Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Mestrado Profissional em Administração – MPA

Aldo Leite Ribeiro

GOVERNANÇA NAS COMPRAS DE MATERIAL PERMANENTE DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

Recife, 2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

CLASSIFICAÇÃO DE ACESSO A DISSERTAÇÕES

Considerando a natureza das informações e compromissos assumidos com suas fontes, o acesso a monografias do Mestrado Profissional em Administração da Universidade Federal de Pernambuco é definido em três graus:
- "Grau 1": livre (sem prejuízo das referências ordinárias em citações diretas e indiretas);
- "Grau 2": com vedação a cópias, no todo ou em parte, sendo, em consequência, restrita a consulta em ambientes de biblioteca com saída controlada;
- "Grau 3": apenas com autorização expressa do autor, por escrito, devendo, por isso, o texto, se confiado a bibliotecas que assegurem a restrição, ser mantido em local sob chave ou custódia;

A classificação desta dissertação se encontra, abaixo, definida por seu autor.

Solicita-se aos depositários e usuários sua fiel observância, a fim de que se preservem as condições éticas e operacionais da pesquisa científica na área da administração.

Título da Dissertação: GOVERNANÇA NAS COMPRAS DE MATERIAL PERMANENTE DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

Nome do Autor: ALDO LEITE RIBEIRO

Data da aprovação: 05/10/2020

Classificação, conforme especificação acima:

Grau 1 ■

Grau 2 ☐

Grau 3 ☐

Local e data:

Assinatura do autor

Aldo Leite Ribeiro

GOVERNANÇA NAS COMPRAS DE MATERIAL PERMANENTE DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

Orientadora: Dra. Joséte Florencio dos Santos

Dissertação apresentada como requisito complementar para obtenção do grau de Mestre em Administração, área de Estratégia, Finanças, Marketing e Competitividade das Empresas, do Mestrado Profissional em Administração da Universidade Federal de Pernambuco.

Recife, 2020

Catalogação na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

R484g Ribeiro, Aldo Leite
Governança nas compras de material permanente da Universidade Federal de Pernambuco / Aldo Leite Ribeiro. - 2019.
101 folhas: il. 30 cm.

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Joséte Florencio dos Santos.
Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2019.
Inclui referências e apêndices.

1. Governança pública. 2. Compras públicas. 3. Material permanente. I. Santos, Joséte Florêncio dos (Orientadora). II. Título.

658 CDD (22. ed.) UFPE (CSA 2020 – 098)

Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Mestrado Profissional em Administração

GOVERNANÇA NAS COMPRAS DE MATERIAL PERMANENTE DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

Aldo Leite Ribeiro

Dissertação submetida ao corpo docente do Curso de Mestrado Profissional em Administração da Universidade Federal de Pernambuco e aprovada em 05 de outubro de 2020.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Joséte Florencio dos Santos, UFPE (Orientadora)

Profa. Dra. Débora Coutinho Paschoal Dourado, UFPE (Examinadora interna)

Prof. Dr. Moisés Araújo Almeida, UFPB (Examinador externo)

Dedico este trabalho a minha filha,
Letícia Pereira de Arruda Ribeiro, por
ter me preenchido de amor como eu
jamais poderia supor.

AGRADECIMENTOS

A Deus pela dádiva da vida, espiritualidade, racionalidade, esperança e amor.

À Universidade Federal de Pernambuco, instituição da qual tenho orgulho de pertencer e que me proporcionou a oportunidade de realizar o curso de mestrado.

À minha orientadora, professora Dra. Joséte Florencio dos Santos, que, de maneira franca e objetiva, me levou a constantes reflexões sobre quais caminhos trilhar na condução desta pesquisa.

À minha mãe, Maria Goreti Leite Ribeiro, que buscou incansavelmente me prover de tudo o que fosse possível. Você fez diferença em minha vida!

Ao meu irmão, Armando Leite Ribeiro, pelas desavenças da nossa juventude e pela harmonia da nossa maturidade.

À minha esposa, Daniela Ribeiro, pela cumplicidade e amor que colocamos em nosso lar.

Aos meus colegas do Mestrado Profissional em Administração, pelo convívio saudável na busca do nosso objetivo em comum.

Aos amigos que, além do convívio profissional e pessoal, acompanharam mais de perto a minha jornada no Mestrado, mostrando-se sempre dispostos a contribuir com meu estudo: Henrique Monte, Rafael Morato, Sandra Marabá e Thayza Marques.

Aos amigos que conquistei na Pró-Reitoria de Gestão Administrativa: Alexandra, Carla, Cláudio, Clébio, Conceição, Daniel, Darlan, David, Diego, Fernando, Gustavo, Ibson, Liliana, Niedja Paula, Patrícia, Roberto, Rodrigo, Sílvia, Valdete, Valter e Welinton, com os quais tenho labutado diariamente na busca por melhor servir à Administração Pública.

A todos vocês, muito obrigado!

Resumo

Este estudo teve como objetivo analisar se os procedimentos de compras de material permanente realizadas pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e as percepções dos gestores estão aderentes aos princípios de Governança Pública, no período de 2018 e 2019. Não havendo norma específica que reunisse as áreas de governança e compras públicas, este estudo buscou confluir esses temas de forma a verificar se determinadas práticas de governança presentes nos principais modelos teóricos estão presentes nos procedimentos de compra da Instituição. No caso da UFPE, foi aplicacado o método qualitativo de pesquisa. Os dados foram coletados a partir da pesquisa documental e por meio de questionário virtual, que foi aplicado aos gestores. Posteriormente, as análises dos documentos foram comparadas às percepções dos gestores. Os resultados indicam que o atual modelo de compras adotado pela UFPE implicou em uma utilização da Adesão a Atas de Registro de preços (carona) como principal forma de aquisição, além de evidenciar que, de modo geral, existe aderência aos princípios de governança pública, embora em níveis diferentes, quando analisada entre a Pró-Reitoria de Gestão Administrativa (PROGEST) e as demais Unidades Administrativas de Serviços Gerais (UASGs) da Universidade.

Palavras-chave: Governança Pública. Compras Públicas. Material Permanente.

Abstract

This study aimed to analyze whether the procedures for the purchase of permanent material carried out by the Federal University of Pernambuco (UFPE) and how the managers' perceptions adhere to the principles of Public Governance, in the period of 2018 and 2019. There is no specific norm that gathers the areas of governance and public procurement, this study sought to bring these issues together in order to verify whether certain governance practices present in the main theoretical models are present in the institution's purchasing procedures. In the case of UFPE, the qualitative research method was applied. Data were collected from documentary research and through a virtual questionnaire, which was provided to managers. Subsequently, the analyzes of the documents were compared to the managers' perceptions. The results indicate that the current purchasing model adopted by UFPE implied the use of public adherence to the Minutes of Price Registration (free ride) as the main form of acquisition, in addition to showing that, in general, there is adherence to the principles of governance, although at different levels, when analyzed between the Dean of Administrative Management (PROGEST) and the other General Services Administrative Units (UASGs) of the University.

Keywords: Public Governance. Public Procurement. Permanent Material.

Lista de Figuras

Figura 1 – Componentes dos mecanismos de governança.....28
Figura 2 – Execução orçamentária por grupo de despesa.....44
Figura 3 – Compras de material permanente de acordo com os demandantes.....55
Figura 4 – Distribuição dos itens por tipo de contratação.....55
Figura 5 – Itens de uso comum comprados de maneira descentralizada.....57
Figura 6 – Respondentes por gênero e faixa etária.....73
Figura 7 – Tempo de serviço dos respondentes.....74
Figura 8 – Tempo de serviço na área de compras.....74
Figura 9 – Respondentes por gênero e nível de escolaridade.....75
Figura 10 – Percepções quanto a Eficiência.....75
Figura 11 – Percepções quanto à Participação.....76
Figura 12 – Percepções quanto à Ética.....76
Figura 13 – Percepções quanto à Legitimidade.....77
Figura 14 – Percepções quanto à Transparência.....77

Lista de quadros

Quadro 1 - Definições do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.....26
Quadro 2 - Disposição dos mecanismos de governança, componentes e práticas.....28
Quadro 3 - Aspectos de Governança corporativa e pública atualmente discutidos na literatura 31
Quadro 4 - Princípios de Governança consolidados a partir dos modelos teóricos estudados.....31
Quadro 5 - Normativos e modalidades licitatórias 35
Quadro 6 - Principais aplicações das modalidades licitatórias.....39
Quadro 7 - Dimensões investigadas 49
Quadro 8 - Práticas investigadas distribuídas por dimensão.....49
Quadro 9 - Expectativas consideradas para verificação de aderência 51
Quadro 10 - Síntese dos procedimentos metodológicos.....53
Quadro 11 - Classificação das compras de material permanente a partir dos princípios de governança propostos na pesquisa.....71
Quadro 12 – Pontos de melhoria, recomendações e indicadores de desempenho.....84

Lista de abreviaturas e siglas

AGU – Advocacia Geral da União
ARP – Ata de Registro de Preços
CAF – Coordenação Administrativa e Financeira
CIG – Comitê Interministerial de Governança
CGU – Controladoria Geral da União
CVM – Comissão de Valores Mobiliários
DCF – Diretoria de Contabilidade e Finanças
DLC – Diretoria de Licitação e Contratos
DLOG – Diretoria de Logística
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
E-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão
IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IES – Instituições de Ensino Superior
IFES – Instituições Federais de Ensino Superior
IGOVP – Índice de Avaliação de Governança Pública
ME – Ministério da Economia
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PL – Projeto de Lei
PROGEST – Pró-Reitoria de Gestão Administrativa
PROPLAN – Pró-Reitoria de Planejamento
RDC – Regime Diferenciado de Contratação
SEGES – Secretaria de Gestão
SELOG – Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SIPAC – Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos
SRP – Sistema de Registro de Preços
SUS – Sistema Único de Saúde
TCU – Tribunal de Contas da União
UASG – Unidade Administrativa de Serviços Gerais
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco
UFRPE – Universidade Federal Rural de Pernambuco

Sumário

1 Introdução 14
1.1 Objetivos 18
1.1.1 Objetivo geral 19
1.1.2 Objetivos específicos: 19
1.2 Justificativa 19
2 Referencial teórico 21
2.1 Governança 21
2.1.1 Governança Corporativa 21
2.1.2 Governaça Pública 23
2.2 O processo de compra no serviço público 33
2.2.1 Compras por licitação 34
2.2.2 As compras com licitação dispensável ou inexigível 39
2.2.3 Compras por Sistema de Registro de preços 40
3 Procedimentos Metodológicos 43
3.1 Delineamento da pesquisa 43
3.2 Lócus da investigação 44
3.2.1 O Processo de compra de material permanente na UFPE 45
3.3 Unidade de análise e período do estudo 45
3.4 Estratégias de Coleta de dados 48
3.5 Análise dos dados 51
3.6 Limitações da pesquisa 53
4 Análise e Discussão dos Resultados 55
4.1 Compras de material permanente na UFPE 55
4.2 Aderência aos princípios de governança pública 58
4.2.1 Eficiência 58
4.2.2 Participação 61
4.2.3 Ética 62
4.2.4 Legitimidade 65
4.2.5 Transparência 69
4.2.6 Consolidação da aderência a partir da pesquisa documental 71
4.3 Percepção dos coordenadores de compras 73
4.4 Comparação dos dados coletados 78
5 Considerações Finais 80
Recomendações Gerenciais 83
Referências 85
APÊNDICE A – Identificação dos princípios de governança nas compras da UFPE 95
APÊNDICE B – Percepção dos Coordenadores de compras das UASGs quanto aos princípios de governança nas compras de material permanente da UFPE 96

1 Introdução

Com o crescimento das organizações, impulsionadas pela industrialização, globalização e pela dinâmica econômica mundial, as empresas passaram a necessitar de uma gestão profissional. Essa nova forma de gestão trouxe consigo alguns problemas, dentre os quais o principal é o conflito de agência, definido por Jensen e Meckling (1976) como as divergências que são geradas entre as decisões daqueles que administram o negócio e os interesses dos proprietários. Neste sentido, o fortalecimento da administração das organizações tem sido alcançado com a implementação de ações de Governança.

O conflito de agência, que é uma das razões fundamentais do despertar da Governança, pode ser transposto para a gestão Pública, bastando para isso que se considerem os contribuintes como acionistas e os agentes públicos como administradores (ANDRADE; ROSSETTI, 2011). Desta forma, as definições que remetem à Governança aplicadas às grandes organizações privadas passam a ser traduzidas para a Governança Pública. Todavia, é preciso considerar as particularidades e diferenças entre as esferas pública e privada. Neste sentido, ressalva Boyne (2002), que a literatura reconhece as diferenças entre as empresas públicas e privadas como um impeditivo para que parte das práticas empresariais seja transferida para o setor público. Assim, consoante com o que aponta Hilb (2005), apenas as melhores práticas das empresas privadas devem ser recomendadas para possível aplicação na esfera pública.

Considerando a esfera pública brasileira, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado em 1995, foi o primeiro documento oficial do governo brasileiro a abordar o tema governança. Constava nesse plano, como um dos objetivos globais do governo, o aumento da governança, que seria traduzido em aumentar a capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos, dando maior condição para implementação das leis e políticas públicas (Brasil, 1995). Percebeu-se, nesta ocasião, um movimento do governo no sentido de dar melhor resposta ao povo, que demandava por serviços públicos mais efetivos.

Procedeu-se então, uma série de estudos voltados à Governança no setor público, a exemplo de Campanário *et al.* (2014), que projetaram um modelo que pudesse traduzir a Governança corporativa para o setor público, utilizando para isso, o código de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Também com foco na área pública, Almeida *et al.* (2010) evidenciaram que existe uma tendência de que nas empresas públicas de capital aberto, a qualidade das boas práticas de governança corporativa aumenta na

medida em que o controle das ações ordinárias pelo Estado também aumenta. Oliveira e Pisa (2015) foram mais além quando propuseram um índice de avaliação da Governança Pública como um instrumento para subsidiar as ações de planejamento do Estado e propiciar aos cidadãos um maior controle social, chegando a cinco indicadores para compor esse índice.

No entanto, na esfera pública, boa parte dos estudos relacionados à Governança ficou a cargo do Tribunal de Contas da União (TCU). Em 2014, o tribunal elaborou um instrumento para subsidiar a ação dos gestores públicos, denominado "Dez passos para a boa governança". No mesmo ano, também disponibilizou aos agentes públicos o Referencial Básico de Governança. A Suprema Corte de Contas definiu a Governança no Setor Público e instituiu as formas de alcançá-la. As práticas de governança pública elencadas pelo Tribunal de Contas da União foram tema de pesquisa de Pascoal e Oliveira (2019), em cuja pesquisa eles estudaram 372 órgãos da administração pública federal e identificaram quais as práticas que vêm sendo adotadas.

O referencial do TCU contribuiu para que em 22 de novembro de 2017 fosse publicado o Decreto nº 9.203, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O decreto replicou o conceito de governança trazido pelo Referencial Básico do TCU em 2014. Segundo o Guia da Política de Governança Pública, publicado em 2018 pela Casa Civil da Presidência da República, o decreto serviu como ponto de partida para a formação de um consenso mínimo acerca do conceito de governança pública, indicando um conjunto inicial de referências de boas práticas e a delimitação de um objetivo (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018).

É importante que as atividades públicas estejam alinhadas à boa governança, com regras claras e previsíveis para os cidadãos e para a sociedade civil, cercadas de instrumentos de participação e controle social (CORRALO, 2017). Corralo defende que a boa governança consiste em um direito fundamental e que deve ser dada a devida publicidade do que é feito na arena pública (transparência), permitindo que todos tenham acesso a tudo o que se referir à gestão da coisa pública, excetuados os casos que possam comprometer a segurança do Estado ou da sociedade. Além disso, nos casos de dano a coisa pública, deve haver a devida responsabilização dos gestores, política e administrativamente, pelo povo e pelos órgãos técnicos de controle.

Vale salientar que a máquina pública apresenta uma pluralidade de organizações. São diferentes estruturas para atender a diversos tipos de demandas. Neste sentido, Nunes (2018) verificou que não existe um modelo estático de Governança, ainda que os objetivos organizacionais sejam semelhantes. Para Nunes (2018), modelos plurais de governança são

possíveis para realizar os mesmos tipos de transações e estão amparados em várias justificativas, podendo responder a diferentes contextos. Na área de educação e saúde, por exemplo, Santos e Rover (2018) concluíram que práticas de governança pública relacionadas à transparência, *accountability* e acompanhamento de índices de gestão, influenciam de modo positivo a eficiência da aplicação dos recursos públicos.

Continuando os estudos no campo da educação, Teixeira *et al.* (2018) investigaram dezenove Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) do Nordeste, na busca por uma relação entre as práticas de estratégia e os princípios de governança pública. Os autores entenderam que promover práticas de governança nos diferentes níveis da estrutura organizacional de um órgão público, minimizaria o risco de que o erário público fosse alvo de ações de corrupção. Estas ações que, conforme salientam Fontes Filho e Alves (2019), são os principais desafios a serem vencidos na condução das estatais.

Diante da possibilidade de má utilização dos recursos públicos por agentes corruptos, negligentes, imperitos ou imprudentes, percebe-se um movimento no sentido de convergir a área de Governança com a de aquisições, ambas de fundamental importância para a Administração Pública. Neste sentido, a Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério da Economia (ME) vem desenvolvendo ações, como o Workshop realizado no dia 10 de julho de 2019 na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), a respeito da intenção de elaborar um normativo sobre Governança em Contratações Públicas. O evento teve por objetivo apresentar e discutir uma minuta de um decreto versando sobre o tema, bem como debater a institucionalização da governança das contratações públicas e a transformação na gestão das compras do Governo Federal.

A busca pela proteção do Estado no processo de aquisição está prevista desde a Constituição Federal, quando esta determina em seu Art. 37, Inciso XXI, que ressalvados os casos especificados na legislação, as compras no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, devem ser precedidas de licitação pública (BRASIL, 1988). A rigor, as licitações devem seguir os princípios constitucionais elencados no Caput do art.37 e assegurar a igualdade entre os concorrentes. A lei que posteriormente regulamentou o procedimento licitatório foi a de nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993).

Ao longo dos anos, surgiram inúmeros decretos regulamentando pontos específicos da lei nº 8.666. Outras leis também adentraram no ordenamento jurídico brasileiro na intenção de otimizar os processos de compra, a exemplo da lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que instituiu o pregão como modalidade licitatória (BRASIL, 2002). Encontra-se tramitando no congresso nacional o Projeto de Lei (PL) 1.292/95, cujo texto principal foi aprovado pela

câmara dos deputados no dia 25 de junho de 2019. A futura Lei, oriunda desse PL, deverá revogar a Lei nº 8.666/93 assim que entrar em vigor.

Uma gestão adequada das compras é importante em todas as organizações, sejam elas públicas ou privadas. Para Costa (2000), o objetivo das compras nas empresas privadas é garantir bens e serviços na quantidade e qualidade certa, no exato momento e ao preço certo. Na organização pública, o objetivo é selecionar a proposta mais vantajosa (BRASIL, 1993).

As compras realizadas pela Administração Pública devem manter estreita ligação com a transparência, a responsabilidade social e a prestação de contas. Contribuir para que os recursos financeiros sejam aplicados em consonância aos preceitos legais não deve ser considerada uma opção do gestor Público, mas um dever permanente (MATIAS-PEREIRA, 2012). Este dever, segundo Matias-Pereira (2012), corrobora o fato de que as atividades públicas são financiadas pelos cidadãos e empresas mediante as suas contribuições compulsórias e por isso devem ser direcionadas a produção do bem comum.

Considerando que os recursos são escassos e as necessidades são cada vez maiores é preciso proteger a administração pública contra a tentativa de prática de preços abusivos. Deve-se, portanto, atentar para alguns fatores que podem contribuir para a variação dos valores praticados pelos fornecedores nas contratações públicas. Faria *et al.* (2010) concluíram que o número de fornecedores participantes do pregão, as especificidades do objeto de compra, a frequência das transações e a quantidade comprada são capazes de alterar os preços praticados e, por isso, devem ser trabalhados com cautela.

No Brasil, a Lei 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964) definiu parte das especificidades que podem influenciar nos preços praticados. Inicialmente, a lei trata das despesas públicas, classificando-as de acordo com a categoria econômica em despesas correntes e despesas de capital. Integram as despesas correntes as despesas de custeio e as transferências correntes. Já as despesas de capital são classificadas em investimentos, inversões financeiras, e transferências de capital. Esta dissertação se propôs a estudar as compras de material permanente da UFPE, cujos recursos integram a categoria econômica de despesa de capital, na classificação investimentos.

Diante de tantas nuances nos processos de compra da administração pública, eles se tornam quase sempre complexos e demorados (ALMEIDA; SANO, 2018). Para os autores, os processos de compra necessitam receber maior relevância organizacional, incluindo investigações frequentes. Recomenda-se que o setor de compras seja robusto, com pessoal especializado e com maior integração junto ao setor requisitante. Além disso, o aparato de

tecnologia da informação do Sistema de Compras do Governo Federal deve ser alçado ao nível mais alto da Administração Pública e gerido de maneira estratégica.

Neste contexto, como uma integrante da Administração Pública Federal, constituída sob a forma de uma Autarquia, a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) se submete a todo o arcabouço legal relativo aos processos de compras públicas. De acordo com o Painel de Compras do Governo Federal, a UFPE realizou 649 processos de compra em 2018. No primeiro semestre de 2019, foram contabilizados 150 processos. Ainda segundo o Painel de Compras do Governo Federal, o valor equivalente aos processos de compra no ano de 2018 foi de R$ 146.218.497,61 e a quantia referente ao ano de 2019 totalizou R$ 51.200.761,99.

Além dos procedimentos de compra listados no Painel de Compras, de acordo com planilhas de controle da Pró-Reitoria de Gestão Administrativa (PROGEST), no ano de 2018 foram realizados pela UFPE 1.189 processos de adesão como órgão não participante (compra por intermédio de licitação de outro órgão). Em 2019, foram contabilizadas 708 adesões. Não estão disponibilizados para consulta, de maneira consolidada, os valores empregados nesses processos de compra.

Assim, diante do considerável número de processos de compra, bem como do montante de recursos utilizados, é de se esperar que haja uma preocupação de que os processos de compra da UFPE estejam de acordo com os princípios de governança aplicáveis ao setor público, de forma a incrementar a prestação de contas e fortalecer a Governança Institucional. Neste sentido, é importante responder à seguinte pergunta de pesquisa: **Em que medida as compras de material permanente realizadas pela UFPE, e a percepção dos gestores estão aderentes aos princípios de Governança Pública, no período de 2018 e 2019?**

Justifica-se o lapso temporal pesquisado por dois motivos: I) os sítios do Governo Federal, que contém informações sobre as compras, disponibilizam dados do ano corrente e dos dois anos anteriores; II) se buscou minimizar os impactos das constantes mudanças nas legislações que versam sobre o tema. A seção seguinte elenca os objetivos que nortearam esta pesquisa.

1.1 Objetivos

Na busca de responder à pergunta de pesquisa deste estudo, foram formulados os objetivos geral e específicos.

1.1.1 Objetivo geral

O objetivo geral desta pesquisa foi o de analisar se os procedimentos de compras de material permanente realizadas pela UFPE e as percepções dos gestores estão aderentes aos princípios de Governança Pública, no período de 2018 e 2019.

1.1.2 Objetivos específicos:

Considerando o período proposto na pergunta de pesquisa e com o intuito de alcançar o objetivo geral, os seguintes objetivos específicos foram estabelecidos:

a. Levantar e Identificar as compras de material permanente realizadas pela UFPE, de acordo com os demandantes, o tipo de contratação e os itens, nos anos de 2018 e 2019;
b. Classificar as compras de material permanente a partir dos princípios de governança pública propostos na pesquisa;
c. Identificar quais as percepções dos coordenadores de compra da UFPE quanto à aplicação dos princípios de governança pública nas compras de material permanente;
d. Comparar os processos de aquisição de material permanente da UFPE e as percepções dos coordenadores de compras, sob a ótica dos princípios de governança pública.

1.2 Justificativa

Em termos práticos, esta pesquisa possibilitará aos gestores da Universidade Federal de Pernambuco um diagnóstico dos processos de compra de material permanente, com relação aos princípios de governança pública. A partir do panorama identificado, será possível alocar ações globais ou pontuais com o objetivo de otimizar as intervenções dos agentes políticos da UFPE, na busca do aprimoramento das ações institucionais relativas à governança.

Ainda sob o aspecto funcional, o levantamento das percepções dos coordenadores de compra de cada uma das unidades de compra da UFPE, com relação ao tema da governança pública, permitirá aos agentes da alta administração da UFPE entender o que estes gestores percebem na execução do trabalho e, a partir da comparação com os princípios de governança pública levantados nesta pesquisa, corrigir desvios e promover ações de capacitação.

A identificação de instrumentos relacionados aos princípios de governança pública nas compras, elaborados ou não pela UFPE, serve para nortear as ações dos servidores no que tange

a adoção de boas práticas de governança pública. Desta forma, a verificação da presença desses instrumentos, na prática, se reveste de grande importância.

Justifica-se o enfoque do estudo nas compras de material permanente, porque este tende a ser perene na instituição. As consequências da sua compra apresentam-se de maneira mais longeva. A classificação de material com duração superior a dois anos como um material do tipo permanente está prevista na Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964).

Em termos teóricos, a pesquisa contribui no sentido de relacionar os estudos de governança com a área de compras públicas. Tal como demonstram os trabalhos de Almeida *et al*. (2010), Oliveira e Pisa (2015), Corralo (2017) e Nunes (2018), o tema da governança pode ser abordado junto a diversas áreas de atuação pública, proporcionando um incremento de eficiência, transparência e legitimidade em todas elas.

Quanto à atual relação entre as compras e a governança pública, ainda que exista uma perspectiva para publicação de um decreto convergindo essas duas áreas nos próximos anos, conforme foi externado no Workshop realizado na Enap em 10 de julho de 2019, não existe uma norma institucionalizada sobre o tema até então. Por isso, no âmbito da administração pública, as recomendações do TCU têm sido utilizadas para suprir essa lacuna legal.

Além disso, em tempos de recursos escassos, as IFES devem se configurar como instituições de referência na condução dos seus gastos, visto que possuem em seu escopo, servidores docentes e técnicos de alta competência e qualificação para atuarem com discernimento em cenários desafiadores.

A viabilidade da pesquisa se ampara no fato de que as compras e a execução orçamentária dos órgãos estão disponíveis para consulta pública em sítios destinados especificamente para este fim. Ademais, a partir de 2018, com a informatização dos processos da UFPE, tornou-se obrigatório o cadastro dos processos de compra no Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC). Assim, passou a ser possível identificar os processos de compra de forma centralizada, otimizando o tempo e os meios empregados. Antes da informatização dos processos, o controle efetivo das compras, em especial o das adesões, ficava fragmentado na UFPE, centralizado apenas no portal da transparência do Governo Federal, o qual não permite o nível de detalhamento necessário para esta pesquisa.

No capítulo a seguir é apresentado o referencial teórico da pesquisa que instrumentalizou a análise dos dados.

2 Referencial teórico

Neste capítulo consta o arcabouço teórico que norteou esta pesquisa. Inicia-se com o tema da Governança, passando pelas definições na área de governança corporativa e pública, incluindo os conceitos elencados pelos órgãos de controle da Administração Pública. Em seguida, o tema abordado foi o das compras públicas, focando nos tipos de contratação e nas modalidades licitatórias atualmente utilizadas na Administração Pública, além dos casos onde a licitação é opcional ou inviável. Também foi abordada a utilização do sistema de registro de preços e da adesão à ata de registro de preços de outros órgãos (prática conhecida como carona).

2.1 Governança

A seguir são abordados aspectos de Governança Corporativa e Pública que deram suporte e instrumentalizaram a análise dos dados.

2.1.1 Governança Corporativa

Os primeiros estudos de governança tiveram início no século XX, decorrentes do aumento da quantidade de proprietários das empresas, principalmente nos Estados Unidos da América. Até então, a propriedade era concentrada nas mãos de um número limitado de donos. Almejando o crescimento, essas empresas tiveram que buscar novos sócios, passando a ter um grande número de proprietários (investidores) passivos. Esta situação gerava assimetria de informações, na medida em que grande parte dos investidores não fazia parte da gestão, e consequentemente não tinha conhecimento de tudo que estava acontecendo nela. Segundo Andrade e Rossetti (2011), esta situação foi agravada com a quebra da bolsa de valores de Nova York, em 1929. Os autores apontaram os motivos que culminaram com esta situação: “Insuficiência de demanda agregada; não transferência para os salários dos ganhos de produtividade do fator trabalho;eExcessiva e crescente concentração da renda nacional; excesso de poupança aplicada em papeis; febre especulativa; e perda da prudência” (ANDRADE; ROSSETTI, 2011, p. 47).

Após essa dinâmica de aumento no número de proprietários nas empresas, Berle e Means (1932), publicaram estudo empírico buscando entender os conflitos advindos da estrutura societária descentralizada. Eles buscaram analisar como o desempenho e o valor das companhias poderiam ser afetados, considerando a estrutura de capital que era adotada na época, qual seja: a sociedade pulverizada. Este estudo é considerado por muitos pesquisadores como o primeiro estudo de governança. Em suas conclusões, os autores observaram que a

propriedade repartida entre muitos acionistas aumentava a chance dos gestores agirem para satisfazer suas próprias vontades, gerando conflitos de interesses.

Neste sentido, os autores Jensen e Meckling (1976) foram os primeiros a estudarem o conflito de interesses que ocorria entre os proprietários e os gestores. Ainda segundo eles, este conflito é decorrente do relacionamento entre o agente e o principal. Bastava que fosse celebrado um contrato no qual uma ou mais pessoas (principal) delegassem a outra (agente) a autoridade para tomada de decisão e execução de tarefas em favor daqueles. Considerando que tanto os principais como os agentes buscariam otimizar seus ganhos, era de se esperar que esses dois atores poderiam não estar completamente alinhados em suas ações. Diante disso, os principais se viram obrigados a estabelecer meios para monitorar as atitudes dos gestores. Os custos advindos desse monitoramento, definidos como custos de agência, foram elencados por Jensen e Meckling (1976, p. 308):

> Custos de elaboração e estruturação de contratos entre o principal e o agente; Despesas de monitoramento das atividades dos agentes pelo principal; Gastos realizados pelo próprio agente para mostrar ao principal que seus atos não serão prejudiciais a ele; e Perdas residuais, provenientes da diminuição da riqueza do principal por eventuais divergências entre as decisões do agente e as decisões que iriam maximizar a riqueza do principal (JENSEN; MECKLING, 1976, p. 308).

Embora os estudos de Jensen e Meckling (1976) tenham dado o pontapé inicial pra tratar o assunto, Saito e Silveira (2008) reconhecem que estes clássicos foram tentativas de tratar a relação de agência, posto que ainda não existe uma forma única de tratar a questão e não foram elaborados modelos com fundamentação teórica que trouxessem decisões ótimas com relação a estrutura de capital, remuneração dos gestores, políticas de investimento, divulgação e conselho de administração.

Desta forma, a governança surge como uma tentativa de resolver os problemas de assimetria de informações, decorrentes dos conflitos de agência. Ressalte-se que uma maior ênfase foi dada nos estudos corporativos, surgindo diversas definições para tentar esclarecer a sua abrangência. Entre as diversas definições de Governança Corporativa, pode-se destacar a que consta no manual de boas práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa:

> Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas (IBGC, 2015, p. 19).

Esta definição contempla, de forma mais abrangente, os conteúdos encontrados por órgãos reguladores do mercado, como a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), e consta também em diversos estudos acadêmicos.

De modo geral, os conceitos abordam questões relacionadas às partes interessadas, em especial os acionistas. São estes que, em tese, constituem a parte mais vulnerável e que necessitam de maior segurança para investirem seu capital. Neste sentido, muitas das instituições elaboraram manuais de boas práticas, códigos de conduta, normas de governança, dentre outros instrumentos, de forma a incrementar as informações prestadas para os acionistas e principais parceiros, os encorajando a permanecer investindo e disponibilizando seu capital.

Dentre os principais instrumentos de governança no Brasil, destaca-se o elaborado pelo IBGC (2015), que está na sua 5ª edição. O Instituto tem como objetivo dedicar-se à promoção da Governança Corporativa e fomentar as práticas e discussões sobre o tema no país. Suas ações têm sido reconhecidas nacional e internacionalmente. O manual foi elaborado com foco nas empresas, todavia, existe a possibilidade de adaptá-lo a outras organizações, inclusive as públicas. Vale salientar que existem diferentes tipos de organizações e que para cada uma delas devem ser feitos os ajustes necessários para implementação do código do IBGC.

Reimpresso em 2018, este código enumera alguns princípios que, se utilizados de maneira adequada, implicam em um incremento do clima de confiança interna e externa. Os princípios elencados pelo Código do IBGC (2015) e são os seguintes:

- Transparência;
- Equidade;
- Prestação de contas (*accountability*); e
- Responsabilidade Corporativa.

Na medida em que bons resultados foram sendo atingidos com a aplicação de ações de governança nas corporações, e diante das dificuldades na gestão da coisa pública, os estudos começaram a voltar essas práticas para a esfera governamental. A partir de então, emerge então a governança pública, tratada no tópico seguinte.

2.1.2 Governaça Pública

Práticas de governança, ainda que não definidas como tais, estiveram sempre presentes ao longo da história dos países. Medidas que de alguma forma incrementam o nível de informação disponibilizada para os governados, por exemplo, podem ser entendidas como ações de governança. O termo governança foi utilizado pela primeira vez de forma oficial pelo

governo brasileiro no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995. Na ocasião, o significado empregado à palavra governança estava relacionado à capacidade de articulação do gestor no sentido de implementar leis e políticas públicas. Veja-se o que estava previsto no PDRAE (1995), com relação a governança:

> maior capacidade de governar, maior condição de implementar as leis e políticas públicas. Significa tornar muito mais eficientes as atividades exclusivas Estado, através da transformação das autarquias em "agências autônomas", e tornar também muito mais eficientes os serviços sociais competitivos ao transformá-los em organizações públicas não-estatais de um tipo especial: as "organizações sociais (PDRAE, 2015, p.44).

Este significado é diferente daqueles trazidos pelas organizações privadas, que associam o termo principalmente ao nível de informações disponíveis para as partes interessadas. Uma tentativa bem-sucedida de traduzir um código de governança para uma organização pública foi realizada por Campanário *et al.* (2014). Eles traduziram o código do IBGC para uma organização pública e entenderam que por ocasião da implementação da governança no âmbito público deveriam ser consideradas as seguintes ações:

> Adaptação legal às normas da legislação pública; Regulamentação obrigatória versus necessidades de melhoria; Começar projetos de governança no início dos mandatos governamentais; Ter clareza de objetivos; e Profissionalização do conselho de administração e blindagem político-partidária (CAMPANÁRIO *et al.*, 2014).

Outra tentativa de tornar a governança pública mensurável de maneira objetiva foi feita por Oliveira e Pisa (2015). Os autores se propuseram a criar um índice que fosse consistente, atrelado aos princípios da governança pública, capaz de ser aplicado como um instrumento de apoio às ações de planejamento, bem como de controle social pelos cidadãos. O resultado dessa pesquisa foi o Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP). Constitui-se por cinco indicadores relacionados aos princípios de governança pública, quais sejam:

- Efetividade;
- Transparência e accountability;
- Participação
- Equidade; e
- Legalidade/ ética/ integridade.

Estes princípios têm como objetivo avaliar o grau de governança da União, estados e municípios, a partir dos indicadores enumerados.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) por sua vez, estabeleceu em 2015 as Diretrizes de Governança Corporativa para Empresas Estatais. Essas diretrizes trazem recomendações aos governos com o objetivo de dar eficiência, transparência e responsabilidade na condução das Empresas Estatais de capital aberto. A justificativa para essas recomendações está associada a situações de excessiva intervenção ou passividade por parte do Estado na direção dessas empresas. As diretrizes estabelecidas foram utilizadas por Fontes Filho e Alves (2019), para estudar as estatais de Brasil e Portugal. Os achados da pesquisa indicaram que são necessárias intervenções impreteríveis para garantia do pleno funcionamento dessas organizações. Dentre tantos desafios a serem superados na condução das estatais, destacaram-se:

- Problemas na possibilidade de decidir sobre o emprego das empresas estatais para fins políticos;
- Utilizá-las como instrumento de transferência de subsídios e oportunidades de negócio para grupos privados;
- Falta de transparência e ausência de acesso a dados confiáveis e de clareza sobre os objetivos perseguidos pelas estatais;
- Falta de controle sobre o desempenho das estatais na consecução de seus objetivos; e,
- Particularmente no Brasil, os problemas da corrupção.

O conflito principal-principal também foi destacado por Fontes Filho e Alves (2019). Diferente do clássico conflito de agência, o conflito principal-principal acontece quando os interesses dos sócios majoritários diferem dos interesses dos sócios minoritários. Para os autores, considerando o Estado como sócio majoritário, é de se esperar que ele atue de modo hegemônico para o atendimento de seus interesses, de forma a não ceder aos interesses privados.

Depois do PDRAE, em 22 de novembro de 2017 foi publicado o Decreto nº 9.203, dispondo sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O decreto define a Governança Pública, elenca seus princípios, como também lista as diretrizes e os mecanismos para o exercício da governança pública. Além disso, este decreto institui a criação do Comitê Interministerial de Governança (CIG), com a finalidade de assessorar o Presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal. Abaixo segue um quadro com as principais definições trazidas pelo decreto nº 9.203.

Quadro 1 – Definições do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.

Principais definições do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 - Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.	
Definição de Governança Pública	
Conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade	
Princípios de Governança Pública	Mecanismos de Governança Pública
Capacidade de resposta	Liderança
Integridade	Estratégia
Confiabilidade	Controle
Melhoria regulatória	-
Prestação de contas e responsabilidade	-
Transparência	-
Diretrizes de GP	
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.	
Promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.	

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Com o objetivo de dar segurança e estabilidade à interpretação do Decreto nº 9.203, a Casa Civil da Presidência da República publicou em 2018 o Guia da Política de Governança Pública. Esta publicação foi fruto das discussões entre os membros dos Ministérios cujos ministros foram designados para o CIG, quais sejam: Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU).

Além das diretrizes do governo voltadas à implementação de ações de governança, os tribunais de contas vêm exercendo papel fundamental no que tange a determinações, orientações e fiscalizações que visam fortalecer os níveis de governança pública dos órgãos fiscalizados. Por isso, é importante abordar o tema da governança pública sob o enfoque do controle externo exercido pelo TCU.

O tema Governança Pública não tem sido debatido de maneira efetiva nas casas legislativas brasileiras. Apenas em 2017 foi publicado o primeiro normativo com a abordagem do tema de maneira direta: o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 (BRASIL, 2017), que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Inúmeros normativos anteriores a este decreto estavam relacionados ao fortalecimento da governança, a exemplo da própria Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de acesso à informação, Código de Ética do Servidor Público, dentre outras. Porém, o foco principal não era a governança em si.

Por conta da dificuldade na condução e tramitação de normativos no âmbito do Poder Legislativo e considerando o contínuo crescimento das discussões em torno dos benefícios que a abordagem do tema Governança pode trazer para a Administração Pública, restou ao TCU dar os primeiros passos nesse sentido.

Os atos administrativos praticados pela Administração Pública Federal estão submetidos a alguns tipos de controle, dentre os quais destacam-se o interno, executado pelo próprio órgão e pela Controladoria Geral da União, e o externo, realizado pelo TCU. Questões relativas à governança dos órgãos auditados são recorrentes nas atuações dos órgãos fiscalizadores.

O instrumento que estatuiu as primeiras diretrizes em torno da Governança Pública foi o Referencial Básico de Governança, publicado pelo TCU em 2014 (TCU, 2014). Este referencial traz a seguinte definição para a Governança Pública:

> Definimos GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para AVALIAR, DIRECIONAR E MONITORAR a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2014, p.5).

O referencial básico de Governança buscou aglutinar e organizar as boas práticas de Governança Pública para que os órgãos e entidades pudessem utilizá-lo como um instrumento de melhoria de desempenho. Os princípios de governança elencados pelo TCU foram os sugeridos pelo Banco Mundial em 2007 (BRASIL, 2014), quais sejam: Legitimidade; Equidade; Responsabilidade; Eficiência; Probidade; Transparência; e *Accountability*.

O referencial tomou por base quatro níveis de análise: os mecanismos de governança, os componentes, as práticas e os itens de controle. No nível de análise dos Mecanismos de Governança foram identificados os mecanismos Liderança, estratégia e Controle, os quais se desdobraram em um conjunto de componentes (BRASIL, 2014), conforme a Figura 1:

Figura 1 - Componentes dos mecanismos de governança

Fonte: TCU (2014, p.39)

Para cada um dos componentes da Figura 1, o Referencial elaborado pelo TCU elencou um conjunto de práticas de governança, as quais visam contribuir para que as partes interessadas tenham seus resultados alcançados. O Quadro 2 ilustra os mecanismos, componentes e as respectivas práticas de governança, segundo o TCU (2014):

Quadro 2 – Disposição dos mecanismos de governança, componentes e práticas

MECANISMOS/COMPONENTES/PRÁTICAS
Mecanismo Liderança
L1 - Pessoas e competências
L1.1 - Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração.
L1.2 - Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração.
L1.3 - Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração.
L1.4 - Garantir que o conjunto de benefícios, caso exista, de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração seja transparente e adequado para atrair bons profissionais e estimulá-los a se manterem focados nos resultados organizacionais.
L2 - Princípios e comportamentos
L2.1 - Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.
L2.2 – Estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.
L2.3 - Estabelecer mecanismos para garantir que a alta administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta adotado.
L3 - Liderança organizacional
L3.1 - Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais.
L3.2 - Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.

L3.3 - Assegurar, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização.
L3.4 - Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno.
L3.5 - Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências.
L4 - Sistema de governança
L4.1 - Estabelecer as instâncias internas de governança da organização.
L4.2 - Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.
L4.3 - Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas.
Mecanismos de Estratégia
E1 - Relacionamento com partes interessadas
E1.1 - Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo.
E1.2 - Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.
E1.3 - Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores.
E1.4 - Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.
E2 - Estratégia organizacional
E2.1 - Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas.
E2.2 - Estabelecer a estratégia da organização.
E2.3 - Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.
E3 - Alinhamento transorganizacional
E3.1 - Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas à formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.
Mecanismos de Controle
C1 - Gestão de riscos e controle interno
C1.1 - Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno.
C1.2 - Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional.
C2 - Auditoria interna
C2.1 - Estabelecer a função de auditoria interna.
C2.2 - Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente.
C2.3 - Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.
C3 - Accountability e transparência
C3.1 - Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.
C3.2 - Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de accountability.
C3.3 - Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.
C3.4 - Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

Fonte: Adaptado de TCU (2014)

Para cada uma das práticas dispostas no Quadro 2, o referencial do TCU indica um conjunto de procedimentos e ações para o melhor monitoramento e controle.

O TCU protagonizou outras colaborações em torno da Governança Pública. Por intermédio da Corte de Contas, foram realizados vários levantamentos com o objetivo de obter informações relativas à governança na Administração Pública Federal. Dentre as colaborações do TCU, consta o primeiro levantamento a tratar da Governança das aquisições: Governança e

Gestão das aquisições na Administração Pública Federal; análise sistêmica das oportunidades de melhoria; e, recomendações aos órgãos governantes superiores.

A realização do levantamento sobre as aquisições foi aprovada por intermédio do Acórdão nº 2.622/2015-TCU-Plenário. Foram selecionadas 419 organizações da Administração Pública Federal para responder a um questionário. Por ocasião do levantamento, foi identificado que 33 organizações poderiam não ter a autonomia em governança das aquisições, então foram excluídas do levantamento. Aplicou-se um questionário com 59 perguntas, dos tipos: binárias; múltiplas opções; única escolha; informação numérica e texto aberto.

O relatório de fiscalização referente a esse levantamento foi elaborado pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (SELOG), do TCU. Para o referido Acórdão, a Governança das Aquisições pode ser entendida da seguinte maneira:

> Governança das aquisições pode ser entendida como o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que objetivam 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 (TCU, 2013, p.1).

Após os dados do levantamento serem vistos e discutidos pelo plenário do TCU, em seção plenária de 21 de outubro de 2015, o Acórdão nº 2622/2015-TCU determinou uma série de recomendações para diversos órgãos, no sentido de incrementar os níveis de governança das aquisições. Em seus acórdãos, o TCU tem utilizado a expressão "Governança das aquisições" para se referir as recomendações relativas às contratações públicas.

De forma a melhor ilustrar para onde caminham as discussões em torno do tema da Governança Corporativa e Pública nos âmbitos internacional e nacional, o Quadro 3 traz de maneira consolidada os diferentes aspectos que foram identificados na literatura, em diversos estudos:

Quadro 3 – Aspectos de Governança corporativa e pública atualmente discutidos na literatura

Aspectos de Governança Corporativa e Pública	
Literatura Nacional	**Literatura Internacional**
Campanaro (2014); TCU (2014); IBGC (2015); Oliveira e Pisa (2015); Brasil (2017)	Banco Mundial (2007); OCDE (2015); Filho e Alves (2019)
Accountability	Accountability
Adaptação legal	Blindagem político partidária
Blindagem político partidária	Blindagem frente a interesses difusos
Capacidade de resposta	Clareza de objetivos
Clareza de objetivos	Confiabilidade
Confiabilidade	Controle
Efetividade	Eficiência
Eficiência	Emprego para fins estabelecidos
Equidade	Equidade
Ética	Honestidade

Integridade	Legitimidade
Legitimidade	Probidade
Melhoria regulatória	Responsabilidade
Participação	Responsabilidade na transferência de recursos
Prestação de contas	Transparência
Profissionalização	-
Probidade	-
Responsabilidade	-
Transparência	-

Fonte: Adaptado de Banco Mundial (2007); Campanaro (2014); Brasil (2014); IBGC (2015); OCDE (2015); Oliveira e Pisa (2015); Brasil (2017); Filhos e Alves (2019).

Percebe-se que grande parte dos aspectos se repete nos estudos, tais como: *accountability*, blindagem político partidária, clareza de objetivos, confiabilidade, eficiência, equidade, legitimidade, probidade, responsabilidade e transparência. Nos estudos realizados no Brasil, os temas relacionados à capacidade de resposta, efetividade, ética, integridade, participação e profissionalização tiveram destaque. Por outro lado, no cenário internacional surgiram aspectos relacionados à blindagem frente a interesses difusos, controle, emprego para fins estabelecidos, honestidade e transparência na transferência de recursos.

Alguns dos aspectos listados no Quadro 3 - Aspectos de Governança corporativa e pública atualmente discutidos na literatura, foram elencados como Princípios de Governança. O Quadro 4 consolida os princípios de governança e suas respectivas definições segundo o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014), Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015) e o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 (BRASIL, 2017).

Quadro 4 – Princípios de Governança consolidados a partir dos modelos teóricos estudados

Princípios de Governança consolidados a partir dos modelos teóricos estudados
Capacidade de resposta
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 (Brasil, 2017)
Efetividade
Relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados). Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que poderiam ser razoavelmente atribuídas às ações avaliadas (TCU, 2014).
Eficiência
Fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto (TCU, 2014).
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 (IBGC, 2015).
Promover a equidade é garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis - liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros -, políticos e sociais - saúde, educação, moradia, segurança (TCU, 2014).
Ética/Integridade
Significa tomar decisões e agir pautando-se pelo respeito e compromisso com o bem, a honestidade, a dignidade, a lealdade, o decoro, o zelo, a responsabilidade, a justiça, a isenção, a solidariedade e a equidade (TCU, 2014).

Uma deliberação ética é aquela que considera, em todo processo de tomada de decisão, tanto a identidade da organização quanto os impactos das decisões sobre o conjunto de suas partes interessadas, a sociedade em geral e o meio ambiente, visando ao bem comum (IBGC, 2015).
Legitimidade
Princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito e critério informativo do controle externo da administração pública que amplia a incidência do controle para além da aplicação isolada do critério da legalidade. Não basta verificar se a lei foi cumprida, mas se o interesse público, o bem comum, foi alcançado. Admite o ceticismo profissional de que nem sempre o que é legal é legítimo (TCU, 2014)
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 (Brasil, 2017)
Participação
Relaciona-se com definir diretrizes para participação social na governança da organização e identificar as partes interessadas, além de implantar mecanismos que viabilizem a participação social na governança da organização. Como resultado, espera-se que a participação social ocorra em conformidade com as diretrizes estabelecidas (TCU, 2014).
Prestação de contas (accountability)
Espera-se que os agentes de governança prestem contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões (TCU, 2014).
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 (IBGC, 2015).
Probidade
Trata-se do dever dos servidores públicos de demonstrar probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos. Enfim, refere-se à obrigação que têm os servidores de demonstrar serem dignos de confiança (TCU, 2014).
Responsabilidade
Diz respeito ao zelo que os agentes de governança devem ter pela sustentabilidade das organizações, visando sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações (TCU, 2014).
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.) no curto, médio e longo prazos (IBGC, 2015).
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 restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização (IBGC, 2015).
Caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros (TCU, 2014).

Fonte: Adaptado de TCU (2014), IBGC (2015) e Brasil (2017).

No que tange aos estudos relacionando o tema Governança com as IFES, vale salientar que foram identificadas várias pesquisas, a exemplo do publicado em 2016 pela Editora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, sobre Gestão e Governança, dos professores Oliveira, Pisa e Augustinho (2016), que abordam conceitos de Estado, da Governança Corporativa e Pública, passando pela questão do controle. Silva (2016) tratou de verificar a associação de práticas de governança ao desempenho apresentado nos principais indicadores de avaliação das IES em um estudo de caso na UFPE. Alexandre (2016), relacionou a recuperação da governança a um Estado mais eficiente.

Já Pascoal e Oliveira (2019) estudaram 372 órgãos da administração pública federal e identificaram quais as práticas de governança pública, avaliadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), vêm sendo adotadas em suas gestões. Girardi e Oliveira (2019) trataram de demonstrar que as práticas de governança podem contribuir para mitigação da corrupção nas políticas públicas brasileiras.

Este estudo, por sua vez, aborda a governança nas compras de material permanente da UFPE e verifica se os princípios identificados no referencial teórico estão contemplados nos procedimentos de compra da Universidade.

Na próxima seção, será abordado o processo de compra no serviço público, ao qual a UFPE está vinculada.

2.2 O processo de compra no serviço público

Por envolver recursos que foram arrecadados de maneira compulsória, todas as ações executadas pela administração pública, para compra ou venda, devem obedecer a uma série de normativos. Ao contrário do âmbito privado, onde apenas a vontade das partes é suficiente para concretização de um negócio, na esfera pública necessários é necessária uma série de procedimentos, dentre os quais o mais conhecido deles é a licitação. Os dispositivos legais que tratam sobre as licitações públicas permeiam grande parte da história do Brasil.

A palavra licitação vem do latim *Licitatione* e significa arrematar em leilão (BUENO, 1968). No Brasil, a primeira experiência oficial com características alinhadas à ideia de licitação aconteceu no ano de 1862, durante o Reinado de Dom Pedro II. O instrumento utilizado foi o Decreto nº 2.926, de 14 de maio daquele ano, que trazia o seguinte prefácio: "Approva o Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas." (Brasil, 1862). Após algumas alterações no Decreto nº 2.926, foi aprovado o Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922 (BRASIL, 1922), que organizou o código de contabilidade da União e, na oportunidade, trouxe alguns artigos voltados ao tema das licitações, como por exemplo o Caput do artigo nº 49: "Ao empenho da despesa deverá preceder contracto, mediante concurrencia publica." (BRASIL, 1922). Em sequência, o Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, em seu Capítulo XII, tratou das licitações em cerca de 20 artigos, com destaque para a menção de que a licitação se tratava de um princípio (BRASIL, 1967). O Decreto nº 200 teve sua aplicação estendida aos Estados e municípios com a Lei nº 5.456, de 20 de junho de 1968 (BRASIL, 1968).

O primeiro normativo a tratar exclusivamente de licitações e contratos foi o Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986 (BRASIL, 1986), recepcionado em sua integralidade

por ocasião da promulgação da Constituição Federal de 1988, também conhecida como “Constituição Cidadã”. Em 1993, a Lei nº 8.666, de 21 de junho (BRASIL, 1993), instituiu normas para licitações e contratos na Administração Pública. Esta Lei, não trouxe grandes inovações, porém se revestiu de uma quantidade maior de procedimentos burocráticos, na intenção de prevenir tentativas de corrupção. Até então, as modalidades de licitação eram: Concorrência, Tomada de preços, Convite, Concurso e Leilão (BRASIL, 1993).

Nesse contexto era preciso reestruturar o setor público, consoante com o que entendeu Costa (2000). O sistema de compras públicas no Brasil parecia não acompanhar as novas ferramentas que estavam sendo empregadas pelo setor privado, nas quais a agilidade e a eficiência se mostravam mais presentes. Além disso, era preciso ter transparência na utilização do recurso público. Costa (2000) buscou conhecer o que de melhor era utilizado nas compras do setor privado para compará-las com as práticas utilizadas na área pública, sem esquecer das particularidades de cada uma dessas esferas.

Com o intuito de flexibilizar os processos de compra, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, estabeleceu o Pregão como uma nova modalidade, aplicável na aquisição de bens e serviços comuns (BRASIL, 2002). Algum tempo depois o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005 ampliou a competição nas licitações, com a criação do Pregão Eletrônico (BRASIL, 2005). Em 28 de outubro de 2019, o Decreto nº 5.450 foi revogado pelo Decreto nº 10.024 que trouxe inovações ao Pregão eletrônico.

A Lei nº 8.666 em seu artigo nº 15 estabeleceu que por meio de decreto fosse regulamentado um Sistema de Registro de Preços (SRP) e que as compras deveriam ser processadas por esta forma sempre que possível (BRASIL, 1993). Assim, foi publicado o Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, alterado um ano depois pelo Decreto nº 4.342 e revogado doze anos mais tarde, pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013 (BRASIL, 2013).

Com um arcabouço legal robusto como o que foi explicitado nos parágrafos anteriores, é de se esperar que existam diversas formas para comprar, vender ou prestar serviços para a Administração Pública. Essas formas de compra serão tratadas a seguir.

2.2.1 Compras por licitação

As compras por licitação são viabilizadas por um número limitado de modalidades licitatórias. As modalidades licitatórias atualmente empregadas pela administração são as elencadas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002 e

na Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Os normativos e suas respectivas modalidades estão dispostas no Quadro 5:

Quadro 5 – Normativos e modalidades licitatórias

Norma legal	Modalidades
Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993	Concorrência
	Tomada de preços
	Convite
	Concurso
	Leilão
Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002	Pregão
Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011	Regime diferenciado de contratação (RDC)

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

A seleção da modalidade de licitação a ser empregada é realizada a partir das características do objeto ou serviço que será contratado ou vendido. Independente da modalidade licitatória escolhida, ela deve atingir o que preceitua o artigo 3º da Lei nº 8.666:

> A licitação se destina a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

Observa-se que além dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, expressos no caput do artigo 37, a Lei de licitações traz alguns princípios específicos, que são os seguintes: igualdade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

Já o tipo licitatório é a forma como será escolhida a proposta e deve está prevista no edital convocatório. De acordo com a Lei nº 8.666, os tipos licitatórios são: menor preço; melhor técnica; técnica e preço; e, melhor lance ou oferta. No tipo de licitação Melhor técnica, a seleção levará em conta fatores de ordem técnica. Esse tipo licitatório só é cabível para licitações de serviços de natureza intelectual, como projetos ou estudos técnicos. Já no tipo técnica e preço, o julgamento acontece utilizando uma média ponderada com as notas referente a técnica e as notas referentes ao preço. Quando o tipo é maior lance ou oferta vence o licitante que oferecer o maior valor (leilões).

Nos pregões admite-se apenas o tipo licitatório menor preço. Já a lei do Regime Diferenciado de Contratação (RDC), ainda que não defina os tipos de licitação, estabelece os

seguintes critérios de julgamento: menor preço ou maior desconto; técnica e preço; melhor técnica ou conteúdo artístico; maior oferta de preço; e, maior retorno econômico.

É importante entender em quais situações cada modalidade licitatória deve ser empregada. Neste sentido, as próximas seções discorrerão sobre cada uma das modalidades, bem como sobre seus respectivos empregos.

2.2.1.1 Concorrência

Concorrência é a modalidade licitatória instituída pela Lei nº 8.666 de 1993 (BRASIL, 1993) e apresenta a maior abrangência para utilização dentre todas as modalidades previstas. Normalmente é utilizada para compra de materiais ou contratação de serviços de maior valor, tendo em vista que possui um procedimento mais complexo.

Para obras e serviços de engenharia com valores superiores a R$ 3.300.000,00, apenas a modalidade concorrência pode ser utilizada. De forma análoga, nos demais processos de compra, não caracterizados como obras e serviços de engenharia, com preços estimados superiores a R$ 1.430.000,00, apenas a concorrência é modalidade permitida. A Lei 8.666 define a concorrência da seguinte maneira: “Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto” (BRASIL, 1993).

Ademais, nas alienações de bens imóveis, cuja aquisição seja oriunda de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, bem como nas concessões de direito real de uso, a concorrência é a modalidade de licitação cabível. Nos casos de licitação internacional caberá a concorrência, com possibilidade de utilização da tomada de preço caso o valor esteja compreendido dentro do limite desta modalidade licitatória. Os tipos licitatórios admitidos pela concorrência são: menor preço, melhor técnica e melhor técnica e preço.

2.2.1.2 Tomada de preços

A tomada de preços situa-se logo abaixo da modalidade de concorrência com relação à utilização de acordo com os valores licitados. Está definida na Lei das licitações da seguinte maneira: “modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.” (BRASIL, 1993).

Pode ser empregada quando o valor da obra ou serviço de engenharia foi estimado em até R$ 3.300.000,00, ou quando a compra ou serviço não compreendido como obra ou serviço de engenharia foi estimado até o valor de R$ 1.430.000,00.

2.2.1.3 Convite

A modalidade denominada convite apresenta uma menor formalidade quando comparada à tomada de preços e à concorrência. Faculta-se a utilização da modalidade convite quando o valor da obra ou serviço não ultrapassa R$ 330.000,00. Para outras compras ou serviços este valor não deve superar R$ 176.000,00. A Lei 8.666 define o convite assim:

> Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas (BRASIL, 1993).

No convite, o edital convocatório é substituído por uma carta convite. Além disso, não se faz necessária a publicação em mídia especializada, bastando apenas a publicidade do certame, que poderá ser feito pela simples afixação de comunicado em quadro de aviso do órgão.

2.2.1.4 Concurso

A modalidade licitatória definida como concurso, destina-se a selecionar um trabalho técnico, artístico ou científico dentre quaisquer interessados em participar do certame. A escolha do trabalho vencedor geralmente é confiada a uma comissão composta por indivíduos de notório saber a respeito da área de conhecimento considerada. O edital de convocação deve ser veiculado em imprensa oficial com no mínimo 45 dias de antecedência.

O concurso deve conter regulamento próprio que poderá ser obtido pelos participantes em local designado. Quando o concurso tem por objetivo a escolha de um projeto, o vencedor do concurso deve autorizar a administração a executá-lo a qualquer momento.

Vale salientar que ao contrário do que muitas pessoas acreditam, a modalidade licitatória concurso não tem relação com a participação de candidatos em concurso público para provimento de cargos na Administração Pública.

2.2.1.5 Leilão

A Administração Pública utiliza o leilão para vender bens móveis inservíveis, produtos legalmente apreendidos ou penhorados, como também para a alienação de bens imóveis cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento. O vencedor do leilão é aquele que oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação, esta obrigatória para todo e qualquer bem. Poderão ser dispensadas as documentações relativas à habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista e a documentação relativa à qualificação técnica.

Qualquer interessado poderá participar dos leilões e o prazo mínimo para se fazer a publicidade, principalmente no município onde acontecerá o evento, é de 15 dias. O responsável por conduzir o leilão poderá ser um servidor designado pela própria administração ou um leiloeiro oficial. Por ocasião da arrematação, de acordo com o edital, ao menos 5% do valor ofertado deverão ser pagos no momento do arremate, e o restante do valor deve ser desembolsado de acordo com o prazo estabelecido no edital, sob pena de perder o valor inicialmente pago. Nos leilões internacionais admitir-se-á o pagamento da primeira parcela em até 24 horas.

2.2.1.6 Pregão

A modalidade licitatória pregão foi instituída pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 (BRASIL, 2002) e destina-se a aquisição de bens e serviços comuns, que são aqueles que podem ser objetivamente definidos por meio de especificações habituais no mercado. O pregoeiro deve ser designado pela autoridade competente e a ele incumbe, dentre outras atribuições: o recebimento das propostas e lances, a aceitabilidade dos mesmos e a habilitação e adjudicação do objeto licitado ao licitante vencedor (BRASIL, 2002).

A utilização do pregão proporcionou maior celeridade às licitações tendo em vista algumas mudanças no rito processual, como por exemplo a inversão de algumas fases. Também não há limite de valores para utilização desta modalidade e o critério de disputa entre os licitantes é o de menor preço. O pregão é amplamente utilizado pela Administração Pública Federal.

O pregão inicialmente foi regulamentado para acontecer de forma presencial, todavia o Decreto nº 5.450/05 (BRASIL, 2005), instituiu o pregão eletrônico, que passou a ser amplamente utilizado. Em 28 de outubro de 2019 o decreto nº 10.024 (BRASIL, 2019) revogou o decreto nº 5.450/05, trazendo algumas mudanças ao pregão eletrônico.

O Quadro 6 traz de forma resumida as aplicações de cada uma das modalidades licitatórias de acordo com os valores estimados do objeto a ser licitado:

Quadro 6 – Principais aplicações das modalidades licitatórias

Modalidade	Prazo mínimo para publicação do Instrumento Convocatório	Limite de valor para obras e serviços de engenharia em R$	Limite de valor para compras e demais serviços em R$
Concorrência	45 dias quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço"; 30 dias corridos nos demais casos.	Não há limite	Não há limite
Tomada de preços	30 dias quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço"; 15 dias nos demais casos.	Até 3,3 milhões	Até 1,43 milhões
Convite	5 dias úteis	Até 330 mil	Até 176 mil
Pregão	8 dias úteis	Não se aplica	Não há limite

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

2.2.1.7 Regime Diferenciado de Contratação

O Regime Diferenciado de Contratação (RDC) foi instituído para atender inicialmente as obras de engenharia voltadas para a Copa das Confederações de 2013, Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos e paraolímpicos de 2016. Assim como o Pregão, o RDC proporciona uma maior celeridade e eficiência ao processo, pois também inverte algumas fases da licitação (BRASIL, 2011a).

Com o sucesso da aplicação do RDC, o escopo para sua utilização foi ampliado para obras do PAC, do SUS, ações de mobilidade urbana, ciência, tecnologia e informação, obras em unidades penitenciárias e obras em unidades de atendimento socioeducativo. Por intermédio do RDC é possível realizar a contratação integrada de uma obra pública, ou seja, a empresa contratada fica responsável pela elaboração do projeto até a entrega da obra acabada. Outra inovação do RDC foi a possibilidade de remuneração variável do contratado, vinculada às metas, critérios de qualidade, sustentabilidade e prazos de entrega.

2.2.2 As compras com licitação dispensável ou inexigível

Em alguns casos, a Administração Pública voluntariamente ou compulsoriamente abstém-se de licitar. São as situações previstas nos artigos 24 e 25 da Lei 8.666 (BRASIL, 1993), respectivamente, referem-se às licitações dispensáveis e licitações inexigíveis.

As hipóteses de licitação dispensável previstas no artigo 24 da lei de licitações são aquelas em que cabe à administração optar por realizar ou não o procedimento licitatório. Dentre as trinta e cinco possibilidades de optar-se pela não realização do certame licitatório, o

caso mais comum da aplicação deste artigo se refere aos procedimentos que não ultrapassam os valores limites para compra sem licitação, que são R$ 33.000,00 para obras e serviços de engenharia e R$ 17.600,00 para as demais compras.

Vale salientar, que conforme orientação dos órgãos de controle, esses limites devem ser observados inclusive por ocasião de compras realizadas em momentos diferentes, ou seja, caso o somatório dos valores referentes às compras sem licitação de determinado material ultrapasse, em algum momento o valor estabelecido de R$ 17.600,00, o servidor responsável pelas compras estará incorrendo em uma ilegalidade, conhecida como fracionamento de despesas. A mesma dinâmica é empregada aos casos de fracionamento de despesas nas obras e serviços de engenharia.

No que tange à licitação inexigível, o motivo pelo qual a licitação deixa de acontecer é a inviabilidade de competição. O artigo nº 25 elenca um escopo exemplificativo das situações onde a competição é impossível, a exemplo de: aquisição de objeto que só possa ser fornecido por um único produtor, empresa ou representante; contratação de serviços de natureza singular ou empresas de notória especialização; e, contratação de artista consagrado pela crítica ou opinião pública.

2.2.3 Compras por Sistema de Registro de preços

O Sistema de Registro de Preços (SRP), regulamentado pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013 (BRASIL, 2013), consiste em um conjunto de procedimentos para que o órgão licitante promova um registro formal de preços relativos à prestação de serviços ou aquisição de bens, que podem ou não vir a ser contratados, de forma parcelada ou integral, dentro da validade de uma Ata de Registro de Preços (ARP) (BRASIL, 2013).

A regulamentação do SRP, pelo Decreto nº 7.892, trouxe algumas definições importantes em seu artigo 2º. A primeira trata do órgão gerenciador, que é o "órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente." (BRASIL, 2013). Outra definição é a do órgão participante, entendida como o "órgão ou entidade da administração pública que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços." (BRASIL, 2013). Uma terceira definição é a do órgão não participante: trata-se do "órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços." (BRASIL, 2013).

O Decreto nº 7.892 ainda fora alterado pelos Decretos nº 8.250 de 2014 (BRASIL, 2014) e nº 9.488, de 30 de agosto de 2018 (BRASIL, 2018). Vale destacar que o SRP é precedido por um processo licitatório, normalmente o pregão eletrônico, que selecionará as propostas mais vantajosas e a partir delas serão confeccionadas as ARPs que podem ou não vir a ser utilizadas pelos órgãos gerenciador, participantes e não participantes (neste caso deve estar expressa no edital da licitação a previsão de utilização da ARP por órgãos não participantes).

2.2.3.1 As compras por Carona

Diante do amparo para efetuar compras parceladas durante a vigência de uma ARP (até doze meses) sem a necessidade de realização de um novo procedimento licitatório, boa parte da Administração Pública se vale da utilização do SRP. Além disso, com a possibilidade de que um órgão ou entidade que não participou do procedimento licitatório que originou a ARP possa fazer uso desta para efetuar suas compras, é possível que antes de promover um procedimento licitatório, o servidor público busque ARPs que possuam itens compatíveis com suas demandas e optem por realizar uma Adesão como órgão não participante. Esta prática, popularmente conhecida como carona, apresenta aspectos positivos e negativos. Para o jurista brasileiro Marçal Justen Filho, a carona pode ser definida da seguinte maneira:

> Em síntese, 'carona' consiste na contratação fundada num Sistema de Registro de Preços em vigor, mas envolvendo uma entidade estatal dele não participante originalmente, com a peculiaridade de que os quantitativos contratados não serão computados para o exaurimento do limite máximo(JUSTEN FILHO, 2010, p. 207).

Uma consequência negativa da utilização da carona, de acordo com Mello *et al*. (2016) é que com as adesões, o fornecedor aumenta o quantitativo inicialmente previsto de fornecimento e esse aumento na escala não é refletido em redução do preço unitário pago, o que poderia ser caracterizado como um dano para a Administração Pública. Todavia, há quem defenda a prática da carona, a exemplo de Fernandes (2007), que entende o seguinte:

> Os fundamentos de lógica que sustentam a validade do Sistema de Registro de Preços e do sistema de "carona" consistem na desnecessidade de repetição de um processo oneroso, lento e desgastante quando já alcançada a proposta mais vantajosa. Além disso, quando o carona adere a uma Ata de Registro de Preços, em vigor, normalmente já tem do órgão gerenciador – órgão que realizou a licitação para o Sistema de Registro de Preços – informações adequadas sobre o desempenho do contratado na execução do ajuste (FERNANDES, 2007, p.08).

Considerando as visões divergentes dos pesquisadores em torno da prática da carona, a utilização desse procedimento deve ser bem planejada, de forma a não incorrer em prejuízo para administração pública.

A seção que segue apresenta os procedimentos metodológicos adotados para alcançar os objetivos deste estudo.

3 Procedimentos Metodológicos

Esta seção apresenta os procedimentos metodológicos utilizados neste estudo, suas escolhas e técnicas de análise dos dados coletados para o alcance dos objetivos. Esses procedimentos ilustram detalhadamente como a pesquisa aconteceu.

3.1 Delineamento da pesquisa

O objetivo geral desta pesquisa é analisar se os procedimentos de compras de material permanente realizadas pela UFPE e as percepções dos gestores estão aderentes aos princípios de Governança Pública, no período entre 2018 e 2019. O grau da aderência foi verificado a partir dos princípios de governança elencados nos modelos teóricos estudados e das características das compras realizadas no período proposto. De forma a visualizar como essa aderência foi percebida pelos servidores responsáveis pelas compras, procedeu-se também uma verificação quanto à percepção deles com relação aos procedimentos de compras de suas UASGs. Desta forma, a pesquisa aponta para uma abordagem metodológica qualitativa. Para Creswell (2007):

> A técnica qualitativa também usa estratégias de investigação como narrativas, fenomenologias, etnografias, estudos baseados em teoria ou estudos de teoria embasada na realidade. O pesquisador coleta dados emergentes abertos com o objetivo principal de desenvolver temas a partir dos dados (CRESWELL, 2007, p.35).

A modalidade de pesquisa escolhida foi o Estudo de Caso, uma vez que não obstante a grande quantidade de normas e procedimentos que regem as compras públicas no âmbito federal, a forma pela qual as universidades se organizam para procedê-las pode ser apresentada de diversas maneiras. Algumas compram de maneira centralizada, outras de forma descentralizada em suas pró-reitorias, diretorias, órgãos suplementares e há aquelas que, como na UFPE, adotam um procedimento misto para as compras (compras comuns a mais de uma unidade são centralizadas e compras específicas de cada unidade são descentralizadas). Para Yin (2015), os estudos de caso são a estratégia preferida dos pesquisadores quando há pouco controle por parte deste sobre os acontecimentos e quando o objeto de estudo se insere em algum contexto da vida real.

Como o estudo levantou informações sobre uma amostra determinada das compras da UFPE e da percepção de uma parte dos servidores, entende-se que a pesquisa teve caráter descritivo. Ademais, por envolver múltiplas fontes de consulta, a pesquisa também pode ser

caracterizada como documental. A pesquisa documental vai bem além das bibliotecas, englobando outros tipos de documentos, tais como boletins, regulamentos, estatutos, dentre outros (GIL, 2002).

3.2 Lócus da investigação

Nesta pesquisa, o *locus* da investigação foi a Universidade Federal de Pernambuco. Conforme seu estatuto, publicado no Boletim Ordinário nº 067, de 25 de julho de 2019, a UFPE é uma Autarquia Educacional vinculada ao Ministério da Educação, pessoa jurídica de direito público, mantida com recursos da União. Possui autonomia didático-científica, administrativa, disciplinar e de gestão financeira e patrimonial, com sede e foro legal na cidade do Recife, Estado de Pernambuco (UFPE, 2019e).

No âmbito acadêmico, de acordo com o Relatório de Gestão, a UFPE conta com 107 cursos de graduação, 45 cursos de especialização, 90 cursos de mestrado e 54 cursos de doutorado. Esses números são resultado de um crescimento nos últimos anos. Entre os anos de 2013 e 2019, na graduação o crescimento foi de 99 para 107 cursos, na pós-graduação Strictu Sensu o crescimento foi de 77 para 144 cursos.

Figura 2 – Execução orçamentária por grupo de despesa

Grupo de Despesa	Despesa Empenhada 2018	%	Despesa Empenhada 2019	%
1. Pessoal e Encargos Sociais	1.309.845.457,39	85%	1.332.514.193,21	88,93%
2. Outras Despesas Correntes	224.189.160,23	14%	164.000.214,57	10,95%
2.1 Despesas com Benefícios Obrigatórios e Assistência Médica e Odontológica aos Servidores	50.310.959,82	3%	49.962.071,00	3,33%
2.2 Outras Despesas Correntes	173.878.200,41	11%	114.038.143,57	7,61%
3. Investimentos	14.174.668,42	1%	1.884.404,69	0,13%
Total	**1.548.209.286,04**	**100%**	**1.498.398.812,47**	**100%**

Fonte: Relatório de Gestão da UFPE (UFPE, 2019n)

Conforme Figura 2 – Execução orçamentária por grupo de despesa, quanto à utilização dos recursos o orçamento executado pela UFPE em 2018 passou de 1 bilhão e meio de reais. Já em 2019, até o mês de setembro, a execução orçamentária ficou um pouco abaixo do ano anterior, com cerca de 89% destinado ao pagamento de pessoal e 11% para outras despesas correntes e investimentos (UFPE, 2019n). Vale salientar que neste mesmo ano, o orçamento de custeio sofreu alguns contingenciamentos por parte do Governo Federal, o que pode ter gerado uma insegurança nos gestores sobre a continuidade dos contratos vigentes e tornou ainda mais desafiadora a gestão orçamentária da instituição.

Como autarquia federal, a UFPE está submetida ao controle interno e externo. O interno é realizado pela atuação da AGU, cujas recomendações são recebidas por uma Unidade de auditoria interna da UFPE, à qual incumbe a tradução e disseminação das recomendações da AGU para todos os *campi*. Quanto ao controle externo, cabe ao TCU procedê-lo na Universidade. A comunicação entre a corte de contas e a UFPE é estabelecida por meio de Acórdãos que são encaminhados para que a universidade providencie o cumprimento.

3.2.1 O Processo de compra de material permanente na UFPE

De acordo com dados disponibilizados pela UFPE, por intermédio do Portal de Acesso à Informação do Governo Federal, a universidade apresenta em sua estrutura administrativa 34 Unidades de Administração de Serviços Gerais (UASGs). Cada uma dessas unidades possui um Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e a partir desse cadastro pode executar de forma descentralizada uma compra pública.

A UFPE adota um procedimento misto para realização das compras, tanto para as de materiais de consumo quanto para as de material permanente. Estas são planejadas de acordo com o tipo de objeto a ser adquirido. A Pró-Reitoria de Gestão Administrativa (PROGEST) tem a responsabilidade de planejar a compra dos materiais permanentes de uso comum para a maioria das unidade da UFPE, como, por exemplo, a compra de eletrodomésticos da linha branca, de mobiliário administrativo, de condicionadores de ar, etc. Já os materiais permanentes de uso específico têm suas compras planejadas de maneira descentralizada nas UASGs para as quais as compras se destinam, como, por exemplo, a compra de um motor elétrico para pesquisa no Departamento de Engenharia Mecânica será planejada no Centro de Tecnologia e Geociências, UASG: 153088, CNPJ: 24.134.4880027-47.

Após o planejamento, procede-se a compra do material, que poderá ser de maneira direta ou por meio de um processo licitatório. Caso a compra seja de forma direta (inexigibilidade, dispensa, adesão) ela será realizada pela própria UASG. Nos casos em que se optou por uma licitação, a UASG demandante deverá encaminhar o planejamento para a Diretoria de Licitações e Contratos (DLC) da UFPE, pertencente a PROGEST, à qual incumbe conduzir os processos licitatórios da universidade.

3.3 Unidade de análise e período do estudo

O estudo compreendeu os processos de compra de material permanente realizados pelos três campi da UFPE, nas cidades de Recife, Vitória de Santo Antão e Caruaru, nos anos de 2018

e 2019. Neste sentido, os processos de compra das UASGs da UFPE foram considerados como uma unidade de análise. Para Moraes (1999), sobre unidade de análise:

> Também denominada “unidade de registro” ou “ unidade de significado”, a unidade de análise é o elemento unitário de conteúdo a ser submetido posteriormente à classificação. Toda categorização ou classificação, necessita definir o elemento ou indivíduo unitário a ser classificado. Na análise de conteúdo denominamos este elemento de unidade de análise (MORAES, 1999, p.7).

A lista das UASGs da UFPE foi solicitada por intermédio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) e os dados obtidos foram diligenciados pelo pesquisador, que consolidou uma relação com 34 (trinta e quatro) UASGs, listadas abaixo:

- UASG 150119 – Centro Acadêmico do Agreste (CAA)
- UASG 150134 – Centro Acadêmico de Vitória de Santo Antão (CAV)
- UASG 150230 – Pró-Reitoria para Assuntos Estudantis (PROAES)
- UASG 152771 – Superintendência de Segurança Institucional (SSI)
- UASG 153080 – Unidade Central da UFPE (PROGEST/UFPE)
- UASG 153081 – Centro de Artes e Comunicação (CAC)
- UASG 153082 – Centro de Ciências Exatas e da Natureza (CCEN)
- UASG 153083 – Centro de Biociências (CB)
- UASG 153084 – Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CFCH)
- UASG 153085 – Centro de Educação (CE)
- UASG 153086 – Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA)
- UASG 153087 – Centro de Ciências da Saúde (CCS)
- UASG 153088 – Centro de Tecnologia e Geociências (CTG)
- UASG 153089 – Faculdade de Direito do Recife (FDR)
- UASG 153090 – Pró-Reitoria de Extensão e Cultura (PROEXC)
- UASG 153091 – Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (PROPLAN)
- UASG 153092 – Biblioteca Central (BC)
- UASG 153093 – Editora Universitária (EU)
- UASG 153095 – Superintendência de Infraestrutura (SINFRA)
- UASG 153096 – Pró-Reitoria para Assuntos Acadêmicos (PROACAD)
- UASG 153097 – Restaurante Universitário (RU)

- UASG 153098 – Pró-Reitoria para Assuntos de Pesquisa e Pós Graduação (PROPESQ)
- UASG 153100 – Núcleo de Educação Física e Desportos (NEFD)
- UASG 153101 – Núcleo de Tecnologia da Informação (NTI)
- UASG 153102 – Núcleo de TV e Rádios Universitárias (NTVRU)
- UASG 153105 – Gabinete do Reitor (GR)
- UASG 153355 – Centro de Informática (CIN)
- UASG 153375 – Colégio de Aplicação (CA)
- UASG 153376 – Núcleo de Saúde Pública e Desenvolvimento Social (NUSP)
- UASG 153409 – Pró-Reitoria de Gestão Administrativa (PROGEST/CAF)
- UASG 153410 – Laboratório de Imunopatologia Keiso Asami (LIKA)
- UASG 153413 – Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida (PROGEPE)
- UASG 154728 – Pró-Reitoria de Comunicação, Informação e Tecnologia da Informação (PROCIT)
- UASG 153661 – Centro de Ciências Médicas (CCM)

De maneira a facilitar o entendimento e proporcionar maior clareza e fluidez à pesquisa, as referências às UASGs foram feitas a partir da abreviatura do nome da unidade, por exemplo: quando foi citado o Centro de Ciências Exatas e da Natureza (UASG: 153082), utilizou-se a abreviatura CCEN.

Outro aspecto que vale salientar é que a Pró-Reitoria de Gestão Administrativa possui uma diretoria que é responsável por planejar as compras comuns da universidade e outra diretoria responsável por executar todos os procedimentos licitatórios. Estas diretorias atuam pela UASG 153080 – Unidade Central da UFPE. Porém, a PROGEST também possui em sua estrutura uma CAF para realização de suas compras específicas (UASG 153409). Desta forma, para diferenciar a atuação da PROGEST nessas duas UASGS, utilizou-se a abreviatura PROGEST/UFPE quando a intenção foi a de referir à Unidade Central da UFPE, e a abreviatura PROGEST/CAF quando o objetivo foi o de referir à Coordenação Administrativa e Financeira da PROGEST.

Constituíram outra unidade de análise as percepções dos servidores que estavam à frente das Coordenações Administrativas e Financeiras (CAFs) e das Coordenações de Infraestrutura, Finanças e Compras (CIFIC) das diversas UASGs da Universidade, no momento da coleta dos dados. Os coordenadores preencheram um formulário que buscou verificar a percepção de cada

um deles quanto à aplicação dos princípios de governança nas compras de material permanente de suas respectivas UASGs, nos anos de 2018 e 2019.

Estabelecidas as unidades de análise, foi realizada a seleção das UASGS que deveriam ser estudadas, uma vez que nem todas as unidades compraram material permanente no período proposto pela pesquisa. Neste procedimento, identificou-se que 12 UASGs não realizaram compra de material permanente no período estudado e, portanto foram retirados do estudo. Desta forma, foram estudadas nessa pesquisa 22 unidades, a saber: CAA, CAV, PROAES, PROGEST/UFPE, CAC, CCEN, CB, CE, CCSA, CCS, CTG, FDR, PROEXC, SINFRA, PROACAD, PROPESQ, NTI, NTVRU, GR, CI, PROGEST/CAF e LIKA.

Considerado o universo de 22 UASGs, era de se supor que houvesse o mesmo número de coordenadores de compras. Entretanto, a PROGEST/UFPE não possui servidor com esse perfil, uma vez que atua com duas diretorias nos processos de compras, e o LIKA, durante o período estudado, não tinha um servidor formalmente designado pela PROGEPE para exercer esta função. Sendo assim, 20 servidores estavam aptos a participar da pesquisa.

3.4 Estratégias de Coleta de dados

A coleta de dados foi executada pelo mestrando, com atenção às especificidades de cada objetivo. Para o primeiro objetivo específico, qual seja: levantar e identificar as compras de material permanente realizadas pela UFPE, de acordo com os demandantes, o tipo de contratação e os itens, nos anos de 2018 e 2019 foram realizadas consultas ao e-SIC, ao Painel de Compras do Governo Federal, e à PROGEST/UFPE.

De posse dos códigos das UASGs da universidade, procedeu-se a pesquisa dos processos de compra no Painel de Compras do Governo Federal. Em cada um dos processos de compra identificados foram relacionados os itens licitados e selecionados aqueles cuja natureza de despesa poderia ser enquadrada como material permanente.

O segundo objetivo específico foi o de classificar as compras de material permanente a partir dos princípios de governança pública propostos na pesquisa. A lista consolidada dos princípios e seus respectivos conceitos, conforme referencial teórico, está disposta no Quadro 4 (2) – Princípios de Governança consolidados a partir dos modelos teóricos estudados.

Uma vez que não existe norma específica que versa sobre governança nas aquisições, na construção das dimensões deste estudo se optou por privilegiar os princípios elencados nos documentos oficiais elaborados pelo Poder Legislativo e pelos órgãos de controle, procedendo-se ainda a associação dos princípios que apresentavam conceitos correlacionados. Neste sentido, foram identificadas cinco dimensões, dispostas no Quadro 7:

Quadro 7 – Dimensões investigadas

Dimensões de Governança Pública estudadas	
Dimensões	Princípios
D1	Eficiência
D2	Participação
D3	Ética
D4	Legitimidade
D5	Transparência

Fonte: Elaborado pelo ator (2020)

Vale salientar, que as práticas que compõem as dimensões estabelecidas perpassam outros princípios elencados no referencial teórico estudado, tais como: eficácia, capacidade de resposta, equidade, integridade, responsabilidade, probidade e prestação de contas.

A estratégia adotada na coleta dos dados para atingir o segundo objetivo específico consistiu no preenchimento de um formulário (Apêndice A), que verificou a presença ou ausência dos princípios de governança em cada uma das dimensões investigadas nas compras das UASGs da UFPE. Para cada uma dessas dimensões foi elencado um conjunto de práticas que, quando identificadas, assinalou-se a opção "SIM" no formulário e foram citados os respectivos documentos comprobatórios. Nos casos de não identificação das práticas, foi assinalada a opção "NÃO". Quando verificado que a prática era de atribuição específica de determinada UASG, com efeitos sobre as demais, considerou-se que a prática foi atendida para toda a UFPE. No Quadro 8 estão dispostas as práticas investigadas, nomeadas de P1 até P16, distribuídas dentre as 5 dimensões:

Quadro 8 - Práticas investigadas distribuídas por dimensão

Dimensões e práticas investigadas	
D1	**Eficiência**
P1	Existe uma política de capacitação para os servidores que integram a área de compras da UASG.
P2	A UASG compra material permanente com qualidade e ao menor custo possível.
D2	**Participação**
P3	A UASG assegura-se que as compras de material permanente atendam ao maior número possível de interessados.
P4	Pelo menos um representante de cada uma das partes interessadas nas compras de material permanente da UASG participa formalmente do processo de compra.
D3	**Ética**
P5	A UASG mantém canais para recebimento de denúncias de desvios de conduta nas compras de material permanente.
P6	Os servidores responsáveis pelas compras de material permanente da UASG se demonstram dignos de confiança.
P7	As compras de material permanente da UASG consideram os aspectos ambientais e sociais.
P8	As compras de material permanente da UASG consideram a viabilidade econômico-financeira da UFPE.
D4	**Legitimidade**
P9	A UASG edita atos normativos para subsidiar o cumprimento da legislação referente às compras de material permanente.
P10	A UASG realiza consultas públicas aos órgãos competentes para dirimir as dúvidas relativas às compras de material permanente.
P11	A UASG realiza o acompanhamento sistemático da legislação e da jurisprudência relacionadas com as compras de material permanente.
P12	As compras de material permanente da UASG são realizadas em atenção ao que está expressamente previsto em lei.

D5	Transparência
P13	A UASG presta contas das compras de material permanente de forma voluntária.
P14	A UASG publica os processos de compra de material permanente na internet.
P15	As informações referentes às compras de material permanente da UASG, ressalvadas as exceções previstas em lei, estão disponíveis para a consulta da sociedade.
P16	As compras de material permanente são submetidas a algum tipo de controle fora da própria UASG.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Identificar quais são as percepções dos coordenadores de compras da UFPE quanto à aplicação dos princípios de governança pública nas compras de material permanente foi o terceiro objetivo específico desta pesquisa. Foi atingido a partir do preenchimento de um formulário pelos coordenadores de compras das UASGs da UFPE (Apêndice B). O formulário foi confeccionado no "Google Formulários", e além das questões de caráter geral dos respondentes, procurou aferir suas percepções quanto às práticas dispostas no Quadro 8 - Práticas investigadas distribuídas por dimensão. O formulário foi remetido a cada um dos 20 coordenadores por meio de *e-mails* ou aplicativos de mensagens. Não obstante a impossibilidade de visita no local de trabalho de cada um dos coordenadores, devido à implantação do trabalho remoto na UFPE em 16 de março de 2020, dos 20 servidores procurados foram obtidas 17 respostas, o que equivale a um índice de 85% do universo dos possíveis respondentes.

Para validação do formulário foram realizados pré-testes junto a dois servidores da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). Os servidores possuíam atribuições semelhantes aos que foram objeto de pesquisa deste estudo. Na ocasião, foi cronometrado o tempo total de preenchimento do formulário e, ao final, os respondentes foram estimulados a comentar as questões que geraram dúvidas ou dificuldade de interpretação, tal como entende Gil (2010, p.108): "Na entrevista, procura-se saber, da pessoa que respondeu ao questionário, que dificuldades teve para fazê-lo, que perguntas provocaram constrangimento, que termos lhe parecem confusos, etc." Os respondentes do pré-teste pontuaram algumas afirmações que poderiam gerar confusão aos respondentes e suas observações contribuíram para tornar o questionário mais claro.

O último objetivo específico consistiu em comparar os processos de aquisição de material permanente da UFPE e as percepções dos coordenadores de compras, sob a ótica dos princípios de governança pública. Foi atingido mediante uma comparação entre as práticas de governança consolidadas no Quadro 8 e as percepções dos responsáveis pelas compras, obtidas no terceiro objetivo específico.

Desta forma, após análise dos objetivos especícicos, foi atingido o objetivo geral proposto por esta pesquisa, qual seja: analisar se os procedimentos de compras de material

permanente realizadas pela UFPE e as percepções dos gestores estão aderentes aos princípios de Governança Pública, no período de 2018 e 2019.

3.5 Análise dos dados

Os dados coletados no Painel de Compras do Governo Federal, no Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) e na PROGEST/UFPE, foram tratados de modo a permitir o atingimento do primeiro objetivo desta pesquisa da seguinte maneira: os processos de compra da universidade foram distribuídos em planilhas e classificados de acordo com o ano, as UASGs, a forma de compra, os quantitativos e os itens. Após a distribuição dos processos de compra dentro das características citadas, foi utilizada a estatística descritiva para chegar a um panorama das compras de material permanente no período proposto pelo estudo.

Os dados obtidos nos documentos coletados na busca do atingimento do segundo objetivo específico foram tratados de maneira qualitativa, por meio da análise de conteúdo e da estatística descritiva. Para Bardin (2011), a análise de conteúdo pode ser definida como:

> um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2011, p. 47).

Assim, no segundo objetivo específico, a aderência total a uma dimensão foi considerada quando foram encontrados documentos que indicassem que as práticas pertencentes à dimensão investigada eram adotadas. A aderência a todas as práticas implicou em um índice de 100%. As expectativas (E1 a E16) adotadas para as práticas de governança consideradas na verificação da aderência estão dispostas no Quadro 9 a seguir:

Quadro 9 - Expectativas consideradas para verificação de aderência

D1	**Eficiência**
P1	Existe uma política de capacitação para os servidores que integram a área de compras da UASG.
E1	que existam documentos que evidenciem ações de capacitação e treinamento dos servidores que atuaram na área de compras durante o período investigado.
P2	A UASG compra material permanente com qualidade e ao menor custo possível.
E2	que existam instrumentos para garantir que as compras de material permanente das UASGs prezem pela qualidade e pelo custo.
D2	**Participação**
P3	A UASG assegura-se que as compras de material permanente atendam ao maior número possível de interessados.
E3	que as compras de material permanente das UASGs sejam precedidas de ampla divulgação, de modo a permitir que todos os possíveis interessados se manifestem.
P4	Pelo menos um representante de cada uma das partes interessadas nas compras de material permanente da UASG participa formalmente do processo de compra.
E4	que exista a participação formal de discentes, docentes, técnicos ou outros que possam figurar como parte interessada nas compras de material permanente das UASGs, em comissões de planejamento, pesquisa de preços, análise técnica, etc.

D3	**Ética**
P5	A UASG mantém canais para recebimento de denúncias de desvios de conduta nas compras de material permanente.
E5	que exista ao menos um meio para que as UASGs recebam denúncias de desvios de conduta nas compras de material permanente.
P6	Os servidores responsáveis pelas compras de material permanente da UASG se demonstram dignos de confiança.
E6	que inexistam denúncias formalizadas com relação às compras de material permanente nas UASGs, durante o período estudado e, caso existam, que não tenham prosperado.
P7	As compras de material permanente da UASG consideram os aspectos ambientais e sociais.
E7	que existam instrumentos que prevejam a adoção de aspectos ambientais e sociais nas compras de material permanente das UASGs.
P8	As compras de material permanente da UASG consideram a viabilidade econômico-financeira da UFPE.
E8	que as compras de material permanente das UASGs estejam em conformidade com os recursos financeiros disponíveis.
D4	**Legitimidade**
P9	A UASG edita atos normativos para subsidiar o cumprimento da legislação referente às compras de material permanente.
E9	que as UASGs editem normativos que lhes auxiliem no enquadramento das compras de material permanente às legislações vigentes.
P10	A UASG realiza consultas públicas aos órgãos competentes para dirimir as dúvidas relativas às compras de material permanente.
E10	que as UASGs mantenham canal de comunicação ativa com órgãos capazes de dirimir dúvidas relativas às compras de material permanente.
P11	A UASG realiza o acompanhamento sistemático da legislação e da jurisprudência relacionadas com as compras de material permanente.
E11	que as UASGs adotem ações para garantir o acompanhamento da legislação e jurisprudência relacionada às compras de material permanente.
P12	As compras de material permanente da UASG são realizadas em atenção ao que está expressamente previsto em lei.
E12	Que existam instrumentos que exerçam o controle de legalidade nas compras de material permanente das UASGs.
D5	**Transparência**
P13	A UASG presta contas das compras de material permanente de forma voluntária.
E13	que as UASGs disponibilizem de forma voluntária as informações referentes aos seus processos de compra.
P14	A UASG publica os processos de compra de material permanente na internet.
E14	que as UASGs publiquem seus processos de compra de material permanente, ressalvadas as exceções previstas em lei, na rede mundial de computadores.
P15	As informações referentes às compras de material permanente da UASG, ressalvadas as exceções previstas em lei, estão disponíveis para a consulta da sociedade.
E15	que as informações referentes as compras de material permanente das UASGs sejam disponibilizadas para consulta pela sociedade, de forma voluntária ou mediante solicitação.
P16	As compras de material permanente são submetidas a algum tipo de controle fora da própria UASG.
E16	que os processos de compra de material permanente das UASGs sejam submetidos a algum tipo de controle fora da UASG.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Para fins de verificação da aderência aos princípios de governança segundo a percepção dos coordenadores, terceiro objetivo específico, a aderência foi considerada quando da marcação das opções da escala de Likert, numa escala que parte de concordo totalmente a concordo parcialmente, no preenchimento do formulário.

Vale salientar que a não identificação dos respondentes (R1 a R17) e UASGs nos formulários, implicou em um tratamento e análise de maneira conjunta, na qual as percepções

dos coordenadores foram aglutinadas e atribuídas para todas as UASGs. Com as informações consolidadas, foi possível fazer uma comparação, observando o que é teoricamente esperado e o que está sendo percebido, tal como apresentado no quarto objetivo específico desta pesquisa. O Quadro 10 apresenta uma síntese dos procedimentos metodológicos e sua relação com os objetivos específicos da pesquisa, na intenção de responder ao objetivo geral:

Quadro 10 - Síntese dos procedimentos metodológicos

<table>
<tr><th colspan="4">Objetivo Geral: analisar se os procedimentos de compras de material permanente realizadas pela UFPE e as percepções dos gestores estão aderentes aos princípios de Governança Pública, no período de 2018 e 2019.</th></tr>
<tr><td>Objetivos específicos</td><td>Fonte de dados</td><td>Técnica de coleta</td><td>Tratamento dos dados</td></tr>
<tr><td>Levantar e identificar as compras de material permanente realizadas pela UFPE, de acordo com os demandantes, o tipo de contratação e os itens, nos anos de 2018 e 2019.</td><td>Painel de Compras do Governo Federal; Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC); Relatórios de Gestão da UFPE; e Planilhas de controle da PROGEST</td><td rowspan="2">Pesquisa documental</td><td>Estatística descritiva</td></tr>
<tr><td>Classificar as compras de material permanente a partir dos princípios de governança pública propostos na pesquisa.</td><td>Painel de compras do Governo Federal; Portal da Transparência; SIPAC; Relatórios de Gestão da UFPE; Planilhas de controle da PROGEST e demais Pró-Reitorias; Websites da UFPE; CGU; e TCU</td><td rowspan="2">Análise de conteúdo e estatística descritiva</td></tr>
<tr><td>Identificar quais são as percepções dos coordenadores de compra da UFPE quanto à aplicação dos princípios de governança pública nas compras de material permanente.</td><td>Servidores responsáveis pelas CAFs/CIFICs das UASGs da UFPE</td><td>Formulário</td></tr>
<tr><td>Comparar os processos de aquisição de material permanente da UFPE e as percepções dos coordenadores de compras, sob a ótica dos princípios de governança pública.</td><td>Websites da UFPE, CGU, Portal da Transparência, TCU, Formulario preenchido pelos servidores responsáveis pelas CAFs/CIFICs das UASGs da UFPE</td><td>Comparação</td></tr>
</table>

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

3.6 Limitações da pesquisa

O primeiro aspecto a ser citado como uma limitação desta pesquisa é o lapso temporal que foi considerado. O prazo de dois anos parece curto para uma análise mais fundamentada, todavia os instrumentos de transparência do Governo Federal, que permitem acesso público, dispõem de dados do ano corrente e dos dois anos anteriores, motivo pelo qual se justifica o prazo adotado. Além disso, a legislação pertinente às compras públicas é objeto de constante mudança, o que poderia interferir na forma como os dados se apresentaram no decorrer dos anos.

A opção por limitar a pesquisa às compras de material permanente pode ser indicada como uma limitação, pois os materiais de consumo e os serviços diversos que mantêm a UFPE em funcionamento não foram tratados neste estudo.

Outro aspecto que limitou algumas ações da pesquisa foi a Pandemia ocasionada pelo Covid-19, um vírus que se alastrou de maneira exponencial no mundo e compeliu a UFPE e outras instituições a trabalharem remotamente a partir do dia 16 de março, período imediatamente antes do início da coleta de dados referente aos segundo e terceiro objetivos específicos deste estudo. O planejamento era coletar alguns documentos disponíveis fisicamente nas unidades pesquisadas, além de aplicar o formulário aos coordenadores nos seus postos de trabalho e com a presença do pesquisador, no intuito de sanar quaisquer dúvidas que pudessem surgir no transcorrer da elaboração das respostas das questões pelos participantes do estudo. Entretanto, a recomendação de isolamento social implicou em uma coleta sem a presença do pesquisador, tornando mais dificultoso o acesso aos servidores responsáveis pelas compras nas UASGs e impedindo a coleta dos documentos disponíveis nas unidades.

O próximo capítulo tratou de apontar a análise e a discussão dos resultados desta pesquisa.

4 Análise e Discussão dos Resultados

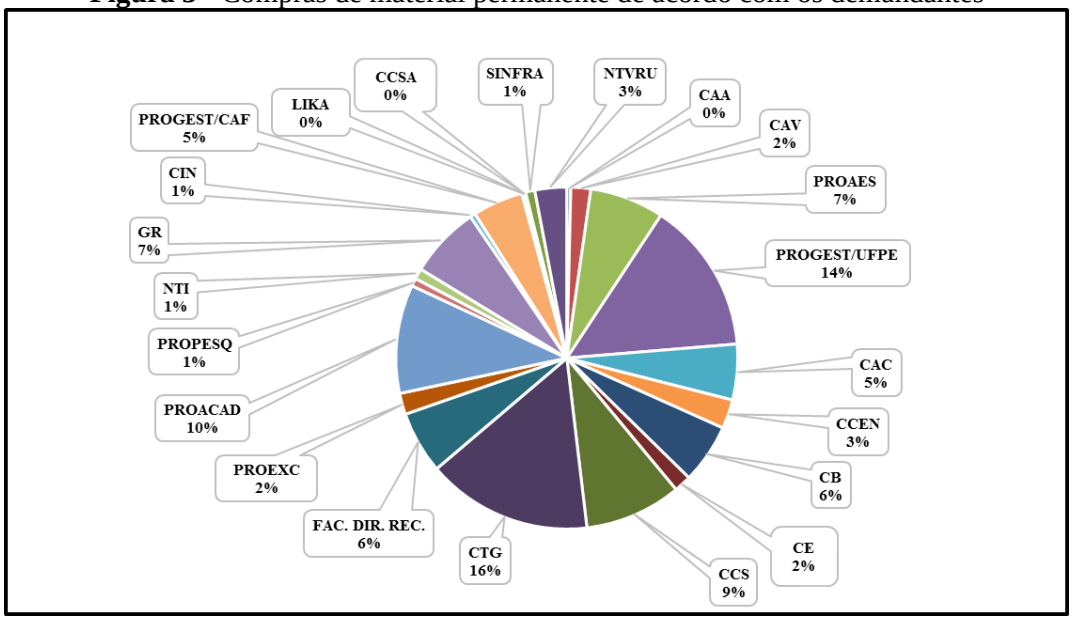
Neste capítulo são apresentados os resultados e as respectivas análises, após emprego do método explicado no capítulo anterior. As seções foram organizadas de forma a melhor evidenciar cada um dos objetivos específicos que deram suporte ao atingimento do objetivo geral deste estudo, qual seja: analisar se os procedimentos de compras de material permanente realizadas pela UFPE e as percepções dos gestores estão aderentes aos princípios de Governança Pública, no período de 2018 e 2019.

4.1 Compras de material permanente na UFPE

Nesta seção abordou-se o primeiro objetivo específico deste estudo, qual seja: levantar e identificar as compras de material permanente realizadas pela UFPE, de acordo com os demandantes, o tipo de contratação e os itens, nos anos de 2018 e 2019.

Conforme relatado na metodologia, das 34 UASGs da UFPE, 12 não realizaram compras de material permanente no período considerado, de forma que as compras no período proposto pelo estudo foram distribuídas dentre 22 UASGs demandantes. Destaque-se o CTG, com aproximadamente 16% dos itens, e a PROGEST/UFPE, com cerca de 14% dos itens. A distribuição das compras de material permanente pode ser observada na Figura 3:

Figura 3 - Compras de material permanente de acordo com os demandantes

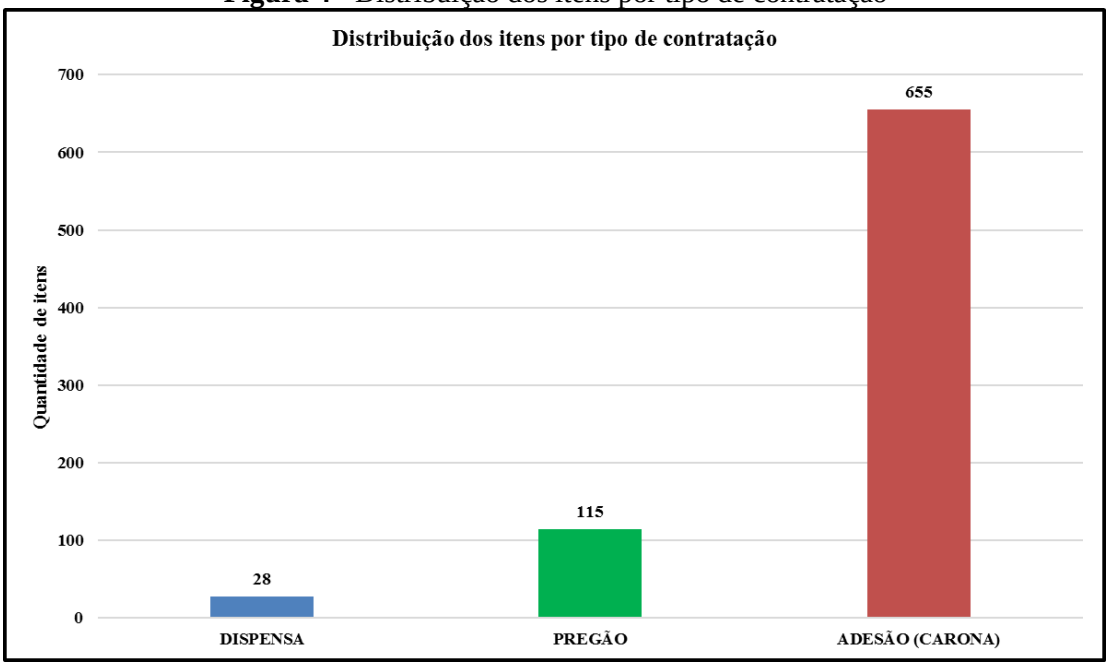


Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

No período estudado, as compras de material permanente da UFPE foram realizadas por intermédio de ARPs provenientes de pregões licitados pela PROGEST/UFPE, por dispensa de licitação, ou por adesões à ARPs de outras instituições públicas da esfera federal, prática

conhecida por “carona”. As compras de material permanente de acordo com o tipo de contratação aconteceram conforme Figura 4:

Figura 4 - Distribuição dos itens por tipo de contratação



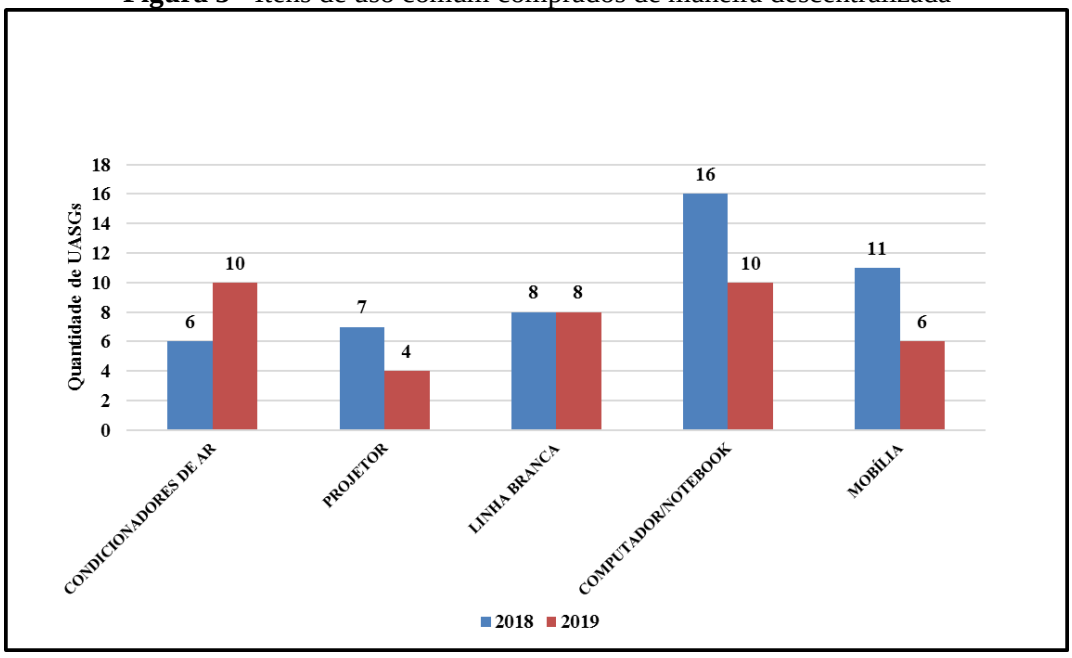
Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Conforme disposto no Figura 4, 28 itens foram comprados diretamente dos fornecedores, 115 itens foram adquiridos mediante licitação na modalidade pregão e 655 itens foram comprados por meio de adesão às Atas de Registro de preços de outros órgãos federais.

Com a disposição dos itens apresentada na Figura 4, percebe-se que os itens adquiridos por intermédio de adesões representam mais de 80% do total de itens de material permanente comprados por toda a universidade. Constatou-se que as UASGs da UFPE, com exceção da PROGEST/UFPE, compraram bem mais itens a partir de ARPs vigentes de outros órgãos federais do que a partir de processos licitatórios da UFPE.

Quanto às compras de material permanente de uso específico das UASGs, realizadas de forma descentralizada, observou-se que nenhum demandante remeteu planejamento de compra para a Diretoria de licitações e Contratos da PROGEST/UFPE vislumbrando a abertura de um processo licitatório. Além disso, o estudo detalhado das compras identificou que várias UASGs, além das suas compras específicas, também adquiriram material permanente de uso comum de forma descentralizada, vide Figura 5:

Figura 5 - Itens de uso comum comprados de maneira descentralizada



Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

De acordo com a Figura 5, os condicionadores de ar, projetores, eletrodomésticos da linha branca, computadores, notebooks e mobílias, materiais que deveriam ser comprados pela PROGEST/UFPE, foram adquiridos diretamente pelas UASGs, por intermédio de processos de compras descentralizados. A compra de materiais de uso comum por mais de uma unidade da UFPE de maneira descentralizada pode ser interpretada pelos órgãos de controle como uma forma de fracionamento da despesa. Portanto, é importante que os gestores estejam atentos a esse tipo de procedimento nas compras da UFPE. Alem disso, este procedimento vai de encontro ao atual modelo praticado na Universidade, que entende que as compras de uso comum devem ser planejadas e licitadas na PROGEST/UFPE, cabendo às UASGs aquelas compras de material de uso específico, tal como consta no Relatório de Gestão da PROGEST:

> A Pró-Reitoria de Gestão Administrativa - PROGEST é a unidade responsável pelos assuntos referentes à gestão dos bens e serviços da Universidade Federal de Pernambuco. Realiza as licitações, os contratos e os instrumentos congêneres, planejamento das compras comuns às unidades, as importações e exportações, a gestão e guarda documental, a gestão patrimonial dos bens móveis, o acompanhamento das contraprestações mensais das áreas físicas cedidas a terceiros para fins comerciais e o pagamento dos serviços públicos. (UFPE, 2019j, p.2).

Já no tocante aos itens de material permanente que sugeriam uma utilização específica por determinadas UASGs, alguns foram comprados pela PROGEST/UFPE, o que indica que além dos itens de demanda comum a todas as UASGs, a PROGEST/UFPE também comprou itens específicos, tais como: hidrômetro volumétrico, microscópio, andador, bengala, cadeira de rodas, estabilizador vertical, próteses de mão e braço, tábua de transferência e

termohigrômetro. De maneira semelhante à compra de material de uso comum de forma descentralizada nas UASGS, a compra de material específico pela PROGEST/UFPE também representa uma falta de harmonia com relação ao modelo das compras proposto pela universidade (UFPE, 2019j).

4.2 Aderência aos princípios de governança pública

Classificar as compras de material permanente a partir dos princípios de governança pública propostos na pesquisa, segundo objetivo específico, foi alcançado a partir da pesquisa e análise de várias documentações disponíveis ou solicitadas em sítios do Governo Federal, UFPE, CGU, E-SIC, TCU e outros de acesso público.

O atingimento deste objetivo específico permitiu um indicativo do nível de aderência da UFPE com relação aos princípios de governança pública. Ao final desta seção, foi apresentado um quadro resumo com a aderência da UFPE aos princípios de governança, considerando as dimensões investigadas e a documentação levantada.

4.2.1 Eficiência

A dimensão Eficiência foi verificada a partir da aderência das UASGs a duas práticas: P1 - Existe uma política de capacitação para os servidores que integram a área de compras da UASG; P2 - A UASG compra material permanente com qualidade e ao menor custo possível.

A primeira prática foi confirmada, uma vez que foi possível identificar, durante o período estudado, várias ações de capacitação, tais como: palestras, instruções, seminários, *workshops*, e outras, com o intuito de capacitar e aperfeiçoar os servidores envolvidos com as compras em toda universidade. As ações tinham a PROGEST/UFPE como unidade responsável pelos eventos e foram destinadas aos servidores das áreas de compras de todas as UASGs durante os anos de 2018 e 2019.

Dentre os assuntos que foram abordados nas ações de capacitação, constavam: dispensa, inexigibilidade e adesão à ARP. Estes temas foram objeto de uma cartilha para contratação direta na UFPE, lançada pela PROGEST/UFPE no dia 12 de julho de 2018. O evento foi conduzido pela Diretoria de Licitações e Contratos (DLC) da PROGEST/UFPE e o convite para este lançamento foi endereçado a todas as unidades gestoras da universidade com uma semana de antecedência (UFPE, 2018p).

Outra ação de capacitação, implementada no ano de 2018, foi o Projeto “Conversando com a PROGEST”. Dentre outros temas, em agosto de 2018 o projeto abordou o planejamento das compras (Diretrizes para elaboração dos estudos preliminares da Instrução Normativa nº

05/2017 da Secretaria de Gestão-SEGES/Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão-MPDG); e, em setembro de 2019 tratou sobre a gestão de contratos (Gestão e Fiscalização de contratos na UFPE). O público alvo dessas ações envolveu as equipes que atuam nas áreas de compras de todas as UASGs da universidade. Os encontros foram conduzidos pelos servidores lotados na PROGEST que estivesseminseridos na mesma realidade e contexto das demais UASGs da universidade (UFPE, 2019j)**.**

O objetivo desses eventos foi o de promover a capacitação e o treinamento dos servidores responsáveis pelos processos de compras, no intuito de reforçar os conhecimentos sobre os trâmites, procedimentos e documentações que são inerentes à elaboração dos processos de compras na UFPE (UFPE, 2019j). O "Conversando com a Progest" foi um instrumento que ampliou o canal de comunicação entre as CAFs, CIFICs e a PROGEST/UFPE. Esta, dada a sua responsabilidade institucional pelas licitações e contratos no âmbito da universidade, foi a UASG mais contemplada em termos de capacitação e treinamentos.

Em 2018, segundo dados do Relatório de Gestão da PROGEST (UFPE, 2019k)**,** servidores da PROGEST/UFPE participaram de diversos eventos de capacitação, dentre eles: Congresso de pregoeiros (Foz do Iguaçu – PR); Curso de licitação e contratos para formação de gestores nas contratações públicas (Fortaleza - CE); Encontro nacional de compras e contratações das IFEs (São Paulo – SP); Curso de introdução à Instrução Normativa nº 05, de 16 de maio de 2017, da SEGES/MPOG (Recife - PE); Palestra sobre o Sistema de cadastro de serviços na Receita Federal - SISCOSERV (Curitiba – PR); Oficina de elaboração de TR (Recife-PE); e, I Fórum Nacional de Compras Públicas (Brasília – DF).

No ano de 2019, alguns servidores da PROGEST/UFPE participaram dos seguintes eventos: Workshop sobre as inovações normativas da IN nº 1, de 04 de abril de 2019 (*Online*); Encontro de Gestores de Compras e Pró-reitores do Nordeste (Teresina – PI); Instrução *in company* sobre planejamento da contratação, termo de referência, elaboração de edital, julgamento da proposta, da habilitação e saneamento de vícios (Recife -PE) (UFPE, 2019j).

Quanto à segunda prática da dimensão eficiência, que busca verificar se as UASGs compraram material permanente com qualidade e ao menor custo possível (P2), convém analisar os procedimentos adotados em cada uma das modalidades utilizadas, nas compras no período investigado. Conforme detalhado no primeiro objetivo específico, as compras de material permanente efetuadas no período composto foram realizadas por intermédio de três formas: dispensa de licitação, pregão eletrônico e adesão a ata de registro de preços (carona).

As compras executadas por dispensa de licitação seguem um fluxo conforme especificado em um documento chamado: Cartilha Eletrônica - Dispensa e Inexigibilidade de

Licitação. No ponto 14 desta cartilha, há a indicação para que a lista de verificação que trata das contratações diretas faça parte da composição e instrução processual (UFPE, 2018e).

A lista de verificação nº 5 – contratações diretas, que deve compor os processos de compras por dispensa de todas as UASGs, notadamente busca resguardar a administração pública quanto à qualidade dos produtos, uma vez que exige nas aquisições, documento, ainda que simplificado, contendo as especificações do objeto (UFPE, 2018j). Essa mesma lista de verificação, resguarda a UFPE contra eventuais sobrepreços, uma vez que questiona a realização da pesquisa de preços para o material que será adquirido: "No caso de compras, consta a pesquisa de preços praticados pelo mercado do ramo do objeto da contratação (art. 15, III, Lei nº 8.666/93 e IN/SLTI 05/2014, atualizada)?" (UFPE, 2018j).

Já nas compras realizadas por pregão eletrônico, a UFPE utilizou o critério "menor preço" para classificação das propostas, tal como preconizava o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005 (BRASIL, 2005). Em 20 de setembro de 2019, este Decreto foi revogado pelo Decreto 10.024, todavia o critério de julgamento pelo menor preço se manteve como uma das formas de seleção da proposta mais vantajosas, juntamente com o critério de maior desconto (BRASIL, 2019).

Quanto à qualidade, o parágrafo 2º do artigo 2º do Decreto nº 5.450 de 2005, elenca que devem estar definidos no edital as especificações técnicas e os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade dos itens que serão licitados (BRASIL, 2005).

A lista de verificação nº 1 - Fase interna (Planejamento e Elaboração de Termo de Referência), reforça a busca pelo menor preço em seu tópico 10, quando questiona sobre a realização de ampla pesquisa de preços do objeto da licitação (UFPE, 2018g). Também existe a preocupação com a definição do objeto, de modo a garantir a qualidade e adequação ao uso do item licitado, conforme item 2.1 da mesma lista: "A autoridade competente da unidade demandante definiu o objeto do certame de forma precisa, suficiente e clara e é compatível com o objeto da pesquisa de preços, sem direcionamento de marca ou fornecedor?" (UFPE, 2018g). Esses aspectos voltam a ser verificados por ocasião do preenchimento da Lista de verificação nº 2 - Fase Interna (Análise de Termo de Referência, Elaboração e Publicação de Edital), em seus tópicos 2, 10 e 13 (UFPE, 2018h).

A qualidade dos produtos ofertados é mais uma vez verificada quando, após a seleção da proposta com menor preço, é realizada a análise técnica das propostas. Esta análise está prevista na Lista de verificação nº 3 - Fase Externa (Seleção de Fornecedor), no ponto 4: "Houve manifestação técnica quanto à aceitação do objeto, da amostra ou quanto ao julgamento da licitação por parte das áreas demandantes (beneficiária ou especialista)?" (UFPE, 2018i).

Nas compras realizadas por carona, a qualidade e o preço dos itens são aspectos abordados na lista de verificação nº 7 – Órgão não participante (Carona), no tópico nº 7:

> Existe justificativa sobre a exata identidade do objeto de que necessita à administração àquele registrado na ata, bem como sobre a vantajosidade da adesão pretendida, mediante consulta aos preços de mercado, incluindo os custos de logística (art. 22, caput , Decreto nº 7.892/13)? (UFPE, 2018k, p.3).

O fluxo das compras por carona é abordado no Manual do Processo - Realizar compras e contratações na UFPE (Compras por adesão a Atas de Registro de Preços), no qual é reiterada a necessidade de adequação do processo de compra à lista de verificação (UFPE, 2018l).

Uma vez que existem instrumentos para garantir prévia estimativa de preços e qualidade adequada para todos os processos de compras empregados, constatou-se que esta prática está presente nos procedimentos de compra de material permanente da UFPE.

4.2.2 Participação

As práticas investigadas nesta dimensão foram as seguintes: P3 - A UASG assegura-se que as compras de material permanente atendam ao maior número possível de interessados; e P4 - Pelo menos um representante de cada uma das partes interessadas nas compras de material permanente da UASG participa formalmente do processo de compra.

Para caracterizar o atendimento à P3, buscou-se verificar se as compras de material permanente das UASGs foram precedidas de ampla divulgação, de forma a proporcionar a todos os possíveis interessados a possibilidade de manifestarem interesse na compra.

No âmbito das compras de itens de uso comum, realizadas por intermédio de licitações e de competência da PROGEST/UFPE, as coletas de demanda foram realizadas por meio do SIPAC, após comunicação formal e remessa a todas as unidades de compra, de planilhas de apoio, nas quais os itens que seriam licitados estavam dispostos com as suas especificações. Em 2018, a Coordenação de Planejamento de Compras (CPC) da Diretoria de Logística (DLOG) formalizou a coleta por intermédio do memorando circular nº 001, de 03 de abril de 2018, com o período de coleta de demanda compreendido entre os dias 03 e 25 de abril daquele ano (UFPE, 2018o).

Em 2019, a coleta de demanda foi formalizada a partir de mensagem eletrônica enviada do *e-mail* institucional da Coordenação de Planejamento de Compras, da DLOG. O período estabelecido para as unidades efetuarem o preenchimento das requisições no SIPAC, ocorreu entre os dias 11 de janeiro e 15 de março de 2019. As UASGs puderam manifestar interesse na aquisição dos seguintes materiais permanentes: eletrodomésticos da linha branca; áudio, vídeo e foto; eletrodomésticos; mobiliário administrativo; mobiliário escolar; ar condicionado de

janela; ar condicionado *split*; *nobreak* e estabilizador; computadores; e, solução de projeção multimidia (UFPE, 2019i).

Nas compras que foram realizadas por dispensa de licitação e por adesão às atas de registro de preços, não foram identificados documentos que tenham tornado pública a intenção de compra, com intuito de viabilizar a participação de possíveis interessados. Também não houve publicações das UASGs com este objetivo no sítio oficial da UFPE, nem nos boletins institucionais. Desta forma, como não foram identificados documentos formais que sugerissem a publicização das intenções de compras nas demais UASGs da UFPE, a prática P3 não foi considerada atendida.

No que se refere a prática P4, que considera que ao menos um representante de cada uma das partes interessadas nas compras de material permanente da UASG participa formalmente do processo de compra, foram verificados os Boletins Especiais publicados pela UFPE, nos anos de 2018 e 2019. Identificou-se a nomeação de servidores para integrar comissões de planejamento em alguns casos de contratação de serviços, ou compra de bens com prestação de serviços, a exemplo de fornecimento de condicionadores de ar com instalação (UFPE, 2018c), impressões gráficas (UFPE, 2018e), limpeza (UFPE, 2018b), controle e operação de elevadores (UFPE, 2019a), manutenção de persianas e ar condicionado (UFPE, 2018c), gerenciamento de frota (UFPE, 2019b), limpeza de área externa, impressão de livros e jardinagem (UFPE, 2019c), serviço de motorista e motociclista (UFPE, 2019d). Nas compras que envolveram unicamente a aquisição de material permanente, sem prestação de serviço, não foram identificadas comissões de planejamento das compras.

Nas compras que foram efetivadas por intermédio de dispensa e adesões à ARPs, não foram formalizadas comissões para planejamento e acompanhamento do procedimento de compra. Desta forma, uma vez que não foram designadas equipes de planejamento para realizar as compras de material permanente, não se considerou o atendimento dessa prática nas compras realizadas pela UFPE.

4.2.3 Ética

Na verificação da aderência à dimensão Ética, buscou-se identificar a presença das seguintes práticas nas compras da UFPE: P5 - A UASG mantém canais para recebimento de denúncias de desvios de conduta nas compras de material permanente; P6 - Os servidores responsáveis pelas compras de material permanente da UASG se demonstram dignos de confiança; P7 - As compras de material permanente da UASG consideram os aspectos

ambientais e sociais; e P8 - As compras de material permanente da UASG consideram a viabilidade econômico-financeira da UFPE.

Quanto ao atendimento da P5, sobre manutenção de canais para recebimento de denúncias, verificou-se que a UFPE mantém em seu sítio eletrônico um canal de Ouvidoria Geral para recebimento de denúncias de quaisquer desvios de conduta de seus servidores, de quaisquer das UASGs da universidade, incluindo assuntos relativos às compras, disponibilizando ainda, um modelo de documento para facilitar o preenchimento por parte do denunciante (UFPE, 2020b).

A Ouvidoria Geral da UFPE foi instituída pelo Conselho Universitário, por intermédio da Resolução nº 003/2012, publicada no Boletim Oficial nº 43, de 24 de maio de 2012 (UFPE, 2012a). O objetivo da ouvidoria, de acordo com a resolução, é de atender ao dever de que sejam observados os princípios morais e éticos fundamentais à humanização das relações interpessoais no ambiente universitário e nas relações com a comunidade. A finalidade da ouvidoria é apresentada no artigo primeiro da referida resolução, como pode ser visto a seguir:

> A Ouvidoria-Geral da Universidade Federal de Pernambuco está vinculada diretamente ao Reitor, com a finalidade de promover ações preventivas e corretivas, relacionadas às atividades institucionais das unidades acadêmicas e administrativas, assegurando o respeito aos direitos individuais e coletivos da comunidade universitária e da comunidade externa (UFPE, 2012a, p.02).

As ações da ouvidoria da UFPE resguardam o direito de confidencialidade dos denunciantes, bem como o direito de resposta às suas comunicações. As denúncias são distribuídas aos setores competentes tão logo tenham sido recebidas e possuem prazo de até dez dias para resposta (UFPE, 2012a). O contato com a ouvidoria da UFPE pode ser feito pessoalmente, por *e-mail*, carta ou por preenchimento de formulário cujo padrão está disponível na página eletrônica da UFPE.

Algumas informações são necessárias e obrigatórias na denúncia, dentre as quais: identificação do denunciante (caso queira um retorno de sua denúncia); contato telefônico ou *e-mail* do denunciante; identificação dos denunciados e seus contatos; narrativa dos fatos que o denunciante entenda divergente do previsto no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do poder Executivo Federal; testemunhas (se houver), incluindo os seus contatos; e solicitação para que a Comissão de Ética da UFPE apure a denúncia.

Com relação à P6 - Os servidores responsáveis pelas compras de material permanente da UASG se demonstram dignos de confiança, levou-se em consideração a existência de denúncias diretamente relacionadas aos processos de compras. Caso tivessem sido oficializadas

denúncias com relação aos processos de compra, esperou-se que elas não tivessem sido comprovadas. Neste sentido, conforme relatório de Gestão do ano de 2018, foram registradas 148 denúncias, nenhuma delas relacionada com os processos de compra (UFPE, 2019k). No ano de 2019, até o mês de setembro, foram formalizadas 35 denúncias. Nenhuma delas a respeito dos processos de compra (UFPE, 2019l). Desta forma, a prática P6 foi observada em todos os procedimentos de compras da UFPE.

Consoante constatado nos documentos, a prática P7 - As compras de material permanente da UASG consideram os aspectos ambientais e sociais, foi confirmada para todas as UASGs. Com relação a estes aspectos, a UFPE tem se apresentado de maneira ativa na busca por práticas sustentáveis. Diversas ações e programas podem ser visualizados na página eletrônica da universidade designada à Diretoria de Gestão Ambiental (DGA). Criada em 2012, a DGA atua desenvolvendo ações para incrementar a relevância do tema sustentabilidade nos diversos processos da universidade (UFPE, 2012b).

Coadunando com esse viés no âmbito da universidade e alinhados ao que preconiza a Lei nº 8.666/93 em seu artigo 3º, todos os editais para compra de material permanente de uso comum, publicados pela PROGEST/UFPE nos anos de 2018 e 2019, contemplaram subitens que tratavam de aspectos ambientais e sociais. Veja-se o subitem 13.11 do edital 88/2018, destinado a eventual aquisição de Eletrodomésticos de linha branca no excerto que segue:

> Com base no Art. 225º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e Art. 4º do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, são diretrizes gerais de sustentabilidade observadas neste Edital: a. Menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água; b. Maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia; c. Uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e d. Origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras (UFPE, 2018f, p.11).

Verificou-se também a correta aplicabilidade do tratamento favorecido às cooperativas e microempreendedores individuais (MEI) a exclusividade para as Microempresas e para as Empresas de Pequeno Porte (ME/EPP) nos itens com valores de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), e as cotas para ME/EPP nos itens acima desse valor, como pode ser verificado no subitem 3.2 do edital do pregão eletrônico 79/2019 (Registro de preços para Solução de Projeção Multimídia):

> Será concedido tratamento favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte, para as sociedades cooperativas mencionadas no artigo 34 da Lei nº 11.488, de 2007, e para o microempreendedor individual - MEI, nos limites previstos da Lei Complementar nº 123, de 2006 (UFPE, 2019f, p.2).

Nas compras por dispensa de licitação, havia a necessidade de adotar medidas ambientais e sociais, conforme disposto na lista de verificação nº 05 em diversos tópicos. O tópico 2.3 levanta o seguinte questionamento: "Há manifestação sobre práticas e/ou critérios de sustentabilidade economicamente viáveis adotados na dispensa (TCU, Ac. 2.380/2012-2ª Câmara)?" (UFPE, 2018j, p.1). Os tópicos 9 e 9.1 abordam as questões de participação e exclusividade para ME e EPP de acordo com os valores licitados. O tópico 11 elenca um leque de certidões e comprovações, dentre as quais cabe ressaltar: regularidade com a Seguridade Social (INSS - art. 195, §3°, CF 1988); regularidade com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS – art. 2°, Lei 9.012/95); e, regularidade trabalhista (Lei 12.440/11) (UFPE, 2018j).

Já nas compras por carona, que compreenderam cerca de 82,08% dos itens de material permanente comprados, os critérios ambientais e sociais foram elencados na lista de verificação nº 7, no tópico 16 (UFPE, 2018k).

Quanto à viabilidade econômico-financeira (P8), a política de compra da Administração Pública como um todo entende que não deve haver despesa pública sem prévio empenho. Conforme o Portal da Transparência do Governo Federal, podemos definir o empenho da seguinte forma:

> O empenho é a etapa em que o governo reserva o dinheiro que será pago quando o bem for entregue ou o serviço concluído. Isso ajuda o governo a organizar os gastos pelas diferentes áreas do governo, evitando que se gaste mais do que foi planejado (CGU, 2020).

Percebe-se que manter a viabilidade econômico-financeira é requisito compulsório em toda a Administração Pública, uma vez que, cronologicamente, a ausência do crédito orçamentário implica em não emissão do empenho e, consequentemente, na não realização da compra pública. Nos processos de compra da UFPE, antes de finalizado o processo administrativo é preciso solicitar e obter a confirmação de que o crédito orçamentário foi reservado pela Diretoria de Orçamento (DORC) da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (PROPLAN), a quem cabe verificar a disponibilidade orçamentária e fazer a respectiva reserva do crédito (UFPE, 2020d). Desta forma, a prática foi considerada atendida em todas as UASGs.

4.2.4 Legitimidade

Na verificação das práticas relativas à legitimidade foram consideradas quatro afirmativas: P9 – A UASG edita atos normativos para subsidiar cumprimento da legislação

referente às compras de material permanente; P10 – A UASG realiza consultas públicas aos órgãos competentes para dirimir as dúvidas relativas às compras de material permanente; P11 – A UASG realiza o acompanhamento sistemático da legislação e da jurisprudência relacionadas com as compras de material permanente; e P12 - As compras de material permanente da UASG são realizadas em atenção ao que está expressamente previsto em lei.

No que tange à prática P9, edição de atos normativos, convém destacar que o modelo de compra adotado pela UFPE, que centraliza algumas compras e descentraliza outras, implicou em um protagonismo da PROGEST/UFPE em algumas atividades. Esta Pró-Reitoria tem atuado na tarefa de editar atos normativos internos que assegurem o cumprimento das diversas legislações, e na relação com outros órgãos com intuito de sanar dúvidas e buscar esclarecimentos. Desta forma, como se trata de uma consequência do modelo de compras da Universidade que se estende à todas as UASGs, foi considerada a presença dessa prática de governança nas compras da UFPE.

Dentre os normativos internos editados, a Diretoria de Licitações e Contratos (DLC) da PROGEST/UFPE implementou listas de verificação a partir da publicação da orientação normativa nº 02/2016 da SEGES-MPOG (SEGES, 2016), que determinava a utilização das listas de verificação nos processos de compras. Essas listas são normatizadas por Portaria do Magnífico Reitor, possuem aplicação em todas as unidades administrativas e estão disponíveis no sítio da UFPE As listas de verificação disponibilizadas são as seguintes:

- Lista de verificação nº 01 – Fase interna: Planejamento e Elaboração de Termo de Referência de bens ou serviços;
- Lista de verificação nº 02 – Fase interna: Pregão Eletrônico;
- Lista de verificação nº 03 – Fase externa: Pregão Eletrônico;
- Lista de verificação nº 04 – Tomada de preço e Concorrência;
- Lista de verificação nº 05 – Contratação Direta – Pequeno valor (artigo nº 24, incisos I e II da Lei n° 8.666/93);
- Lista de verificação nº 06 - Contratação Direta (artigo nº 17 e artigo nº 24, incisos III em diante e artigo nº 25 da lei 8.666/93);
- Lista de verificação nº 07 - Adesão à Ata de Registro de Preços (não participante – Carona);
- Lista de verificação nº 08 - Formalização/publicação do instrumento de contrato e seus congêneres;

- Lista de verificação nº 09 - Apuração de responsabilidade para admissibilidade de aplicação de penalidade;
- Lista de verificação nº 10 - Contratações de soluções de tecnologia da informação por pregão eletrônico.

Colaboram também na condução dos processo de compra, as cartilhas e os manuais que tratam sobre o tema das compras no âmbito da UFPE, que foram confeccionados pela PROGEST, nos anos de 2018 e 2019, respectivamente.

Com relação à P10, consulta pública a órgãos competentes, constatou-se que a partir de 2018 as Diretorias da PROGEST/UFPE consultaram periodicamente o sítio da Advocacia Geral da União (AGU), do qual extraíram informações e documentos disponibilizados por este órgão de controle (UFPE, 2019l). A documentação disponibilizada no sítio eletrônico da AGU é atualizada periodicamente e funciona como um modelo para os demais órgãos e autarquias federais em suas respectivas contratações. Dentre outros documentos, a AGU disponibiliza modelos de termos de Referência, editais, contratos e ARP's, todos disponíveis para *download* em seu sítio e na página eletrônica da UFPE, na área gerenciada pela PROGEST/UFPE, aba "orientações".

Quanto à P11, acompanhamento da legislação e jurisprudência, a UFPE se mostrou aderente, pois a PROGEST/UFPE acompanhou as mudanças de maneira sistemática, participando de ações de capacitação e treinamento ao longo do período estudado (UFPE, 2019l), fazendo o papel de multiplicador do conhecimento junto às demais unidades por meio de ações de capacitação. O relatório de gestão da PROGEST/UFPE para o quadriênio de 2016 a 2019, elencou quais as modalidades licitatórias foram utilizadas, acompanhadas das legislações inerentes a cada uma delas. Nas compras realizadas por pregão eletrônico, por exemplo, o relatório elencou os seguintes normativos:

> PREGÃO ELETRÔNICO TRADICIONAL e SRP (Sistema de Registro de Preço): 1) Lei nº 10.520, de 17/07/2002; 2) Decreto nº 5.450, de 31/05/2005**;** 3) Decreto nº 7.892, de 23/01/2013; 4) IN SEGES/MPDG nº 05, de 26/05/2017; 5) IN SEGES/MPDG nº 03, de 26/04/2018; 6) IN SLTI/MPOG nº 04/2014; 7) IN SLTI/MPOG nº 01, de 19/01/2010; 8) LC n° 123, de 14/12/2006; 9) Decreto n° 8.538, de 06/10/2015; 10) Subsidiariamente, a Lei nº 8.666, de 21/06/1993 (UFPE, 2019l, p.5).

Considerando o atendimento à P12, atenção a previsão legal, verificou-se que todas as compras da Universidade prezam pela busca contínua do atendimento às normas vigentes, o que pode ser observado no primeiro parágrafo dos editais de Pregão Eletrônico para registro de preços de projetores, realizado pela PROGEST/UFPE em 2019:

> Torna-se público, para conhecimento dos interessados, que a Universidade Federal de Pernambuco, por meio da Diretoria de Licitações e Contratos, sediada na avenida da Arquitetura, s/n, Campus Universitário Joaquim Amazonas, Cidade Universitária, Recife, PE, realizará licitação, para REGISTRO DE PREÇOS, na modalidade PREGÃO, na forma ELETRÔNICA, do tipo menor preço por lote/GRUPO nos termos da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, do Decreto nº 7.746, de 05 de junho de 2012, do Decreto nº 7892, de 23 de janeiro e 2013, da Instrução Normativa SLTI/MP nº 01, de 19 de janeiro de 2010, da Instrução Normativa SEGES/MP nº 03, de 26 de abril, de 2018, da Lei Complementar n° 123, de 14 de dezembro de 2006, da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007, do Decreto n° 8.538, de 06 de outubro de 2015, aplicando-se, subsidiariamente, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e as exigências estabelecidas neste Edital (UFPE, 2019f, p.1).

Percebe-se que o edital confeccionado pela PROGEST/UFPE apresenta um rol extenso de legislações que se aplicam ao procedimento licitatório. Além de elencar toda a legislação correlata, vale salientar que existe um controle de legalidade dos processos de compra da universidade, conduzidos pela PGF, de tal modo que além da expertise dos servidores responsáveis por confeccionar os editais licitatórios, incide sobre as compras da Universidade o controle prévio de legalidade por parte da PGF, conforme item nº 15 da lista de verificação nº 02 – Fase interna do Pregão Eletrônico (UFPE, 2018h).

Nas compras de material permanente realizadas por adesão ou dispensa de licitação, existe um roteiro a ser seguido pela UASG que realiza a compra. Este roteiro, elaborado pela PROGEST/UFPE, está disponível no sítio da Universidade sob a forma de um diagrama de processo e sob a forma de um manual, que devem ser utilizados pelas UASGs por ocasião de suas compras (UFPE, 2018n).

Importante destacar que o manual que trata das compras e contratações da UFPE, quando trata do subprocesso "compras por dispensa", elenca várias atividades a serem seguidas, consoante ao que preconiza a Lista de Verificação nº 05 (UFPE, 2018n). Esta lista de verificação, aborda diversas legislações nas quais as compras por dispensa deve se enquadrar, dentre elas: acórdãos do TCU, leis, decretos, portarias e instruções normativas. Além do enquadramento legal, nas compras por dispensa, faz-se necessária a inclusão no processo de diversas certificações e comprovações a respeito da empresa na qual se pretende efetuar a compra.

Nos casos em que as UASGs optam pela compra por adesão à Ata de Registro de preços de outros órgãos da esfera federal, existe uma ferramenta de controle prévio realizado pelo próprio sistema *Comprasnet*, que só permite que a operação seja levada adiante quando vários aspectos estejam em conformidade. Além desse controle, é oportuno destacar que as adesões

realizaram-se em contratações que foram provenientes de licitações que transcorreram instâncias semelhantes às que são percorridas pelas licitações da UFPE, tal como o controle de legalidade pelas respectivas procuradorias.

Ademais, assim como nas compras por dispensa, existe uma lista de verificação para as compras por adesão (carona). Trata-se da lista de verificação nº 07, que deve ser observada por todas as UASGs que pretendam utilizar esta forma de contratação. A obrigatoriedade do preenchimento das listas de verificação, bem como a sua inserção nos respectivos processos de compra, funciona como um instrumento de controle da legalidade.

4.2.5 Transparência

As práticas investigadas na dimensão Transparência foram as seguintes: P13 - a UASG presta contas das compras de material permanente de forma voluntária; P14 – a UASG publica os processos de compra de material permanente na *internet*; P15 - as informações referentes às compras de material permanente da UASG, ressalvadas as exceções previstas em lei, estão disponíveis para a consulta da sociedade; e P16 – As compras de material permanente são submetidas a algum tipo de controle fora da própria UASG.

No que tange à prática P13, prestação de contas de maneira voluntária, a pesquisa indicou que nas compras de itens de uso comum, realizadas pela PROGEST/UFPE, foi possível verificar ações para promover a prestação de contas das suas contratações. A PROGEST/UFPE disponibilizou diversas informações de seus processos de compra no sítio da Universidade. Foram disponibilizadas informações referentes às licitações, contratos, ARPs e ao andamento dos processos que estavam em execução (UFPE, 2020a).

Além dessas informações a PROGEST/UFPE elaborou e disponibilizou um relatório com as atividades que realizou durante o período de 2016 a 2019. Este relatório traz informações sobre valores empenhados e executados, modalidades de licitação utilizadas no período, relação dos contratos firmados, mapa dos seus processos, apuração de responsabilidades e a forma como realizou a gestão dos riscos nas contratações (UFPE, 2019j). Todavia, nas compras executadas por dispensa e por carona, não foram identificados documentos que pudessem indicar a intenção de prestação de contas de forma voluntária. Portanto, a prática P13 não foi considerada atendida.

De forma semelhante, a P14 (publicação dos processos de compra na *internet*) foi identificada apenas nas compras de itens de uso comum, realizadas pela PROGEST/UFPE, pois foi possível identificar a publicação dos processos de compra desta unidade na forma eletrônica (UFPE, 2020a). A PROGEST/UFPE disponibilizou, dentre outros documentos: editais,

contratos e atas de registro de preços. Para os demais itens, as compras não foram publicadas pelas respectivas unidades. A disponibilização dos dados ao domínio público de maneira proativa funciona como um instrumento de transparência ativa, que pode ser definida como "o princípio que exige de órgãos e entidades públicas a divulgação de informações de interesse geral, independentemente de terem sido solicitadas" (SENADO FEDERAL, 2020).

No que se refere à P15, disponibilização dos processos de compras à sociedade, considerando que a UFPE integra a esfera pública federal, existe uma lei que determina que todas as informações não classificadas como sigilosas sejam disponibilizadas para população, sempre que solicitadas. Trata-se da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como "Lei de acesso à informação", que traz em seu artigo 10º a seguinte redação:

> Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida (BRASIL, 2011b).

As solicitações de informações podem ser enviadas digitalmente às instituições públicas por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC). Este sistema contacta os órgãos demandados e disponibiliza as informações solicitadas pelo cidadão de acordo com os prazos legalmente instituídos, em diferentes formatos, para melhor conveniência do solicitante. Destaca-se que a universidade é classificada como uma autarquia federal, e por isso é uma das instituições que podem ser demandadas pelo e-SIC. Como as respostas das demandas por informações são procedimento compulsório a todas as UASGs da UFPE, considerou-se a aderência de todas elas a essa prática.

A última prática investigada por este estudo foi a P16, que trata da sujeição a controle fora da própria UASG. Os documentos coletados indicaram que existem instâncias de controle das compras da UFPE, tanto internas quanto externas à Universidade, que se tratam efetivamente de controle fora das próprias UASGs.

Conforme a estrutura organizacional da UFPE, disponibilizada pela PROGEPE (UFPE, 2018g), na organização do Gabinete do Reitor existe uma Unidade de Auditoria Interna, criada por meio da Resolução nº 01 de 19 de setembro de 1995, do Conselho de Administração da UFPE. A Unidade de Auditoria Interna possui Regimento Interno próprio, aprovado pelo Conselho de Administração da Universidade em 11 de dezembro de 1995, reformulado e publicado no Boletim Oficial da UFPE n° 52, de 13 de dezembro de 2017 (PERNAMBUCO, 2017a).

Os Informes para o Relatório de gestão confeccionados pela unidade de auditoria interna foram responsáveis por levantar algumas das informações inseridas nos Relatórios de Gestão da UFPE (UFPE, 2019j). Além disso, a unidade de auditoria faz o tratamento das recomendações da Controladoria Geral da União (CGU) e as transmitem para as unidades da UFPE, orientando os gestores no sentido de melhor compreender as constatações e recomendações das notas técnicas e relatórios de auditoria da CGU.

Além da atuação da Unidade de Auditoria Interna, de acordo com o Relatório de Gestão da PROGEST/UFPE 2016-2019 (UFPE, 2019J), a Pró-Reitoria de Gestão Administrativa da UFPE também atende demandas da Corregedoria Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU), órgãos de controle da Administração Pública. Essas demandas são atendidas mediante realizações de diligências internas e podem envolver a elaboração de Planos de Providências ou Planos de Ação que serão acompanhados pela Controladoria ou pela Unidade de Auditoria Interna da UFPE (UFPE, 2019j). Também é atribuição da PROGEST/UFPE, quando solicitada, reportar-se à Procuradoria Geral Federal (PGF), quando esta última demanda documentações para defesa da Universidade em processos judiciais cuja causa proceda de contratações da UFPE.

4.2.6 Consolidação da aderência a partir da pesquisa documental

Após realização da pesquisa documental foi possível levantar a aderência da UFPE com relação aos Princípios de Governança elencados no referencial teórico estudado. É importante salientar que essa aderência considerou apenas o que efetivamente pôde ser caracterizado a partir dos documentos disponibilizados e de acesso público. Abaixo, segue o Quadro 11 que indicou a aderência da documentação das compras de material permanente da UFPE com os princípios de governança da pesquisa, o que corresponde ao segundo objetivo específico desta pesquisa:

Quadro 11 – Aderência da documentação das compras de material permanente com os princípios de governança da pesquisa

Dimensões	**Práticas**	**UFPE**	
		Sim	**Não**
Eficiência	P1 - Existe uma política de capacitação para os servidores que integram a área de compras da UASG.	x	
	P2 - A UASG compra material permanente com qualidade e ao menor custo possível.	x	
Participação	P3 - A UASG assegura-se que as compras de material permanente atendam ao maior número possível de interessados.		X
	P4 - Pelo menos um representante de cada uma das partes interessadas nas compras de material permanente da UASG participa formalmente do processo de compra.		X

Ética	P5 - A UASG mantém canais para recebimento de denúncias de desvios de conduta nas compras de material permanente.		
	P6 - Os servidores responsáveis pelas compras de material permanente da UASG se demonstram dignos de confiança.	x	
	P7 - As compras de material permanente da UASG consideram os aspectos ambientais e sociais.	x	
	P8 - As compras de material permanente da UASG consideram a viabilidade econômico-financeira da UFPE.	x	
Legitimidade	P9- A UASG edita atos normativos para subsidiar o cumprimento da legislação referente às compras de material permanente.	x	
	P10 - A UASG realiza consultas públicas aos órgãos competentes para dirimir as dúvidas relativas às compras de material permanente.	x	
	P11 - A UASG realiza o acompanhamento sistemático da legislação e da jurisprudência relacionadas com as compras de material permanente.	x	
	P12 - As compras de material permanente da UASG são realizadas em atenção ao que está expressamente previsto em lei.	x	
Transparência	P13 - A UASG presta contas das compras de material permanente de forma voluntária.		X
	P14 - A UASG publica os processos de compra de material permanente na internet.		X
	P15 - As informações referentes às compras de material permanente da UASG, ressalvadas as exceções previstas em lei, estão disponíveis para a consulta da sociedade.	x	
	P16 - As compras de material permanente são submetidas a algum tipo de controle fora da própria UASG.	x	
Nível de aderência a partir dos documentos		**75%**	

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

A tabela acima indica que a UFPE possui uma aderência aos Princípios de Governança Pública propostos na pesquisa, de acordo com os documentos, num percentual equivalente a 75%.

A pesquisa documental também indicou que os procedimentos de compra de material permanente da UFPE são eficientes, mas não parecem ser muito participativos, indo de encontro ao previsto no Referencial Básico de Governança do TCU (2014) em uma de suas práticas: "Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização." (TCU, 2014, p. 50).

As dimensões Ética e Legitimidade apresentaram aderência total às práticas da pesquisa, indicando um alto nível de Governança Pública ecoadunando com o estudo de Oliveira e Pisa (2015), sobre índices de governança nas IFES, onde o princípio que considerou as dimensões Ética e Legalidade se sobressaiu com relação aos demais princípios de governança nas IFES do Estado de Pernambuco (OLIVEIRA; PISA, 2015).

Quanto à dimensão Transparência, a UFPE apresentou uma aderência parcial, uma vez que não prestou contas de boa parte das compras de forma voluntária nem publicou seus processos de compra de material permanente na *Internet*. A publicação de material de interesse

público por parte da UFPE também foi parcialmente atendida no estudo de Silva (2016), com relação à divulgação dos relatórios contábeis de acordo com as normas internacionais.

Convém destacar que as últimas medições dos níveis de governança das instituições públicas, desenvolvidas pelo TCU, partiram de pesquisas de auto avaliação (TCU, 2018). Assim, cresce em termos de importância a verificação da aderência a partir da percepção dos coordenadores, terceiro objetivo específico desta pesquisa, tratado na próxima seção.

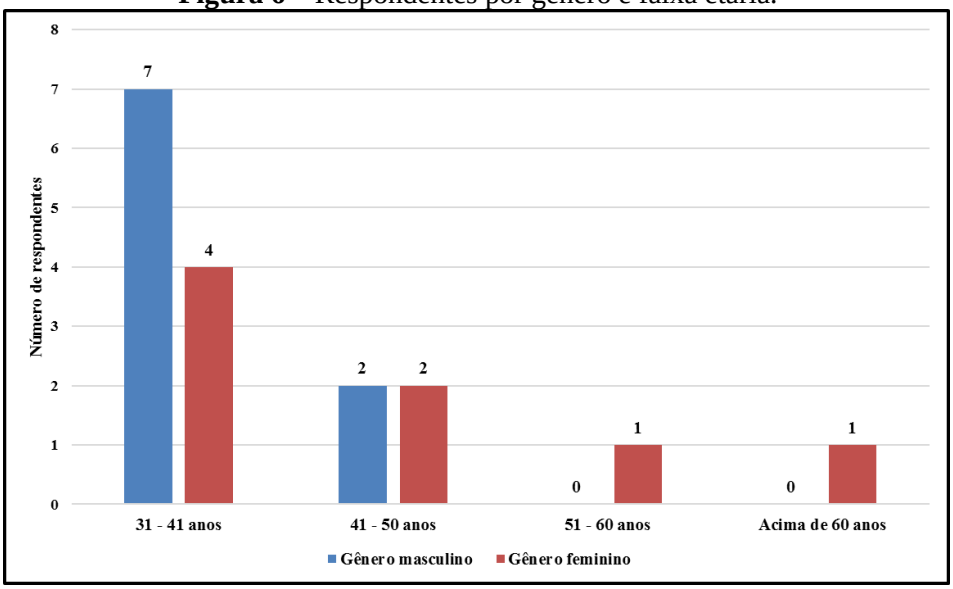
4.3 Percepção dos coordenadores de compras

Nesta seção são apresentados os resultados do terceiro objetivo específico desta pesquisa, qual seja: Identificar junto aos coordenadores de compras da UFPE quais suas percepções quanto à presença dos princípios de governança pública nas compras de material permanente.

O formulário preenchido pelos coordenadores das CAFs/CIFICs constitiu-se de duas partes: a primeira coletou dados gerais dos coordenadores; e a segunda, coletou a percepção dos coordenadores quanto à aderência das UASGs aos princípios de governança estudados. O formulário também permitiu que os coordenadores comentassem aspectos adicionais que entendessem relevantes para a governança das compras.

De acordo com o preenchimento dos formulários, 9 respondentes se identificaram do gênero marculino e 8 com o feminino, indicando um equilíbrio no número dos responsáveis pelas compras nas UASGs quanto ao gênero. No tocante à faixa etária, a maioria dos coordenadores integraram a faixa entre 31 a 40 anos. A distribuição das idades de acordo com os gêneros está disposta na Figura 6 a seguir:

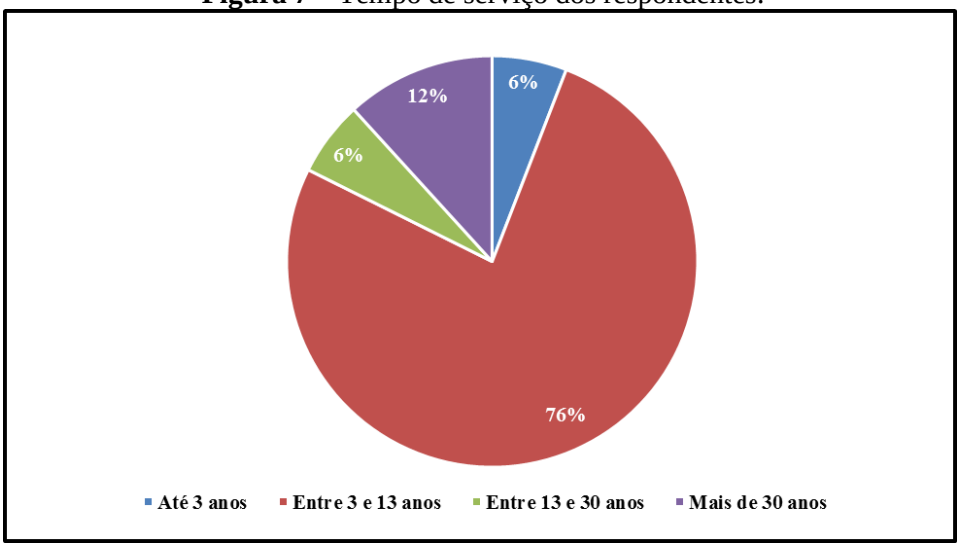
Figura 6 – Respondentes por gênero e faixa etária.



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Com relação ao tempo de serviço na UFPE, grande parte dos respondentes possui entre 3 e 13 anos de serviço. Um respondente encontrava-se em período de estágio probatório e dois respondentes possuiam mais de 30 anos de serviço na Universidade. Tais dados podem ser observados na Figura 7:

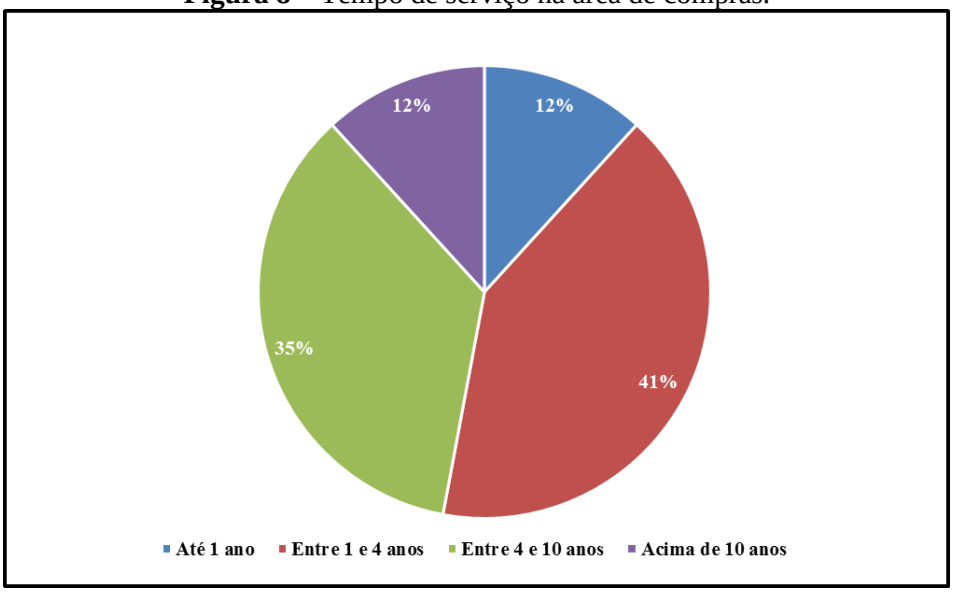
Figura 7 – Tempo de serviço dos respondentes.



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Quando considerado o tempo de serviço na área de compras, observou-se que 8 servidores possuiam mais de 4 anos de experiência, conforme pode ser verificado na Figura 8:

Figura 8 – Tempo de serviço na área de compras.



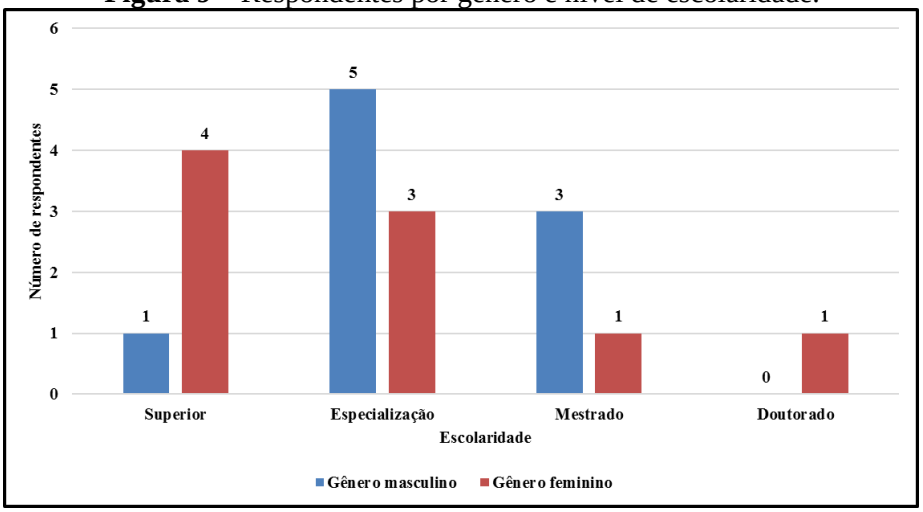
Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Ainda de acordo com os dados gerais, observou-se que existe uma variedade de cargos que são designados para a coordenação das CAFs/CIFICs. Os seguintes cargos foram identificados dentre os respondentes: auxiliar administrativo, assistente administrativo,

administrador, administrador de edifícios, técnico em contabilidade e técnico em tecnologia da informação.

Quanto à formação, todos os respondentes apresentaram titulação mínima de nível superior, e 13 deles possuíam pós-graduação, dentre os quais se destacaram quatro mestres e um doutor. A Figura 9, relaciona os respondentes por gênero e nível de escolaridade:

Figura 9 – Respondentes por gênero e nível de escolaridade.

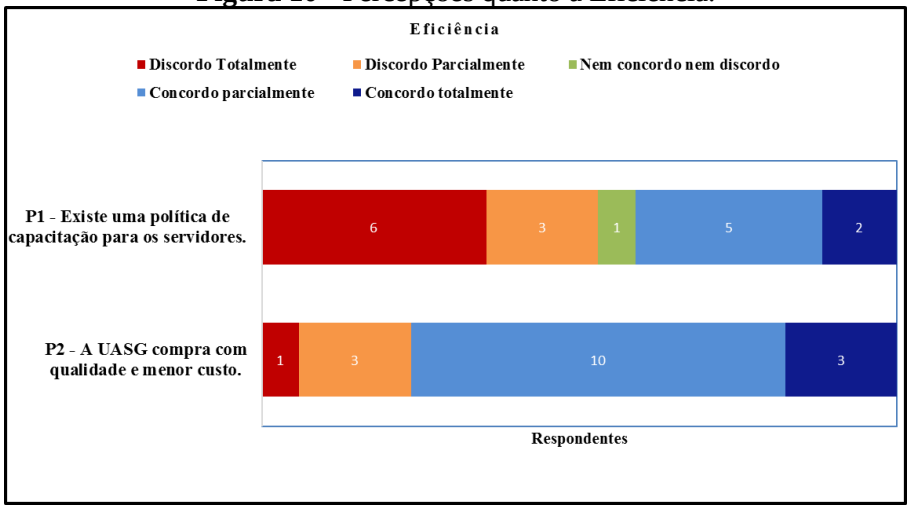


Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

No que se refere às percepções dos coordenadores relacionadas aos princípios de governança, os resultados foram apresentados de acordo com cada uma das dimensões.

Quanto à primeira dimensão, sobre a eficiência, o resultado aponta que, de acordo com os coordenadores, a prática P1 - existência de uma política de capacitação para os servidores, a maior parte dos gestores (9 de 17) não percebeu esta política nas UASGs da UFPE. Por outro lado, a grande maioria (13 de 17) observou que as UASGs compram com qualidade e menor custo (P2), como pode ser visualizado na Figura 10 a seguir:

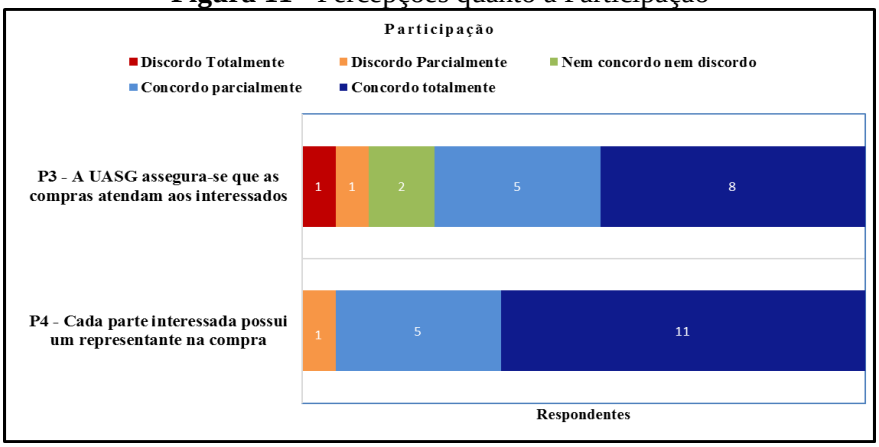
Figura 10 - Percepções quanto à Eficiência.



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Na verificação da aderência das UASGs às práticas que compõe a dimensão de Participação, os coordenadores entenderam que as duas práticas foram observadas nas compras de material permanente da universidade. Na prática P3 - A UASG assegura-se que as compras de material permanente atendam ao maior número possível de interessados, 13 de 17 respondentes perceberam esse atendimento. Com relação a Prática P4 - Pelo menos um representante de cada uma das partes interessadas nas compras de material permanente da UASG participa formalmente do processo de compra, a percepção foi ainda maior (16 de 17), conforme pode ser verificado na Figura 11 a seguir:

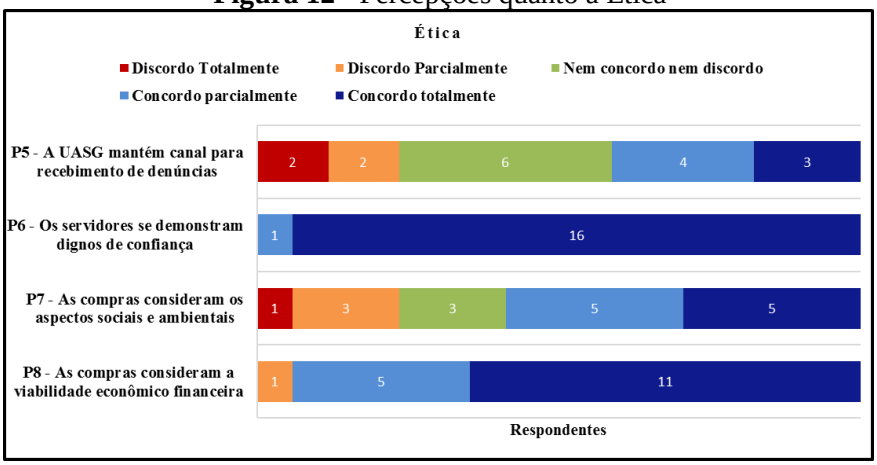
Figura 11 - Percepções quanto à Participação



Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Considerada a terceira dimensão do estudo, sobre a Ética, as práticas P6, P7 e P8, que tratam respectivamente da confiança passada pelos servidores, da atenção aos aspectos sociais e ambientais e da consideração aà viabilidade econômico financeira, todas foram entendidas como presentes nas UASGs pela maioria dos coordenadores, exceto quanto à prática P5, que trata da presença de canais para recebimento de denúncias, na qual 10 de 17 coordenadores não perceberam a disponibilidade desse canal, conforme aponta a Figura 12 abaixo:

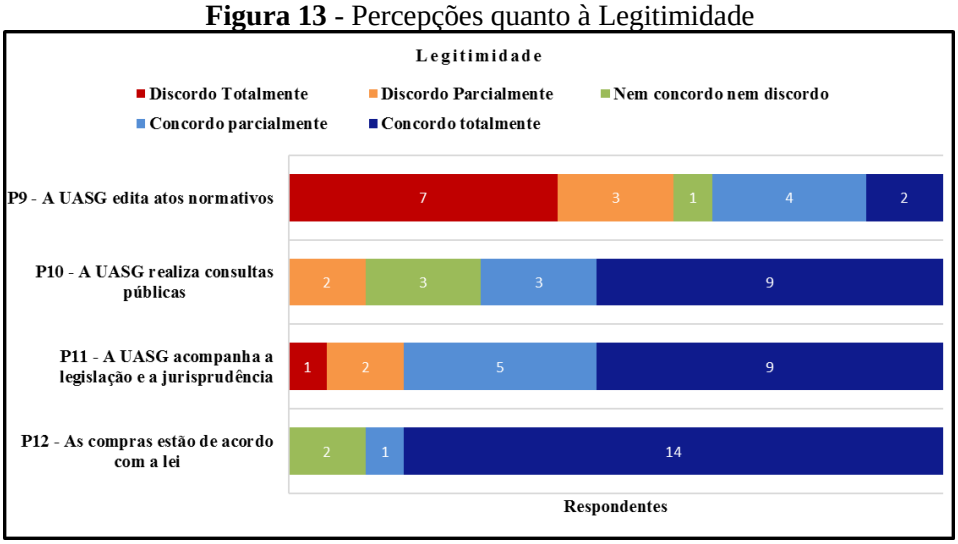
Figura 12 - Percepções quanto à Ética



Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

No que se refere às práticas da dimensão de Legitimidade, observou-se que a prática P9, que trata da edição de atos normativos, não foi considerada atendida por 10 dos 17 coordenadores. Entretanto, as demais práticas dessa dimensão tiveram a concordância da maioria dos respondentes, com destaque para a prática P12, compras de acordo com as leis, com 15 de 17 respondentes percebendo a legalidade nas compras de suas UASGs. Vide Figura 13:

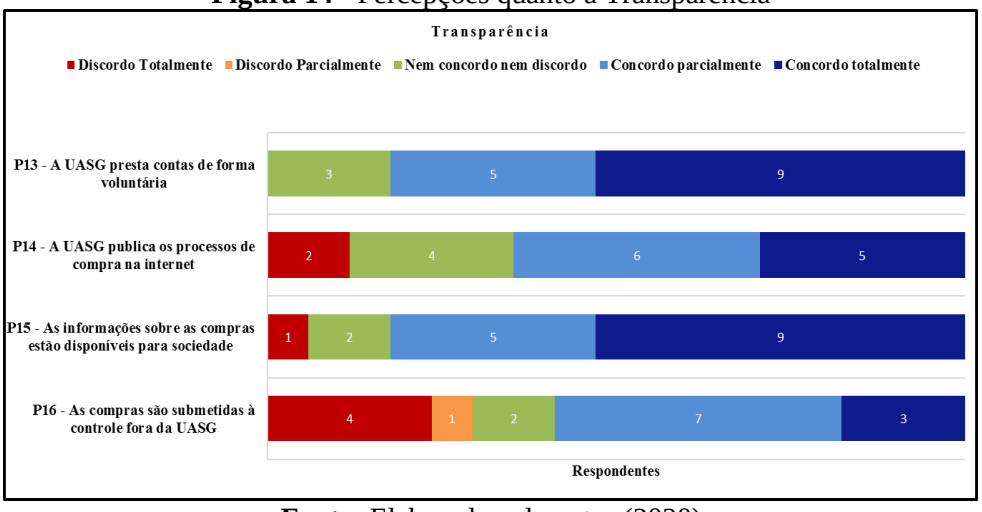
Figura 13 - Percepções quanto à Legitimidade



Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

As últimas práticas verificadas pelos coordenadores foram relacionadas à transparência. Todas as práticas foram entendidas como presentes pela maioria dos coordenadores das UASGs da UFPE, conforme percepções consolidadas na Figura 14:

Figura 14 - Percepções quanto à Transparência



Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

No formulário que foi aplicado aos coordenadores, foi dada a possibilidade para que eles levantassem aspectos que julgassem pertinentes e que não tivessem sido abordados no formulário. Um dos respondentes abordou que o aspecto integração deveria ser trabalhado: “ A

integração entre os coordenadores de compras das unidades deveria ser um ponto importante nas aquisições" (R5).

Uma melhor distribuição dos recursos foi levantada pelo respondente de número 10 (R10). Outro respondente foi mais adiante e teceu comentários sobre o atual modelo de compras adotado pela Universidade, destacando vários aspectos, que no seu entendimento, eram responsáveis por alguns problemas nas aquisições da UFPE, conforme exposto no excerto abaixo:

> O processo de compras descentralizado por uasg gera difícil controle pela gestão central, perda de eficiência e falta de uniformidade nos processos. a falta de treinamento dessas equipes considerando que a legislação de compras é bastante ampla e tem mudanças constantes, requer um maior controle e observância pela gestão, o que lamentavelmente é bastante ineficaz, além da baixa transparência nas aquisições pelas várias unidades gestoras (R6).

Os demais respondentes entenderam que os aspectos abordados no formulário foram suficientes para abarcar a questão da governança nas aquisições de material permanente de maneira adequada.

Na próxima seção é abordada a comparação entre a aderência indicada pelos documentos e as percepções dos coordenadores, considerando o referencial estudado.

4.4 Comparação dos dados coletados

A partir do que foi verificado no referencial teórico, nos documentos e nas percepções dos coordenadores de compras das UASGs, foi possível fazer uma comparação e identificar os pontos conflitantes.

Dentre as práticas que integraram a primeira dimensão, observou-se que diferente do que os documentos indicaram, a maioria dos coordenadores não percebeu uma política de capacitação para os servidores da área de compras (P1). A baixa percepção por parte dos coordenadores pode ser reflexo do número reduzido de ações de capacitação destinadas às UASGs da UFPE, pois a documentação consultada evidenciou uma priorização da Pró-Reitoria de Gestão Administrativa na participação em eventos de aperfeiçoamento. Com relação à qualidade e ao custo dos materiais comprados (P2), houve alinhamento entre o constatado nos documentos e o percebido pela maior parte dos coordenadores.

Na dimensão de Participação, diferente do que ficou evidenciado nos documentos, a maior parte dos coordenadores entendeu que as compras das UASGs foram capazes de atender o maior número possível de interessados, e que as partes interessadas participaram formalmente dos processos de compra, respectivamente práticas P3 e P4. Esse resultado é conflitante com o

que foi constatado nos documentos. Quanto ao atendimento ao maior número de interessados, apenas a PROGEST/UFPE realizou uma coleta de demanda de maneira formal, contactando os possíveis interessados por meio de memorando circular e mensagem eletrônica. Com relação à participação formal das partes interessadas nas compras de material permanente, nenhuma publicação neste sentido foi localizada nos boletins ordinários e especiais da UFPE.

Na comparação entre as práticas estudadas na terceira dimensão, a maior parte dos coordenadores não percebeu que as UASGs possuiam canal para denúncias de desvios de conduta (P5). Tal canal está disponível no sítio eletrônico da UFPE e permite denúncias relativas a quaisquer assuntos inerentes às atividades da Universidade. Quanto a confiabilidade dos servidores (P6), consideração de aspectos sociais e ambientais (P7) e atenção à viabilidade econômico financeira das aquisições (P8), houve a percepção da maior parte dos coordenadores de que estas práticas estão presentes nas suas UASGs.

Na dimensão de Legitimidade, houve discordância apenas quanto à prática P9 (edição de normativos). Justifica-se esta percepção pelo fato de que a edição de documentação para subsidiar os processos de compra é uma atribuição da PROGEST/UFPE. As documentações confeccionadas por esta Pró-Reitoria são de aplicação obrigatória para as demais unidades. Para as práticas P10, P11 e P12, as quais versaram, respectivamente, sobre a consulta a órgãos públicos, acompanhamento da legislação e atenção ao que está disposto na lei, houve concordância entre o detectado nos documentos e a maioria dos coordenadores.

Na comparação da última dimensão estudada nesta pesquisa (Transparência), houve discordância entre a percepção dos coordenadores e a pesquisa documental para as práticas P13 e P14, respectivamente acerca da prestação voluntária das contas relativas às compras e a publicação dos processos de compras na *internet*. Com relação a estas duas práticas, apenas a PROGEST/UFPE presta contas e publica seus processos de compra por transparência ativa. Nas demais unidades da UFPE os processos não são disponibilizados voluntariamente. Consideradas a disponibilização das informações referentes às compras para sociedade e a sujeição das compras a controle fora da própria UASG, ocorreu anuência das percepções, segundo o que fora verificado nos documentos.

A seção a seguir apresenta as considerações finais deste estudo.

5 Considerações Finais

Esta pesquisa objetivou analisar se os procedimentos de compras de material permanente realizadas pela UFPE e as percepções dos gestores estão aderentes aos princípios de Governança Pública, no período de 2018 e 2019. Os dados da pesquisa foram coletados de forma documental – realizada em páginas eletrônicas de domínio amplo, tais como: Sítios do Governo Federal, Poder Legislativo, Tribunais de Contas e em documentações disponibilizadas pelas UASGs da UFPE – e por intermédio de formulários eletrônicos preenchidos pelos coordenadores de compras das UASGs. Os dados foram tabulados com a aplicação da estatística descritiva e análise de conteúdo. Para viabilizar o alcance ao objetivo geral deste estudo, quatro objetivos específicos foram traçados.

O primeiro objetivo específico tratou de levantar e identificar as compras de material permanente realizadas pela UFPE, de acordo com os demandantes, o tipo de contratação e os itens, nos anos de 2018 e 2019. Nesta etapa, constatou-se que das 34 UASGs da UFPE, 22 compraram material permanente nos anos estudados. Quanto ao número de itens comprados, cerca de 82,08% deles foram comprados por meio de adesões às Atas de Registro de Preços de outras instituições federais, prática conhecida como “carona”. Além disso, evidenciou-se que ao menos 16 UASGs em 2018 e 10 UASGs em 2019, compraram material permanente de uso comum de maneira descentralizada, indo de encontro à prática atualmente proposta pela gestão da UFPE.

A utilização da Adesão às Atas de Registro de Preços de outros órgãos para compra fracionada de produtos semelhantes, ao longo do exercício financeiro, carece de justificativas plausíveis, ainda que tenham sido efetuadas por UASGs diferentes, pois pode ser interpretada como falta de planejamento e fracionamento da despesa, que implica em deseconomia de escala, uma vez que a compra poderia ter sido, em princípio, executada de maneira conjunta, mediante um processo licitatório.

O segundo objetivo específico consistiu em Classificar as compras de material permanente a partir dos princípios de governança pública propostos na pesquisa. Os princípios foram extraídos do Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014), do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015) e do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 (BRASIL, 2017), que trata da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Os princípios foram consolidados em 5 dimensões, e para cada uma destas foi elencado um conjunto de práticas, que quando identificadas nas compras das UASGs indicaram a aderência àqueles princípios.

Com relação às UASGs, a PROGEST/UFPE se revestiu de certo protagonismo com relação a diversos procedimentos relativos às compras da Universidade, e, consequentemente, algumas práticas de governança eram de responsabilidade desta Pró-Reitoria, com efeitos sobre as demais. A pesquisa documental apontou que o índice de aderência alcançado pela UFPE foi de 75,00%.

No terceiro objetivo específico deste estudo buscou-se identificar junto aos coordenadores de compras da UFPE quais suas percepções quanto à aplicação dos princípios de governança pública nas compras de material permanente. Por meio do preenchimento de um formulário digital, as práticas investigadas no segundo objetivo específico foram novamente verificadas sob a ótica dos coordenadores das CAFs/CIFICs das UASGs.

Foram levantados como pontos importantes para melhorar a governança nas compras: maior intergração entre os gestores e uma melhor distribuição dos recursos. Outro ponto citado foi a dificuldade no processo descentralizado de compras, pois comprometeria o controle, ocasionaria perda de eficiência, de uniformidade e implicaria em baixa transparência nas compras de várias UASGs. Também foi citada como uma fraqueza do modelo descentralizado de compra a falta de treinamento dos servidores no tocante à legislação que é constantemente atualizada.

O quarto objetivo específico comparou, sob a ótica dos princípios de governança pública, as compras de material permanente das UASGS e as percepções dos coordenadores de compras. Nesta comparação, algumas práticas apresentaram resultados diferentes entre a documentação coletada e as percepções dos coordenadores das CAFs/CIFICs. Na dimensão de participação, a ausência de publicação das intenções de compra na área geral do sítio eletrônico da Universidade, ou mesmo nas áreas reservadas às UASGs, e a ausência de documentos formais destinados aos possíveis interessados pelas compras, podem ter reduzido o acesso destes aos processos de compras, ainda que medidas informais de coleta de demanda pudessem ter sido efetuadas. De maneira semelhante, a falta de designação formal de equipes de planejamento nas compras de material permanente nas UASGs pode ter limitado a busca por melhores soluções disponíveis no mercado.

Na dimensão de transparência, não obstante os coordenadores acreditarem que suas UASGs prestam contas de maneira voluntária e que publicam seus processos na *internet*, o que foi constatado é que as compras executadas de maneira descentralizada são gerenciadas e arquivadas nas próprias UASGs, sem publicação em sítios eletrônicos próprios ou no sítio oficial da UFPE.

Percorridos esses quatro objetivos específicos, foi possível responder a pergunta de pesquisa deste estudo, concluindo que o procedimento misto adotado nas compras da UFPE, que centraliza compras comuns na PROGEST/UFPE e descentraliza as compras específicas nas demais UASGs da Universidade, implicou em uma aderência de maneira distinta em algumas práticas de governança.

As compras de material permanente realizadas pela PROGEST/UFPE, responsável por planejar e licitar os itens comuns a todas as UASGs da Universidade, notadamente possuíram maiores medidas de governança pública do que aquelas realizadas de maneira descentralizada nas demais UASGs. Esta diferença nas medidas de governança é compreensível, considerada a missão institucional da PROGEST e a estrutura disponível para desenvolvimento das atividades desta Pró-Reitoria, que possui em seu quadro de pessoal os servidores com a maior *expertise* na área de compras públicas.

Ademais, as percepções dos responsáveis pelas compras nas UASGs sugeriram algumas dificuldades quanto à atual dinâmica empregada nas capacitações. Eles entenderam que não lhes foram oferecidas capacitações para melhor desempenho de suas atividades. De fato, a diferença entre o número de capacitações destinadas aos servidores da PROGEST/UFPE e das demais UASGs da Universidade, indica que ocorre uma priorização daquela UASG com relação as demais. As capacitações destinadas aos servidores das demais UASGs aconteceram de maneira pontual e consequentemente refletiram em uma baixa percepção por parte dos coordenadores.

Futuros trabalhos podem utilizar o modelo empregado neste estudo para analisar a aplicação dos princípios de governança pública nas compras de material de consumo ou nas contratações de serviços. O modelo também pode ser utilizado em outras IFES, independente da estrutura de compras que possuam, seja ela mista como na UFPE ou totalmente centralizada ou descentralizada.

Outra sugestão para estudos futuros é analisar as adesões às atas de registros de preços (carona), realizadas pela UFPE, de maneira pormenorizada, buscando entender o porquê dessa modalidade de compra ter sido tão utilizada na instituição. A estrutura descentralizada de compra e a realidade dos coordenadores das CAFs/CIFICs, podem figurar como hipóteses relevantes para explicação dessa tendência. Outra possibilidade que pode encorajar o uso da carona é o tempo médio para conclusão de um processo licitatório na UFPE, que é de 190 dias (PERNAMBUCO, 2019k). Assim, mapear processos e identificar gargalos do atual modelo utilizado, pode ser uma estratégia de estudo interessante.

Recomendações Gerenciais

O objetivo geral desta pesquisa foi o de analisar se os procedimentos de compras de material permanente realizadas pela UFPE e as percepções dos gestores estão aderentes aos princípios de Governança Pública, no período de 2018 e 2019. Nesta perspectiva, apresentam-se algumas recomendações fundamentadas no que foi evidenciado na pesquisa, a partir das informações extraídas dos documentos analisados e da análise das percepções dos coordenadores de compras das UASGs.

O estudo verificou 5 dimensões nas compras de material permanente da UFPE: eficiência, participação, ética, legitimidade e transparência. Para cada uma dessas dimensões foi elencado um conjunto de práticas, e a UFPE se mostrou aderente à grande parte delas, tanto a partir dos documentos verificados, quanto à luz das percepções dos coordenadores de compras. Entretanto, algumas práticas apresentaram divergências ao que era esperado, de modo que algumas recomendações se fazem necessárias.

Quanto à primeira dimensão estudada, observou-se uma priorização da PROGEST/ UFPE quanto à destinação de ações de capacitação. Neste sentido, recomendam-se à UFPE as seguintes ações:

- Promover um quantitativo adequado de ações de capacitação para as UASGs, posto que a possibilidade de atuação de maneira descentralizada, as reveste de total responsabilidade no que tange à atribuição de efetuar uma compra pública;
- Expandir o Projeto “Conversando com a PROGEST”, pois, além de capacitar os servidores das CAFs/CIFICs, estreitaria a comunicação destes com os servidores da PROGEST/UFPE, os quais estão diariamente envolvidos com a dinâmica de compras da universidade.

Referente à segunda dimensão deste estudo, observou-se que a UFPE carece de uma maior participação das partes interessadas nos processos de compra de material permanente. Assim, recomenda-se o seguinte:

- Formalizar as intenções de compra de material permanente no âmbito de todas as UASGs e publicar no sítio eletrônico da UFPE;
- Instituir a necessidade de compor equipes de planejamento para as aquisições de material permanente, para que seus membros busquem a melhor solução disponível para suprir a necessidade da UFPE.

No que se refere à última dimensão analisada (Transparência), recomenda-se que:

- As UASGs disponibilizem seus processos de compras a todos os interessados, por meio eletrônico, em sítios eletrônicos próprios ou da Universidade, por meio de transparência ativa.

De maneira a consolidar as recomendações desta pesquisa, segue abaixo um quadro resumo com os pontos de melhoria, as recomendações gerenciais e os indicadores que podem servir como instrumentos de medição do desempenho:

Quadro 12 – Pontos de melhoria, recomendações e indicadores de desempenho

Ponto de melhoria	Recomendação gerencial	Indicador de desempenho
Capacitação	Promover capacitação em quatitativo adequado	Percentual de UASGs participantes em cada ação de capacitação
Projeto Conversando com a PROGEST	Expansão do Projeto Conversando com a PROGEST	Nível de satisfação dos participantes
Formalização de intenções de compra	Dar conhecimento das compras as partes interessadas	Percentual dos processos publicados no sítio da UFPE
Composição de equipes de planejamento	Designar equipes formais de planejamento por meio do Boletim Oficial da UFPE	Relação entre o número de equipes de planejamento e o número de processos de compra.
Publicização dos processos de compra	Publicizar os processos de compra por transparência ativa	Percentual dos processos publicados no sítio da UFPE

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

A adoção das recomendações acima pode contribuir de maneira efetiva para incrementar a capacidade da instituição de articulação com o público interno e externo de modo geral. Além disso, denota preocupação em manter elevado o nível de responsabilidade com seus objetivos institucionais.

Referências

ALEXANDRE, R. D. S. **Os fatores que influenciam na eficiência das licitações por meio do pregão eletrônico da UFPE**. 2016.98f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

ALMEIDA, A. A. M.; SANO, H. **Função compras no setor público:** desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 89-106, Jan. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000100089&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 ago. 2019.

ALMEIDA, M. A.; SANTOS, J. F.; FERREIRA, L. F. V. M.; TORRES, F. J. V. Determinantes da Qualidade das Práticas de Governança Corporativa das Empresas Brasileiras de Capital Aberto que Possuem Investimentos Públicos. **Rev. bras. gest. neg.**, São Paulo, v. 12, n. 37, p. 369-387, Out. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-48922010000400369&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 ago. 2019.

BAILY, P.; *et al*. **Compras:** princípios e administração. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo:** da teoria a prática. São Paulo: Edições 70, 2011.

BERLE, A.; MEANS, G.. **The modern corporation and private property**. New York: MacMillan, 1932. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=KbxhFrNr4IAC&printsec=frontcover&dq=the+modern+corporation+and+private+property&sig=5PJNd0Q8fUk9NeUK7Q-ZngnNvkQ>. Acesso em: 10 ago. 2019.

BOYNE, G. A. **Public and Private Management:** what's the difference? Journal of Management Studies 39:1. Jan. 2002.

BRASIL. **Acórdão nº 2.622/2015. 2015.** Disponível em: < https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A153B590F50153C2C806E32D8A>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 21 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sôbre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 11 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862**. Approva o Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2926-14-maio-1862-555553-publicacaooriginal-74857-pe.html>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto 4.342, de 23 de agosto de 2002.** Altera dispositivos do Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4342.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922**. Organiza o Codigo de Contabilidade da União. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4536-28-janeiro-1922-567786>. Publicacaooriginal-91144-pl.html. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acessado em: 05 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 7.892, 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm>. Acesso em: 15 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 8.250 de 23 de maio de 2014**. Altera o Decreto nº 7.892, 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8250.htm>. Acesso em: 5 maio. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9203-22-novembro-2017-785782-norma-pe.html>. Acesso em: 05 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.488, de 30 de agosto de 2018.** Altera o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e o Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011, que dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP, do Poder Executivo federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9488.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm>. Acesso em: 9 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986**. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm>. Acesso em: 15 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 5.456, de 20 de junho de 1968**. Dispõe sôbre a aplicação aos Estados e Municípios das normas relativas as licitações previstas no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sôbre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L5456.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em: 14 mai. 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 10 ago. 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.666, de 21 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 8 set. 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.520, 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.ht>. Acesso em: 12 jul. 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** 2011b. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º , no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 15 maio. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1292, de 30 de novembro de 1995.** Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; altera as Leis nºs 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 10.520, de 17 de julho de 2002.. Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16526>. Acesso em: 12 jul. 2019.

BUENO, F. S. **Grande dicionário etimológico-prosódico da língua portuguesa:** vocábulos, expressões da língua geral e científica, sinônimos, contribuições do Tupi-Guarani. São Paulo: Saraiva, 1968.

CAMPANÁRIO, M. A.; MURITIBA, S. N.; MURITIBA, P. M.; RIBEIRO, H. C. M. Governança corporativa em empresas públicas. **RACE: Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 13, n. 2, p. 689-718, 2014.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Guia da política de governança pública.** Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica/guia-politica-governanca-publica.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2019.

CGU. **Mapa estratégico 2016-2019** – Controladoria Geral da União. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/governanca/planejamento-estrategico/arquivos/mapa-estrategico-cgu.pdf>. Acesso em: 02 out. 2019.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Execução da despesa pública.** 2020. Disponível em: <portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/execucao-despesa-publica>. Acesso em: 21 mai. 2020.

CORRALO, G. **Há um direito fundamental à boa governança? Espaço Jurídico Journal of Law** [EJJL]. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/316564907_Ha_um_direito_fundamental_a_boa_governanca/citations>. Acesso em: 22 ago. 2019.

COSTA, A. L. Sistemas de compras privadas e públicas no Brasil. **Revista de Administração**, v. 35, n. 4, p. 119-128, 2000.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa:** métodos qualitativo, quantitativo e misto / John W. Creswell; tradução Luciana de Oliveira da Rocha. Porto Alegre: Artmed, 2007.

FARIA, E. R.; FERREIRA, M. A. M.; SANTOS, L. M.; SILVEIRA, S. F. R. Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **Rev. Adm. Pública,** Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, p. 1405-1428, Dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122010000600007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 ago. 2019.

FERNANDES, J. U. J.. **Carona em sistema de registro de preços:** uma opção inteligente para redução de custos e controle. O Pregoeiro, v. 3, out. 2007. Disponível em: <http://www.jacoby.pro.br/Carona.pdf>. Acesso: 01 jul. 2019.

FONTES FILHO, J. R.; ALVES, C. F.. Mecanismos de controle na governança corporativa das empresas estatais: uma comparação entre Brasil e Portugal. **Cad. EBAPE -BR,** Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 2-13, Jan, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512018000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 ago. 2019.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4.ed. São Paulo. Atlas, 2002.

GIL. A. C. GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HILB, M. New corporate governance: from good guidelines to great practice. **Corporate Governance: an international review**, v. 13, n. 5, p. 569-581, 2005. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-8683.2005.00452.x>. Acesso em 11jul. 2019.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa.** 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4382648/mod_resource/content/1/Livro_Codigo_Melhores_Praticas_GC.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2019.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**. v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea.** São Paulo: Atlas, 2012.

MELLO, E.; POLICIANO, E. B.; ANDRADE, M. A (i) legalidade da regulamentação da licitação por adesão e a aplicação da lei de acesso à informação. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 3, n. 2, p. 343-366, 28 jul. 2016.

SEGES. SECRETARIA DE GESTÃO. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Orientação Normativa nº 2, de 06 de junho de 2016.** Estabelece orientações sobre a aceitação de estagiários no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/23046266/do1-2016-06-08-orientacao-normativa-n-2-de-6-de-junho-de-2016-23046221>. Acesso em 12 mai. 2020.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

NUNES, R. An attempt to classify plural forms of governance. **RAUSP Manag. J.,** São Paulo, v. 53, n. 1, p. 98-108, mar. 2018 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2531-04882018000100098&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 17 ago. 2019.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, out. 2015. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000501263&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 ago. 2019.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J.; AUGUSTINHO, S. M. A. (Org.). **Gestão e governança pública:** aspectos essenciais. Curitiba: UTFPR Editora, 2016. 334 p.

PASCOAL, M. N. O.; OLIVEIRA, O. V. Práticas de Governança Pública Adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, MG, p. 215-231, abr. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5431>. Acesso em: 29 ago. 2019.

ROSSETTI, J. P.; ANDRADE, A. Governança corporativa:fundamentos, desenvolvimento e tendências (5a ed.). São Paulo: Atlas.

SAITO, R.; SILVEIRA, A.M. Governança corporativa: custos de agência e estrutura de propriedade. **Rev. adm. empresas.,** São Paulo, v. 48, n. 2, p. 79-86, Jun 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902008000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 Ago. 2019.

SANTOS, R. R.; ROVER, S. Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos em educação e saúde. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, out. 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/77318/74085>. Acesso em: 17 ago. 2019.

SENADO FEDERAL. **O que é transparência ativa?** 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/perguntas-frequentes/perguntas-frequentes/canais-de-atendimento/transparencia-1/o-que-e-transparencia-ativa>. Acesso: 21 maio. 2020

SILVA, M. C. C. **A Governança Nas Instituições De Ensino Superior**: O Caso Da Universidade Federal De Pernambuco. 2016.

TCU. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública.** Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/>. Acesso em: 02 jun. 2019.

TEIXEIRA, L. I. L.; ALMEIDA, A. J. B.; PAIVA, S. C. Q.; RODRIGUES, M. V. Governança em IFES do Nordeste: Concepção, Execução e Monitoramento da Gestão Estratégica. **Revista Organizações em Contexto**, v. 14, n. 28, p. 265-291, 2018.

UFPE. **Boletim Oficial nº 21, de 07 de março de 2019**. 2019a. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/38962/1870976/bo21.pdf/0a1a4312-31d2-46a1-809e-ddc63ef95412>. Acesso em: 28 jun. 2020.

UFPE. **Boletim Oficial nº 30, de 02 de abril de 2018**. 2018a. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/38962/1124892/Bo-Especial_030-2018.pdf/8fd1a024-5f0e-4ace-a998-4d3e9e6f686d>. Acesso em: 25 jun. 2020.

UFPE. **Boletim Oficial nº 37, de 02 de maio de 2018**. 2018b. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/38962/1124892/bo37.pdf/498e142b-bcbf-401b-8a6b-27bba55dbba5>. Acesso em: 25 jun. 2020.

UFPE. **Boletim Oficial nº 41, de 06 de maio de 2019**. 2019b. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/38962/1870976/bo41.1.pdf/cb34d00b-3ac9-4f49-bfac-a399eb1448bb>. Acesso em: 28 jun. 2020.

UFPE. **Boletim Oficial nº 43, de 24 de maio de 2012**. 2012a. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/38962/1290708/bo43.pdf/e85731e3-41c6-431b-97a1-2a490c718e66>. Acesso em: 16 jun. 2020.

UFPE. **Boletim Oficial nº 48, de 21 de maio de 2019**.2019c. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/38962/1870976/bo48.pdf/51fcac14-97c6-4385-a0e0-82fe005ae63d>. Acesso em: 25 jun. 2020.

UFPE. **Boletim Oficial nº 51, de 19 de junho de 2018**. 2018c. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/38962/1124892/Bo51.pdf/99191176-6f33-49a1-b81f-9793a2c33f46>. Acesso em: 25 jun. 2020.

UFPE. **Boletim Oficial nº 52, de 12 de junho de 2017**. 2017a. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/38962/1124892/Bo51.pdf/99191176-6f33-49a1-b81f-9793a2c33f46>. Acesso em: 25 jun. 2020.

UFPE. **Boletim Oficial nº 56, de 28 de junho de 2019**. 2019d. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/38962/1870976/bo56.pdf/8ea1ef8e-99ca-44fd-9522-513cb567b44b>. Acesso em: 28 jun. 2020.

UFPE. **Boletim Oficial nº 67, de 25 de julho de 2019**. 2019e. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/38962/1870976/bo67.pdf/5fadaee1-0834-415d-8099-bac62b0bf40d>. Acesso em: 28 jun. 2020.

UFPE. **Boletim Oficial nº 94, de 08 de outubro de 2012**. 2012b. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/38962/1290708/bo94.pdf/672fd7f3-15d5-4bbe-87eb-795fc2641292>. Acesso em: 28 mar. 2020.

UFPE. **Boletim Oficial nº 101, de 13 de novembro de 2018**. 2018d. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/38962/1124892/Bo101.pdf/05364dcf-149b-428d-87fe-306e730f77ff>. Acesso em: 25 jun. 2020.

UFPE. **Cartilha Eletrônica:** Dispensa e Inexigibilidade de Licitação. 2018. 2018e. Disponível em: <https://www.ufpe.br/progest/orientacoes>. Acesso em: 20 maio. 2020.

UFPE. **Edital de Pregão Eletrônico nº 79, de 19 de julho de 2019. 2019f.** Disponível em: <https://www.ufpe.br/progest/licitacoes>. Acesso em: 30 mar. 2020.

UFPE. **Edital de Pregão Eletrônico nº 88, de 13 de junho de 2018**. 2018f. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/38958/1191416/Preg%C3%A3o+n%C2%BA+088+2018.pdf/11aa803c-39f2-4a96-9402-dcec07868e6e>. Acesso em 15 mar. 2020.

UFPE. **Estrutura Organizacional da UFPE.** 2018. 2018

UFPE. **Quadro De Referência Dos Servidores Técnicos Administrativos.** 2019g. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/433801/2531935/QRSTA+unificado++Recife%2C+Vit%C3%B3ria+e+Agreste+-+31.01.2020.pdf/92f670ed-6d23-4ab6-9076-8eff908768ce>. Acesso em: 20 dez.2020.

UFPE. **Licitações. 2019.** 2019h. Disponível em: <https://www.ufpe.br/progest/licitacoes>. Acesso em: 20 dez. 2019.

UFPE. **Licitações. 2020.** 2020a. Disponível em: <https://www.ufpe.br/progest/licitacoes>. Acesso em: 20 mar. 2020.

UFPE. **Lista de verificação nº 1**: Fase interna - Planejamento e Elaboração de Termo de Referência, 2018.2018g. Disponível em: <https://www.ufpe.br/progest/orientacoes>. Acesso em: 20 maio. 2020.

UFPE. **Lista de verificação nº 2**: Fase Interna – Análise de Termo de Referência, Elaboração e Publicação de Edital, 2018. 2018h. Disponível em: <https://www.ufpe.br/progest/orientacoes>. Acesso em: 20 maio. 2020.

UFPE. **Lista de verificação nº 3**: Fase Externa – Seleção de Fornecedor, 2018. 2018i. Disponível em: <https://www.ufpe.br/progest/orientacoes>. Acesso em: 20 maio. 2020.

UFPE. **Lista de verificação nº 5**: Elementos do Processo de Aquisição Bens / Serviços por Contratação Direta - ART. 24, INC. I e II da Lei 8.666/93, 2018. 2018j. Disponível em: <https://www.ufpe.br/progest/orientacoes>. Acesso em: 20 maio. 2020.

UFPE. **Lista de verificação nº 7**: Elementos do Processo de Aquisição de Bens/Serviços por Adesão à Ata de Registro de Preços, Órgão não participante - "carona", 2018k. Disponível em: <https://www.ufpe.br/progest/orientacoes>. Acesso em: 20 maio. 2020.

UFPE. **Manual do Processo Planejar Compras Comuns e Específicas às Unidades**, 2018. 2018l. Disponível em: <https://www.ufpe.br/progest/orientacoes>. Acesso em: 10 jun. 2020.

UFPE. **Manual do Processo Realizar Compras por Adesão à Ata de Registro de Preço**, 2018. **2018m.** Disponível em: <https://www.ufpe.br/progest/orientacoes>. Acesso em: 10 jun. 2020.

UFPE. **Manual do Processo Realizar Compras por Dispensa.** 2018. 2018n. Disponível em: <https://www.ufpe.br/progest/orientacoes>. Acesso em: 10 jun. 2020.

UFPE. **Memorando nº 001, de 03 de abril de 2018- DLC/PROGEST**. Abertura de coleta de demanda. 2018o.

UFPE. **Memorando nº 098, de 05 de julho de 2018- DLC/PROGEST**. Convite Seminário Interno Conversando com a PROGEST 01. 2018. 2018p.

UFPE. **Mensagem eletrônica, de 11 de janeiro de 2019 - CPC/PROGEST**. Abertura do período de Coleta de demanda 2019. 2019. 2019i.

UFPE. **Modelo para recebimento de denúncias**. **2020b.** Disponível em: <https://www.ufpe.br/ouvidoriageral>. Acesso em: 21 jan. 2020.

UFPE. **Plano Estratégico Institucional (PEI) UFPE 2013-2027**. 2013a. Disponível em: <https://www.ufpe.br/proplan/images/pdf/pei1327.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

UFPE. **Portaria de Crédito**. 2020c. Disponível em: <https://www.ufpe.br/proplan/descentralizacao>. Acesso em: 10 mar. 2019.

UFPE. **Portaria Normativa nº 31, de 01 de outubro de 2012.** Altera a estrutura organizacional da Prefeitura da Cidade Universitária e dá outras providências. 2012d. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/38962/1290708/bo94.pdf/672fd7f3-15d5-4bbe-87eb-795fc2641292>. Acesso em: 12 ago. 2019.

UFPE. **Realizar Compras por Adesão a Atas de Registro de preços.** 2020e.. Disponível em: <https://www.ufpe.br/busca?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_assetEntryId=2396358&_101_type=content&_101_groupId=943702&_101_urlTitle=realizar-compras-por-adesao-a-ata-de-registro-de-preco&_101_redirect=https%3A%2F%2Fwww.ufpe.br%2Fbusca%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1%26_3_groupId%3D0%26_3_keywords%3Ddiagrama%26_3_cur%3D1%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26_3_format%3D%26_3_formDate%3D1441824476958&inheritRedirect=true> Acesso em: 20 mar. 2020.

UFPE. **Regimento Geral da Universidade Federal de Pernambuco**. 2017b. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/38962/1870976/bo67.pdf>. Acesso em: 20 out.2019

UFPE. **Relatório de Gestão da PROGEST (2016 – 2019)**. 2019j. Disponível em: <https://www.ufpe.br/proplan/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 20 jan. 2020.

UFPE. **Relatório de Gestão do Exercício 2017**. 2017c. Recife, PE, 2017. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/38954/2272453/Relat%C3%B3rio+de+Gest%C3%A3o+2018.pdf/40917c5c-5214-45c4-b47e-41e44844ffad>. Acesso em: 20 jun. 2019.

UFPE. **Relatório de Gestão do Exercício 2018**. Recife, PE, 2019. 2019k. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/38954/2272453/Relat%C3%B3rio+de+Gest%C3%A3o+2018.pdf/40917c5c-5214-45c4-b47e-41e44844ffad>. Acesso em: 20 jun. 2019.

UFPE. **Relatório de Gestão do Exercício 2019**. Recife, PE, 2019. 2019l. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/38954/0/Relat%C3%B3rio+de+Gest%C3%A3o+Parcial+2019+Reduzida.pdf/d0728f29-77c7-4619-8e69-addc3b23185e>. Acesso em: 25 mar. 2020.

UFPE. **Seminário de Gestão e Fiscalização de Contratos na UFPE** - Avisos da Progest – UFPE. 2020f. Disponível em: <https://www.ufpe.br/progest/avisos-da-progest/-/asset_publisher/SGl6SCooVwwV/content/2-seminario-de-gestao-e-fiscalizacao-de-contratos->. Acesso em: 12 abr. 2020.

UFPE. **Solicitação de crédito orçamentário.** 2020g. Disponível em: <https://www.ufpe.br/proplan/descentralizacao>. Acesso em: 21 abr. 2020.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** Planejamento e métodos. 3ed., Porto Alegre: Bookman, 2015.

APÊNDICE A – Identificação dos princípios de governança nas compras da UFPE

Universidade Federal de Pernambuco

Centro de Ciências Sociais Aplicadas

Mestrado Profissional em Administração – MPA

Formulário para preenchimento pelo pesquisador

Legenda:

S - Sim, foi identificada a presença desta prática	N - Não foi identificada a presença desta prática

Dimensões investigadas		**S**	**N**
D1	**Eficiência**		
P1	Existe uma política de capacitação para os servidores que integram a área de compras da UASG.		
P2	A UASG compra material permanente com qualidade e ao menor custo possível.		
D2	**Participação**		
P3	A UASG assegura-se que as compras de material permanente atendam ao maior número possível de interessados.		
P4	Pelo menos um representante de cada uma das partes interessadas nas compras de material permanente da UASG participa formalmente do processo de compra.		
D3	**Ética**		
P5	A UASG mantém canais para recebimento de denúncias de desvios de conduta nas compras de material permanente.		
P6	Os servidores responsáveis pelas compras de material permanente da UASG se demonstram dignos de confiança.		
P7	As compras de material permanente da UASG consideram os aspectos ambientais e sociais.		
P8	As compras de material permanente da UASG consideram a viabilidade econômico-financeira da UFPE.		
D4	**Legitimidade**		
P9	A UASG edita atos normativos para subsidiar o cumprimento da legislação referente às compras de material permanente.		
P10	A UASG realiza consultas públicas aos órgãos competentes para dirimir as dúvidas relativas às compras de material permanente.		
P11	A UASG realiza o acompanhamento sistemático da legislação e da jurisprudência relacionadas com as compras de material permanente.		
P12	As compras de material permanente da UASG são realizadas em atenção ao que está expressamente previsto em lei.		
D5	**Transparência**		
P13	A UASG presta contas das compras de material permanente de forma voluntária.		
P14	A UASG publica os processos de compra de material permanente na internet.		
P15	As informações referentes às compras de material permanente da UASG, ressalvadas as exceções previstas em lei, estão disponíveis para a consulta da sociedade.		
P16	As compras de material permanente são submetidas a algum tipo de controle fora da própria UASG.		

Fonte: Adaptado de IBGC (2015), TCU (2014) e Brasil (2017).

APÊNDICE B – Percepção dos Coordenadores de compras das UASGs quanto aos princípios de governança nas compras de material permanente da UFPE

Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Mestrado Profissional em Administração – MPA

Questionário

Caro(a) colega:

Você está convidado(a) a responder este questionário que faz parte da coleta de dados da pesquisa "GOVERNANÇA NAS COMPRAS DE MATERIAL PERMANENTE DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO", a qual constitui requisito fundamental para obtenção do grau de mestre do Mestrado Profissional em Administração - MPA. O objetivo da pesquisa é analisar se os procedimentos de compras de material permanente realizadas pela UFPE e as percepções dos gestores estão aderentes aos princípios de Governança Pública, no período de 2018 e 2019. Peço sua colaboração na obtenção dos dados e ressalto que as informações serão coletadas sem que ocorra qualquer identificação do respondente. Este questionário está dividido em duas partes: a primeira (questões 1 à 8) identifica o perfil do respondente; a segunda (questões 9 à 25) corresponde a um levantamento das percepções dos servidores quanto à presença dos princípios de governança nas compras de material permanente das unidades gestoras (UASGs) da UFPE. Desde já agradeço sua valiosa participação e coloco-me à disposição para quaisquer esclarecimentos.

Aldo Leite Ribeiro

I – IDENTIFICAÇÃO DO RESPONDENTE

1 - Assinale o seu gênero:

( ) Masculino ( ) Feminino ( ) Outro

2 – Assinale a alternativa que abrange a sua idade?

( ) Até 20 anos ( ) Entre 21 e 30 anos ( ) Entre 31 e 40 anos ( ) Entre 41 e 50 anos ( ) Entre 51 e 60 anos ( ) Mais de 60 anos

3 - Assinale a alternativa relativa ao seu tempo de serviço na UFPE.

( ) Até 3 anos ( ) Entre 3 e 13 anos ( ) Entre 13 e 30 anos ( ) Mais de 30 anos

4 – Há quanto tempo atua na área de compras?

( ) Até 1 ano ( ) Entre 1 e 4 anos ( ) Entre 4 e 10 anos ( ) Acima de 10 anos

5 - Qual seu cargo na UFPE?

_____

6 - Qual a sua escolaridade?

( ) Fundamental completo ( ) Médio completo ( ) Superior incompleto

( ) Superior completo ( ) Especialização ( ) Mestrado

( ) Doutorado

7 - Exerce função gratificada?

( ) Sim.

( ) Não

8 – Caso a resposta a questão anterior tenha sido sim, qual a função gratificada que o senhor(a) exerce?

_____

9- Existe uma política de capacitação para os servidores que integram a área de compras da UASG. (P1)

( ) 1. Discordo Totalmente

( ) 2. Discordo Parcialmente

( ) 3. Não Concordo Nem Discordo

( ) 4. Concordo Parcialmente

( ) 5. Concordo Totalmente

10 - As compras de material permanente são submetidas a algum tipo de controle fora da própria UASG. (P16)

( ) 1. Discordo Totalmente

( ) 2. Discordo Parcialmente

( ) 3. Não Concordo Nem Discordo

( ) 4. Concordo Parcialmente

( ) 5. Concordo Totalmente

11 - A UASG compra material permanente com qualidade e ao menor custo possível. (P2)

( ) 1. Discordo Totalmente

( ) 2. Discordo Parcialmente

( ) 3. Não Concordo Nem Discordo

( ) 4. Concordo Parcialmente

( ) 5. Concordo Totalmente

12 - A UASG assegura-se que as compras de material permanente atendam ao maior número possível de interessados. (P3)

( ) 1. Discordo Totalmente

( ) 2. Discordo Parcialmente

( ) 3. Não Concordo Nem Discordo

( ) 4. Concordo Parcialmente

( ) 5. Concordo Totalmente

13 - A UASG mantém canais para recebimento de denúncias de desvios de conduta nas compras de material permanente. (P5)

( ) 1. Discordo Totalmente

( ) 2. Discordo Parcialmente

( ) 3. Não Concordo Nem Discordo

( ) 4. Concordo Parcialmente

( ) 5. Concordo Totalmente

14 - A UASG realiza o acompanhamento sistemático da legislação e da jurisprudência relacionadas com as compras de material permanente. (P11)

( ) 1. Discordo Totalmente

( ) 2. Discordo Parcialmente

( ) 3. Não Concordo Nem Discordo

( ) 4. Concordo Parcialmente

( ) 5. Concordo Totalmente

15 - As compras de material permanente da UASG são realizadas em atenção ao que está expressamente previsto em lei. (P12)

( ) 1. Discordo Totalmente

( ) 2. Discordo Parcialmente

( ) 3. Não Concordo Nem Discordo

( ) 4. Concordo Parcialmente

( ) 5. Concordo Totalmente

16 - A UASG edita atos normativos para subsidiar o cumprimento da legislação referente às compras de material permanente. (P9)

( ) 1. Discordo Totalmente

( ) 2. Discordo Parcialmente

( ) 3. Não Concordo Nem Discordo

( ) 4. Concordo Parcialmente

( ) 5. Concordo Totalmente

17 - A UASG realiza consultas públicas aos órgãos competentes para dirimir as dúvidas relativas às compras de material permanente. (P10)

( ) 1. Discordo Totalmente

( ) 2. Discordo Parcialmente

( ) 3. Não Concordo Nem Discordo

( ) 4. Concordo Parcialmente

( ) 5. Concordo Totalmente

18 - Pelo menos um representante de cada uma das partes interessadas nas compras de material permanente da UASG participa formalmente do processo de compra. (P4)

( ) 1. Discordo Totalmente

( ) 2. Discordo Parcialmente

( ) 3. Não Concordo Nem Discordo

( ) 4. Concordo Parcialmente

( ) 5. Concordo Totalmente

19 - A UASG presta contas das compras de material permanente de forma voluntária. (P13)

( ) 1. Discordo Totalmente

( ) 2. Discordo Parcialmente

( ) 3. Não Concordo Nem Discordo

( ) 4. Concordo Parcialmente

( ) 5. Concordo Totalmente

20 - Os servidores responsáveis pelas compras de material permanente da UASG se demonstram dignos de confiança. (P6)

( ) 1. Discordo Totalmente

( ) 2. Discordo Parcialmente

( ) 3. Não Concordo Nem Discordo

( ) 4. Concordo Parcialmente

( ) 5. Concordo Totalmente

21 - As compras de material permanente da UASG consideram os aspectos ambientais e sociais. (P7)

( ) 1. Discordo Totalmente

( ) 2. Discordo Parcialmente

( ) 3. Não Concordo Nem Discordo

( ) 4. Concordo Parcialmente

( ) 5. Concordo Totalmente

22 - As compras de material permanente da UASG consideram a viabilidade econômico-financeira da UFPE. (P8)

( ) 1. Discordo Totalmente

( ) 2. Discordo Parcialmente

( ) 3. Não Concordo Nem Discordo

( ) 4. Concordo Parcialmente

( ) 5. Concordo Totalmente

23 - A UASG publica os processos de compra de material permanente na internet. (P14)

( ) 1. Discordo Totalmente

( ) 2. Discordo Parcialmente

( ) 3. Não Concordo Nem Discordo

( ) 4. Concordo Parcialmente

( ) 5. Concordo Totalmente

24 - As informações referentes às compras de material permanente da UASG, ressalvadas as exceções previstas em lei, estão disponíveis para a consulta da sociedade. (P15)

( ) 1. Discordo Totalmente

( ) 2. Discordo Parcialmente

( ) 3. Não Concordo Nem Discordo

( ) 4. Concordo Parcialmente

( ) 5. Concordo Totalmente

25 – Os seguintes princípios foram tratados neste questionário: (1) capacidade de resposta, (2) confiabilidade, (3) efetividade, (4) eficiência, (5) equidade, (6) ética, (7) integridade, (8) legalidade, (9) legitimidade, (10) melhoria regulatória, (11) participação, (12) prestação de contas / accountability), (13) probidade, (14) responsabilidade e, (15) transparência. Existe(m)

outro(s) aspecto(s) que o senhor(a) julga importante nas compras e não foi(ram) contemplado(s) neste questionário? cite-os.

_____

Você chegou ao fim do questionário!
Obrigado!