

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**ESCOLA DE ENGENHARIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**

Maria Rita Jardim Hennigen

**GOVERNANÇA E GESTÃO EM AQUISIÇÕES: A**  
**PROPOSIÇÃO DE UM MODELO PARA UMA**  
**UNIVERSIDADE PÚBLICA BRASILEIRA**

Porto Alegre

2018

Maria Rita Jardim Hennigen

**GOVERNANÇA E GESTÃO EM AQUISIÇÕES: A PROPOSIÇÃO DE UM MODELO  
PARA UMA UNIVERSIDADE PÚBLICA BRASILEIRA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção, modalidade Acadêmica, na área de Gestão de Operações em Universidades.

Orientador: Alejandro Germán Frank, Dr.

Porto Alegre

2018

Maria Rita Jardim Hennigen

**GOVERNANÇA E GESTÃO EM AQUISIÇÕES: A PROPOSIÇÃO DE UM MODELO  
PARA UMA UNIVERSIDADE PÚBLICA BRASILEIRA**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção na modalidade Acadêmica e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora designada pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

---

**Prof. Alejandro Germán Frank, Dr.**

Orientador PPGEP/UFRGS

---

**Prof. Flávio Sanson Fogliatto**

Coordenador PPGEP/UFRGS

**Banca Examinadora:**

Professor Néstor Fabián Ayala, Dr. (GS-SCOP/Grenoble INP)

Professora Maria Auxiliadora Cannarozzo Tinoco, Dr. (DEPROT/UFRGS)

Professora Camila Costa Dutra, Dr. (DEPROT/UFRGS)

Dedicatória

Dedico este trabalho ao meu marido Ricardo  
pelo amor, apoio e suporte incondicional.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à todas as pessoas que estiveram comigo nesta caminhada, em especial:

À minha família pelo apoio nesta e em outras jornadas.

Ao professor Ário Zimmermann pelo convite para fazer parte do projeto de governança e gestão em aquisições da UFRGS.

Às meninas do DPCA, Ângela e Fernanda, aos colegas do Escritório de Processos e aos colegas do GT Governança e do GT Risco pelo trabalho maravilhoso que estamos realizando.

Aos professores do Departamento de Engenharia de Produção, em especial ao Professor Alejandro Frank pela orientação ao longo dessa jornada.

À UFRGS por ser parte da minha formação acadêmica e profissional.

## RESUMO

A governança de aquisições é a aplicação dos princípios e práticas de governança com enfoque na função aquisição das organizações. A gestão das aquisições, por sua vez, compreende a gestão do processo de aquisições. Elas são complementares e interdependentes, porém ambas atuam no manejo dos riscos implicados nos processos de aquisição para que esses agreguem efetivamente valor ao negócio da organização. O modelo resultante deste estudo é a estrutura de governança e gestão de aquisições. Ela é composta por mecanismos de liderança (Comitê de Governança, Riscos e Controle; Comitê Gestor e Grupo de Processo Suprimentos), estratégia (políticas e diretrizes, gestão do processo, gestão de risco e gestão por competências) e controle (indicadores relativos a gestão do processo, de risco e por competências) para o processo de aquisições. A estrutura proposta, que foi desenvolvida tendo em vista uma universidade pública brasileira, busca: padronizar os procedimentos; melhorar o tempo de execução das aquisições; evitar diversas aquisições de mesmo objeto ao longo do ano; minimizar o retrabalho; mitigar o fracionamento da despesa; e implantar a cultura do planejamento de aquisições ao alterar o processo decisório pessoal sobre a modalidade de aquisição para uma decisão colegiada do Comitê Gestor, unificando as compras de natureza similar realizada pelos diferentes setores da universidade.

Palavras-Chave: Governança de Aquisições. Gestão de Aquisições. Universidade Pública. Brasil.

## **ABSTRACT**

Procurement governance is the application of governance principles and practices with a focus on organizations acquisition function. Procurement management, in turn, comprises the procurement process management. They are complementary and interdependent and aim to add value through acquisitions for organization's business with acceptable risks. The resulted model of this study is the governance and procurement management structure. It is composed of leadership mechanisms (GRC Committee, Management Committee and GP Procurement), strategy (policies and guidelines, process management, risk management and management by competencies) and controls (indicators related to process, risk and competence management) for the procurement process. The structure proposed by the study is being applied in a Brazilian public university. It looks for: standardize procedures, improve the execution time of acquisitions, avoid several acquisitions of the same object throughout the year, minimize rework, mitigate expenditure fractionation, implement the culture of procurement planning and change the personal decision-making process on the procurement modality to a Management Committee's collegiate decision unifying purchases of the same objects from different sectors of the university.

**Keywords:** Procurement Governance. Procurement Management. Public University. Brazil.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Sistema de governança em órgãos e entidades da administração pública. ....	23
Figura 2: Relacionamento entre os princípios da Boa Governança no Setor Público. ....	23
Figura 3: O ABC da Governança Universitária. ....	26
Figura 4: Cubo da COSO II. ....	33
Figura 5: Modelo de Controle do CoCo. ....	35
Figura 6: Estrutura de controle interno, modelo ACC. ....	37
Figura 7: Evolução do Escopo do COBIT. ....	39
Figura 8: Relação entre Governança e Gestão. ....	41
Figura 9: Ciclo de Aquisição. ....	46
Figura 10: Metaprocesso de Aquisição Pública. ....	46
Figura 11: Ciclo de Gestão das Aquisições Públicas. ....	47
Figura 12: Relação Governança e Gestão. ....	49
Figura 13: Número de processos licitatórios por modalidade de 2012 a 2016. ....	51
Figura 14: Distribuição das organizações por estágio de capacidade. ....	54
Figura 15: Estruturação para a condução da pesquisa. ....	56
Figura 16: Mapa conceitual teórico da pesquisa. ....	57
Figura 17: Macroprocesso de Compras - AS IS (2012). ....	63
Figura 18: Estrutura de Governança Pública da UFRGS. ....	66
Figura 19: Processo de nível 1 da UFRGS. ....	69
Figura 20: Suprimento, processo nível 2. ....	70
Figura 21: Suprimento, processos nível 3. ....	70
Figura 22: Estrutura de Governança e Gestão de Aquisições proposto para a UFRGS. ....	80
Figura 23: Ciclo de Gestão das Aquisições. ....	82
Figura 244: Aquisição de Bens e Serviços. ....	82
Figura 25: Processo PAAQ/UFRGS. ....	83
Figura 26: Processo de avaliação do PAAQ. ....	85
Figura 27: Processo de avaliação do relatório trimestral do PAAQ. ....	86
Figura 28: Processo Execução das Aquisições. ....	88
Figura 29: Processo de Controle do PAAQ. ....	90

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Comparativo dos princípios de governança pública.....	24
Tabela 2: Comparação entre os objetivos dos COSO <i>frameworks</i> .....	33
Tabela 3: Comparação entre os elementos dos COSO <i>frameworks</i> .....	33
Tabela 4: Domínios do COBIT 5 e seus processos. ....	40
Tabela 5: Diretrizes da boa governança. ....	41
Tabela 6: Diretrizes da governança. ....	42
Tabela 7: Mecanismos de boa governança.....	43
Tabela 8: Resumo Modalidades de Licitação.....	50
Tabela 9: Participantes nas reuniões Grupos de Trabalho .....	60
Tabela 10: Participantes nas reuniões do GP Suprimentos .....	61
Tabela 11: Contribuições dos <i>frameworks</i> para o modelo .....	61
Tabela 12: Aquisições UFRGS por tipo.....	71
Tabela 13: Aquisições UFRGS por modalidade de licitação. ....	72
Tabela 14: Aquisições UFRGS por dispensa de licitação. ....	73
Tabela 15: Maiores montantes empenhados por natureza de despesa. ....	74
Tabela 16: Maiores clientes.....	75
Tabela 17: Maiores clientes pelas principais modalidades. ....	76
Tabela 18: Quantidade de processos e tempo médio de trâmite. ....	77
Tabela 19: Diagnóstico.....	77
Tabela 20: Índice de Fracionamento UFRGS 2015 e 2016.....	91
Tabela 21: Etapas do processo de ERM da UFRGS .....	92
Tabela 22: Planilha de levantamento das necessidades PAAQ/2018.....	96
Tabela 23: Riscos em Aquisições.....	97

## LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACC	<i>Australian Control Criteria</i>
ANAO	<i>Australian National Audit Office</i>
AR	Analista de Risco
AUDIN	Auditoria Interna
BMIS	<i>Business for Model Information Security</i>
BPM	<i>Business Process Management</i>
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior
CF	Constituição Federal
CG	Comitê de Gestão
CGU	Controladoria Geral da União
CICA	<i>Canadian Institute of Internal Auditors</i>
CIPFA	<i>The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy</i>
COBIT	<i>Control Objectives for Information and Related Technology</i>
CoCo	<i>Criteria of Control Committee</i>
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of The Treadway Commission</i>
CPD	Centro de Processamento de Dados
DPCA	Divisão de Planejamento e Controle de Aquisições
EAR	Estrutura Analítica de Riscos
EDUFRGS	Escola de Desenvolvimento dos Servidores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
EP	Escritório de Processos
EPC	Equipe de Planejamento da Contratação
ERM	<i>Enterprise Risk Management</i>
ETP	Estudo Técnico Preliminar
FOC	Fiscalização Orientada Centralizada
GC	Governança Corporativa
GP	Grupo de Processo
GRC	Governança, Riscos e Controles
GT	Grupo de Trabalho
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IEC	<i>International Electrotechnical Commission</i>
IF	Índice de Fracionamento
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IIA	<i>Institute of Internal Auditors</i>
IN	Instrução Normativa
INTOSAI	<i>Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores</i>
ISACA	<i>Information Systems Audit and Control Association</i>
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>

ITAF	<i>Information Technology Assurance Framework</i>
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
NBR	Norma Brasileira
ND	Natureza da Despesa
NECOP	Núcleo de Economia da Produção
OCDE	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
OPM	<i>Office for Public Management Ltd</i>
P X I	Probabilidade X Impacto
PAAQ	Plano Anual de Aquisições
PB	Projeto Básico
PCASP	Plano de Contas do Serviço Público
PDCA	<i>Plan, Do, Check, Act</i>
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDTI	Plano de Desenvolvimento de Tecnologia de Informação
PMBOK	<i>Project Management Body of Knowledge</i>
PRAE	Pró-Reitoria de Assistência Estudantil
PROGESP	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
PROGRAD	Pró-Reitoria de Graduação
PROPESQ	Pró-Reitoria de Pesquisa
PROPG	Pró-Reitoria de Pós-Graduação
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento e Administração
PROREXT	Pró-Reitoria de Extensão
RBS	<i>Risk Breakdown Structure</i>
RDC	Regime Diferenciado de Contratações
SEDETEC	Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico
SELOG	Secretaria de Controle Interno de Aquisições Logísticas
SOX	Lei Sarbanes-Oxley
SUINFRA	Superintendência de Infraestrutura
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TR	Termo de Referência
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UGR	Unidade Gestora de Recursos

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	14
1.1. Comentários Iniciais .....	14
1.2. A pesquisa .....	16
1.2.1. O problema de pesquisa.....	16
1.2.2. Delimitação do tema e objetivos da pesquisa.....	17
1.4. Método de pesquisa .....	18
1.5. Limites do estudo.....	18
1.6. Estrutura.....	19
2. REFERENCIAL TEÓRICO .....	20
2.1. Governança Corporativa (GC) .....	20
2.2. Governança pública .....	21
2.3. Governança em universidades .....	24
2.4. Governança em TI.....	28
2.5. <i>Frameworks</i> de Governança .....	31
2.5.1. <i>Framework</i> COSO .....	31
2.5.2. <i>Criteria of Control Committee</i> (CoCo).....	34
2.5.3. <i>Australian Control Criteria</i> (ACC) .....	37
2.5.4. <i>Framework</i> Internacional .....	38
2.5.5. COBIT - <i>Control Objectives for Information and Related Technology</i> .....	38
2.5.6. Tribunal de Contas da União (TCU) .....	40
2.6. Aquisições públicas .....	45
2.7. Governança de Aquisições.....	48
2.8. Marco Legal.....	49
2.9. Governança em Aquisições Públicas no Brasil.....	54
3. MÉTODO DE PESQUISA .....	55
3.1. Método da pesquisa.....	55
3.2. Método de trabalho .....	56
3.3.1. Estudo Teórico.....	57
3.3.2. Situação inicial.....	59
3.3.3. Situação final .....	61
3.3.4. Implementação .....	62
3.3.5. Avaliação e monitoramento.....	63
4. RESULTADOS.....	64
4.1. Estudo Teórico.....	64

<b>4.2. Cenário Inicial .....</b>	<b>62</b>
<b>4.2.1. Estrutura de Governança pública, Riscos e Controles da UFRGS.....</b>	<b>65</b>
<b>4.2.2. A UFRGS e sua arquitetura por processos .....</b>	<b>68</b>
<b>4.2.3. As Aquisições na UFRGS .....</b>	<b>71</b>
<b>4.3. Situação final .....</b>	<b>79</b>
<b>4.3.1. Comitê de Governança, Riscos e Controles e Comitê Gestor.....</b>	<b>81</b>
<b>4.3.2. Grupo de Processo de suprimento (GP Suprimentos) .....</b>	<b>81</b>
<b>4.3.3. Gestão do Processo .....</b>	<b>81</b>
<b>4.3.4. Gestão de Riscos .....</b>	<b>91</b>
<b>4.3.5. Gestão por competências e Plano Anual de Capacitação .....</b>	<b>93</b>
<b>4.4. Implementação .....</b>	<b>94</b>
<b>4.4.1. Grupo de Processo Suprimento .....</b>	<b>94</b>
<b>4.4.2. Planejamento das Aquisições .....</b>	<b>94</b>
<b>4.4.3. Gestão de Riscos .....</b>	<b>97</b>
<b>4.5. Avaliação do Modelo.....</b>	<b>98</b>
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>99</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>102</b>
<b>APÊNDICE A – SUBPROCESSOS DO PROCESSO DE EXECUÇÃO DAS AQUISIÇÕES</b>	<b>109</b>
<b>APÊNDICE B – ESCALAS DE PROBABILIDADE E IMPACTO.....</b>	<b>113</b>

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1. Comentários Iniciais

O tema governança, apesar do termo datar de idades remotas, tem sido mais abordado nas últimas décadas, e tem evoluído desde 1932, quando o estudo de Berle e Means identificou o conflito de agência. Em 1976, Jensen e Meckling publicam estudos mencionando o que convencionaram chamar de problema de agente-principal (que deu origem à Teoria da Firma ou Teoria do Agente-Principal). O ano de 1992 foi marcado pela publicação do primeiro Código de Boas Práticas de Governança Corporativa, na Inglaterra e pela publicação pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* – COSO do *Framework* integrado de Controles Internos. Em 1999, o Grupo de Governança Corporativa da *Organisation for Economic Co-operation and Development* – OCDE abre caminho para a consolidação dos *Principles of Corporate Governance*. No entanto, em 2001, os problemas de fraude contábil na Enron, amplamente divulgados, expõem falhas de governança e o código produzido pela OCDE é revisado e incorpora o resultado de debates internacionais. A aprovação da Lei Sarbanes-Oxley (SOX) pelo congresso norte-americano, em 2002, ampliou a discussão sobre o tema no mundo corporativo (IBGC, 2017; TCU, 2014).

No setor público, a crise fiscal dos anos 1980 foi o ponto de partida para a discussão de governança ao exigir uma redefinição do arranjo econômico e político internacional, na intenção de tornar o estado mais eficiente por meio do estabelecimento dos princípios básicos de governança pública: transparência, integridade e prestação de contas (TCU, 2014, IFAC, 2001).

Os anos seguintes foram de ampliação dos estudos e trabalhos sobre esse tema, com publicações por diversos organismos internacionais, tais como o estudo nº 13- *Boa governança no setor público* pelo *International Federation of Accountants* (IFAC) em 2001; o *Guia de melhores práticas para a governança no setor público* pelo *Australian National Audit Office* (ANAO) em 2003; e o *Guia de padrões de boa governança para serviços públicos*, publicado em conjunto pelos *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA) e pelo *Office for Public Management Ltd* (OPM), em 2004. Todos visando à melhoria da governança nas organizações públicas para melhor atender aos interesses da sociedade (TCU, 2014).

No Brasil, de forma a institucionalizar as estruturas de governança, foram publicadas diversas leis e decretos. A Constituição Federal de 1988, por exemplo, estabelece uma série de regras de governança estruturando a forma de poder, estabelecendo garantias e direitos individuais e coletivos, organizando política e administrativamente o estado e os poderes, definindo e segregando papéis e responsabilidades, estabelecendo o ciclo de planejamento orçamentário, instituindo estruturas de controle interno e externo. A Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998, conhecida como emenda da reforma administrativa, implanta o Estado Gerencial, sendo que sua principal contribuição para a governança foi o acréscimo de um novo princípio ao *caput* do artigo 37, o princípio da eficiência.

Existem ainda uma série de regramentos infraconstitucionais que contribuem para a governança pública do país, dentre eles: Decreto 1.171, de 22 de Junho de 1994 - Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal; Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal; Lei 12.813, de 16 de maio de 2013 – que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal; Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação.

Do ponto de vista das ações de controle, importa mencionar que a avaliação de governança no setor público é analisada pelo Tribunal de Contas da União – TCU (2014) sob quatro perspectivas: (1) Centro de Governo, Sociedade e Estado - define as regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e cria as condições estruturais de administração e controle do Estado; (2) Políticas Públicas, Entes Federativos e Esferas de Poder - se preocupa com as políticas públicas e com as relações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada; (3) Corporativa/Organizacional (aplicada a órgãos e entidades) - garante que cada órgão ou entidade cumpra seu papel; e (4) Intraorganizacional (aplicada a aquisições, Tecnologia da Informação – TI, pessoas, etc.) - reduz os riscos, otimiza os resultados e agrega valor aos órgãos ou entidades.

Dentre as perspectivas intraorganizacionais citadas pelo TCU (2014) as aquisições de bens e serviços na Administração Pública estão na prioridade desse tribunal, pois elas estão inseridas num processo altamente regulado, burocrático e lento. Além disso, com a cobrança cada vez maior por parte da sociedade de que a Administração Pública atenda seus objetivos de forma eficaz e eficiente, faz-se necessário obter mais eficiência no gasto público, padronizar procedimentos e melhorar a qualidade, o controle e a fiscalização das compras públicas.

Segundo Ferrer (2015), as aquisições governamentais referem-se ao ciclo completo que começa no dimensionamento da demanda e termina na avaliação de contratos e fornecedores. Santana (2015), por sua vez, afirma que elas nunca devem ser reduzidas a procedimentos formais, simples ou complexos, concatenados e sequenciados como muitas vezes encontramos nos manuais e tratados jurídicos de compras públicas, nos quais se reduz todo o ciclo de vida das contratações públicas a um mero procedimento formal de todo divorciado das demais partes que o integram.

O tema governança de aquisições para o serviço público teve como marco inicial a Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC – Governança e Gestão das Aquisições (TCU, 2016) realizada pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (SELOG) em 2013, que tinha como finalidade avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições adotadas pelas organizações públicas estavam de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas. Este trabalho identificou, por meio de dados declarados pelos jurisdicionados, a não-adequação da situação da governança e da gestão das aquisições na Administração Pública Federal, visto as deficiências/falhas nos sistemas de governança e gestão das aquisições da maioria das organizações que se autoavaliaram. Dentre as impropriedades apontadas estão: ausência ou deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições; ausência ou deficiência no estabelecimento das competências, atribuições e responsabilidades; deficiências na função de auditoria interna.

## **1.2. A pesquisa**

### **1.2.1. O problema de pesquisa**

A Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como parte da administração pública federal, é cobrada pela sociedade e pelos órgãos de controle para que estabeleça mecanismos de governança e gestão de aquisições, com vistas a atender seus objetivos de forma eficaz e eficiente. No entanto, além de possuir uma configuração descentralizada e individualista que facilita o fracionamento da despesa – apontamento recorrente dos órgãos de controle – e apresentar desperdício de recursos, seus processos são burocráticos e lentos. A repetição de procedimentos de aquisição, uma vez que muitos setores os fazem por si próprios, optando por não praticar a aquisição em conjunto (que levaria a uma economia de escala), mostra-se como uma das falhas nos mecanismos de governança e gestão. Outro ponto importante é que

na UFRGS raramente se planeja uma aquisição, quando há a necessidade de um bem ou serviço, supri-la da maneira mais rápida possível é a praxe, e de forma exclusiva, sem ao menos cogitar se não é uma necessidade comum a outros indivíduos ou setores.

O TCU recomenda aos órgãos públicos a adoção de um modelo de governança em aquisições (TCU, 2015). Essa recomendação ainda está em estágio inicial de aplicação da governança em 57,2% dos órgãos federais avaliados no ano de 2013 pelo referido tribunal. E é neste estágio que a Universidade Federal do Rio Grande do Sul se encontra, apresentando ainda falta de padronização dos seus processos, fracionamento da despesa em alguns itens adquiridos que não possuem qualidade aceitável. Tal cenário leva a universidade à óbvia exposição aos riscos inerentes às aquisições.

Embora já existam modelos de governança corporativos, de governança pública e de governança em universidades, estes não podem ser aplicados diretamente nas aquisições de universidades públicas brasileiras devido às suas especificidades (ambiente complexo, altamente regulado e burocrático). O estudo deste padrão e o desenvolvimento de um modelo de governança em aquisições de referência para aplicação na UFRGS, e passível de aplicação nas demais universidades públicas brasileiras, mostra-se, então oportuno.

### **1.2.2. Delimitação do tema e objetivos da pesquisa**

O tema desta dissertação é governança e a gestão das aquisições no âmbito das universidades, mais especificamente no cenário atual da Universidade federal do Rio Grande do Sul, com vistas à proposição de um modelo de governança e gestão em aquisições aplicável à referida universidade.

Para tanto são propostos os seguintes objetivos específicos:

- i. Avaliar as especificidades do modelo de governança e gestão em aquisições vigente na UFRGS;
- ii. Analisar diferentes modelos de governança propostos na literatura a fim de definir critérios adequados a um modelo aquisições que melhor atenda a realidade da UFRGS, e que também seja aplicável a outras universidades públicas brasileiras;
- iii. Desenvolver o modelo a ser utilizado, conectando-o aos objetivos da UFRGS;

### **1.3. Justificativa**

A proposição de um modelo de governança e gestão em aquisições aplicável a UFRGS tem como principal justificativa o atendimento às recomendações do Tribunal de Contas da União, principal órgão de controle ao qual a universidade é submetida. Sua implantação, visa melhorar o processo de aquisição para minimizar seus riscos, ineficiências e retrabalhos com o intuito de melhorar o gasto público e ampliar a transparência para atender os anseios da sociedade. Ressalva-se que sua validade se amplia no fato de que, além da UFRGS, as outras sessenta e duas universidades públicas federais existentes hoje poderão também valer-se do resultado do presente estudo.

Do ponto de vista acadêmico, a relevância do estudo proposto está em concentrar-se numa lacuna dos estudos sobre governança, uma vez que, apesar de existirem diversos estudos sobre modelos de governança corporativa, alguns sobre governança no setor público, em universidades e no processo de aquisição em geral, nenhum deles dedica-se especificamente à governança de aquisições em universidades públicas federais brasileiras, considerando suas peculiaridades legais e administrativas.

#### **1.4. Método de pesquisa**

O desenvolvimento da presente dissertação, a partir de uma pesquisa aplicada, de caráter exploratório, foi feito em quatro etapas: a primeira etapa envolve o estudo teórico modelos de governança em aquisições, na qual se busca referências sobre os conceitos e *frameworks* existentes nos aspectos de governança que mais impactam nas aquisições: corporativa, pública, de universidades e de TI; a etapa seguinte envolve o cenário de aquisições públicas e de governança de aquisições no Brasil e na organização alvo deste estudo, incluindo o diagnóstico de seu processo de aquisições; a terceira etapa contempla a estrutura de governança pública da organização em estudo, e o desenvolvimento da estrutura de governança e gestão das aquisições; e a última etapa envolve a implantação do modelo.

A discussão dos resultados das etapas implementadas insere-se na etapa final.

#### **1.5. Limites do estudo**

O presente trabalho limita-se a desenvolver um modelo de governança e gestão de aquisições abrangendo termos estratégicos e táticos, tais como comitês e grupos de processos e

instrumentos como gestão do processo, gestão de riscos e gestão por competência. Não abrangendo o viés operacional, portanto, não detalha a gestão de cada uma das aquisições, por isso não aborda temas como gestão de fornecedores, estudo técnico preliminar, termo de referência, gestão de contrato.

A escolha dos instrumentos de gestão é definida com base nos objetivos da governança de aquisições, que abarca o processo de aquisição (alinhar as políticas e as estratégias de gestão das aquisições às prioridades do negócio da organização em prol de resultados, auxiliar a tomada de decisão sobre aquisições), bem como a gestão de riscos (mitigar riscos nas aquisições) e a gestão por competência (assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades).

## **1.6. Estrutura**

A dissertação que ora se apresenta encontra-se organizada em cinco capítulos. O primeiro capítulo apresenta uma introdução ao estudo que foi realizado, contendo comentários iniciais, a exposição da delimitação do tema e dos objetivos da pesquisa, a justificativa, o método de pesquisa utilizado, bem como a apresentação das limitações do estudo e de sua estrutura.

O segundo capítulo contém o referencial teórico, contendo a revisão da literatura sobre os assuntos: governança nos diversos enfoques (corporativa, pública e em universidades, e de tecnologia de informação) e seus *frameworks* mais relevantes para buscar os subsídios teóricos para o modelo; além disso, abordou-se outros assuntos relevantes ao tema como: aquisições públicas; e governança de aquisições.

O terceiro capítulo apresenta a metodologia aplicada na pesquisa. Posteriormente, têm-se a descrição dos procedimentos metodológicos utilizados neste estudo.

O quarto capítulo contempla os resultados obtidos com a aplicação dos procedimentos metodológicos propostos, a apresentação do modelo proposto, bem como o seu detalhamento com a discussão dos aspectos relevantes da sua implementação.

Por fim, no quinto capítulo temos as principais conclusões que foram obtidas ao longo do processo de pesquisa, encerrando com sugestões para futuras pesquisas relacionadas ao tema.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

Derivando do termo **governo, governança** é a expressão utilizada, de forma ampla, para denominar os assuntos relativos ao poder de controle e direção de uma organização, ou mesmo a capacidade governativa no contexto internacional ou de uma nação (TORRES, 2007). Esta seção aborda, então, os seguintes enfoques pertinentes ao tema: governança do ponto de vista corporativo, passando pela governança pública, governança de universidades, governança em Tecnologia de Informação, com vistas a construção do modelo da governança em aquisições em universidades públicas brasileiras. Além disso, são abordados a gestão por competência e o marco legal de aquisições.

### **2.1. Governança Corporativa (GC)**

Segundo Crow & Lockhart (2015), nenhum conceito particular de governança corporativa parece ter sido universalmente aceito. Esta deficiência é mais provável porque a base ontológica do fenômeno/campo ainda está para ser resolvida. O conceito presente na literatura, frequentemente citado na prática, defende que a governança corporativa é uma estrutura, um processo, uma estrutura política ou alguma combinação dos três. Para Shleifer & Vishny (1997), governança corporativa trata do problema de agência: a separação da gestão e das finanças, isto é, a separação entre propriedade e controle, abordando as maneiras pelas quais os fornecedores de financiamento das empresas garantem a obtenção de retorno sobre seu investimento.

Para Torres (2007), a governança corporativa inclui a avaliação do sistema de poder nas empresas em busca do *locus* de poder; do sistema de controle desse poder; da disponibilização de informações entre partes envolvidas; e do zelo com relação aos interesses envolvidos, incluindo os interessados da comunidade na qual a empresa se insere.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC – (2015), afirma que Governança Corporativa (GC) é o sistema pela qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle, e demais partes interessadas. Saliencia ainda, que apesar de terem sido primeiramente desenvolvidos para empresas, os princípios e práticas de governança também podem ser adotados por organizações não-empresariais, trazendo-lhes

benefícios por meio de alinhamento de interesses que, por sua vez, contribuirão para o sucesso da organização e para sua longevidade IBGC (2015).

Os princípios de Governança Corporativa para o IBGC (2015) são:

a) Transparência – consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve se restringir ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que condizem à preservação e à otimização do valor da organização.

b) Equidade – caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.

c) Prestação de Contas (*accountability*) – os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis.

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

Em cada país, segundo o IBGC (2017), as melhores práticas de Governança Corporativa são instituídas de acordo com o seu ambiente social, econômico, corporativo e regulatório. Dadas às peculiaridades empresariais de cada país, torna-se impossível descrever de forma detalhada todos os modelos de governança vigentes no mundo.

Para Torres (2007), a arquitetura de governança deve ser composta pelos documentos que regulam os aspectos comportamentais da organização, a serem observados na condução de todo o conjunto de negócios e atividades empresariais, representa o conjunto de "leis" a serem cumpridas, considerando tempo não limitado e obedecendo a lógica legal.

## **2.2. Governança pública**

As práticas de governança oriundas da gestão privada foram sendo introduzidas e adaptadas à gestão pública, principalmente pós-Constituição de 1988, e sobretudo após reformas

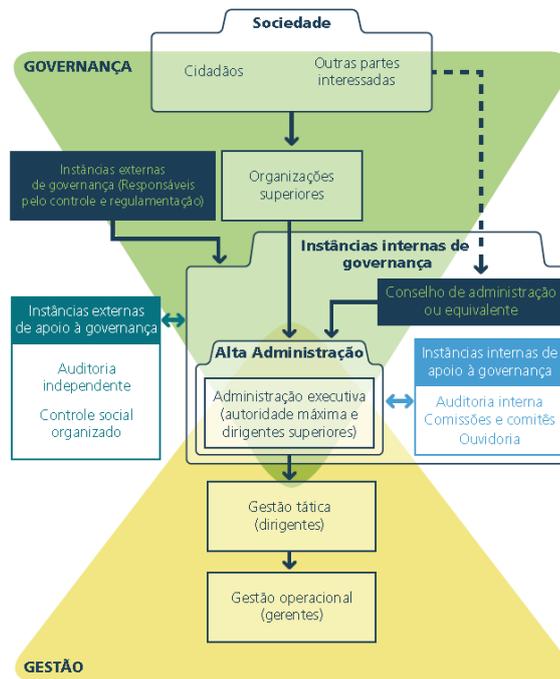
administrativas nos anos 1990, inspirada na administração pública gerencial e introduzindo conceitos de *compliance* (controle e exigência de ética), *disclosure* (transparência) e *accountability* (prestação de contas), com intuito de melhorar a relação da sociedade e do estado, atendendo ao princípio constitucional da eficiência com qualidade na gestão, permitindo a participação da sociedade no processo decisório. Segundo Kissler e Heidemann (2006), a atratividade do modelo de governança pública deve-se às condições insatisfatórias de modernização até o período. Para os autores não existe conceito único de governança pública, mas uma série de diferentes pontos de partida para uma nova estrutura das relações entre o estado e suas instituições, por um lado, e a organizações privadas, bem como os atores da sociedade civil (individuais e coletivos), por outro.

A falta de uniformidade no conceito, assim como acontece com a governança corporativa, também é relatada pela IFAC & CIPFA (2014), que adota a seguinte definição: compreende as disposições em vigor (inclui estruturas e processos políticos, econômicos, sociais, ambientais, legais e administrativos, e outros arranjos) para garantir que os resultados pretendidos pelas as partes interessadas sejam definidos e alcançados. Corroboram com este conceito o Fundo Monetário Internacional (2007), a OECD (2011) e o Banco Mundial (2016), incluindo no conceito a boa gestão do governo.

O TCU (2014) define que a governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle, que são postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à implementação de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. O mesmo conceito é adotado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e pela Controladoria Geral da União (CGU) em sua instrução normativa conjunta sobre o tema (MP e CGU, 2016) e pelo Decreto 9203/2017. De forma geral, o sistema de governança em órgãos e entidades da administração pública pode ser representado pela Figura 1.

Bergue (2015) mostra que sendo as estruturas de governança espaços em que múltiplos interesses e forças se autorregulam, é possível reconhecer que a noção de governança avança em relação às dimensões técnica e econômica da ação do estado para alcançar também as suas expressões social e política, ressaltando a forma mediante a qual o poder é exercido (meio) para a consecução dos fins públicos da ação estatal (resultados econômicos).

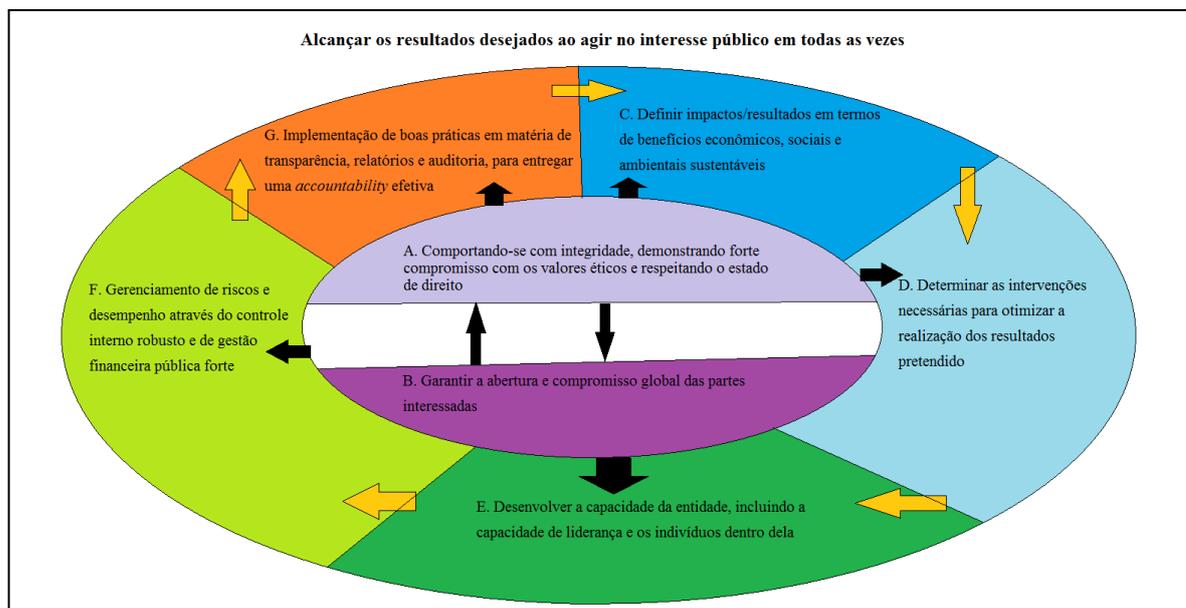
Figura 1: Sistema de governança em órgãos e entidades da administração pública.



Fonte: TCU (2013).

O IFAC & CIPFA (2014) apresenta os princípios de governança pública e suas relações (conforme Fig. 2) e salienta que estes são dinâmicos e contínuos. A parte interior da Figura representa o núcleo central da boa governança, e os princípios externos estão relacionados como um ciclo PDCA (*plan-do-check-act*).

Figura 2: Relacionamento entre os princípios da Boa Governança no Setor Público.



Fonte: Adaptado de IFAC & CIPFA (2014).

Para o TCU (2014), são princípios da boa governança: legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e *accountability*. Para o Decreto 9203/2017, são: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade e transparência.

Matias-Pereira (2010) esclarece que a governança entendida como um sistema de valores pelo qual as organizações são dirigidas e controladas exige que todos os indivíduos envolvidos nas ações e atividades do setor público não sobreponham as suas aspirações e valores pessoais acima da boa gestão. Esse comportamento deve estar apoiado nos princípios de transparência (*disclosure*); equidade (*fairness*); prestação de contas (*accountability*); cumprimento das leis (*compliance*); e ética. Princípios esses que são trazidos também por Adriano *et al* (2012). Os princípios citados pelos autores e pelo TCU, IN 01/2016 e Decreto 9203/2017 são apresentados na Tabela 1.

Tabela 1: Comparativo dos princípios de governança pública

Matias-Pereira (2010) e Adriano <i>et al</i> (2012)	TCU (2014)	IN MP/CGU 01 (2016)	Decreto 9203 (2017)
Cumprimento das Leis	Legitimidade	Liderança	Capacidade de Resposta
Equidade	Equidade		Confiabilidade
	Responsabilidade	Responsabilidade	Responsabilidade
	Eficiência		Melhoria Regulatória
Ética	Probidade	Integridade	Integridade
Transparência	Transparência	Transparência	Transparência
Prestação de Contas	<i>Accountability</i>	<i>Accountability</i>	Prestação de contas

Fonte: Elaborado pelo autor.

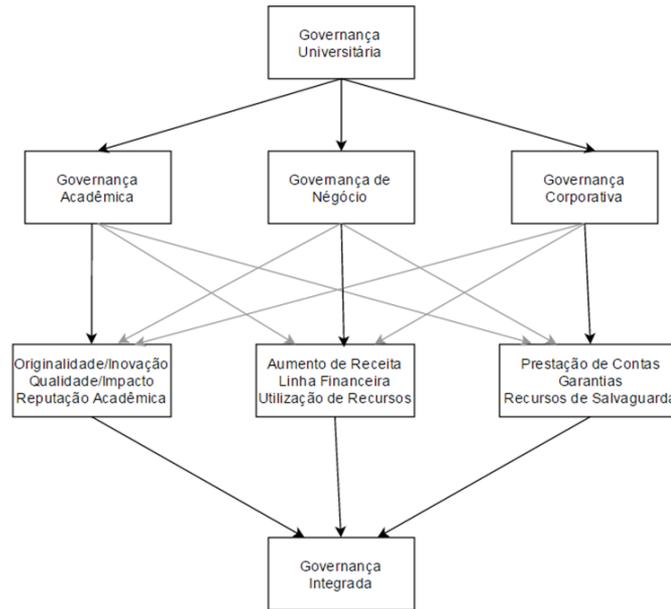
### 2.3. Governança em universidades

Enquanto para as organizações empresariais a governança corporativa está ligada ao conjunto de relações entre a gestão de uma empresa, seu conselho de administração, seus acionistas e outras partes interessadas, nas universidades, o sistema de governança deve ajustar três partes importantes: o conselho de administração, a administração e o corpo docente. Delbecq *et al* (2013) afirma que as universidades são geralmente governadas de três formas: unicameral, bicameral ou híbrida. Em cada uma delas, ainda existem também a administração universitária, encarregada de realizar as decisões políticas. A forma unicameral envolve um

órgão único responsável pelos assuntos administrativos e acadêmicos. Mais comum é a forma bicameral, com dois órgãos legislativos: o conselho de administração, responsável pelos assuntos relativos as políticas financeiras e administrativas, e o senado dos docentes ou conselho educacional, que tem autoridade final nas políticas acadêmicas. O modelo híbrido envolve os dois órgãos apresentados acima, um terceiro responsável pela ligação entre eles e a administração. Independente da forma como a universidade é dirigida, o sistema de governança deve ajudá-la no balanceamento entre estabilidade e mudança, engajado na política da instituição e a mantê-la adaptada e aprendendo, com liderança estratégica e empreendedorismo. Além disso, é necessário proteger a autonomia individual ao mesmo tempo que se promove o diálogo, a deliberação e a colaboração coletivos, pois a universidade precisa deste envolvimento coletivo nos assuntos que afetam toda a instituição. O autor salienta ainda que a legitimidade interna e externa, bem como seu sistema de governança devem ser mantidos como forma de evitar imposições de mandados e controles externos, apatia, alienação ou convulsão internas.

Para Carnegie e Tuck (2010), a governança universitária é uma divisão de (governança) recursos entre o órgão global (Conselho), executivo (de gestão), órgão de gestão acadêmica (conselho acadêmico/senado) e faculdades/escolas (comunidade acadêmica). Portanto, para os autores a governança universitária não é apenas "o que conselhos universitários fazem" (2010, p.432), mas sim, abrange toda a complexidade do conselho executivo, deanos, chefes de departamento, diretores de pesquisa de uma universidade e normalmente sistemas extensos de comitês, e revisão e painéis consultivos. A visão integrada da governança universitária abrange três componentes-chaves: governança acadêmica, governança do negócio e governança corporativa, que os autores denominam como o *ABC da Governança Universitária* (Carnegie e Tuck, 2010), conforme apresentado na Figura 3. A governança acadêmica relaciona-se com a razão de existência da universidade (no caso avaliado pelos autores, o das universidades públicas australianas) que é estimular o conhecimento, e engloba a governança nas atividades de ensino, aprendizagem e pesquisa. A governança do negócio abrange medição e gestão do desempenho, além de se preocupar com a utilização de recursos e a gestão de riscos. A governança corporativa, geralmente descrita como o quadro de conformidade de uma organização preocupa-se com a responsabilidade e a garantia, bem como a proteção dos recursos organizacionais.

Figura 3: O ABC da Governança Universitária.



Fonte: Adaptado de Carnegie e Tuck (2010)

De acordo com Salmi (2009), as universidades em geral estão muito preocupadas com os rankings universitários, que refletem a avaliação destas dentro de um contexto (local ou internacional), levando em consideração uma série de requisitos específicos de cada ranking. Tal autor caracteriza o que universidades de classe mundial têm que as universidades regulares não possuem: corpo docente altamente qualificado; excelência em pesquisa; ensino de qualidade; altos níveis de governo e fontes não-governamentais de financiamento; estudantes internacionais e altamente talentosos; liberdade acadêmica; estruturas de governança bem definidas e autônomas; e instalações bem equipadas para ensino, pesquisa, administração e (muitas vezes) a vida de estudante (2009). Apesar dos contextos complexos diversos dos respectivos sistemas de ensino superior, não compartilhando valores acadêmicos e intelectuais comuns, Salmi enfatiza que, tomando os devidos cuidados, a "governança favorável" (2009, p.07) para universidades deve ter estrutura de apoio regulamentar, ambiente competitivo, autonomia acadêmica e gerencial (porém com mecanismos de responsabilização legítimos), liberdade acadêmica, equipe de liderança, visão estratégica e a cultura da excelência, além de uma cultura de constante reflexão, aprendizagem organizacional e mudança.

Para Kretek *et al* (2013), em quase todos os países europeus, a transformação da universidade para uma organização de visão completa envolveu reconfigurações das estruturas de

governança interna. Conforme essa publicação, para a administração pública ser considerada "eficiente" (Kretek *et al.*, 2013, p.58) deve ter hierarquias mais rigorosas, um poderoso executivo-chefe (presidentes de universidades/reitores), bem como a introdução de conselhos de administração (conselhos universitários). Esse último deve ser na sua maioria composto de membros externos e estar formalmente envolvido em processos de tomada de decisão em nível universitário central.

Depreende-se da legislação brasileira que as universidades são autônomas quando ao seu modelo de governança, as leis só estabelecem a necessidade de um colegiado de ensino e pesquisa (Constituição Federal, 1988; Lei 9394, 1996).

Segundo Polizel e Steinberg (2013), o sistema de ensino superior brasileiro compreende as instituições mantidas pela União, as instituições de ensino superior criadas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação. Com algumas poucas variações, o poder em uma instituição de ensino superior se define na presença de órgãos supervisores, que mudam de nomenclatura de uma instituição para outra. Entre eles: conselho de curadores e/ou assembleia geral, conselho de ensino, conselho fiscal, diretoria e reitoria. Os autores salientam ainda que nas instituições privadas, a mantenedora tem o papel de garantir o patrimônio físico-financeiro e o orçamento da instituição. Sabe-se que nas instituições públicas esse papel é do estado, que provê as universidades públicas com recursos para mantê-las.

Quanto aos princípios de governança corporativa aplicados ao setor, Polizel e Steinberg (2013) abordam a questão do ponto de vista do tripé da sustentabilidade, envolvendo minimamente três aspectos: resultados (valor econômico), pessoas (progresso social) e o planeta (saúde do meio ambiente). Tal associação possibilita a correlação desse modelo com a governança corporativa, alinhado aos seus quatro princípios basilares (transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa), pois envolve muito mais que a simples busca por resultados econômicos, mas também a identificação da organização com o contexto em que está inserida (meio ambiente) e com todas as pessoas com as quais se relaciona, desde os sócios, com seus mais diferentes interesses, passando pelos profissionais que lá atuam, chegando até o cliente, que adquire seus produtos e serviços e são diretamente impactados pelas ações da organização.

Uma diferença notada no trabalho de Salmi (2009) para as Universidades públicas brasileiras é que ele enfatiza a completa autonomia, desvinculando as instituições da burocracia excessiva e das normas impostas externamente, mesmo tendo em conta os mecanismos de responsabilização legítimos que os unem. Como resultado, eles podem gerir os seus recursos

com agilidade e responder rapidamente às exigências de um mercado global em rápida mutação. As universidades públicas federais brasileiras dependem quase que exclusivamente dos recursos do governo federal e por isso estão vinculadas as normativas por ele impostas, o que justamente pode acarretar em burocracia excessiva, falta de agilidade e resposta mais morosa ao mercado.

## **2.4. Governança em TI**

No setor público brasileiro, as avaliações de governança pública começaram pela governança de Tecnologia da Informação, motivo pelo qual tem sido utilizada como parâmetro de avaliação das demais modalidades intraorganizacionais avaliadas posteriormente. Por isso, a governança de TI é uma das mais avançadas na administração pública brasileira. Um dos quesitos avaliados pelo TCU são as aquisições de TI, cujo procedimento está regado pela IN 04 de 2014 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Inclusive, este procedimento tem sido a base das proposições do órgão para as aquisições em geral (TCU, 2012; TCU, 2015).

Segundo Grembergen (2013), governança de TI pode ser definida como a capacidade de organização para controlar a formulação e implementação da estratégia de TI e orientar a direção correta com a finalidade de alcançar vantagens competitivas para a empresa.

Para Weill e Woodham (2002), a governança de TI representa a estrutura para decisão correta e responsabilidade para encorajar comportamentos desejáveis no uso de TI. Salienta ainda, que governança de TI não é sobre como as decisões específicas de TI são tomadas – a gestão faz isso – mas em como determina quem sistematicamente faz e contribui com tais decisões. Governança de TI reflete uma fronteira dos princípios de governança corporativa enquanto foca na gestão e a utiliza para atingir os objetivos de desempenho da organização.

Segundo Grembergen e De Haes (2016), governança de TI ou governança corporativa de TI é uma parte integrante da governança corporativa e aborda a definição e a implementação de processos, estruturas e mecanismos relacionais na organização que permitem tanto para negócios como para pessoas de TI executar suas responsabilidades de apoio em alinhamento à empresa e à TI, e a criação de valor empresarial para investimentos empresariais em TI.

Para Lunardi *et al* (2014), a governança de TI é bem mais ampla que a gestão de TI, pois envolve todas as questões da organização relacionadas à tecnologia, desde definições políticas, direitos e responsabilidades sobre decisões de TI, passando pela aprovação de

investimentos e projetos tecnológicos, pelo monitoramento e manutenção da TI existente, até chegar à avaliação do valor entregue pela TI à organização.

A ABNT NBR ISO/IEC 38500 (ABNT, 2009), define Governança Corporativa de TI, ou simplesmente Governança de TI, como o sistema pelo qual o uso atual e futuro de TI é dirigido e controlado. Esse sistema direciona e avalia o uso de TI para dar suporte à organização e monitorar seu uso para execução dos planos estabelecidos. Inclui a estratégia e as políticas de uso de TI dentro das organizações. E estabelece seis princípios para a boa governança corporativa de TI:

1. Responsabilidade: Os indivíduos e grupos dentro da organização compreendem e aceitam suas responsabilidades com respeito ao fornecimento e demanda de TI. Aqueles responsáveis pelas ações também têm autoridade para desempenhar tais ações.
2. Estratégia: A estratégia de negócio da organização leva em conta as capacidades atuais e futuras de TI; os planos estratégicos para TI satisfazem as necessidades atuais e contínuas da estratégia de negócio da organização.
3. Aquisição: As aquisições de TI são feitas por razões válidas, com base em análise apropriada e contínua, com tomada de decisão clara e transparente. Existe um equilíbrio apropriado entre benefícios, oportunidades, custos e riscos, de curto e longo prazo.
4. Desempenho: A TI é adequada ao propósito de apoiar a organização, fornecendo serviços, níveis de serviço e qualidade de serviço, necessários para atender aos requisitos atuais e futuros do negócio.
5. Conformidade: A TI cumpre com toda a legislação e regulamentos obrigatórios. As políticas e práticas são claramente definidas, implementadas e fiscalizadas.
6. Comportamento humano: As políticas, práticas e decisões de TI demonstram respeito pelo Comportamento Humano, incluindo as necessidades atuais e futuras de todas as “pessoas no processo” (ABNT, 2009, p. 6).

Para Sylvester (2011), o objetivo da ISO 38500 é proporcionar uma estrutura de princípios para a administração (incluindo proprietários, conselheiros, diretores, parceiros e executivos seniores) usar quando avaliar, orientar e monitorar o uso da TI em suas organizações. Esta norma fornece uma estrutura para uma governança efetiva de TI para ajudar as pessoas do mais alto nível das organizações a compreender e cumprir as suas obrigações legais, regulatórias e éticas a respeito do uso de TI nas suas organizações. O escopo da norma é

estabelecer princípios orientadores para diretores de organizações sobre o uso eficaz, eficiente e aceitável de TI dentro de suas organizações. É aplicável para todas as organizações, desde o menor até o maior, independentemente da finalidade, design ou estrutura de propriedade.

## **2.5. Frameworks de Governança**

Um sistema de governança necessita de um sistema de controle da gestão, e com a necessidade de tratar os riscos empresariais, de acordo com Martin *et al.* (2004). Já para Bergamini Júnior (2005), os controles internos são instrumentos de Governança Corporativa, visando ao adequado gerenciamento dos riscos principalmente no que tange a prestação de contas, a transparência e o fluxo de informações. Nardes *et al* (2016) destaca também que a governança abrange sistemas de controle, além dos sistemas de delegação em busca de resultados eficientes nas mais variadas áreas.

Segundo Ablan Bortone e Mendéz Rojas (2010), várias organizações têm proposto modelos (quadros conceituais) de controle interno, os quais são utilizados como instrumento de governança, baseado na visão do mesmo como um sistema. Assim são as contribuições desenvolvidas pela *Criteria of Control Committe (CoCo)*, sob o patrocínio do *Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA)*; o *Australian Control Criteria (ACC)*, desenvolvido pelo *Institute of Internal Auditors (IIA)*, e o Relatório COSO, proposto em 1992 pelo *Committee of Sponsoring Organizations*, cujas contribuições foram revistas e adotadas por outros organismos como o *Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)*, órgão governamental para a fiscalização pública externa.

### **2.5.1. Framework COSO**

Para DeLoach e Thompson (2014), a governança inclui ambos os *frameworks* (COSO I – controle interno e COSO II – sistema de gestão de riscos empresariais, do inglês, ERM - *Enterprise Risk Management*), e são vitais para sua efetiva aplicação pelas organizações. Os *frameworks* devem ser integrados nos processos de governança e gestão para estabelecer a responsabilidade pelo ERM e pelo controle interno. Qualquer *framework* pode ser aplicado com resultados positivos, ou seja, as empresas podem implementar o *framework* de controle interno sem implementar o *framework* de ERM. Quando aplicados de forma eficaz, os conceitos das estruturas contribuem para o resultado final de melhorar o desempenho organizacional e a governança de maneiras significativas. Eles descrevem as estruturas do COSO no contexto de um guarda-chuva bastante padronizado para governar e gerenciar uma organização bem-sucedida.

Para Gauthier (2006), o COSO concebeu o controle interno como uma estrutura unificada ou *framework* no qual elementos individuais de controle ou componentes são integrados numa abordagem holística no lugar de uma prévia abordagem essencialmente fragmentada.

Conforme Steinberg *et al* (2007), o COSO II amplia seu alcance em controles internos, oferecendo um enfoque mais vigoroso e extensivo no tema mais abrangente de gerenciamento de riscos corporativos. A presente estrutura de gerenciamento de riscos corporativos, embora não tenha por meta substituir a estrutura de controles internos das organizações, incorpora a estrutura de controle interno em seu conteúdo e poderá ser por essas utilizada, tanto para atender às suas necessidades de controle interno, quanto para adotar um processo completo de gerenciamento de riscos.

De acordo com DeLoach e Thompson (2014), o COSO II baseia-se na definição de objetivos, na identificação e mitigação ou aceitação de riscos para sua consecução, enquanto o *framework* de controle interno destina-se a controlar os riscos para a consecução dos objetivos, reduzindo-os a níveis aceitáveis. Nota-se que cada um dos *frameworks* está ligado à operação de um negócio através da realização de seus objetivos. O ERM é aplicado no processo de definição de estratégias, enquanto o controle interno é aplicado para resolver muitos dos riscos identificados na definição da estratégia.

Existe um relacionamento direto entre os objetivos que uma organização se empenha em alcançar e os componentes do gerenciamento de riscos corporativos, que representam aquilo que é necessário para o seu alcance (Steinberg *et al*, 2007). Esse relacionamento é apresentado em uma matriz tridimensional em forma de cubo, conforme Figura 4. As quatro categorias de objetivos (estratégicos, operacionais, de comunicação e conformidade) estão representadas nas colunas verticais. Os oito componentes nas linhas horizontais e as unidades de uma organização na terceira dimensão. Essa representação ilustra a capacidade de manter o enfoque na totalidade do gerenciamento de riscos de uma organização ou na categoria de objetivos, componentes, unidade da organização ou qualquer um dos subconjuntos.

Figura 4: Cubo da COSO II.



Fonte: Steinberg *et al* (2007)

Gauthier (2006) apresenta ainda duas tabelas comparativas dos COSO *frameworks*. Na Tabela 2 encontramos a comparação e o contraste entre os objetivos dos dois *frameworks*; e na Tabela 3 visualizamos a comparação entre os elementos destes. Por causa da ampla aceitação já concedida a orientação fornecida no COSO 1, o autor salienta que o COSO 2 não altera ou substitui a orientação encontrada no relatório anterior. Ou seja, COSO 2 é projetado para complementar em vez de substituir o COSO 1, servindo de orientação para aqueles que desejam um contexto mais robusto para avaliar o controle interno.

Tabela 2: Comparação entre os objetivos dos COSO *frameworks*

1992, COSO I - Controle Interno	2004, COSO II - ERM
	Objetivos estratégicos (objetivo de nível mais alto)
Efetividade e eficiência nas operações	Operações
Confiabilidade dos relatórios financeiros	Relatórios (financeiros e não financeiros)
Conformidade com as leis aplicáveis e regulamentações	Conformidade

Fonte: Adaptado de Gauthier (2006)

Tabela 3: Comparação entre os elementos dos COSO *frameworks*

1992, COSO I - Controle Interno	2004, COSO II - ERM
Ambiente de controle	Ambiente interno (inclusive apetite ao risco)
Avaliação de riscos	Definição de objetivos
	Identificação de Eventos
	Avaliação de Riscos
	Resposta ao risco (evitar, reduzir, compartilhar, aceitar)
Políticas e procedimentos	Atividades de Controle
Comunicação	Informação e comunicação
Monitoramento	Monitoramento

Fonte: Adaptado de Gauthier (2006)

Salientam DeLoach e Thompson (2014), que o *COSO framework* assinala aspectos do processo de gestão que não são parte do monitoramento interno, mas podem afetar o desempenho da organização na realização dos seus objetivos. Por exemplo, processos de governança fracos de uma entidade para seleção, desenvolvimento e avaliação de membros do seu conselho podem limitar sua capacidade para fornecer supervisão apropriada ao controle interno. Da mesma forma, uma entidade com processos de definição de estratégia e objetivos ineficazes pode ser contestada na sua capacidade de atingir os objetivos mal especificados, irrealistas ou inadequadas. O *COSO framework* salienta que o controle interno pode ser tão eficaz quanto as pessoas responsáveis pelo seu funcionamento. Esta afirmação aponta para a importância do processo de governança na implementação de um sistema de controle interno eficaz. Um sistema de controle interno pode ser contornado se houver conivência. Além disso, se a gestão for capaz de passar por cima dos controles, todo o sistema pode falhar. Apesar do sistema de controle interno de uma entidade ser projetado para prevenir e detectar o conluio, o erro humano e o excesso da gestão, um sistema eficaz de controle interno pode, todavia, experimentar uma falha. A oportunidade é para projetar controles internos para mitigar esses riscos.

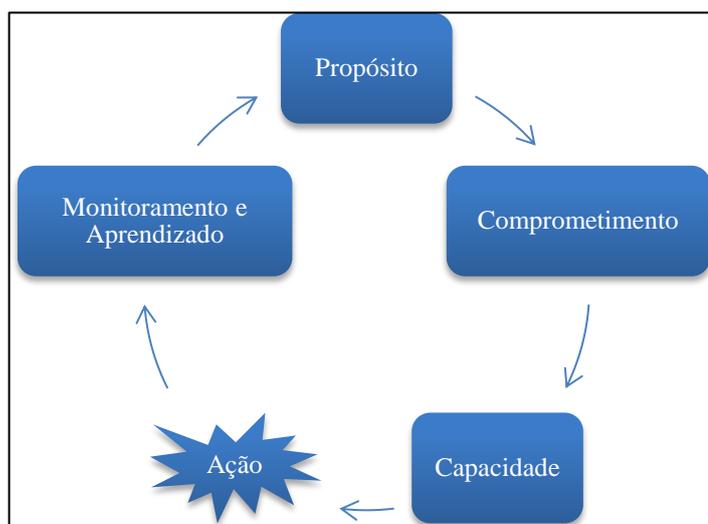
### **2.5.2. *Criteria of Control Committee (CoCo)***

O *Framework* desenvolvido pelo *The Canadian Institute of Chartered Accountants* em 1995 baseia-se no COSO, mas pode ser considerado mais concreto e de interface mais amigável. O CoCo descreve como ações de monitoramento internas devem promover um melhor resultado para a organização, contribuindo para a realização de seus objetivos estratégicos e operacionais com foco em eficácia e eficiência de operações, confiabilidade interna e externa das informações, cumprimento das leis, regulamentos e políticas internas. Indica que o compõe o controle os elementos de uma organização (incluindo os seus recursos, sistemas, processos, cultura, estrutura e tarefas) que, em conjunto, apoiam as pessoas na realização dos objetivos da organização.

Segundo Schmidt e dos Santos (2006), é uma metodologia que busca identificar os principais objetivos negociais de uma entidade e, a partir dessa identificação, estruturar os componentes dos controles internos, definido os principais critérios para acompanhamento e avaliação dos controles. Os autores salientam ainda que o foco da avaliação do CoCo é a entidade como um todo (e não uma parte específica), seus objetivos e os riscos que podem dificultar ou impedir a

realização de sua missão. Segundo Gherman (2005), *apud* Schmidt e dos Santos (2006), a avaliação deve ser realizada com recursos da própria organização, sem avaliação externa independente (autoavaliação), por trazer uma tendência de maior comprometimento dos colaboradores e gestores com os resultados pretendidos, uma vez que eles próprios participam do processo. A metodologia que tem como foco principal as pessoas e o processo de formação do ambiente de controle favorável é apresentada na Figura 5.

Figura 5: Modelo de Controle do CoCo.



Fonte: Adaptado de Gherman (2005), *apud* Schmidt e dos Santos (2006)

Os critérios de avaliação de controles, apontados por Gherman, *apud* Schmidt e dos Santos (2006), são adotados pelo CoCo com relação a cada um dos seus elementos:

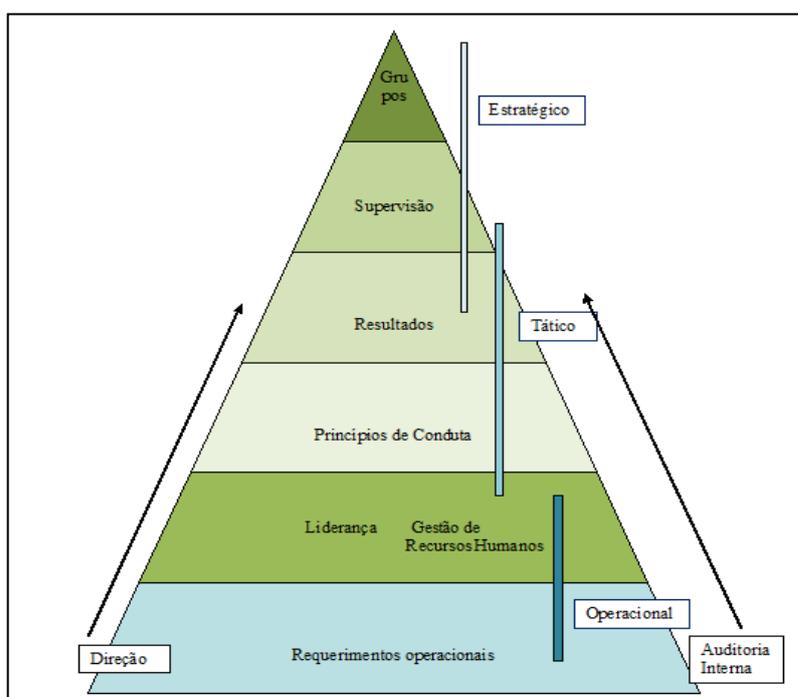
- a) Propósitos: indicam a direção seguida pela organização. Consistem em objetivos, visão, missão e estratégia; riscos e oportunidade; políticas; planejamento; metas e indicadores de desempenho.
- b) Comprometimento: fornece a identidade e os valores da organização. Consiste em valores éticos, incluindo integridade; política de recursos humanos; autoridade e responsabilidade; confiança mútua.
- c) Capacidade: diz respeito à competência da organização. Consiste em conhecimento; habilidades e ferramentas; informação; coordenação; atividades de controle.
- d) Monitoramento e aprendizado: fornecem uma visão de evolução da organização. Consiste em monitoramento dos ambientes internos e externos; monitoramento do desempenho; questões desafiadoras; reavaliação das necessidades e dos sistemas de informação; procedimentos de *follow-up*; avaliação da eficácia do controle.



### 2.5.3. Australian Control Criteria (ACC)

Para Velazquéz (2005), o *Institute of Internal Auditors* (IIA) da Austrália tem tido um papel importante no estabelecimento das normas relacionadas ao controle interno, tendo emitido diferentes normas que tratam de delimitar o conteúdo do controle interno, bem como as responsabilidades que os auditores internos devem assumir nas suas funções de revisar e avaliar os controles internos. A Figura 6, apresenta a estrutura de controle interno estabelecida pelo modelo ACC.

Figura 6: Estrutura de controle interno, modelo ACC.



Fonte: Adaptado de Velazquéz (2005)

Ainda segundo Velazquéz (2005), são propósitos e objetivos de um sistema de controle interno eficaz quando esse permite que os três níveis hierárquicos (estratégico, tático e operacional) tenham segurança de que os propósitos da organização serão alcançados de maneira eficaz e eficiente. Os componentes propostos pelo ACC não têm caráter exaustivo e são considerados nos três níveis hierárquicos, podendo ser agrupados em grupos de interesse, supervisão, resultados, princípios de conduta, liderança, gestão de recursos humanos, e requerimentos operacionais. Para estabelecer e manter o sistema deve-se considerar os seguintes aspectos: compromisso com o controle, áreas de resultado e identificação de riscos,

confiança e liderança, comprometimento e competência, qualidade e melhoria contínua, eficácia operacional do sistema, gestão de riscos e comunicação.

#### **2.5.4. *Framework Internacional***

Desenvolvido pelo IFAC & CIPFA (2014), nos diz que o objetivo da boa governança no Setor Público é incentivar uma melhor prestação de serviços e melhorar a prestação de contas estabelecendo uma referência para aspectos da boa governança no setor público. O *Framework Internacional* não pretende substituir os códigos de governança nacionais e setoriais. Em vez disso, prevê-se que aqueles que desenvolvam e definam códigos de governança nacionais para o setor público se referirão a ele na atualização e revisão de seus próprios códigos. Quando não existem códigos e orientações, o *Framework Internacional* proporciona uma compreensão partilhada do que constitui uma boa governança no setor público e um poderoso estímulo para ações positivas.

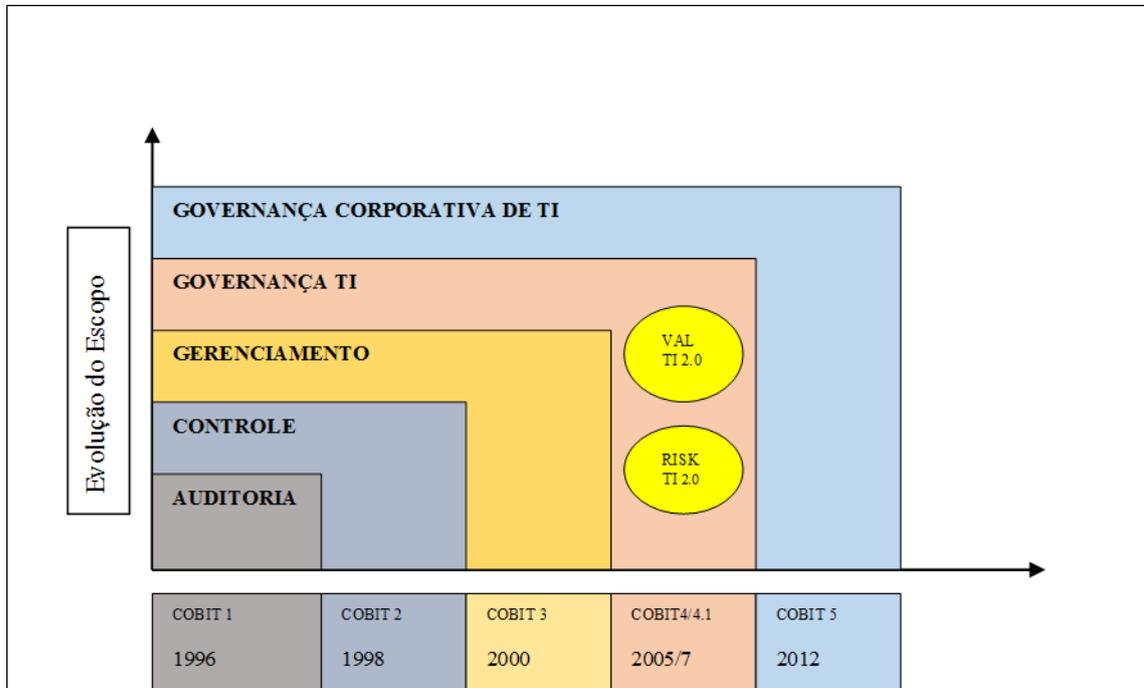
Ele estabelece princípios para a boa governança em entidades do setor público, ao invés de requisitos prescritivos – esses princípios e suas relações já foram apresentados anteriormente na Figura 2. O *Framework Internacional* também fornece material explicativo mais detalhado para cada um dos princípios – uma série de exemplos, perguntas de avaliação e referências a outras fontes de informação. O objetivo é ajudar as entidades do setor público a interpretar os princípios de forma adequada à estrutura da entidade, tendo em conta as disposições legislativas e constitucionais que os sustentam. Também define que cada entidade do setor público precisa de um grupo de um ou mais indivíduos que seja explicitamente responsável por fornecer orientação estratégica e supervisão – órgão dirigente, que pode ser constituído por membros independentes e não independentes e podem ter vários subcomitês.

#### **2.5.5. COBIT - *Control Objectives for Information and Related Technology***

O COBIT, é um *framework* desenvolvido pela ISACA - *Information Systems Audit and Control Association*, e hoje é, segundo Lane (2014), o quadro de negócios mais geralmente aceito e em uso na governança e gestão da TI corporativa. Embora ainda haja muitos que não perceberam que não é coincidência que o COBIT tenha existido de forma independente há quase duas décadas e que sua mudança para a governança tenha ocorrido ao mesmo tempo em que as empresas passaram a institucionalizar a governança corporativa. A mudança de

auditoria para Governança corporativa de TI se deu ao longo de 16 anos (1996-2012), evolução do *framework* pode ser visualizada na Figura 7.

Figura 7: Evolução do Escopo do COBIT.



Fonte: Adaptado de Lane (2014)

Em sua versão mais atual, o COBIT 5 consolidou e integrou as estruturas COBIT 4.1, Val IT 2.0 e Risk IT numa estrutura única e coesa para a governança e gestão de TI empresariais. O COBIT 5 também obteve contribuições do Modelo de Negócios para Segurança da Informação (BMIS) e do *Framework* de Garantia de Tecnologia da Informação (ITAF). Governança e processos de conformidade foram um ingrediente essencial adicionado (Lane, 2014). Para Dourado (2015), o COBIT 5 auxilia as organizações na criação de valor para TI, mantendo o equilíbrio entre a realização de benefícios e a otimização dos níveis de risco e o uso de recursos. Tem como objetivos oferecer um *framework* abrangente que auxilie as organizações a otimizar o valor gerado pela TI; permitir que a TI seja governada e gerenciada de forma holística para toda a organização; criar uma linguagem comum entre TI e negócios para a governança e gestão de TI corporativa. Para Schmidt *et al* (2014), o COBIT 5 está estruturado em quatro domínios com 36 processos, descritos na Tabela 4. Estes processos são parte das boas práticas do COBIT e visam a um objetivo de controle que se implementados de maneira eficaz garantem o alinhamento da TI aos objetivos do negócio.

Tabela 4: Domínios do COBIT 5 e seus processos.

	Domínio			
	Alinhar, planejar e organizar (APO)	Construir, adquirir e implementar (BAI)	Entregar, servir e suportar (DSS)	Monitorar, avaliar e medir (MEA)
Processos	Gerenciar o <i>Framework</i> de Gestão de TI	Gerenciar Programa e Projetos	Gerenciar as Operações	Monitorar, Avaliar e Medir o Desempenho e Conformidade
	Gerenciar a Estratégia	Gerenciar Definições de Requisitos	Gerenciar as Requisições de Serviços e Incidentes	Monitorar, Avaliar e Medir o Sistema de Controle Interno
	Gerenciar a Arquitetura Corporativa	Gerenciar a Identificação e Construção de Soluções	Gerenciar Problemas	Monitorar, Avaliar e Medir a Conformidade com os Requisitos Externos
	Gerenciar a Inovação	Gerenciar a Disponibilidade e Capacidade	Gerenciar a Continuidade	
	Gerenciar o Portfólio	Gerenciar a Implementação de Mudança Organizacional	Gerenciar os Serviços de Segurança	
	Gerenciar Orçamentos e Custos	Gerenciar Mudanças	Gerenciar os Controle de Processos de Negócio	
	Gerenciar os Recursos Humanos	Gerenciar Aceite e Transição de Mudança		
	Gerenciar as Relações	Gerenciar o Conhecimento		
	Gerenciar os Acordos de Serviços	Gerenciar os Ativos		
	Gerenciar os Fornecedores			
	Gerenciar a Qualidade			
	Gerenciar os Riscos			
Gerenciar a Segurança				

Fonte: Adaptado de Schmidt *et al* (2014)

Em Schmidt *et al* (2014), é salientado ainda que os controles na visão do COBIT, devem traduzir as políticas, procedimentos, práticas e estruturas organizacionais, projetadas para prover razoável garantia de que os objetivos de negócio serão alcançados e que eventos indesejáveis serão prevenidos ou apagados e corrigidos.

### 2.5.6. Tribunal de Contas da União (TCU)

Para o TCU (2014), são funções da governança: definir o direcionamento estratégico; supervisionar a gestão; envolver as partes interessadas; gerenciar riscos estratégicos; gerenciar

conflitos internos; auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e promover a *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência. Para tanto, a governança relaciona-se com processos de comunicação; de análise e avaliação; de liderança, tomada de decisão e direção; de controle, monitoramento e prestação de contas. Ainda, as funções da gestão são: implementar programas; garantir a conformidade com as regulamentações; revisar e reportar o progresso de ações; garantir a eficiência administrativa; manter a comunicação com as partes interessadas; e avaliar o desempenho e aprender.

Por isso, governança e gestão são funções complementares. Corroborando esta ideia, Oliveira (2015) destaca que, enquanto a gestão caracteriza o processo geral da tomada de decisão dentro de uma empresa ou entidade, a governança é o conjunto de regras e práticas que garantem que uma empresa está cumprindo seus deveres com todas as pessoas interessadas no seu resultado (*stakeholders*). Por isso o TCU (2014) ressalta que, enquanto a gestão trata dos recursos colocados à disposição da organização e busca o alcance dos objetivos estabelecidos, a governança direciona, monitora e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades dos cidadãos e demais partes interessadas, conforme apresentado na Figura 8.

Figura 8: Relação entre Governança e Gestão.



Fonte: TCU (2014)

Para o TCU (2017), a boa governança no setor público pressupõe a observância de um conjunto de diretrizes, que podem ser descritas na Tabela 5.

Tabela 5: Diretrizes da boa governança.

Diretrizes	
Definir claramente as funções das organizações	Ter clareza acerca do propósito da organização, bem como dos resultados esperados para cidadãos e usuários dos serviços; focar o propósito da organização em resultados para cidadãos e usuários dos serviços; certificar-se de que os contribuintes recebem algo de valor em troca dos aportes financeiros providos; certificar-se de que os usuários recebem um serviço de alta qualidade.

Definir claramente as competências e as responsabilidades dos membros das instâncias superiores de governança	Equilibrar, na composição do corpo diretivo, continuidade e renovação; certificar-se de que os membros das instâncias superiores de governança tenham as habilidades, o conhecimento e a experiência necessários para um bom desempenho; avaliar o seu desempenho, como indivíduos e como grupo, dos membros das instâncias superiores de governança; garantir que a alta administração se comporte de maneira exemplar, promovendo, sustentando e garantindo a efetividade da governança; colocar em prática os valores organizacionais; desenvolver as competências dos membros das instâncias superiores de governança.
Ter, e usar, estruturas de aconselhamento, apoio e informação de boa qualidade	Tomar decisões embasadas em informações de qualidade; ser rigoroso e transparente sobre a forma como as decisões são tomadas; ser claro sobre as relações entre os membros da alta administração e a sociedade.
Certificar-se de que um sistema eficaz de gestão de risco esteja em operação.	
Garantir a <i>accountability</i>	Compreender as relações formais e informais de prestação de contas; envolver efetivamente as partes interessadas; prestar contas às partes interessadas; tomar ações ativas e planejadas para dialogar com e prestar contas à sociedade, bem como engajar, efetivamente, organizações parceiras e partes interessadas; tomar ações ativas e planejadas de responsabilização dos agentes.

Fonte: Adaptado de TCU (2017)

Já o decreto 9203/2017, traz como diretrizes para boa governança o apresentado na Tabela 6.

Tabela 6: Diretrizes da governança.

Diretrizes
Direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;
Promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;
Monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;
Articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;
Fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;
Implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;
Avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;
Manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;
Editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;
Definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e
Promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Fonte: Adaptado Decreto 9203 (2017)

Para que as funções de governança (avaliar, direcionar e monitorar) sejam executadas de forma satisfatória, e considerando que a governança não é isenta de custos e que os

mecanismos, isoladamente, não produzem todos os resultados potencialmente esperados, o TCU (2014) tomou por base quatro níveis de análise: os mecanismos de governança, os componentes, as práticas e os itens de controle, já o Decreto 9203/2017 só apresentou os mecanismos de governança. Vide Tabela 7.

Tabela 7: Mecanismos de boa governança.

	TCU (2014)	Decreto 9203/2017
Mecanismo	Componentes	Descrição dos mecanismos
Liderança	Pessoas e competências (L1)	Compreende conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: integridade; competência; responsabilidade; e motivação.
	Princípios e comportamentos (L2)	
	Liderança organizacional (L3)	
	Sistema de governança (L4)	
Estratégia	Relacionamento com partes interessadas (E1)	Compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido.
	Estratégia organizacional (E2)	
	Alinhamento transorganizacional (E3)	
Controles	Gestão de riscos e controle interno (C1)	Compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.
	Auditoria interna (C2)	
	Accountability e transparência (C3)	

Fonte: Elaborado pelo autor

Foram vinculados a cada componente no modelo do TCU (2014) um conjunto de práticas de governança que têm a finalidade de contribuir para que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam alcançados. E de modo semelhante vincula-se a cada prática um conjunto de itens de controle. O TCU (2014) destaca que essas práticas representam um referencial básico, não sendo, portanto, exaustivas.

### **2.5.7. A Instrução Normativa Conjunta do Ministério do Planejamento e Controladoria Geral da União nº 01/2016**

A Instrução Normativa Conjunta do Ministério do Planejamento e Controladoria Geral da União nº01/2016 salienta que para uma efetiva governança, os princípios descritos na Tabela 1 devem ser aplicados de forma integrada, como um processo, e não apenas individualmente, sendo compreendidos por todos na organização. Além disso, os agentes da governança

institucional de órgãos e entidades, por subsunção a tais princípios, devem contribuir para aumentar a confiança na forma como são geridos os recursos colocados à sua disposição, reduzindo a incerteza dos membros da sociedade sobre a forma como são geridos os recursos e as organizações públicas.

Para tanto, a normativa ressalta que riscos e controles internos devem ser geridos de forma integrada, objetivando o estabelecimento de um ambiente de controle e gestão de riscos que respeite os valores, interesses e expectativas da organização e dos agentes que a compõem e, também, o de todas as partes interessadas, tendo o cidadão e a sociedade como principais vetores.

Para isso, os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deverão instituir, pelos seus dirigentes máximos, o Comitê de Governança, Riscos e Controles, que será composto pelo dirigente máximo e pelos dirigentes das unidades a ele diretamente subordinadas e será apoiado pelo respectivo Assessor Especial de Controle Interno. São competências do Comitê de Governança, Riscos e Controles: promover práticas e princípios de conduta e padrões de comportamentos; institucionalizar estruturas adequadas de governança, gestão de riscos e controles internos; promover o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos e incentivar a adoção de boas práticas de governança, de gestão de riscos e de controles internos; garantir a aderência às regulamentações, leis, códigos, normas e padrões, com vistas à condução das políticas e à prestação de serviços de interesse público; promover a integração dos agentes responsáveis pela governança, pela gestão de riscos e pelos controles internos; promover a adoção de práticas que institucionalizem a responsabilidade dos agentes públicos na prestação de contas, na transparência e na efetividade das informações; aprovar política, diretrizes, metodologias e mecanismos para comunicação e institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos; supervisionar o mapeamento e avaliação dos riscos-chave que podem comprometer a prestação de serviços de interesse público; liderar e supervisionar a institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos, oferecendo suporte necessário para sua efetiva implementação no órgão ou entidade; estabelecer limites de exposição a riscos globais do órgão, bem com os limites de alçada ao nível de unidade, política pública, ou atividade; aprovar e supervisionar método de priorização de temas e macroprocessos para gerenciamento de riscos e implementação dos controles internos da gestão; emitir recomendação para o aprimoramento da governança, da gestão de riscos e dos controles internos; e monitorar as recomendações e orientações deliberadas pelo Comitê.

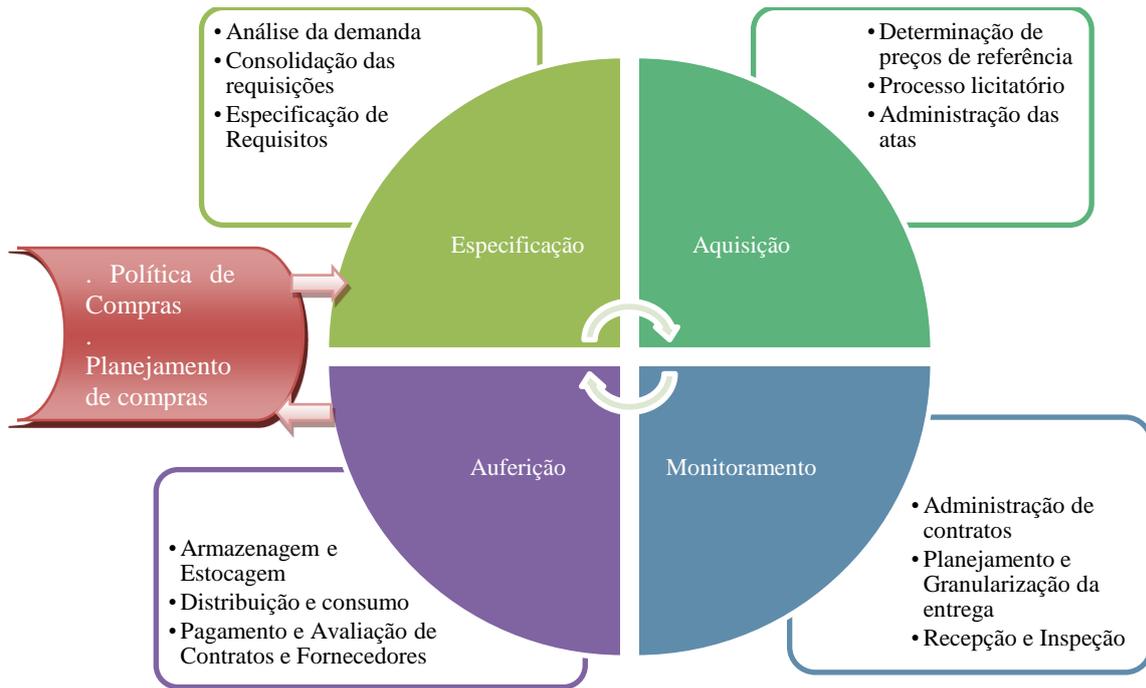
## 2.6. Aquisições públicas

Para Garcia (2017), o termo **compra** pode ser definido como a aquisição de um produto ou serviço, pelo qual se paga determinado preço. As atividades de compras envolvem uma série de fatores como seleção de fornecedores, qualificação dos serviços, determinação de prazos de vendas, previsão de preços, serviços e mudanças na demanda, entre outros. O termo aquisições, na abordagem do TCU (2015), se refere à compra de bens, à contratação de obras ou serviços, ou esses em conjunto, com ou sem licitação, com ou sem a formalização de contrato.

De acordo com Ferrer (2015), as aquisições governamentais referem-se ao ciclo completo que começa no dimensionamento da demanda e termina na avaliação de contratos e fornecedores, conforme Figura 9. E, conforme Santana (2015), elas nunca devem ser reduzidas a procedimentos formais, simples ou complexos, concatenados e sequenciados como muitas vezes encontramos nos manuais e tratados jurídicos de compras públicas, nos quais todo o ciclo de vida das contratações públicas é reduzido a um mero procedimento formal de todo divorciado das demais partes que o integram. Houve a proposição pelo TCU (2017a) de um metaprocessos de trabalho para contratação de objetos em geral – representado na Figura 10.

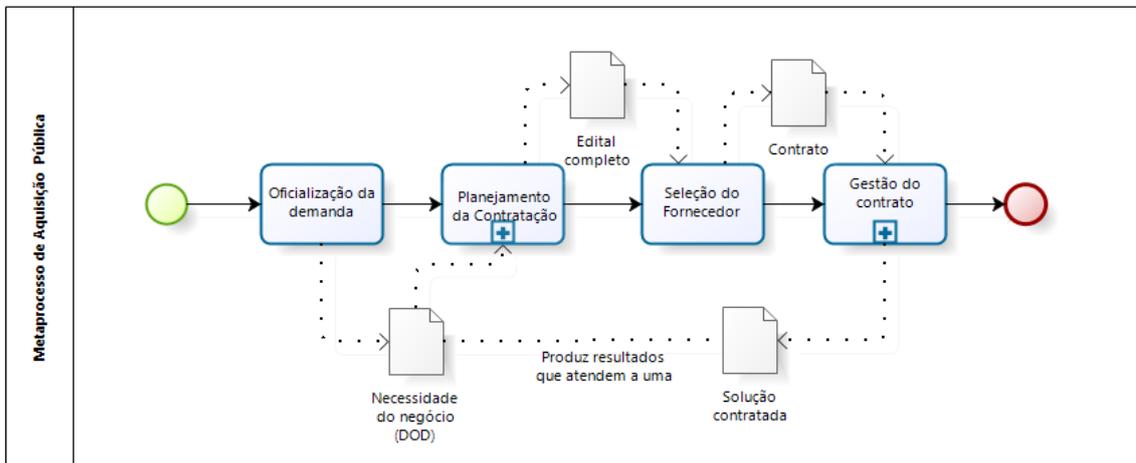
Segundo Terra (2016), o circuito de gestão de compras públicas percorre um caminho muito similar ao ciclo PDCA (ciclo de Deming ou ciclo de Shewhart, que é dividido entre as etapas de *Plan*, *Do*, *Check* e *Act*). Trabalhando a partir da visão do ciclo do PDCA, conforme Figura 11, é possível identificar com mais facilidade e promover melhorias contínuas no processo de compras públicas como um todo, alinhando-o às diretrizes definidas pela governança para que a organização atinja seus objetivos estratégicos.

Figura 9: Ciclo de Aquisição.



Fonte: Adaptado de Ferrer (2015)

Figura 10: Metaprocesso de Aquisição Pública.

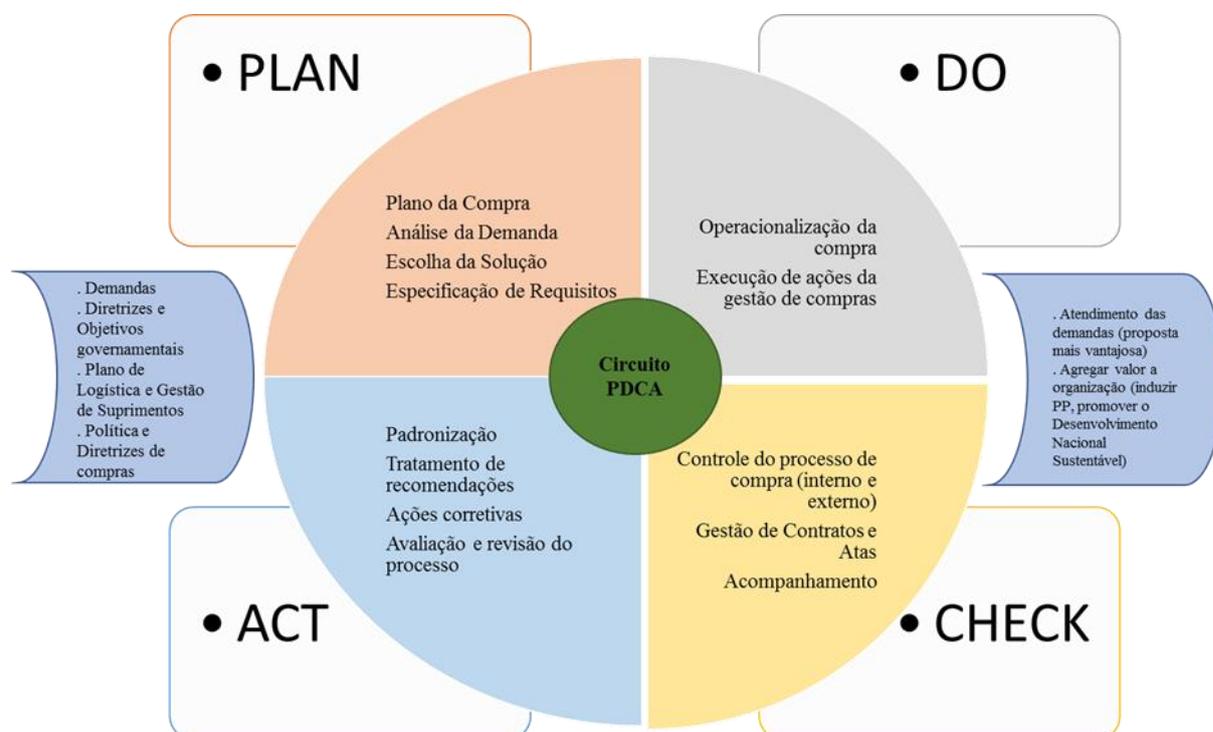


Fonte: TCU (2017a).

Segundo Dezolt e Barbosa (2016), os processos de compras públicas são executados por meio de três diferentes modelos de gestão. O primeiro, o centralizado, tem como principal característica a concentração de todas as fases do processo licitatório em um único órgão do governo. Dessa forma, esse órgão será responsável por identificar as demandas, comparar

preços, preparar os termos de referência, definir a melhor modalidade de licitação e acompanhar os processos. Já no segundo modelo, o parcialmente centralizado, o estado possui um órgão central para controle dos processos de compras, assim, como no modelo centralizado admite, porém, em algumas situações, que o departamento demandante conduza seus próprios procedimentos licitatórios, principalmente quando se tratar de itens ou serviços que necessitem de conhecimento especializado em relação às especificações do objeto da aquisição. Por fim, o terceiro modelo, o descentralizado, é o modelo em que os processos de compras são executados pelas entidades demandantes de forma independente. Isso, no entanto, não elimina a necessidade da cooperação com departamentos de consultoria jurídica e de controladoria do estado. Contudo, tanto Terra (2016) quanto Fenili (2016) são da corrente que acredita que não há a necessidade de se centralizar as compras, mas sim que é necessário haver um núcleo de inteligência de compras dentro das organizações públicas que possa justamente acompanhar e gerenciar a área de compras de forma abrangente (ciclo) e, principalmente, na governança e gestão da atividade.

Figura 11: Ciclo de Gestão das Aquisições Públicas.



Fonte: Terra (2016).

## 2.7. Governança de Aquisições

A governança das aquisições é a aplicação dos princípios e práticas de governança pública do Referencial do TCU (2014) com enfoque na função aquisição das organizações. Com base no art. 2º, II, da Resolução-TCU 247/2011, pode-se entender governança das aquisições como o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão das aquisições estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas.

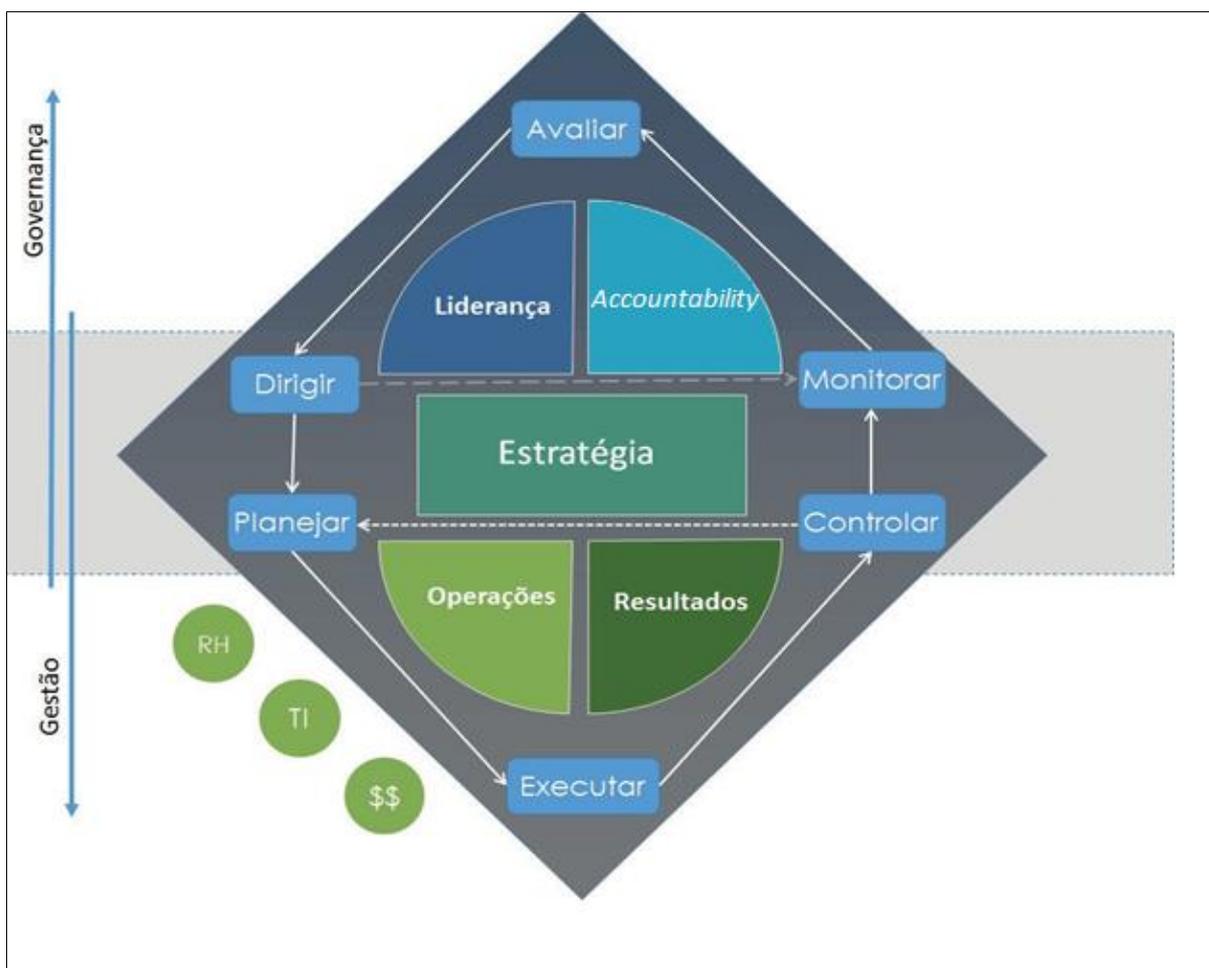
Embora “governança das aquisições” seja um conceito em construção, com base no exposto acima, o TCU elaborou a seguinte definição, a qual foi utilizada no Relatório de levantamento do Acórdão 2622/2015 – TCU (2015): governança das aquisições compreende essencialmente o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo de que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis.

De forma mais detalhada, a governança das aquisições tem por objetivo:

- alinhar as políticas e as estratégias de gestão das aquisições às prioridades do negócio da organização em prol de resultados;
- assegurar a utilização eficiente de recursos;
- otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos;
- mitigar riscos nas aquisições;
- auxiliar a tomada de decisão sobre aquisições;
- assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades, e a transparência dos resultados na função aquisição.

Resumindo, a governança e a gestão de aquisições são complementares e interdependentes, conforme mostra a Figura 12. Governança refere-se à definição do que deve ser executado (direção, avaliação e monitoramento), e gestão refere-se à forma de execução, que, no caso das aquisições, está calcada no processo de compras.

Figura 12: Relação Governança e Gestão.



Fonte: Jezini, 2017.

## 2.8. Marco Legal

Dentro do escopo do presente trabalho, não se abordará a legislação sobre temas muito específicos dentro das aquisições públicas buscando apenas abordar as normas máximas que fundamentam as compras públicas no Brasil, as quais aparecem sob a denominação de “marco legal” e serão apresentadas a seguir:

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece para a União a competência privativa de legislar sobre normas gerais de licitação e contratação em todas as suas modalidades, incluindo a administração direta, autárquica e fundacional da própria União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Traz em seu art. 37, XXI a exigência de que as aquisições e/ou contratações de obras, serviços, compras e alienações sejam realizadas mediante processo licitatório. Assim licitação é a regra, e as exceções são reservados para casos especificados na legislação.

A Lei Federal nº 8.666/1993 regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública, e dá outras providências, estabelecendo as normas gerais, as modalidades, os procedimentos, critérios e os requisitos legais de compra e venda por meio de licitações públicas e as normas de contratação. A Lei Federal nº 10.520/ 2002, por sua vez, institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da CF, a modalidade de licitação denominada “Pregão”, para aquisição de bens e serviços comuns, e outras providências. E, a Lei Federal nº 12.462/2011 institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, bem como outras providências. As modalidades de licitação são apresentadas, em resumo, na Tabela 8. Quanto aos critérios de julgamento, eles podem ser: menor preço, maior oferta, melhor técnica ou a combinação entre técnica e preço.

A modalidade pregão, quanto ao critério de julgamento, admite apenas a opção de menor preço (Lei 10520/2002, art. 4º, inciso X). A partir do Decreto 5450/2005, que regulamenta o pregão na forma eletrônica, observou-se a expansão dessa modalidade com sua utilização na maioria das licitações contratadas pelo Governo Federal, conforme demonstrado na Figura 13, na qual são quantificados os processos de licitação realizadas durante o período de 2012 a 2016.

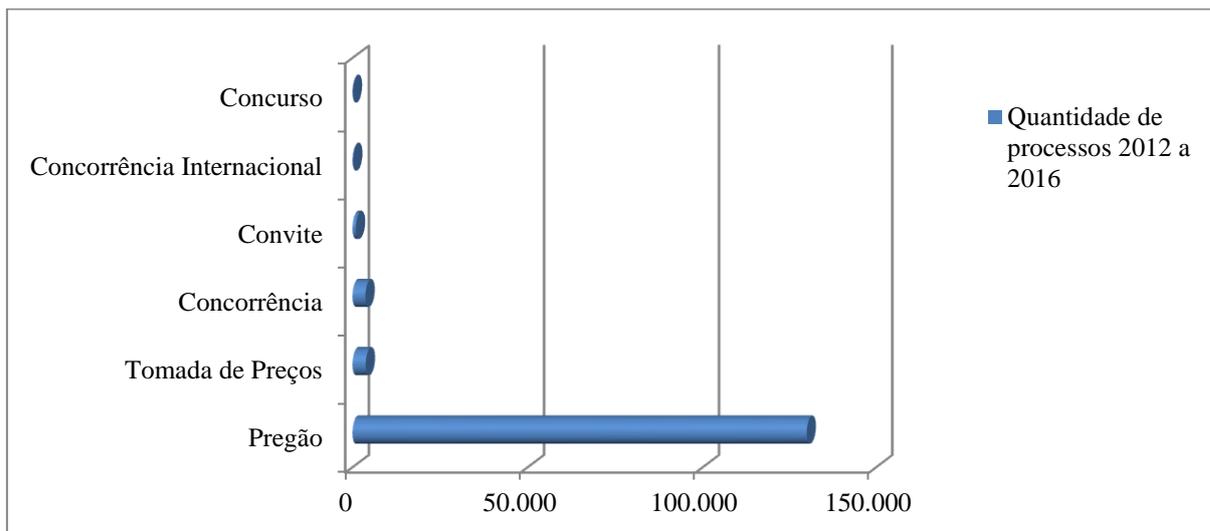
Tabela 8: Resumo Modalidades de Licitação.

Modalidade	Resumo
Convite	Modalidade entre interessados do ramo pertinente ao objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três (3) através de Carta-Convite.
Tomada de Preço	Modalidade entre interessados cadastrados ou que atendam a todas as condições para cadastramento até o terceiro dia anterior à data de recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.
Concorrência	É a mais complexa modalidade, realizada entre quaisquer interessados que na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução do objeto.
Concurso	Modalidade entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios do edital.
Leilão	Modalidade entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para alienação de bens imóveis a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.
Pregão	Para aquisição de bens e serviços comuns (aqueles cujos os padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital), cujo critério de julgamento só pode ser o de menor preço. Nesta modalidade ocorre uma inversão de fase, pois a habilitação ocorre após o julgamento das propostas.

RDC	O RDC pode ser utilizado para as ações do PAC, por todos os entes da federação e também para a construção de obras de saúde, é aplicável às licitações e contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino e várias outras alternativas. Ele foi criado inicialmente para atender as obras para os grandes eventos do Brasil como a copa do mundo e as olimpíadas e a legislação foi evoluindo e se tornando mais abrangente. (SEBRAE, 2014)
-----	---

Fonte: Elaborado pelo autor.

Figura 13: Número de processos licitatórios por modalidade de 2012 a 2016.



Fonte: Painel de Compras do Governo Federal (2017).

Apesar da Lei 8666/93, trazer em seu artigo 15, inciso II, que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas através do sistema de registro de preço, e em seu §3º especificar seu uso para concorrência, foi a Lei 10520/2002 que autorizou seu uso no pregão. O Sistema de Registro de Preços, conforme o Decreto 7892/2013 é o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras. A peculiaridade do Sistema de Registro de Preços, salienta Mello *et al* (2016), consubstancia-se no fato de que uma vez finalizada a concorrência ou o pregão, não há a obrigação de a Administração Pública promover as aquisições. Não existe tal obrigatoriedade visto que as compras serão realizadas de acordo com as necessidades do ente público, sendo o contrato firmado posteriormente, apenas no momento da aquisição, o que confere um caráter discricionário na utilização do sistema.

O Decreto 7892/2013, em seu artigo 22 traz o instituto da utilização da ata de registro de preços por órgão ou entidades não participantes do procedimento licitatório, desde que devidamente justificada a vantagem, durante a vigência da ata, mediante anuência do órgão gerenciador. Esse procedimento é informalmente designado de "carona". Terra (2016) salienta

que a utilização do registro de preços é uma das grandes alternativas da operacionalização mais ágil dentro do processo de compras, embora tenha havido uma redução de sua utilização, principalmente pela limitação aos chamados “caronas”. Ressalta-se que o excesso de "caronas" pode denotar falta de planejamento do órgão não participante subvertendo a ordem correta dos atos necessários à aquisição de bens e serviços, constante na lei 8666/93 (Melo, 2008), bem como, tem sido citado na doutrina jurídica como violação à obrigatoriedade de licitação (Mello *et al* (2016).

A Lei 8666/93 prevê uma série de exceções à regra da licitação, estas ocorrem nos casos onde a licitação é dispensada, dispensável e inexigível. A licitação é dispensada quando a lei diretamente o faz, isto é, nas hipóteses de alienações de bens imóveis e móveis, além do título de propriedade ou de direito real de uso de imóveis, pela administração, nos termos dos incisos I e II e no §2º do artigo 17. A licitação é dispensável, nos termos do artigo 24 e seus incisos

Além disso, a Lei 11652/2008 dispensa a licitação para celebração dos ajustes com vistas na formação da Rede Nacional de Comunicação Pública (inciso I) e contratação da Empresa Brasileira de Comunicação por órgãos e entidades da administração pública, com vistas na realização de atividades relacionadas ao seu objeto, desde que o preço contratado seja compatível com o de mercado (inciso II). No Decreto 7775/2012 a licitação é dispensável para aquisições de alimentos no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos.

A licitação é inexigível quando houver inviabilidade de competição (artigo 25, *caput* da Lei 8666/93), em especial: para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes (inciso I); para a contratação de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação (inciso II); para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública (inciso III).

Para Di Pietro, 2012, a diferença básica entre a dispensa e a inexigibilidade está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos

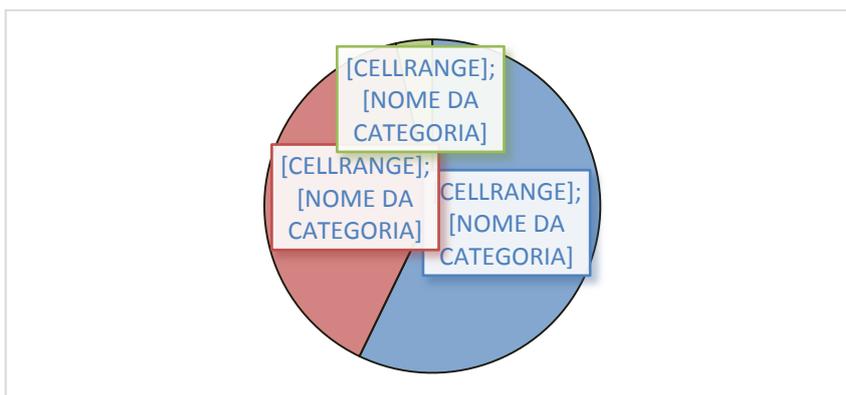
casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável.

## 2.9. Governança em Aquisições Públicas no Brasil

No que tange governança e gestão de aquisições públicas são poucos os dados e informações consistentes encontrados. A maioria dos dados e informações sobre compras públicas reside em estatísticas sobre a operacionalização (número de pregões, valores licitados, entre outros), os quais não conseguem dar uma visão real sobre a governança e a gestão nas organizações públicas brasileiras.

No intuito de suprir essa lacuna alguns trabalhos vêm sendo realizados pelo TCU, entre eles destacam-se o levantamento do perfil de governança de aquisições em 2013 e 2014. Sendo que o relatório de 2014 mostra que apenas 3,5% das organizações que responderam ao questionário possuíam um estágio avançado em governança e gestão das aquisições, conforme mostra a Figura 14.

Figura 14: Distribuição das organizações por estágio de capacidade.



Fonte: TCU (2015).

A UFRGS respondeu a este questionário, porém não foi possível localizar as respostas, nem o retorno do TCU com o índice da universidade.

### **3. MÉTODO DE PESQUISA**

A presente seção é dividida em método de pesquisa e de trabalho, que serão desenvolvidos no decorrer das próximas seções.

#### **3.1. Método da pesquisa**

Quanto à natureza da pesquisa o presente trabalho é classificado como uma pesquisa aplicada, pois segundo Prodanov e de Freitas (2013), ela objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos. Quanto aos objetivos, podemos classificar a pesquisa como exploratória, pois, segundo Prodanov e de Freitas (2013), a pesquisa se encontra na fase preliminar, e tem como finalidade proporcionar mais informações sobre o assunto que vamos investigar, possibilitando sua definição e seu delineamento, com o intuito de descobrir um novo tipo de enfoque para o assunto. Quanto aos procedimentos o presente trabalho é classificado como pesquisa-ação. Thiollent (2011), entende que a pesquisa-ação consiste essencialmente em elucidar problemas sociais e técnicos, de relevância científica, por intermédio de diversos atores interessados na resolução da situação-problema ou, pelo menos, no avanço a ser dado para que sejam formuladas adequadas respostas ao contexto específico. Esse conceito também é adotado por Franco (2016) e Nunes e Infante (1996). Entretanto, Prodanov e de Freitas (2013) complementam que os pesquisadores e os participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo.

Thiollent (2011), salienta que os conceitos e resultados da pesquisa são construções, e que no caso da pesquisa-ação, trata-se de construções complexas, relacionadas as visões dos atores e as conceituação dos pesquisadores, o todo mutável no decorrer da ação e enfatiza que a pesquisa-ação tem como especificidade a existência de dois objetivos que devem ser equilibrados na condução da pesquisa:

- Objetivo técnico ou prático: contribuir para o melhor equacionamento possível do problema considerado central na pesquisa, como levantamento de soluções e proposta de ações correspondentes às soluções para auxiliar o agente na sua atividade de transformação da situação;

- Objetivo de conhecimento ou científico: obter informações que seriam de difícil acesso por meio de outros procedimentos, de forma a aumentar a base de conhecimento de determinadas situações.

### 3.2. Método de trabalho

Segundo Nunes e Infante (1996), trabalha-se na Pesquisa-Ação com a noção de processos de trabalho, definidos como o conjunto de atividades que recebem insumos, transformando-os, de acordo com uma lógica preestabelecida, em produtos ou serviços para responderem às necessidades dos clientes/usuários. Já para Thiollent (2011), na pesquisa-ação, os problemas são de ordem prática, trata-se de procurar soluções para alcançar um objetivo ou transformar uma situação. Resumindo, Mello *et al.* (2012) apresenta a condução da pesquisa-ação nas seguintes etapas: planejar a pesquisa-ação; coletar dados; analisar dados e planejar ações; implementar ações; e avaliar resultados e gerar relatório. E Thiollent (2011) define a condução da pesquisa ação da seguinte forma: análise e delimitação da situação inicial; delineamento da situação final; identificação dos problemas para permitir o avanço da situação inicial para a final; planejamento das ações correspondentes; e execução e avaliação das ações. Neste trabalho estão condensadas as perspectivas dos dois autores e a estrutura utilizada está representada no fluxo da Figura 15:

Figura 15: Estruturação para a condução da pesquisa.



Fonte: Elaborado pelo autor.

### 3.3. Desenvolvimento do trabalho conforme as etapas da pesquisa-ação

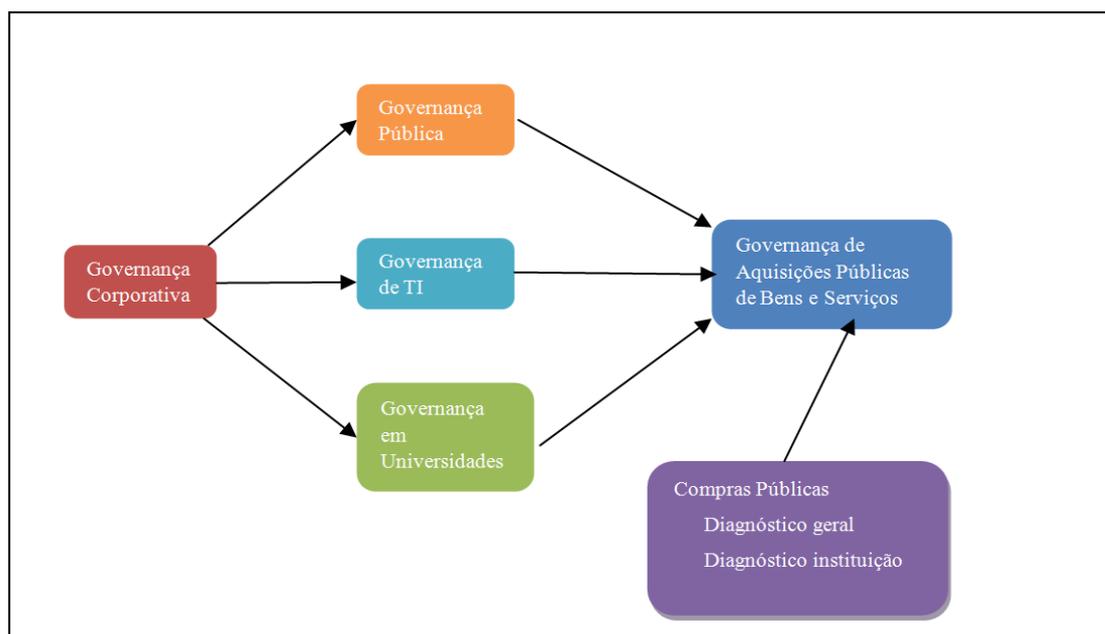
Seguindo a estrutura apresentada, apresentam-se as etapas detalhadas do trabalho de campo.

#### 3.3.1. Estudo Teórico

O estudo teórico foi balizado pela proposta de Mello *et al.* (2012) para o planejamento da pesquisa-ação no que tange a definição da estrutura conceitual teórica; e, definição do contexto e propósito da pesquisa.

Em termos de estrutura conceitual teórica, não foram encontrados trabalhos científicos referentes ao tema em questão, em pesquisas no portal de periódicos da CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, uma ferramenta que fornece acesso a textos completos disponíveis em mais de 38 mil publicações periódicas, internacionais e nacionais, e a diversas bases de dados, entre elas estão: *ProQuest, Cambridge Core, EMERALD Group Publishing, Elsevier B.V Cell Press, EBSCO Publishing, Oxford University Press, Science Direct, Scientific Electronic Library Online (SciELO), Scopus, Web of Science, Wiley Online Library*. Esta pesquisa mostrou a necessidade de se criar o referido *framework* a partir do conhecimento já existente sobre as demais óticas da governança, acrescentando as peculiaridades das aquisições para as universidades públicas brasileiras, conforme apresentado na Figura 16.

Figura 16: Mapa conceitual teórico da pesquisa.



Fonte: Elaborado pelo autor

As óticas da governança abordadas no estudo teórico foram selecionadas pela autora tendo por base o contexto final do tema a ser abordado na pesquisa, isto é, a governança em aquisições de bens e serviços para uma universidade pública brasileira. Para iniciar o estudo buscou-se a gênese da governança que se deu no mundo corporativo. Passou-se em segunda instância a abordar a governança pública, por ser a unidade de análise um órgão público brasileiro. Em seguida, abordou-se a governança em universidades por ser essa a principal característica da unidade de análise. E finalmente, abordou-se a governança em TI pelo fato de ser o aspecto da governança que está mais avançada na administração pública federal brasileira. Os *frameworks* abordados no estudo teórico foram selecionados por serem os mais relevantes nacional e internacionalmente para cada aspecto da governança destacado na Figura 16.

Outro aspecto abordado no estudo teórico foram as aquisições públicas e o seu marco legal, vinculada ao contexto de inserção da pesquisa conforme indicado por Mello *et al.* (2012), pois o processo de aquisição de bens e serviços na Administração Pública, que está inserido num ambiente altamente regulado e consiste de um processo burocrático e lento. As cobranças da sociedade de que a Administração Pública atenda seus objetivos de forma eficaz e eficiente, resultam na necessidade de obter mais eficiência no gasto público, padronizar procedimentos e melhorar a qualidade, o controle e a fiscalização das compras públicas. Segundo Santana (2015), o setor de aquisições é carente de governança, salientando que o descaso com elementos como fornecedores, catálogos de materiais e serviços, processos internos padronizados, dentre outros trazem imensos prejuízos e malfeitos ao setor.

Em seguida, abordou-se a governança de aquisições e sua aplicação no Brasil, que está ligada a propósito pesquisa conforme apontado por Mello *et al.* (2012), isso porque o modelo de governança e gestão das aquisições busca melhorar o processo de aquisição para minimizar seus riscos, ineficiências e retrabalhos com o intuito de melhorar o gasto público e ampliar a transparência para atender os anseios da sociedade.

Toda essa etapa da pesquisa utilizou-se de pesquisa em livros, periódicos, anais de congressos e dissertações. Seu detalhamento encontra-se no capítulo 2 – Referencial Teórico. E o que cada *framework* contribuiu para o modelo em desenvolvimento são apresentados no capítulo de resultados.

### 3.3.2. Situação inicial

A primeira etapa para definição da situação inicial foi a seleção da unidade de análise, conforme explicado por Mello *et al.* (2012), numa pesquisa cuja iniciação é motivada pelo problema, esta já nasce dentro da organização. A organização objeto deste estudo é a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e a motivação inicial para o problema encontra respaldo na necessidade de a organização construir um modelo de governança e gestão de aquisições e implementá-lo, com o objetivo de transformar/aprimorar o processo de aquisições com redução do tempo do processo e do fracionamento da despesa e qualificando os itens comprados. Este objetivo é apoiado pela sociedade que cada vez mais exige dos órgãos públicos uma melhor gestão de seu gasto visto que ele é bancado pelos tributos arrecadados, isto é, pagos por toda a sociedade.

A Universidade Federal do Rio Grande do Sul, fundada em 1895, é uma instituição centenária e reconhecida nacional e internacionalmente. Presente em quatro municípios (Porto Alegre, Eldorado do Sul, Tramandaí e Imbé), em 2016 possuía 29 unidades regionais acadêmicas, 28 unidades gestoras responsáveis, 94 modalidades de cursos de graduação presenciais e 2 cursos a distância, 77 mestrados acadêmicos, 10 mestrados profissionais e 73 doutorados, abrangendo todas as áreas do conhecimento (UFRGS, 2017).

Após a definição da unidade de análise pode-se analisar e delimitar a situação inicial, conforme proposto por Thiollent (2011). Para isso, a pesquisadora realizou reuniões com os grupos de trabalho (GT's) de governança pública e de riscos para entender a estrutura geral existente na universidade para governança, riscos e controles. As reuniões relativas à estrutura ocorreram nos meses de junho e julho de 2017, totalizando 3 reuniões de 3 horas cada uma. A primeira reunião foi realizada com o intuito de definir a estrutura organizacional básica para gestão de risco e governança da universidade: Comitês e Grupo de processos, a segunda reunião teve como objetivo detalhar as funções de cada membro da estrutura e suas inter-relações, e seu resultado foi a primeira versão de documento de proposta da estrutura de Governança, Riscos e Controles. A terceira reunião foi a consolidação da estrutura, bem como do documento apresentado e aprovado pela alta administração da universidade. O detalhamento dos participantes nesta etapa encontra-se na Tabela 9.

Tabela 9: Participantes nas reuniões Grupos de Trabalho

Participante	Experiência em Aquisições	Reunião
P1	Cordenadora GT Governança Pública	X
P2	Cordenadora GT Risco	X
P3	Assessora PROPLAN	X
P4	Departamento de Gestão Integrada	X
P5	Autora deste trabalho	X
P6	Auditoria Interna	X
P7	Bolsista GT Risco	X

Fonte: Elaborado pelo autor

Na delimitação de como a entidade definiu sua arquitetura de processos foram realizadas conversas informais com os membros do Escritório de Processos e analisados documentos e publicações, tais como dissertações e periódicos sobre o tema.

Para acompanhar o processo de aquisição da UFRGS no formato *as is*, foi realizada uma observação participante, como forma de verificar a modelagem realizada anteriormente pelo Escritório de Processos – EP. Bem como para acompanhar o procedimento licitatório. Além desse acompanhamento, conversas informais com os servidores envolvidos no processo foram realizadas. Neste acompanhamento foi possível verificar etapas que faltavam no processo, tais como planejamento e indicadores de controle das aquisições.

O levantamento de dados foi realizado para obter informações sobre as aquisições da Administração Pública Federal e da UFRGS, os sistemas governamentais utilizados para obter esses dados foram: Painel de Compras do Governo Federal e Tesouro Gerencial; nos sistemas internos da universidade foram utilizados o Sistema PROPLAN e o SEI-UFRGS. Entre os dados preliminares para a definição do modelo foram: identificação dos maiores clientes (por número de pedidos, por despesa realizada), relação quantitativa de processos por rito de aquisição, e gastos efetuados por modalidade de compra. A interpretação dos dados operacionais obtidos será apresentada no capítulo 4 – Resultados.

Outro ponto importante do cenário inicial foram os diagnósticos realizados por Silva (2011) e Branco *et al* (2013), cuja análise documental foi relevante para a proposição do modelo de governança e gestão das aquisições. Outro diagnóstico, mais atual, também relevante, foi realizado pela pesquisadora junto ao Grupo de Processo Suprimento, durante as 3 reuniões de 2 horas, realizadas no período de outubro a novembro de 2017, onde além do diagnóstico do processo de aquisição, foram levantados os riscos do processo de planejamento de aquisição e execução de aquisição. Os participantes dessas reuniões estão detalhados na Tabela 10.

Tabela 10: Participantes nas reuniões do GP Suprimentos

Participante	Experiência em Aquisições
P1	Autora deste trabalho
P2	Cordenadora GT Risco
P3	Assessora PROPLAN
P4	Departamento de Gestão Integrada
P5	Auditoria Interna
P6	Coordenador GP - Vice Pró- Reitor da PROPLAN
P7	Divisão de Planejamento e Controle de Aquisições
P8	Divisão de Planejamento e Controle de Aquisições
P9	Gerência de Serviços Terceirizados
P10	Departamento de Patrimônio e Almoxarifado Central
P11	Compras SUINFRA - Almoxarifado de Obras
P12	Compras PROPG
P13	Compras PRAE/DAL
P14	Setor de Contratos
P15	Gerência Administrativa Unidade
P16	Financeiro Unidade
P17	Analista de Processo
P18	Analista de Processo
P19	Analista TI - EP
P20	Analista TI - CPD
P21	Bolsista EP
P22	Bolsista EP
P23	Bolsista GT Risco
P24	Bolsista GT Risco
P25	Bolsista GT Risco

Fonte: Elaborado pelo autor

### 3.3.3. Situação final

O delineamento da situação final, em função de critérios de desejabilidade e de factibilidade, segundo Thiollent (2011), trata-se de projetar uma situação desejada com objetivos definidos e os meios ou soluções que tornam possível a realização dessa situação. Neste trabalho, para a definição da situação final, a pesquisadora considerou os resultados das etapas anteriores para desenhar e descrever o modelo proposto no capítulo 4 – Resultados. Foi levado em consideração a contribuição dos *frameworks* apresentado no Estudo teórico. Além disso, foi observado que a universidade já possuía uma estrutura de governança pública geral e não seria prático, nem econômico para a universidade sobrepor novas estruturas apenas para a

função aquisições, por isso foram incluídas atribuições específicas para aquisições às estruturas já existentes, que serão detalhadas no capítulo 4. Foram também considerados para delimitação da situação final a opção da UFRGS em implementar o BPM, por isso foram delimitados no modelo os processos incluídos para gestão: gestão por processos, gestão de riscos e gestão por competências. Outro ponto importante, levado em consideração no modelo foram os dados sobre as aquisições da entidade e que o modelo possa sanar as deficiências encontradas nos diagnósticos.

### **3.3.4. Implementação**

Corresponde ao ato de colocar em execução ou em prática; é a realização efetiva ou execução do plano de ação desenvolvido na etapa anterior e aprovado pelas instâncias competentes. Para Mello *et al.* (2012), é nesta etapa que os participantes da pesquisa na organização implementam o plano de ação. Salientamos que nem todas as ações definidas no modelo de governança serão possíveis de realizar no decurso total desta pesquisa.

Nesta etapa também estão incluídos treinamentos das equipes de aquisições, para comunicação das novas diretrizes e procedimentos para viabilizar a correta implantação do modelo de forma colaborativa pelos membros da organização, no entanto essa fase não foi concluída a termo devido a fatores externos ao trabalho, tais como a falta de criação de algumas estruturas necessárias para implantar o modelo e a demora na designação de outras estruturas.

A etapa de implantação não foi integral, dos elementos definidos no modelo proposto foi possível implementar parcialmente, durante o período da pesquisa, o plano anual de aquisições e o GP Suprimentos.

A implementação do GP Suprimentos, ocorreu pela sua designação por Portaria do Reitor. Este elemento do modelo, durante o prazo desta pesquisa, apenas realizou o diagnóstico do processo de aquisições e a identificação e priorização dos riscos dos processos de planejamento e execução das aquisições.

A aprovação do regulamento do plano anual de aquisições, preparado pela autora junto com a equipe da DPCA, foi publicada em 19 de setembro, o período até 19 de outubro foi de preparação da metodologia de consulta e das ferramentas a serem utilizadas pela UFRGS (planilha excel e moodle colaboração – UFRGS). Para essas definições foram realizadas 3 reuniões de 2 horas entre a pesquisadora e os demais membros da equipe da DPCA e EP. Em

19, 23 e 24 de outubro, foram realizados, pela autora e demais membros da equipe da DPCA – como instrutoras, os treinamentos dos financeiros e gerentes das unidades acadêmicas e administrativas da Universidade visando instruí-los dos conceitos envolvidos, da forma correta do preenchimento da planilha e da forma como encaminhar suas demandas. Essas unidades tiveram até 17 de novembro para responder a planilha.

O outro elemento parcialmente implementado foi à gestão de riscos, que durante o período da pesquisa, nas reuniões do GP Suprimentos identificou os riscos dos processos de planejamento e execução das aquisições, além de sua priorização para validação dos procedimentos de a serem utilizados na Gestão de Riscos da UFRGS. A pesquisadora atuou nesta etapa como analista de risco do GP Suprimentos.

### **3.3.5. Avaliação e monitoramento**

Esta etapa visa a avaliar a qualidade da implementação das propostas, bem como monitorar os resultados obtidos, para que se possam corrigir ou reforçar o desempenho do modelo. Ressaltamos que como a implementação não pode ocorrer de forma total, não foi possível realizar esta etapa no decurso do presente trabalho.

## **4. RESULTADOS**

Neste capítulo são expostos os resultados encontrados na pesquisa: tais como o os requisitos teóricos que contribuíram para o modelo, o cenário inicial da organização em estudo, para finalmente apresentar a estrutura proposta de governança e gestão em aquisições. Além disso, tem-se os elementos do modelo detalhados, bem como detalhamento dos elementos que conseguiram ser implementados durante o período da pesquisa.

### **4.1. Estudo Teórico**

A partir da revisão bibliográfica, apresentada no capítulo 2 – Referencial teórico, foi possível identificar alguns requisitos que serviram de base para a elaboração do modelo proposto. Os mesmos são apresentados na Tabela 11.

Tabela 11: Contribuições dos frameworks para o modelo

Mecanismos	Frameworks de governança							Estruturas do Modelo
	COSO	CoCo	ACC	Internacional	COBIT	TCU	CGU	
Liderança		comprometimento	grupos	grupo / grupos responsáveis		liderança		
	monitoramento		estratégico		alinhar, planejar e organizar	direcionar	GRC	GRC
	fixação de objetivos		tático			pessoas e competências	práticas e princípios	CG
			supervisão			princípios e comportamentos	estruturas	
	ambiente interno	ação	operacional			liderança organizacional	priorizar macroprocessos	GP Suprimentos
Estratégia	definição de objetivos/estratégias	propósito		orientação estratégica	estratégia	estratégia		
					construir, adquirir, implementar		políticas e diretrizes	Políticas e Diretrizes
	fixação de objetivos					gestão		Prioridades
	ambiente interno	capacidade	requerimentos operacionais	boas práticas	entregar, servir e suportar	PDCA		Gestão do processo
	gestão de riscos - identificação de eventos, avaliação de riscos, resposta ao risco			gerenciamento de riscos	gerenciamento		gestão de riscos	Gestão de Riscos
		aprendizado	gestão RH					Gestão por Competências
				gestão financeira	criação valor	eficiência		
						relacionamento entre partes		
						estratégia organizacional		
						alinhamento transorganizacional		
Controle	controle interno	monitoramento	controle interno	controle interno	controle	controles	controles internos	
	atividades de controle	eficácia	resultados	otimizar resultados	monitorar, avaliar e medir	avaliar		Resultados
	monitoramento	eficiência				monitorar		indicadores do processo
						gestão de riscos e controle interno		indicadores de risco
						auditoria interna		indicadores pessoas/competências
				sustentabilidade		accountability e transparência		

Fonte: Elaborado pelo autor

## 4.2. Cenário Inicial

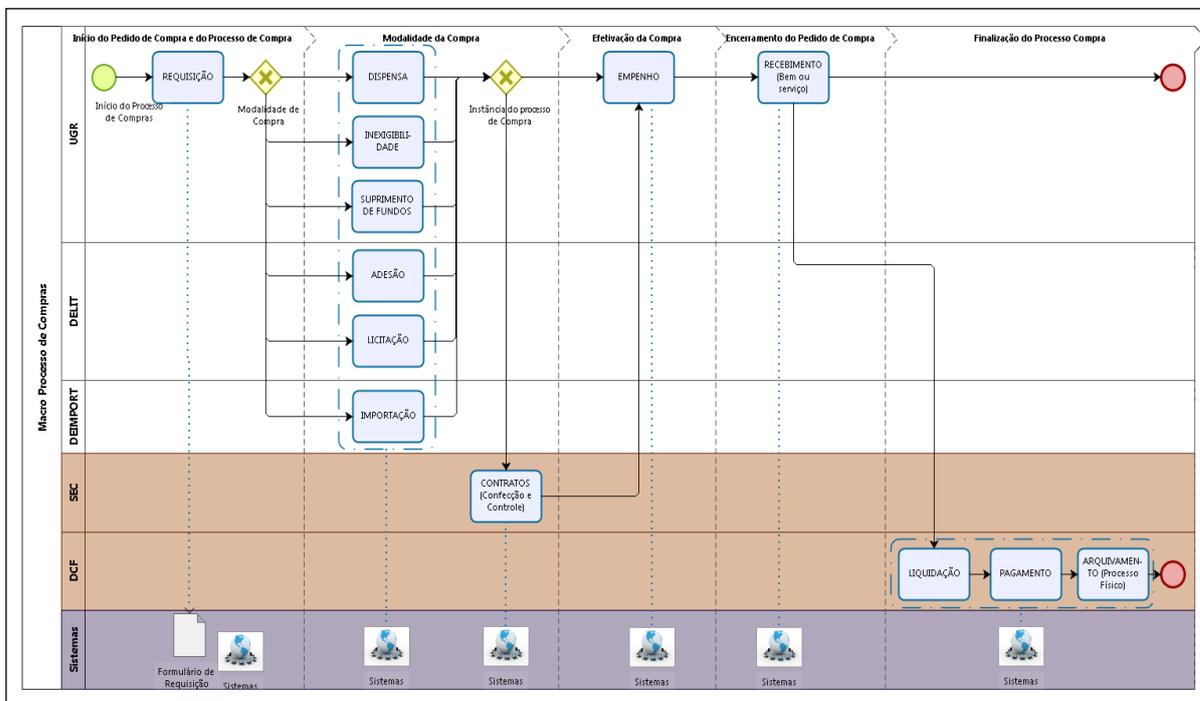
A UFRGS como órgão integrante da administração pública federal brasileira, motivada pelas melhorias contínuas de seus processos administrativos bem como pelas instruções emanadas dos órgãos de controle, vem buscando melhorar seu processo de aquisição mesmo antes da emissão do Acórdão e da IN acima elencados. Em 2011 um primeiro estudo de análise e proposições de melhorias do processo de compras da UFRGS foi desenvolvido constatando os seguintes problemas na gestão de aquisições da universidade: atraso nos processos, falhas de comunicação, ausência de sistemas automatizados de apoio, bem como descentralização nas compras, com autonomia para gerenciar ou solicitar a realização de um processo licitatório para as Unidades Gestoras de Recursos (UGRs), que são as unidades gestoras de recursos da UFRGS. (Silva, 2011)

Com base no Plano de Gestão UFRGS 2012-2016, o eixo temático de qualificação da gestão acadêmica e institucional com objetivos de otimização dos processos de planejamento e gestão, constava o projeto de modernização dos processos de planejamento e gestão, cujo objetivo era implantar sistemáticas que permitam reformular o modelo de planejamento e gestão da Pró-Reitoria de Planejamento e Administração - PROPLAN e suas interfaces com a Administração Central da Universidade. Entre suas metas estava a reformulação do sistema de compras e contratos da universidade de acordo com a conformidade legal.

Segundo Branco (2016), dentro do contexto de melhoria da gestão pública, em 2012 a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em iniciativa conjunta do Centro de Processamento de Dados (CPD), da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGESP) e da Pró-Reitora de Planejamento e Administração, criou seu Escritório de Processos (EP) para implantar a gestão por processos. Esta iniciativa teve origem nos objetivos do PDTI (Plano de Desenvolvimento de Tecnologia da Informação) e em um projeto de BPM realizado no processo de diplomação. Dentre os principais projetos de transformação de processos, destacam-se: a aquisição de bens e serviços, que tem como objetivo implantar uma nova sistemática de compras na universidade para reduzir o fracionamento da despesa, qualificar o gasto do recurso público e melhorar a qualidade dos materiais e serviços adquiridos. Aliado a isso está a implantação de novas práticas de planejamento e governança de aquisições, a uniformização dos itens comprados, a padronização do cadastro de materiais e a reestruturação dos departamentos envolvidos com compras.

A primeira etapa daquele trabalho foi a modelagem do processo como estava à época, que é apresentado na Figura 17.

Figura 17: Macroprocesso de Compras - AS IS (2012).



Fonte: Elaborado pelo Escritório de Processos

Em termos de análise, o trabalho do EP, segundo Branco e outros (2013), apresentou os seguintes problemas: desempenho insatisfatório em relação ao tempo de execução, à eficácia e à utilização de recursos, além da não padronização do processo de compra, sendo realizado de diferentes maneiras nas mais de 50 UGRs. Salienta ainda que descentralização na decisão de como a necessidade será suprida, favorece a fragmentação das compras, isto é o fracionamento da despesa. As melhorias ao processo sugeridas são implementar melhorias em atividades, desenvolver módulos de sistema para requisição e adesão, integrar os sistemas da UFRGS interna e externamente e implementar o processo eletrônico. Além disso definir política de compras, unificar compras comuns e criar comitê de especialistas para as licitações.

No ano de 2013, foi desenvolvido um piloto de requisição para a PROPG (Pró Reitoria de Pós-Graduação), que administra a demanda de materiais e serviços e realiza as compras diretas para os cursos de pós-graduação da UFRGS, e houve a apresentação de uma proposta de compras globais. Em 2014, foi estabelecido um grupo de governança de aquisições, que iniciou o processo, com o intuito de implantar práticas de Governança e Gestão de Aquisições

na UFRGS, incluindo transformar / aprimorar o processo de compras com redução do tempo do processo e do fracionamento da despesa e qualificando os itens comprados. Naquele ano foram realizadas a primeira versão do processo *to be*, a formação de um grupo para revisão do cadastro, e a formação de um grupo temporário de compras. Ainda foi realizado benchmarking em outras duas universidades (UEL - Universidade Estadual de Londrina/UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora), e apresentado uma proposta para a nova estrutura do cadastro.

Em 2015, com base na meta 5 do Projeto de Desenvolvimento Institucional – PROPLAN (2015), que visa a Implantação da Governança de Aquisições de Bens e Serviços, cujo principal objetivo é o de aprimorar o processo de aquisição de bens e serviços e implantar práticas de governança recomendadas pelo TCU, foi estabelecida uma equipe responsável por iniciar a definição das práticas de governança de aquisições, a Divisão de Planejamento e Controle de Aquisições (DPCA), da qual a pesquisadora é parte atuante. Esta divisão é responsável pela gestão das quatro ações descritas a seguir para o cumprimento da meta:

1. Estabelecimento de Cadastro Único: para a integração e otimização do processo de aquisição é essencial que os itens utilizados na universidade sigam um cadastro padronizado. Para tanto, foi estabelecido um padrão de cadastramento, sendo as próximas etapas o estabelecimento da equipe, o levantamento dos itens existentes e a normatização do cadastro.
2. Reestruturação da Equipe de Compras: reestruturar a equipe da PROPLAN responsável pelo planejamento e integração das compras institucionais; manutenção do cadastro; avaliação de aquisições.
3. Implantação do novo processo: estabelecimento e implantação do novo processo de aquisições de bens e serviços, considerando as boas práticas de governança, a fim de diminuir o tempo de compra, otimizar a utilização dos recursos e reduzir o fracionamento da despesa.
4. Estabelecimento de Ferramentas para Gestão de Contratos: a partir do processo mapeado e reestruturado, orientar e auxiliar na implantação de ferramentas automatizadas que permitam gestão mais eficiente dos contratos, qualificando a tomada de decisão. Para tanto deve-se definir as informações gerenciais, projetar e implantar tais ferramentas.

Com o novo Plano de Desenvolvimento Institucional da UFRGS, para o período 2016-2026, encontramos no seu objetivo organizacional de desenvolvimento, o aperfeiçoamento das

práticas de governança pública da entidade. No Plano de Gestão 2016-2020 estão detalhadas as ações que compõem os Objetivos Táticos alinhados aos Objetivos Estratégicos definidos no PDI. Para os Objetivos Organizacionais, expõem os seguintes objetivos e ações: Objetivo: “Ampliar e aperfeiçoar as práticas de governança institucional”, Ações:

- a) Estruturar a área de Governança Pública: Definir conjunto de mecanismos de liderança, estratégias e controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão.
- b) Estabelecer política e implementar governança em gestão de pessoas: Definir política e desenvolver o plano de gestão de pessoas de forma integrada e alinhada aos objetivos institucionais.
- c) Estabelecer diretrizes e implementar a gestão de riscos: Identificar, avaliar e tratar os riscos que impactam as atividades da universidade.
- d) Estabelecer política e implementar governança de aquisições de bens e serviços: Definir política e desenvolver planejamento e controle das aquisições de forma integrada e alinhada aos objetivos institucionais.
- e) Estabelecer política e implementar governança de infraestrutura: Definir política e desenvolver o plano de gestão de infraestrutura de forma integrada e alinhada aos objetivos institucionais.

#### **4.2.1. Estrutura de Governança pública, Riscos e Controles da UFRGS**

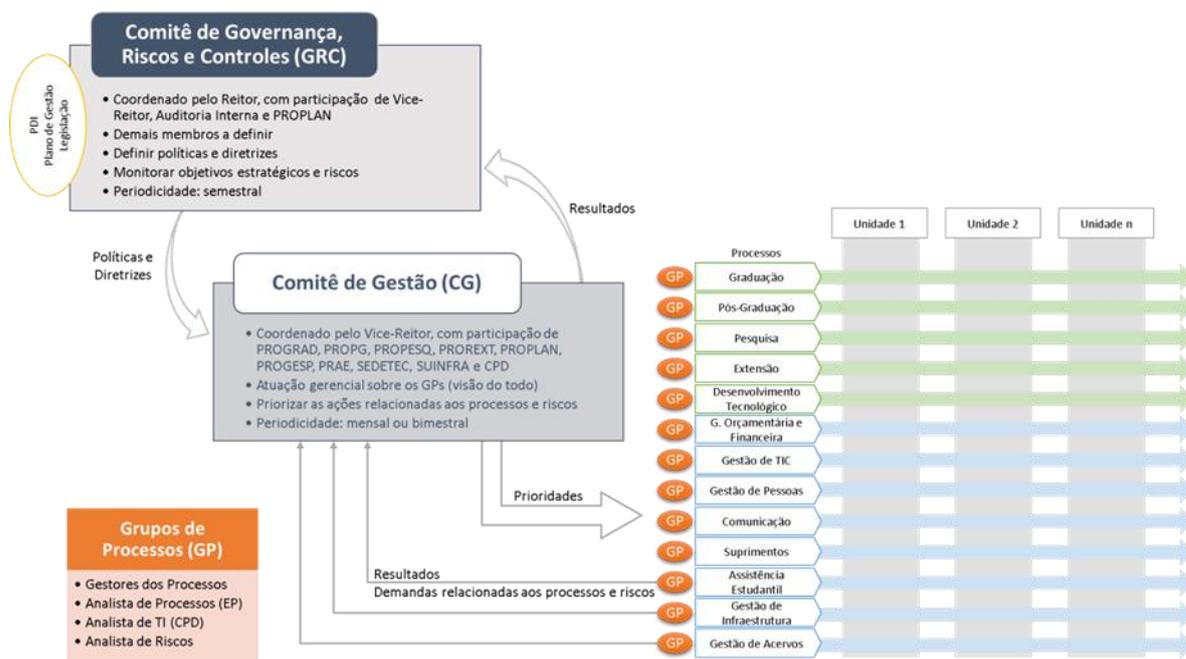
A estrutura de governança pública, riscos e controles foi desenvolvida pelo GT Governança e GT Risco, com participação da autora deste trabalho, em consonância com os *frameworks* IFAC, COSO II e COBIT, principalmente, e aprovada pela alta administração da universidade. Busca atender aos objetivos estratégicos e institucionais, bem como às orientações dos órgãos de controle, focando nas cinco (5) dimensões da Governança Pública (NARDES et al, 2016):

1. Propósitos: conjunto coerente e harmônico dos princípios, comportamentos, estratégias, indicadores, metas e produtos do ente estatal alinhado às necessidades e expectativas da sociedade;
2. Pessoas: forma como o conjunto de lideranças e colaboradores é selecionado, capacitado, incentivado e avaliado;

3. **Papéis:** maneira pela qual se estrutura e organiza um ente ou política pública quanto à divisão de responsabilidades entre agentes internos de governança (conselho, alta administração, ouvidoria, auditoria interna e controle interno) e ao relacionamento com agentes externos, parceiros e partes relacionadas;
4. **Processos:** conjunto de rotinas e práticas sistematizadas de articulação com agentes internos e externos, estratégia, pessoal, controles, comunicação e gestão de riscos;
5. **Prestação de Contas:** dever e predisposição da Administração Pública de divulgar à sociedade os atos, fatos e informações da gestão pública, a fim de comprovar a regularidade das ações e demonstrar o conjunto de resultados obtidos em comparação com os recursos públicos utilizados.

A estrutura de Governança Pública e Gestão de Riscos na UFRGS apresentada na Figura 18, contém o Comitê de Governança, Riscos e Controle (GRC), o Comitê de Gestão (CG) e os Grupos de Processos (GP), descritos a seguir.

Figura 18: Estrutura de Governança Pública da UFRGS.



Fonte: Elaborado GT Governança Pública e GT Risco

O Comitê GRC é uma instância de alto nível, que tem como objetivos:

1. Informar ao Comitê de Gestão (CG) as políticas, diretrizes legais para que este atue de forma gerencial junto aos Grupos de Processos (GP);

2. Analisar as políticas, diretrizes e prioridades formuladas pelos Grupos de Processos, aprovadas pelo CG, e deliberar sobre sua implantação na universidade;
3. Administrar possíveis conflitos que surgirem entre os demais agentes da estrutura;
4. Avaliar o atingimento dos objetivos estratégicos da organização, bem como avaliar o processo de gestão de riscos e os controles internos da gestão;
5. Monitorar o atingimento dos objetivos estratégicos da organização, bem como os riscos prioritários da UFRGS

O Comitê de Gestão (CG) da UFRGS foi criado pela Portaria 1430 de 07 de março de 2014 com o objetivo de “realizar a articulação entre os setores responsáveis pelas áreas-meio da universidade”. A sugestão é de que seja realizada a criação de um novo Comitê de Gestão, em substituição ao anterior, sob coordenação do Vice-Reitor e participação dos dirigentes da PROGRAD, PROPG, PROPESQ, PROREXT, PROPLAN, PROGESP, PRAE, SEDETEC, SUINFRA e CPD, com o objetivo de atuar de forma gerencial em relação aos Grupos de Processos (GP). Estes Grupos se reportarão ao Comitê passando informações relevantes e lista de prioridades dos macroprocessos envolvidos em cada área, que serão avaliadas e priorizadas conforme diretrizes originadas no Comitê de GRC.

O Comitê de Gestão não tem o intuito de definir políticas e norteadores estratégicos para as atividades fim da universidade; o foco será o processo de gerenciamento das atividades desenvolvidas e a definição de ações de melhorias dos processos, considerando os riscos inerentes as atividades.

Os grupos de processos deverão ser estruturados para cada macroprocesso da universidade (ex. Suprimentos, TIC, Pessoas, Infraestrutura). Cada GP tem por objetivo gerenciar, melhorar e prestar contas sobre o desempenho do seu macroprocesso e dos processos que o compõe. O Grupo de Processo deverá ser composto pelos responsáveis pelos processos (gestores), analista de processos (Escritório de Processos), analista de TI (CPD) e analista de riscos (não existente hoje).

O GP terá as seguintes competências e funções:

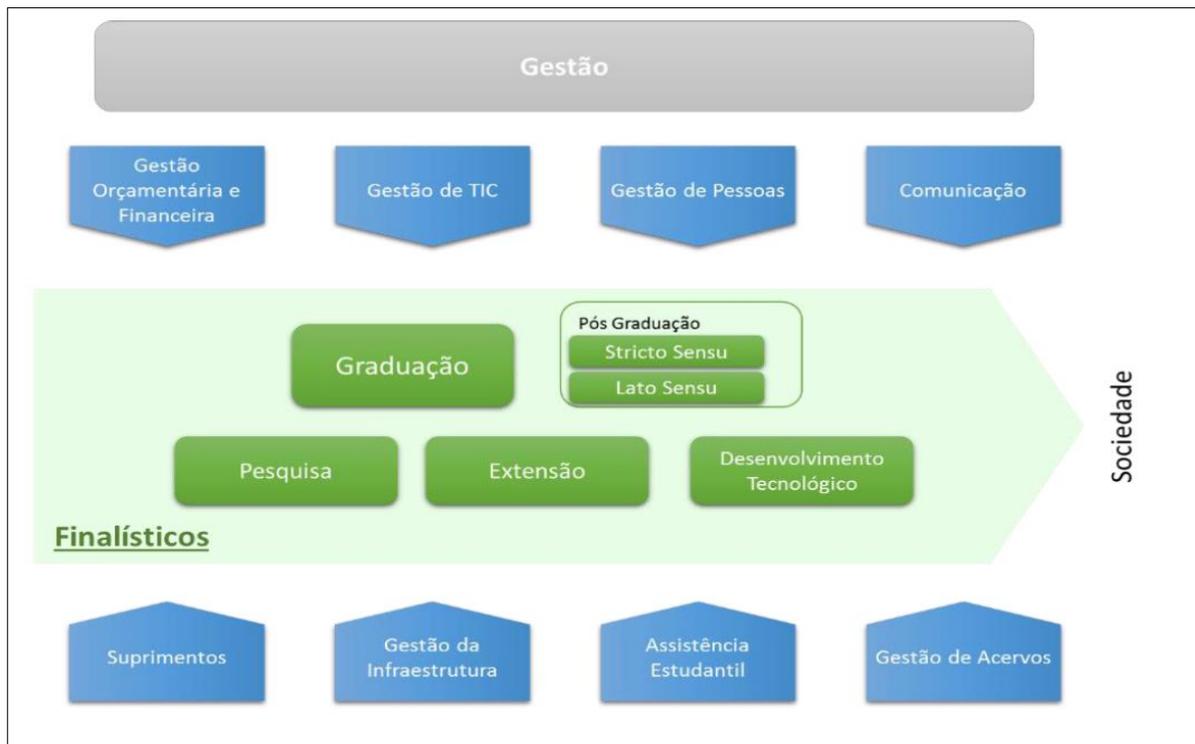
1. Promover o alinhamento do processo com as estratégias e valores da universidade;
2. Promover a integração dos processos do grupo com os demais processos da universidade;
3. Priorizar, coordenar e promover os projetos de melhoria;
4. Elaborar e manter atualizada a documentação dos processos;
5. Zelar pelo constante aprimoramento dos processos e sistemas do grupo;

6. Realizar e manter atualizada a análise de riscos dos processos, gerenciar os planos de contingência, desenvolvendo atividades de controle específicas;
7. Gerir os direitos de acesso dos usuários, zelando pela atualização e revisão periódica destes;
8. Identificar, organizar e documentar novas necessidades de sistemas de informação;
9. Garantir o cumprimento das metas estabelecidas para os processos;
10. Monitorar os indicadores de desempenho.

#### **4.2.2. A UFRGS e sua arquitetura por processos**

A universidade vem trabalhando para a implementação da gestão por processos (ou *Business Process Management – BPM*), num *framework* específico de arquitetura de processos proposto por Branco, 2016. Para a autora, a arquitetura de processos permite que uma organização entenda como gera valor para seus clientes, através da identificação de seus processos, permitindo o alinhamento entre estratégia, processos e sistemas. A arquitetura de processos é uma ferramenta de gestão fundamental para a implantação do BPM (*Business Process Management*). Nesta estrutura são previstos vários níveis hierárquicos de processos, sendo que no nível 1 (Figura 19) encontramos macroprocessos, que representam uma visão de alto nível de como a organização funciona, estes macroprocessos podem ser finalísticos (relacionados às atividades fim da organização, que geram valor à sociedade); de apoio (que dão suporte aos demais processos); e de gestão (que orientam a organização). Até este momento foram definidos os processos de nível 1 (macroprocessos) e os de nível 2, que compõe o de nível 1. Para cada macroprocesso foram definidas as entradas e quem as fornece, as saídas e as quem recebe, as principais políticas, legislações e normas, os indicadores existentes, o dono do processo, as áreas envolvidas, os sistemas de informação que dão suporte ao processo e os processos que o compõem.

Figura 19: Processo de nível 1 da UFRGS.

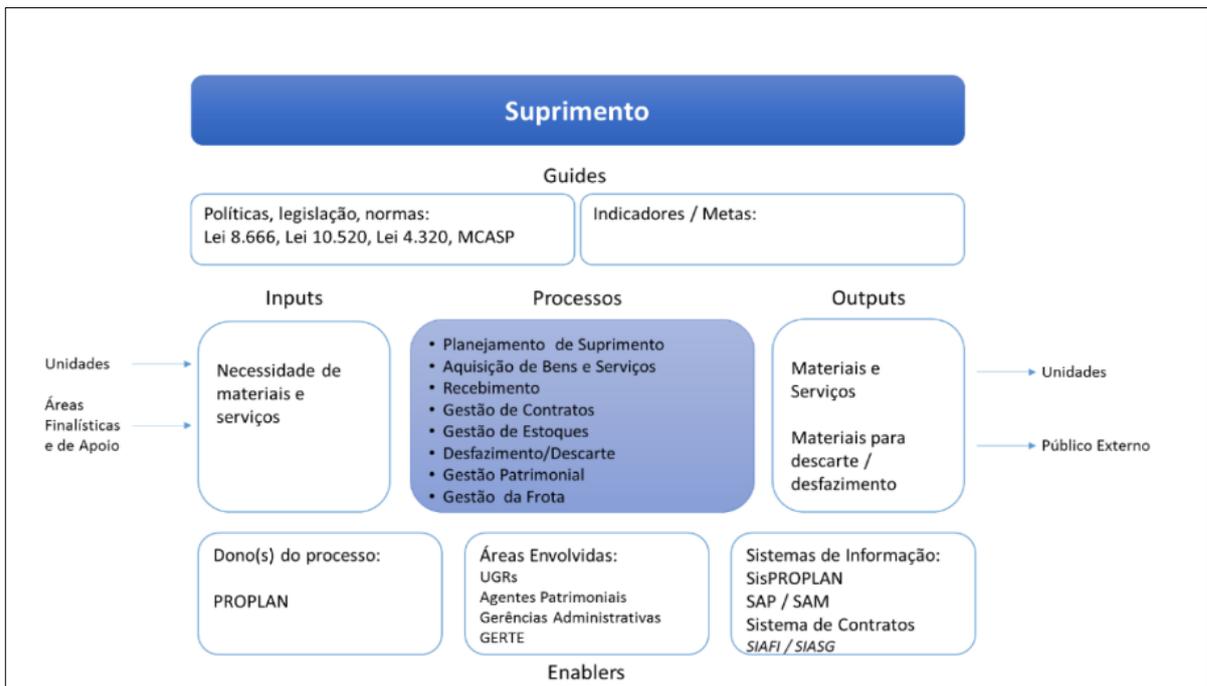


Fonte: Branco, 2016.

Os macroprocessos finalísticos são os responsáveis por cumprir a missão da UFRGS e prestar os serviços para a sociedade (cliente), são eles: Graduação, Pós-Graduação (Stricto e Lato Sensu), Pesquisa, Extensão e Desenvolvimento Tecnológico. Para que os macroprocessos finalísticos funcionem são necessários recursos diversos que são fornecidos pelos macroprocessos de apoio: Gestão Orçamentária e Financeira, Gestão de TIC, Gestão de Pessoas, Comunicação, Suprimentos, Gestão da Infraestrutura, Assistência Estudantil e Gestão de Acervos. Por fim, o macroprocesso de Gestão tem como função o fornecimento de diretrizes e o monitoramento do desempenho da universidade toda.

No escopo do presente trabalho, temos o macroprocesso de Suprimento, do qual o processo de aquisição faz parte, apresentado na Figura 20.

Figura 20: Suprimento, processo nível 2.



Fonte: Branco, 2016.

Os processos de nível 3 do GP Suprimentos estão representados na Figura 21.

Figura 21: Suprimento, processos nível 3.



Fonte: Escritório de processos.

### 4.2.3. As Aquisições na UFRGS

Nesta etapa analisaremos como se comportam as aquisições realizadas na universidade, os maiores clientes, bem como os diagnósticos do processo de compras realizados até o momento.

As tabelas abaixo apresentam os números referentes as aquisições na UFRGS para os anos de 2012 a 2016, os dados foram retirados do sistema PROPLAN e trazem os valores empenhados em cada tipo de aquisição. A Tabela 12 apresenta um resumo geral das aquisições, enquanto as Tabelas de 13 e 14, apresentam detalhadamente os valores em cada modalidade de licitação, além da dispensa.

Tabela 12: Aquisições UFRGS por tipo.

Modalidade	2012	2013	2014	2015	2016
Dispensa	R\$ 38.836.336,24	R\$ 33.991.916,06	R\$ 51.149.671,34	R\$ 34.632.992,93	R\$ 40.969.682,58
Licitação	R\$ 104.035.084,88	R\$ 117.837.539,01	R\$ 140.598.760,13	R\$ 136.294.406,86	R\$ 126.683.554,84
Inexigibilidade	R\$ 7.846.957,65	R\$ 8.029.788,93	R\$ 9.641.070,74	R\$ 3.719.004,17	R\$ 5.284.021,35
Suprimento de Fundos	R\$ 12.483,11	R\$ 19.532,71	R\$ 23.523,23	R\$ 21.327,38	R\$ 25.244,44
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 150.730.861,88</b>	<b>R\$ 159.878.776,71</b>	<b>R\$ 201.413.025,44</b>	<b>R\$ 174.667.731,34</b>	<b>R\$ 172.962.503,21</b>

Modalidade	2012	2013	2014	2015	2016
Dispensa	25,8%	21,3%	25,4%	19,8%	23,7%
Licitação	69,0%	73,7%	69,8%	78,0%	73,2%
Inexigibilidade	5,2%	5,0%	4,8%	2,1%	3,1%
Suprimento de Fundos	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto aos dados da Tabela 12, podemos verificar que a UFRGS adota como prática mais frequente aquisição de bens e serviços por licitação, o que não impede o fracionamento da despesa, isto é, a utilização de dispensa de licitação para aquisições de bens de mesma natureza em montante superior ao definido em lei, no caso: R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) para obras e serviços de engenharia e R\$ 8.000,00 (oito mil reais) para outros serviços e compras, prática da qual reiteradamente a UFRGS sofre apontamentos por parte dos órgãos de controle.

Tabela 13: Aquisições UFRGS por modalidade de licitação.

Modalidade	2012	2013	2014	2015	2016
Concorrência	R\$ 8.267.572,56	R\$ 2.922.349,43	R\$ 3.464.381,16	R\$ 11.900.636,33	R\$ 6.648.731,66
Concorrência Internacional	R\$ 3.238.043,21	R\$ 1.800.310,55	R\$ 848.174,43	R\$ 317.390,21	R\$ 107.362,54
Convite	R\$ 999.555,93	R\$ 353.254,41			
Pregão	R\$ 85.511.843,07	R\$ 106.830.396,03	R\$ 125.782.669,20	R\$ 110.260.311,50	R\$ 117.801.904,21
Tomada de Preço	R\$ 6.018.070,11	R\$ 5.931.228,59	R\$ 5.681.715,34	R\$ 2.896.068,82	R\$ 2.125.556,43
Regime Diferenciado de Contratações			R\$ 4.821.820,00	R\$ 10.920.000,00	
<b>Total geral</b>	<b>R\$ 104.035.084,88</b>	<b>R\$ 117.837.539,01</b>	<b>R\$ 140.598.760,13</b>	<b>R\$ 136.294.406,86</b>	<b>R\$ 126.683.554,84</b>
Modalidade	2012	2013	2014	2015	2016
Concorrência	7,9%	2,5%	2,5%	8,7%	5,2%
Concorrência Internacional	3,1%	1,5%	0,6%	0,2%	0,1%
Convite	1,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%
Pregão	82,2%	90,7%	89,5%	80,9%	93,0%
Tomada de Preço	5,8%	5,0%	4,0%	2,1%	1,7%
Regime Diferenciado de Contratações	0,0%	0,0%	3,4%	8,0%	0,0%
Modalidade	2012	2013	2014	2015	2016
Pregão	82,2%	90,7%	89,5%	80,9%	93,0%
	17,8%	9,3%	10,5%	19,1%	7,0%

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Tabela 13, detalha as aquisições pelas diversas modalidades de licitação. Podemos notar um desuso da modalidade convite, por ser burocrático atender a todo o regramento específico (interessado ser do ramo pertinente ao objeto, no mínimo de três propostas válidas, entre outras) dessa modalidade sendo seu processo moroso e demandando muito trabalho dos servidores em contrapartida da utilização da modalidade pregão, mais ágil e menos burocrática. A UFRGS faz um amplo uso do pregão: 93% das aquisições por licitação em 2016, sendo este 100% (cem por cento) na forma eletrônica (Painel de Compras do Governo Federal, 2017).

Tabela 14: Aquisições UFRGS por dispensa de licitação.

Referência da Dispensa		2012	2013	2014	2015	2016
Art. 24, Inc. I	Engenharia até R\$ 15.000,00	R\$ 171.009,30	R\$ 130.278,82	R\$ 65.304,10	R\$ 72.636,40	R\$ 42.773,48
Art. 24, Inc. II	Outros serviços e compras até R\$ 8.000,00	R\$ 8.864.986,18	R\$ 8.714.966,47	R\$ 8.464.521,12	R\$ 4.720.094,42	R\$ 4.274.576,45
Art. 24, Inc. IV	Emergência e calamidade pública	R\$ 1.726.203,95	R\$ 29.645,67	R\$ 9.174.531,97	R\$ 7.246.974,39	R\$ 3.593.929,64
Art. 24, Inc. V	Sem interessados licitação anterior		R\$ 10.522,26	R\$ 60.409,39		
Art. 24, Inc. VII	Propostas com preços superiores ao mercado	R\$ 1.650,00				
Art. 24, Inc. VIII	Administração Pública - órgão com fim específico	R\$ 3.327.936,35	R\$ 3.237.721,68	R\$ 3.172.908,50	R\$ 2.923.771,80	R\$ 3.515.312,41
Art. 24, Inc. X	Compra ou locação imóvel para fins precípuos	R\$ 3.850.000,00		R\$ 12.401.393,00		
Art. 24, Inc. XI	Remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual	R\$ 400,00	R\$ 3.459.826,41	R\$ 3.883.139,75	R\$ 3.980.904,82	R\$ 3.952.793,97
Art. 24, Inc. XII	Hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis, no tempo necessário para a realização dos processos licitatórios	R\$ 25.373,10	R\$ 1.120.687,70	R\$ 594.394,71	R\$ 16.050,00	R\$ 38.650,00
Art. 24, Inc. XIII	Instituição brasileira incumbida da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional	R\$ 22.770,00	R\$ 2.480.342,11	R\$ 4.718.605,00	R\$ 2.110.875,28	R\$ 989.189,35
Art. 24, Inc. XV	Aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos	R\$ 244.856,00				
Art. 24, Inc. XX	Contratação de associação de portadores de deficiência física	R\$ 15.720,00	R\$ 28.574,08			
Art. 24, Inc. XXI	Produto para pesquisa e desenvolvimento	R\$ 9.918.464,73	R\$ 4.616.807,89	R\$ 3.467.277,24	R\$ 639.609,99	R\$ 745.932,40
Art. 24, Inc. XXII	Fornecimento ou suprimento de energia elétrica e gás natural	R\$ 10.666.966,63	R\$ 10.119.900,39	R\$ 4.730.294,02	R\$ 14.370.987,54	R\$ 22.612.480,28
Art. 24, Inc. XXX	Serviços de assistência técnica e extensão rural		R\$ 12.632,58			R\$ 849.328,00
Art. 8º, § 2º, Inc 02 Lei 11.652/2008	Contratação da Empresa Brasileira de Comunicação		R\$ 30.010,00	R\$ 416.892,54	R\$ 400.708,89	R\$ 354.716,60
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 38.836.336,24</b>	<b>R\$ 33.991.916,06</b>	<b>R\$ 51.149.671,34</b>	<b>R\$ 36.482.613,53</b>	<b>R\$ 40.969.682,58</b>
Referência da Dispensa		2012	2013	2014	2015	2016
Dispensa Art.24 Inc I e II	Dispensa por valor	R\$ 9.035.995,48	R\$ 8.845.245,29	R\$ 8.529.825,22	R\$ 4.792.730,82	R\$ 4.317.349,93
Dispensa Art. 24 Inc. III a XXII	Demais incisos	R\$ 29.800.340,76	R\$ 25.146.670,77	R\$ 42.619.846,12	R\$ 31.689.882,71	R\$ 36.652.332,65
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 38.836.336,24</b>	<b>R\$ 33.991.916,06</b>	<b>R\$ 51.149.671,34</b>	<b>R\$ 36.482.613,53</b>	<b>R\$ 40.969.682,58</b>
Referência da Dispensa		2012	2013	2014	2015	2016
Dispensa Art.24 Inc I e II	Dispensa por valor	23,3%	26,0%	16,7%	13,1%	10,5%
Dispensa Art. 24 Inc. III a XXII	Demais incisos	76,7%	74,0%	83,3%	86,9%	89,5%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quando analisamos os valores adquiridos por dispensa de licitação, apresentados na Tabela 14, nos deparamos com o maior valor no inciso XXII que se refere as despesas com energia elétrica e gás natural, que são fornecidos por concessionárias. O segundo maior valor está no

inciso II, que são as aquisições de bens e serviços até o montante de R\$ 8.000,00 em objetos de mesma natureza e estão neste inciso as despesas que impactam o fracionamento, discussão que será abordada a seguir. O terceiro maior valor é relativo ao remanescente de obra, quando da interrupção do contrato, o quarto é relativo as despesas emergenciais e o quinto estão as despesas contratadas de órgãos da administração pública, tais como: Correios (selos, postagens, Sedex...), fornecimentos de água e publicações na imprensa nacional (Diário Oficial da União).

Tabela 15: Maiores montantes empenhados por natureza de despesa.

Natureza Despesa Detalhada		2015	Natureza Despesa Detalhada		2016
33903917	MANUT. E CONSERV. DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS	406.768,47	33903917	MANUT. E CONSERV. DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS	366.784,37
33903035	MATERIAL LABORATORIAL	372.354,06	33903017	MATERIAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS	366.483,55
33903017	MATERIAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS	364.514,71	33903024	MATERIAL P/ MANUT. DE BENS IMOVEIS/INSTALACOES	355.675,46
33903024	MATERIAL P/ MANUT. DE BENS IMOVEIS/INSTALACOES	296.195,96	33903035	MATERIAL LABORATORIAL	306.328,43
33903025	MATERIAL P/ MANUTENCAO DE BENS MOVEIS	165.620,79	33903025	MATERIAL P/ MANUTENCAO DE BENS MOVEIS	141.479,80
33903039	MATERIAL P/ MANUTENCAO DE VEICULOS	137.528,46	33903026	MATERIAL ELETRICO E ELETRONICO	128.945,78
33903026	MATERIAL ELETRICO E ELETRONICO	135.532,83	33903628	SERVICO DE SELECAO E TREINAMENTO	128.635,00
33903916	MANUTENCAO E CONSERV. DE BENS IMOVEIS	127.501,22	33903011	MATERIAL QUIMICO	115.423,35
33903016	MATERIAL DE EXPEDIENTE	114.825,56	33903916	MANUTENCAO E CONSERV. DE BENS IMOVEIS	115.298,98
33903011	MATERIAL QUIMICO	113.557,52	33903022	MATERIAL DE LIMPEZA E PROD. DE HIGIENIZACAO	90.495,63

Fonte: Elaborado pelo autor.

Detalhando-se as naturezas de despesa com maiores valores empenhados na modalidade dispensa no inciso II, isto é, até R\$ 8.000,00 em objetos da mesma natureza, obtemos a Tabela 15, que nos apresenta como maior somatório de aquisições a natureza de prestação de serviços de manutenção e conservação de máquinas e equipamentos, que nos indica uma falta de contratos decorrentes de licitações para esses bens. No entanto a dificuldade de se licitar esses contratos esbarra na infinidade de máquinas e equipamentos incluídos nesta natureza, tais como máquinas e equipamentos agrícolas, de cozinha, elétricos, laboratoriais, de informática, aparelhos de ar condicionado, entre outros. Dentro de cada uma dessas naturezas encontramos uma infinidade de itens adquiridos pela universidade, isso se deve ao caráter universal da UFRGS, que inclui as mais diversas áreas do conhecimento.

Tabela 16: Maiores clientes.

Quantidade	2015		2016	
	1	SUINFRA	733	SUINFRA
2	PRAE	483	PRAE	487
3	PROEXT	399	PROEXT	439
4	PROPLAN	392	PROPLAN	401
5	Ciências Básicas da Saúde	216	PROPG	381
Valor	2015		2016	
1	SUINFRA	76.025.386,23	PROPLAN	77.548.512,38
2	PROPLAN	52.243.323,61	SUINFRA	57.224.203,73
3	PRAE	9.480.273,77	PRAE	11.737.108,82
4	PROEXT	6.252.444,65	DEPROCON	3.772.780,17
5	Odontologia	5.655.464,03	Ciências Básicas da Saúde	2.755.496,49

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Tabela 16 apresenta os dados dos maiores clientes do processo de aquisição na UFRGS, nota-se que entre os 5 maiores clientes em quantidade encontramos apenas uma unidade acadêmica (2015), as demais são unidades administrativas que fornecem bens e serviços para toda a universidade. Em termos de valores, temos duas unidades acadêmicas, uma no ano de 2015 e outra no ano de 2016. E em todos os casos elas estão em última posição, o que não é estranho, pois as unidades administrativas, ou área meio, tem por finalidade suprir as demais áreas e por isso tendem a adquirir mais.

Tabela 17: Maiores clientes pelas principais modalidades.

<b>Licitação</b>				
Quantidade	2015		2016	
1	SUINFRA	635	SUINFRA	745
2	PRAE	400	PRAE	387
3	PROPLAN	158	PROPLAN	207
4	PROEXT	117	PROEXT	99
5	Almoxarifado Central	107	Almoxarifado Central	90
Valor	2015		2016	
1	SUINFRA	66.037.722,27	SUINFRA	54.107.587,96
2	PROPLAN	32.472.143,37	PROPLAN	43.043.861,36
3	PRAE	8.723.968,22	PRAE	9.837.730,76
4	Odontologia	5.336.181,94	Ciências Básicas da Saúde	2.420.255,76
5	PROEXT	5.228.840,05	Agronomia	1.824.413,77
<b>Dispensa</b>				
Quantidade	2015		2016	
1	PROEXT	264	PROPG	333
2	PROPLAN	205	PROEXT	324
3	PROPG	183	Ciências Básicas da Saúde	244
4	Ciências Básicas da Saúde	173	PROPLAN	158
5	Agronomia	109	SUINFRA	138
Valor	2015		2016	
1	PROPLAN	18.522.343,64	PROPLAN	31.692.139,95
2	SUINFRA	9.987.243,96	SUINFRA	3.116.615,77
3	DEPROCON	2.234.051,56	DEPROCON	2.266.003,10
4	PROEXT	768.604,60	PRAE	1.899.378,06
5	PRAE	756.305,55	PROEXT	928.502,73

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quando analisamos por modalidade, apresentada na Tabela 17, nota-se que, na licitação e na dispensa seguem a lógica do geral, os maiores compradores são as unidades administrativas, aparecendo ocasionalmente uma unidade acadêmica.

Quanto ao número de processos, os dados extraídos do sistema de protocolo eletrônico não constam todos os processos em 2016, pois só tiveram trâmite obrigatório neste sistema a

partir de maio daquele ano. Além disso, os processos de dispensa de licitação, pelos artigos 24 incisos I e II, tramitavam em conjunto com o processo de pagamento até agosto de 2016, o que distorce o quantitativo. Devido à falta de informações do método anterior, cuja tramitação era no formato papel/manual, e das questões apresentadas não é possível comparar esses dados, conforme apresentado na Tabela 18 onde 2016 apresenta número de processos inferior a 2017 em todas as modalidades.

Tabela 18: Quantidade de processos e tempo médio de trâmite.

Processos	2016		2017	
	Quantidade	Tempo médio	Quantidade	Tempo médio
Licitação	238	98	256	136
Dispensa	1068	53	1658	57
Inexigibilidade	77	88	151	85
Suprimento de Fundos	39	151	46	71

Fonte: Elaborado pelo autor.

O processo de compras da UFRGS vem passando por uma série de diagnósticos ao longo dos anos, podemos citar o realizado por Silva (2011), Branco (2013) e o realizado nas três reuniões da pesquisadora com o GP Suprimentos apresentados na Tabela 19.

Tabela 19: Diagnóstico

Parâmetro	Silva (2011)	Branco (2013)	Reunião com GP Suprimentos	
Tempo	atraso nos processos	desempenho insatisfatório no tempo de execução	tempo de execução insatisfatório	
Comunicação	falhas na comunicação		falhas na comunicação	conhecimento da informação
Sistema	ausência de sistemas automatizados de apoio		falta de um sistema adequado para as atividades	divergência entre sistemas existentes na UFRGS e os governamentais
			falta de integração entre sistemas internos e sistemas internos e de governo	
Fracionamento da despesa			alto nível de fracionamento na universidade	
Tomada de Decisão	descentralização	descentralização da decisão de como a necessidade será suprida	descentralização das tomadas de decisão	

	autonomia para gerenciar ou realizar procedimentos licitatórios		decisões personalizadas e autônomas	
Processo		não padronização dos processos	processo pode não ser executado conforme padrão estabelecido	
Responsabilização			donos de serviços indefinidos, cada serviço possui um gestor diferente	
Recursos Humanos			falta de pessoal para a realização das atividades	
			equipes de planejamento da aquisição sem conhecimento técnico	pessoal com conhecimento técnico sobrecarregado com diversas atividades
			não ter profissional com o conhecimento técnico desejado	
Governança			falta políticas de compras;	falta padronização nas formas de solicitação de compras (ligado à falta de normativa interna);
			falta de normativa s internas - políticas e diretrizes para aquisições	
			falta de normativa interna para atribuições de competências;	falta estabelecer as competências necessárias as pessoas envolvidas em aquisições
Planejamento			falta de unificação de compras comuns;	
			falta da cultura de planejamento	
			falta de responsabilidade nas solicitações	falta de um método para análise de demanda

Fonte: Elaborado pelo autor.

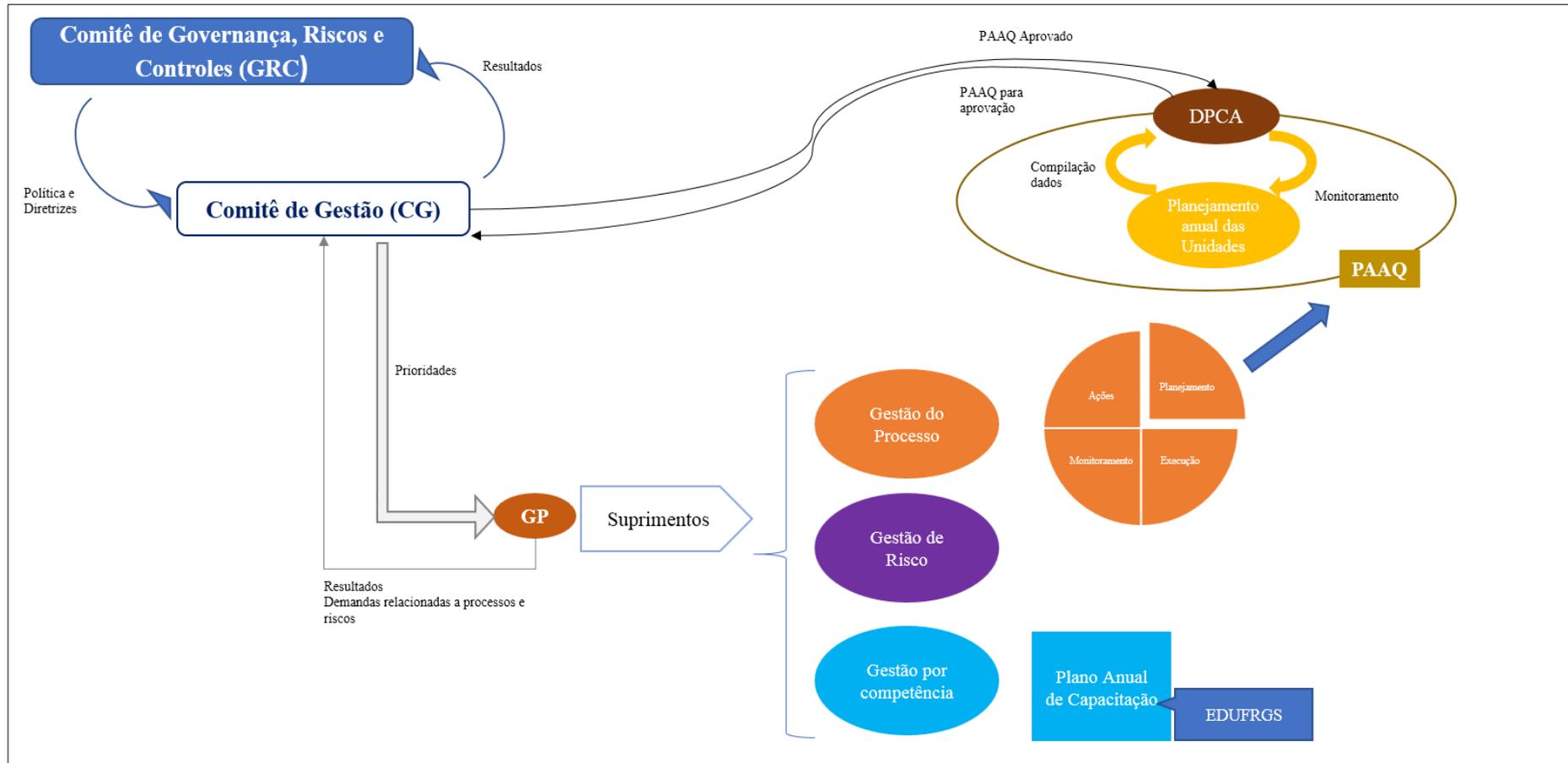
Nota-se que existem ainda hoje, no último diagnóstico, deficiências no processo de aquisições que foram detectadas nas outras duas análises, tais como as deficiências em relação ao tempo de execução do processo, falhas na comunicação, descentralização da decisão e a não padronização dos processos. A implantação da estrutura de governança e gestão das aquisições é o mecanismo para sanar essas deficiências.

### 4.3. Situação final

A situação final, no presente trabalho, é representada pela estrutura de Governança e Gestão de Aquisições proposto pela autora do trabalho, para o qual foram levados em consideração a contribuição dos *frameworks* apresentado no Estudo teórico, cujas contribuições para o modelo foram apresentadas na Tabela 11. Cabe ressaltar que a universidade já possuía uma estrutura de governança pública geral, apresentada na Figura 18 e não seria objetivo sobrepor novas estruturas apenas para a função aquisições, por isso foram incluídas atribuições específicas para aquisições às estruturas já existentes, detalhadas a seguir. Foram também considerados para delimitação da situação final a opção da UFRGS em implementar o BPM, por isso foram delimitados no modelo as ênfases incluídas para gestão das aquisições: gestão por processos, gestão de riscos e gestão por competências. Outro ponto importante, levado em consideração no modelo foram os dados sobre as aquisições da entidade e que o modelo possa sanar as deficiências encontradas nos diagnósticos.

Para isso apresenta-se a estrutura proposta na Figura 22, seguido de seu detalhamento.

Figura 22: Estrutura de Governança e Gestão de Aquisições proposto para a UFRGS



Fonte: elaborado pelo autor.

#### **4.3.1. Comitê de Governança, Riscos e Controles e Comitê Gestor**

O Comitê GRC, no que tange às aquisições, segue as atribuições descritas anteriormente na estrutura de governança pública da UFRGS, principalmente na definição de diretrizes e na implantação das políticas de aquisições a serem propostas pelo GP Suprimentos em toda a universidade.

Já o Comitê Gestor tem sua função ampliada para uma função deliberativa nas decisões relativas às aquisições, especialmente na aprovação do Plano Anual de aquisições e nas suas revisões, buscando o melhor resultado para a organização como um todo.

#### **4.3.2. Grupo de Processo de suprimento (GP Suprimentos)**

Dentro da arquitetura de processos e da estrutura de governança pública da UFRGS, o GP é o órgão responsável pela gestão dos seus respectivos processos dentro do macroprocesso. No caso de Aquisições, é o GP Suprimentos que possui esta atribuição (promover o alinhamento do processo com as estratégias e valores da universidade; promover a integração dos processos do grupo com os demais processos da universidade; priorizar, coordenar e promover os projetos de melhoria; elaborar e manter atualizada a documentação dos processos; zelar pelo constante aprimoramento dos processos e sistemas do grupo; garantir o cumprimento das metas estabelecidas para os processos; monitorar os indicadores de desempenho).

Cabe ainda ao GP Suprimentos, a identificação dos responsáveis por cada processo de nível 3, bem como os instrumentos de gestão de cada um deles.

#### **4.3.3. Gestão do Processo**

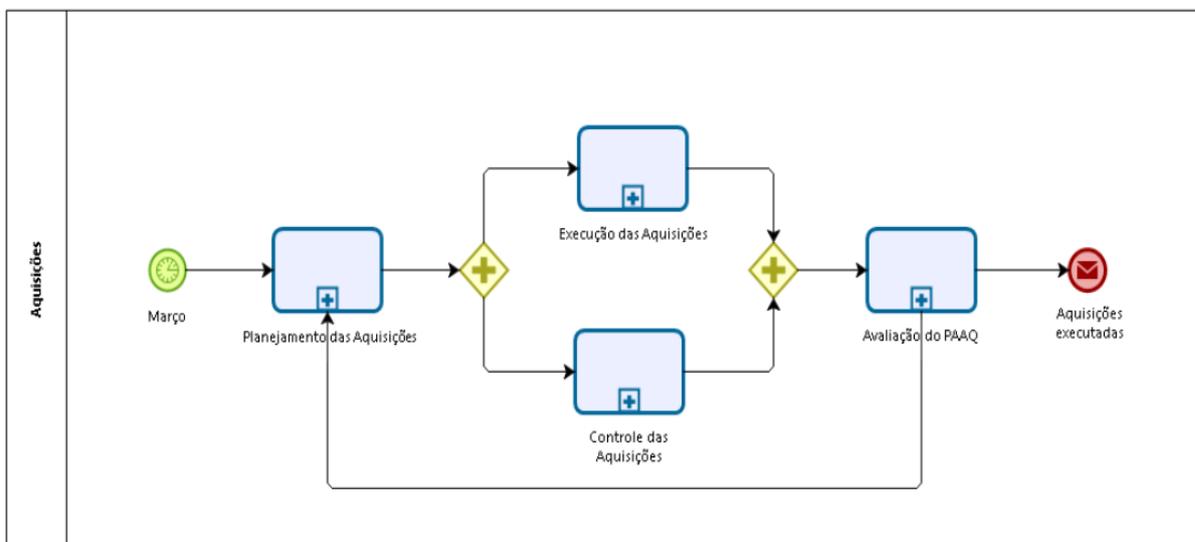
A Gestão do processo de aquisição, segue o ciclo PDCA (ciclo de Deming ou ciclo de Shewhart, que é dividido entre as etapas de Plan, Do, Check e Act) conforme Figura 23. E o processo de aquisição segue o fluxo apresentado na Figura 24.

Figura 23: Ciclo de Gestão das Aquisições.



Fonte: Elaborado pelo autor.

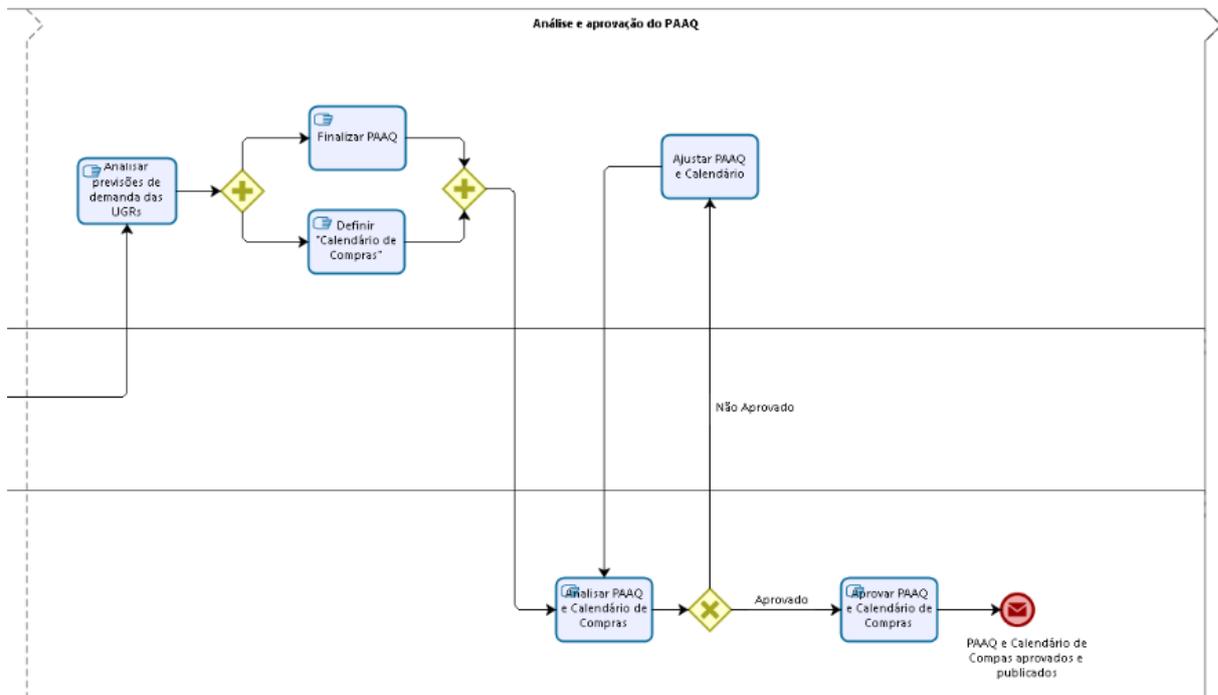
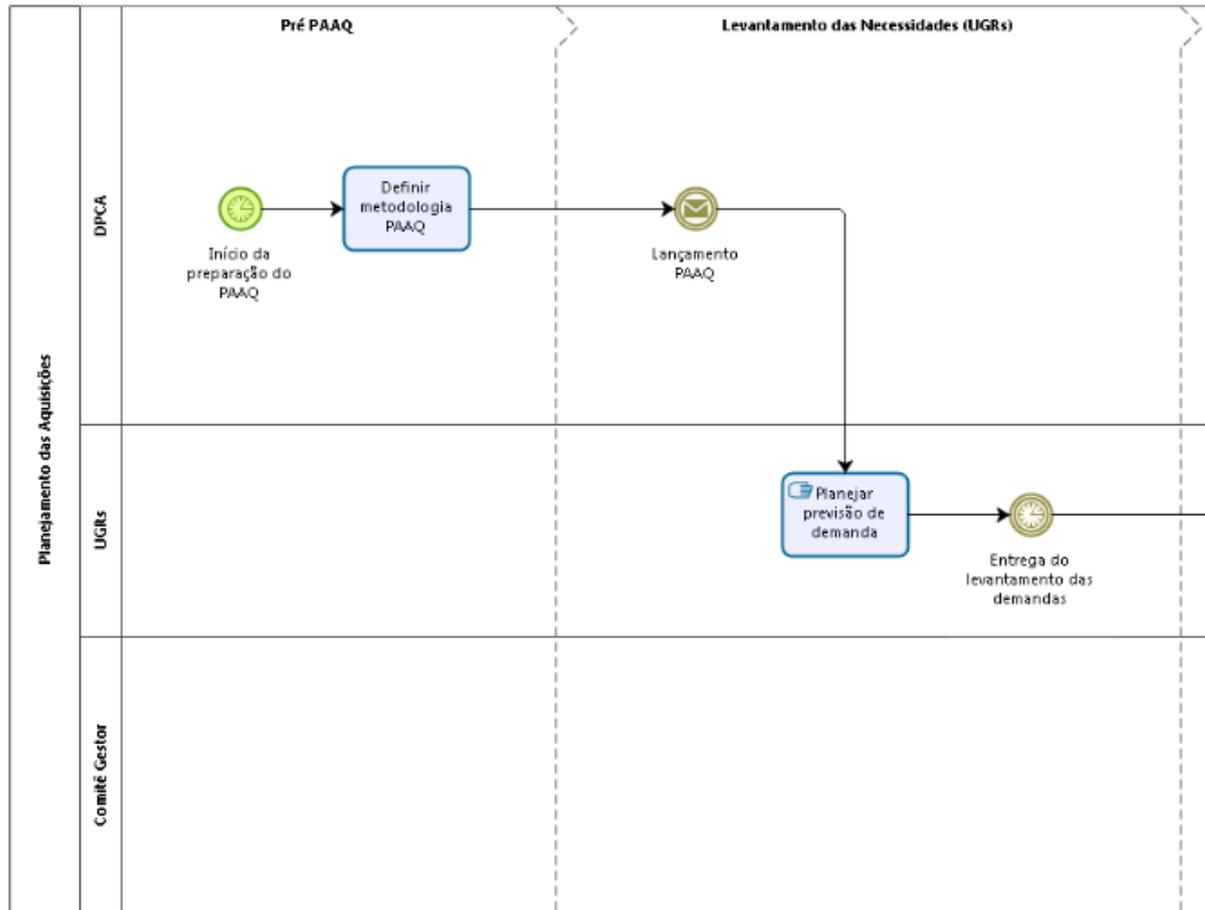
Figura 24: Aquisição de Bens e Serviços



Fonte: Elaborado pelo autor

A etapa do planejamento das aquisições compreende o plano anual de aquisições (PAAQ) e tem como responsável pelo instrumento a Divisão de Planejamento e Controle de Aquisições (DPCA). O planejamento das aquisições/PAAQ está representado pela Figura 25.

Figura 25: Processo PAAQ/UFRGS.

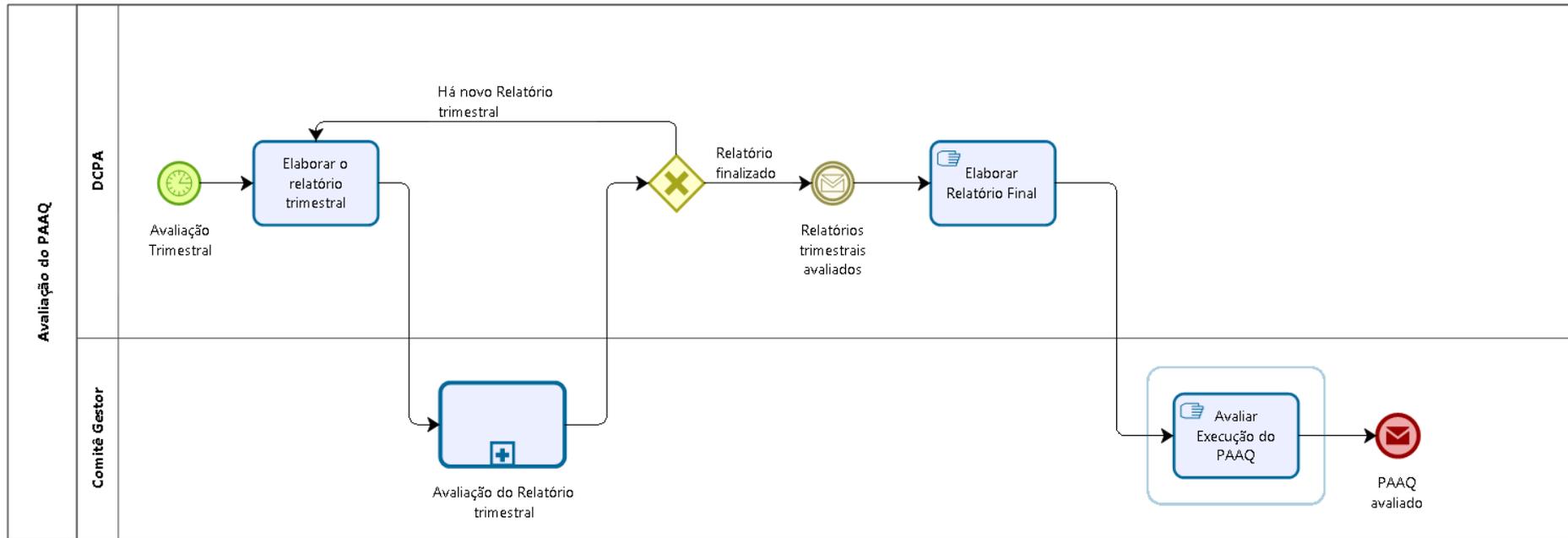


Fonte: Elaborado pelo autor

Após a consolidação das informações, pela equipe da PROPLAN, o PAAQ será submetido à aprovação do Comitê Gestor. Após aprovação, o plano e o calendário de compras serão publicados na página: <[https://www.ufrgs.br/proplan/?page\\_id=4560](https://www.ufrgs.br/proplan/?page_id=4560)>.

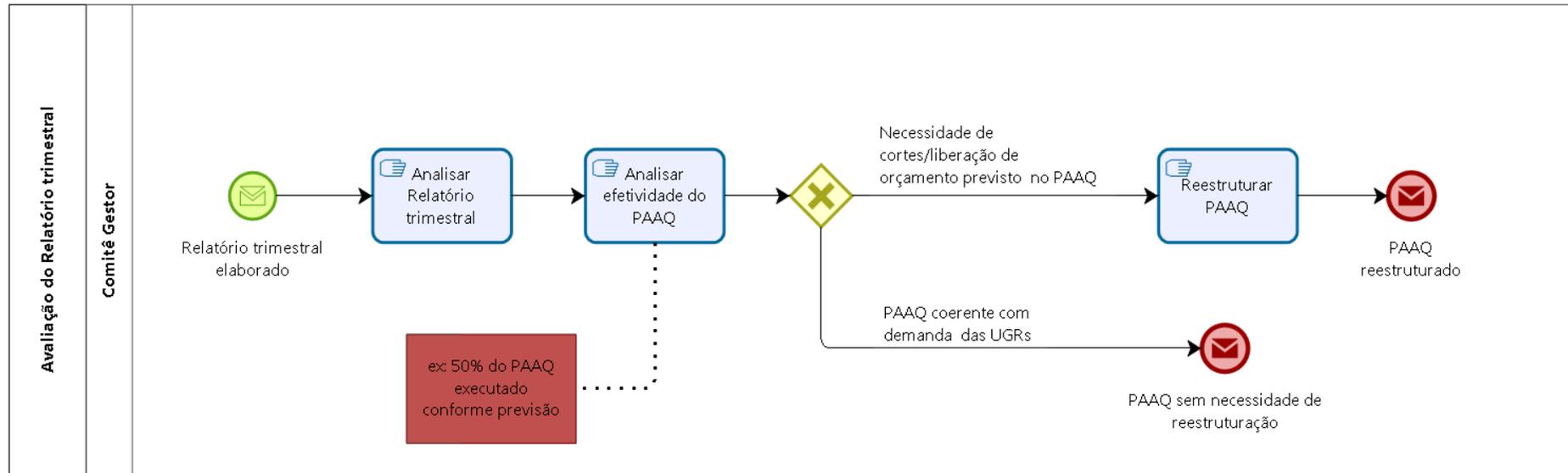
O PAAQ ainda conta com revisões periódicas no intuito de manter as informações atualizadas e fidedignas para a comunidade interna e externa. Estes processos estão representados nas Figuras 26 e 27.

Figura 26: Processo de avaliação do PAAQ.



Fonte: Elaborado pelo autor

Figura 27: Processo de avaliação do relatório trimestral do PAAQ.

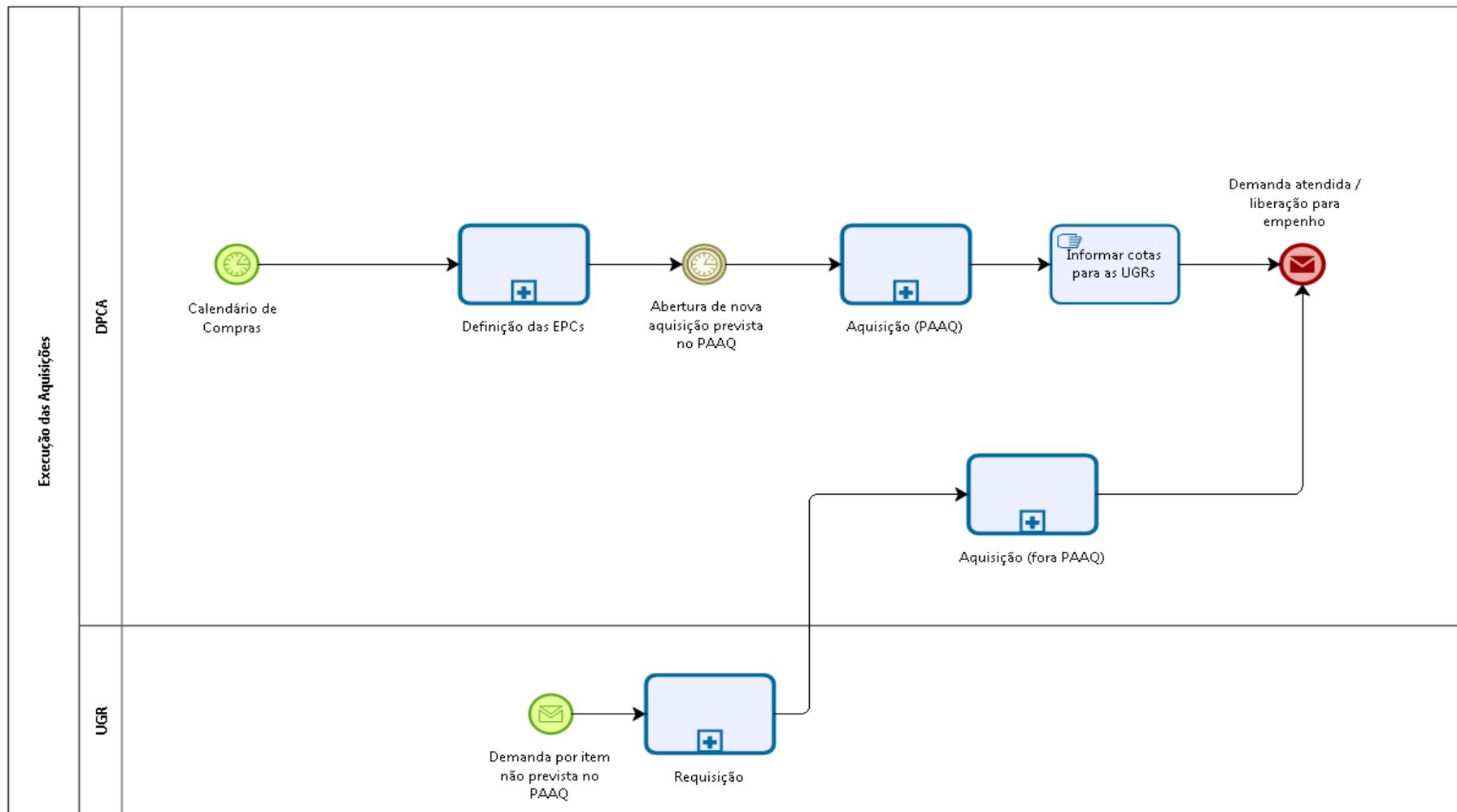


Fonte: Elaborado pelo autor

O processo decisório sobre a modalidade de aquisição deixa de ser uma decisão exclusiva da Unidade Acadêmica ou Administrativa e passa a compor uma decisão colegiada do Comitê Gestor para abranger a UFRGS como um todo, unificando as compras comuns. Outro ponto importante em relação ao PAAQ é que ele vem para suprir outra deficiência da universidade, que é a falta da cultura do planejamento de aquisições, buscando que ao longo de seu ciclo essa cultura fique cada vez mais arraigada na cultura da instituição.

No processo de execução das aquisições, representado pela Figura 28, é realizado após a aprovação e publicação do PAAQ. Quando estiver no tempo de adquirir um bem ou serviço conforme o calendário de compras, a PROPLAN/DPCA será responsável pela constituição e coordenação das Equipes de Planejamento das Contratações (EPCs) para a elaboração dos estudos técnicos preliminares, termos de referência e/ou projetos básicos conforme o tipo de aquisição, este subprocessos, bem como os demais constantes na Figura 28 estão representados no Apêndice A. As demandas emergenciais e as encaminhadas posteriormente que não estiverem contempladas no PAAQ, serão submetidas à análise e aprovação pelo Comitê Gestor, para sua inclusão no plano e prosseguimento da aquisição.

Figura 28: Processo Execução das Aquisições.



Fonte: Elaborado pelo autor

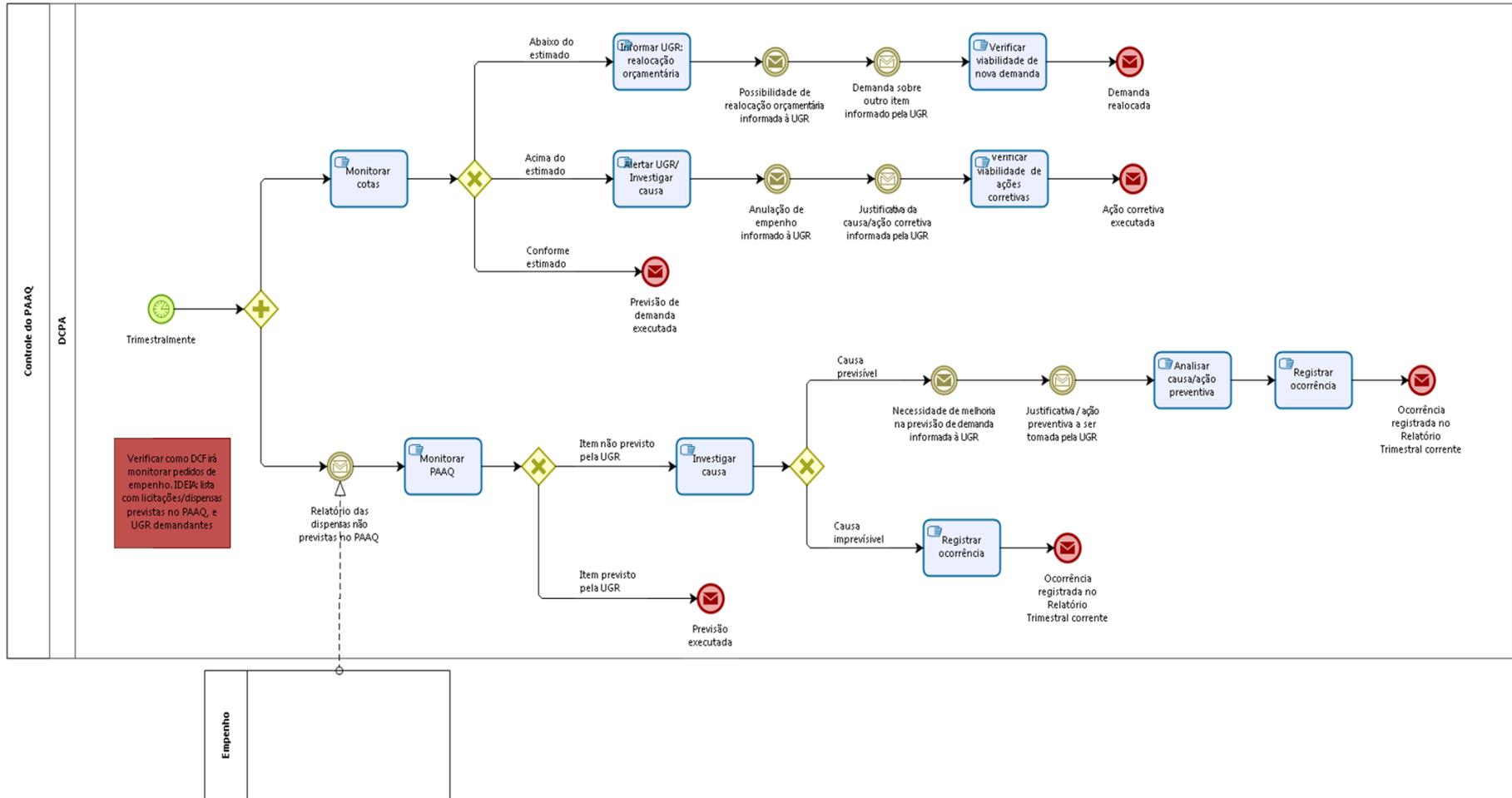
Ao mobilizar as Unidades que possuem compras em comum para compor as EPCs e participar da execução do ETP/PB/TR estamos buscando melhorar o tempo de execução das aquisições, evitando diversas aquisições de mesmo objeto, e com isso minimizando o retrabalho.

Outro ponto importante a se ressaltar de melhoria no processo com a implantação do PAAQ e unificação das compras comuns em registro de preços globais da UFRGS é a mitigação do fracionamento da despesa, pois as Unidades ao terem a sua disposição seus itens em registro de preços não necessitarão comprá-los por dispensa de licitação.

O monitoramento envolve a avaliação do atingimento das metas do processo, bem como dos indicadores existentes para o mesmo. Além disso, é nesta etapa que se compara e identifica as diferenças entre o planejado e o executado. Neste caso, podemos avaliar o desempenho do processo, a partir de indicadores a serem definidos pelo GP Suprimentos.

A Figura 29 apresenta o monitoramento da utilização das cotas de registro de preço, como um controle de estoque de bens e serviços à disposição para empenho, também apresenta o monitoramento do PAAQ, permite identificar os desvios no planejamento das aquisições, no entanto a metodologia de controle não está definida, sua maior disfunção reside no fato dos procedimentos serem manuais, e na falta de um sistema automatizado para essa função.

Figura 29: Processo de Controle do PAAQ.



Fonte: Elaborado pelo autor

O monitoramento de cotas permite a comparação da quantidade solicitada para aquisição e da quantidade realmente adquirida ao longo do exercício, no entanto, não há relatório gerencial para embasar esse método, sendo ele operacionalizado de forma manual em planilha Excel, demandando exaustivas horas para sua realização. Essa demanda tende a aumentar, à medida que aumente o número de registro de preços globais.

O único indicador do processo de aquisição vigente atualmente é o índice de fracionamento (IF), apresentado na Tabela 20, que pode ser dividido em custeio e capital, que considera o somatório das naturezas da despesa (ND) cujos valores ultrapassaram limite legal para bens de consumo ou bens de capital, respectivamente dividido pelo orçamento de custeio ou capital conforme o índice. A UFRGS tem buscado reduzir esse índice, no entanto nota-se que no IF de Capital isso não ocorreu em 2016, devido aos cortes no orçamento de capital em torno de 70%, ocorrendo uma redução absoluta em termos de somatório de ND Capital.

Tabela 20: Índice de Fracionamento UFRGS 2015 e 2016.

	2015	2016
Somatório ND Custeio	4.036.302,04	3.684.588,26
Orçamento Custeio	258.453.503,99	294.040.553,06
Índice de Fracionamento de Custeio	1,56%	1,25%
Somatório ND Capital	598.144,02	476.586,97
Orçamento Capital	47.260.280,97	13.779.627,20
Índice de Fracionamento de Capital	1,27%	3,46%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao se medir o desempenho do processo o GP Suprimentos pode identificar desvios de andamento do processo, bem como avaliar se são necessárias ações de melhoria no processo ou simples modificações de procedimentos. Além de priorizar, coordenar e promover os projetos de melhoria, o GP Suprimentos deve zelar pelo constante aprimoramento dos processos e sistemas do grupo, e identificar, organizar e documentar novas necessidades de sistemas de informação.

#### 4.3.4. Gestão de Riscos

Os principais modelos de ERM considerados no processo são o COSO II (Steinberg, 2007) e a ABNT 31000, norma sobre gestão de riscos (ABNT, 2009a). Suas estruturas possuem basicamente as mesmas etapas: identificação do contexto, levantamento dos riscos, análise e avaliação, tratamento do plano de ação e monitoramento dos riscos.

A metodologia de gestão de riscos em aquisições está em desenvolvimento dentro do escopo do processo de Gestão de Riscos Corporativos (*Enterprise Risk Management - ERM*) da UFRGS pelo GT Riscos. O processo de ERM da UFRGS está apresentado na Tabela 21.

Tabela 21: Etapas do processo de ERM da UFRGS

Etapa	Responsável	MÉTODOS	DESCRIÇÃO	Documento Resultante
Levantamento	EP e GP Suprimentos	Mapeamento de processos	Consiste na técnica de identificação de todas as etapas do processo e na análise de seu fluxo, identificando eventos que podem afetar o cumprimento dos objetivos do processo. (Steinberg, 2007)	Processos revisados
	GP Suprimentos	Brainstorming	Consiste na técnica de geração de ideias, levantamento de informações em grupo, podendo acontecer de forma estruturada ou não (ABNT, 2012).	Ficha de Levantamento de Riscos
	GP Suprimentos	Análise Causa Efeito	Consiste no método estruturado para identificar possíveis causas de um evento ou problema indesejado (ABNT, 2012)	Fichas de Identificação dos riscos e Planilha de registro dos riscos
	GP Suprimentos	Diagramas de <i>Bow tie</i>	Consiste na maneira esquemática de descrever e analisar os caminhos de um risco desde a causa até as consequências (ABNT, 2012).	
	Analista de Risco (AR)	Estrutura analítica dos riscos (EAR), em inglês <i>Risk Breakdown Structure (RBS)</i>	Consiste na representação organizada hierarquicamente dos riscos identificados, ordenados por categoria (PMBOK, 2008).	EAR
Priorização	GP Suprimentos	Matriz Ranking	Método de priorização dos riscos, a partir da definição para cada risco identificado da sua probabilidade de ocorrência e do seu impacto. (Souza, 2011; ABNT, 2012)	Planilha P X I
	Comitê Gestor	Priorização	A partir da planilha PXI o Comitê Gestor vai validar os riscos mais críticos, que devem ser tratados	Relatório de Riscos Críticos
Tratamento	GP Suprimentos	Identificação das atividades, responsáveis e prazos	Nesta etapa, o GP Suprimentos vai identificar para cada risco crítico, a atividade a que ele está relacionado no processo, bem como seus responsáveis. Além de, identificar as ações necessárias para o tratamento do risco, bem como os prazos no plano de ação, os indicadores e os controles necessários.	Plano de Ação, Indicadores e Controles

Monitoramento	GP Suprimentos	Indicadores	Consiste em medidas de desempenho do processo. Os indicadores propostos na fase anterior devem ser monitorados para avaliação da efetividade do plano de ação.	Relatório de Desempenho
	Comitê Gestor	Controles	Consiste na avaliação do plano de ação e do desempenho do processo.	Relatório de Controle

Fonte: Elaborado pelo autor

O GP Suprimentos é responsável por identificar os riscos do processo e priorizá-los nas escalas de probabilidade e impacto nas 5 dimensões definidas pelo GT Risco (Apêndice B), gerando uma planilha P X I. Após a definição da probabilidade e dos impactos, deve ser calculado o valor do impacto total. Ele é calculado pelo somatório dos impactos multiplicado pelos seus pesos. Como o Comitê GRC ainda não foi criado, e por isso não atribuiu os pesos para cada um dos impactos, utiliza-se o peso 0,2.

#### **4.3.5. Gestão por competências e Plano Anual de Capacitação**

No caso do objeto em estudo, quanto à gestão por competências, o GP Suprimentos tem o encargo de identificar os papéis e responsabilidades dos principais atores envolvidos no processo de aquisição – requisitante, ordenador de despesa, membros da comissão permanente de licitação, entre outros. Para posteriormente utilizar as informações do Censo de Desenvolvimento de Servidores, realizado pela Pró Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGESP) em 2017 para conhecer as competências já existentes e definir a lacuna de competências. O censo foi composto por um questionário estruturado em quatro dimensões: Formação e Atuação Profissional; Competências e Necessidades de Capacitação; Preferências Individuais; e Suporte Institucional. Com a lacuna de competências definida será possível informar a PROGESP, via Escola de Desenvolvimento de Servidores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (EDUFRGS), as necessidades de capacitação das pessoas envolvidas em aquisições para compor o Plano Anual de Capacitação da UFRGS e para que sejam desenvolvidas ações internas de capacitação e/ou possam ser obtidas capacitações externas. O acompanhamento e avaliação dessas competências deverá ser avaliado e acompanhado pelo GP Suprimentos a partir dos indicadores do processo.

#### **4.4. Implementação**

A etapa de implantação não foi integral, dos elementos definidos no modelo proposto foi possível implementar parcialmente, durante o período da pesquisa, o GP Suprimentos, o plano anual de aquisições e a Gestão de Riscos, com seus resultados apresentados a seguir.

##### **4.4.1. Grupo de Processo Suprimento**

O GP suprimentos foi designado pela portaria 8739 de 19 de setembro de 2017, e sua composição foi criada para abranger todos os setores chaves no macroprocesso de suprimentos, possui dezesseis pessoas, são elas: dois analistas de processos do EP; dois representantes da DPCA; um analista de riscos, representado na estrutura pela autora do presente trabalho; um representante do Almoxarifado e Patrimônio; um representante da Gestão de Contrato; um representante da PROGESP – Gerência de Serviços Terceirizados; um representante da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE) – Divisão de Alimentação; um representante da Superintendencia de Infraestrutura (SUINFRA) – Almoxarifado de Obras; um representante de compras da Pós Graduação; dois representantes de unidades acadêmicas – um gerente administrativo e um financeiro; dois analistas de TI, sob a coordenação do Vice Pró Reitor da PROPLAN. Durante o prazo desta pesquisa, o GP Suprimento realizou o diagnóstico do processo de aquisições e a identificação e priorização dos riscos dos processos de planejamento e execução das aquisições. Portanto ainda restam ao GP a implantação de todas as demais etapas do modelo: gestão do processo, gestão de riscos, gestão do conhecimento. Além das demais atribuições a ele definidas pela sua portaria de designação.

##### **4.4.2. Planejamento das Aquisições**

O Plano Anual de Aquisições – PAAQ/UFRGS foi aprovado pela portaria 8734 de 19 de setembro de 2017, e é o documento que consolida as demandas de aquisições/contratações comuns e específicas, oriundas das Unidades Acadêmicas e Administrativas da UFRGS, o qual servirá de base para as aquisições do exercício seguinte, bem como para a definição do respectivo calendário de compras. O responsável pela coordenação do PAAQ é a PROPLAN.

Ele deve estar alinhado com os Planos Estratégicos da Universidade, PDI e Plano de Gestão, bem como com os planos complementares das áreas temáticas.

Como forma de conhecer as necessidades de toda a UFRGS, a PROPLAN consultará todas as Unidades Acadêmicas e Administrativas sobre suas demandas, consolidará o plano e organizará a forma de atendimento das mesmas no calendário de compras.

A consulta para o PAAQ/2018 ocorreu num cronograma físico-financeiro diferenciado, no período de 19 de outubro a 17 de novembro de 2017, no entanto salientamos que as próximas edições devem ocorrer a partir de março ano anterior ao do PAAQ, exemplo: a partir de março de 2018 para o PAAQ/2019. Em 2017, as unidades tiveram que responder a uma planilha Excel, elaborada pela pesquisadora, apresentada na Tabela 23, onde foram preenchidos os grupos de necessidade de materiais e serviços de acordo com a natureza contábil da despesa (Plano de Contas do Serviço Público – PCASP); o detalhamento do grupo, isto é os itens específicos que eram necessários; o valor estimado da aquisição para aquele grupo; a justificativa da necessidade; e quando o valor da contratação ultrapassasse 20% do contratado em 2016 para aquele grupo, deveria ser preenchido a justificativa desse valor. Após essa etapa de preenchimento vinha uma etapa de priorização da necessidade que as unidades deveriam preencher. Ela era constituída da indicação do orçamento (cota da unidade, extra cota – quando a unidade precisa solicitar recursos extras ao Departamento de Programação Orçamentária, convênio ou recursos oriundos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES) que iria bancar essa aquisição; cronograma de necessidade, para indicação do período que deverá estar disponível o bem ou serviço a ser adquirido; a criticidade, isto é, qual o impacto nas FUNÇÕES PRINCIPAIS da unidade se não for atendida a demanda nos meses marcados no cronograma; a prioridade da aquisição para a Unidade; e, a gravidade, que era a indicação de como será afetada as diversas áreas (administrativa, segurança das pessoas, segurança do patrimônio, pesquisa, extensão, ensino e outros) em caso de falta daquele bem ou serviço. Essa priorização feita pelas unidades tem como finalidade embasar o trabalho de análise das demandas e proporcionar ao Comitê Gestor uma ferramenta de decisão para a priorização das aquisições na UFRGS.



#### 4.4.3. Gestão de Riscos

Os procedimentos a serem utilizados na UFRGS para gestão de riscos foram aplicados parcialmente (em alguns processos, não na totalidade) no GP Suprimentos. Essa aplicação serviu para que o GT Risco validasse seus procedimentos, tendo em vista que o GP Suprimentos ainda estava na fase diagnóstico do processos. Nesta aplicação parcial foram levantados 20 riscos de alguns processos de aquisição (planejamento e licitação). A definição da probabilidade e dos impactos para cada um desses riscos foi definida pelo GP Suprimentos, tendo por base as escalas de probabilidade e impacto nas 5 dimensões definidas pelo GT Risco (Apêndice B), gerando a planilha P X I, apresentada na Tabela 22

Tabela 23: Riscos em Aquisições.

CÓD.	NOME DO RISCO	PROBABILIDADE:	TEMPO DE IMPACTO:	IMPACTO SOCIAL:	IMPACTO SAÚDE E SEGURANÇA:	IMPACTO REPUTACIONAL:	IMPACTO FINANCEIRO:	IMPACTO TOTAL:	P X I
Adm_004	Risco de interromper o contrato	5	5	4	4	2	5	4	20
Eco_001	Risco de orçamento imprevisível	5	3	4	2	3	5	3,4	17
Adm_008	Risco de insucesso na compra	5	4	3	2	1	5	3	15
Adm_007	Risco do processo não ser executado conforme padrão estabelecido	5	4	3	2	1	4	2,8	14
RH_004	Risco de sucessão	5	5	3	2	1	3	2,8	14
Adm_006	Risco de planejar errado	5	2	4	2	1	5	2,8	14
RH_001	Risco de má conduta na execução do processo intencional ou não	5	3	3	1	2	4	2,6	13
RH_005	Risco de alocação inadequada dos RH	5	3	2	3	1	4	2,6	13
Adm_005	Risco de Processo indefinido	5	2	3	3	1	4	2,6	13
Eco_002	Risco de orçamento ser insuficiente	4	2	5	2	2	5	3,2	12,8
InTec_002	Risco de indisponibilidade de sistemas interno e externo	5	5	2	1	1	3	2,4	12
Eco_003	Risco de crise econômica	4	2	5	2	1	5	3	12
Adm_002	Risco de sofrer recurso administrativo	5	5	2	1	1	2	2,2	11
Adm_003	Risco de escolha inadequada da modalidade de licitação	5	3	3	1	1	3	2,2	11
RH_002	Risco de falha na comunicação interna	5	3	3	1	1	3	2,2	11
Adm_009	Risco de falta de informações necessárias para execução e gerenciamento do processo	5	3	2	2	1	3	2,2	11
RH_003	Risco de rotatividade do servidor	5	3	2	2	1	1	1,8	9
PoL_001	Risco de obrigatoriedade de licitações nacionais	4	2	2	1	2	4	2,2	8,8
Adm_001	Risco de sofrer processo e/ou não responder adequadamente	2	5	1	1	1	2	2	4
ExTec_001	Risco de invasão do sistema	1	4	3	1	2	1	2,2	2,2

Fonte: Elaborado pelo autor

Após a definição da probabilidade e dos impactos, foi calculado o valor do impacto total. Ele é calculado pelo somatório dos impactos multiplicado pelos seus pesos, utilizando-se como peso base 0,2. Obtendo-se assim o impacto total que ao ser multiplicado pela probabilidade resulta no grau de prioridade destes riscos.

#### **4.5. Avaliação do Modelo**

O modelo foi discutido em grupo e avaliado pelos integrantes do GT Risco, GT Governança, bem como os integrantes da DPCA e do EP. Também foi feita uma apresentação do modelo para o GP Suprimento. Todos os grupos validaram esta versão do modelo, apesar de todo o modelo não ter sido validado pela alta administração, parte dele já foi validado quando da aprovação da estrutura de Governança Pública da UFRGS, bem como quando da publicação da Portaria que aprova o PAAQ. O modelo completo deve ser apresentado para os demais integrantes da estrutura, juntamente com a alta administração na primeira reunião do GRC, após a criação do mesmo.

## 5. CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo propor um modelo de governança e gestão em aquisições útil para a estruturação de universidades públicas. O trabalho foi desenvolvido no contexto da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e torna-se passível de replicação em outras universidades federais. Para alcançar o objetivo principal, primeiramente foi realizada uma revisão da literatura abordando a contextualização da governança em seus diversos âmbitos, bem como os *frameworks* mais relevantes existentes, que serviram de base para a construção do modelo. Ainda foram revisados alguns conceitos de aquisição pública e visões para sua gestão. Destaca-se que a governança trata o problema de agência ao estabelecer um arcabouço processual-estrutural de estratégia, controle e direção/liderança da organização, e que seus princípios e práticas podem ser adotados e trazer benefícios para todo o tipo de organização por meio do alinhamento de interesses em busca de contribuir para o seu sucesso e sua longevidade. Além disso, os princípios da governança corporativa podem ser complementados pelos da governança de TI para trazer a gama dos princípios da governança pública existentes na literatura e que impactam diretamente as aquisições públicas e nos mecanismos de governança. Na liderança: a responsabilidade, a ética, a equidade; na estratégia: o desempenho, a transparência, a legitimidade; e no controle: a prestação de contas e a conformidade. Cada *framework* de governança contribuiu de alguma forma para a construção do modelo objeto deste estudo. Quanto ao objetivo das aquisições nesses modelos, foi observado que o termo é mais abrangente do que a simples compra, compreende à compra de bens, à contratação de obras ou serviços, ou esses em conjunto, com ou sem licitação, com ou sem a formalização de contrato. Assim sendo, a governança das aquisições é a aplicação dos princípios e práticas de governança com enfoque na função aquisição das organizações. A gestão das aquisições por sua vez compreende basicamente a gestão do processo de aquisições como um todo, levando em consideração a eficácia e a eficiência das ações dentro do processo. A governança e a gestão de aquisições são complementares e interdependentes.

O método utilizado na pesquisa foi a pesquisa-ação com o objetivo de que a estrutura desenvolvida possa transformar a situação em que se encontra o processo de aquisições da organização. Inicialmente selecionou-se a unidade de análise, tendo por base a necessidade da organização em implementar uma estrutura de governança e gestão de aquisições. Em seguida definiu-se a estrutura conceitual teórica, onde a partir dos diversos contextos da governança e seus *frameworks*, aliado às especificidades das compras públicas e à estrutura da unidade de

análise, a estrutura de governança e gestão de aquisições poderia ser desenvolvida. Para definição das especificidades das compras públicas, realizou-se um estudo do marco legal vigente e dos dados das compras públicas nacionais e da unidade de análise. Após a coleta dos dados, estes foram analisados, juntamente com os diagnósticos existentes e complementarmente a arquitetura de processos e a estrutura de governança da universidade para finalmente desenvolver a estrutura de governança e gestão das aquisições em si.

O principal resultado deste trabalho é a estrutura proposta de governança e gestão das aquisições. A estrutura foi discutida com os Grupo de Trabalho Riscos e Grupo de Trabalho Governança Pública, bem como com a Divisão de Planejamento e Controle das Aquisições que validaram o modelo. Sua aprovação pela administração central da unidade de análise foi parcial; a aprovação da estrutura de governança pública, e através da implementação de algumas estruturas/processos – Grupo de Processo de Suprimentos e Plano Anual de Aquisições. O Grupo de Processo de Suprimentos não teve tempo hábil durante o período deste trabalho para rodar todas as etapas da estrutura, por isso recomenda-se que outras pesquisas acompanhem um ciclo completo da gestão para avaliar a eficácia e a efetividade da estrutura proposta.

A estrutura proposta pelo presente trabalho tem como principais objetivos: (i) sanar os problemas, levantados no diagnóstico, relativos à falta de padronização dos procedimentos e a melhoria no tempo de execução das aquisições, (ii) melhorar o tempo de execução das aquisições, evitando diversas aquisições de mesmo objeto, e com isso minimizando o retrabalho; (iii) mitigar o fracionamento da despesa; (iv) implantar a cultura do planejamento de aquisições. Além disso, com a estrutura, o processo decisório sobre a modalidade de aquisição deixa de ser uma decisão exclusiva da Unidade Acadêmica ou Administrativa e passa a compor uma decisão colegiada do Comitê Gestor para abranger a universidade estudada (Universidade Federal do Rio Grande do Sul) como um todo, unificando as compras comuns. Por isso ela consta com entidades representativas do mecanismo liderança: Comitê de Governança, Riscos e Controle, Comitê de Gestão, responsáveis pelas políticas e diretrizes, bem como pelas prioridades de ação do Grupo de Processo de Suprimentos. Este, por sua vez, é o responsável pela gestão do processo, pela gestão de riscos e pela gestão por competências relativas ao processo de aquisições. A gestão do processo se dá pelo ciclo PDCA (*plan, do, check, act*), onde o planejamento das aquisições acontece no Plano Anual de Aquisições, a execução durante o calendário de compras, o controle através dos diversos indicadores a serem definidos para o processo e a ação na melhoria contínua do processo e dos

procedimentos. Além disso, é importante, ressaltar a necessidade do mapeamento dos processos, para a correta gestão do mesmo, bem como para a gestão dos riscos. A gestão de riscos será feita na forma proposta pelo Grupo de Trabalho Riscos, a qual foi aplicada experimentalmente no Grupo de Processo de Suprimentos, para validação da metodologia, e que deverá ser refeita após a validação de todos os processos sob sua tutela. A gestão por competências, será possível após mapeamento do processo com identificação dos papéis e responsabilidades dos principais atores envolvidos. Somado a isso o Censo de Desenvolvimento do Servidor pode fornecer a lacuna de competências a qual será à base do Plano Anual de Capacitação em Aquisições que será incluído no Plano Anual de Capacitação da unidade de análise.

Além disso, a estrutura proposta atendeu aos parâmetros da governança ao estabelecer mecanismos de liderança (Comitê de Governança, Riscos e Controle, Comitê de Gestão, Grupo de Processo de Suprimentos), estratégia (políticas e diretrizes, gestão do processo, gestão de risco e gestão por competências) e controles (indicadores relativos a gestão do processo, de risco e por competências) para o processo de aquisições.

A principal limitação da pesquisa é que não se realizou o acompanhamento do ciclo completo da gestão para avaliar a eficácia e a eficiência da estrutura em atender aos objetivos esperados. Isto deve-se ao tempo extenso que levaria tal acompanhamento. Outras limitações foram: a falta de controles para os processos atuais da universidade; e que a estrutura proposta foi aplicada em apenas uma universidade, não sendo possível verificar seu uso em outras instituições, sendo isto matéria de futuras pesquisas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ablan Bortone, N. C. e Méndez Rojas, Z. E. *Los sistemas de control interno. Visión gerencial*, año 9, n. 1, p. 5-17, 2010.

ABNT. ABNT NBR ISO 31000: Gestão de Riscos – Princípios e diretrizes. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2009.

ABNT. ABNT NBR ISO 31010: Gestão de Riscos – Técnicas para o processo de avaliação de riscos. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2012.

ABNT. ABNT NBR ISO/IEC 38500: Governança Corporativa da Tecnologia da Informação. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2009.

Adriano, P.; Rasoto, V. e Lima, I. Interfaces entre licitação e governança pública. *Book of Proceedings – Tourism and Management Studies International Conference Algarve 2012* vol.2

Bergamini Júnior, S. Controles Internos como um instrumento de governança corporativa. *Revista do BNCDES*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 149-188, dez. 2005

Bergue, S.T. Governança e Gestão Estratégica de Pessoas no Setor Público. *Gestão pública, município e federação / organizador Diogo Joel Demarco – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV*, 2015.

Branco, G. M. Brodbeck, A.F. Torres, I. da S. Estruturação do processo de compras em organizações governamentais: o caso de uma instituição federal de ensino superior. *Workshop de Tecnologia da Informação e Comunicação das IFES*. João Pessoa, 2013.

Branco, G. M. Proposta de *Framework* para construção da arquitetura de processos: o caso de uma instituição federal de ensino superior. Porto Alegre, 2016.

Brandão, H.P. e Bahry, C.P. Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências. *Revista do Serviço Público Brasília* 56 (2): 179-194 Abr/Jun 2005

Brandão, H.P. e Guimarães, T. de A. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo constructo? *RAE - Revista de Administração de Empresas São Paulo*, v. 41, n. 1, p. 8-15, Jan./Mar. 2001.

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto 5450 de 31 de maio 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto 7775 de 4 de julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei no 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto 7892 de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino.

\_\_\_\_\_. Lei 10520 de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei 11652 de 07 de abril de 2008. Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC; altera a Lei no 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei 12462 de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nos 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória no 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998.

\_\_\_\_\_. Lei 8666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei 9394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento e Controladoria Geral da União. Instrução Normativa conjunta nº 1 de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa 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.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. FOC 2014 Governança e Gestão das Aquisições, 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Governança no Setor Público. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>>. Acesso em: 25/05/2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação: riscos e controles para o planejamento da contratação, 2012.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste, 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Relatório de levantamento do Acórdão 2622/2015 - TCU/Plenário, 2015

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Resolução - TCU nº 247, de 7 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a Política de Governança de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União (PGTI/TCU), 2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Riscos e Controles nas Aquisições. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/controle-externo-das-aquisicoes-logisticas/atuacao/riscos-e-controles-nas-aquisicoes/>>. Acesso em: 28/07/2017.

\_\_\_\_\_. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Plano de Desenvolvimento Institucional: PDI 2016-2020: Construa o futuro da UFRGS. Porto Alegre, 2016.

\_\_\_\_\_. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Plano de Gestão: 2012 - 2016. Porto Alegre, 2013.

\_\_\_\_\_. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Plano de Gestão: 2016 - 2020. Porto Alegre, 2017.

\_\_\_\_\_. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Projeto de Desenvolvimento Institucional PROPLAN. Porto Alegre, 2015.

\_\_\_\_\_. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. UFRGS em números. Disponível em: <[https://www1.ufrgs.br/paineldedados/ufrgs\\_numeros.html](https://www1.ufrgs.br/paineldedados/ufrgs_numeros.html)>, acesso em: 20/10/2017.

Burigo, C.C.D. e Laureano, R.J. Desafios e perspectivas da Gestão por competência na universidade Federal de Santa Catarina. Revista GUAL, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 197-211, jan. 2013

Carnegie, G.D. e Tuck, J. *Understanding the ABC of University Governance. The Australian Journal of Public Administration*, vol. 69, nº 4, pp 431-441, 2010.

Crow, P. R., & Lockhart, J. C. (2015). *Is corporate governance a structure, a process, a group of policies, or something else? Proceedings of the 11th European Conference on Management, Leadership and Governance*. Lisboa, Portugal.

Delbecq, A.L., Bryson, J.M., Van de Ven, A.H. *University Governance: Lessons From an Innovative Design for Collaboration. Journal of Management Inquiry*, 22(4) 382-392, 2013.

DeLoach, J. Thompson, J. *Improving organizational performance and governance. The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*, 2014.

Dezolt A.L.P. e Barbosa, G.P. Diagnóstico das compras públicas estaduais 2015. IX Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2016.

Di Pietro, M.S.Z. *Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo, Atlas, 2012.

Dourado, L. Apostila COBIT 5 - *Framework de Governança e Gestão Corporativa de TI*. 2015.

Fenili, R. *Boas práticas administrativas em compras e contratações públicas*. Niterói: Impetus, 2016.

Ferrer, F. Apresentação. *Compras públicas Brasil/ coordenação Florência Ferrer, Jair Eduardo Santana*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

Fontes Filho, J. R. Estruturas de Propriedade, Governança Corporativa e Estratégia Empresarial. In: Encontro De Estudos Em Estratégia/3 Es, 2003.

Franco, M. A. M. Pesquisa-ação e a formação do Professor em serviço. *Journal of Research in Special Educational Needs*.v 16, n s1, 2016.

Fundo Monetário Internacional. *Manual on Fiscal Transparency*. 2007.

Garcia, G.R. A importância da função de compras na organização. Disponível em: <<http://www.ietec.com.br/imprensa/a-importancia-da-funcao-de-compras-nas-organizacaoes/>>. Acesso em: 10/06/2017.

Gauthier, S.J. *Understanding internal control. Government Finance Review*: v. 22, n.1, 2006.

Gherman, M. Controles internos: buscando a solução adequada. Em: Schmidt, e dos Santos, 2006.

Grembergen, W.V. e De Haes, S. *Introduction to the IT Governance and Its Mechanisms Minitrack*, System Sciences (HICSS), 2016 49th Hawaii International Conference on, 2016.

Grembergen, W.V. *The Balanced Scorecard and IT Governance*. ISACA Journal, 2013.

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC. Código das melhores práticas de governança corporativa. 5.ed. São Paulo: IBGC, 2015

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC. Origens da governança. Disponível em: < [www.ibgc.org.br/index.php/governanca/origens-da-governanca](http://www.ibgc.org.br/index.php/governanca/origens-da-governanca)>, acesso em: 31/12/2017.

*International Federation of Accountants & Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, IFAC & CIPFA. International Framework: Good Governance in the Public Sector. 2014.*

*International Federation of Accountants, IFAC. Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective International - Public Sector Study. 2001.*

Jezini, D. Avaliação integrada de governança: combinando estratégia, risco e controle com viabilizadores de resultados. Congresso Brasileiro de Governança, Controle Público e Gestão de Riscos nas aquisições. Instituto Negócios Públicos, Foz do Iguaçu, 2017.

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

Krettek, P.M., Žarko, D., Kehm, B.M. *Transformation of university governance: on the role of university board members. High Educ* (2013) 65: 39-58.

Lane, M. *The COBIT Evolution. Orbus Software*, 2014.

Leal, M. J. e Camuri, W.C. Governança Corporativa e os modelos mundialmente praticados. *Revista de Ciências Gerenciais*, v. XII, n. 15, p. 59-74, 2008.

Lunardi, G.L., Becker, J.L. e Maçada, A.C.G. Um estudo empírico do impacto da governança de TI no desempenho organizacional. *Produção*, v. 22, n. 3, p. 612-624, 2012.

Martin, N.C. dos Santos, L. R. Dias Filho, J.M. Governança empresarial, riscos e controle internos: A emergência de um novo modelo de controladoria. *Revista de Contabilidade & Finanças - USP*, São Paulo, n. 34, p. 7-22, 2004.

Matias-Pereira, J. *Governança no Setor Público*. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

Mello, C. H. P., Turrioni, J. B., Xavier, A. F., Campos, D. F. Pesquisa-ação na engenharia de produção: proposta de estruturação na sua condução. *Produção*, v. 22, n 1, p 1-13, 2012.

Mello, E.R. Policiano, E.B.C. e Andrade, M.C. A (i)legalidade da regulamentação da licitação por adesão e a aplicação da lei de acesso à informação. *Revista Digital de Direito Administrativo*, vol. 3, n. 2, p. 343-366, 2016.

Melo, Ramon Alves de. O sistema de registro de preços, a Figura do “carona” e a violação dos princípios jurídicos aplicáveis às licitações públicas. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XI, n. 55, jul 2008. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=4888](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4888)>, acesso em 15/10/2017.

Moritz, M.O., Moritz, G.O., de Melo, M.B. e da Silva, F.M. A implantação do planejamento estratégico em organizações complexas: o caso da Universidade do Estado de Santa Catarina. *Revista GUAL*, Florianópolis, v. 5, n. 1, pp. 228-249, jan./fev./mar./abr. 2012

Nardes, J.A.R., Altounian, C.S., Vieira, L.A.G. *Governança Pública: o desafio do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2ª ed., 2016.

Nunes, J. M. e Infante, M. Pesquisa-ação: uma metodologia de consultoria. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio., org. Formação de pessoal de nível médio para a saúde: desafios e perspectivas [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1996.

Oliveira, A. M. de. Governança no setor público sob o prisma do controle externo: a experiência do Tribunal de Contas da União (TCU) na avaliação das políticas públicas e na indução do seu aperfeiçoamento como alavanca do desenvolvimento nacional. Rio de Janeiro: ESG, 2015.

*Organisation for Economic Co-operation and Development , Policy Framework for Investment User´s Toolkit*, OECD Publishing, Paris, 2011.

Polizel, C. e Steinberg, H. Governança corporativa na educação superior: casos práticos de instituições privadas (com e sem fins lucrativos). São Paulo: Saraiva, 2013.

Prodanov, C.C. e de Freitas, E.C. Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. Novo Hamburgo: Feevale, 2ª ed., 2013.

Project Management Institute. PMI. Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos: Guia PMBOK, 4ª ed., 2008.

Salmi, J. *The challenge of establishing world-class universities. The World Bank, Washington DC*, 2009

Santana, J.E. Pensamento linear-cartesiano, sistêmico e complexo aplicados à governança pública: as aquisições governamentais. Compras públicas Brasil/ coordenação Florência Ferrer, Jair Eduardo Santana. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

Schmidt, P. dos Santos, J. L. Martins, M. A. dos S. Manual de controladoria. São Paulo: Atlas, 2014.

Schmidt, P. dos Santos, J.L. Fundamentos de controladoria. São Paulo: Atlas, 2006.

Shleifer, A., e Vishny, R.W.1997. “*A Survey of Corporate Governance.*” *Journal of Finance* 52 (2): 737-783.

Silva, M. J. da. Análise e Proposição de Melhorias para a Área de Compras da UFRGS. Porto Alegre, 2011.

Simioni, D. Métodos de coleta de dados. Disponível em < <http://darleisimioni.blogspot.com.br/2010/09/metodos-de-coleta-de-dados.html>>, acesso em 20/04/ 2017.

Souza, J. S. Modelo para identificação e gerenciamento do grau de risco em empresas – MIGGRI. Porto Alegre, 2011.

Steinberg, R.M. Everson, M.E.A., Martens, F.L. Nottingham, L.E. COSO Gerenciamento de Riscos corporativos - Estrutura integrada. *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, 2007.

Sylvester, D. ISO 38500 - *Why another standard?* *COBIT Focus*, v. 2, 2011.

Terra, A.C.P. Compras públicas inteligentes: um modelo de análise estratégica para a gestão das compras públicas – estudo de caso do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Aparecida de Goiânia: 2016.

Thiollent, M. Metodologia da Pesquisa-Ação. São Paulo: Cortez, 18 ed., 2011

Torres, G. L. R. Participação na gestão do acordo de trabalho. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2007.

Velázquez, J.A.D. *Teorías organizativas y los sistemas de control interno*. *Revista Internacional Legis de Contabilidad & Auditoría*. 2005: 9-58.

Weill, P. e Woodham, R. *Don't just lead, govern: implementing effective IT governance*. CISR WP n° 326, MIT Sloan School of Management Working Paper n° 4237-02, 2002

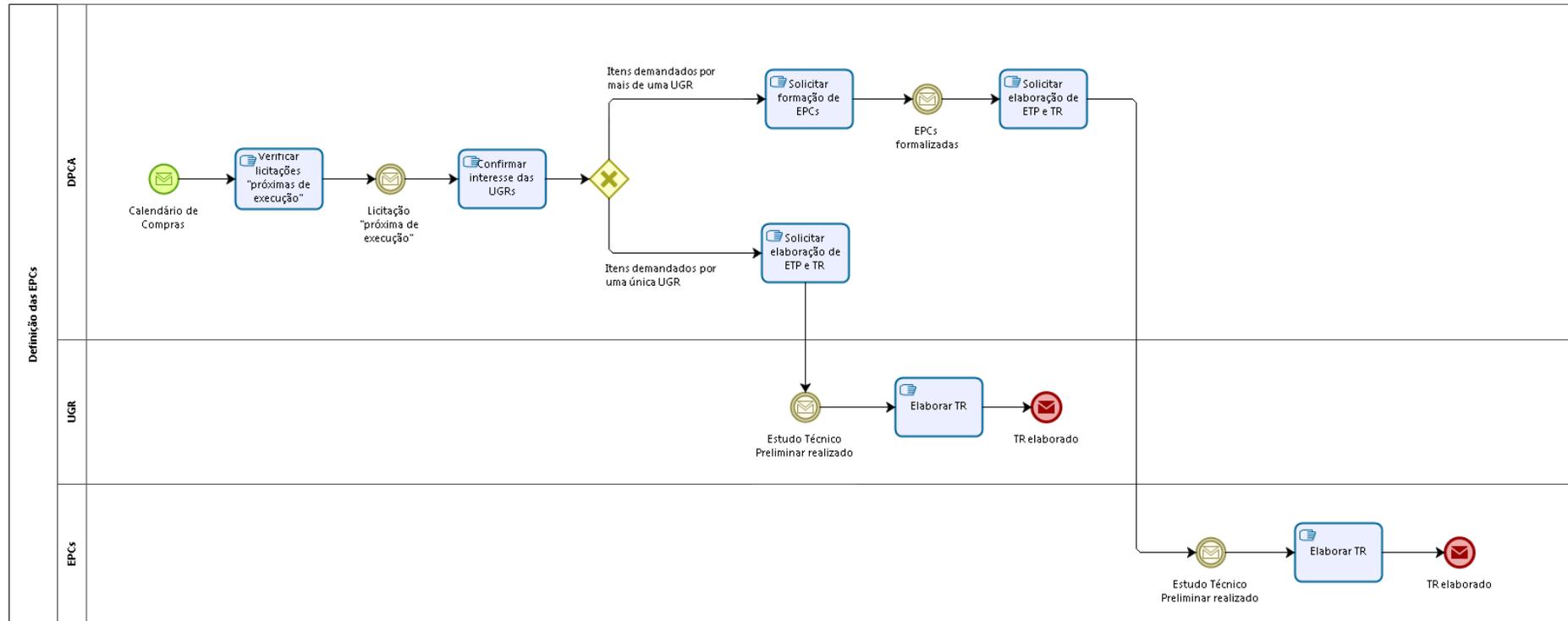
World Bank Group. The Worldwide Governance Indicators (WGI) project <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>>, acesso em 29/09/2016

Yonezawa, A. e Shimmi, Y. *Transformation of university governance through internationalization: challenges for top universities and government policies in Japan*. *High EDuc* (2015) 70: 173-186.

Zarifian, P. Objetivo competência: por uma nova lógica. São Paulo: Atlas, 2001.

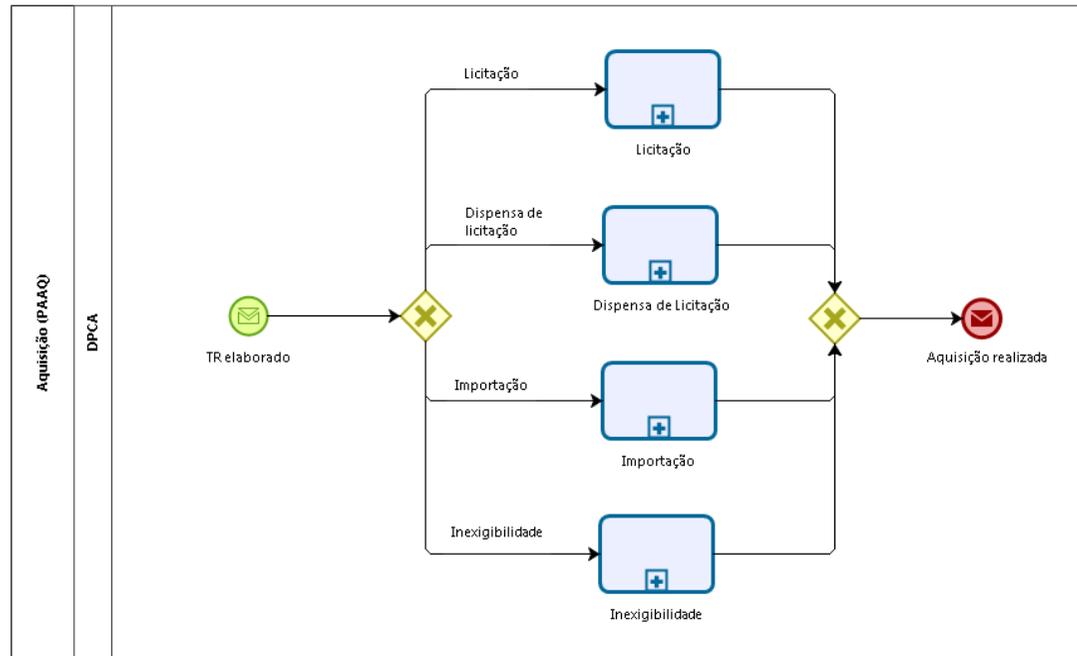
## APÊNDICE A – SUBPROCESSOS DO PROCESSO DE EXECUÇÃO DAS AQUISIÇÕES

### Definições das EPCs



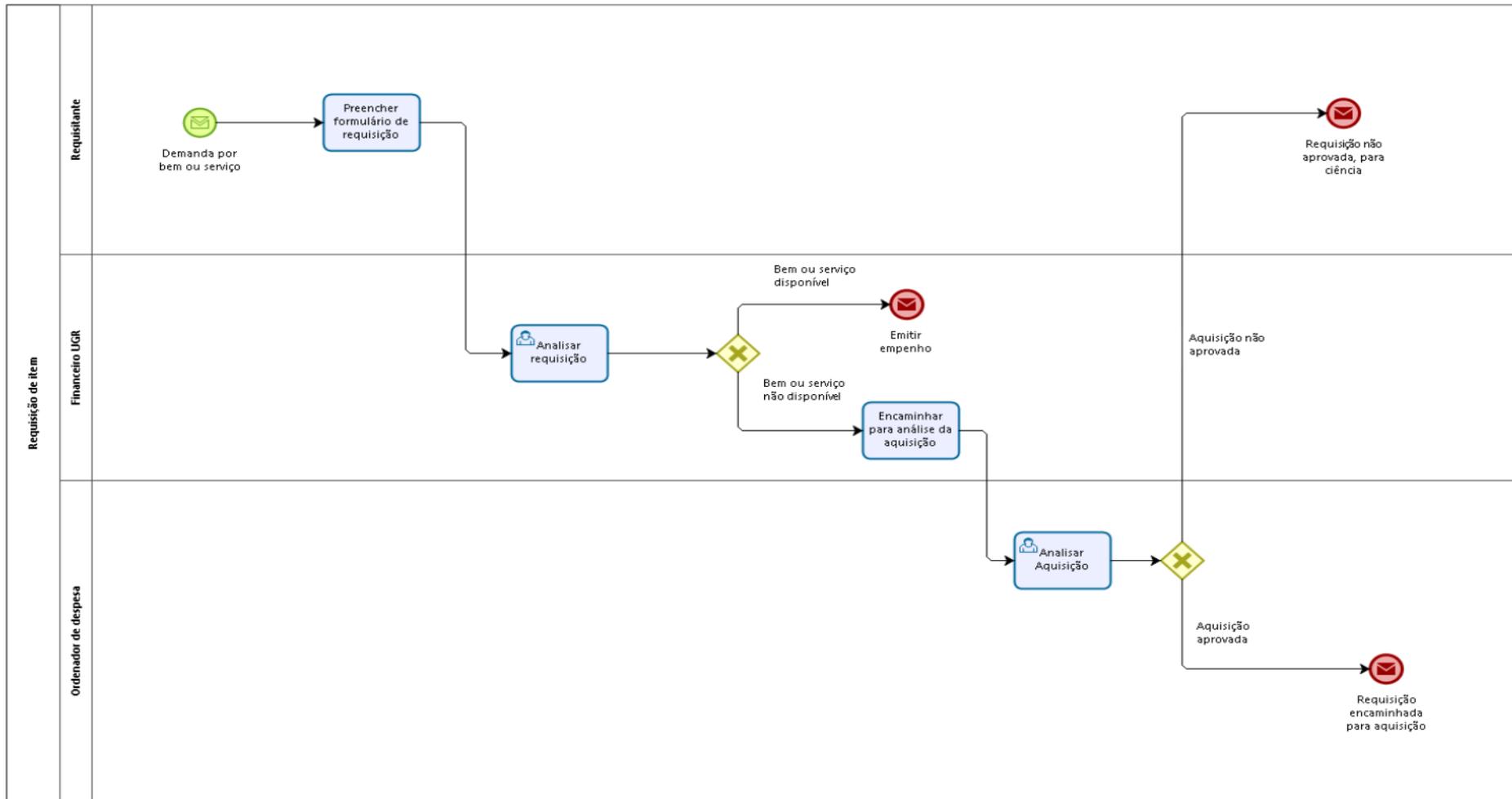
Fonte: Elaborado pelo autor

## Aquisição (PAAQ)



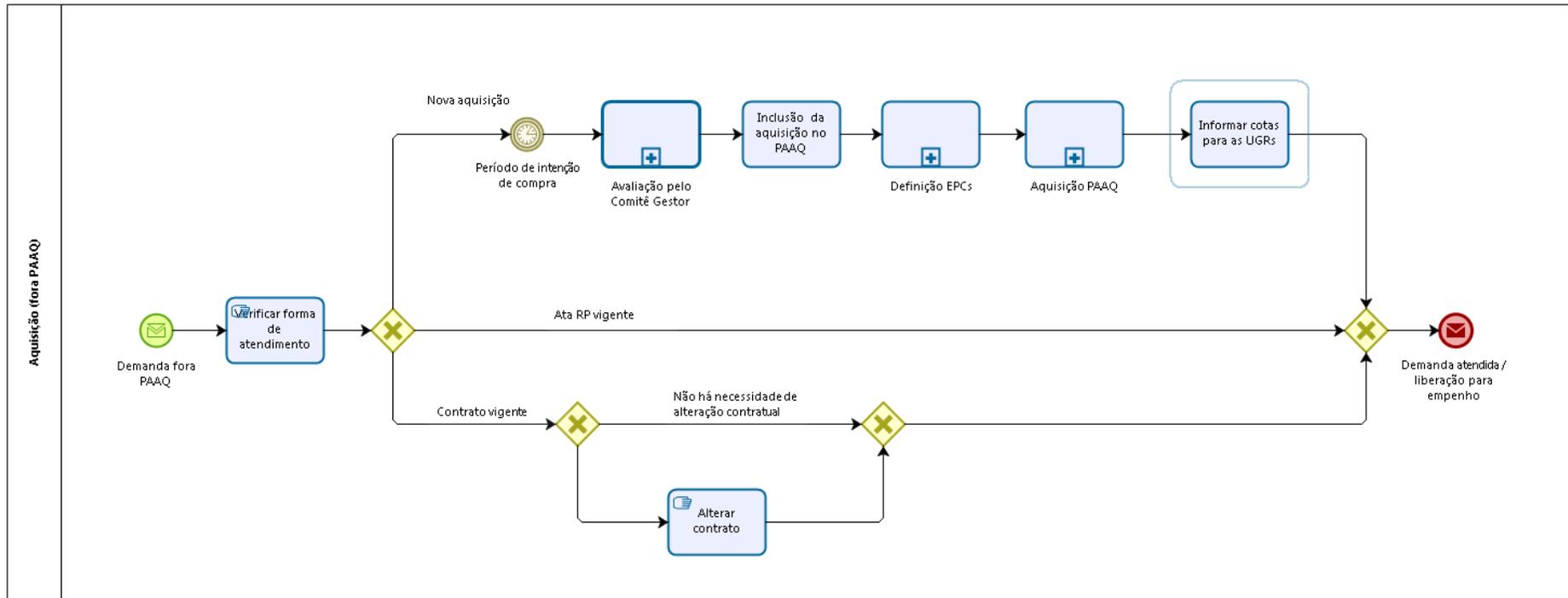
Fonte: Elaborado pelo autor

# Requisição



Fonte: Elaborado pelo autor

## Aquisição (fora PAAQ)



Fonte: Elaborado pelo autor

## APÊNDICE B – ESCALAS DE PROBABILIDADE E IMPACTO

PROBABILIDADE	
Muito baixa	A cada 15 anos ou mais
Baixa	de 6 a 15 anos
Média	de 2 a 5 anos
Alta	Todo ano
Muito alta	Várias vezes ao ano

IMPACTO SOCIAL	
Muito baixo	Não afeta
Baixo	Servidores
Médio	Alunos não beneficiários em atividades não acadêmicas
Alto	Alunos não beneficiários em atividades acadêmicas e/ou Alunos beneficiários em qualquer atividade
Muito alto	Todos os alunos e favorece a desigualdade
IMPACTO SAÚDE E SEGURANÇA	
Muito baixo	Não gera doença ou lesão.
Baixo	Doenças ou lesões tratáveis com primeiros socorros ou cuidados básicos.
Médio	Doença ou lesão que requer cuidados médicos, mas não resulta em doença ou incapacidade em longo prazo.
Alto	A doença ou lesão é generalizada ou grave.
Muito alto	Pode resultar em doença ou lesão permanente, deficiência ou morte
IMPACTO REPUTACIONAL	
Muito baixo	Não gera atenção
Baixo	Pode gerar atenção na mídia local a curto prazo
Médio	Pode gerar atenção nos principais meios nacionais a curto prazo
Alto	Aparição significativa na mídia nacional durante longo prazo
Muito alto	Aparição significativa na mídia nacional e internacional durante longo prazo
IMPACTO FINANCEIRO	
Muito baixo	Perdas anuais de até R\$ 16.000,00
Baixo	Perdas anuais entre R\$ 16.500,00 e R\$ 49.500,00
Média	Perdas anuais entre R\$ 49.500,00 e R\$ 165.000,00
Alto	Perdas anuais entre R\$ R\$ 165.000,00 e R\$ 825.000,00
Muito alto	Perdas anuais de mais de R\$ 825.000,00
TEMPO DE IMPACTO	
Muito baixo	Anos
Baixo	Meses
Médio	Semanas
Alto	Dias
Muito alto	Imediatamente