das políticas públicas de expansão universitária e o pluralismo dos fluxos operacionais que tornam os processos excessivamente burocráticos (BALDUÍNO, 2013).

As mudanças na ordem econômica, política e social do mundo, nas últimas décadas, impuseram uma série de desafios aos governos nacionais. A Administração Pública, na qual impera o regime republicano, por estar organizada de

¹ (<http://www.andifes.org.br/?p=24270> acessado em 23 de junho de 2014)

forma rígida e burocrática, mostra-se pouco capaz de reagir à dinâmica das inovações tecnológicas e, por conseguinte, às demandas crescentes da sociedade. A busca da eficiência e o fortalecimento da democracia exigem uma reforma normativa que possibilite o desenvolvimento urgente da gestão na educação superior.

Assim, por consequência de um sistema burocrático, os instrumentos de avaliação e controle ainda estão alicerçados na conferência das formalidades — este é o **segundo desafio**, que visa analisar os mecanismos de liderança, estratégia e controle adotados pelo sistema de controle (interno e externo) a fim de **avaliar, direcionar e monitorar a gestão**, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços para a sociedade.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, corte superior federal que se debruça sobre as contas das instituições federais, aprimora seus procedimentos de controle em direção à análise dos resultados. O arcabouço jurídico, no entanto, criado para atender a realidade antes da Constituição de 1988 obstaculiza os avanços da metodologia utilizada pelo sistema de controle para avaliar as políticas públicas contemporâneas.

A tendência mundial, entre as entidades fiscalizadoras superiores (EFS) renomadas, aponta para o uso de instrumentos de controle menos onerosos e mais eficientes, capazes de avaliar os resultados da administração. Para que o controle seja mais efetivo, todavia, deve se preocupar cada vez mais com a eficácia, a eficiência, e a efetividade das ações do administrador como reflexo da reforma do Estado (CHAVES, 2007, p.68)

Efetivamente, o Tribunal de Contas da União (TCU) realiza amplo trabalho de avaliação de Governança, com o objetivo de conhecer melhor a situação da Governança no setor público e assim estimular as organizações a adotarem as boas práticas.

Segundo o conteúdo do Acórdão nº 1273– Plenário (TCU, 2015), as práticas de Governança na área da educação, notadamente nas universidades federais, ainda não fazem parte do planejamento estratégico. Então como mensurar se o serviço educacional, tão essencial e necessário à sociedade, está sendo desenvolvido com

qualidade e de forma ordeira e proba? De que modo avaliar se os processos e fluxos de suporte à educação estão adequados, se os instrumentos de avaliação de risco não considerarem a diversidade de cada processo? Como retratar para a sociedade o posicionamento e o impacto das atividades desenvolvidas pelas IFES se os resultados das avaliações não são utilizados para aperfeiçoamento dos objetivos estratégicos?

Com a finalidade de responder aos problemas levantados na pesquisa, o objetivo geral deste estudo pautou-se em analisar a adequação dos mecanismos de Governança utilizados pela gestão da UFC a fim de implementar as estratégias institucionais.

Para colaborar na consecução do objetivo geral, foi verificado em que medida os mecanismos de controle, implantados no âmbito da Universidade Federal do Ceará (UFC), são capazes de promover o direcionamento das ações, o monitoramento dos processos e os resultados inerentes à gestão.

Sob esta perspectiva, este trabalho se propôs analisar a qualidade e a suficiência dos controles internos, notadamente no que diz respeito aos processos de trabalho, às estruturas específicas de controle inerente à Governança na UFC. Desse modo, foram delineados os objetivos específicos, conforme transcritos.

a) Descrever a Universidade Federal como órgão da Administração Pública, sua evolução histórica após a Constituição de 1988, sua missão, metas e autonomia.

b) Conceituar o sistema de controle brasileiro, externando síntese do histórico constitucional do Tribunal de Contas da União e a função institucional da Auditoria Interna da UFC.

c) Avaliar a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos da UFC, nas áreas mais demandadas pelo sistema de controle federal, no tocante às cinco dimensões: Ambiente de Controle; Avaliação de Risco; Atividades de Controle; Informação e Comunicação e Monitoramento.

d) Analisar os dados, traçando um paralelo comparativo entre os índices de Governança atribuídos pelas unidades administrativas, as informações

coletadas das entrevistas e as observações conferidas nas análises dos dados, com base na literatura que disciplina uma abordagem da gestão baseada no conceito de Governança no setor público.

e) Oferecer proposta de ações futuras para aprimoramento da Governança no âmbito da Universidade Federal do Ceará.

Com a análise dos dados busca-se promover uma reflexão acerca da qualidade da Governança implantada nas unidades pesquisadas. Nessa conjuntura, torna-se imperioso afirmar a importância deste estudo em função de conhecer a atuação do sistema de controle e os impactos produzidos à gestão da Universidade Federal do Ceará.

No tocante à Metodologia, esta pesquisa configura abordagem qualitativa dos dados, orientada pela análise comparativa entre as notas atribuídas às questões do questionário aplicado e as observações conferidas nas análises dos dados, com base na literatura que disciplina uma abordagem da gestão baseada no conceito de Governança no setor público.

Esta dissertação está estruturada em seis seções. A primeira inicia-se com a Introdução, que aborda a temática da pesquisa, apontando o problema, a justificativa e os objetivos: geral e específicos. Ademais, expõem-se a justificativa, seguida da metodologia e breve amostra das seções desenvolvidas no decorrer do trabalho.

A segunda seção reporta-se ao referencial teórico, iniciando com ligeiro histórico sobre as universidades federais (missão, metas e autonomia), em seguida indica conceitos sobre Gestão e Governança Pública, com ênfase na Universidade Federal do Ceará. Prosseguindo na temática, abordou-se o controle na Administração Pública exprimindo a evolução histórica do Tribunal de Contas da União, descrevendo o conceito de controle e sua relação com os princípios constitucionais, exemplificando o alcance do exercício das atividades do TCU. Em sequência contextualizam-se as atividades de auditoria interna na UFC.

A terceira seção abriga os enfoques da avaliação da qualidade de suficiência dos controles internos administrativos no âmbito da Universidade Federal do Ceará, conforme modelo COSO I (INTOSAI, 2004).

A quarta seção contém aspectos da metodologia, trazendo seus elementos, procedimentos, instrumentos e o locus da pesquisa. A quinta corresponde à contextualização do tema delineando análise dos dados e dos resultados alcançados na pesquisa. Por fim, na seção sexta, são expressas as conclusões com propostas de encaminhamento.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A Universidade Federal do Ceará (Missão, Evolução Autonomia Metas e Avaliação)

A Universidade Federal do Ceará é uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação. Nasceu como resultado de um amplo movimento de opinião pública. Foi criada pela [Lei nº 2.373](#), em 16 de dezembro de 1954, e instalada em 25 de junho do ano seguinte. A missão da Universidade é formar profissionais da mais alta qualificação, produzir e difundir conhecimentos, preservar e divulgar os valores éticos, científicos, artísticos e culturais, constituindo-se em instituição estratégica para o desenvolvimento do Ceará, do Nordeste e do Brasil.

O processo cultural foi uma herança transmitida do Império à República. Os grandes movimentos de opinião nacional repercutiram no seio das comunidades acadêmicas, como ainda repercutem mesmo que de forma assistemática. A missão universitária não lhe permite, contudo, se abstrair dos problemas de sua época e das aspirações da comunidade.

Nesse ínterim, Caio Tácito se manifesta, com a ideia de que,

[...] quando os conceitos tradicionais de vida são contestados em seus fundamentos e em sua expressão é que as universidades se devem projetar como o fórum privilegiado para a identificação de problemas, o debate científico ou artístico sobre teses essenciais, a avaliação de necessidades e a busca de formulas viáveis para a expansão sistemática e ordenada da sociedade (TÁCITO, CAIO, 1997)

Para alcançar os objetivos intrínsecos a sua missão, a Universidade necessita alcançar o equilíbrio entre a arte de promover a liberdade de opinião e o estímulo à

criatividade científica que deve está harmônica com as diretrizes e bases da educação superior para plena consecução de seus fins.

Nessa perspectiva, a Universidade Federal do Ceará (UFC) destaca-se, nacional e internacionalmente, na formação de recursos humanos, na produção de meios de conhecimentos e na prestação de serviços à comunidade, notadamente na área de saúde. Por exemplo, consoante informação, recém-divulgada pelo veículo oficial da Associação Brasileira de Transplantes (ABTO)² pelo segundo ano consecutivo (no registro brasileiro de transplantes), o Hospital Universitário Walter Cantídio, do Complexo Hospitalar da UFC, é reconhecido como o maior serviço de transplantes de fígado do País.

- **Evolução**

Conforme informações contidas nos relatórios da gestão dos exercícios (2011-2014), a UFC experimenta um círculo virtuoso da sua história, porquanto é impulsionada pela recuperação do financiamento, adesão ao REUNI, seu programa de expansão para o interior, por uma administração inovadora e dinâmica, assim como pelo empenho do seu corpo de servidores docentes, técnico-administrativos e de seus discentes.

Nos últimos cinco anos foram implantados 30 cursos de graduação, 15 de mestrado e 20 de doutorado. cerca de 800 professores e mais de 500 servidores técnico-administrativos foram contratados. Atualmente, a UFC supera os 1.300 doutores.

A UFC teve sua infraestrutura física ampliada em mais de 60% da área construída. Laboratórios são modernizados; salas de aula reformadas e climatizadas; espaços de convivência criados; e todos os equipamentos culturais, reformados e revitalizados.

As bibliotecas receberam tratamento especial por meio de reformas, ampliação, instalação de ilhas digitais, e, principalmente, pela expansão e modernização do acervo, com aquisição de 21 mil títulos, com mais de 71 mil exemplares. Ressalta-se, ainda, a obtenção de mais de 7.800 livros eletrônicos, beneficiando todas as áreas do conhecimento.

² Associação Brasileira de Transplantes (ABTO).

Foi implantada a política de assistência estudantil, que atende atualmente a milhares de alunos em todos os *Campi* da UFC. Destacam-se o crescimento do programa de bolsas de iniciação acadêmica que saltou de 360 unidades em 2007 para 900 bolsas em 2012 e o programa de acompanhamento psicopedagógico e psicológico ao estudante, com destaque para o projeto Iniciart.

O apoio ao desporto universitário é outra ação de assistência estudantil que merece destaque. No ensino de graduação, destacam-se o programa de capacitação docente da UFC, CASA – Comunidade de Cooperação e Aprendizagem Significativa e a implantação do Programa de Aprendizagem Cooperativa em todos os cursos de graduação da UFC.

Some-se a esse alinhado o processo de expansão qualitativa e quantitativa, a implantação do PROPAG – Programa de Orientação e Operacionalização da Pós-Graduação, articulada à graduação, com 609 bolsas de mestrado e doutorado; a implantação do Programa PET-UFC, com a constituição de 24 grupos; a implantação do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência; a expansão do Programa de Monitoria de Iniciação à Docência; a instituição do Programa de Monitoria de Projeto de Graduação.

Igualmente merecem destaque a criação e implantação do Sistema de Programas Acadêmicos em todas as unidades acadêmicas da UFC; a implantação da Política de Educação Inclusiva na UFC, culminando com a criação da Secretaria de Acessibilidade UFC- Inlui e a elaboração de outra proposta de avaliação docente.

Na pesquisa e pós-graduação, têm significativos avanços, dentre eles: a criação da Coordenadoria de Análise de Dados e Fluxo de Informação e da Coordenadoria de Inovação Tecnológica; o investimento na ordem de 80 milhões de reais em equipamentos e melhoria da infraestrutura de laboratórios, bibliotecas, auditórios e salas de aula; a contratação de 400 doutores; a contratação de professores visitantes por meio de editais; o aumento da quantidade de bolsas de mestrado, doutorado e pós-doutorado; a implantação do programa de apoio à publicação de livros; a realização de concursos para professor titular.

Nas atividades de extensão, a UFC continua exercendo a sua missão de levar a todo o Estado do Ceará o resultado daquilo que é produzido em suas unidades acadêmicas. Atualmente estão em andamento mais de 700 ações de extensão, com reflexos em todos os municípios cearenses, atendendo cerca de um milhão de pessoas.

O Complexo Hospitalar da UFC é alvo de uma reestruturação radical, com mudanças importantes que abrangem a gestão administrativa e as suas relações com os gestores locais e com o Governo Federal. Somente de recursos extra-orçamentários, nos últimos três anos, foram investidos cerca de 50 milhões de reais para a melhoria da infraestrutura física e de equipamentos. Foram Implantados 48 leitos de UTI no Hospital Universitário e 60 leitos de unidade neonatal na Maternidade Escola Assis Chateaubriand.

Com esse panorama, a UFC é considerada um dos valiosos patrimônios da sociedade cearense, correspondendo, portanto, às expectativas de sua comunidade interna e da população local. Destarte, a UFC deve buscar alcançar seus objetivos de forma planejada, para que o futuro se revele promissor para a Instituição e para sua inserção na comunidade.³

- **Autonomia**

A autonomia prevista no artigo 207 da Constituição Federal estabelece que: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”

Mencionada autonomia universitária preconizada na Constituição brasileira ainda carece de regulamentação jurídica para que se defina o seu real alcance. Primordialmente, as instituições universitárias devem ser dotadas da liberdade de criar, pesquisar, ordenar e transmitir conhecimento, como elemento fundamental para difundir a educação e fomentar a cultura.

³ PDI-Plano de desenvolvimento institucional (2013-2017) -UFC

Para que a missão básica da Universidade se concretize, no entanto, é necessária a disponibilização de meios mais flexíveis e satisfatórios à plenitude de consecução de seus fins.

Por certo, cada direito concedido às universidades trará um dever que lhe deve ser imposto e, por efeito, a respectiva responsabilidade a que ficam sujeitas no sentido do uso adequado da coisa pública sem distorção ou desvio de finalidade.

Caio Tácito ensina que :

A autonomia não é um fim em si mesmo, mas um meio de dotar a universidade de instrumentos capazes de possibilitar-lhe o flexível mecanismo funcional que permita o eficiente alcance de seus objetivos. Em termos reais, não é excessivo dizer-se que, na atualidade, a universidade oficial brasileira se acha burocratizada, tolhida em sua criatividade pela exagerada padronização administrativa e financeira a que está submetida. (TÁCITO, CAIO, 1997)

Isto quer dizer que, em sua essência, uma instituição de ensino superior somente pode ser chamada de universidade se tiver autonomia completa para produzir e disseminar o conhecimento, tomar decisões acadêmicas e administrativas que fazem parte do contexto da vida universitária, fazendo valer o seu espírito autônomo.

- **Avaliação**

Em 1960 foi implementada a reforma administrativa por meio da Lei 5.540/68, que alterou significativamente a organização, a estrutura e o funcionamento das instituições de ensino superior (IES) brasileiras. Nesse âmbito de transformações, a avaliação das universidades federais se configurava como necessidade imediata.

Em 1977 foi instituído pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) o sistema de avaliação dos programas de pós-graduação com vistas à locação de recursos para incentivar a formação de recursos humanos qualificados para a docência no ensino superior. Referido sistema de avaliação foi fundamental para estabelecer padrões de qualidade, compartilhamento e legitimação dos critérios e mérito acadêmicos essenciais ao êxito da pós-graduação brasileira.

Andriola (2008) aponta que em 1993, se deu o início do programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) e em 1995 foi implantado o Exame Nacional dos Cursos (ENC), reveladores de, não somente, o estado

da avaliação, mas também as concepções de avaliação: a primeira avaliação é comprometida com a transformação acadêmica, em uma perspectiva formativa e emancipatória (PAIUB) e; a segunda vinculada ao controle de resultados e ao valor de mercado, com uma visão regulatória(ENC).

O programa PAIUB define a avaliação institucional como um processo para a correção de rumos, traçando um modo de repensar objetivos e forma de atuação de cada universidade (MEC/PAIUB).

A disseminação de uma “cultura de avaliação” proposta pelo PAIUB foi alcançada. As estratégias de avaliação devem ser capazes de identificar quais ações podem promover a melhoria da instituição, qualquer que seja a realidade, distanciando-se de um método avaliativo que classifique as instituições, separando as que estão em destaque das que estão um plano de qualidade baixo.

Dias Sobrinho (2012, p. 61) assinala que a avaliação institucional deve ser promovida como um processo de caráter essencialmente pedagógico. O fato não se restringe apenas conhecer o estado da arte, mas também de constituir (...) reconhecer as formas e a qualidade das relações na Instituição, construir as articulações, integrar as ações em malhas mais amplas de sentido, relacionar as estruturas internas aos sistemas alargados das comunidades acadêmicas e da sociedade.

Destarte, a avaliação institucional é competência da comunidade científica, a qual, em processos internos e externos, cada instituição consolida essa avaliação como um capital cultural e pedagógico permanente, que passa a fazer parte das estruturas científicas e educacionais.

Segundo os dados constantes no Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG, 201/2020), há necessidade de instituir outros tipos de avaliação que privilegiem os resultados concernentes à qualidade de titulado, da divulgação das teses por meio de publicação, da qualidade do corpo docente medida por sua produção científica e liderança acadêmica e pela internacionalização mensurada pela atuação de pesquisadores internacionais e a capacidade de atrair estudantes estrangeiros.

Analisando o Plano de Diretrizes Institucionais (PDI, 2013- 2017) da UFC, é possível identificar o quão difícil é detalhar as diretrizes institucionais, com fixação de metas e indicadores para cada objetivo definido.

A complexidade da Universidade Federal do Ceará é um dos fatores que dificulta o estabelecimento de indicadores e metas predefinidas. Ademais, ainda persiste a necessidade de fortalecer o suporte na área de Tecnologia da Informação, uma vez que os controles manuais se mostram inseguros e intempestivos.

Além disso, é necessária uma grande e complexa campanha interna de conscientização acerca do uso de ferramentas tecnológicas, uma renovação de cultura interna que requer imenso esforço de todos, por ser uma quebra de paradigmas diversos.

2.1.1 Avaliação Institucional na Universidade Federal do Ceará

As primeiras discussões sobre avaliação da UFC decorreram ainda, na gestão de seu fundador Prof. Antônio Martins Filho, que, em meados dos anos 1950 organizou um seminário institucional para debater acerca da função autoavaliativa da instituição de ensino superior. Com a participação da comunidade interna da universidade, citado evento promoveu uma reflexão acerca dos objetivos institucionais (MARTINS FILHO, 1997).

Andriola e Oliveira (2015) destacam a visão aguçada do então Reitor da UFC que, à época já disseminava a preocupação de que o planejamento institucional teria que contemplar os três níveis de atividades — ensino, pesquisa e extensão. Uma visão daquela época totalmente harmônica com as concepções atuais. “A UFC era uma das poucas IFES brasileiras a preocupar-se com a formação de recursos humanos na área de avaliação educacional (...)”

Nesse panorama, Andriola e Oliveira fazem um retrospecto histórico dos processos de autoavaliação institucional da UFC. Ressalta que, no início do século XXI, na gestão do Reitor Prof. Roberto Cláudio Frota Bezerra, foi elaborado no âmbito da Coordenadoria de Análise Institucional e Avaliação (CAIA) da Pró-Reitoria de Planejamento, um pré-projeto de avaliação institucional para a Universidade Federal do Ceará. A proposta tinha como título “O Processo de Avaliação Institucional da UFC”. Assim, conforme registros documentais da época, essa proposta gerou “um conjunto de

estratégias perfeitamente factíveis, cuidadosamente maturadas, e que visavam o desenvolvimento de ações capazes de conduzir à melhoria da qualidade na produção acadêmica e na gestão administrativa”

Com base nas avaliações realizadas no Brasil e no Exterior é possível observar o crescimento progressivo e contínuo da UFC. Os processos de avaliação instituídos internamente permitem que haja uma autorreflexão sobre as políticas adotadas e, por efeito, subsidiam as tomadas de decisão, projetando a Universidade nacional e internacionalmente.

Na gestão do Reitor Prof. Dr. Jesualdo Pereira Farias a tecnologia foi fator essencial para consolidar as diversas atividades acadêmicas e administrativas incluída desde o REUNI até a adesão ao ENEM.

O Sistema Integrado de Informações Institucionais (SI3) instituiu uma cultura para alimentar informações setoriais que, quando consolidadas, promovem uma noção do todo.

Assim, em razão dos processos de avaliação instituídos é possível mensurar o avanço da UFC. Os padrões de avaliação do INEP e da CAPES voltados para a graduação e pós-graduação situam a UFC como instituição de qualidade reconhecida nacionalmente.

A gestão do atual Reitor Professor Henry de Holanda Campos vem aprimorando os processos com enfoque na qualidade. Para tanto, foram desencadeados ações de aperfeiçoamento procedimental e operacional para que o processo de realinhamento estratégico alcance as principais dimensões do ensino, da pesquisa, da gestão –incluindo a questão do relacionamento e da comunicação.

Com enfoque no avanço tecnológico estão sendo aprimoradas as políticas de atualização dos normativos para que os processos de trabalho sejam efetivamente consolidados ao sistema gerencial informatizado da Universidade.

2.2 Gestão Pública- Conceitos

No setor público, o termo gestão pode ser tratado como sinônimo de administração, envolvendo, em grau elevado a tomada de decisões, o que, corresponde a cuidar do patrimônio público com probidade.

Como entende Guimarães (1998), o vocábulo gestão dá ao mecanismo de avaliação a conotação de um processo que envolve atividades de planejamento, acompanhamento e avaliação propriamente dita. Logo, a gestão é responsável por planejar, executar, agir e controlar.

Desse modo, gestão está intimamente ligada ao funcionamento das rotinas dos programas e das organizações no contexto de estratégias, políticas, processos e procedimentos estabelecidos pelo órgão (WORLD BANK, 2013).

A gestão tem como cerne a busca da eficácia (cumprir as ações priorizadas) e da eficiência das ações (realizar as ações da melhor forma possível, em termos de custo-benefício). Portanto, São funções da gestão:

- a) implementar programas;
- b) garantir a conformidade com as regulamentações;
- c) revisar e reportar o progresso de ações;
- d) garantir a eficiência administrativa;
- e) manter a comunicação com as partes interessadas; e
- f) avaliar o desempenho e aprender.

Destarte, a gestão parte da premissa de que já existe um direcionamento superior e que aos agentes públicos cabe assegurar que ele seja efetivado da melhor maneira possível em termos de eficiência.

É importante esclarecer, contudo, as nuances que envolvem a gestão e a Governança, conforme dispõe o Tribunal de Contas da União:

[...] enquanto a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos,

a Governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas. (BRASIL.TCU, 2014)

Nos últimos anos, foi intensificada a necessidade de instituir a gestão de risco no âmbito da Administração Pública para que a prestação de serviço à sociedade seja mais eficiente. O Tribunal de Contas da União incluiu, na versão mais recente do seu planejamento estratégico, objetivo voltado para intensificar ações que promovam a melhoria da gestão de riscos e de controles internos da Administração Pública.

Conceitualmente, a gestão de risco, em qualquer dos modelos adotados no setor público e privado, nacional e internacional, é abordagem que privilegia o alcance de resultados.

Dessa forma, riscos podem ser compreendidos como eventos ou circunstâncias que têm potencial para comprometer, no todo ou em parte, a consecução dos objetivos ou dos resultados almejados.

Conforme preceitua o Tribunal de Contas da União, a gestão de riscos contribui para a boa Governança corporativa, pois aumenta a chance de que os resultados pretendidos sejam atingidos. De fato, a gestão de riscos desenvolve o ambiente de controle e, por consequência, fornece maior garantia de que os objetivos organizacionais sejam alcançados dentro de um grau aceitável de risco residual (BRASIL. TCU, 2014).

Por efeito, a gestão de riscos busca mitigar os impactos críticos por meio de controles apropriados, a fim de que os resultados sejam atingidos com maior e melhor eficácia. Para tanto, é necessário estabelecer medidas assecuratórias de que os dirigentes implementem e monitorem práticas que venham a comprometer toda a administração como, por exemplo, socializar informações em tempo real para que a comunicação atinja o seu objetivo, qual seja, tornar a gestão transparente, inclusive nas avaliações dos indicadores de desempenho.

Note-se que avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria é ação intimamente ligada a definição de diretrizes para o planejamento,

implantação e avaliação das atividades de controle e de auditoria. Pressupõe que a alta administração se posicione em relação aos resultados das atividades de controle e recomendações dos trabalhos de auditoria.

2.3 Governança – Conceitos e Princípios

O conceito de Governança é composto por diversos entendimentos de estudiosos que debatem a capacidade do setor público como uma ferramenta transformadora. Visto desta perspectiva, Governança Pública pode ser compreendida como um processo de geração de valor público, tendo como enfoque a capacidade de ensejar resultados.

A capacidade de governo está relacionada à liderança, ao domínio de competências, à prontidão para atuar, ao potencial de atuação e ao desfecho institucional. (MARTINS & MARINI, 2014)

Sendo assim, Governança Pública pode ser compreendida como a capacidade de governar em rede e de forma colaborativa, orientando a gestão a alcançar resultados mais eficientes e sustentáveis em prol do bem comum.

Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. (BRASIL. TCU, 2014)

A Governança de órgãos e entidades da Administração Pública envolve três funções básicas, alinhadas às tarefas sugeridas pela ISO/IEC 38500:2008:

- a) **avaliar** o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros;
- b) **direcionar** e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos; e
- c) **monitorar** os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

Segundo o Banco Mundial (2013), Governança compreende a estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que almejam garantir que as ações

planejadas (programas) sejam executadas de forma eficiente e que ao mesmo tempo sejam capazes de alcançar seus objetivos e resultados de forma transparente.

Logo, para que a efetividade da ação produza os efeitos almejados, se faz necessário adotar uma política de implantação das funções típicas da Governança, na sequencia expressos.

- a) definir o direcionamento estratégico;
- b) supervisionar a gestão;
- c) envolver as partes interessadas;
- d) gerenciar riscos estratégicos;
- e) gerenciar conflitos internos;
- f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e
- g) promover a *accountability* (prestação de contas e responsabilidade e transparência). (WORLD BANK, 2013).

Destarte, a qualidade do processo decisório e sua efetividade também são preocupações da Governança. Portanto, identificar a qualidade do processo decisório, a obtenção do maior valor possível, e por quem e por que as decisões foram tomadas, consolida o processo que converge para a obtenção dos resultados pretendidos.

Com efeito, se observa que um dos grandes desafios da Governança pública é envolver a sociedade de forma efetiva, para que os serviços públicos sejam prestados da melhor maneira possível e com menor probabilidade de ocorrência de riscos que venham a obstaculizar o alcance dos resultados almejados.

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

A Governança pública, dentro de uma nova perspectiva, têm sua ênfase na mudança de comportamento da gestão responsável pela normalização e fiscalização de temas ou segmentos específicos da administração.

2.3.1 Governança na Universidade Federal do Ceará

O Tribunal de Contas da União explora o tema Governança desde 2007, quando iniciou uma série de levantamentos de informações e dados para avaliar a situação de Governança na área de Tecnologia da Informação em diversos segmentos da Administração Pública Federal.

Em 2012, foi realizado estudo comparativo da evolução da Universidade Federal do Ceará em relação aos índices de Governança em TI, tendo como base o exercício de 2010.

Na amostra, foi selecionado o domínio “PO – Planejar e Organizar”, composto por dez processos estratégicos e táticos de TI. É importante destacar o fato que foi uma estratégia de avaliação acertada, pois analisar todos os domínios de uma vez seria dispendioso e não apontaria resultados distintos, em virtude dos demais processos estarem vinculados à existência de uma estratégia de TI efetiva. Além disso, propor a adoção de boas práticas em todos os eixos ao mesmo tempo tornaria o processo de melhoria inviável.

Portanto, conforme dados extraídos do Relatório Anual de Auditoria Interna – RAIN, divulgado no escopo do Relatório de Gestão de 2014⁴ da Universidade Federal do Ceará, os dez processos de TI analisados pela Auditoria Interna em parceria com o TCU foram:

- PO1 - Definir um Plano Estratégico de TI;
- PO2 - Definir a Arquitetura da Informação;
- PO3 - Determinar as Diretrizes Tecnológicas;
- PO4 - Definir os Processos, Organização e os Relacionamentos de TI;
- PO5 - Gerenciar o Investimento de TI;
- PO6 - Comunicar Metas e Diretrizes Gerenciais;
- PO7 - Gerenciar os Recursos Humanos de TI;
- PO8 - Gerenciar a Qualidade;
- PO9 - Gerenciar os Riscos de TI; e
- PO10 - Gerenciar Projetos.

Esse relatório descreve os resultados alcançados com a aplicação dos mecanismos de Governança utilizados pela gestão da UFC, destacando o

⁴ <http://www.ufc.br/a-universidade/documentos-oficiais/324-relatorio-de-gestao-> acesso em 06 de julho de 2015

direcionamento e o monitoramento realizado pela Auditoria Interna. Dentre os passos adotados destaca-se o fato de que a Secretaria de Tecnologia da Informação da Universidade foi motivada a avaliar os resultados da implantação de cada um dos processos analisados. A avaliação permitiu que fosse calculado não só o grau de maturidade de cada processo, mas também dos avanços realizados, mesmo que sutis, além de estimar o nível de comprometimento da Alta Administração, dos gestores de TI e das demais unidades em promover o desenvolvimento da Governança de TI. Também, foram lavradas atas das reuniões realizadas com os diretores da Secretaria a fim de afastar as dúvidas surgidas a partir da análise realizada.

Atualmente a Universidade ocupa um estágio avançado na elaboração do Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI. Mencionado documento está sendo devidamente alinhado ao Plano de Diretrizes Institucional e conta com a participação das áreas diversas de negócio na sua concepção.

Em 2013, iniciou-se a análise da Governança na área da gestão de pessoas por meio do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013 (TC 2.577/2012-2-TCU).

Em linhas gerais, conforme consta no escopo do Acórdão nº 101/2015 – TCU – Plenário, a auditoria realizada na Universidade Federal do Ceará – com vistas a avaliar aspectos ligados à Governança, à formulação e à implantação de estratégias e planos institucionais relativos à gestão de pessoas – teve como principal objetivo coletar evidências que propiciassem a avaliação dos seguintes processos: a) alinhamento das políticas e as estratégias da gestão de pessoas com as prioridades do negócio da organização em prol de resultados; b) utilização eficiente de recursos; c) otimização da disponibilidade e do desempenho das pessoas; d) mitigação dos riscos; e) tomada de decisão; f) cumprimento dos papéis e das responsabilidades e a transparência dos resultados.

Como resultados dos trabalhos restou recomendada à Universidade Federal do Ceará a implementação de medidas diversas, dentre as quais elaboração de relatórios gerenciais referentes à situação/andamento das diretrizes/ações da área de pessoas, tratadas nos *workshops* de acompanhamento do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2013-2017 da UFC, com informações atualizadas acerca do previsto e realizado

de cada diretriz.

Também foi determinado à Universidade Federal do Ceará que encaminhasse, ao TCU, Plano de Ação contendo o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações contidas no corpo do citado documento.

As ações inerentes à Governança de pessoas se encontram na fase de planejamento e, portanto, ainda não é possível analisar os resultados.

Em 2014, foram realizados outros levantamentos nas áreas de compras e de estrutura da UFC. O Tribunal de Contas da União analisou os equipamentos da Universidade e abordou, dentre outras materialidades, os aparelhamentos de incêndio e de acessibilidade. A auditoria operacional realizada adotou como enfoque os processos de Governança. Esta abordagem proporciona a revisão das políticas adotadas internamente e o fortalecimento das boas práticas aplicadas.

Como se observa, todo o trabalho realizado com base nos mecanismos de Governança procura conhecer a realidade do órgão e, por efeito, oferecer elementos informativos para contribuir com o aperfeiçoamento de sua Governança mediante processos de conhecimento da sua estrutura.

Deste modo, para que as funções de Governança sejam implementadas de forma satisfatória, os mecanismos de liderança, estratégia e controle devem ser adotados internamente como uma política contínua e organizada.

A Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, TCU, 2014).

Neste estudo, serão analisadas, especialmente, a qualidade e a suficiência dos controles internos administrativos da Universidade Federal do Ceará em tópico próprio.

2.4 O Controle da Administração Pública Exercida pelo Tribunal de Contas da União através dos Tempos

A Corte de Contas no Brasil somente tomou forma em novembro de 1890, pelo do Decreto de nº 966-A, que disciplinou a criação do Tribunal de Contas. Esse dispositivo legal foi precedido de histórica exposição de motivos, na qual o então Ministro de Estado da Fazenda, Rui Barbosa, assim definiu a nova Corte de Contas:

Corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislação, que, colocada em posição autônoma, com atribuição de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional. (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2006, p.3).

A Constituição de 1891 deu *status* constitucional ao Tribunal de Contas da União (TCU). Desde então, as competências do Tribunal de Contas da União são estabelecidas no Texto Constitucional. Em 1893, o segundo presidente republicano, Floriano Peixoto, com o afã de reformular a competência do Tribunal de Contas, encaminhou ao então Ministro do Estado da Fazenda, Serzedello Corrêa, minuta de decreto que suprimia do Tribunal a ação de impugnar despesas consideradas ilegais. À época, o Ministro de Estado, por não concordar com a dita reformulação, pediu exoneração por meio de uma carta, conforme trecho transcrito:

Quando Vossa Excelência está dentro da lei e da Constituição, o Tribunal cumpre as suas ordens. Quando Vossa Excelência está fora da lei e da Constituição, o Tribunal lhe é superior. Reformá-lo, não podemos. As autorizações legislativas, usadas, ficam esgotadas e, por lei, o Executivo não pode mais modificá-las. Se Vossa Excelência quer reformular o Tribunal, demita-me, e o meu sucessor que referende o ato. (BRASIL. TCU, 2006, p.19)

Por intermédio da Constituição de 1934, foram auferidas ao Tribunal as atribuições de proceder ao acompanhamento da execução orçamentária; registrar previamente as despesas e os contratos; julgar as contas dos responsáveis por bens e dinheiro públicos; emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, devendo em ato contínuo encaminhar à Câmara dos Deputados.

Em meados de 1937, período do Estado Novo, o Tribunal de Contas perdeu a prerrogativa de emitir parecer sobre as contas do Presidente da República.

A Constituição de 1946 acrescentou nova atribuição: julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões. Em virtude, porém, dos efeitos do

golpe militar de 1964 e da perda da democracia, outras mudanças foram introduzidas no Texto Constitucional de 1967, ratificada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, dentre as quais retirou a atribuição conferida, restando somente a possibilidade de identificar ilegalidades e comunicá-las ao Congresso Nacional, para que o próprio Legislativo tomasse as providências.

No que tange à perda de bens, a Carta de 1967 em seu art. 153, § 11, previa que a lei deveria dispor sobre o assunto, incluindo os danos causados ao Erário, bem como aos casos de enriquecimento ilícito no exercício do cargo, função ou emprego na Administração Pública direta ou indireta.

Não havia, no campo constitucional, sanções direcionadas ao agente público que lesasse o patrimônio público, salvo nas hipóteses de condenações criminais, cujos efeitos acarretavam a suspensão dos direitos políticos e, conseqüentemente, a inelegibilidade e a perda da função pública.

Portanto, somente na Carta de 1967 (art. 150, § 8º) tratou-se diretamente sobre a autorização de ajuizamento de ação contra o causador de danos ao Erário, quando houvesse abuso de direito individual ou político com o propósito de subversão do regime democrático ou prática de corrupção.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, foi conferida aos tribunais de contas no Brasil maior abrangência nas suas competências e igualmente maior responsabilidade junto à sociedade.

Por meio da atual Carta Magna, o TCU alcançou o mais elevado grau de relevância para a vida pública do País. Assim, essa Corte de Contas passou a exercer o controle externo como auxiliar do Poder Legislativo Nacional. Uma série de competências exclusivas foi incumbida, constitucionalmente, ao Tribunal de Contas da União, ampliando o alcance da fiscalização conforme o disposto no *caput* do art. 70 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

É importante esclarecer que o Tribunal de Contas da União, embora esteja configurado como auxiliar do Congresso Nacional, a esse não é subordinado. Nesse sentido, o consultor jurídico do Senado Federal, doutor Carrilho Chaves, demonstra:

Vincular o TCU ao Legislativo é a melhor forma de demonstrar sua posição no ordenamento jurídico brasileiro. (...) considerá-lo órgão do Legislativo é uma postura errônea, apesar de, para fins meramente orçamentários, parecer expressar a realidade. O Tribunal de Contas é o órgão que não se enquadra na estrutura de nenhum dos três poderes. (CHAVES, 2007, p.31)

Consoante a Constituição de 1988, o julgamento das contas do Executivo Federal passa a ser exercido pelo Tribunal de Contas da União. Sua análise deve ser fulcrada nos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade.

O TCU passou a ter jurisdição própria e privativa em todo o Território Nacional, abrangendo, entre outras, pessoa física ou jurídica, que utilize, arrecade, guarde ou gerencie bens e valores públicos federais; aqueles que causam perda, extravio ou irregularidade outra que resulte em dano ao Erário; responsáveis pela aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio ou instrumento congêneres. Assim, a caracterização do dever de prestar contas está preceituada no parágrafo único do art. 70, da Constituição Federal de 1988.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.

A Constituição Federal de 1988, no art. 71, II, incumbe aos Tribunais de Contas – órgãos não judiciários – a tarefa de:

julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Vale ressaltar que o Tribunal de Contas da União julga contas e não pessoas. Portanto, aquelas que são alcançadas, de alguma forma, estão revestidas de responsabilidades de prestar contas de bens e valores públicos.

O Poder Legislativo tem o dever de investigar e promover a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União. Sobre o tema manifesta-se o Supremo Tribunal Federal:

É irrecusável, de outro lado, que o poder de investigar constitui uma das mais expressivas funções institucionais do Legislativo. A fiscalização dos atos do Poder Executivo traduz, na dimensão em que se projetam as múltiplas competências constitucionais do Legislativo, atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar (MINISTRO CELSO DE MELLO - RTJ 163/626).

Finalmente, concatenando o que já foi expresso, a cada Constituição republicana, o TCU teve suas competências modificadas; no entanto, foi na Carta Magna de 1988 que esta Corte de Contas logrou maior grau de relevância pois se difundiu no País com jurisdição nacional e obteve competência jamais alcançada na sua história.

2.4.1 Controle Externo e os Princípios Constitucionais Vigentes

O controle externo, na esfera da Administração Pública, configura-se de duas formas distintas.

- O controle externo de competência do Poder Legislativo, exercido com o auxílio dos tribunais de contas ou órgãos equivalentes.

- O controle externo exercido pelo Poder Executivo sobre as entidades controladas, integrantes da estrutura da Administração Indireta ou, ainda, de entidades sujeitas a fiscalização, pelo fato de receberem recursos financeiros do Poder Público.

À luz da teoria de Di Pietro (2005, p.637), conceitua-se o Controle da Administração Pública, quando ela diz:

O controle constitui poder-dever dos órgãos a que a lei atribui essa função, precisamente pela sua finalidade corretiva; ele não pode ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu. Ele abrange a fiscalização e correção dos atos ilegais e, em certa medida, dos inconvenientes ou inoportunos. Com base nesses elementos, pode-se definir o controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico.

O controle deve ser efetivado em consonância com os ditames legais previstos no ordenamento jurídico. A fiscalização e correção traduzem-se na vigilância e orientação dos órgãos de controle em face da conduta dos agentes públicos, no momento da aplicação da norma ao caso concreto. Assim, é de suma importância que sejam observados, pelos governantes, os princípios que regem a Administração Pública.

Outro enfoque de controle da Administração Pública é dado por Gasparini (2006, p.887), ao externar ser

[...] atribuição de vigilância, orientação e correção de certo órgão ou agente público sobre a atuação de outro ou de sua própria atuação, visando confirmá-la ou desfazê-la, conforme seja ou não legal, conveniente, oportuna e eficiente. No primeiro caso tem-se heterocontrole; no segundo, autocontrole, ou, respectivamente, controle externo e controle interno.

Dessa forma, entende-se por controle externo a apreciação e fiscalização da prestação de contas da coisa pública. O ente fiscalizador não deve pertencer ao mesmo domínio do ente fiscalizado, pois, caso contrário, não será denominado de controle externo, e sim controle interno.

Acerca da finalidade do controle externo na Gestão Pública, observam-se os ensinamentos de Di Pietro (2005, p. 636).

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

Destarte, a finalidade essencial do controle da Administração Pública, por meio dos princípios constitucionais, é proteger a pessoa em face dela, devendo se afeiçoar a estes, com os quais deve conjugar. Essa forma de controle é inerente à natureza democrática do Estado; logo, há que se permitir e desejar que ele seja feito com todo o rigor.

No que pertine aos princípios, Mello (2001, p. 771) oferece sua lição nos seguintes termos:

Princípio é por definição mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema

normativo, no que lhe confere a Tónica e lhe dá sentido harmónico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.

Seguindo a lição do autor, observa-se, evidentemente, que a Constituição é um sistema de normas, e que os princípios são, peremptoriamente, normas de hierarquia constitucional, de sorte que não há como negar o seu carácter jurídico vinculante, impondo, por esse motivo, a sua observação e concretização pelos poderes estatais. E o autor continua:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência sobre todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra (MELLO, 2001, p. 771).

Assim sendo, os princípios exercem função importante no ordenamento jurídico-positivo, já que orientam, condicionam e eliminam a interpretação das normas jurídicas em geral; aí estão contidos os próprios mandamentos constitucionais. A aplicação destes mandamentos deve ocorrer de modo apropriado com as diretrizes fixadas nos princípios.

Nessa conjuntura, os princípios constitucionais norteadores da Administração Pública estão intrinsecamente ligados à efetivação do controle externo. Esses princípios configuram no art. 37, da Constituição Federal, onde, de forma íexpressa, se exige a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, este inserido com o advento da Emenda Constitucional nº 19/98, por parte da Administração direta e indireta.

Portanto, os princípios são norteadores do controle das contas públicas; logo, a sua observância é rigorosamente fiscalizada pelos tribunais de contas.

2.4.2 O Controle Externo Desempenhado pelo Tribunal de Contas da União

As cortes de contas surgiram com a preocupação de verificar a legalidade dos gastos efetuados pelo gestor público. Assim, os Tribunais se organizaram numa estrutura colegiada que acabou servindo como forma de preservar os membros do seu

corpo dirigente do desgaste pessoal que uma eventual polêmica possa causar. Nesse contexto, diz CITADINI (1994, p.5):

Os órgãos de controle de contas surgiram no mesmo momento em que o Estado começou a se profissionalizar e, conseqüentemente, a se organizar para responder aos mais diversos tipos de demandas e atividades que se apresentavam com as rápidas transformações decorrentes do início da industrialização.

Controlar o dinheiro público é uma preocupação constante nos mais diversos períodos da história da humanidade e que antecede a criação das atuais instituições voltadas exclusivamente para a verificação do bom uso do dinheiro público por parte dos governantes. Nesse sentido, foram buscados balizamentos literários, dentre os quais Caio Tácito, oferece sua lição sobre o assunto:

As competências e atividades do Tribunal de Contas são distintas e inconfundíveis, obedecendo a ritos próprios, em cada caso. O controle de dinheiros públicos, de caráter amplo, avalia a legalidade e o mérito de sua aplicação, tendo em vista a observância plena dos princípios relacionados no art. 37 da Constituição, com a redação atribuída pela Emenda Constitucional nº 19/98, especialmente a adição do controle de eficiência. De outra espécie é a fiscalização do Tribunal de Contas, prevista no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, a incidir sobre pessoa física ou jurídica de direito privado quando esta participa da aplicação de dinheiros públicos, por eles responda a União ou quando, em nome desta, são assumidas obrigações de natureza pecuniária. (2002, p.404).

Assim sendo, o Tribunal de Contas da União no exercício do controle externo fiscaliza a gestão dos recursos públicos oriundos da União. Esse controle é realizado primordialmente em caráter amostral. O TCU exerce controle, precipuamente, por meio das prestações de contas e das fiscalizações promovidas por iniciativa própria ou por provocação. A jurisdição deste órgão de contas é nacional e autônoma, podendo ser exercida em todos os poderes, principalmente no que concerne ao Poder Executivo.

Dessa sorte, como já falado precipuamente, todo aquele que gerir recursos públicos deve prestar contas. Aliás, prestar contas é um instituto usado de forma universal. No Brasil, já faz parte da cultura nacional, uma vez que o conceito de prestar contas está em todas as esferas, seja no âmbito do setor público, seja na iniciativa privada, pois todos aqueles que estão sob a condição de subordinação, vinculação ou é responsável por gerir coisa alheia estão inseridos no rol dos 'prestadores de contas'.

Para ilustrar o controle externo desempenhado pelo Tribunal de Contas da União, destaca-se o entendimento proferido pelo professor Chaves, que diz:

O Controle Externo exercido pelo TCU divide-se em dois grandes grupos de atividades: as de fiscalização e as de exame das prestações de contas, sempre em relação aos recursos federais. Esses dois grupos têm características distintas tanto em relação aos objetivos quanto aos meios empregados, e, conseqüentemente, quanto às estratégias e aos resultados alcançados. (2007, p.31).

Os processos de prestação de contas são exemplos clássicos de controle *a posteriori*. No novo contexto da Administração Pública, no entanto, a prestação de contas consiste como elemento fundamental para dar respostas à sociedade, em justificativa constante, por parte de entidades e gestores, de sua utilidade e relevância.

Nessa acepção, as entidades fiscalizadoras, para bem atenderem aos reclamos de uma sociedade mais exigente, vêm, ao longo dos tempos, aprimorando seus controles, utilizando mecanismos mais ágeis e eficientes, evitando a adoção de procedimentos dispendiosos.

É nesse sentido que o controle promovido pelo TCU enfatiza a importância da economicidade dos atos administrativos. A experiência revela que fraude e corrupção no serviço público estão invariavelmente associadas a um mal ainda maior: **o desperdício.**

Por isso, é fundamental que os sistemas de controle migrem da esfera da simples apreciação da legalidade, da observação das formalidades, e alcancem a esfera da economicidade, da eficiência e da eficácia da ação dos administradores públicos. Impõe-se que o setor público seja cobrado por abusos de custos, por desperdícios, e não apenas por desvios comportamentais.

O TCU, já há algum tempo, se empenha nesse sentido, perfilhando um 'formalismo moderado'. Nova concepção de trabalho que adota o resultado como premissa maior nas auditorias. Trata-se da avaliação de programas governamentais, que busca avaliar a gestão pública com origem na concepção e gerenciamento dos programas de governo, com atuação decisiva contra os desperdícios dos recursos públicos.

Esse enfoque de controle, embora demonstre resultados incomparavelmente mais significativos, é de operacionalização difícil, exigindo preparo e competência em proporções muito mais elevadas por parte dos auditores. É simples verificar, por

exemplo, se as formalidades de uma determinada licitação foram observadas: se a modalidade foi corretamente escolhida, se havia prévia dotação orçamentária. Outra coisa, no entanto, é apurar se o objeto da licitação efetivamente atendia ao interesse público, ou se a forma escolhida para satisfazer àquela necessidade pública era a mais eficiente.

O Tribunal de Contas da União, consciente dos desafios inerentes a essa nova concepção de controle, oferece qualificação aos seus auditores e analistas, proporcionando-lhes acesso permanente a novas técnicas e informações na área de controle, de modo a lhes assegurar contínuo aperfeiçoamento para o exercício de suas atividades. Portanto, o novo enfoque de controle sai da esfera da formalidade e avança no sentido dos resultados, buscando avaliar a Governança técnica aplicada no âmbito da Administração Pública. Note-se que a legalidade continua sendo observada; no entanto, em outra dimensão, em que a forma não deve se divorciar da avaliação do planejamento e de seus resultados.

Para Nardes (2013), no passado o foco do TCU era as auditorias de conformidade, que utilizam como dimensão/princípio a legalidade dos atos da gestão. Com a Constituição Federal de 1988 veio a ANOp, que utiliza as dimensões/princípios de economia, eficiência, eficácia e efetividade (4 E's).

Como presidente do TCU, Nardes remodelou em 2013 a arquitetura organizacional do Tribunal, criando quatro coordenações temáticas associadas às principais áreas de atuação do setor público (social, infraestrutura, desenvolvimento e serviços essenciais ao Estado). Com maior especialização, cada nova secretaria do TCU terá melhores condições de identificar as situações de risco de relevância, bem como de compreender os modelos e instrumentos de Governança (NARDES, 2013).

2.4.3 Avaliação dos Controles Internos

À medida que o desenho de políticas e programas de governo se tornava mais complexo, e considerando em vista uma generalizada escassez de recursos que afetou diferentes economias desde os anos de 1980, a avaliação de políticas e programas tornou-se uma necessidade, tanto para Países desenvolvidos como para Estados em desenvolvimento.

Desse modo, o TCU aprimora paulatinamente, seus processos avaliativos, buscando conhecer os elementos e objetivos que foram considerados pela gestão para planejar suas ações. Assim, será possível avaliar a compatibilidade dos objetivos e metas e a viabilidade econômica e estrutural da administração.

Quando de sua posse como Ministro Conselheiro do TCU, Marcos Vilaça proferiu este entendimento:

O que aqui se aprecia, prévia, subsidiariamente à manifestação congressional, é a execução das políticas governamentais e seus resultados. A consistência entre os meios e os objetivos. O uso dos recursos públicos. A legalidade, A normalidade das ações administrativas. Sua eficiência, eficácia, efetividade. O grau de alcance dos objetivos estabelecidos no planejamento de governo. Não se concebe os meios independentemente dos fins. Mas os fins não acontecem sem a adequada profissão de meios. O controle externo não pode, portanto, prescindir da análise dos objetos da ação governamental, de sua viabilidade e de sua compatibilidade interna. Esse exame, inclusive, é útil para esclarecer o sentido dos meios. Serve para justificar a escolha dos caminhos adotados na execução do planejamento. Em outras, o que nesta casa se aprecia é a estratégia de governo, a execução das ações governamentais planejadas. É a Administração Pública em ação. (BRASIL,TCU, 2002).

Observa-se, portanto, que as ações governamentais devem ser elaboradas com base num planejamento prévio e eficiente. O planejamento é considerado instrumento de elevado grau de importância na esfera administrativa, porquanto possibilita a percepção da realidade, avaliando os caminhos, constituindo um referencial futuro, estruturando o trâmite adequado e reavaliando todo o processo a que o planejamento se destina. É, portanto, o lado racional da ação, um processo de deliberação, abstrato e ao mesmo tempo explícito, que escolhe e organiza ações, antecipando os resultados esperados. Esta deliberação demanda alcançar, da melhor forma possível, alguns objetivos que irão ser privilegiados nos programas de governo. Neste trabalho, como se expressou, serão destacados os inerentes à educação superior.

Com efeito, o TCU, com o intuito de estimular a autoavaliação das IFES disciplinou uma série de componentes que servirão para avaliar a qualidade e a suficiência dos controles internos administrativos instituídos para garantir a consecução dos objetivos estratégicos planejados pela unidade jurisdicionada. Sobre esse assunto destaca a professora Maria Arair Pinto Paiva, que:

Os processos de auditoria operacional reúnem os meios capazes de abarcar a organização em seu todo, diagnosticar os pontos de entaves e atuar criteriosamente sobre eles, de modo a corrigi-los com a apresentação de

recomendações precisas e previamente analisadas, com vistas a apresentar melhoras e economia na administração. Essas recomendações, entretanto, não possui um caráter coercitivo, mas devem exercer influência e até mesmo exigir do Estado um emprego mais racional dos recursos disponíveis, bem como o desenvolvimento de estruturas mais idôneas de planejamento, execução, controle e avaliação. (2006, p.255).

Em razão da busca de conhecer a percepção da própria universidade, representada pelo seu nível estratégico de direção, da qualidade do funcionamento dos controles internos administrativos, principalmente quanto à suficiência de seus controles para garantir, com razoável segurança, a confiabilidade das informações, de modo a evitar perdas, mau uso e dano a eficiência e a eficácia de suas operações frente aos objetivos planejados, o Tribunal requer informações sobre as estruturas de Governança das unidades jurisdicionadas no contexto do relatório da gestão.

Note-se efetivamente, pois que o Tribunal de Contas da União vem cada vez mais aprimora seus mecanismos de avaliação da gestão, com ênfase nas estruturas de Governança.

Desse modo, é importante conhecer a visão avaliativa do TCU dos mecanismos de Governança adotados pela gestão, notadamente, no que diz respeito às áreas de gestão de pessoas, TI e compras da UFC, o que será tratado no terceiro capítulo deste trabalho.

2.5 Auditoria Interna - Antecedentes Históricos

O movimento do Estado comporta em si, desde seu nascedouro, a necessidade do controle e da avaliação de seus procedimentos. A verificação dos atos administrativos remonta à Itália medieval, rincão que estabeleceu o formato governamental que seria seguido por toda a Europa da Renascença. Operou-se, nesse paradigma de governo, importante mudança: o poder dos cónsules foi suplantado por uma forma bem mais estável de governo eletivo, no qual um funcionário conhecido como *potestade* (pois era investido de poder supremo) comandava a cidade. Era, na maioria das vezes um cidadão de outra cidade, prática que tentava evitar vínculos de lealdade local que perturbassem a administração local da justiça, conferindo-lhe imparcialidade (SKINNER: 1996, pp. 25-26).

No século XIX, surgem na Inglaterra o *Companies Act*⁵, de 1862, o qual destina 11 de seus 97 artigos a ações de auditoria e fiscalização das contas, estoques e procedimentos das corporações, as quais, longe de se enquadrarem em modestas escalas, avultavam com dimensões ciclópicas⁶. Citam-se como exemplos o caso da Companhia das Índias Orientais, que dominou o comércio de três continentes, bem como a *Aaron Salomon and Company Limited*, formalizada 300 anos após o início de suas atividades. Isto se dava, conforme Harris (2013) pelo fato de que o modelo britânico de empreendimento por excelência era o da instituição pública, uma vez que qualquer produto ou serviço oferecido deveria ter como finalidade o “bem público” identificado pelo rei ou pelo Parlamento.

O atual formato de auditoria interna no serviço público, bem como seus objetivos, têm origem no gerencialismo e no *public-choice theory* largamente estudados nos Estados Unidos do início de 1990. Suas linhas de ação concentram-se nos princípios de separação entre Política e Administração, auditoria com foco no desempenho e mensuração da performance (GRUENING, 2001).

A dinâmica de controle revolve-se do princípio latente de boas práticas (nas primeiras formas de Estado) ao estabelecimento de instituições e racionalização de atos (nas organizações públicas contemporâneas). O alinhamento estrito dos resultados com os programas estratégicos de governo resulta de uma abordagem historicamente recente nos estudos organizacionais públicos da academia estadunidense. Importa aqui ressaltar o fato de que o bem público deve atender à coletividade de forma racionada e continuada, ainda que passível, de autoajuste e adequação de seu funcionamento.

2.5.1 Definição de Auditoria Interna

Conforme processo 011.772/2010-7 TCU (Acórdão TCU 1.233/2012-Plenário), Auditoria Interna se define como

[...] uma atividade independente e objetiva que presta serviços de avaliação e de consultoria com o objetivo de adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. A auditoria auxilia a organização a alcançar seus objetivos através de uma abordagem sistemática e disciplinada para a avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gerenciamento de risco, controle e Governança corporativa.

⁵ Tradução em português- Lei de sociedades

⁶ Definição dada a grandes elementos(obras) da arquitetura pré contemporânea, comparando a grandiosidade das obras com a força e vigor físico dos ciclops.

De acordo com a definição trazida pela Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001, exarada pela Secretaria Federal de Controle Interno,

a auditoria é o conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal.

Depreende-se dessas definições o fato de que tal atividade tem como objetivo fazer com que a organização, mediante assessoria, consiga operar com foco em resultados, tendo como amparo o método, a legalidade e o controle.

O Instituto de Auditores Internos do Brasil (IIA Brasil) adota como Auditoria Interna:

[...] uma atividade independente e objetiva de avaliação (*assurance*) e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela auxilia uma organização a realizar seus objetivos a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e Governança.

Desse Modo, a atividade de auditoria deve ser independente com foco em resultados, evidentemente, amparada nos princípios legais que fundamentam o controle eficiente e o gerenciamento de riscos.

2.5.2 Terminologia e Princípios

Conforme *Manual de Auditoria do TCU (2010)*, “Auditoria operacional (ANOp1) é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública”.

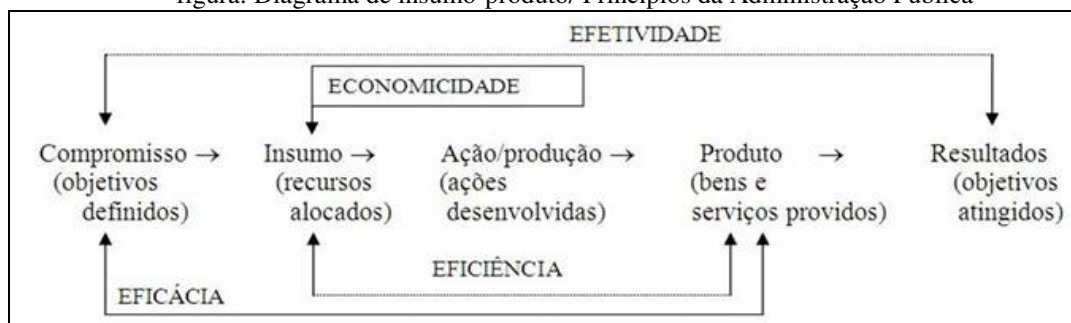
As auditorias operacionais podem examinar, em um mesmo trabalho, uma ou mais das principais dimensões de análise. Essa combinação dos elementos da cadeia de valor com as dimensões do desempenho permite identificar as categorias básicas de indicadores de desempenho.

Note-se que essas dimensões são oriundas dos fatores de produção que as utilizam para gerar dados sobre oferta, demanda intermediária e final dos produtos. O custo -benefício (qualidade do gasto) identifica a relação entre os dispêndios realizados por um determinado sistema e os retornos obtidos por conta desses dispêndios,

expondo, portanto, a relação entre os insumos e os produtos gerados. Na administração pública esses fatores são utilizados para avaliar os resultados alcançados.

O diagrama de insumo-produto seguinte ilustra essas dimensões e suas inter-relações com os princípios da Administração Pública:

figura: Diagrama de insumo-produto/ Princípios da Administração Pública



Fonte: Adaptado de ISSAI 3000/1.4, 2004.

Para entender o que as dimensões contidas na figura acima representam para a Administração Pública, buscou-se especificar cada um dos princípios avançados, conforme segue.

- **Economicidade**

A economicidade é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade (ISSAI 3000/1.5, 2004). Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros à sua disposição.

O exame da economicidade poderá abranger a verificação de práticas gerenciais, sistemas de gerenciamento, *benchmarking*⁷ de processos de compra e outros procedimentos afetos à auditoria operacional, enquanto o exame estrito da legalidade de procedimentos de licitação, fidedignidade de documentos, eficiência dos controles internos, e outros, deverão ser objeto de auditoria de conformidade.

⁷ Benchmarking: técnica que permite identificar e implementar boas práticas de gestão por meio de comparações de desempenho e de boas práticas entre órgãos que realizam as mesmas funções. Desse modo, tal técnica permite identificar oportunidades de aprimorar a eficiência e a economia do objeto da auditoria (BRASIL, 2000).

Na prática, poderá haver alguma superposição entre auditoria de conformidade e auditoria operacional. Nesses casos, a classificação de uma auditoria específica dependerá do objetivo primordial da auditoria (ISSAI 100/41, 2001).

- **Eficiência**

A eficiência é definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período, mantidos os padrões de qualidade. Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado (ISSAI 3000/1.5, 2004). Nesse caso, a análise do tempo necessário para execução das tarefas é uma variável a ser considerada.

Ressalte-se o fato de que a função pública já não se satisfaz em ser desempenhada apenas com base na legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da sociedade e de seus membros com presteza e da maneira menos dispendiosa possível.

Assim, a eficiência pode ser medida por cálculo comparativo entre o custo e o benefício agregado.

- **Eficácia**

A eficácia é definida como o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período, independentemente dos custos implicados (ISSAI 3000/1.5, 2004). O conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações.

- **Efetividade**

A efetividade diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população alvo (impactos observados), e os objetivos

pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção. Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que se poderia razoavelmente atribuir às ações do programa avaliado (ISSAI 3000/1.5, 2004).

Além das quatro dimensões de desempenho examinadas, outras, a elas relacionadas, poderão ser explicitadas em razão de sua relevância para a delimitação do escopo das auditorias operacionais.

Aspectos como a qualidade dos serviços, o grau de adequação dos resultados dos programas às necessidades da sociedade (geração de valor público) e equidade na distribuição de bens e serviços podem ser tratados em auditorias operacionais com o objetivo de subsidiar a *accountability* de desempenho da ação governamental.

2.5.3 Auditoria Interna na Universidade Federal do Ceará

A Auditoria Interna da Universidade Federal do Ceará foi criada com base na Resolução n. 06/CONSUNI, expedida pelo Conselho Universitário em 13/08/2003. Tal Resolução, que trata da estrutura organizacional da Reitoria, aprovou a criação da Auditoria Interna, de modo a dar cumprimento ao Decreto n. 3.591/2000 e ao Decreto n. 4.440/2002. Além de observar a legislação, o intuito de implantação desta unidade, segundo a citada Resolução, é conferir transparência às ações administrativas da Universidade.

A efetiva implantação se deu em 2004, quando nomeada a auditora chefe e designada um servidor e um estagiário para compor a unidade.

Em 2014, pela Resolução do Consuni que aprovou o Regimento Interno da unidade de Auditoria, foi modificada a nomenclatura, passando de Auditoria Interna-AUDIN para Auditoria Geral- AUGER, em face da organização operacional da referida unidade.

O objetivo principal das atividades realizadas é o assessoramento à alta administração e às unidades administrativas da Universidade Federal do Ceará – UFC, sempre com o propósito de agregar valor à gestão.

Os trabalhos são realizados de acordo com as normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, por amostragem, conforme as atividades previstas no Plano

Anual de Atividades de Auditoria Interna - PAINT e as atividades advindas da Administração Superior por meio de provocações motivadas.

Atualmente a AUGER é composta por um auditor-chefe, um auditor adjunto, dois auditores internos, um contador, um engenheiro, um economista, dois analista de sistema, cinco assistentes administrativos com formações multidisciplinares e um auxiliar em administração, e mais dois estagiários.

2.5.4 Áreas de Atuação da Auditoria Interna

A atuação da Auditoria Interna abrange áreas no âmbito acadêmico e administrativo, todos os setores e unidades da UFC e atividades relacionadas com as instituições de apoio no que tange à gestão dos recursos públicos federais, com ênfase:

- a) nos sistemas administrativo-operacionais e os controles internos administrativos utilizados nas gestões orçamentária, contábil, financeira, patrimonial, de suprimentos, de tecnologia da informação, operacional e de pessoal;
- b) na execução dos planos, programas, projetos e atividades que envolvam aplicação de recursos públicos federais.

Portanto, está sujeita à atuação da Auditoria Geral qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos pelos quais a UFC responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Com o avanço das tecnologias aplicadas ao exercício das atividades de auditoria, foi possível intensificar as análises dos processos de controle interno. A AUGER não apenas supervisiona e intermedeia demandas, mas também se esforça em orientar a melhor conduta legal e administrativa, objetivando a assertiva dos propósitos da UFC.

Compete à AUGER, dentre todos os setores da UFC, promover apoio aos órgãos de controle externo e interno federal, compondo a recepção aos agentes da Controladoria Geral da União e do Tribunal de Contas da União, com o acompanhamento e suporte às suas ações *in loco* quando necessário.

Na mesma esteira, o Tribunal de Contas da União também requer ações da Auditoria. Dentre as demandas oriundas do Egrégio Tribunal, a AUGER lançou-se ao escrutínio de modelar e parametrizar as ações e rotinas da gestão da Universidade para delinear as atividades de Governança pública nas áreas de aquisições, pessoal e TI, conforme se observa no escopo do relatório de auditoria- RAINTE, divulgado no site da UFC.

O TCU sinaliza a importância dos trabalhos desenvolvidos pelas auditorias internas como se observa no teor do voto da ministra Ana Arraes relatora do Acórdão nº 821/2014-P, o qual destaca a relevância de ferramentas de informática para o devido suporte das rotinas de auditoria como parte do sistema de controle do País, *in verbis*:

(...) 7. Destaco o relevante papel desempenhado pelo controle interno como ferramenta de Governança e de combate a irregularidades no uso de recursos públicos. **Nesse sentido, é imperioso que aquelas unidades possuam não somente recursos humanos e logísticos suficientes para desempenho de suas ações, mas também sistemas de informação e avaliação** que os tornem capazes de inibir irregularidades e atingir as finalidades de aprimorar a gestão governamental e resguardar os bens públicos. 8. A implementação das medidas alvitadas será acompanhada por este Tribunal, por intermédio de monitoramentos próprios, e proporcionará fortalecimento de um dos importantes braços do controle da Administração Pública luta contra aqueles que malversam ou desperdiçam recursos públicos.

É importante destacar o fato que a atuação da Auditoria Interna é sistêmica e independente, conforme se constata no planejamento anual de suas ações e no respectivo relatório publicado no escopo do relatório de gestão da UFC. A ação proativa da auditoria expressa um esforço gerencial para disseminar a cultura de uma gestão eficaz.

Esse novo enfoque pretende cultivar um controle com foco nos resultados dos programas institucionalizados, abandonando a simples verificação da legalidade e regulamentos, agindo de forma prospectiva com análise dos riscos que, porventura estão ou possam vir afetar os resultados e metas pretendidas.

Como já dito, a Universidade Federal do Ceará, através da motivação e monitoramento de sua Auditoria Interna, já iniciou alguns processos de Governança,

inclusive com excelentes resultados na área da tecnologia da informação, processos de aquisições e pessoas.

Ainda residem, todavia, dificuldades inerentes à avaliação dos controles internos instituídos nas áreas de maior incidência de risco, em virtude de não haver identificação das áreas e dos processos críticos da Universidade.

Daí a necessidade de definir diretrizes para implantar um sistema de gestão de riscos e institucionalizar os controles internos setoriais. Requer, ainda, a implantação de um plano de continuidade relacionado aos elementos críticos que venham a impactar as metas e objetivos institucionais. Com a implantação destas medidas, as informações, resultantes do sistema, serão utilizadas pelas instâncias internas de Governança para apoiar os processos decisórios de cada gestor.

3 ENFOQUE PARA AVALIAÇÃO DA QUALIDADE E SUFICIÊNCIA DOS CONTROLES INTERNOS DA UFC

A Administração Pública deve obediência a todos os princípios, constitucionais, notadamente aos compendiados no art. 37 da CF/88, que representam as condições de sua atuação.

Os agentes da Governança institucional de órgãos e entidades públicas devem contribuir para reduzir a iminência do risco e, por consequência, aumentar a confiança sobre a forma como são administrados os recursos postos à sua disposição.

Conforme o modelo COSO I (INTOSAI, 2004) a mitigação dos riscos tende a reduzir a incerteza da sociedade sobre o que acontece no interior da Administração Pública. Desse modo, quanto melhor for a qualidade dos instrumentos e mecanismos de Governança institucional regulamentados e mantidos pelos agentes responsáveis por administrar a coisa pública, menor será o risco.

Segundo estudos realizados pelo Tribunal de Contas da União (2009, p.22), as boas estruturas da gestão de riscos e controles internos são pré-requisitos para uma organização bem administrada, e esses elementos antecedem uma boa Governança. Desse modo, Governança, Riscos e Controles devem ser geridos de forma integrada, objetivando o estabelecimento de um ambiente que respeite não apenas os valores,

interesses e expectativas da instituição e dos agentes que a compõem, mas também de todas as suas partes interessadas. No caso da universidade pública, a sociedade acadêmica é o vetor principal desse processo.

Controles internos e Governança são assuntos inter-relacionados, mas não sinônimos. A estrutura de controles internos, como já expresseo, é estabelecida para gerenciar os acontecimentos dentro de uma organização que possam impactar na consecução de seus objetivos, isto é, os riscos. Portanto, controle interno é a fiscalização das atividades feita pela própria entidade, ou seja, pela sua administração e pelo seu corpo funcional.

Uma das premissas para o sucesso do controle organizacional concentra-se no monitoramento e avaliação dos resultados. Para conhecer a atuação de cada instância de controle estabelecida nas unidades administrativas da UFC, foram utilizados três métodos: pesquisa documental, aplicação de questionário e entrevistas com gestores das unidades estudadas conforme metodologia especificada a seguir.

4 METODOLOGIA

Esta pesquisa é qualitativa, conforme ensina Richardson (1999) “os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais”.

Desse modo, inicialmente, a investigação foi conduzida por uma abordagem sócio-histórica e jurídica, a qual permitiu analisar a complexidade do tema. Para tanto, foi realizada pesquisa na literatura (fontes bibliográficas especializadas, constituídas, principalmente, de livros, revistas, artigos científicos e *sites* oficiais) e consulta em normativos sobre o tema. Na sequência, foi desencadeada uma pesquisa documental (levantamento em fontes secundárias).

Dentre os documentos consultados, destacam-se: os relatórios de gestão dos três últimos anos e o Plano de Diretrizes Institucionais (PDI) vigente, notadamente, no eixo gestão; os relatórios de auditoria onde são divulgados dados empíricos constantes nas constatações emitidas pelo Tribunal de Contas da União e os respectivos acórdãos da Corte de Contas.

Na sequência, foram aplicados questionários e realizadas entrevistas com gestores das unidades pesquisadas, conforme se expõe, na sequência.

4.1 Seleção dos Sujeitos da Pesquisa

Como **lócus de pesquisa** foi eleita a Universidade Federal do Ceará que configura no *ranking* de classificação como uma das melhores universidades federais do Brasil, segundo dados do Ministério da Educação. Ademais, o Tribunal de Contas da União selecionou dentre as instituições de ensino superior a UFC para analisar o nível de Governança instituído em sua gestão em três áreas responsáveis pelos processos de tecnologia da informação, aquisições e gestão de pessoas.

Considerando o objetivo geral pretendido, foram definidas como áreas de estudo as que gerenciam o maior número de processos de trabalho e o maior volume de recursos e, por efeito, são as mais demandadas pelo sistema de controle federal. Assim, buscando analisar a qualidade e suficiência dos mecanismos de Governança adotados no âmbito da UFC, foram selecionadas as seguintes pastas:

- a) GR- Gabinete do Reitor;
- b) PROGEP- Pró- Reitoria de Gestão de Pessoas-;
- c) PRADM- Pró- Reitoria de Administração;
- d) PROGRAD- Pró- Reitoria de Graduação-;
- e) STI- Secretaria da Tecnologia da Informação;
- f) COP - Coordenadoria de Orçamento e Projetos- UFC-INFRA.
- g) PRL- Pró-Reitoria de Planejamento

4.2 Instrumentos para a Coleta de Dados

Como instrumentos de coleta de dados foram utilizados:

a) questionário do tipo fechado, permitindo obter respostas que possibilitaram a comparação dos dados empíricos. A linguagem utilizada no questionário foi simples e direta, para que o respondente pudesse compreender com clareza o que estava sendo perguntado;

b) entrevista para coletar informações junto aos gestores das Pró-Reitorias de Graduação, Gestão e Pessoas, Planejamento e Administração. Também foram entrevistados o superintendente adjunto da UFC-INFRA , o secretário de Tecnologia da Informação (STI) e o auditor adjunto da Auditoria Geral da UFC. Essa etapa consistiu em conversas orais e individuais, quando foram debatidas diversas vertentes sobre o tema, tais como: Planejamento e Organização das Ações, Controle e Normatização Setorial, Custo/Benefício dos Fluxos Operacional e Procedimental, Segurança e Confiabilidade das Informações (internas), Indicadores e Metas (Unidades) e Avaliação dos Riscos através de Relatórios Gerenciais, Boas Práticas e entraves acerca dos Mecanismos de Controle existente, Monitoramento das Ações.

4.3 Procedimento para a Coleta de Dados

Como procedimento a fim de recolher coletas de dados, foi realizado levantamento de informações por meio de questionários e entrevistas junto aos gestores das áreas mais demandadas pelo sistema de controle federal, conforme relatado em tópico anterior.

Com base nas informações coletadas mediante aplicação de questionários sobre o Levantamento de Governança, foi realizada análise dos processos e controles da gestão da UFC nas áreas em que está concentrado o maior número de processo de trabalho e, por consequência, a maior incidência de recursos públicos.

Ademais, foram utilizados dados secundários divulgados em documentos oficiais, relatórios de auditorias e acórdãos do TCU.

A abordagem considerou ainda a comparação dos mecanismos de controle de que dispõe cada unidade, a fim de identificar pontos semelhantes e divergentes e de aferir o potencial de atuação, conjunta ou individual, para adotar mecanismos de Governança mais eficientes, capazes de abranger os critérios de priorização e estratégias para instituir a gestão de riscos afetos aos objetivos institucionais.

Com vistas a subsidiar essa avaliação, utilizou-se como modelo, o *framework* Control Objectives for Information and related Technology - CobiT® 4.1⁸, que exprime um conjunto de boas práticas internacionalmente aceitas para gestão e Governança da tecnologia da informação.

Os princípios contidos no modelo utilizado denotam um conjunto de rotinas focadas na Governança, bem como um conjunto de ferramentas, práticas e princípios para orientar as diversas partes envolvidas na sua gestão. Além disso, contém controles e métricas de maturidade para avaliar e medir a eficácia dos processos analisados.

Observando as normas e princípios pertinentes a cada área, foi adotado como basilar o conjunto de ferramentas expresso no Referencial Básico de Governança do TCU (2ª ed., 2014); Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2009); Guia das Melhores Práticas de Governança (IBGC, 2009); e o Relatório da OCDE - Brasil: Governo Federal (2010) para análise dos dados.

Assim, a fim de alcançar o objetivo proposto, o questionário abordou cinco elementos do sistema de controle interno da Universidade para avaliar as seguintes temáticas: Ambiente de Controle, Avaliação de Risco, Atividades de controle, Informação e Comunicação e Monitoramento.

A metodologia aplicada sugere que para cada afirmativa dentro de cada elemento, a Unidade demandada deverá indicar um valor na escala de 1 a 5, assinalando um “X” na coluna “VALORES” de acordo com a percepção dos avaliadores e com base na situação do final do exercício de referência do Relatório de Gestão da UFC. Para fins de posicionamento da opinião na escala de valores, foi considerado o seguinte:⁹

(1) Totalmente inválida- significa que o conteúdo da afirmativa é integralmente **não observado** no contexto da Unidade.

(2) Parcialmente inválida- significa que o conteúdo da afirmativa é **parcialmente observado** no contexto da Unidade, porém, **em sua minoria**.

⁸ *framework* Control Objectives for Information and related Technology- conceitualmente trata-e de uma estrutura que contempla um arcabouço de práticas de direcionamento e organização do sistema de controle, um guia com técnicas de gerenciamento, mapas de auditoria, ferramentas para implementação de boa governança (tradução própria)

⁹ Questionário adaptado do modelo publicado no DN TCU nº 134/2013- quadro A1.

(3) **Neutra-** significa que **não há como avaliar** se o conteúdo da afirmativa é ou não observado no contexto da Unidade.

(4) **Parcialmente válida-** significa que o conteúdo da afirmativa é **parcialmente observado** no contexto da Unidade, porém, **em sua maioria**.

(5) **Totalmente válido-** significa que o conteúdo da afirmativa é integralmente **observado** no contexto da Unidade.

5 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O significado conceitual do peso das notas aferidas neste estudo é demonstrar a variação da visão dos gestores acerca da adequação dos mecanismos de boa Governança implantada na Universidade Federal do Ceará. Desse modo, é possível observar que, na amostra coletada, quando a administração adota uma sistemática de avaliação de resultados, geralmente, outras boas práticas também são adotadas; da mesma forma, quando não há adoção de boa prática, comumente outras boas práticas deixam de serem observadas.

Nesse ínterim, ressalta-se não ser intuito desta pesquisa identificar inadequações setoriais, portanto, os dados aqui coletados revelam o grau de adequação dos mecanismos de Governança da UFC comparados ao modelo COSO I (INTOSSAI, 2004) combinado com o *framework Control Objectives for Information and related Technology* - CobiT® 4.1. Este modelo imprime um conjunto de boas práticas que promove a qualidade da gestão resultante da estrutura de Governança e traz elementos capazes de mensurar a qualidade dos resultados entregues ao cidadão que decorrem dos processos de gestão.

Por outro lado, esses dados permitem sugerir à gestão da Universidade Federal do Ceará a adoção de medidas que venham a promover um mapeamento dos processos de trabalho para identificar suas áreas de risco para que haja redimensionamento das estratégias organizacionais e, por consequência, se institua um sistema de monitoramento para avaliar os resultados destas estratégias.

É importante esclarecer, contudo, que a autoavaliação é um instrumento de aferição de dados, de modo a aproximar públicos distintos (no caso, setores com finalidades específicas dentro da Universidade).

Dentre as consequências positivas da autoavaliação, figura o aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais da Instituição de educação superior (BRASIL, MEC, INEP, SINAES, 2009, p. 151).

Entretanto, são notórias as dificuldades que residem nas perspectivas discordantes e múltiplas da própria autoavaliação. Logo, é preciso compreender as condições cognitivas, ambientais e sociais da pessoa que se avalia e, portanto, as informações declaradas pelos gestores podem não representar adequadamente a realidade, em função de erros na autoavaliação, problemas na interpretação de questões, entre outros fatores que podem tornar as respostas imprecisas.

Consoante tal circunstância, a partir da visão dos gestores, foi realizada uma análise comparativa, entre as informações coletadas e os pressupostos abordados na literatura pertinente ao modelo de Governança aplicado ao setor público.

Na tabela 1 estão todas as notas atribuídas pelos gestores das unidades pesquisadas referente à dimensão Ambiente de Controle.

Tabela 1 – Questões e notas referentes a Dimensão Ambiente de Controle

Ambiente de Controle	STI	CPO	PRPL	PROGEP	PRADM	PROGRAD	GR
1. A alta administração percebe os controles internos como essenciais à consecução dos objetivos da unidade e dão suporte adequado ao seu funcionamento.	5	4	5	5	5	5	5
2. Os mecanismos gerais de controle instituídos pela UJ são percebidos por todos os servidores e funcionários nos diversos níveis da estrutura da unidade.	5	4	5	4	3	4	4
3. A comunicação dentro da UJ é adequada e eficiente.	4	4	4	4	4	4	4
4. Existe código formalizado de ética ou de conduta.	5	4	5	5	5	5	5
5. Os procedimentos e as instruções operacionais são padronizados e estão postos em documentos formais.	5	4	4	4	4	5	4
6. Há mecanismos que garantem ou incentivam a participação dos funcionários e servidores dos diversos níveis da estrutura da UJ na elaboração dos procedimentos, das instruções operacionais ou código de ética ou conduta.	4	4	4	4	4	5	4

7. As delegações de autoridade e competência são acompanhadas de definições claras das responsabilidades.	5	4	5	5	4	5	5
8. Existe adequada segregação de funções nos processos e atividades da competência da UJ.	5	4		5	4	5	5
9. Os controles internos adotados contribuem para a consecução dos resultados planejados pela UJ.	5	4	5	4	4	4	5
Média das unidades	4,78	4,00	4,63	4,44	4,11	4,67	4,56
Média geral da UFC	4,45						

Fonte: (Modelo adaptado do Anexo I, DN TCU, 134/2013; dados coletados nesta pesquisa).

A Universidade Federal do Ceará avança na implantação de métodos de controle mais eficientes, mormente na área técnica administrativa, como se verifica nos achados de auditoria contidos nos relatórios de gestão 2012, 2013 e 2014 (eixo gestão).

Ao analisar as respostas dos pesquisados para a dimensão “Ambiente de Controle” observa-se que o valor médio instituído obteve o coeficiente de 4,45 (tabela 1), expressando que os conteúdos das afirmativas (na maioria dos processos) são parcialmente observados na visão das unidades pesquisadas.

Note-se, porém, que, nesta pesquisa foi adotado o modelo COSO (INTOSAI, 2004) para analisar a adequação dos mecanismos de controle de Governança. Este modelo requer que todos os níveis da organização tenham objetivos fixados e informados (estratégicos, operacionais, comunicação e conformidade), portanto, a Instituição deve estabelecer indicadores capazes de medir os resultados advindos destes objetivos.

A questão 1 do questionário indaga sobre a percepção da Alta Administração acerca dos controles internos e se há suporte adequado para o funcionamento desses controles. Dentre as sete unidades pesquisadas seis atribuíram a nota 5 significando que o conteúdo da afirmativa é integralmente observado.

As entrevistas com os gestores revelaram que, apesar de haver intenso apoio da Alta Administração em oferecer suporte às áreas mais demandadas pelo controle externo, ainda não é suficientemente adequado o funcionamento dos controles setoriais da Universidade. Esse estado de inadequação, segundo os gestores

entrevistados, resulta da disparidade entre o alto nível de complexidade das demandas de ações inerentes às áreas pesquisadas e a capacidade da força de trabalho. Ainda segundo os entrevistados, a situação se agrava, quando a atividade própria do controle exige demasiada responsabilidade e compromisso do servidor público, e, em contrapartida, não há estímulos para promover o interesse em exercer atividades de controle.

Portanto, malgrado o suporte oferecido pela Alta Administração aos controles internos, estes ainda se mostram inadequados ante a necessidade de promover políticas de permanência que influenciem a consciência de controle nas pessoas e as capacitem adequadamente para suprir as exigências do segmento. Assim, a pesquisa revela a nota (4) para a dita afirmativa.

No que concerne a questão 2, consoantes os gestores a afirmativa é parcialmente observada, com exceção da Pró-Reitoria de Administração, que sinalizou não ser possível avaliar o conteúdo da afirmativa.

Observando os mecanismos de comunicação instituídos internamente, conclui-se que não há como mensurar se os mecanismos gerais de controle das referidas unidades são percebidos por todos os servidores e funcionários dos diversos níveis da estrutura da UFC. Ademais, **não é prática das unidades setoriais emitir relatórios gerenciais para que seja avaliado o nível de maturidade do ambiente de controle interno. Desse modo, a nota observada na pesquisa dessa questão é 3(três).**

A questão 3 do questionário trata sobre a comunicação interna. Na visão dos gestores, este item é observado parcialmente, porém, em sua maioria. Todavia, quando confrontadas as práticas adotadas no âmbito da Universidade e a literatura aplicada ao modelo (COSO I) se nota que, apesar de a UFC divulgar manuais, *checklists* e formulários utilizados para que a comunidade acadêmica tome conhecimento dos fluxos e procedimentos, **não há mecanismos institucionalizados que mensurem se esta comunicação é eficiente e se alcança todos os níveis hierárquicos da universidade. Desse modo a pesquisa atribui nota 3(três),**

Relativamente à questão 4 (código formalizado de ética), observa-se que os documentos oficiais são postos formalmente e divulgados no sítio eletrônico da Universidade, a exemplo do Código de ética. **Portanto, a pesquisa verificou que este**

aspecto é totalmente válido, atribuindo nota 5 (cinco), confirmando a nota cominada pelos gestores.

No tocante as questões 5 e 6 (padronização e elaboração de procedimentos), a visão dos gestores é de que há padronização na maioria dos procedimentos adotados nas unidades pesquisadas. Quando se analisa, entretanto, o contexto inserido nos manuais de procedimentos se observa que o fluxo processual (instruções operacionais) ainda carece de aperfeiçoamento para que haja uma adequação aos mecanismos de Governança, como, por exemplo, instituir indicadores capazes de mensurar a eficiência (custo/ benefício) dos fluxos inerentes aos procedimentos operacionais para subsidiar a identificação do risco de cada ação desenvolvida nas unidades técnica e acadêmica da Universidade.

Ademais, há unidades que adotam manuais regulamentados por órgãos federais, que de forma geral disciplina os procedimentos a serem adotados, como é o caso da Coordenação de Projetos e Obras (CPO). Esta prática sugere não haver definição de metas que possibilitem a verificação dos resultados alcançados por esse segmento. Logo, não há padronização institucionalizada que especifique formalmente as instruções operacionais inerentes aos serviços prestados por essa Unidade.

No tocante aos procedimentos e instruções operacionais adotadas na STI constata-se que o processo de aquisição de TI está devidamente institucionalizado. Os demais processos, no entanto, como, por exemplo, de desenvolvimento, segurança e *backups* ainda necessitam de normatização e de estrutura operacional.

Portanto, restou observado que o item é parcialmente atendido e a média lograda pelo estudo é de 3,71 (três vírgula setenta e um).

Quanto à delegação da autoridade e competência tratada nas questões 7 e 8, na visão dos gestores, essa afirmativa é quase integralmente observada. Em entrevista com o Pró-reitor de Graduação, restou claro que há documento formal disciplinando a matéria, porém, carece de atualização das normas.

Note-se que, para haver adequação aos mecanismos de Governança as responsabilidades individuais devem ser compatíveis com a efetivação dos objetivos institucionais. Em pesquisa documental, verificou-se existir setores administrativos em

que as atribuições não estão completamente formalizadas. Essa lacuna enseja dúvidas acerca das responsabilidades implicadas em cada atividade a ser desenvolvida em cada área pesquisada, como, por exemplo, nas diretorias de unidades acadêmicas, coordenações de cursos e chefias de departamentos.

Logo, a gestão deve delegar autoridade e as responsabilidades com base em valores éticos e competência das pessoas, de tal maneira que a estrutura de Governança e organizacional promova integridade e consciência de controle, resultando em valores compartilhados e trabalho em equipe para efetivação de objetivos.

No tocante à segregação de função, observou-se que, nas Pró-Reitoria de Administração e Gestão de Pessoas, este segmento se encontra atualmente definido na própria estrutura organizacional, o que previne, por exemplo, o conflito de atribuições entre os servidores internos da unidade.

A segregação de função, porém, entre as unidades se mostra deficitária como, por exemplo, na execução do orçamento da Universidade, pois, no que pese haver uma definição normativa, na prática ainda reside conflito de entendimento e de competência entre a Pró-Reitoria de Administração e a Pró-Reitoria de Planejamento o que resulta em morosidade processual e custos operacionais desnecessários.

Na mesma vertente foram analisadas outras unidades que gerenciam um menor número de processos de trabalho, como, por exemplo, a Secretaria de Tecnologia da Informação (STI), em que é perceptível o avanço na sua estrutura organizacional, mas, ante a demanda, ainda é insuficiente, o que dificulta o balanceamento e a segregação de funções.

Em complemento às informações prestadas, a STI declarou que a necessidade de reestruturação foi pauta de várias discussões, inclusive há uma proposta de organograma sendo implantada, conforme Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI -2013/2017).

Desse modo, comparando as evidências observadas na prática das unidades pesquisadas e os parâmetros estabelecidos para boa Governança (TCU, 2014), essa afirmativa é parcialmente observada no âmbito da UFC, **portanto, a média lograda foi de 3,5 (três virgula cinco).**

A questão 9 indaga se os controles internos adotados pela Universidade contribuem para a consecução dos resultados planejados. Na pesquisa empreendida, observou-se que os objetivos institucionais estão traçados no Plano de Diretrizes Institucionais- PDI.

No eixo gestão, conforme consta no Relatório de Auditoria de 2014, há significativa melhoria nos procedimentos de controle da Pró-Reitoria de Administração, notadamente na área de licitações e contratos, onde se concentra o maior número de processos.

No tocante à STI verificou-se notável avanço em relação aos controles e processos de contratação de TI, evidenciando que a adoção do *framework Control Objectives for Information and related Technology - CobiT® 4.1* promoveu um conjunto de boas práticas referente aos processos e controle da gestão dos serviços de TI da UFC. Como resultado desse trabalho, a UFC avançou na classificação nacional, saindo da 321ª para 121ª, como demonstra a quadro 1 abaixo:

Quadro 1: Evolução da UFC em Governança em TI

Classificação 2012		
Grupo Instituição de Ensino	Segmento EXE-Sisp	Geral
89ª (de 95)	192ª (de 214)	321ª (de 349)
Classificação 2014		
Grupo Instituição de Ensino	Segmento EXE-Sisp	Geral
17ª (de 102)	61ª (de 229)	121ª (de 372)

Fonte: Levantamento de Governança de TI (TCU, 2014).

O quadro 1 demonstra os resultados que os mecanismos de Governança aplicados de forma adequada promovem. Note-se que o modelo utilizado de Governança proporcionou uma visão mais ampla de tecnologia da informação na Universidade e contribuiu para adoção de práticas e princípios que serviram de orientação às diversas partes envolvidas na gestão. Por efeitos, a maturidade dos processos de TI e os controles passaram a ser avaliados e medidos, contribuindo, dessa forma, para o alcance das metas institucionais.

Na Pró-Reitoria de Gestão e Pessoas (PROGEP) observa-se que existem estratégias definidas para toda a área. Não há desdobramento, todavia, de diretrizes no próprio plano estratégico, nem em plano específico para a área de pessoas.

Em entrevista com o Pró-Reitor (PROGEP), ficou evidenciada a existência de indicadores gerenciais sobre recursos humanos na UFC. São aqueles instituídos pelo Tribunal de Contas da União e que constam do Relatório de Gestão, integrando a Prestação de Contas Anual. Como já relatado, porém, como se constatou a ausência de documentos na área de pessoal que detalhem as diretrizes estabelecidas no PDI, com fixação de metas e indicadores para cada objetivo definido.

Em entrevista realizada com o Coordenador de Planejamento e Gestão Estratégica da Pró-Reitoria de Planejamento, restou claro que a “situação peculiar e complexa da Universidade dificulta o estabelecimento de indicadores próprios que venham a refletir realmente o quanto a Universidade produz.”

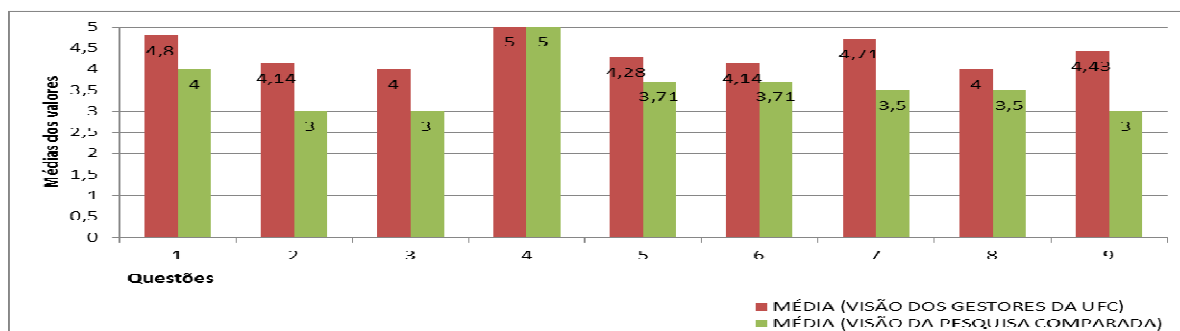
Ressalte-se, porém, que as normas estabelecidas na literatura que versa sobre a boa Governança (INTOSAI, 2004) exige não só o estabelecimento de política de gestão, que inclui a formulação de ações estratégicas para aferir o alcance de resultado e das metas organizacionais, mas também a definição de metas individuais e de equipes como indicador dessa política. Ademais, o não estabelecimento de metas individuais que se relacionem à estratégia organizacional afeta compreensão da missão da entidade por todas as partes da instituição.

Assim, quando se compara a situação encontrada na UFC com as boas práticas de Governança, que avaliam se os controles internos adotados contribuem para a consecução dos resultados, se observa que a ausência de relatórios gerenciais acerca da situação de cada diretriz dificulta o acompanhamento e o controle do que foi ou não realizado, impedindo a tomada de providências em relação ao que não foi implementado. **Logo, com exceção dos processos de aquisição de TI, não há como avaliar se o conteúdo da afirmativa é ou não observado na UFC, portanto a nota é 3(três).**

Ressalte-se que é costume da UFC disseminar a cultura da avaliação, todavia, os resultados das avaliações são implantados de forma parcial.

Desse modo a avaliação média realizada pelos gestores para esta dimensão perfaz o valor de 4,45. Traçado, porém, um paralelo comparativo entre as normas literárias da boa Governança e as evidências observadas, foi obtidas a média de 3,60, para esta mesma dimensão, conforme o gráfico 1.

Gráfico 1 – avaliação média da dimensão: Ambiente de controle



Fonte: pesquisa direta.

Evidencia-se que os índices expressos no gráfico 1 demonstram que, quando se efetiva uma análise comparada, os resultados diferem da visão autoavaliativa dos gestores das unidades pesquisadas.

Desse modo, com base na literatura e nas observações realizadas ao longo da pesquisa, foi constatada a situação, à frente delineada, referente à dimensão ambiente de controle.

Os Princípios da Governança Pública estabelecem que as estratégias da organização devem está formalizadas com a inclusão de definições de objetivos e metas (tanto gerais como específicos, de curto e longo prazos), de planos necessários ao seu alcance, bem como o acompanhamento por indicadores e métodos confiáveis de avaliação da gestão.

Apesar de existir estratégias estabelecidas no PDI da Universidade Federal do Ceará contemplando metas gerais, incluindo as unidades pesquisadas, não há um plano específico para cada área que indique como as ações seriam implementadas, o quanto seria necessário para implementá-las, o cronograma de execução, indicadores e metas que possibilitassem o acompanhamento dos resultados das ações. Destarte, em virtude da ausência de formalização e da míngua avaliação periódica dos resultados, se conclui: a adequação dos mecanismos de Governança adotados nas unidades pesquisadas atende em parte os princípios da Governança e, portanto, o estágio nesta dimensão está na fase inicial.

- **Dimensão Avaliação de Risco**

Com suporte na visão dos gestores das unidades pesquisadas, foi elaborada a tabela 2, contendo todas as notas atribuídas referentes à dimensão Avaliação de Risco.

Tabela 2 – Questões e notas referentes a Dimensão Avaliação de Risco

Avaliação de Risco	STI	CPO	PRPL	PROGEP	PRADM	PROGRAD	GR
10. Os objetivos e metas da unidade estão formalizados.	5	4	5	4	4	5	5
11. Há clara identificação dos processos críticos para a consecução dos objetivos e metas da unidade.	5	4	4	5	3	4	4
12. É prática da unidade o diagnóstico dos riscos (de origem interna ou externa) envolvidos nos seus processos estratégicos, bem como a identificação da probabilidade de ocorrência desses riscos e a consequente adoção de medidas para mitigá-los.	5	4	4	3	2	4	2
13. É prática da unidade a definição de níveis de riscos operacionais, de informações e de conformidade que podem ser assumidos pelos diversos níveis da gestão.	4	4	2	3	1	4	2
14. A avaliação de riscos é feita de forma contínua, de modo a identificar mudanças no perfil de risco da Unidade ocasionadas por transformações nos ambientes interno e externo.	4	4	2	3	1	4	2
15. Os riscos identificados são mensurados e classificados de modo a serem tratados em uma escala de prioridades e a gerar informações úteis à tomada de decisão.	4	4	4	3	1	4	2
16. Não há ocorrência de fraudes e perdas que sejam decorrentes de fragilidades nos processos internos da unidade.	5	4	5	3	3	5	4
17. Na ocorrência de fraudes e desvios, é prática da unidade instaurar sindicância para apurar responsabilidades e exigir eventuais ressarcimentos.	5	4	5	5	5	5	5
18. Há norma ou regulamento para as atividades de guarda, estoque e inventário de bens e valores de responsabilidade da unidade.	4	4	4	3	5	4	4
Média	4,56	4,00	3,89	3,56	2,78	4,33	3,33

Fonte: (Modelo adaptado do Anexo I, DN TCU, 134/2013; dados coletados nesta pesquisa).

De início vale destacar que essa dimensão deve ser analisada sob a perspectiva da probabilidade e impactos decorrentes. O objetivo desta avaliação é identificar a adequação dos mecanismos de governança adotados na UFC, a fim de formar uma base para o desenvolvimento de estratégias, que promova a administração e supressão da probabilidade e a magnitude do impacto do risco.

A fixação de objetivos, alinhados à missão e à visão da entidade, é necessária para permitir a identificação de ocorrências que potencialmente impeçam sua consecução. A definição dos objetivos é essencial para identificar os eventos de risco e avaliar e definir as estratégias para gerenciá-los (BRASIL, TCU, 2009).

Na tabela 2, constam todas as questões inerentes à dimensão avaliação de risco para serem analisadas uma a uma. A questão 10 trata sobre a formalização dos objetivos e metas da unidade pesquisada. Nesse segmento a CPO, a PROGEP e a PRADM atribuíram o valor 4 (quatro), identificando que a afirmativa é parcialmente observada no contexto das unidades, porém, em sua maioria, as demais unidades atribuíram nota 5 (cinco), sinalizando que a afirmativa é integralmente observada.

Na pesquisa empreendida, foi possível constatar que o Plano de Diretrizes Institucionais (PDI, 2013- 2017) disciplina metas e objetivos gerais da UFC. Não estão todavia, identificadas as metas e indicadores para cada unidade que compõe a estrutura organizacional da Universidade.

Em entrevista com o Pró-Reitor de Gestão de Pessoas foi informado que há uma ação embrionária da PROGEP acerca de indicadores para a gestão de pessoas, mas ressaltou que elas ainda não foram validadas e que provavelmente os indicadores não irão refletir realmente o quanto a Universidade produz. **Portanto, a pesquisa atribui 2 (dois) como nota para esta questão.**

A questão 11 indaga se há clara identificação dos processos críticos para a consecução dos objetivos e metas da unidade. Conforme já se demonstrou no tópico acima, em que pese constar no PDI as metas institucionais, não há documentos que identifiquem o mapeamento dos processos críticos que possam influenciar no alcance dos objetivos.

Em entrevista com professores lotados na Pró-Reitoria de Graduação, foi indagado se há mecanismo de avaliação institucionalizado que mensure o impacto da evasão de alunos efetivos para a UFC, já que a taxa de sucesso de matrículas está intimamente ligada às metas e objetivos institucionais. Em resposta, foi informado que está sendo realizado um levantamento desta perspectiva, mas que ainda não há uma estimativa da probabilidade e dos impactos decorrentes.

Com efeito, observou-se que a STI instituiu matriz de risco para avaliar os processos de contratação, o que ensejou boa prática de Governança, inclusive alcançando resultados significativos, conforme dados demonstrados na dimensão ambiente de controle.

Os demais processos, todavia, pertencentes a Tecnologia da Informação, ainda carecem de mapeamento do risco para definir qual o nível de impacto crítico poderá insurgir em desfavor do alcance dos objetivos da Unidade. **Desse modo, a pesquisa revela que a nota para esta questão é 2 (dois).**

No tocante às questões inerentes à definição de níveis de riscos, a avaliação de riscos, a mensuração e classificação dos riscos e as fragilidades nos processos internos, tratados nas questões 12, 13, 14 e 15, foi constatado que a PRADM considera que o conteúdo da afirmativa é integralmente não observado no contexto da unidade. A PROGEP considera que não há como avaliar se o conteúdo da afirmativa é ou não observado no contexto da unidade.

Com esse resultado, percebe-se a dificuldade em mensurar o desempenho dos mecanismos implantados, bem como mapear os processos críticos e os riscos aos quais as unidades administrativas estão expostas.

Confrontando, entretanto, com os dados contidos no Relatório da Auditoria Interna, publicada no escopo do Relatório de Gestão da UFC (2012), a Pró-Reitoria de Administração mobilizou-se para definir os fluxos das atividades e formalizar os procedimentos das áreas de Licitação e Contratos, onde se concentrava o maior número de fragilidades. Assim, tomando como base as constatações de fragilidades em processos de trabalho com potencial para causar influxos relevantes no funcionamento

contínuo e eficiente da PRADM, este trabalho foi considerado como apontamento de processos críticos.

Quando se observam, contudo, as respostas dadas às questões específicas, como, por exemplo, se há diagnóstico de riscos ou definições de níveis de riscos operacionais, de informações e de conformidade, a resposta da PROGEP classifica-se como neutra, significando que não há como avaliar se o conteúdo da afirmativa é ou não observado no contexto da Unidade.

O Gabinete do Reitor atribuiu a nota 2, para as questões 12,13,14 e 15 o que significa que o conteúdo da afirmativa é parcialmente observado, porém, em sua minoria. As demais unidades atribuíram para as mesmas questões a nota 4, considerando que o conteúdo da afirmativa é parcialmente observado, porém, em sua maioria.

Em entrevista com gestores, no entanto, foi observado que não há documentos que contenham as definições de níveis de riscos, nem há mapeamentos dos processos críticos e muito menos a avaliação de risco, conforme é disciplinada em normas estabelecidas na literatura sobre Governança. Apenas a STI dispõe de matriz de risco referente aos processos de aquisição.

Desse modo, buscando conhecer as práticas adotadas pela STI para definir níveis de risco operacionais, de informações e de conformidade se constatou que o PDTI está alinhado ao PDI da UFC. Contudo, ainda não são perceptíveis os mecanismos que serão utilizados para identificar os riscos associados aos processos inerentes à própria natureza da unidade.

Estudos realizados pelo Tribunal de Contas da União (2009, p.14) destacam que a identificação dos riscos consiste em mapear a existência de situações que possam impedir o alcance dos objetivos fixados ou a não existência de situações consideradas necessárias para se chegar a tais objetivos ao nível da organização, de suas unidades de negócio, processos e atividades.

Logo, não há como conhecer os riscos de uma instituição sem que haja um mapeamento das áreas e circunstâncias que possam interferir no alcance dos objetivos planejados.

Destarte, considera-se que não é prática da universidade definir níveis de riscos operacionais, de informações e de conformidade, que podem ser adotados pelos diversos níveis da Gestão. Portanto, apesar de haver um trabalho de aprimoramento dos processos internos, ainda não há institucionalização da avaliação de riscos que considere o ambiente interno e externo, assim como não há um documento institucional que trate sobre mapeamento de riscos e sua classificação em uma escala de prioridades. **Diante desse cenário a pesquisa atribui nota 2 (dois) para as questões 12,13,14 e15 relativa a avaliação de risco.**

A questão 16 indaga se há ocorrência de fraudes e perdas decorrentes de fragilidades nos processos internos. Na visão dos gestores a afirmativa é parcialmente adotada na maioria dos processos.

Analisando os relatórios da Auditoria Interna, foram identificadas perdas e fraudes decorrentes de fragilidades nos processos internos nos anos 2011 e 2012. Com a adoção de mecanismos de aprimoramento dos controles internos, as falhas foram mitigadas e, por efeito, os riscos inerentes foram amortizados. Atualmente, não foram diagnosticadas incidências de falhas similares àquelas ocorridas em exercícios anteriores. Não é possível avaliar, entretanto se o conteúdo dessa questão é ou não observado pelas unidades pesquisadas. **Assim, a nota é 3 (três).**

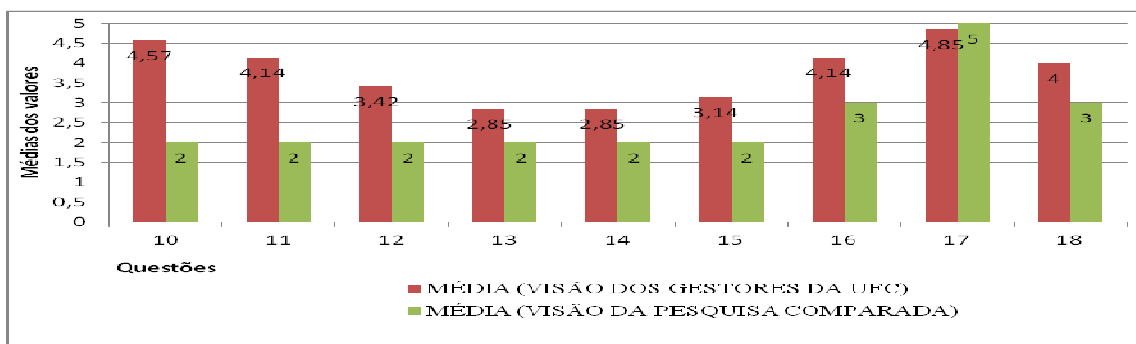
Já no tocante a instaurar comissão de sindicância, (para apurar as responsabilidades e exigir eventuais ressarcimentos- quando há ocorrência de fraudes e desvios), tratada na questão 17, as unidades pesquisadas são diligentes na sua integridade. **Portanto a nota aqui é 5 (cinco).**

A questão 18 trata das normas de inventário de bens e valores de responsabilidade da unidade. Na visão dos gestores, esta prática é adotada na maioria dos processos (nota 4). As definições de responsabilidades e guarda e estoque, todavia, estão desatualizadas frente às leis vigentes. Desse modo, não há como mensurar se o conteúdo é ou não observado nas unidades pesquisadas. **Nota 3 (três).**

Desse modo, a avaliação média realizada pelos gestores para esta dimensão perfaz o valor de 3,78. Traçado, entretanto, um paralelo comparativo entre as

normas literárias da boa Governança e as evidências observadas obteve-se a média de 2,55, para esta mesma dimensão, conforme gráfico 2.

Gráfico 2 – avaliação média da dimensão: **Avaliação de riscos**



Fonte: pesquisa direta

Os eventos identificados anteriormente foram avaliados sob a perspectiva de probabilidade e impacto da ocorrência do risco. A razão, portanto, de ser dos controles é mitigar a probabilidade ou o impacto da materialização de um risco em relação a um objetivo fixado.

Para tanto, efetivou-se uma análise comparada dos índices expressos no gráfico 2, compostos pela óptica dos gestores e pelas observações realizadas ao longo da pesquisa, com base nos preceitos expostos na literatura pertinente. Por efeito, os resultados encontrados diferem da visão autoavaliativa dos gestores das unidades pesquisadas.

Os Princípios da Governança Pública estabelecem que a estrutura de gerenciamento de riscos na organização deve conter a definição da política e do gerenciamento de riscos, o qual incluirá a necessidade do estabelecimento, manutenção, monitoramento e aperfeiçoamento dos controles internos necessários à mitigação dos riscos considerados não aceitáveis.

Nesta pesquisa, constatou-se que não está formalizado nenhum plano específico que defina a política de gerenciamento de riscos, monitoramento e aperfeiçoamento dos controles internos necessários a mitigação dos riscos nas unidades pesquisadas (com exceção das contratações de TI).

Destarte, em virtude da ausência de formalização **conclui-se que a**

adequação dos mecanismos de Governança adotados nas Unidades pesquisadas atende em menor parte e, portanto, o estágio nesta dimensão é insuficiente.

- **Procedimentos de Controle**

Com suporte na visão dos gestores das unidades pesquisadas, foi elaborada a tabela 3, contendo todas as notas atribuídas, referentes à dimensão Procedimentos de Controle.

Tabela 3- Questões e notas referentes a Dimensão Procedimentos de Controle

Procedimentos de Controle	STI	CPO	PRPL	PROGEP	PRADM	PROGRAD	GR
19. Existem políticas e ações, de natureza preventiva ou de detecção, para diminuir os riscos e alcançar os objetivos da Unidade, claramente estabelecidas.	5	4	5	4	4	4	4
20. As atividades de controle adotadas pela Unidade são apropriadas e funcionam consistentemente de acordo com um plano de longo prazo.	4	2	5	4	4	5	5
21. As atividades de controle adotadas pela Unidade possuem custo apropriado ao nível de benefícios que possam derivar de sua aplicação.	4	2	3	3	3	5	4
22. As atividades de controle adotadas pela Unidade são abrangentes e razoáveis e estão diretamente relacionadas com os objetivos de controle.	5	4	5	4	4	5	5
Média	4,50	3,00	4,50	3,75	3,75	4,75	4,50

Fonte: (Modelo adaptado do Anexo I, DN TCU, 134/2013; dados coletados nesta pesquisa).

Com base na revisão literária, compreende-se que os procedimentos de controle devem ser estabelecidos e executados para mitigar os riscos identificados pela Administração. Para tanto, as estratégias devem tratar de forma clara quais métodos serão aplicados, para que toda a gestão, em todos os níveis e funções, adote os procedimentos definidos.

Destarte, os procedimentos de controle, disciplinados no modelo COSO I, compreende todas as formas de respostas aos riscos, incluindo uma série de controles proativos e reativos, como procedimentos de autorização e aprovação, segregação de funções (autorização, execução, registro, controle e avaliação de resultados).

Com efeito, observa-se que as respostas proferidas pelos gestores sugerem a ocorrência de problemas na interpretação das questões, entre outros fatores que podem

ter contribuído para inadequação da realidade. Em função disso, foram realizadas entrevistas para dirimir as dúvidas suscitadas.

A média dos valores inicialmente atribuídos pelas unidades, constantes na tabela 3, foi de 4,11, indicando que o conteúdo da afirmativa é parcialmente observado, porém, em sua maioria. Com a apresentação dos esclarecimentos necessários acerca do foco na Governança, os gestores ponderam suas respostas.

Assim, com relação à questão 19, que indaga sobre a existência de políticas e ações, de natureza preventiva ou de detecção, para diminuir os riscos e alcançar os objetivos da Unidade verificou-se que foi institucionalizada a Comissão Permanente de Análise de Processos Licitatórios, a qual utiliza alguns instrumentos que viabilizam a detecção de falhas e possíveis erros de forma preventiva.

Conquanto haja medidas adotadas para diminuir o risco em algumas áreas, não há mecanismos estabelecidos de forma clara que possibilitem avaliar se essas medidas são suficientes para responder a todas as formas de riscos, portanto, o conteúdo dessa afirmativa é observado, parcialmente, na minoria dos procedimentos de controle adotados no âmbito das unidades pesquisadas. **Portanto, se conclui pela nota 2 (dois).**

As questões 20 e 21 tratam respectivamente da adequação das atividades de controle e se funcionam consistentemente de acordo com um plano de longo prazo e se possuem custo apropriado ao nível de benefícios que possam derivar de sua aplicação.

As atividades de controle estão estabelecidas com base nos objetivos estratégicos contidos no Plano de Desenvolvimento Institucional da UFC. Na amostra realizada, porém, não há indicação que seja realizada coleta de dados que mensurem objetivamente o custo da adoção de medidas de controle interno em cada unidade administrativa, nem há um plano de acompanhamento e avaliação dos resultados. Desse modo, não como avaliar se os conteúdos dessas questões são observados ou não. **Assim a nota é 3 (três).**

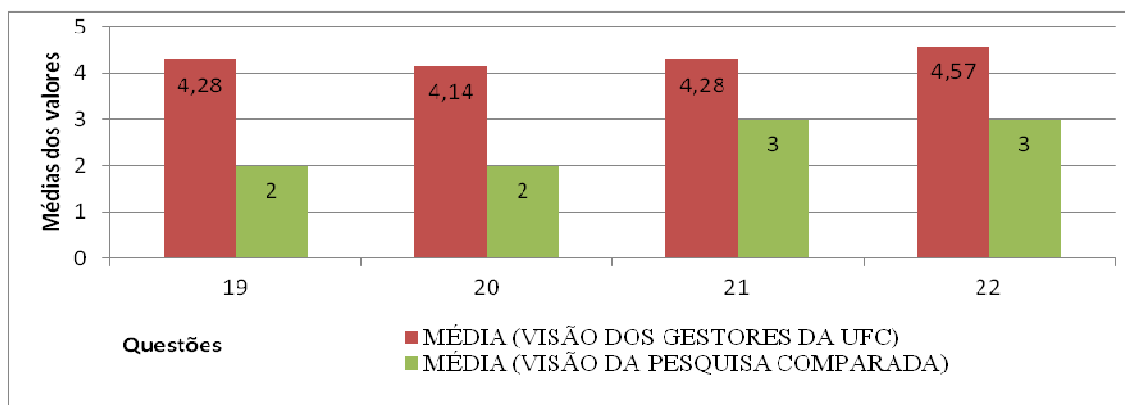
Nesta mesma vertente a questão 22 abriga afirmativa acerca da abrangência das atividades de controle com relação aos objetivos institucionais. Como não há definição de metas e indicadores para cada unidade, não há, todavia, como avaliar se as atividades de controle adotadas pela Unidade são abrangentes e razoáveis e estão

diretamente relacionadas com os objetivos de controle, portanto, **a nota também é 3 (três).**

Desse modo, pode-se inferir que a universidade carece de adotar mecanismos mais arrojados de controle interno nas macro áreas administrativas para tornar o sistema de avaliação mais adequado, de boa relação custo-benefício, e que resultem em orientação e resultados mais eficientes para a gestão. Portanto, quanto maior for o grau de adequação dos controles internos administrativos, menor será a vulnerabilidade dos riscos inerentes à gestão propriamente dita. Daí a necessidade de rotinas de avaliação, para que haja um real alinhamento do controle interno setorial com os objetivos institucionais da universidade.

Assim sendo, a avaliação média realizada pelos gestores para esta dimensão perfaz o valor de 4,11. Traçado, entretanto, um paralelo comparativo entre as normas literárias da boa Governança e as evidências observadas **restou obtida a média de 2,5 para esta dimensão, conforme gráfico 3 (três).**

Gráfico 3 – avaliação média da dimensão: **Procedimento de controle**



Fonte: pesquisa direta

Note-se que os índices componentes no gráfico 3 demonstram que, quando se efetiva uma análise comparada, os resultados diferem da visão autoavaliativa dos gestores das unidades pesquisadas.

Desse modo, com base na literatura e nas observações realizadas ao longo da pesquisa, foi constatada a delineada situação referente à dimensão procedimentos de controle.

Os Princípios da Governança Pública estabelecem que os procedimentos de

controle devem ser estabelecidos e executados para mitigar os riscos identificados pela Administração. As estratégias devem tratar de forma clara quais métodos serão aplicados, para que toda a gestão, na totalidade de seus níveis e funções adote os procedimentos definidos.

Para tanto, a Administração deve instituir planos de metas ao longo prazo e indicadores capazes de medir custo/benefício das atividades de controle e dos procedimentos afetos.

Nesta pesquisa, constatou-se que não está formalizado nenhum plano específico para esta dimensão, tampouco há indicadores que avaliem o custo/benefício das atividades de controle (com exceção dos procedimentos referentes às contratações de TI).

Destarte, em virtude da ausência de formalização **conclui-se a adequação dos mecanismos de Governança adotados nas unidades pesquisadas atende em menor parte os princípios da Governança e, portanto, o estágio nesta dimensão é insuficiente.**

- **Informação e Comunicação**

Com amparo na visão dos gestores das unidades pesquisadas, foi elaborada a tabela 4, contendo todas as notas atribuídas referentes à dimensão de Informação e Comunicação.

Tabela 4- Questões e notas referentes a Dimensão de Informação e Comunicação

Informação e Comunicação	STI	CPO	PRPL	PROGEP	PRADM	PROGRAD	GR
23. A informação relevante para Unidade é devidamente identificada, documentada, armazenada e comunicada tempestivamente às pessoas adequadas.	4	4	5	4	4	4	4
24. As informações consideradas relevantes pela Unidade são dotadas de qualidade suficiente para permitir ao gestor tomar as decisões apropriadas.	5	4	5	4	4	4	4
25. A informação disponível para as unidades internas e pessoas da Unidade é apropriada, tempestiva, atual, precisa e acessível.	4	4	5	4	4	5	4
26. A Informação divulgada internamente atende às expectativas dos diversos grupos e indivíduos da Unidade, contribuindo para a execução das responsabilidades de forma eficaz.	5		5	4	3	5	4

27. A comunicação das informações perpassa todos os níveis hierárquicos da Unidade, em todas as direções, por todos os seus componentes e por toda a sua estrutura.	4	4	5	4	4	4	4
Média	4,40	4,00	5,00	4,00	3,80	4,40	4,00

Fonte: (Modelo adaptado do Anexo I, DN TCU, 134/2013; dados coletados nesta pesquisa).

O controle interno deve dispor de um potencial informativo que ofereça suporte ao processo decisório do gestor. A habilidade da Administração de tomar decisões apropriadas é afetada pela qualidade da informação, que deve ser útil, isto é, apropriada, tempestiva, atual e precisa.

A tabela 4 elenca todas as questões referentes à informação e à comunicação interna da Universidade Federal do Ceará. A questão 23 aborda aspecto relativo à informação relevante para Unidade e se esta é devidamente identificada, documentada e armazenada. Na visão das unidades pesquisadas, as informações relevantes são devidamente identificadas e, de acordo com o seu grau de relevância, são expedidos documentos como, por exemplo, portarias, ofícios circulares, dentre outros. Esses documentos são guardados no âmbito das Pró-Reitorias e disponibilizados no sítio oficial da UFC, além de enviá-los para os interessados. Assim sendo, foi atribuída pelos gestores **a nota 4 (quatro)**.

Em entrevista com os gestores, porém, foi indagado acerca da tempestividade da comunicação e se ela alcança às pessoas adequadas. Em resposta, os gestores alegam não haver mecanismos que mensurem o fato de a informação ser tempestiva e o nível de alcance por ela atingido. Logo, analisando esse segmento com base nos princípios da Governança, **a nota aqui é 3 (três)**.

Na questão 24, busca-se conhecer se as informações são dotadas de qualidade suficiente para permitir ao gestor tomar decisões. Na percepção das unidades, as assessorias executivas e outros órgãos de assessoramento municiam as Pró-Reitorias de informações consideradas relevantes, permitindo, dessa forma, ao gestor tomar decisões apropriadas. Portanto, **foi atribuída pelos gestores a nota média de 4,28**.

A pesquisa buscou identificar se as boas práticas são documentadas para que outras áreas possam se beneficiar das experiências exitosas. Não houve, entretanto,

identificação de documentos que avalie a qualidade das informações prestadas. Deste modo, **a pesquisa confere a nota 3 (três).**

A questão 25 demanda conhecer a tempestividade e a precisão da informação. Na óptica dos gestores, há divulgação de matérias e documentos oficiais no *site* da UFC, razão por que **foi aferida nota média de 4,28 (quatro virgula vinte e oito)**. Observando, todavia o contexto da referida matéria, não há institucionalização de mecanismos de avaliação capazes de medir se esse canal é suficiente para difundir a comunicação necessária e adequada entre os setores, departamentos, diretorias e unidades. **Assim sendo, esta pesquisa confere nota 3 (três).**

As questões 26 e 27 busca saber, respectivamente, se a informação prestada atende as expectativas dos diversos grupos da unidade, e se as informações perpassam todos os níveis hierárquicos. Em resposta, os gestores assinalaram que esta afirmativa é observada em quase sua integralidade, **adjudicando nota média 3,92 (três virgula noventa e dois).**

Em entrevistas com os gestores, no entanto, foi indagado quais os mecanismos de Governança são utilizados para mensurar a eficácia da informação. Em resposta, os gestores, por unanimidade, dizem que, apesar de haver comunicação entre os administradores e os servidores em seus departamentos, onde comunicados importantes são enviados através dos sistemas informatizados, por exemplo, não há levantamentos de dados que mensurem objetivamente o atendimento das expectativas dos diversos grupos e pessoas da instituição.

Igualmente também não há levantamento de dados que mensurem objetivamente se a comunicação perpassa por todos os níveis hierárquicos e em todas as direções, como preceituam as boas práticas do referencial de Governança (BRASIL, TCU, 2014, p.49):

Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo. Envolve definir diretrizes da alta administração para abertura de dados, divulgação de informações relacionadas à área de atuação da organização e comunicação com as diferentes partes interessadas e identificar as partes interessadas e as necessidades de informação decorrentes de exigências normativas e jurisprudenciais de publicidade e de demandas das partes interessadas.

Implica, ainda, implantar canais de comunicação para acesso, solicitação e encaminhamento de dados e informações, bem como mecanismos para tratar dados e informações recebidos pelos canais de comunicação. Como resultado, espera-se que o público alvo utilize de fato o(s) canal(is) de comunicação ou reconheça a sua disponibilidade e adequação.

Como se observa, não há como mensurar se as informações divulgadas internamente atendem as expectativas das pessoas. Portanto, **a nota é 3 (três) para as questões 26 e 27.**

Nas entrevistas realizadas com o Pró-Reitor de Planejamento da UFC, e com professores da Pró-Reitoria de Graduação, acerca da qualidade da comunicação das informações internas e externas, foram enumeradas algumas dificuldades enfrentadas pela Pró-Reitoria de Planejamento para coletar informações inerentes à composição dos indicadores de desenvolvimento institucional; ressaltando que o fluxo das informações setoriais não é claro e, portanto, dificulta a informação fluir em todos os níveis por meio de canais seguros e confiáveis.

Note-se, que faz se necessária a implantação de políticas que venham assegurar meios mais adequados para obter e disseminar informações internas e externas, uma vez que as comunicações podem fornecer insumos de impacto significativo para que a Universidade alcance seus objetivos de maneira mais eficiente e com menor custo operacional. Nesse caso, é recomendável um plano de comunicação entre os níveis hierárquicos que respeite as peculiaridades de cada área.

Embora haja agendas estabelecidas de reuniões dos conselhos “administrativos”, não há institucionalizado um calendário administrativo, onde discipline as rotinas de reuniões e debates entre os departamentos, diretorias coordenadoras e a Alta Administração. Os encontros para discutir estratégias administrativas poderiam ser utilizados com maior frequência para que as informações sejam socializadas junto ao público alvo, contemplando, dessa forma, a dinâmica da própria Universidade, que deve considerar a demanda, a especificidade, e o fluxo, de cada área envolvida.

A ausência de uma agenda administrativa predefinida, a exemplo do calendário universitário, atrasa a coleta de dados produzidos internamente sobre

eventos, atividades e condições externas e, por efeito, impossibilita o gerenciamento de riscos, enquanto a tomada de decisão fica parcialmente prejudicada.

Os reflexos da comunicação repercutem em todos os níveis da Instituição, seja de forma positiva ou negativa. Note-se que, quando há falhas na comunicação, os prazos são perdidos, as tomadas de providências são intempestivas, ou seja, a comunicação sedimentada favorece o compartilhamento de ideias, une esforços numa mesma direção, reduzindo as ações reativas e ao mesmo tempo, impulsiona as ações proativas da entidade.

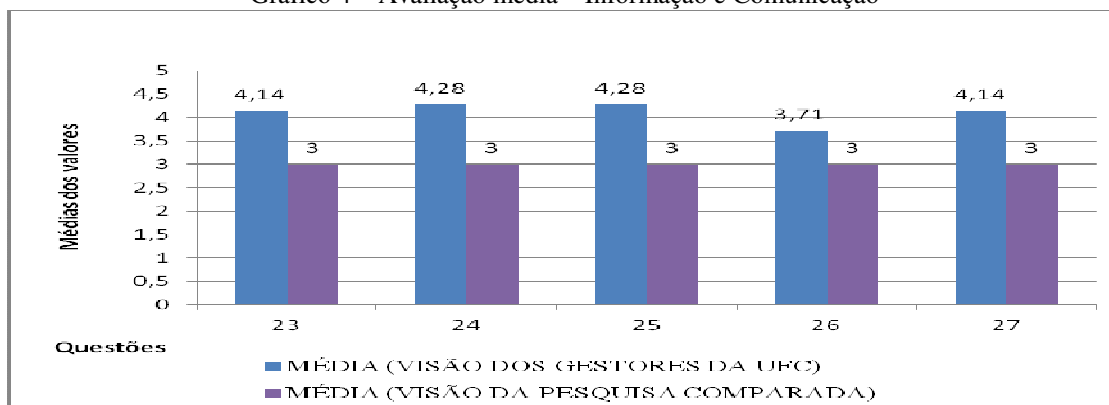
Destarte, urge a necessidade de formas de comunicação que imprimam às informações prestadas maior credibilidade, agilidade, eficiência e segurança.

Destaque-se o fato de que uma das funções principais da comunicação é assegurar o cumprimento de metas por via dos mecanismos de monitoramento e avaliação. Além disso, a comunicação transmite a todo o conjunto da Instituição as mensagens importantes (objetivos, formação, mudanças, decisões), tornando os procedimentos mais ágeis, participativos e eficazes.

O sistema de informação adotado na Universidade Federal do Ceará concorre para o melhoramento da comunicação das informações. São necessárias, entretanto, diversas adequações (de ordem técnica e cultural), para que haja um acompanhamento das informações em tempo real. Esse ajustamento é essencial para evitar que a informação chegue depois do fato ocorrido e a tomada de decisão seja intempestiva.

Para a dimensão de informação e comunicação, as notas atribuídas pelos gestores perfaz o valor médio de 4,23. Entretanto, traçado um paralelo comparativo entre as normas literárias da boa Governança e as evidências observadas, se obteve a nota média de 3,00 para esta dimensão, conforme gráfico 4.

Gráfico 4 – Avaliação média – Informação e Comunicação



Fonte: pesquisa direta

Verifica-se que os índices contidos no gráfico 4 demonstram que, quando se efetiva uma análise comparada, os resultados referentes à dimensão Informação e Comunicação apontam índices diferentes da visão autoavaliativa dos gestores das unidades pesquisadas.

Observe-se que os princípios da Governança pública estabelecem que devem ser institucionalizados sistemas de informação que consigam registrar, tratar e produzir relatórios contendo informações operacional, financeira/não-financeira e de conformidade. Desse modo, a comunicação da informação é um instrumento multiplicador capaz de socializar as ações exitosas e, por efeito, serão gerados impactos diretos na condução do controle das ações da Unidade.

A pesquisa revelou, contudo, que as ferramentas da comunicação oficial estão formalizadas, porém, o alcance e a efetividade da comunicação não são avaliados periodicamente. Logo, não há como mensurar se a comunicação perpassa todos os níveis hierárquicos, nem há como medir segurança, qualidade e tempestividade da informação no âmbito da UFC.

Desse modo, **conclui-se que o sistema de informação instituído nas unidades pesquisadas atende em menor parte os princípios da Governança e, portanto, o estágio nesta dimensão é insuficiente.**

- **Monitoramento**

A partir da visão dos gestores das unidades pesquisadas, foi elaborada a tabela 5, contendo todas as notas atribuídas referentes à dimensão Monitoramento.

Tabela 5 - Questões e notas referentes a Dimensão de Monitoramento.

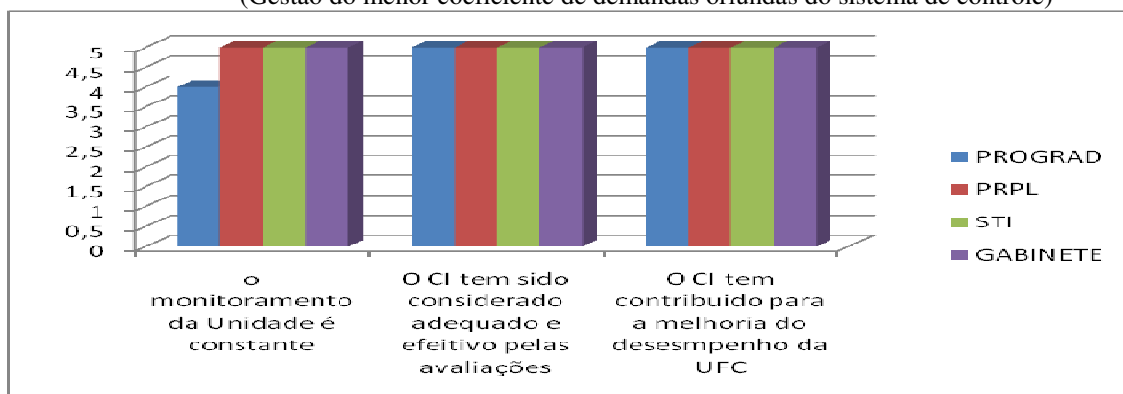
Monitoramento	STI	CPO	PRPL	PROGEP	PRADM	PROGRAD	GR
28. O sistema de controle interno da UJ é constantemente monitorado para avaliar sua validade e qualidade ao longo do tempo.	5	2	5	3	2	4	5
29. O sistema de controle interno da UJ tem sido considerado adequado e efetivo pelas avaliações sofridas.	5	4	5	3	4	5	5
30. O sistema de controle interno da UJ tem contribuído para a melhoria de seu desempenho.	5	4	5	3	4	5	5
Média	5,00	3,33	5,00	3,00	3,33	4,67	5,00

Fonte: (Modelo adaptado do Anexo I, DN TCU, 134/2013; dados coletados nesta pesquisa)

Conforme dados contidos na tabela 5, o indicador médio da UFC referente a essa dimensão foi de 4,19. Quando os valores, entretanto, são analisados por área individualizada, é perceptível a divisão de dois grupos. O primeiro grupo (aqui denominado de “A”) é composto pelas Pró-Reitorias de Graduação e Planejamento, Gabinete do Reitor e Secretária de Tecnologia da Informação que se identificam em virtude do menor coeficiente de demandas oriundas do sistema de controle. Esse fato contribuiu significativamente para elevar a média dos valores coletados, conforme demonstra o gráfico 5.

Gráfico 5- Grupo A –Monitoramento

(Gestão do menor coeficiente de demandas oriundas do sistema de controle)



Fonte: pesquisa direta.

Ressalte-se que as áreas contidas no gráfico 5 fazem a gestão de um menor número de processos de trabalho, embora as atividades inerentes a referidas pastas impetrem toda a estrutura da UFC.

O indicador médio de 4.19 (quatro vírgula dezenove) significa que o conteúdo da afirmativa, na óptica dos respondentes, é parcialmente observado em sua maioria no contexto das respectivas Unidades elencadas no grupo “A”.

Evidencia-se que as questões 28, 29 e 30 obtiveram nota média de 4,66 (quatro vírgula sessenta e seis) das Pró-Reitorias de Graduação, Planejamento, Gabinete do Reitor e Secretária de Tecnologia da Informação em fase dos motivos há pouco identificados.

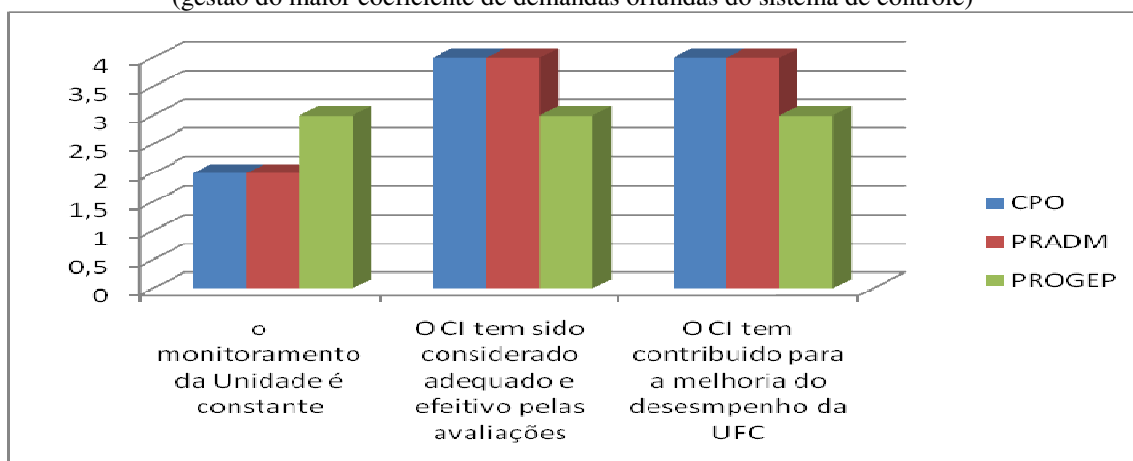
Analisando os achados de auditoria do Tribunal de Contas da União e os relatórios da Auditoria Interna da UFC (2012-2014), constata-se que em relação à STI houve um grande avanço no tocante aos processos de aquisições de TI, inclusive com destaque em nível nacional das conquistas provenientes do trabalho realizado. Assim, embora tenha sido implantado o Setor de Governança da STI, o monitoramento do controle interno da referida unidade ainda não está formalizado e, portanto, a avaliação da adequação do controle interno ficou prejudicada.

Em entrevista com os Pró-Reitores de Planejamento e de Graduação, vê-se que ambos compreendem que as informações inerentes à graduação tem uma repercussão direta com o planejamento e vice-versa. O sistema de monitoramento é retroalimentado e as informações coletadas permitem uma visão estratégica para avaliar o desempenho e subsidiar a tomada de decisão.

Observa-se, contudo, que o segundo grupo (denominado de “B”) composto pelas Pró-Reitorias de Administração e Gestão e Pessoas e pela Coordenadoria de Projetos e Obras que juntas detêm a gestão do maior coeficiente de processos de trabalho da UFC e, por consequência, são mais exigidas pelo sistema de controle.

Por efeito, quando analisados os contextos das questões as notas aferidas por esse grupo foram distintas, conforme evidencia no gráfico 6.

Gráfico 6- Grupo B –Monitoramento
(gestão do maior coeficiente de demandas oriundas do sistema de controle)



Fonte: pesquisa direta.

Conforme consta no relatório de auditoria (RAINT, 2014), verifica-se que houve melhoria no desempenho dos procedimentos internos e, por conseguinte, redução de incidência das constatações de falhas, principalmente, no que se refere aos processos licitatórios.

Quando se observa, no entanto, o conteúdo do referencial de Governança do TCU, monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno tem como premissa assegurar a melhoria do desempenho organizacional.

Portanto, para monitorar e avaliar o controle interno e o sistema de riscos, há de considerar os aspectos como conformidade legal e regulamentar, aderência a boas práticas, alinhamento a estratégias da organização e desempenho global. Assim, como resultado do monitoramento e avaliação, medidas visando ao aprimoramento do sistema devem ser implementadas sempre que necessário.

Com base nas informações coletadas, não há como avaliar se o conteúdo da afirmativa é observado ou não. Todavia, as atividades de monitoramento desencadeadas pela Unidade de Auditoria da UFC contribuem para melhoria do desempenho institucional. **Dessa forma, a nota é 3 (três) para as questões 28 e 29. Para a questão 30 a nota é 4 (quatro).**

É importante registrar que, em entrevista com o Reitor, ficou evidenciado que o monitoramento das demandas oriundas do sistema de controle federal, notadamente as matérias auditadas pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU) é realizado pela Auditoria Interna da UFC.

Diante desse contexto, se buscou informações junto a Auditoria Interna para entender quais são as ferramentas utilizadas para monitorar o trabalho de auditoria. Com o objetivo de garantir a eficácia dos resultados dos trabalhos, o monitoramento se destaca como a atividade de acompanhamento do processo de implementação das recomendações pelo objeto ou setor auditado.

Vale destacar o fato de ser por meio do monitoramento que se verifica o grau da efetiva adoção das providências pelo auditado e se constata os benefícios decorrentes da observância das recomendações.

A Unidade de Auditoria, em consonância com o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT, procede ao acompanhamento da implementação das recomendações expedidas nos exercícios anteriores. Um dos mecanismos que subsidiam esse processo na Auditoria Geral da UFC é o Sistema de Auditoria Interna – SADIN, por meio do qual é possível acompanhar o desenvolvimento das ações de auditoria, inclusive o prazo de atendimento, como se destacam os procedimentos a seguir:

- a)** revisão sistemática das atividades administrativas em face das recomendações emitidas;
- b)** análise do grau de dificuldade na implementação das recomendações;
- c)** observância quanto aos efeitos das recomendações na correção das deficiências;
- d)** revisão dos pontos que não expressam mais relevância;
- e)** estabelecimento, caso necessário, da continuidade do trabalho, seja no plano de acompanhamento ou da realização de nova ação de auditoria;
- f)** inclusão dos resultados do monitoramento, especificando a extensão e adequação das ações adotadas pelo auditado, para averiguação no processo de planejamento das novas ações a serem realizadas; e
- g)** emissão de relatórios gerenciais que facilitam a avaliação dos resultados obtidos com a implantação do processo de trabalho.

Cumprido salientar o fato de que, no monitoramento, devem ser verificados os aspectos quanto à confiabilidade dos dados fornecidos pelos auditados, podendo ser utilizados, quando for o caso, alguns procedimentos de auditoria para melhor instrução do acompanhamento. Com a realização do monitoramento, por fim, tem-se o

encerramento do ciclo da auditoria, e seus resultados servem de subsídios para o planejamento das próximas ações.

Quanto ao atendimento das demandas oriundas do sistema de controle federal exercido pelo Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União, Ministério Público e outros órgãos que compõem a estrutura de controle, o referido sistema informatizado possibilita a extração de indicadores e relatórios gerenciais, com vistas a promover melhor eficiência administrativa não só da Auditoria Interna, mas também da própria Instituição, em face da aplicação de critérios de Governança indispensáveis ao aprimoramento da gestão da Universidade.

A utilização de modernas tecnologias de informação, associadas ao conhecimento da realidade administrativa institucional, reduz os custos, por meio da racionalização dos processos, da simplificação de rotinas e de manuais e possibilita economia de material e, principalmente, otimiza a força de trabalho.

Os benefícios operacionais, por meio dos mecanismos de registro e controle informatizados, da divulgação eletrônica de ocorrências, do acesso imediato às informações registradas e da facilidade de comunicação entre as unidades, trazem, sem dúvida, excelentes benefícios operacionais que somam ganhos importantes para a Instituição.

Portanto, a eficácia administrativa, por meio do controle, segurança e tempestividade nas informações, da atualidade dos dados registrados e das informações fornecidas em tempo real, bem como a transparência administrativa, constituem suporte efetivo às decisões gerenciais e ao relacionamento com os órgãos de controle externo do País.

Para ilustrar os mecanismos de monitoramento utilizados pela Auditoria Interna, destacam-se os relatórios expedidos às unidades auditadas pelo critério de amostragem. Os relatórios trazem toda uma análise dos processos auditados, permitindo que as unidades promovam as próprias inferências sobre os resultados das ações desenvolvidas.

No afã de demonstrar a efetividade do monitoramento realizado pela Unidade de Auditoria da UFC, foram coletados dados informativos dos últimos cinco

anos (2011 a 2015), no tocante as demandas do TCU para a Universidade, conforme quadro 2.

Quadro 2 monitoramento das demandas do TCU

Status	2011	2012	2013	2014	2015	Total geral
Atendido	52	18	21	24	18	133
Parcialmente Atendido	6	3	19	2	9	39
Pendente	0	0	2	16	11	29
Sobrestado	1	2	0	2	0	5
Total geral	59	23	42	44	38	206

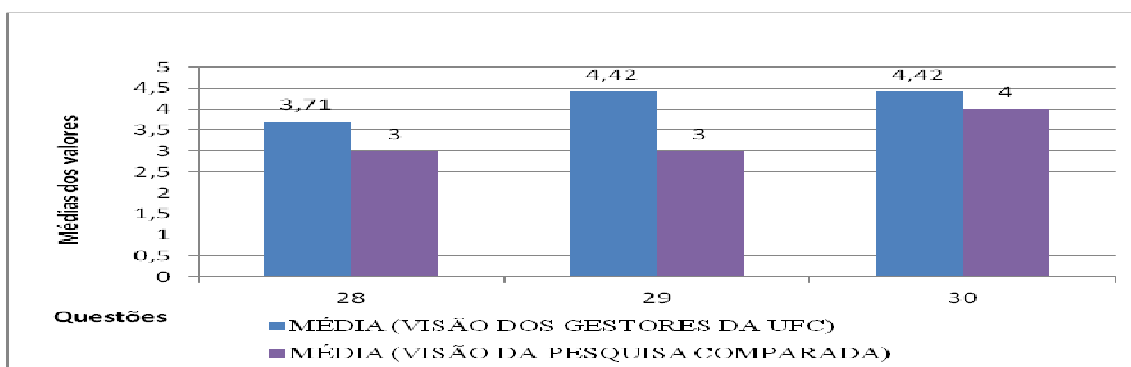
Fonte: Sistema de auditoria interna- SADIN-UFC.

O monitoramento das recomendações e determinações do Tribunal de Contas da União, realizado pela Unidade de Auditoria da UFC, alcança a totalidade da demanda. Ademais ações de monitoramento seguem o critério de amostragem.

Esta pesquisa revelou que, em relação às unidades administrativas pesquisadas, somente em alguns segmentos são realizados acompanhamentos das atividades inerentes aos processos de trabalho, mas não há um sistema de monitoramento institucionalizado.

Assim sendo, a avaliação média realizada pelos gestores para esta dimensão perfaz o valor de 4,19 (quatro vírgula dezenove), conforme tabela 5. Traçado, porém, um paralelo comparativo entre as normas literária da boa Governança e as evidências observadas se obteve a média 3,33 (três vírgula trinta e três) para esta dimensão, conforme gráfico 7.

Gráfico 7- Avaliação comparativa da dimensão monitoramento



Fonte: pesquisa direta.

Registre-se que os índices expressos no gráfico 7 demonstram que, quando se efetiva uma análise comparada, os resultados referentes à dimensão monitoramento

revelam índices que diferem da visão autoavaliativa dos gestores das unidades pesquisadas.

Observe-se que os princípios da Governança pública estabelecem a institucionalização de sistemas de monitoramento capazes de identificar as informações que irão indicar se a gestão de riscos e controles internos está funcionando eficazmente.

Para tanto, são necessárias definições de normas que estabeleçam responsabilidades e papéis dos gestores e demais servidores em relação ao desenho, implementação e monitoramento do controle interno, incluindo obrigações de certificação, reporte de deficiências e planos de ação para corrigi-las e disponibilização de informações às partes interessadas da cadeia de Governança afeta à instituição.

Este estudo revelou que as normas internas instituídas para disciplinar as atividades de supervisão, prevenção e monitoramento das unidades pesquisadas atendem, em parte, aos princípios da Governança, em virtude de não haver avaliação periódica dos resultados das atividades de monitoramento nas unidades pesquisadas.

Já no tocante às responsabilidades e papéis dos gestores e demais servidores em relação ao desenho, implementação e monitoramento do controle interno, não estão devidamente formalizada.

Desse modo, **conclui-se que o sistema de monitoramento nas unidades pesquisadas atende em menor parte os princípios da Governança e, portanto, o estágio desta dimensão é inicial.**

5.1 Resultados da análise comparada

Como resultado da análise comparada, observou-se que os mecanismos de Governança da Universidade Federal do Ceará exprimem os seguintes estágios de adequação, conforme tabela 6.

Tabela 6 resultado da análise comparada da adequação dos mecanismos de Governança da Universidade Federal do Ceará

Dimensão	Atendimento aos Condições princípios da Boa Governança	Estágio da adequação	Valor médio atribuído pelos gestores	Valor médio atribuído pela pesquisa comparada
Ambiente de Controle	-Atende em parte -Não está formalizada -Não são avaliados os resultados periodicamente	Iniciada	4,45	3,60
Avaliação de Riscos	-Atende menor parte -Não está formalizada -Não são avaliados os resultados periodicamente	Insuficiente	3,78	2,55
Procedimentos de Controle	-Atende menor parte - Está formalizada -Não são avaliados os resultados periodicamente	Insuficiente	4,11	2,55
Informação e Comunicação	-Atende menor parte -Está formalizada -Não são avaliados os impactos periodicamente	Insuficiente	4,23	3,00
Monitoramento	-Atende em parte -Não está formalizada -Não são avaliados os resultados periodicamente	Iniciada	4,19	3,33

Fonte: pesquisa direta.

Como se observa nas informações constantes nas tabelas 1, 2, 3, 4, e 5, expressas na seção 5 deste trabalho, os índices apurados (com base na visão dos gestores) diferem dos índices apurados (com base na análise comparada), conforme ilustrados nos gráficos 1,2,3,4,5,6 e 7.

Note-se que, dentre as cinco dimensões avaliadas somente “ambiente de controle” e “monitoramento” estão no estágio inicial (tabela 6). Ademais, foi observado que em decorrência dos resultados das ações desenvolvidas em áreas específicas, como nos casos da Secretaria de Tecnologia da Informação, Pró-Reitoria de Administração e Auditoria Geral da UFC, os índices coletados foram beneficiados, principalmente, no tocante a efetivação do monitoramento das demandas externas do sistema de controle federal, consoante ilustrados no capítulo 5 desta pesquisa.

Ressalte-se que a prática de monitorar as ações e os processos de trabalho desencadeados por determinações ou recomendações oriundas dos órgãos de controle federal, e da própria Auditoria da UFC, já promovem aprimoramento dos

procedimentos de controle, portanto, pode-se conferir que os mecanismos de Governança desse segmento, **são de boa qualidade, porém, ainda iniciantes.**

Outra vertente que merece destaque é o nível de satisfação dos gestores com a qualidade da comunicação e informação interna da Universidade Federal do Ceará. Em decorrência dos estudos empreendidos pode-se assegurar que, no tocante à divulgação de matérias e documentos oficiais no *site* da UFC a comunicação alcança parcialmente seu objetivo.

O canal de comunicação institucionalizado, contudo, é insuficiente para difundir a comunicação necessária, tempestiva e adequada entre os setores, departamentos, diretorias, unidades e a sociedade acadêmica.

Desse modo, a gestão poderia refletor acerca da possibilidade de institucionalizar um calendário administrativo que discipline as rotinas de reuniões e debates entre os departamentos, diretorias, coordenadorias e a Alta Administração.

As ferramentas tecnológicas como, por exemplo, módulos do sistema acadêmico e administrativo (SIGAA), devem ser utilizados como instrumentos de integração da comunicação interna, para que as informações circulem, em tempo real, por todos os níveis hierárquicos, considerando, obviamente, a dinâmica, a especificidade e o fluxo de cada área envolvida.

6 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Quanto ao último objetivo de apresentar proposta de ações futuras para aprimoramento da Governança no âmbito da Universidade Federal do Ceará, segue uma sugestão de proposta de encaminhamento.

Instituir uma Secretaria (ou instância similar) de Governança, com capacidade para estabelecer estratégias operacionais para a UFC. As estratégias devem definir objetivos e metas por áreas (tanto gerais como específicos, de curto e longo prazos), de planos necessários ao seu alcance, e o acompanhamento por indicadores e métodos confiáveis de avaliação da gestão em cada Unidade.

A Secretaria de Governança deve estabelecer uma estrutura de gerenciamento de riscos na Universidade, contendo a definição da política operacional, o qual deve incluir a necessidade do estabelecimento, manutenção, monitoramento e aperfeiçoamento dos controles internos necessários à mitigação dos riscos críticos (considerados não aceitáveis).

Além disso, a Alta Administração poderá prover essa Secretaria de meios para fortalecer e disciplinar, em normativo próprio, as responsabilidades institucionais, notadamente dos diretores, chefes de departamentos e dos coordenadores acadêmicos, em virtude dos impactos afetos a implantação, manutenção e avaliação das estruturas de gestão de riscos, controles internos e Governança institucional.

Há de ser observado, contudo, o fato de que qualquer medida adotada tem o condão de reduzir a incidência do risco e, portanto, sua eficácia se dará em graus de aproximação com a realidade complexa de cada unidade.

Evidentemente todas essas medidas dependem do apoio e da estrutura ofertada. Destarte, a Alta Administração reúne condições hierárquicas para adotar um modelo que venha a estabelecer os requisitos gerais a fim de institucionalizar a nova feição do controle interno, ampliada para integrar responsabilidades quanto à gestão de riscos e suportar estruturas de Governança disciplinadas em normas internas, deixando para as unidades administrativas a competência para estabelecer os padrões de implantação e as diretrizes para avaliação dos controles internos setoriais.

Com vistas a dimensionar e desenvolver controles internos adequados a fim de mitigar os riscos na proporção requerida, os controles caros, densos, excessivamente burocráticos e ineficientes devem ser eliminados, ao mesmo tempo em que se otimiza a relação custo-benefício.

O estabelecimento de um modelo institucionalizado de padrões para controle interno deverá considerar atributos que permitam sua utilização pelas diversas unidades da Entidade, com adaptação às peculiaridades de cada uma e em consistência com a natureza e complexidade das operações por elas realizadas e com os riscos a elas associados.

Um modelo integrado que induza a autogestão de riscos e controles que aperfeiçoem as ações no sentido de permitir a identificação, de modo objetivo, de fatores de risco e vulnerabilidades existentes em processos de trabalho pertinentes a cada pasta, certamente irá fortalecer o processo e, por efeito, a Universidade se tornará mais eficiente no gasto público com menor dispêndio de energia, além de promover um real conhecimento de sua capacidade.

7 CONCLUSÃO

Esta pesquisa acadêmica demonstrou a evolução histórica da Universidade Federal do Ceará (UFC) seu desenvolvimento após a Constituição de 1988, sua missão e metas, destacando as principais conquistas nos últimos anos.

Por intermédio da pesquisa documental, foram observadas as dificuldades e entraves enfrentados pelas universidades públicas para disseminar o conhecimento e alcançar as metas institucionais, ao mesmo tempo em que essas instituições são submetidas a um modelo de gestão, excessivamente burocrático.

Este padrão rígido, imposto à Universidade Pública, obstaculiza sua autonomia e, por consequência, limita a adoção de meios eficientes para estabelecer parcerias, inclusive entre os setores público e privado, para que a criatividade, o conhecimento e a ousadia implícita à academia se desenvolvam em padrões mais avançados e atuais.

Esta pesquisa contextualizou o sistema de controle brasileiro, demonstrando uma síntese do histórico constitucional do Tribunal de Contas da União e a função institucional da Auditoria Interna da UFC.

O objetivo principal da pesquisa propôs analisar a adequação dos mecanismos de Governança na gestão da Universidade Federal do Ceará. Para tanto foram avaliadas a qualidade e a suficiência dos controles internos administrativos inerentes às áreas mais demandadas pelo sistema de controle federal.

No intuito de coletar os dados, foi aplicado um questionário contemplando cinco dimensões: Ambiente de Controle, Avaliação de Risco, Atividades de Controle, Informação e Comunicação e Monitoramento.

Para efetivar a análise, adotou-se o método comparativo entre as respostas das unidades pesquisadas, as informações coletadas nas entrevistas e as observações conferidas nas análises dos dados, com base na literatura que disciplina uma abordagem da gestão baseada no conceito de Governança no setor público.

Nas entrevistas realizadas com os gestores, ficou evidenciado que os normativos internos e a própria estrutura organizacional a que a Universidade está submetida carecem de uma reformulação, para que haja adequação entre os objetivos institucionais e as atuais necessidades de uma sociedade mais exigente.

A pesquisa também revelou que, no contexto geral, ficou evidenciado (por via das informações e dados) que os controles internos setoriais ainda carecem de estruturação e atualização dos normativos para que haja definição de responsabilidades e competência setoriais, especialmente no que diz respeito às diretorias e departamentos acadêmicos.

As fragilidades detectadas concorrem para a probabilidade do risco, gerando impactos diretos às metas institucionais, portanto, os controles internos devem ser capazes de subsidiar as políticas de gestão para mitigar a materialização do risco crítico em relação aos objetivos fixados.

É evidente que a complexidade e o dinamismo da Universidade requerem esforço maior para que as áreas de riscos sejam identificadas com precisão. Deve ser considerada, porém, a capacidade intelectual dos quadros da Universidade Federal do Ceará, que une, por excelência, a habilidade de instituir ferramentas gerenciais e de comunicação que auxiliem o aprimoramento dos processos de atividades de riscos que possam influir negativamente no alcance dos objetivos institucionais.

Assim, apesar do consenso atual de que os controles internos devem ser ferramentas de gestão e monitoração de riscos em relação a alcançar os objetivos de um modo geral, e não mais dirigidos apenas para riscos de origem financeira ou vinculados a resultados escriturais, se faz necessária reforma do regramento jurídico brasileiro, que mostra-se demasiadamente burocrático, quando se trata das regras e normas instituídas para reger a Universidade Pública.

Nessa perspectiva, as exigências legais rígidas e a cultura formalística inserida no âmbito da gestão pública tornam os fluxos operacionais mais densos, todavia, não há avaliação do custo-benefício do controle, nem pelo sistema de controle federal, tampouco pelos gestores.

Esta conjuntura caracteriza-se como grande entrave para o alcance de melhores resultados produtivos. Um exemplo disso foi a supressão de incentivos por produtividade, retirados por meio de normativos impostos às universidades públicas sem avaliar os riscos críticos advindos desse ato.

Ultrapassados os entraves normativos e culturais, foram observadas algumas circunstâncias que podem influenciar na consecução dos objetivos estratégicos, como delineados na ordem.

- Possíveis entraves

- a) Não aproveitamento dos dados das avaliações institucionais para subsidiar ações e diretrizes.

- b) Ausência de cultura de avaliação de desempenho conforme os resultados é um dos fatores que dificulta o estabelecimento de indicadores e metas para atender áreas totalmente diferentes, coexistindo na Instituição as áreas acadêmica e técnica.

- c) Insuficiência dos métodos avaliativos nas áreas de riscos.

- d) Não utilização da tecnologia disponível, e, por efeito, permanecem os controles manuais inseguros e intempestivos.

- e) Propagação de uma cultura em que o risco está relacionado somente à questão financeira.

- f) Dificuldade em se mensurar quais mecanismos de controle cada área dispõe e o respectivo risco das ações desenvolvidas.

- g) Ausência de indicadores setoriais (macroáreas).

- h) Ausência de normatização que discipline as responsabilidades e competências nas áreas fim.

- Possíveis efeitos e riscos decorrentes

- a) Dificulta o alcance das diretrizes planejadas no PDI.

- b) Impossibilita a identificação do que é prioridade dentro da gestão de cada área.

- c) Gera monitoramento inadequado/insuficiente das diretrizes estabelecidas.
- d) Repercussão negativa no alcance dos resultados institucionais, na medida em que não se assegura que haja resultados advindos dos trabalhos executados.
- e) Avaliação de desempenho não privilegia o grau de desempenho real advindo dos processos de trabalho e não revela o que a Universidade produz.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRIOLA, Wagner Bandeira. Propostas Estatais voltadas à avaliação do ensino superior brasileiro: breve retrospectiva histórica do período 1983-2008. **Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**, v. 6, n. 4, p. 127-148, 2008.

ANDRÍOLA, Wagner Bandeira, OLIVEIRA, Karla Roberta Brandão. Autoavaliação institucional na Universidade Federal do Ceará (UFC): meio século de história. **Avaliação, Campinas; Sorocaba SP**, v. 20 n.2, p. 489-512, jul. 2015

BARBOSA, Rui. **Exposição de Motivos do Decreto nº 966-A**, de 7 de novembro de 1890, de criação do TCU. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/portal/page=PORTAL>> Acesso em: 04 dez. 2014

BALDUINO, Gustavo (org.) **Andifes e os Rumos das Universidades Federais**, Brasília 2013. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/portal/page=PORTAL>> Acesso em: 22 jan. 2014

BRASIL. ANDIFES (<http://www.andifes.org.br/?p=24270> acessado em 23 de jan de 2014)

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 4 dez. 2014.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 4 dez. 2014.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 14 nov. 2014.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 14 nov. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 nov. 2014.

BRASIL. **Lei nº 2.373, de 16 de dezembro de 1954**. Cria a Universidade do Ceará, com sede em Fortaleza, e dá outras providências. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2373.htm Acesso em: 15 nov. 2014.

BRASIL. **Lei Nº 5.540, de 28 de novembro de 1968.** Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2373.htm Acesso em: 15 nov. 2014.

BRASIL, MEC, Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos- INEP. **SINAES – SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: Da Concepção à Regulamentação.** Brasília, INEP, 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Manual técnico de orçamento.** Brasília (DF): Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Orçamento Federal, 2007. 152 p. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2008_021.pdf> Acesso em: 14 out. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de segurança n. 23452/RJ,** Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 01 de junho de 1999. DJ, 08 jun. 1999, p. 00011. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/porta/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/porta/page=PORTAL>> Acesso em: 16 out. 2014

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Técnica de Auditoria: Benchmarking.** Brasília, DF, 2000. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/porta/page/porta/TCU/comunidades/programas_governo/tecnicas_anop>. Acesso em: 11 abril. 2015

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o Tribunal.** 3. ed. Brasília (DF): TCU, Gabinete da Presidência. 2006.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública.** versão 2 - Brasília: TCU, 2014, 80 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Revista do Tribunal de Contas da União.** Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/pls/porta/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/PUBLICACOES_PERIODICAS/REVISTA_TCU/REVISTA0074.PDF> Acesso em: 10 jun. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Revista do Tribunal de Contas da União.** n. 46. Brasília (DF): TCU, 1990. Edição comemorativa do 1º centenário do TCU.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **O Tribunal de Contas da União na Constituição da República Federativa do Brasil:** sua lei orgânica e seu regimento interno. 9. ed. Brasília (DF): TCU, 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Crériterios Gerais de Controles Internos na Administração Pública.** Brasília (DF): TCU, 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União. -- 3.ed.** – Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.71 p

BRASIL. Secretaria Federal de Controle Interno. Instrução Normativa n° 01, de 06 de abril de 2001. Dispõe sobre a definição das diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 abr. 2001b. Seção 1, p. 5. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/633792/pg-5-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-10-04-2001/pdfView> >. Acesso em: 12 ago.2014.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle externo da Gestão Pública**. Niterói: Impetus, 2007.

CITADINI, Antonio Roque. **O controle externo da Administração Pública**. São Paulo: Max Limonad, 1994.

COSO. **Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Internal control: intergrated framework**, 2013. Disponível em: <<http://www.coso.org/guidance.htm>>. Acesso em: 16 fev. 2015.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1985.

DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo. (org). **Avaliação e compromisso público**. A educação superior em debate. Florianópolis: Editora Insular, 2003.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação como instrumento da formação cidadã e do desenvolvimento da sociedade democrática: por uma ético-epistemologia da avaliação. In: RISTOFF, Dilvo I.; ALMEIDA JR., Vicente de Paula (Org.). **Avaliação participativa: perspectivas e debates**. Brasília: INEP, 2012. p. 15.

_____. **Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Qualidade, avaliação: do SINAES a índices. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP. v. 13, n. 3, p. 817-825, nov. 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FREIRE, Fátima de Souza; CRISÓSTOMO, Vicente Lima; CASTRO, Juscelino Emanuel Gomes de. Análise do desempenho acadêmico e indicadores de gestão das IFES. **Revista Produção Online**, Florianópolis, v. 7, n. 4, p. 5-25, jul. 2008.

FREIRE, Fátima de S.; CRISÓSTOMO, Vicente L.; CASTRO, Juscelino E. G de. Análise do Desempenho Acadêmico e Indicadores de Gestão das IFES. **Revista Produção** – UFSC, ed.especial dez. 2007.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 11.ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GRUENING, Gernod. Origin and theoretical basis of New Public Management. **International Public Management Journal** 4 (2001)

GUIMARÃES, T. A. Gestão do desempenho em organizações públicas descentralizadas. In: **Congresso Internacional do CLAD**, 3. Madri: Clad, 1998.

HARRIS, Ron. The Private Origins of the Private Company: Britain 1862–1907. **Oxford Journal of Legal Studies**, Vol. 33, No. 2 (2013), pp. 339–378.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de Governança corporativa**, BRASIL, 2009. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/CodigoMelhoresPraticas.aspx>>. Acesso em: 1 nov. 2014.

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). **Implementation Guidelines for Performance Auditing (ISSAI 3000)**. Viena, 2004. Disponível em: <http://www.issai.org/media/13224/issai_3000_e.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2014

_____. **General standards in Government Auditing and standards with ethical significance (ISSAI 200)**. Viena, 2001. Disponível em: . Acesso em: 13 jun. 2015

_____. **Field Standards in Government Auditing (ISSAI 300)**. Viena, 200 1a. Disponível em: . Acesso em: 18 jul. 2015

_____. **Reporting Standards in Government Auditing (ISSAI 400)**. Viena, 2001b. Disponível em: . Acesso em: março de 2015.

INSTRUÇÃO NORMATIVA MP/SLTI Nº 4, DE 11 DE SETEMBRO DE 2014- Dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal.

IIAA - Instituto dos Auditores Internos do Brasil. Disponível em www.iiabrasil.org.br/ acessado em agosto 2015

IIA. Institute of Internal Auditors. **Normas internacionais para a prática profissional de auditoria interna**, 2011. Disponível em: <<http://www.auditoriaoperacional.com.br/pdf/normas-ippf.pdf>>. Acesso em: 20 julho 2015.

MAY, Tim. **Pesquisa social**: questões, métodos e processos. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MARTINS, Humberto Falcão, MARINI, Caio. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dessecação conceitual. **Brasília Revista v.130/2014, Ed. 13**.

MARTINS FILHO, Antonio. **História abreviada da Universidade Federal do Ceará** (UFC). Fortaleza: Programa Editorial Casa de José de Alencar, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

NARDES, João Augusto Ribeiro. O Controle externo como indutor da Governança em prol do desenvolvimento. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, v. 45, n. 127, p. 16-19, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2591385.PDF>>. Acesso em: 12 jan 2015.

PAIVA, Maria Arair Pinto. **Direito**: controle e autonomia no espaço público. Rio de Janeiro: UAPÊ, 2006.

PAULA, M. F. **A formação universitária no Brasil**: concepções e influências. Avaliação (Campinas) vol.14 no.1 Sorocaba Mar. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772009000100005. Acesso em: 28 mai. 2015

Relatório de Gestão Universidade Federal do Ceará <http://www.ufc.br/a-universidade/documentos-oficiais/324-relatorio-de-gestao>. Acesso em 02 de maio de 2015.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas** . 3. ed. São Paulo: atlas, 1999. ROSENFELD, Denis L. **Política e liberdade em Hegel**. São Paulo: Ática, 1995.

SKINNER, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

TACITO, Caio. **Temas de Direito Público: estudos e pareceres**. v. 2. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

TACITO, Caio. **Temas de Direito Público: estudos e pareceres** v. 3. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

WORLD BANK. *Chapter 12*. governance and management. *In: Global Evaluations Sourcebook*, 2007. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/ETGLO-REGPARPROG/Resources/sourcebook.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2015.

WORLD BANK. The International Bank for Reconstruction and Development. **Worldwide Governance Indicators (WGI)**, 2013. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#faq>>. Acesso em: 1 fev. 2015.