

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA EM REDE NACIONAL

PAULO KEESE COLOMBO

ACCOUNTABILITY: UMA ANÁLISE SOBRE AS PRÁTICAS DE
GOVERNANÇA EM UMA UNIVERSIDADE FEDERAL BRASILEIRA

CAMPO GRANDE-MS
2022

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA EM REDE NACIONAL

ACCOUNTABILITY: UMA ANÁLISE SOBRE AS PRÁTICAS DE
GOVERNANÇA NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Ribeiro Silva.

CAMPO GRANDE-MS

2022

PAULO KEESE COLOMBO

ACCOUNTABILITY: UMA ANÁLISE SOBRE AS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Ribeiro Silva.

Campo Grande-MS, 20 de dezembro de 2022

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Marcelo Ribeiro Silva – Presidente da banca
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul

Prof^ª. Dr^ª Maria Aparecida Curi - Membro externo
Universidade Federal de Lavras

Prof. Dr. Marco Antônio Costa da Silva - Membro interno
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul

Prof. Ms. Devanildo Braz da Silva - Membro externo
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, pelo incentivo diário, pelas palavras de motivação, pela inspiração em me fazer buscar sempre o meu desenvolvimento, e por me mostrar que podemos tirar forças de dentro de nós para vencermos os desafios.

Aos meus amigos, pela paciência nos momentos de ausência e pelas palavras nos momentos de desânimo.

Aos amigos da UFMS, Fábio e Magno, pelo incentivo para iniciar essa trajetória no Profiap.

Ao meu orientador Prof. Marcelo Ribeiro Silva, pelos ensinamentos durante a orientação, sempre com zelo e empatia, buscando o melhor caminho para esta pesquisa.

Aos professores Letícia Rodrigues da Fonseca e Marco Antônio Costa da Silva, pelas contribuições imprescindíveis na banca.

À UFMS, por me proporcionar a oportunidade de estudar e poder contribuir por meio desta pesquisa com o aperfeiçoamento do Serviço Público Federal.

RESUMO

Com o advento do movimento da Nova Gestão Pública, que promoveu mudanças nos modelos de gestão adotados nas instituições públicas do Brasil, os princípios da *accountability*, entendidos como uma resposta dos gestores governamentais no intuito de prestar contas à sociedade, acabam por ganhar relevância dentro das instituições públicas de ensino superior. Assim, este trabalho tem como objetivo verificar de que forma uma instituição de ensino superior promove a *accountability* no âmbito das áreas de prestação de contas, transparência e responsabilização, estes entendidos como os grandes subsistemas que compõe a *accountability*. Para isso, foi utilizada como técnicas de coletas de dados a análise documental do Relatório de Gestão Anual da Instituição utilizada e o Relatório Bianual da Corregedoria, e a entrevista com os gestores responsáveis pela elaboração dos referidos documentos. O material coletado proveniente das técnicas aplicadas foi categorizado dentro dos três subsistemas da *accountability* elencados, dando margem para interpretações a respeito do grau de promoção da *accountability* em suas diferentes interfaces. Em suma, este trabalho proporcionou um maior conhecimento a respeito das áreas que envolvem a promoção da *accountability*, apontando para possíveis melhorias no sentido de aprimorar a eficiência e relevância da função educadora da universidade no país.

Palavras-chave: *accountability*; transparência; prestação de contas; responsabilização

ABSTRACT

With the advent of the New Public Management movement, which promoted changes in the management models adopted in public institutions in Brazil, the principles of accountability, understood as a response by government managers in order to be accountable to society, end up gaining relevance within the public institutions of higher education. Thus, this work aims to verify how an institution of higher education promotes accountability within the areas of accountability, transparency and accountability, these heard as the major subsystems that make up accountability. For this, the documental analysis of the Institution's Annual Management Report and the Corregedoria's Biannual Report were used as data collection techniques, and the interview with the managers responsible for the preparation of these documents. The material collected from the applied techniques was categorized within the three accountability subsystems listed, giving room for interpretations regarding the degree of accountability promotion in its different interfaces. In short, this work provided greater knowledge about the areas that involve the promotion of accountability, pointing to possible improvements in order to improve the efficiency and relevance of the educational role of the university in the country.

Key-words: *accountability*; transparency; provision of accounts; responsabilization

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – As Três áreas que Envolvem a Accountability e seus Pontos Principais	25
Quadro 2 – Relação de Técnicas Utilizadas	36
Quadro 3 - Avaliação de Aderência aos Elementos de Conteúdo	Erro! Indicador não definido.
Quadro 4 - Avaliação de Aderência aos Elementos de Conteúdo por capítulo II.....	46
Quadro 5 - Avaliação de Aderência aos Princípios Requeridos no RG	48
Quadro 6 - Avaliação de Aderência aos Elementos de Conteúdo por capítulo III.....	50

LISTA DE TABELAS, FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1 - Subdivisão do Modelo de Governança Corporativa.....	19
Figura 2- Subdivisão do Modelo de Accountability.....	20
Figura 3- Frequência de Publicações do Portfólio por Ano	32
Figura 4 - Frequência de Países de Origem dos Autores do Portfólio	32
Figura 5 - Nuvem de Palavras do Portfólio	33
Figura 6 - Análise Fatorial de Correspondência (AFC) do Portfólio	34
Figura 7- Mapa de Abrangência da UFMS pelo Estado de Mato Grosso do Sul.....	40
Figura 8 - Processo de Elaboração do Relatório de Gestão Anual da UFMS	42
Figura 9 - Fonte de Riscos da UFMS	45
Figura 10 - Objetivos Estratégicos da UFMS.....	46
Figura 11 - Índice Integrado de Governança e Gestão Pública	49
Figura 12 - Execução Orçamentária 2016-2021 - Orçamento Empenhado.....	50
Figura 13- Programas de Governo e Recursos Alocados à UFMS	51
Figura 14 - Quantitativo de Penalidades Aplicadas aos Servidores	53
Figura 15 - Relação dos Tipos de Penalidades Aplicadas aos Servidores (2017-2022).....	54
Figura 16 - Processos Disciplinares Concluídos (2020-2022)	55
Figura 17 - Processos Investigativos Concluídos (2017-2022)	56

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CGU - Controladoria-Geral Da União

IBGC - Instituto Brasileiro De Governança Corporativa

LAI - Lei De Acesso À Informação

TCU - Tribunal De Contas Da União

UPC - Unidade Prestadora De Contas

PAD - Processo Administrativo Disciplinar

PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional

IFES - Institutos Federais De Ensino Superior

IPS – Investigação Preliminar Sumária

OS - Organizações Sociais

RG - Relatórios De Gestão

UFMS – Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul

PROPLAN – Pró-Reitoria de Planejamento

SEPLAN – Secretaria de Planejamento Institucional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
1.1 Problematização.....	13
1.2 Pergunta-problema de pesquisa.....	13
1.3 Objetivos.....	14
1.5 Justificativa e relevância da pesquisa.....	14
2 REVISÃO DE LITERATURA.....	15
2.1 Governança corporativa e nova gestão pública.....	15
2.2 <i>Accountability</i>	19
2.2.1 Transparência.....	20
2.2.2 Prestação de contas.....	22
2.2.3 Responsabilização.....	23
2.3 Importância e competência dos órgãos de controle na <i>accountability</i>	26
2.4 <i>Accountability</i> nas universidades federais brasileiras.....	29
2.5 Análise bibliométrica.....	30
3 MÉTODO.....	36
3.1 Coleta e análise de dados.....	36
3.1.1 Análise documental.....	37
3.1.2 Entrevista.....	37
4. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	40
4.1 A UFMS (breve histórico).....	40
4.2 Processo de prestação de contas da UFMS.....	41
4.2.1 Transparência.....	43
4.2.2 Prestação de contas.....	48
4.2.3 Responsabilização.....	52
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	58
REFERÊNCIAS.....	61
APÊNDICE A - Ferramenta de Autoavaliação do Relatório de Gestão Anual.....	65
PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO.....	75
Anexo A – Formulário para Registro de Produção Técnica e Tecnológica - PTT.....	96
ANEXO B – Parecer Consubstanciado do CEP.....	99

1 INTRODUÇÃO

O processo de adesão do Brasil às ideias neoliberais, ocorrida entre as décadas de 70 e 80, incentivou o governo a agir de forma mais cautelosa, propondo uma agenda econômica menos intervencionista e uma assistência social mais focalista, a partir do auxílio restrito aos mais necessitados (PAGANINI; VIEIRA, 2015). Dessa forma, uma agenda pautada no estado mínimo foi paulatinamente implementada como política pública.

Somado a isso e como uma consequência desta nova configuração estatal, um novo modelo de gestão do setor público começou a tomar forma a partir da década de 90. A Nova Administração Pública ou *New Public Management* foi o modelo almejado, tendo em vista o objetivo de tornar o Estado mais eficiente, com a obtenção de resultados mais eficazes e buscando aprimorar a qualidade do serviço prestado à população (KLIKSBURG, 1994). Vale ressaltar, ainda, que a eficiência se tornou princípio constitucional, ao ser acrescentado ao Art. 37 da Constituição Federal de 88, acerca dos princípios que regem a Administração Pública.

Com este novo modelo, entra a lógica do cidadão-cliente e o controle social passa a ser visto como uma importante ferramenta de aprimoramento da qualidade do serviço público, produzindo uma gestão pública mais participativa e direcionada à garantia dos direitos fundamentais (BERGAMINI, 2021). O conceito de governança corporativa ganha notoriedade com a Nova Gestão Pública, sendo vista como um sistema que proporciona aos colaboradores, uma gestão organizacional fundamentada nos princípios da transparência, equidade, *accountability* e responsabilidade corporativa (IBGC, 2015).

É neste contexto que entra o conceito de *accountability*, termo em inglês, sem tradução direta para o português, que pode ser entendido como uma resposta dos gestores governamentais no intuito de prestar contas à sociedade sobre os resultados de suas ações que manifestem interesse, de forma a responder integralmente por todos os atos praticados (DE OLIVEIRA, FLORES; PINTO, 2020). Já Pinho (2009) define a *accountability* como um processo que envolve a transparência, a prestação de contas e a responsabilização dos governantes pelos seus atos. Desse modo, as universidades também estão englobadas neste novo modelo de gestão e, assim como outras instituições públicas, precisam se adequar aos novos padrões e estruturas organizacionais que enfatizem a eficiência e a qualidade na prestação dos serviços públicos.

Assim, levando em conta os princípios da *accountability*, serão tratados dados relativos à Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), conforme os objetivos

propostos neste estudo. É um dos documentos utilizados para a consecução dos objetivos deste estudo é o Relatório de Gestão (RG). De acordo com o art. 27 da Instrução Normativa nº 84, de 22 de abril de 2020, do TCU (BRASIL, 2020), os documentos que integram a prestação de contas são o Relatório de Gestão (RG), o relatório e certificados de auditoria de controle interno, o pronunciamento do Ministro de Estado sobre as contas e pareceres de controle interno e o rol de responsáveis.

Segundo Fontenelle (2014), os Relatórios de Gestão são elaborados pelos órgãos e entidades públicas e utilizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para avaliação do desempenho quanto à destinação dos recursos recebidos para um determinado exercício. Dessa forma, os Relatórios de Gestão são utilizados na avaliação das tomadas e prestações de contas pelo TCU.

Uma ferramenta desenvolvida e disponibilizada pelo TCU tem como objetivo avaliar os RG's, auxiliando na garantia de um processo de prestação de contas eficiente, que promova a *accountability* na organização. De acordo com o sítio eletrônico do Tribunal:

A ferramenta de autoavaliação permite que as próprias Unidades Prestadoras de Contas (UPC) avaliem e promovam a melhoria contínua do seu processo de elaboração de relatórios de gestão. Pode ser usada tanto pelos elaboradores do relatório, antes da sua publicação, com vistas à realização de melhorias necessárias, quanto pelas unidades de auditoria interna, após a publicação, com vistas a auxiliar a organização a melhorar esse importante processo de governança, para garantir *accountability* (prestação de contas e responsabilização) e promover a transparência. (TCU, 2020, p.1)

Tendo como base a Instrução Normativa-TCU 84/2020, o Anexo II da Decisão Normativa-TCU 187/2020, a publicação Relatório de Gestão – Guia para elaboração na forma de Relato Integrado – 2020 e a Estrutura Internacional de Relato Integrado (IIRC, 2014), esta ferramenta realiza o cálculo do nível de aderência aos princípios e à estrutura (elementos de conteúdo) que devem ser observados na elaboração do relatório de gestão na forma de relatório integrado.

Assim, para alcançar os objetivos traçados relacionados à promoção da *accountability*, será analisado o último Relatório de Gestão da UFMS (2021), utilizando esta ferramenta de autoavaliação; a partir dela será possível compreender como ocorre o processo de prestação de contas, transparência e responsabilização da instituição, tendo em vista sua estrutura administrativamente descentralizada. Assim, será possível verificar quais são os pontos fortes e fragilidades da UFMS dentro da área de governança corporativa.

1.1 Problematização

Sendo um processo em que os agentes públicos devem prestar esclarecimentos e, assim, podendo ser eventualmente punidos por infrações caso utilizem de forma indevida os poderes recebidos, a *accountability* surge como uma das principais ferramentas para dirimir casos de corrupção e decisões arbitrárias (WARREN, 2004; TAYLOR, 2018)

Dessa forma, a falta de promoção dos princípios que envolvem a *accountability* tende a abrir margem para este tipo de ato na administração pública, afetando a imagem que a administração pública passa para a sociedade (ROS, 2019). Uma prestação de contas insuficiente também pode levar a falta de informações a respeito da fonte e destinação dos recursos públicos.

Romão e Tavares (2021) apontam que para dirimir os níveis de corrupção na administração, é importante realçar aspectos que reforçam a transparência, a responsabilização, e a prestação de contas das políticas públicas, assim como garantir o controle social dos atos governamentais.

Isso se torna cada vez mais relevante com as recentes mudanças jurídicas em nosso ordenamento. Como exemplo, a transparência se tornou um princípio juridicamente consolidado, uma vez que a Lei de Acesso à Informação (LAI), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei da Transparência tornaram-se os principais instrumentos jurídicos de garantia da divulgação de dados públicos para todos os cidadãos brasileiros.

Levando em conta os aspectos apontados, a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) desponta como um importante locus de pesquisa para a coleta de dados sobre o tema, por se caracterizar como uma Universidade Pública de Ensino Superior submetida às novas ordens jurídicas e aos novos padrões de gestão organizacional que os princípios da *accountability* exigem.

1.2 Pergunta-problema de pesquisa

A pergunta-problema que irá direcionar as discussões no âmbito deste estudo buscará responder a seguinte questão: De que forma a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul executa os princípios necessários à promoção da *accountability*?

1.3 Objetivos

Portanto, a partir de um estudo específico realizado na Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), tem-se como objetivo geral verificar de que forma a Instituição promove a *accountability*. Para que tal objetivo fosse alcançado, fez-se necessário seguir o seguinte trajeto durante o desenvolvimento do estudo:

- Analisar e descrever o processo de prestação de contas da UFMS;
- apontar o nível de transparência ativa das informações disponibilizadas nos sítios eletrônicos da UFMS;
- Analisar o processo de responsabilização formal dos Agentes públicos na UFMS;
- apontar propostas de intervenção para melhoria na promoção da *accountability*.

1.5 Justificativa e relevância da pesquisa

Tendo como ponto de vista a questão social, a presente dissertação assume uma função de contribuir no fomento da transparência pública no Brasil e, desta forma, aprimorar os mecanismos que possibilitem o pleno gozo do direito à informação que todo cidadão brasileiro possui.

Após uma análise bibliométrica do estado da arte envolvendo a *accountability* nas universidades, um portfólio bibliográfico foi extraído da base de dados do *Web of Science*, onde foram selecionados 38 artigos sobre o tema. Em nenhum dos artigos selecionados, houve uma pesquisa envolvendo a avaliação do Relatório de Gestão das universidades estudadas com a utilização da ferramenta de autoavaliação do TCU. Dessa forma, é possível depreender a falta de estudos que envolvem a avaliação destes Relatórios, que é considerado o documento que contém todas as informações sobre a prestação de contas de uma instituição durante o período de 1 ano.

Além disso, o presente estudo pretende complementar e enriquecer a bibliografia sobre o tema, bem como avaliar as informações disponibilizadas pela instituição. Justifica-se também a importância do estudo para que os mais diversos usuários possam compreender melhor como essa instituição divulga suas informações.

2 REVISÃO DE LITERATURA

A fim de fornecer ao leitor melhor embasamento do escopo da pesquisa, este referencial teórico foi estruturado tendo como ponto de partida a área da governança corporativa, como um conjunto de práticas que auxiliam na modernização da administração pública e que teve influência no surgimento do movimento da Nova Gestão Pública. Por conseguinte, a Nova Gestão Pública também é tópico amplamente discutido no referencial, por ser a base do desenvolvimento do conceito de *accountability*.

Já no segundo tópico, com base nos estudos de Pinho (2009), o conceito de *accountability* é destrinchado em três grandes áreas, a saber, a transparência, prestação de contas e responsabilização dos agentes públicos, as quais serão a base para análise dos dados coletados durante a pesquisa.

Adiante, no terceiro tópico, o papel dos órgãos de controle é descrito, como o do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU), assim como o processo de prestação de contas contidos em legislação própria, a fim de garantir o cumprimento da *accountability* horizontal sobre as instituições públicas.

Por fim, no quarto e último tópico, são elencadas pesquisas realizadas em Universidades Federais brasileiras a respeito de algum aspecto da *accountability*, a fim de apontar quais os avanços científicos produzidos na área e, além disso, demonstrar o anseio desta pesquisa em se incluir neste grupo e representar um passo adiante nesta área de pesquisa.

2.1 Governança corporativa e nova gestão pública

Segundo Lodi (2000), o movimento da Governança Corporativa surgiu nos Estados Unidos, no início da década de 90, em virtude de necessidades específicas de administradores de fundos de pensão, os quais almejavam por maior segurança nos investimentos realizados com dinheiro dos mutuários, que eram, em sua maioria, acionistas minoritários que sofriam com a falta de informações objetivas e transparentes para auxiliar suas decisões de investimento.

A governança corporativa aplicada à administração pública, segundo Secchi (2009), é vista como um grupo pertinente de práticas democráticas e de gestão que auxiliam as nações a aprimorar suas condições de desenvolvimento econômico e social. Ela representa um sistema que proporciona aos colaboradores, uma gestão organizacional fundamentada nos princípios da transparência, equidade, *accountability* e responsabilidade corporativa (IBGC, 2015).

E a divulgação transparente das informações, segundo Oliveira, Flôres e Pinto (2020) é uma das formas de promover esses princípios, em virtude de eles reforçarem a democracia, ampliarem o exercício da cidadania, dificultarem a corrupção e gerarem melhorias na gestão pública. É a governança corporativa que indica a utilização eficiente dos recursos, bem como o uso de mecanismos de transparência e prestação de contas (BOGONI, 2010).

De acordo com o Código do IBGC (2015), um dos principais objetivos da governança corporativa seria preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade.

Neste contexto da governança corporativa, um conjunto de experiências e técnicas gerenciais entre o setor público e o privado criou, na atual conjuntura, um modelo de governança denominado Nova Gestão Pública, com advento na década de 90, com o intuito de dirimir a ineficiência relacionada ao excesso de procedimentos e controles processuais e a baixa responsabilização dos gestores frente ao sistema político e à sociedade (SANO, 2008). Ele se desenvolveu em três estágios, o estágio do Gerencialismo Puro, o Consumerismo e o Public Service Orientation (PSO).

O primeiro estágio, do Gerencialismo Puro, foi desenvolvido em resposta à crise fiscal do Estado e tinha como foco a redução dos custos, a redução de pessoal e maior eficiência dos serviços públicos, enxergando seu usuário como contribuinte. Tinha grande influência dos modelos aplicados na iniciativa privada e possuía a meta de:

[...] tornar a Administração Pública mais ágil no atendimento das demandas sociais, ao mesmo tempo em que pretendia devolver ao Estado a capacidade de investir, mediante a contenção da dívida pública e a redução do custo dos serviços prestados. Foi trazido da iniciativa privada para o setor público o conceito de produtividade (fazer mais com menos), e iniciaram-se as grandes privatizações. (PALUDO, 2012, p. 72).

Por conta do seu excessivo foco na redução de custos, na falta de efetividade de suas ações e pela visão restrita do usuário como contribuinte, esta primeira etapa do modelo da Nova Gestão Pública foi gradualmente substituída pela segunda etapa, chamada de Consumerismo. Ela possuía foco na efetividade (impacto) dos serviços, no aumento da qualidade/satisfação dos clientes, estímulo à competição e visão do usuário como cliente. Segundo Paludo (2012), o Consumerismo abandona a visão da redução de custos “a qualquer preço”, pois a prioridade reside na prestação dos serviços com qualidade. Desse modo, segundo Bento (2003):

[...] os elementos desse estágio são: (1) administração orientada para o mercado; utilização de mecanismos de mercado — os paramercados — como forma de alocação de recursos; (2) mudança da gestão hierárquica do tipo comando e controle para a gestão por contrato; flexibilização de procedimentos e avaliação por metas; (3)

horizontalização (downsizing) na administração, com redução das instâncias e graus de hierarquia; (4) descentralização administrativa, vale dizer, desconcentração; (5) separação entre um núcleo formulador de estratégias e a parte operacional, ou de implementação; (6) parcerias entre o setor estatal e o setor privado não lucrativo, mediante contratos de gestão; (7) opinião do usuário como forma de feedback; preocupação com a qualidade e a excelência do serviço. (BENTO, 2003, p. 91)

A superação da segunda etapa surge do aprimoramento da visão do usuário do serviço público não mais como cliente, mas como usuário cidadão. A terceira etapa, chamada de *Public Service Orientation* (PSO) em vigência, surgiu na Inglaterra e nos Estados Unidos no início da década de 1990. Segundo Paludo (2012) foi altamente influenciada por princípios relacionados à cidadania, buscando superar a ideia de que a Administração Pública deve tratar os usuários somente como clientes, valorizando a equidade nas ações do Estado e incentivando a participação do cidadão e da sociedade nas decisões públicas, como forma de promoção do controle social. Assim, o novo modelo de gestão se aprimora em sua terceira etapa, buscando a eficiência e priorizando a visão do usuário dos serviços públicos como cidadão, estabelecendo-se como uma importante ferramenta de aprimoramento da qualidade do serviço público.

No âmbito nacional, os princípios da NGP tiveram repercussão no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, momento em que foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), sob o comando do ministro Bresser-Pereira, e redigido o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Dentro do planejamento proposto pelo Plano, o Estado buscava implementar a “descentralização, a desburocratização e o aumento da autonomia de gestão” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 206). Na tentativa de alcançar este resultado, o aparelho estatal deveria fortalecer o corpo burocrático ao mesmo tempo em que se criaria um modelo de gestão com foco nos resultados e baseado na contratualização, entre órgãos internos ou entre entes públicos não estatais, por meio do que foi intitulado organizações sociais (OS) (SANO, 2008). Assim, a administração pública federal começa se remodelar pela eficiência, eficácia, efetividade e celeridade dos processos, por meio do apoio dos avanços tecnológicos, atuando de forma descentralizada e com foco nos resultados e no cidadão (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Segundo Washington Souza (2008), a efetividade pode ser definida como a avaliação das transformações ocorridas a partir da ação, ou seja, o impacto que ela gera na sociedade; já a eficácia resulta da relação entre metas alcançadas versus metas pretendidas, estando intimamente ligada aos resultados de determinada ação, e a eficiência significa fazer mais com menos recursos. Além disso, a Nova Gestão Pública prioriza o uso de instrumentos promotores de transparência e que possibilitam a avaliação dos resultados da aplicação de políticas, com o

objetivo de promover a eficiência no uso dos impostos arrecadados pelo estado e aplicados em políticas públicas.

E esse novo modelo de administrar a máquina pública necessita que o gestor público promova eficiência, transparência e qualidade na prestação dos serviços da unidade a qual ele administra, almejando novos padrões de *accountability* para a gestão pública. Assim, segundo Slomski et al. (2010), torna-se essencial a responsabilização do gestor quanto à prestação de contas dos fluxos de trabalho do órgão ao qual este gestor é responsável.

Nessa lógica, ao buscar pela democratização da gestão, aprimora-se o conceito de *accountability*, em que se inclui a necessidade de os agentes públicos estarem atentos ao mercado, às normas legais, aos valores comunitários, às normas políticas, aos padrões profissionais e aos interesses dos cidadãos (BLIACHERIENE, RIBEIRO; FUNARI, 2013). Sob esse prisma, a transparência e a prestação de contas também se tornam essenciais para a consolidação da governança. Ainda segundo Denhardt e Denhardt (2000), a boa governança pressupõe a valorização das pessoas, para além da produtividade. Desenvolvendo esta ideia, Bliacheriene (2013) aponta que:

Seria a ideia de cooperação e liderança compartilhadas, com a participação de todos os agentes envolvidos, valorizando o servidor público e a cidadania. É necessário compartilhar poder e trabalhar com as pessoas. A boa governança pressupõe legitimidade e legitimação do exercício do poder. Desenvolve-se, então, com precisão, o conceito de governança pública, que deve estar vinculada a três aspectos: participação social nas etapas decisórias, executórias e de controle das políticas públicas, legitimidade do exercício do poder e *accountability* (BLIACHERIENE et.al, 2013, p.133).

Levando em conta a descrição de governança corporativa pelos autores citados, é possível esquematizar a governança corporativa em três pilares, como a figura 1 aponta a seguir:

Figura 1 - Subdivisão do Modelo de Governança Corporativa



Fonte: Baseado em (BLIACHERIENE et.al, 2013, p.133)

Conforme se observa na Figura 1, a *accountability* entra como um dos pilares para uma boa e eficiente governança corporativa, sem deixar de lado os pressupostos de legitimidade pelos agentes públicos aos quais compete o exercício de determinados poderes e a participação social como ferramenta de controle social dos atos que concernem à administração pública e que tem por finalidade última a satisfação do interesse público.

2.2 *Accountability*

Pinho (2009) define a *accountability* como um processo que envolve a transparência, a prestação de contas e a responsabilização dos governantes pelos seus atos. Assim, o processo de transparência possibilita que haja a delegação de responsabilidade para que o processo de prestação de contas proceda à gestão dos recursos; ao mesmo tempo, criando a obrigação aos gestores públicos de prestar contas de sua gestão, demonstrando o bom uso desses recursos. Assim, pode-se dizer que ela é um processo multifatorial, exigindo das instituições públicas um desempenho satisfatório no que tange à capacidade de se exigir que os gestores públicos expliquem o que fazem, respondam por seus atos e sofram sanções, caso necessário.

A *accountability* pode ser dividida em 3 formatos, o horizontal, o vertical e o societal. A verticalidade e horizontalidade da *accountability* foi um conceito criado por O'Donnel (1998). Em relação ao formato horizontal, envolve o controle por parte dos órgãos de controle interno e externo da administração pública, como a Controladoria-Geral da União e os Tribunais de Contas. Já, quando se fala do formato vertical de *accountability*, trata-se do controle realizado pela sociedade, em formas diversas, como o plebiscito, eleições, as ouvidorias, as audiências, dentre outras. Para O'Donnel (1998), as eleições são o canal principal da

accountability vertical. Ele argumenta que “a existência da *accountability* vertical assegura que esses países são democráticos, no sentido específico de que os cidadãos podem exercer seu direito de participar da escolha de quem vai governá-los por um determinado período e podem expressar livremente suas opiniões e reivindicações” (O’DONNEL, 1998, p. 30). O formato societal, segundo Jales (2017) diz respeito ao controle exercido por associações e movimentos sociais, bem como por grupos de natureza midiática. Suas ações visam o monitoramento do comportamento de agentes públicos, a denúncia de atos de corrupção e, com isso, o acionamento de agências horizontais de controle.

A figura 2 representa a esquematização da *accountability* em 3 pilares, conforme descrito por Pinho (2009):

Figura 2- Subdivisão do Modelo de *Accountability*



Fonte: Baseado em (PINHO, 2009).

Assim, a discussão envolvendo a *accountability* passa pela discussão destas três áreas (transparência, prestação de contas e responsabilização dos agentes públicos), estreitamente vinculadas e interdependentes, e que vão balizar o desenvolvimento desta pesquisa.

2.2.1 Transparência

Em relação à necessidade de transparência dos dados relativos às instituições públicas, a reforma do Estado ocorrida na década de 1990 gerou um aumento exponencial na preocupação com a criação de instrumentos capazes de proporcionar ao cidadão o acesso à informação transparente, fomentando o controle social dos serviços públicos prestados. Segundo Zuccolotto e Teixeira (2019, p.7), “independentemente da área estudada, o debate sobre

transparência tem se tornado um tema central na agenda de quase todas as organizações, sejam elas públicas ou privadas, grandes ou pequenas”.

A transparência é dividida em ativa e passiva. As informações poderão ser disponibilizadas pelo governo independente de solicitação de terceiros, preferencialmente em portais institucionais na web (transparência ativa), ou, caso não estejam disponíveis, poderão ser solicitadas por qualquer pessoa, a qualquer momento e sem justificativa (transparência passiva).

Ademais, a transparência se tornou um princípio juridicamente consolidado, uma vez que a LAI, a LRF e a Lei da Transparência tornaram-se os principais instrumentos jurídicos de garantia da divulgação de dados públicos para todos os cidadãos brasileiros. Além disso, dentre os princípios constitucionais, “desponta o princípio da transparência”. Este, embora não se encontre no texto constitucional em sua literalidade, desponta como um dos mais importantes princípios que visam harmonizar a relação entre a Administração no exercício de seu poder e os seus administrados. A partir da transparência é permitido ao cidadão acompanhar os atos administrativos” (SILVA; BENTO, 2019).

Segundo Silva e Bento (2019), o poder, ao se submeter ao princípio da transparência, se torna exposto às críticas e à opinião pública e, assim, o controle social sob as decisões dos governantes torna-se mais propício a ser realizado. Portanto, dar transparência ao poder implica compartilhá-lo, o que tem impacto positivo no aprimoramento das decisões governamentais. Isso dificulta o caráter arbitrário e autoritário de um poder que se propõe transparente. Porque compartilhar poder significa socializá-lo, democratizá-lo e leva invariavelmente ao seu amadurecimento.

Em relação à LAI, é uma lei recente que introduziu avanços significativos no campo da transparência pública. Dentre seus avanços, está o estabelecimento da divulgação como regra, e o sigilo como exceção. A referida lei também prevê expressamente a prescindibilidade de motivação para a solicitação de informações por parte de qualquer cidadão, sendo, em regra, necessário seu atendimento de forma imediata.

Segundo Marques, Rielli e Martins (2018), a LAI é uma das leis que mais promoveu o princípio da transparência, pois ela obrigou a Administração Pública a ir além das medidas que visam dar publicidade a suas atividades cotidianas, conforme prevê o artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Mais do que isso, é um dos seus requisitos a real e efetiva abertura ao controle da sociedade dos atos de todos os órgãos públicos — seja no Legislativo, Executivo ou Judiciário —, que, por sua vez, devem promover a transparência e a acessibilidade das informações públicas por eles produzidas e tratadas.

2.2.2 Prestação de contas

Em relação ao processo de prestação de contas, ele pode ser definido como a demonstração dos atos realizados, impondo a utilização de ferramentas para garantir a gestão eficiente da máquina pública, sendo este o dever de todo gestor (SOUSA, 2015). Já Oliveira (2011) aponta que a prestação de contas é o ato no qual o gestor público, tendo como base dispositivos legais, transmite os fatos ocorridos na sua gestão ao órgão competente para apreciá-las. E este processo é previsto na própria Constituição Federal (BRASIL, 1988) em seu art. 70, parágrafo único, no qual aponta que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens, valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

Todos os procedimentos e regras, os conceitos fundamentais, os princípios básicos e os elementos de conteúdo para elaboração da prestação de contas de um órgão são definidos pelo TCU em atos normativos. Essas normas também definem as Unidades Prestadoras de Contas da Administração Pública Federal (UPC) que necessitam prestar contas do valor público gerado, preservado ou entregue à sociedade e do uso apropriado dos recursos destinados aos respectivos órgãos (PORTAL TCU, 2022). A Instrução Normativa nº 84, de 22 de abril de 2020, do TCU (BRASIL, 2020), em seu art.8º, aponta que:

Art. 8º Integram a prestação de contas das UPC: I - informações sobre: a) os objetivos, as metas, os indicadores de desempenho definidos para o exercício e os resultados por eles alcançados, sua vinculação aos objetivos estratégicos e à missão da UPC, e, se for o caso, ao Plano Plurianual, aos planos nacionais e setoriais do governo e dos órgãos de governança superior; b) o valor público em termos de produtos e resultados gerados, preservados ou entregues no exercício, e a capacidade de continuidade em exercícios futuros; c) as principais ações de supervisão, controle e de correição adotadas pela UPC para a garantia da legalidade, legitimidade, economicidade e transparência na aplicação dos recursos públicos; d) a estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público; e) os programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto, com indicação dos valores alcançados no período e acumulado no exercício; f) os repasses ou as transferências de recursos financeiros; g) a execução orçamentária e financeira detalhada; h) as licitações realizadas e em andamento, por modalidade, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas; i) a remuneração e o subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluídos os auxílios, as ajudas de custo, os jetons e outras vantagens pecuniárias, além dos proventos de aposentadoria e das pensões daqueles servidores e empregados públicos ativos, inativos e pensionistas, de maneira individualizada; e j) o contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da Lei 12.527, de 2011, e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC); II- as demonstrações contábeis exigidas pelas normas aplicáveis à UPC, acompanhadas das respectivas notas explicativas, bem como dos documentos e informações de interesse coletivo ou gerais exigidos em normas legais

específicas que regem sua atividade; III - o relatório de gestão, que deverá ser apresentado na forma de relato integrado da gestão da UPC, segundo orientações contidas em ato próprio do TCU; e IV - rol de responsáveis. (BRASIL, 2020, p. 4)

Assim, todos os documentos constantes no referido artigo devem estar disponíveis para apreciação dos órgãos competentes, constituindo, assim, a regular prestação de contas da UPC. Cabe salientar que o eventual descumprimento de algum dos itens acima pode ensejar omissão no dever de prestar contas, podendo o agente público ser responsabilizado na esfera administrativa, civil e penal.

Cabe destacar a importância, além das auditorias internas, dos relatórios de auditoria independente, ou seja, de auditoria externa. Segundo Assunção, Martins e Almeida (2020), a auditoria externa ou auditoria independente tem a finalidade de analisar as demonstrações financeiras a fim de opinar se essas informações contábeis são fidedignas as normas contábeis vigentes. Assim, elas servem como contraprova aos mecanismos de diagnóstico e controle interno, o que pode fornecer informações mais imparciais sobre as demonstrações financeiras.

2.2.3 Responsabilização

Já em relação à responsabilização dos agentes públicos, Rocha (2008) aponta que a *accountability* pode ser definida como a responsabilização permanente dos gestores públicos decorrente dos atos praticados, em virtude do poder a eles conferido pela sociedade. Entretanto, é preciso que essa responsabilização ocorra através da aplicação de alguma sanção, podendo o agente responder na esfera civil, administrativa, penal e por ato de improbidade administrativa.

Para Medauar (2008), a sanção aplicada deve necessariamente estar relacionada a uma infração cometida, sendo que estas infrações e sanções são regulamentadas pela área do Direito Administrativo Disciplinar, e seu processo podendo ocorrer, principalmente, sob o formato investigativo e, posteriormente, por meio de Sindicância acusatória ou Processo Administrativo Disciplinar (PAD).

Primeiramente, ao receber a denúncia, a autoridade competente deverá realizar o juízo de admissibilidade, para decidir se seria o caso de abrir procedimento investigativo, disciplinar ou proceder ao arquivamento do processo. Para a primeira hipótese é necessário que haja apenas indícios de materialidade. Já a segunda hipótese necessita que a denúncia tenha indícios de autoria, de materialidade e nexo de causalidade. Se não houver nenhum desses indícios, a denúncia deve ser arquivada. Cabe ressaltar que a autoridade competente que realiza o juízo de admissibilidade é a unidade de corregedoria da instituição (CGU, 2022).

Em relação aos procedimentos investigativos, eles são instaurados quando ainda é necessário coletar informações gerais relacionadas à suposta irregularidade então noticiada. Ele pode se dar por meio de Sindicância Investigativa, Patrimonial ou Investigação Preliminar Sumária (IPS).

A Sindicância Investigativa está prevista na lei nº8.112/90 (BRASIL, 1990), e é utilizada quando é necessário investigar falta disciplinar de servidor ou empregado público, enquanto não houver indícios suficientes de autoria e materialidade para PAD ou Sindicância (art. 19). Seu prazo para conclusão é de 60 dias. Essa sindicância pode ocorrer de modo sigiloso ou público. Pode ser definido como um procedimento auxiliar na investigação dos fatos, uma vez que enseja ao processo administrativo disciplinar maior segurança probatória (MONTEIRO, 2016).

Já a Sindicância Patrimonial é utilizada para a verificação de indícios de enriquecimento ilícito por agente público. Ele trabalha com dois indicadores, o Valor Patrimonial a Descoberto (VPD), obtido a partir da comparação do patrimônio do investigado com os seus rendimentos, e o Quociente de Movimentação Financeira, calculado com base na relação entre movimentação financeira do investigado e os seus rendimentos (CGU, 2022).

Já a IPS está prevista na IN CGU 14/2018 e se presta a investigar tanto ilícitos disciplinares praticados por agentes públicos, quanto ilícitos de responsabilização de entes privados. Nesse sentido, ela é alcança maior amplitude que a Sindicância investigativa. Além disso, seu prazo para conclusão é maior, de 120 dias.

Previsto na Constituição Federal, o PAD é regulamentado pela lei 8112/90, o estatuto dos Servidores Federais. Além disso, a Lei do Processo Administrativo e a Lei de Improbidade Administrativa também versa sobre seus casos omissos. Segundo Meirelles (2014), o PAD é o meio formal de se apurar e julgar faltas graves dos Servidores Federais. Ele é obrigatoriamente aplicado sempre que a infração enseja uma sanção de suspensão por mais de 30 dias, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou destituição de cargo em comissão. Ele pode ocorrer sob o rito sumário, aplicável na apuração de acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, de abandono de cargo e de inassiduidade habitual ou sob o rito ordinário, para os demais casos que justifiquem as penalidades descritas.

Já a sindicância acusatória é regulada pelo artigo 30 da Instrução Normativa nº14/2018. É um procedimento disciplinar acusatório instaurado sempre que a infração enseja uma sanção de advertência ou suspensão por menos de 30 dias, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa. A comissão formada será composta por pelo menos dois servidores estáveis. (BRASIL,2018).

Ao final dos procedimentos de PAD ou sindicância acusatória, um parecer com a recomendação de aplicação de sanção ou absolvição será encaminhado até a autoridade competente para julgar o processo. Segundo a Lei 8.112/90 (BRASIL, 1990), a autoridade competente para julgar depende da gravidade da penalidade, conforme art. 141 a seguir:

Art. 141. As penalidades disciplinares serão aplicadas: I - pelo Presidente da República, pelos Presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais e pelo Procurador-Geral da República, quando se tratar de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidor vinculado ao respectivo Poder, órgão, ou entidade; II - pelas autoridades administrativas de hierarquia imediatamente inferior àquelas mencionadas no inciso anterior quando se tratar de suspensão superior a 30 (trinta) dias; III - pelo chefe da repartição e outras autoridades na forma dos respectivos regimentos ou regulamentos, nos casos de advertência ou de suspensão de até 30 (trinta) dias; IV - pela autoridade que houver feito a nomeação, quando se tratar de destituição de cargo em comissão. (BRASIL, 1990, p.27)

Assim, as sanções previstas na lei nº 8112/90 são: Advertência; Suspensão; Demissão; Cassação de Aposentadoria ou de Disponibilidade; e Destituição de Cargo em Comissão ou de Função Comissionada (BRASIL, 1990). É necessário ressaltar que as sanções previstas somente são aplicadas com o trânsito em julgado do processo administrativo.

Terminada a descrição da responsabilização, tem-se as três grandes áreas que se interrelacionam e que influenciam no nível de promoção da *accountability* nas instituições. O Quadro 1 aponta alguns dos tópicos discutidos anteriormente.

Quadro 1 – As Três áreas que Envolvem a Accountability e seus Pontos Principais

Transparência	Prestação de contas	Responsabilização
a. Dividida em ativa (sem provocação de terceiros e passiva (com provocação de terceiros). b. Avanços com a Lei de acesso à Informação (LAI), a Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar nº 101/2000) e a Lei da Transparência. c. Pedidos de informação sem necessidade de motivação. d. Divulgação como regra, e o sigilo como exceção.	a. Exercido para apresentação aos órgãos de controle. b. Integram o processor, dentre outros documentos, o Relatório de Gestão e o Relatório de Auditoria. c. Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União e Congresso Nacional como órgãos de controle.	a. Envolve o aspecto disciplinar dos atos dos agentes públicos. b. Consequência natural da promoção da transparência e prestação de contas. c. Processos investigativos podem ser instaurados para coleta de provas. d. Sanções podem ser realizadas por meio de Sindicância ou PAD.

Fonte: elaborado pelo autor

2.3 Importância e competência dos órgãos de controle na *accountability*

Os mecanismos de controle na administração pública, como forma de fiscalização dos atos dos agentes públicos, podem ser classificados quanto ao órgão aplicador, quanto à localização do controle, quanto ao momento de aplicação e quanto à sua extensão.

o controle externo envolve a participação de outros órgãos que estão separados da estrutura do órgão controlado, como o controle exercido pelas casas legislativas e pela própria população (controle social) sob os atos do Executivo (AVON, 2016).

Em relação a sua localização, o controle pode ser classificado em interno, quando envolve a ação da própria administração sob seus atos. Schirato (2015) aponta que o controle interno da Administração Pública possui a função de fiscalizar se o exercício da função administrativa deu-se dentro dos limites legais, em respeito aos direitos, interesses e liberdades individuais. Já

Em relação ao momento de aplicação, o controle pode ser prévio, quando praticado anteriormente ao ato; concomitante, que envolve o acompanhamento do ato administrativo simultaneamente à sua prática; ou posterior, aplicado após a prática do ato administrativo (AVON, 2016).

Já de acordo com a extensão do controle, ele pode visar a análise da legalidade e/ou do mérito. A primeira verificando se o ato é realizado em conformidade com a lei, enquanto controle de mérito objetiva verificar o resultado alcançado em face da economicidade, eficácia e eficiência do ato (AVON, 2016).

Quanto ao órgão aplicador, o controle pode ser exercido administrativamente, ou seja, pela própria administração sob seus atos, como o controle exercido pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelas Corregedorias; pode ser feito via controle político, ou seja, o controle realizado diretamente pelas casas legislativas e indiretamente pelo Tribunal de Contas; e o controle judicial, realizado pelo órgãos do Poder Judiciário, com observância dos princípios da legalidade e moralidade dos atos administrativos, sem análise de mérito (LIMA, 2008).

O TCU, como órgão de controle externo, possui a competência de auxiliar “o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade” (PORTAL TCU, 2022).

Entre suas competências, destaca-se a de emitir parecer sobre as contas anuais prestadas pelo Presidente da República; julgar as contas dos responsáveis por recursos públicos; apreciar a legalidade de atos relacionados à admissão e à aposentadoria de pessoal; fiscalizar o uso dos

recursos públicos, por meio de auditorias e inspeções de iniciativa própria ou do Congresso Nacional; aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos; apurar representações e denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação dos recursos federais; fixar os coeficientes dos fundos de participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e prefeituras (PORTAL TCU, 2022).

Conforme o art. 71 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do TCU, a quem cabe julgar as contas dos administradores e dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, assim como as contas de qualquer pessoa física ou jurídica que ocasionar perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário. Assim, por serem entidades, normalmente organizadas na forma de autarquias ou fundações públicas e, por conseguinte, receberem recursos públicos, as Universidades Federais estão subordinadas ao controle externo do referido Tribunal.

Já a CGU é um órgão de controle interno do Governo Federal, o qual, segundo a Lei Nº 13.844, de 18 de junho de 2019, possui como competência, dentre outras, a de tomar as “providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal” (BRASIL, 2019, p. 24). Assim, uma de suas competências é a de emitir um relatório anual de auditoria que, segundo o art. 13 da Instrução Normativa nº 84, deve demonstrar a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão (BRASIL, 2020).

No âmbito das Universidades Federais, o controle interno e externo está presente, sendo o interno realizado a partir de órgãos de controle como o da CGU e o externo, realizado por meio do TCU e pelo controle social. Além desses, as instituições também exercem controle interno a partir das auditorias (ALEXANDRINO; PAULO, 2011).

Salienta-se que o Tribunal de Contas da União seleciona as Unidades Prestadoras de Contas (UPC) que terão as contas de seus administradores julgadas por aquela Corte no ano de referência. Desta forma, não são todas as Universidades que são auditadas pela CGU devido à indicação do TCU.

O art. 27 da Instrução Normativa nº 84, de 22 de abril de 2020, do TCU (BRASIL, 2020) descreve a relação de documentos que integram a análise da prestação de contas dos órgãos públicos e que podem ser objeto de julgamento pelo TCU, conforme segue:

Art. 27. Integrarão os processos de prestação de contas, em conformidade com o art. 9º da Lei Orgânica do TCU: I - o relatório de gestão, composto pelas informações do relato integrado constantes na decisão normativa do TCU de que trata o § 3º do art. 8º desta instrução normativa; II - o relatório de auditoria, que consignará os achados de auditoria relevantes, indicando as medidas adotadas para corrigir as falhas identificadas, e os certificados de auditoria com os pareceres do dirigente do órgão de controle interno; III - o pronunciamento do Ministro de Estado supervisor da área ou da autoridade de nível hierárquico equivalente, na forma do art. 52 da Lei Orgânica do TCU, no qual emitirá, sobre as contas e os pareceres do controle interno, expresso e indelegável pronunciamento, no qual atestará haver tomado conhecimento das conclusões neles contidas; e IV - rol de responsáveis. (BRASIL, 2020, p. 11)

Assim, de acordo com a normativa, os documentos que integram a prestação de contas são o Relatório de Gestão (RG), o relatório e certificados de auditoria de controle interno, o pronunciamento do Ministro de Estado sobre as contas e pareceres de controle interno e o rol de responsáveis.

A Instrução Normativa nº 84, de 22 de abril de 2020, do TCU (BRASIL, 2020) estabelece os princípios norteadores da elaboração dos documentos referentes à prestação de contas, elencados da seguinte forma: foco estratégico e no cidadão; conectividade da informação; relações com as partes interessadas; materialidade; concisão; confiabilidade e completude; coerência e comparabilidade; clareza; tempestividade e transparência.

Em relação aos Relatórios de Gestão, segundo Bergamini (2019), são um dos meios de levar à sociedade informações de um determinado ente público, a forma como seus recursos estão sendo aplicados e informações sobre o desempenho da organização, sendo este o documento utilizado para prestar contas à população e ao TCU. Castro (2016) aponta que os RG's são documentos vistos pela literatura internacional como capazes de resolver o problema da assimetria informacional, pois são capazes de fornecer informações quantitativas e qualitativas acerca das ações governamentais. Dessa forma, os Relatórios de Gestão são utilizados na avaliação das tomadas e prestações de contas pelo TCU. Entretanto, pode-se dizer que eles vão além do simples demonstrativo contábil, levando informações qualitativas a respeito da organização.

Quanto aos elementos exigidos pelo TCU na elaboração do relatório de gestão, o Anexo II da Decisão Normativa do TCU Nº 187, de 09 de setembro de 2020 (BRASIL, 2020) estabelece os conteúdos sugeridos, quais sejam: Elementos pré-textuais; Mensagem do dirigente máximo; Visão geral organizacional e ambiente externo; Riscos, oportunidades e

perspectivas, Governança, estratégia e desempenho; Informações orçamentárias, financeiras e contábeis; e Anexos, apêndices e links.

Já os relatórios de auditoria tratam, segundo o art. 13 da Instrução Normativa nº 84, de documento que contenha “a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão subjacentes, em todos os aspectos relevantes, de acordo com os critérios aplicáveis”. (BRASIL, 2020, p. 7)

Percebe-se que o relatório de auditoria se atém mais aos balanços financeiros e utilização adequada dos recursos, com foco maior no aspecto financeiro do órgão, se comparado ao Relatório de Gestão que, por sua vez, possui uma visão mais multifatorial do funcionamento do órgão.

2.4 *Accountability* nas universidades federais brasileiras

As Universidades Federais brasileiras começaram a ser criadas no Brasil a partir da década de 1920, sendo a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) a primeira delas. Desde então, várias outras foram criadas, chegando ao número de 69 universidades federais atualmente. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394 de 1996, tendo como base os princípios da administração pública contidos na Constituição de 1988, normatizou o regular exercício dessas instituições.

De acordo com Mizael, Boa, Pereira e Santos (2013), as universidades, como entidades da administração pública indireta, têm o objetivo de atender ao interesse público, tendo como princípios norteadores a qualidade do ensino, pesquisa e extensão como serviços prestados à toda população. Assim, é responsabilidade das universidades prestar um serviço transparente e que atenda aos anseios da sociedade no que tange à sua função como entes públicos.

Segundo Zorzal (2015), a globalização, as transformações recentes, e as legislações, como LRF e LAI, apontam para a necessidade das universidades em praticar a responsabilidade social, sendo que elas precisam ser permeáveis à sociedade. As legislações pertinentes surgiram como base legal à promoção da transparência, sendo que as universidades federais também estão inseridas nesse bojo. Assim, as instituições federais de ensino superior, em virtude da Lei de Acesso à Informação (LAI), estão obrigadas, assim como outras instituições públicas, a disponibilizarem informações mínimas aos cidadãos em seus sítios eletrônicos. Além disso, pensando na universidade federal como um ente da administração pública, ela está inserida nas obrigações relativas à prestação de contas e responsabilização dos agentes públicos, sendo

igualmente avaliada pelos órgãos de controle no que concerne à promoção da *accountability* da sua gestão.

Em relação à transparência nas universidades, Souza (2015) realizou um estudo no âmbito da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), e concluiu que há falta de disponibilização de dados claros e objetivos, demonstrando ser indispensável uma transparência mais efetiva nas ações da organização. Além disso, o estudo apontou um crescimento das informações publicadas, embora em nível abaixo do necessário para o contexto democrático atual.

Pereira, Machado e Carneiro (2013) pesquisaram sobre a acessibilidade na web das instituições de ensino superior brasileiras e propuseram um novo indicador de acessibilidade web, o qual é um conjunto de diretrizes voltadas às pessoas com deficiência, com objetivo de aprimorar a acessibilidade dos sites eletrônicos. Ademais, apontaram que as universidades públicas apresentam um nível de acessibilidade maior do que as universidades privadas.

Em relação à responsabilização dos agentes públicos, Bergamini (2021) realizou um estudo no âmbito do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais (IF-Sudeste MG), o qual constatou o elevado período de conclusão dos procedimentos disciplinares, apontando que a demora pode causar a percepção de que há certa morosidade e inoperância administrativa.

Em relação à prestação de contas, o mesmo estudo apontou, a partir da análise do Relatório de Gestão do IF - Sudeste MG que o modelo apresentado cumpre os aspectos legais, apresentando os resultados anuais da gestão, o que, segundo o autor, possibilita a tomada de decisão dos gestores.

Assim, é possível concluir que as universidades federais brasileiras, sob um contexto de novas legislações e de uma noção maior quanto à eficiência do setor público, passaram a ser incluídas neste modelo da Nova Gestão Pública, em que os princípios da *accountability*, como a transparência, a prestação de contas e a responsabilização dos agentes públicos passaram a ser primordiais para o alcance de uma forma mais democrática de gestão.

2.5 Análise bibliométrica

Em um estudo realizado no intuito de captar o estado da arte envolvendo o campo da *accountability* nas universidades federais, um portfólio bibliográfico foi extraído da base de dados do Web of Science, a partir das strings “*accountability* AND (university OR higher

education)”. Desta forma, foram selecionados 38 artigos para o portfólio, com data de publicação no intervalo de 2016 a 2020.

O processo de seleção do portfólio bibliográfico foi realizado seguindo as seguintes etapas:

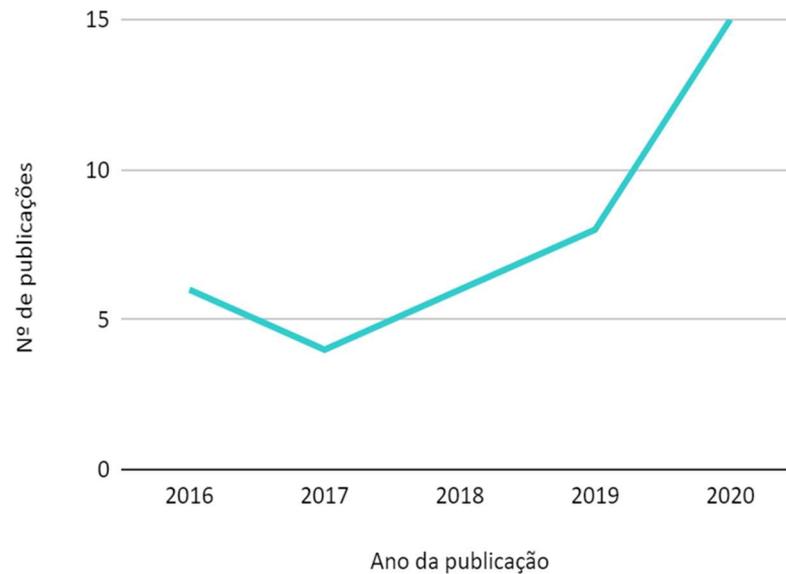
- a) seleção da base de dados a ser utilizada a partir do Portal de Periódicos CAPES (Web of Science);
- b) Seleção dos artigos selecionados por meio do sistema de busca eletrônica da base de dados;
- c) Uso das strings para auxiliar na filtragem e seleção do portfólio (*accountability AND university OR higher education*) e escolha pelo filtro “Tópico”;
- d) Pré-análise dos artigos na intenção de selecionar aqueles mais aderentes ao tema em questão por meio da análise de conteúdo (38 artigos selecionados).

Após a seleção do portfólio bibliográfico, utilizou-se o Microsoft Excel para formular os gráficos referentes à análise bibliométrica, como o número de publicações por ano e os países de origem dos autores.

Em relação à análise textual, o software utilizado foi o Iramuteq (BASTOS et al., 2017; SILVA, 2019) como suporte para a compreensão do conteúdo do corpus textual formado pelos resumos dos trabalhos científicos selecionados (RAMOS, LIMA; AMARAL-ROSA, 2018; SOUZA et al., 2018).

Os primeiros resultados evidenciam a evolução das publicações ao longo dos anos (Figura 3), a iniciar em 2016 até o ano de 2020, com aumento gradual no número de publicações a partir de 2018, com pico registrado no último ano pesquisado, o que indica um crescimento do interesse no período avaliado.

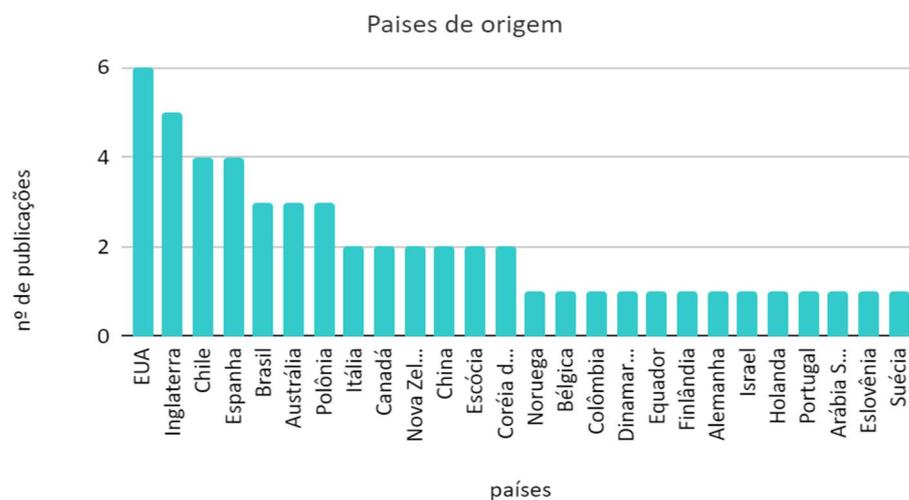
Figura 3- Frequência de Publicações do Portfólio por Ano



Fonte: elaborado pelo autor (Microsoft Excel)

Este aumento gradativo de interesse na área pode ser resultado do movimento iniciado na década de 90 com o *New Public Management* (Nova Administração Pública), que permitiu que novas legislações sobre o tema, como a Lei de Acesso à Informação, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei da Transparência mudassem a forma de administração da máquina pública, em vistas de torná-la mais eficiente e, portanto, demandando do campo científico mais investimentos e produção na área.

Figura 4 - Frequência de Países de Origem dos Autores do Portfólio

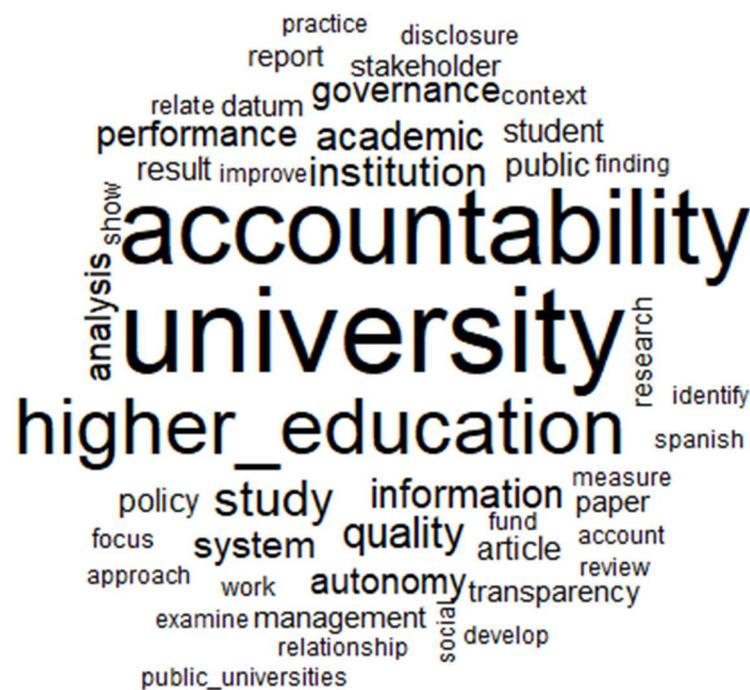


Fonte: elaborado pelo autor (Microsoft Excel)

Fazendo uma comparação com a Figura 4, a qual aponta os países de origem dos autores, é possível perceber uma maior produção científica da área dos Estados Unidos, com 6 publicações de estadunidenses, seguido da Inglaterra. Chile e Espanha, cada um com 4 publicações no portfólio selecionado. Nesse sentido, é possível depreender que os países mais citados são os países que tiveram mais influência do movimento da Nova Gestão Pública, desenvolvendo mecanismos para promover os princípios ligados à *accountability* em suas instituições.

Após o processamento do software Iramuteq, o primeiro resultado a ser analisado é a nuvem de palavras (Figura 5). Os termos mais frequentes e em destaque são “University” e “*accountability*”, que fazem parte do referencial teórico deste estudo e direcionam as discussões e análise de todos os artigos que foram levantados nesta pesquisa, pois aponta para a questão da *accountability* no setor universitário, seus avanços, desdobramentos e especificidades do setor. Tendo em vista esta frequência maior dos três termos, o fato de eles coincidirem com as palavras utilizadas na *string* de busca na base de dados, aponta para a seleção dos artigos do portfólio de forma que abarque a área desejada do estudo, qual seja a área de *accountabilty* nas universidades.

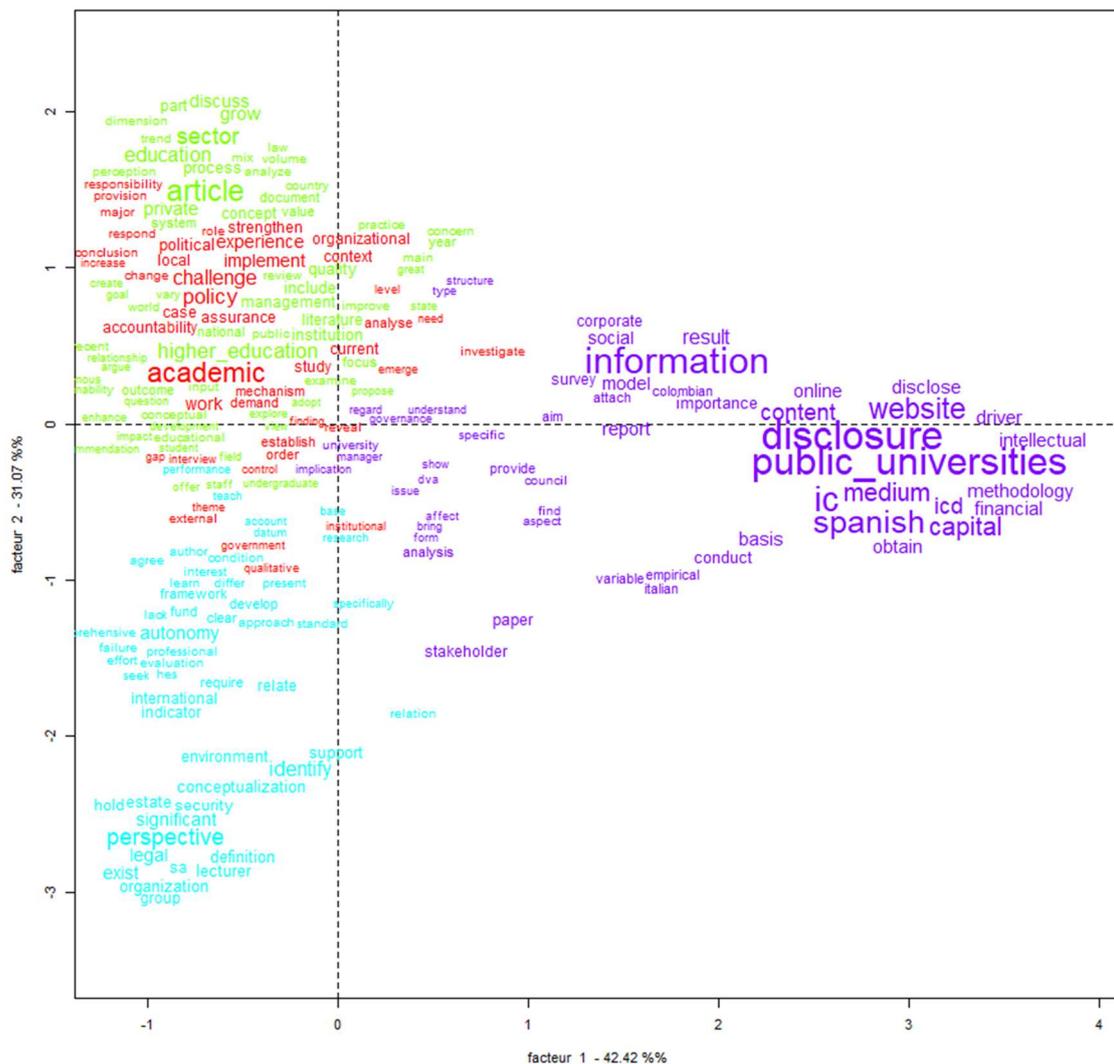
Figura 5 - Nuvem de Palavras do Portfólio



Na Figura 6, são apresentados os aspectos da classificação hierárquica descendente numa visão bidimensional, por meio da análise fatorial de correspondência (AFC). Nesse plano, é possível identificar as aproximações e distanciamentos entre as diferentes classes apontadas pelo *software*.

Na Figura 6, observa-se maior aproximação entre as classes 1 (vermelho) e 2 (verde claro) e o afastamento das classes 3 (azul claro) e 7 (roxo). No plano cartesiano, ficam demonstradas as palavras formadoras de cada classe e o grau de importância de cada uma, com destaque para as palavras da classe 4 (public_universities, disclosure, information), o que aponta para o número mais elevado de artigos sobre a área da transparência em universidades públicas.

Figura 6 - Análise Fatorial de Correspondência (AFC) do Portfólio



Fonte: elaborado pelo autor (Software Iramuteq)

Um ponto que chama atenção é a amplitude do conceito de *accountability* e das subáreas em que este termo pode ser estudado nas universidades, tendo como maior prevalência estudos na área da transparência. E os referidos estudos apontam para um aprimoramento dos mecanismos de transparência das universidades, todavia, em grau ainda insuficiente.

Como exemplo de trabalho que discute a amplitude do conceito de *accountability*, Fonseca, Jorge e Nascimento (2020) focam seu trabalho no papel da auditoria interna na promoção da *accountability* nas Instituições de Ensino Superior, no que tange à avaliação do uso de recursos públicos, transparência na prestação de contas e promoção da responsabilidade. Este estudo apontou que a auditoria interna é um importante instrumento que serve a *accountability*, na medida em que promove os princípios subjacentes a este conceito multifacetado.

Termos como “autonomia” também foram frequentes no portfólio selecionado, apontando a forte relação que os estudos trazem entre a autonomia universitária e os mecanismos de aprimoramento da *accountability*.

Assim, é possível depreender, a partir das análises feitas, que há um crescente aumento no número de publicações na área, o que demonstra o interesse dos pesquisadores pela *accountability* aplicada às universidades. Além disso, foi possível selecionar artigos de variados países, o que mostra a discussão ampla e disseminada sobre o tema em diferentes localidades. A AFC também mostrou um maior número de trabalhos que tinham como objeto as universidades públicas, tendo em vista que o movimento crescente da prestação de contas surge na esteira da tentativa de reformas do setor público. Dessa forma, este estudo revelou o interesse crescente na área, em linha com as recentes modificações na estrutura da máquina pública visada pelo movimento da Nova Gestão Pública.

3 MÉTODO

Quanto à classificação dos objetivos da pesquisa, com base na classificação apresentada por Vergara (2009), tratou-se de uma pesquisa exploratória e descritiva. É exploratória porque, apesar de haver estudos nacionais a respeito da promoção da *accountability* nas universidades federais, não se identificou nenhum trabalho com o mesmo enfoque e abordagem propostos por este estudo, por conta da utilização de uma ferramenta do TCU para avaliação do Relatório de Gestão da Universidade. Também pode ser classificada como descritiva por buscar a descrição de fenômenos presentes no contexto institucional que estão relacionados com a promoção da *accountability*, requerendo interpretações e avaliação quanto às informações coletadas, a fim de possibilitar maior conhecimento sobre a área.

Quanto à natureza da pesquisa, pode ser considerada como qualitativa, uma vez que trabalha com dados na busca de seu significado, baseando-se na percepção do fenômeno dentro do seu contexto. Além disso, de acordo com Richardson (1989), o método qualitativo possibilita a reflexão sobre determinados processos vivenciados por grupos específicos e, também, é capaz de tangenciar a complexidade do problema a ser pesquisado. A utilização da entrevista atrelada à análise documental, por possibilitar uma visão a partir de diferentes pontos de vista, também contribui para seu aspecto qualitativo.

3.1 Coleta e análise de dados

Quanto à coleta de dados, e tendo como objetivo conferir legitimidade ao trabalho de pesquisa, será realizada a análise documental e a entrevista, conforme especificado no quadro 2. Busca-se alcançar dados que se complementem utilizando as suas técnicas, corroborando para o aspecto qualitativo deste estudo.

Quadro 2 – Relação de Técnicas Utilizadas

Técnica sugerida \ estratégia de coleta	Documentos Análise	Sujeitos Entrevista
Descrição das técnicas utilizadas	Documentos institucionais da UFMS, como os Relatórios anuais de Gestão da UFMS, Relatório Bianual da Corregedoria e informações levantadas	Entrevista com o Corregedor da UFMS Secretário de Planejamento Institucional da UFMS

	no sítio eletrônico da instituição	
--	---------------------------------------	--

Fonte: dados da própria pesquisa (2022)

3.1.1 Análise documental

A análise documental foi caracterizada pelo acesso, por meio dos portais eletrônicos da Universidade, do seu último Relatório de Gestão (2021) disponibilizado em seu sítio e do Relatório Bianual da Corregedoria. O documento em questão foi avaliado a partir da Ferramenta de Autoavaliação do Relatório de Gestão disponibilizada pelo TCU, e constante no Apêndice A. Em relação à utilização da ferramenta, ela tem como base a Instrução Normativa-TCU 84/2020 (BRASIL, 2020), o Anexo II da Decisão Normativa-TCU 187/2020 (BRASIL, 2020), a publicação “Relatório de Gestão – Guia para elaboração na forma de Relato Integrado – 2020” e a Estrutura Internacional de Relato Integrado (IIRC, 2014). Tem função diagnóstica e realiza o cálculo do nível de aderência aos princípios e à estrutura (elementos de conteúdo), os quais devem ser observados na elaboração do relatório de gestão na forma de relatório integrado.

Em relação à aderência aos elementos de conteúdo sugeridos pelo TCU, a ferramenta os avalia por capítulo, quais sejam: mensagem do dirigente máximo; visão geral organizacional e ambiente externo; riscos, oportunidades e perspectivas, governança, estratégia e desempenho; Informações orçamentárias, financeiras e contábeis; e anexos, apêndices e *links*.

Em relação à aderência aos princípios, a ferramenta avalia de acordo com o exposto na Instrução Normativa nº 84, de 22 de abril de 2020, do TCU (BRASIL, 2020), a qual estabelece os princípios norteadores da elaboração dos documentos referentes à prestação de contas, elencados da seguinte forma: foco estratégico e no cidadão; conectividade da informação; relações com as partes interessadas; materialidade; concisão; confiabilidade e completude; coerência e comparabilidade; clareza; tempestividade e transparência.

Assim, para alcançar os objetivos traçados relacionados à promoção da *accountability*, será analisado o último Relatório de Gestão da UFMS (2021) utilizando esta ferramenta de autoavaliação; a partir dela será possível compreender como ocorre o processo de prestação de contas da instituição. Além deste processo, princípios base da *accountability*, como a transparência e a responsabilização, também serão avaliados pela ferramenta.

3.1.2 Entrevista

Em relação às entrevistas, foram realizadas com o Corregedor da UFMS e com o Secretário de Planejamento Institucional da UFMS, responsável pela confecção do Relatório de Gestão Anual da instituição. O objetivo foi, a partir da visão do Corregedor da Universidade, apontar o nível de promoção da responsabilização dos agentes públicos que trabalham na Universidade, fazendo um paralelo com o levantamento realizado referente aos Processos disciplinares realizados na Universidade. Já em relação ao Secretário de Planejamento Institucional, o objetivo foi conseguir informações a respeito da elaboração do Relatório de Gestão, concernentes às áreas de prestação de contas e transparência.

A entrevista foi semiestruturada, por meio de roteiro de perguntas abertas, pré-definidas, contudo, com maior espaço para mudar o percurso de acordo com o avanço da entrevista. As perguntas feitas ao Corregedor foram as seguintes:

- 1) De que forma a UFMS vem promovendo a responsabilização dos seus agentes públicos?
- 2) A transparência e prestação de contas dos agentes públicos na UFMS contribui para aprimorar o processo de responsabilização?
- 3) Como a UFMS lida com a celeridade necessária aos processos disciplinares?
- 4) Quais são os principais pontos positivos que auxiliam nos avanços na área de atuação da Corregedoria?
- 5) Quais são as maiores dificuldades que impedem avanços na área de atuação da Corregedoria?
- 6) O que poderia ser feito para aprimorar os processos de responsabilização da UFMS?

Já as perguntas realizadas ao Secretário de Planejamento Institucional da UFMS foram as seguintes:

- 1) Como o Relatório de Gestão Anual da UFMS é elaborado?
- 2) Quais os critérios de escolha para as informações que são disponibilizadas no documento?
- 3) Sendo considerado documento que resume as informações mais importantes de tudo o que é realizado na UFMS, o RG influencia na tomada de decisões estratégicas da instituição? Como?
- 4) Existe um processo de aprimoramento do documento em comparação com os anos anteriores?
- 5) O senhor considera que existem pontos a serem aprimorados no documento? Quais?

A partir dos estudos de categorização de Galiuzzi e Sousa (2017), a análise foi feita pela Análise Textual Discursiva, a qual busca utilizar categorias a partir de teorias ou grandes temas de análise, das quais se pode pretender teorizar utilizando os conhecimentos do pesquisador. Em relação às etapas da categorização, ela pode ser construída de forma dedutiva, utilizando categorias a priori, ou seja, as categorias são deduzidas das teorias que servem de fundamento para a pesquisa.

Dessa forma, levando em consideração os objetivos desta pesquisa, quais sejam, o de analisar os processos de transparência, prestação de contas e responsabilização dos agentes públicos de uma universidade federal brasileira, e considerando que estes objetivos foram demarcados a partir dos estudos sobre *accountability* de Pinho (2009), a forma de categorização escolhida foi a priori. É essa produção de categorias que estrutura a análise e que orienta a produção de metatextos.

Assim, o material coletado proveniente das técnicas aplicadas foi categorizado dentro dos três subsistemas da *accountability* elencados (transparência, responsabilização e prestação de contas), dando margem para interpretações a respeito do grau de promoção da *accountability* em suas diferentes interfaces.

4. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

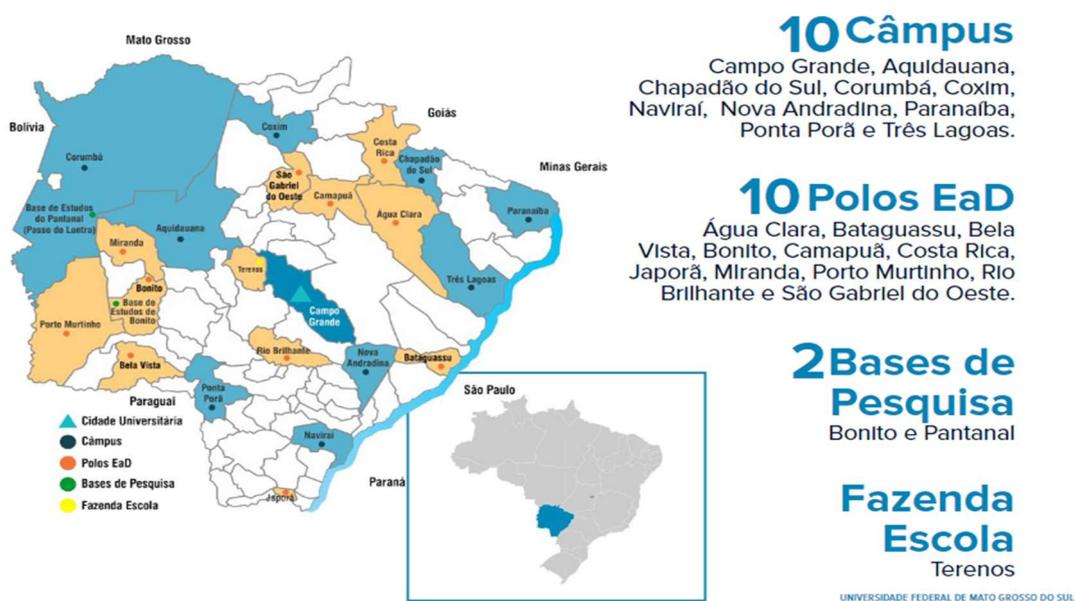
4.1 A UFMS (breve histórico)

A Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) teve sua origem em 1962, com a criação da Faculdade de Farmácia e Odontologia de Campo Grande, na cidade de Campo Grande. Integrando os Institutos de Campo Grande, Corumbá e Três Lagoas, a Lei Estadual nº 2.947, de 16.09.1969, criou a Universidade Estadual de Mato Grosso (UEMT).

Com a divisão do Estado de Mato Grosso, a Universidade foi federalizada, passando a denominar-se Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, pela Lei Federal nº 6.674, de 05/07/1979. Atualmente, a Universidade está espalhada em 10 campi, nas cidades de Campo Grande, Aquidauana, Chapadão do Sul, Corumbá, Coxim, Naviraí, Nova Andradina, Paranaíba, Ponta Porã e Três Lagoas, como aponta a figura 7. A Universidade conta, atualmente, com 3309 servidores, entre docentes e técnicos, e um orçamento anual aproximado de R\$ 920.000.000,00 (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2022).

Ela possui como missão "Desenvolver e socializar o conhecimento, formando profissionais qualificados para a transformação da sociedade e o crescimento sustentável do país" e como visão "Ser uma universidade reconhecida nacional e internacionalmente por sua excelência no ensino, pesquisa, extensão e inovação". (BRASIL, 2022, p. 22).

Figura 7- Mapa de Abrangência da UFMS pelo Estado de Mato Grosso do Sul



Fonte: Carta de serviços UFMS

Atualmente, os interessados em ingressar no ensino superior da UFMS têm à sua disposição 111 cursos, ofertados na capital, Campo Grande, e em diversos campi no interior do Estado. Em relação aos alunos, 21.113 estão matriculados em cursos de graduação e 2.854 em cursos de pós-graduação, distribuídos na modalidade presencial e à distância. (BRASIL, 2022).

4.2 Processo de prestação de contas da UFMS

O processo de Prestação de contas na UFMS segue os requisitos da Instrução Normativa do Tribunal de Contas da União – TCU, IN 84/2020, que trata da tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal. Assim, através do link¹, é possível acessar todos os documentos referentes à prestação de contas, como o Relatório de Gestão (RG), os relatórios de auditoria, demonstrações contábeis, execução orçamentária, Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), entre outros.

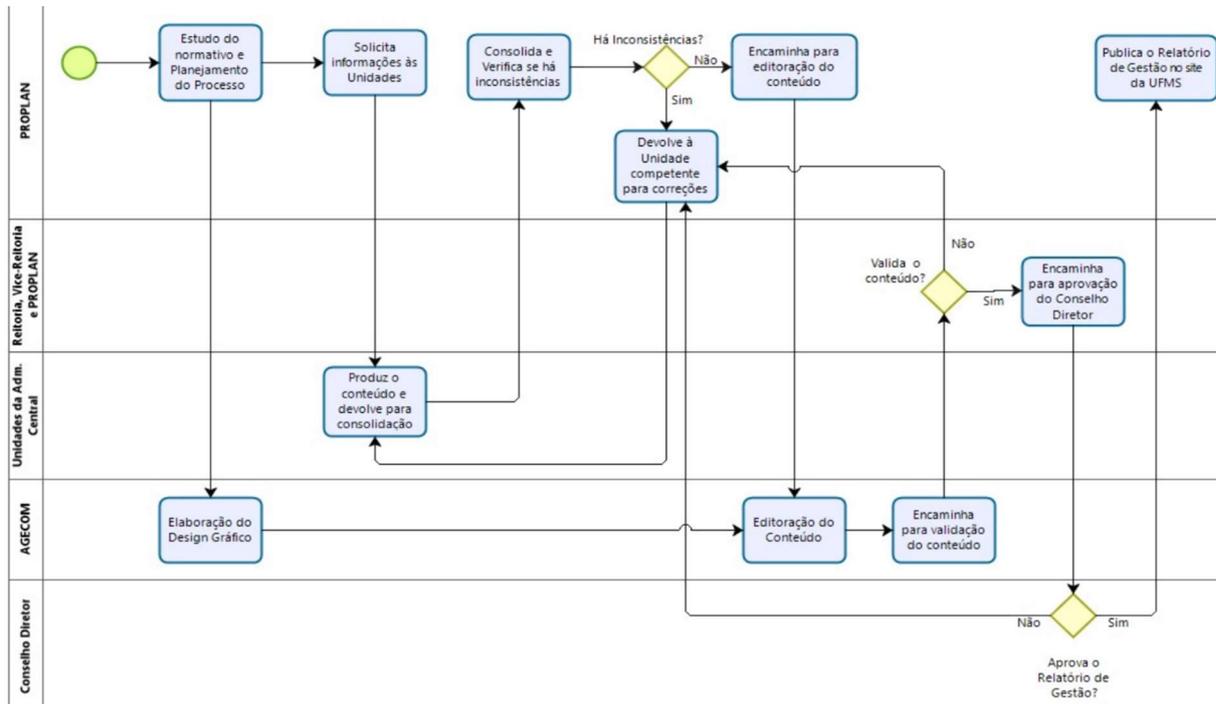
Além disso, no sítio eletrônico da Universidade², é possível acessar os documentos referentes a procedimentos disciplinares concluídos nos últimos 6 anos (2017-2022).

Em relação à elaboração do RG anual, ela é feita pela Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (PROPLAN), a qual possui a incumbência de solicitar as informações necessárias às unidades e incluí-las no relatório. Após sua consolidação, o RG é encaminhado para aprovação do Conselho Diretor e, após, para publicação no sítio eletrônico da UFMS, conforme figura 8 a seguir:

¹ <https://www.ufms.br/transparencia/>

² <https://corregedoria.ufms.br/category/penalidades-aplicadas-e-tacs-celebrados/>

Figura 8 - Processo de Elaboração do Relatório de Gestão Anual da UFMS



Fonte: sítio eletrônico da UFMS³

Cabe salientar que a Universidade possui a Auditoria Interna Governamental (AUD/COUN), a qual, todo ano, emite um parecer sobre a prestação de contas da UFMS. Em relação ao último parecer, que teve como um dos documentos avaliados o Relatório de Gestão 2021 da UFMS, a conclusão da auditoria foi a seguinte:

Em nossa opinião geral e de acordo com as disposições específicas constantes do Referencial Técnico de Auditoria Governamental do Poder Executivo Federal, manifestamos, com razoável segurança, pela conformidade dos os processos de governança, de gestão de riscos e de controles internos relacionados à aderência da prestação de contas aos normativos que regem a matéria; à conformidade legal dos atos administrativos e ao atingimento dos objetivos operacionais estão adequados e atende às condições relacionadas à natureza e à complexidade da UFMS. Com relação ao processo de elaboração das informações contábeis e financeiras não foram avaliados por não terem sido objeto de trabalhos desta unidade de Auditoria ao longo do ano de 2021(PARECER SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS DA UFMS, 2021, p.10)

Assim, segundo este órgão de controle interno da Universidade, o processo de prestação de contas no ano de 2021 foi satisfatório, cabendo destacar que o processo de elaboração das informações contábeis e financeiras não foram avaliados no referido parecer.

Em relação à aplicação da ferramenta de autoavaliação do Relatório de Gestão, os resultados referentes à aderência aos elementos de conteúdo requeridos por capítulo e à

³ <https://proplan.ufms.br/diretorias/planejamento-institucional/elaboracao-do-relatorio-de-gestao/>

aderência aos princípios requeridos para a elaboração do RG estão explicitados nos Quadros 3 e 4.

4.2.1 Transparência

Primeiramente, parte do processo de elaboração do Relatório de gestão pode auxiliar na compreensão de como ele pode auxiliar a Universidade na promoção da transparência. Na entrevista realizada com o Secretário da Secretaria de Planejamento Institucional da UFMS (SEPLAN), secretaria responsável por centralizar a elaboração do Relatório de Gestão, algumas informações importantes foram coletadas. Ao ser indagado a respeito de como ocorre a elaboração do Relatório de Gestão da UFMS, ele informou que:

Ele é elaborado conforme a Instrução normativa do TCU, em formato de relato integrado, o que permite maior diretividade e compreensibilidade por parte do leitor. A SEPLAN centraliza a elaboração do documento e requisita informações para os outros órgãos. Ele é elaborado no modelo do ano anterior. Nós sempre temos uma reunião com o grupo de trabalho específico do TCU que acompanha as universidades, com orientações a respeito da elaboração. Há aproximadamente 5 anos estamos tentando deixar ele cada vez mais dinâmico e compreensível para o público leigo (SECRETÁRIO DA SEPLAN)

Em relação aos critérios de escolha das informações que são disponibilizadas no documento, sua resposta foi a seguinte:

O Comitê de Governança Institucional elabora uma Matriz de Materialidade das informações estratégicas que eles querem priorizar no ano. Por exemplo, no ano de 2020 e 2021, a ênfase foi a resposta à pandemia. No próximo documento, por não estarmos mais na mesma conjuntura emergencial que caracterizou os anos iniciais da pandemia, agora teremos uma materialidade diferente. Outros fatores que definem o que vai ser colocado no documento são os requisitos da Instrução Normativa e o que está enfatizado dentro da nossa estratégia. Nesse sentido, damos ênfase na questão da sustentabilidade, de governança, inovação, empreendedorismo (SECRETÁRIO DA SEPLAN).

Assim, é possível perceber que existe margem de discricionariedade para a administração escolher as áreas de maior enfoque do documento, e a conjuntura do momento é de extrema importância para esse direcionamento do que será explicitado no documento. Outro ponto que chama atenção é a preocupação com a compreensibilidade do documento, aspecto relevante para a área da transparência. Parte dessa preocupação pode ser vista na citação seguinte. Em suas palavras:

Antigamente, há 5 anos atrás, o RG era muito burocrático e pouco compreensível. No próximo Relatório de Gestão, vamos focar em um documento mais conciso, assertivo, direto e mais visual (SECRETÁRIO DA SEPLAN)

Já quando o RG é analisado, em relação ao tópico transparência, por estar ligado à disponibilização das informações requeridas no RG, toda a avaliação referente aos elementos de conteúdo requeridos no RG pode traduzir o nível de transparência do documento. Assim,

pode-se levar em consideração o alcance de 78% dos elementos de conteúdo requeridos no RG para análise da transparência. O quadro 3 traz os resultados alcançados nos três primeiros capítulos:

Quadro 3 - Avaliação de Aderência aos Elementos de Conteúdo por capítulo I

Avaliação por Capítulo			
Capítulo	Pontos possíveis	Pontos obtidos	Percentual obtido
Mensagem do dirigente máximo da unidade	3	2	67%
Visão geral organizacional e ambiente externo: (1) O que é a organização, o que faz e quais são as circunstâncias em que atua?; (2) Qual o modelo de negócios da organização?; (3) Como a organização determina os temas a serem incluídos no relatório de gestão e como estes temas são quantificados ou avaliados?	21	19	90%
Riscos, oportunidades e perspectivas: (1) Quais são os riscos e oportunidades específicos que afetam a capacidade de a organização gerar valor em curto, médio e longo prazo e como a organização lida com esses riscos? (2) Quais os desafios e as incertezas que a organização	12	8	67%

Fonte: Relatório Anual de Gestão 2021 - UFMS

Em relação ao Primeiro capítulo, “Mensagem do Dirigente Máximo da Unidade”, é possível perceber que os resultados não foram apresentados em gráficos e tabelas, o que pode ocultar e mascarar eventuais pioras nos indicadores de desempenho. Assim, a confiabilidade das informações pode ser afetada negativamente.

Já em relação ao segundo capítulo, “Visão geral organizacional e ambiente externo”, algumas considerações podem ser feitas, como a exposição das normas direcionadoras da atuação da Universidade, entretanto, com ausência dos links de acesso a essas normas. Outras informações foram divulgadas de forma satisfatória, como a visão e missão da organização, estrutura organizacional e de governança, modelo de negócios, relação de políticas e planos de governo implantados, e relação com o ambiente externo.

Em relação ao terceiro capítulo “Riscos, oportunidades e perspectivas”, o RG aponta os riscos pelos quais a UFMS está sujeita a enfrentar, como mostra a figura 9, embora o relatório não aponte como a instituição lida com estes riscos, e como eles influenciam nas decisões superiores do órgão. Além disso, não foi encontrado no RG algum tipo de Avaliação da probabilidade de que o risco ou a oportunidade ocorram e a magnitude de seu efeito, caso isso

aconteça, e nem as circunstâncias específicas que levariam à ocorrência do risco ou da oportunidade.

Figura 9 - Fonte de Riscos da UFMS



Fonte: Relatório Anual de Gestão 2021 - UFMS

No terceiro capítulo, também há a descrição da estrutura de governança e apoio aos objetivos estratégicos de forma satisfatória e a definição dos riscos e oportunidades, entretanto, não foi encontrado no documento de que forma a sociedade e as partes interessadas são levadas em conta na definição da estratégia. Segundo Quintella e Lima (2005), é fundamental levantar as necessidades das partes interessadas como base para definição de suas estratégias e planos que, por sua vez, irão auxiliar nas práticas de gestão e nos processos operacionais que irão atender àquelas demandas levantadas pelas partes interessadas. E o único momento em que se fala da participação da sociedade e das partes interessadas é na descrição de como a UFMS lida com as ouvidorias e com o setor de comunicação, sem citar relação disso com a formulação da estratégia. Em relação aos últimos três capítulos, o quadro 4 aponta seus resultados abaixo:

Quadro 4 - Avaliação de Aderência aos Elementos de Conteúdo por capítulo II

Avaliação por Capítulo			
Capítulo	Pontos possíveis	Pontos obtidos	Percentual obtido

Governança, estratégia e alocação de recursos: (1) Para onde a organização deseja ir e como ela pretende chegar lá? (2) Como a estrutura de governança da organização apoia sua capacidade de gerar valor em curto, médio e longo prazo? e (3) Quais os principais resultados alcançados pela organização	18	12	67%
Anexos e apêndices	15	12	80%

Fonte: Relatório Anual de Gestão 2021 - UFMS

No quarto capítulo, “Governança, estratégia e alocação de recursos”, os objetivos estratégicos e os responsáveis constam no RG, como mostra a figura 10, ao contrário da vinculação dos objetivos estratégicos com planos nacionais e setoriais do governo, ausentes no documento.

Figura 10 - Objetivos Estratégicos da UFMS

OBJETIVO ESTRATÉGICO	UNIDADES RESPONSÁVEIS ¹	ENTREGAS	PÚBLICO ESTRATÉGICO
1. Aprimorar o Ensino de Graduação e de Pós-Graduação	PROGRAD PROPP PROECE	Graduados Especialistas Mestres Doutores Produção Científica Nacional e Internacional	Setores Produtivos Econômicos Entes Governamentais Instituições de Ensino, Pesquisa e Inovação Sociedade em geral
2. Integrar a Universidade e a Sociedade por meio da Extensão, Cultura, Esporte e Comunicação Científica e Social	PROECE AGECOM		
3. Promover o Desenvolvimento Estudantil em Ambiente Inclusivo	PROAES PROGRAD		
4. Qualificar e Internacionalizar a Pesquisa Científica, o Desenvolvimento Tecnológico, Empreendedorismo e a Inovação	PROPP PROGRAD PROECE AGINOVIA		
5. Consolidar as Práticas de Gestão, Governança, Compliance e Sustentabilidade	PRÓ-REITORIAS AGETIC		
6. Promover o Desenvolvimento de Pessoal em Ambiente Acolhedor	PROGEP PROPP		

Fonte: Relatório Anual de Gestão 2021 - UFMS

As metas a serem alcançadas no ano de 2021 são apontadas em tabelas e descritos de forma detalhada nos 6 objetivos estratégicos. Em relação às medidas adotadas sobre os indicadores de governança e gestão levantados, um subcapítulo pretende discorrer sobre.

Entretanto, apesar dos indicadores serem apontados (GG2021 e MEG), no RG não há menção a quais medidas a UFMS vem adotando com base nos indicadores.

Em relação às principais ações de controle, o RG descreve o funcionamento das ouvidorias como forma de promover ajustes a eventuais falhas na organização. O RG também aponta a Auditoria Interna, Corregedoria (criada em 2020), Procuradoria Jurídica, Ouvidoria e ainda as Comissões e Comitês Permanentes estratégicos da UFMS como instâncias de controle interno.

O documento também mostra os indicadores de desempenho (GG2021 e MEG) como instrumentos que dão suporte às ações de controle. O documento também afirma haver mecanismos de controle disciplinar pelo Setor de Gestão de Pessoas da instituição. Há também a descrição do protótipo do Projeto Simplifica UFMS, ferramenta que será usada para consolidar, documentar e publicar processos, projetos, conhecimentos e capacitação em excelência operacional. Essas Informações estão espalhadas pelo RG em diferentes capítulos e o quarto capítulo em si detalha ações diagnósticas, mas não detalha quais medidas a serem adotadas. Em relação a aderência aos princípios, o quadro 5 aponta os principais resultados a seguir:

Quadro 5 - Avaliação de Aderência aos Princípios Requeridos no RG

1. Clareza: Deve ser utilizada linguagem simples e imagens visuais eficazes para transformar informações complexas em relatórios facilmente compreensíveis, além de fazer uma distinção inequívoca entre os problemas enfrentados e os resultados alcançados pela UPC no exercício e aqueles previstos para o futuro.	6	8	75%
2. Transparência: deve ser realizada a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização e a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral, independente de requerimento.	6	8	75%

Fonte: Relatório Anual de Gestão 2021 - UFMS

O tópico 1 (Clareza) obteve 75% dos pontos em virtude de as informações terem sido disponibilizadas no documento de forma suficientemente compreensível. O único tópico deficiente diz respeito à sequência de informações terem sido estruturadas de forma diversa ao sugerido no Anexo II da Decisão Normativa-TCU 187/2020.

Em relação ao tópico 2 (Transparência), 75% dos pontos foram marcados em virtude da facilidade em encontrar o RG no sítio eletrônico da Universidade, e da disposição

compreensível das informações ao público geral. Um único item do tópico foi apresentado de forma insuficiente, por não haver no documento indicação dos critérios para a escolha das informações que foram escolhidas.

4.2.2 Prestação de contas

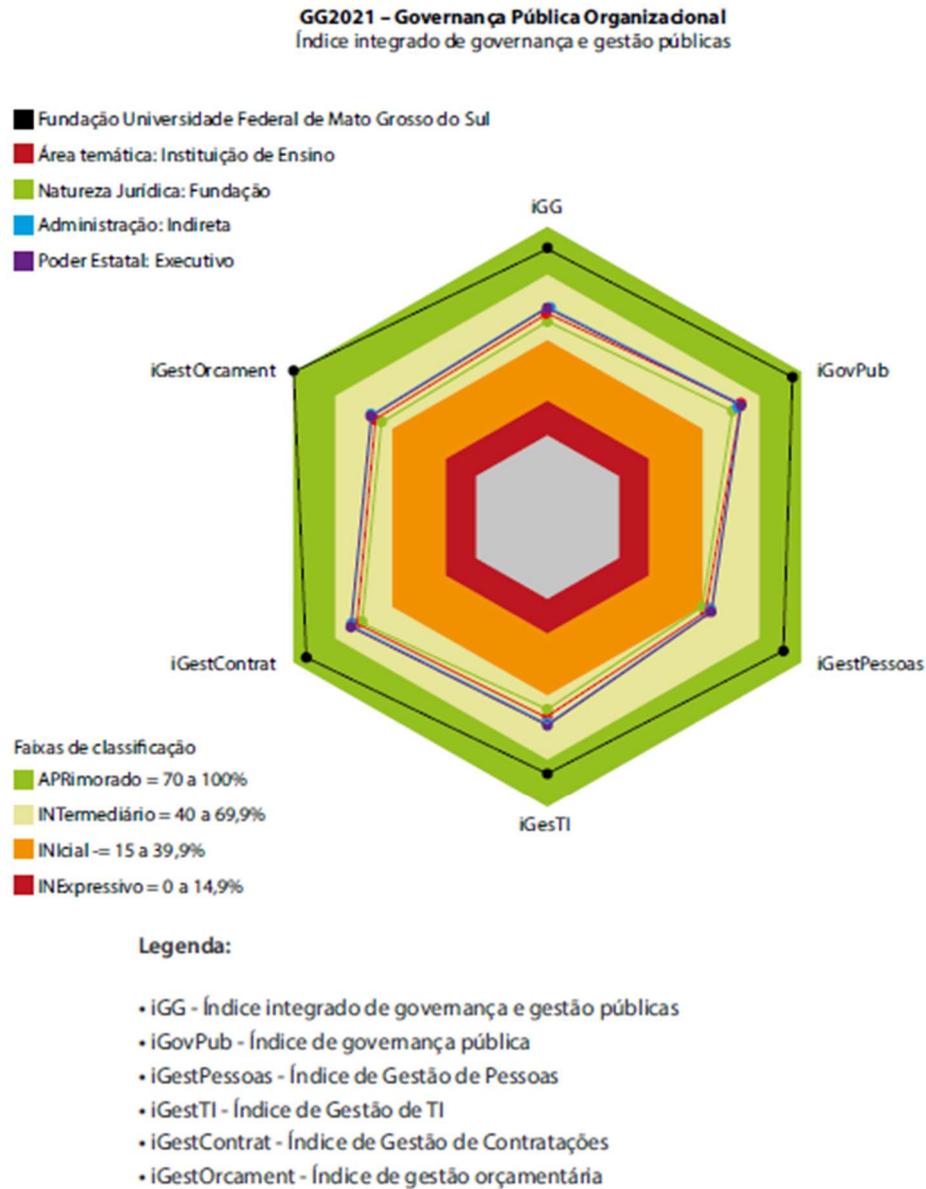
Em relação ao processo de prestação de contas, a entrevista com o Secretário da SEPLAN mostrou uma fraqueza na elaboração do RG. Segundo ele:

Muitas vezes, os dados financeiros fornecidos por uma secretaria não eram os mesmos dados fornecidos por outras. Perdia-se muito tempo confrontando os dados. Além disso, aguardava-se muito tempo para a resposta dos diretores (SECRETÁRIO DA SEPLAN).

Para solucionar este problema, o secretário sugeriu que seria interessante “coletar os dados por meio do sistema e pedir para os diretores validarem os dados já coletados, na tentativa de reduzir o tempo e os custos administrativos para a elaboração do documento.” Assim, evita-se maiores custos administrativos, e promove-se uma prestação de contas mais precisa.

Já no que tange ao que foi descrito no RG, chama atenção um dos indicadores de desempenho constantes no RG, o GG2021 (Índice Integrado de Governança e Gestão pública), uma autoavaliação sobre as rotinas administrativas das organizações públicas federais, como mostra a Figura 11. Nela, é possível observar um melhor desempenho da instituição em seu aspecto orçamentário.

Figura 11 - Índice Integrado de Governança e Gestão Pública



Fonte: Relatório Anual de Gestão 2021 - UFMS

Agora, em relação aos pontos da prestação de contas avaliados pela ferramenta do TCU, o capítulo sexto, sobre Informações orçamentárias, financeiras e contábeis obteve 80% de aderência aos elementos de conteúdo sugeridos pela ferramenta, conforme quadro 6 abaixo:

Quadro 6 - Avaliação de Aderência aos Elementos de Conteúdo por capítulo III

Avaliação por Capítulo			
Capítulo	Pontos possíveis	Pontos obtidos	Percentual obtido

Informações orçamentárias, financeiras e contábeis: Quais são as principais informações orçamentárias, financeiras e contábeis, inclusive de custos, que dão suporte às informações sobre o desempenho da organização no período? (A evidenciação deve contemplar as principais unidades que compõem a UPC, de forma individual e agrupada, de acordo com a materialidade e a relevância para os resultados do conjunto).	21	19	90%
---	----	----	-----

Fonte: Relatório Anual de Gestão 2021 - UFMS

Isto porque não foi encontrado citação de relatórios de auditoria independente, como sugerido pela ferramenta. Em contrapartida, o RG possui tabelas com os resultados orçamentários das principais contas, com demonstrativos da evolução nos últimos 6 anos (2016-2021), o que contribui para a coerência e comparabilidade dos resultados, como mostra a Figura 12 abaixo:

Figura 12 - Execução Orçamentária 2016-2021 - Orçamento Empenhado

GRUPO DESPESA	ORÇAMENTO EMPENHADO										
	2016	2017	VARIACÃO	2018	VARIACÃO	2019	VARIACÃO	2020	VARIACÃO	2021	VARIACÃO
	R\$	R\$	2016-2017	R\$	2017-2018	R\$	2018-2019	R\$	2019-2020	R\$	2020-2021
4 Investimentos	22.625.961,68	14.410.680,33	-36,31%	16.974.018,88	17,79%	10.328.153,70	-39,15%	10.061.502,00	-2,58%	11.476.573,80	14,06%
3 Outras despesas correntes	127.752.051,55	128.780.478,05	0,81%	145.669.605,23	13,11%	157.736.647,73	8,28%	149.348.402,79	-5,32%	133.485.236,06	-10,62%
1 Pessoal e encargos sociais	577.084.162,66	650.775.127,63	12,77%	687.780.320,02	5,69%	727.837.638,64	5,82%	761.588.276,01	4,64%	775.900.104,02	1,88%
Total	727.462.175,89	793.966.286,01	9,14%	850.423.944,13	7,11%	895.902.440,07	5,35%	920.998.180,80	2,80%	920.861.913,88	-0,01%

Fonte: Relatório Anual de Gestão 2021 - UFMS

Neste tópico, importante contribuição foi dada pelo Secretário da SEPLAN em entrevista ao ser questionado a respeito da influência do RG na tomada de decisão estratégica pela Universidade, como aponta o trecho a seguir:

Há a possibilidade de analisar dados históricos, ou seja, uma evolução dos dados e comparativo entre gestões. Para a equipe de planejamento, é importante para evitar discussões e planejamento cíclicos, proposição de ações que já foram feitas e que não deram certo. Por exemplo, é possível ter uma ideia clara da evolução em relação aos recursos orçamentários destinados a cada área por ano. Nesse sentido, ele não serve apenas para cumprimento normativo (SECRETÁRIO DA SEPLAN).

Assim, é possível perceber a importância de dados históricos orçamentários divulgados de forma a possibilitar a consciência da evolução dos recursos que são aplicados em cada área de atuação da universidade.

Além disso, o RG também contém uma tabela com os principais programas de governo que direcionam recursos à UFMS, as ações atreladas a eles, as unidades orçamentárias e os valores empenhados por cada programa, como aponta a figura 13.

Figura 13- Programas de Governo e Recursos Alocados à UFMS

LOA UFMS		
PROGRAMA DE GOVERNO	AÇÃO DE GOVERNO	VALOR EMPENHADO (R\$)
Programa de gestão e manutenção do poder executivo	Aposentadorias e pensões civis da união	233.216.031,15
Programa de gestão e manutenção do poder executivo	Contribuição da união, de suas autarquias e fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	89.956.580,79
Programa de gestão e manutenção do poder executivo	Assistência médica e odontológica aos servidores civis, empregados, militares e seus dependentes	38.040.869,18
Programa de gestão e manutenção do poder executivo	Ativos civis da união	451.289.952,41
Programa de gestão e manutenção do poder executivo	Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus dependentes	20.819.664,73
Programa de gestão e manutenção do poder executivo	Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação	112.996,00
Operações especiais: cumprimento de sentenças judiciais	Sentenças judiciais transitadas em julgado (precatórios)	1.476.160,38
Operações especiais: outros encargos especiais	Benefícios e pensões indenizatórias decorrentes de legislação	160.399,92
Operações especiais: gestão da participação em organismos e Entidades Nacionais e Internacionais	Contribuições a entidades nacionais sem exigência de programas	37631,00
Educação superior – graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa	Fomento as ações de graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa	135.850,99
Educação superior – graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa	Funcionamento de instituições federais de ensino superior	62.069.178,31
Educação superior – graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa	Assistência ao estudante de ensino superior	12.396.041,00
Educação superior – graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa	Reestruturação e modernização das instituições federais de ensino superior	11.150.557,95
Total		920.861.913,81

Fonte: Relatório Anual de Gestão 2021 – UFMS

O documento também contém tabelas que demonstram os principais fatos contábeis da instituição, com as receitas e despesas correntes, que alteram o patrimônio da instituição. Além disso, o documento disponibiliza links para todas as informações orçamentárias mais detalhadas constantes no sítio eletrônico da instituição.

Outro ponto avaliado a respeito da aderência aos princípios diz respeito à conectividade da informação, em que as informações devem mostrar uma visão integrada da inter-relação entre os resultados alcançados, a estratégia de alocação dos recursos e os objetivos estratégicos definidos para o exercício. No documento, é possível observar que os objetivos estratégicos são vinculados aos resultados a serem alcançados, entretanto não há vinculação dos custos

envolvidos na consecução dos objetivos estratégicos, ou seja, não há vinculação dos custos com o valor gerado pela instituição.

4.2.3 Responsabilização

Na entrevista com o Corregedor da Universidade, ao ser indagado a respeito de como a instituição vem promovendo o processo de responsabilização, sua resposta foi a seguinte:

O papel da Corregedoria envolve o trabalho com os servidores, os alunos e as empresas as quais a universidade firma contrato. A responsabilização dos agentes públicos envolve não só a punição ao agente público, mas envolve métodos preventivos. Quanto à punição, ela é residual. Antes, existem outras formas de solucionar o problema. A Câmara de Mediação, composta por membros da faculdade de direito, funciona como uma ferramenta para resolução de problemas entre partes de um litígio. O Termo de ajustamento de conduta, em que a parte se compromete em não reincidir em determinados comportamentos, também é uma forma de evitar a punição. De forma mais pedagógica, as campanhas de conscientização também demonstram como os agentes públicos são responsáveis pelos atos que praticam. Em último lugar é que se recorre às ferramentas punitivas. (CORREGEDOR DA UFMS)

Assim, o Corregedor aponta que a responsabilização é bem mais ampla do que seu aspecto punitivo, o que, em suas palavras, seria residual, como uma alternativa quando todas as outras ferramentas de solução do problema não lograram o efeito esperado. Isso explica, em parte, o alto número de Termos de Ajustamento de Conduta (44) celebrados pela Universidade no ano de 2022, comparado ao número de PADs concluídos (9) em 2022⁴ (BRASIL, 2022).

Outro questionamento feito na entrevista foi se havia relação entre a transparência e a prestação de contas com os processos de responsabilização na universidade, que foi respondida da seguinte forma:

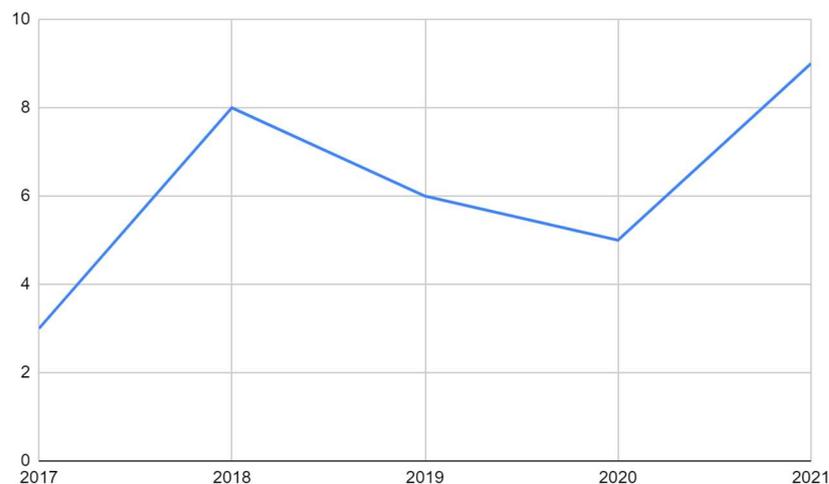
A prestação de contas e a transparência auxilia no processo de responsabilização dos agentes públicos. Existem sistemas de acesso à informação, como, por exemplo, o de divulgação de bolsas oferecidas pela universidade, que possibilita averiguar se há acumulação de bolsas por uma determinada pessoa. A maior parte dos processos disciplinares ocorre por meio do controle social, por meio de denúncia pela ouvidoria (CORREGEDOR DA UFMS).

Dessa forma, é possível verificar como as diferentes áreas da *accountability* possuem certa interdependência, haja vista que a atribuição de responsabilidade de determinados atos seria muito mais dificultosa sem um sistema transparente o suficiente para possibilitar a averiguação de indícios de autoria e de fato irregulares.

⁴ <https://corregedoria.ufms.br/category/penalidades-aplicadas-e-tacs-celebrados/>

Em relação ao processo de responsabilização dos agentes públicos, esta pesquisa realizou um levantamento sobre os processos disciplinares instaurados durante os anos de 2017 a 2022, cujas informações foram coletadas no sítio eletrônico da instituição, com a omissão dos nomes que envolvem os processos referidos. Dentro do período levantado, houve a aplicação de 34 penalidades aos servidores da instituição, sendo que, deste total, a maior parte foi aplicada no ano de 2021, como aponta a figura 14.

Figura 14 - Quantitativo de Penalidades Aplicadas aos Servidores (2017-2021)

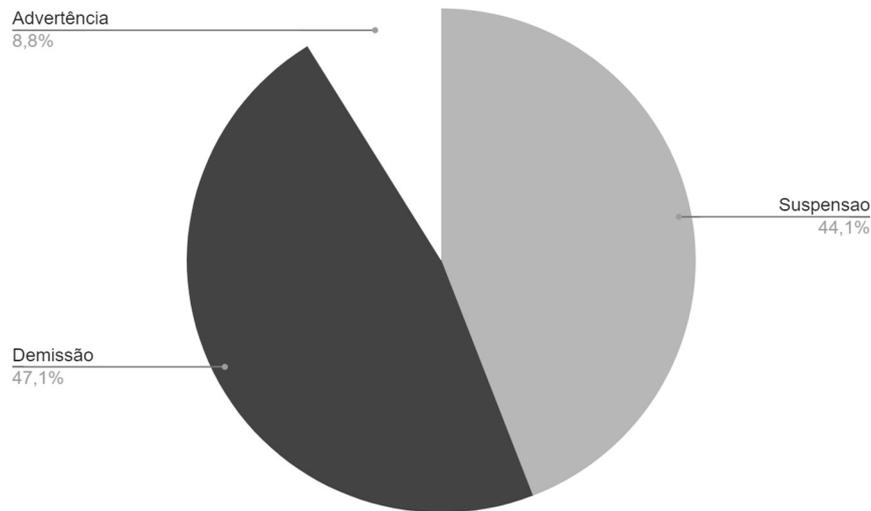


Fonte: sítio eletrônico da UFMS⁵

No que tange ao tipo de sanção aplicada, estas são previstas na lei 8112/90 (BRASIL, 1990) e são de 5 tipos: Advertência; Suspensão; Demissão; Cassação de Aposentadoria ou de Disponibilidade; e Destituição de Cargo em Comissão ou de Função Comissionada. É necessário ressaltar que as sanções previstas somente são aplicadas com o trânsito em julgado do processo administrativo. De acordo com a figura 15, é possível observar que, durante o período levantado, a penalidade de demissão foi a mais frequente, presente em 47,1% dos julgamentos, sendo que a penalidade de cassação de aposentadoria ou de disponibilidade e destituição de cargo em comissão ou de função comissionada não foram aplicadas no período levantado.

⁵ <https://corregedoria.ufms.br/penalidades-aplicadas/>

Figura 15 - Relação dos Tipos de Penalidades Aplicadas aos Servidores (2017-2021)



Fonte: sítio eletrônico da UFMS⁶

Além disso, é importante ressaltar que a celeridade dos processos disciplinares instaurados é de suma importância para evitar a prescrição dos atos cometidos. A Lei 8.112/1990 (BRASIL, 1990) determina que o prazo para a conclusão do PAD não pode exceder 60 dias, admitida a sua prorrogação por igual período, quando as circunstâncias o exigirem, acrescido de mais 20 dias para julgamento. Ou seja, em relação ao PAD de rito ordinário, todo o processo, desde a instauração até o final do julgamento, não poderia passar de 140 dias. Em relação ao PAD de rito sumário, seu prazo não pode exceder 30 dias, com possibilidade de prorrogação por 15 dias, acrescido de 20 dias para o julgamento. Ou seja, todo o seu processo não poderia exceder os 65 dias. Entretanto, extrapolar este prazo não constitui por si só, motivo para anulação do PAD, sendo necessário que o acusado comprove prejuízo em virtude da sua extrapolação.

Assim, tendo em vista estes prazos e de acordo com o Painel dos Processos Disciplinares da Controladoria-Geral da União, em uma análise dos 79 processos disciplinares instaurados de 2017 a 2022, o tempo médio de conclusão destes foi de 383 dias, conforme aponta a figura 16.

⁶ <https://corregedoria.ufms.br/penalidades-aplicadas/>

Figura 16 - Processos Disciplinares Concluídos (2017-2022)



Fonte: Painel Correção em dados - CGU⁷

Assim, ainda que todos os processos elencados fossem de rito ordinário, o que permite maior prazo, o tempo médio de 383 dias para conclusão ultrapassa o exigido em lei, que seria de 140 dias para o PAD de rito ordinário.

Já em relação aos processos investigativos, a Figura 17 apontou que durante o período pesquisado (2017-2022) houve a conclusão de 62 processos investigativos, com tempo médio de conclusão de 253 dias, o que também extrapola o máximo de 120 de duração do maior procedimento investigativo, que é a Investigação Preliminar Sumária (IPS).

⁷ <http://paineis.cgu.gov.br/corregedoria/index.htm>

Figura 17 - Processos Investigativos Concluídos (2017-2022)



Fonte: Painel Correição em dados – CGU

Além disso, uma análise do Relatório Bianual de Gestão da Corregedoria também identificou como umas das principais dificuldades enfrentadas pela Unidade a ausência de servidores disponíveis e capacitados para comporem as comissões.

Ao ser indagado a respeito de como a Universidade lida com a celeridade necessária para a conclusão dos processos disciplinares, o Corregedor informou o seguinte:

A demora na conclusão de alguns processos disciplinares ocorre, muitas vezes, em casos mais graves, pela dependência de informações de outros órgãos, externos à universidade. Por exemplo, a necessidade de perícia pela delegacia, relatórios da receita federal. Uma forma de auxiliar na celeridade desses processos é a supervisão pela corregedoria do trabalho das comissões e a instauração de trabalho remoto para os membros da comissão, o qual gera mais independência no trabalho destes membros (CORREGEDOR DA UFMS).

Aqui, podemos entender, segundo o Corregedor, o que causa esse extrapolamento dos prazos para conclusão dos processos disciplinares identificado pelo Relatório, quais sejam, a dependência de dados externos e, em alguns casos, a demora da própria comissão em virtude de servidores não estarem trabalhando exclusivamente na comissão.

Já quando perguntado a respeito de quais são as maiores dificuldades que impedem avanços na área de atuação da Corregedoria, sua resposta foi a seguinte:

A maior dificuldade da atuação da Corregedoria, na parte preventiva, envolve a conscientização, campanhas e divulgação, pois há barreiras impostas pelo Ministério Público em Termo de Ajustamento firmado pela Universidade. As campanhas da Corregedoria não podem mais ser divulgadas nas redes sociais oficiais da Universidade, mas para o e-mail institucional ou intranet do servidor. O problema é que o trabalho de conscientização, com essa barreira, impede a ampla divulgação e as pessoas, como os estudantes, acabam não tendo contato com elas. Outra dificuldade da Corregedoria é compor as comissões disciplinares, por falta de disponibilidade dos servidores, da chefia imediata em autorizar. Não há comissão permanente, e uma consequência disso é que os membros não ganham a mais pelo trabalho na comissão (CORREGEDOR DA UFMS).

Quando instado a falar sobre o que poderia solucionar os problemas elencados, o entrevistado aponta o seguinte:

Em relação ao aspecto preventivo da atuação da Corregedoria, uma solução seria promover o diálogo entre os diferentes setores da universidade, como os coletivos de pautas feministas, LGTQIA+, de racismo, de representantes estudantis, os Diretores da Administração Setorial, as atléticas, para amplo conhecimento das ações de conscientização que a universidade promove. Em relação às dificuldades de compor as comissões, aponto a necessidade de ampliação da instituição do trabalho remoto para os membros nomeados para compor as comissões disciplinares (CORREGEDOR DA UFMS).

Assim, é possível perceber que o trabalho na Corregedoria é amplo, envolvendo aspectos preventivos e disciplinares. Soluções para os problemas elencados envolvem uma maior interação entre os diferentes setores da universidade e implementação de mecanismos que auxiliem o trabalho da comissão, como o trabalho remoto dos membros, por exemplo.

Voltando ao Relatório, um dos pontos fortes apontados que auxiliam no trabalho da Corregedoria é o acompanhamento das denúncias e comunicações registradas na Ouvidoria. Segundo o documento, em anos anteriores, as demandas da Ouvidoria eram remetidas às Unidades da Administração sem o acompanhamento por parte da Corregedoria. Agora, por meio do sistema Fala.Br, a Corregedoria consegue orientar e avaliar se as providências de apuração pelas Unidades da Administração são satisfatórias, ou se necessitam de atuação da Corregedoria para avocar ou complementar as investigações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação ao objetivo que envolvia a área da transparência, que era o de “apontar o nível de transparência ativa das informações disponibilizadas nos sítios eletrônicos da UFMS”, as informações foram coletadas através das informações constantes no Relatório Anual de Gestão 2021 da UFMS. Percebe-se que muitas informações importantes e necessárias em todo relatório de gestão foram divulgadas de forma satisfatória, como a visão e missão da organização, estrutura organizacional e de governança, modelo de negócios, relação de políticas e planos de governo implantados, e relação com o ambiente externo.

As deficiências resumiram-se em ausência de gráficos e tabelas que demonstrassem a evolução histórica de indicadores, ausência de links de acesso à normas direcionadoras, ausência de demonstração da influência dos indicadores de risco, de gestão e de ouvidoria nas decisões superiores e nos objetivos estratégicos do órgão. Pelos motivos apontados acima, pode-se concluir que há certa dificuldade de se identificar alguma relação entre diagnóstico e a tomada de decisões estratégicas pela organização.

Sendo assim, a inclusão de gráficos que indiquem a evolução ou regressão dos indicadores em um arco temporal e a disponibilização de links de acesso às normas direcionadoras relatadas poderia auxiliar no aprimoramento da transparência do documento. Além disso, a vinculação dos objetivos estratégicos aos principais programas nacionais do governo federal e apresentação da relação que os indicadores de desempenho possuem com a elaboração dos objetivos estratégicos poderia aprimorar e demonstrar conexão das decisões superiores com as demandas reais da organização.

Além disso, na avaliação dos riscos, notou-se, apesar da divulgação dos indicadores de risco e oportunidade, a ausência de uma avaliação da probabilidade de que o risco ou a oportunidade ocorram e a magnitude de seu efeito, caso isso aconteça, e nem as circunstâncias específicas que levariam à ocorrência do risco ou da oportunidade. Assim, sugere-se a elaboração de uma demonstração de diferentes cenários previstos (com as possíveis ações) caso os riscos venham a ocorrer, assim como as estratégias de prevenção a eles.

No aspecto da transparência, a entrevista com o Secretário da SEPLAN apontou que a solução a respeito das fraquezas do RG passa pelo enfoque na compreensibilidade do documento, para facilitar seu entendimento e uso tanto pela comunidade externa quanto pela própria administração. Nesse sentido, considera-se que o grande número de informações a respeito da transparência coletados foram capazes de demonstrar intervenções que gerariam seu aprimoramento, o que aponta que este trabalho alcançou seu primeiro objetivo.

Já em relação ao objetivo que envolvia a área da prestação de contas, que era o de “analisar e descrever o processo de prestação de contas da UFMS”, este trabalho conseguiu coletar dados através das informações constantes no Relatório de Gestão Anual 2021 da UFMS. Os principais pontos fortes foram a presença de tabelas com os resultados orçamentários das principais contas, com demonstrativos da evolução nos últimos 6 anos (2016-2021), o que contribui para a coerência e comparabilidade dos resultados. O RG também possui uma tabela com os principais programas de governo que direcionam recursos à UFMS, as ações atreladas a eles, as unidades orçamentárias e os valores empenhados por cada programa.

Já as deficiências giraram em torno da ausência de citação de relatórios de auditoria independente e a falta de vinculação dos custos envolvidos na consecução dos objetivos estratégicos, ou seja, não há vinculação dos custos com o valor gerado pela instituição. Cabe ressaltar que, segundo Assunção, Martins e Almeida (2020), a auditoria externa ou auditoria independente tem a finalidade de analisar as demonstrações financeiras a fim de opinar se essas informações contábeis são fidedignas as normas contábeis vigentes. Elas podem servir como contraprova aos mecanismos de diagnóstico e controle interno, fornecendo informações mais imparciais sobre as demonstrações financeiras. Nesse sentido, ao ter a capacidade, muito em virtude da utilização da ferramenta do TCU e das entrevistas, de apontar os pontos fortes e deficiências da prestação de contas dentro do Relatório de Gestão, considera-se que este trabalho também alcançou seu segundo objetivo.

Assim, sugere-se a inclusão de relatórios de auditoria independente no capítulo, a fim de promover confiabilidade dos dados orçamentários. Além disso, sugere-se a inclusão de uma correlação entre os objetivos estratégicos e os custos envolvidos em cada um dos objetivos. A entrevista com o Secretário da SEPLAN apontou que coletar os dados do RG por meio do sistema, (invertendo a lógica usual de solicitá-los aos diretores), e pedir para os diretores validarem os dados já coletados, na tentativa de reduzir o tempo e os custos administrativos para a elaboração do documento, evitaria que dados divergentes sobre um mesmo assunto fossem fornecidos por órgãos diferentes de dentro da universidade, erro que ele apontou como frequente no dia-a-dia da administração e que prejudicava a celeridade na elaboração do documento.

Em relação à área de responsabilização dos agentes públicos, o documento mais utilizado, além da entrevista com o Corregedor da UFMS, foi o Relatório Bianual de Gestão da Corregedoria 2020/2022 e o Painel de Correição em Dados da CGU. Um dos pontos fortes identificados diz respeito ao envolvimento da Corregedoria com as demandas levantadas pela Ouvidoria da instituição.

Dentre as deficiências identificadas, está o fato de o prazo médio de conclusão dos processos disciplinares instaurados ultrapassar o prazo estipulado na legislação pertinente. Além disso, o documento e a entrevista realizada também identificou a ausência de servidores disponíveis e capacitados para comporem as comissões disciplinares. Cabe destacar que Bergamini (2021) aponta que o elevado prazo para conclusão dos processos disciplinares pode causar à sociedade uma sensação de lentidão, impunidade e desleixo com a boa gestão além de trazer ao servidor envolvido considerável transtorno, pela demora na conclusão do seu processo.

Assim, a indicação de servidores aptos a participarem das capacitações, dando preferência aos servidores estáveis, já que os que não estão nesta condição não podem participar de comissões disciplinares, poderia alavancar o número de servidores aptos e capacitados a participarem das referidas comissões. Além disso, seria importante, principalmente para a celeridade dos processos, que os servidores nomeados em comissões atuem exclusivamente no trabalho da comissão durante o decorrer do processo disciplinar. A sugestão do Corregedor de instituir trabalho remoto para os membros das comissões também auxiliaria na celeridade dos processos em questão. Na parte que envolve o trabalho preventivo da responsabilização, seria importante que houvesse maior interação entre os diferentes setores da universidade para maior divulgação das campanhas de conscientização. Assim, considera-se que, em relação ao terceiro objetivo deste trabalho, que é o de “analisar o processo de responsabilização formal dos Agentes públicos na UFMS”, as informações coletadas foram suficientes para cumprir com este objetivo.

Em suma, considerando que os 3 primeiros objetivos expostos neste trabalho foram atingidos, um maior conhecimento a respeito das áreas que envolvem a promoção da *accountability* foi adquirido, sendo possível que o quarto e último objetivo, que era o de “apontar propostas de intervenção para melhoria na promoção da *accountability*” fosse materializado na elaboração do Projeto Técnico-Tecnológico, em que foi possível apontar possíveis melhorias no setor.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.
- AVON, Harry. "**Controle interno e externo**". 2016.
- BERGAMINI, Leandro Curty. **A promoção da *accountability* pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais**. Editora Dialética, 2021.
- BASTOS, R. A. et al. **Socio-spatial segregation: a meta -analysis of work published in academic journals since from the approval of the city statute (2001-2017)**. *Holos*, v. 33, n. 8, p. 298-320, 2017.
- BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown; FUNARI, Marcos Hime. **Governança pública, eficiência e transparência na administração pública**. Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, v. 12, n. 133, 2013.
- BOGONI, Nadia Mar.; ZONATTO, Vinícius Costa da Silva; ISHIKURA, Edison Ryu; FERNANDES, Francisco Carlos. Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no parecer de orientação nº 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 1, p. 119-142, 2010.
- BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. **Instrução Normativa nº14, de 14 de novembro de 2018**. Regulamenta a Atividade Correccional no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Brasília, DF. 2018.
- BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 14 de junho de 2022.
- BRASIL. **Relatório Anual de Gestão 2021 da UFMS**. Disponível em: <https://www.ufms.br/wp-content/uploads/2022/05/relatorio-de-gestao-2021.pdf>. Acesso em 15 de setembro de 2022.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Instrução Normativa nº 84, de 22 de abril de 2020**. Estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal, para fins de julgamento pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei 8.443, de 1992, e revoga as Instruções Normativas TCU 63 e 72, de 1º de setembro de 2010 e de 15 de maio de 2013, respectivamente. Disponível em: . Acesso em: 6 nov. 2020
- CASTRO, Carolina Jaber. **Análise da aderência dos relatórios de gestão às boas práticas de governança aplicadas ao setor público: um estudo em cinco universidades públicas federais**. 2016.

CERVO, Amado Luiz. BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. 5.ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília, 2022.

DE OLIVEIRA, Maxwell Ferreira. **Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração**. Universidade Federal de Goiás. Catalão–GO, 2011.

DE OLIVEIRA, Alexandre Borba; FLÔRES, Fernanda Dalcin; PINTO, Nelson Guilherme Machado. Transparência e *accountability*: uma análise das Universidades Federais do Rio Grande do Sul à luz dos princípios de governança da administração pública federal. **REUNIR Revista de Administração Contabilidade e Sustentabilidade**, v. 10, n. 2, p. 12-22, 2020.

DENHARDT, Robert; DENHARDT, Janet Vinzant. The New Public Service: Serving Rather than Steering. **Public Administration Review**, v. 60, n. 6, Nov./Dec. 2000.

DE SOUSA, Robson Simplicio; DO CARMO GALIAZZI, Maria. A categoria na análise textual discursiva: sobre método e sistema em direção à abertura interpretativa. **Revista Pesquisa Qualitativa**, v. 5, n. 9, p. 514-538, 2017.

FONSECA, Anabela dos Reis; JORGE, Susana; NASCIMENTO, Caio. The role of internal auditing in promoting *accountability* in Higher Education Institutions. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 243-265, 2020.

FONTENELE, Ricardo André Macêdo. **Accountability horizontal nos relatórios de gestão de universidades federais brasileiras**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2015.

GIBBS, Graham. (2008). **Análise de Dados Qualitativos**. 1. Ed. Porto Alegre, Artmed.

GODOY, Arlida Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de administração de empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

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

KLIKSBERG, Bernardo. **Uma gerência pública para os novos tempos**. Traduzido por Marcelo Brito. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1780/1994%20RSP%20ano.45%20v.118%20n.1%20jan-jul%20p.119-142.pdf?sequence=1>. Acesso em: 23 set.2021.

LIMA, Helton Roseno. Controle externo, administração pública e transparência administrativa. **Revista da AGU**, v. 7, n. 17, 2008.

LODI, João Bosco. **Governança corporativa: o governo da empresa e o conselho de administração**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

MARQUES, Camila; RIELLI, Mariana; MARTINS, Paula. **Cenário é positivo quanto à interpretação da Lei de acesso à informação**. Acesso em: 03 de mai. 2022.

MARTINS, Caroline Miriã Fontes; ALMEIDA, Mário Sérgio. ASSUNÇÃO, Alexssander Silva. **A influência do relatório do auditor independente, de informações contábeis e de sustentabilidade para tomada de decisão de investimento do investidor individual.** Minas Gerais:UFSJ. 2020.

O'DONNELL, Guilherme. **Accountability horizontal e novas poliarquias.** São Paulo: Lua Nova, n. 44, p. 27-52, 1998.

OLIVEIRA, Pedro Ivo Melo de. **Controle interno da administração pública: instrumento de proteção ao erário.** 2011.

PAGANINI, Juliana; VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A Política Nacional de Assistência Social no Brasil: Reconhecimento da Assistência Social enquanto pública ou reprodução do assistencialismo?** In: Seminário internacional de demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea, 12., 2015, Santa Catarina. Anais eletrônicos. Santa Catarina: UNISC, 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/download/13169/2375>. Acesso em: 23 set.2021.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública para Auditor Fiscal da Receita Federal e Auditor Fiscal do Trabalho.** Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2012.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?.* **Revista de administração pública**, v. 43, p. 1343-1368, 2009.

PORTAL TCU. **Contextos gerais das prestações de contas.** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/contexto-geral-das-prestacoes-de-contas.htm>. Acesso em: 03 de mai 2022.

QUINTELLA, Odair Mesquita; LIMA, Gilson Brito Alves. O balanced scorecard como ferramenta para implantação da estratégia: uma proposta de implantação. **Revista Gestão Industrial**, v. 1, n. 4, 2005.

RAMOS, Maurivan Güntzel; LIMA, Valdevez Marina do Rosário; AMARAL-ROSA, Marcelo Prado. **IRAMUTEQ Software and Discursive Textual Analysis: Interpretive Possibilities.** 3rd World Conference on Qualitative Research (WCQR). Lisbon, PORTUGAL. Springer International Publishing Ag, Oct 17-19. p.58-72, 2018.

ROS, L. D. Accountability Legal e Corrupção. **Revista da CGU**, [S. l.], v. 11, n. 20, p. 25, 2019. DOI: 10.36428/revistadacgu.v11i20.175. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/75. Acesso em: 21 dez. 2022.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, p. 64-80, 2008.

SCHIRATO, Vitor Rhein. O controle interno da Administração Pública e seus mecanismos. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 956, n. 104, p. 25-50, 2015.

SILVA, Thássia Mendesleon; BENTO, Leonardo Valles. **O Princípio da Transparência no Direito Brasileiro: a transparência administrativa e o controle social como instrumento de cidadania.** Acesso em: 03 mai. 2022.

TAVARES, Paulino Varela; ROMÃO, Ana Lúcia. **Transparência, Accountability e Corrupção: Uma Percepção Qualitativa da Governança Pública no Brasil e na África do Sul.** 2021.

TAYLOR, Matthew M. Getting to Accountability: A Framework for Planning and Implementing Anticorruption Strategies. **Deadalus** 147 (3): 63-82, 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Ferramenta de autoavaliação do Relatório de Gestão na forma de Relato Integrado.** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/ferramenta-de-autoavaliacao-do-relatorio-de-gestao-2020.htm#:~:text=O%20TCU%20disponibiliza%20ferramenta%20para,DN%2DTCU%20187%2F2020.> 2020. Acesso em: 03 mai. 2022.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 11 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

WARREN, Mark E. What Does Corruption Mean in a Democracy? **American Journal of Political Science.** 48 (2): 328-343, 2004

ZUCCOLOTTO, Robson.; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro.** Brasília – DF: Enap, 2019.

APÊNDICE A - Ferramenta de Autoavaliação do Relatório de Gestão Anual

Avaliação dos Elementos de Conteúdo do Relatório de Gestão (RG)			
Capítulo	Elementos de conteúdo requeridos do Relatório de Gestão (RG)	Informação aplicável à UPC e a seu Relatório de Gestão: Marcar 1 para aplicável; Marcar 0 (zero) para não aplicável	Pontuação para a presença do conteúdo: 0 - Item de informação está faltando no RG; 1 - Item de informação consta no RG, mas de modo insatisfatório; 2 - Item de informação consta no RG, mas de modo medianamente satisfatório; 3 - Item de informação consta no RG de modo satisfatório.
Mensagem do dirigente máximo da unidade	1. Apresentação, em forma de tabelas e gráficos, dos principais resultados alcançados, incluindo aqueles que indiquem o grau de alcance das metas fixadas nos planos da organização, considerando os objetivos estratégicos e de curto prazo, bem como as prioridades da gestão [UPC em números], que estão mais bem detalhados no corpo do relatório. A mensagem do dirigente deve conter o reconhecimento de sua responsabilidade por assegurar a integridade (fidedignidade, precisão e completude) do relatório de gestão.	1	2
	TOTAL	67%	
Visão geral organizacional e ambiente externo: (1) O que é a organização, o que faz e quais são as circunstâncias em que atua?; (2) Qual o	2. Identificação da UPC e declaração da sua missão e visão.	1	3
	3. Principais normas direcionadoras de sua atuação, com links de acesso respectivos.	1	1

modelo de negócios da organização?; (3) Como a organização determina os temas a serem incluídos no relatório de gestão e como estes temas são quantificados ou avaliados?	4. organograma da estrutura organizacional, incluindo as estruturas de governança (conselhos ou comitês de governança, entre outros).	1	3
	5. Apresentação do modelo de negócios da UPC, abrangendo insumos, atividades, produtos, impactos, valor gerado e seus destinatários e diagrama de cadeia de valor, visando proporcionar compreensão abrangente da visão geral organizacional.	1	3
	6. Se for o caso, a relação de políticas e programas de governo/ações orçamentárias, bem como de programas do Plano Plurianual, de outros planos nacionais, setoriais e transversais de governo nos quais atua, com seus respectivos objetivos e metas.	1	3
	7. Informações sobre contratos de gestão firmados e de que forma são integrados no valor gerado pela unidade.	1	3
	8. Relação com o ambiente externo e com os destinatários dos bens e serviços produzidos pela organização.	1	3
	9. Capital social e participação em outras sociedades, se aplicável.	0	-
	TOTAL	90%	
	Riscos, oportunidades e perspectivas: (1) Quais são os riscos e oportunidades específicos que afetam a capacidade de a organização gerar valor	10. Principais riscos identificados que podem afetar a capacidade de a UPC alcançar seus objetivos e como a UPC lida com essas questões.	1

<p>em curto, médio e longo prazo e como a organização lida com esses riscos? (2) Quais os desafios e as incertezas que a organização provavelmente enfrentará ao buscar executar seu plano estratégico e as potenciais implicações para seu modelo de negócio e desempenho futuro?</p>	<p>11. Quais são as principais oportunidades identificadas que podem aumentar a capacidade de a UPC atingir seus objetivos e as respectivas ações para aproveitá-las</p>	1	3
	<p>12. As fontes específicas de riscos e oportunidades, que podem ser internas, externas ou, normalmente, uma combinação das duas;</p>	1	3
	<p>13. Avaliação, pela UPC, da probabilidade de que o risco ou a oportunidade ocorram e a magnitude de seu efeito, caso isso aconteça, levando em consideração, inclusive, as circunstâncias específicas que levariam à ocorrência do risco ou da oportunidade.</p>	1	0
	TOTAL	67%	
<p>Governança, estratégia e alocação de recursos: (1) Para onde a organização deseja ir e como ela pretende chegar lá? (2) Como a estrutura de governança da organização apoia sua capacidade de gerar valor em curto, médio e longo prazo? e (3) Quais os principais resultados alcançados pela organização?</p>	<p>14. Descrição de como a estrutura de governança apoia o cumprimento dos objetivos estratégicos, abordando o relacionamento com a sociedade e as partes interessadas da organização, bem como a consideração de suas necessidades e expectativas na definição da estratégia, a gestão de riscos e a supervisão da gestão.</p>	1	2
	<p>15. Objetivos estratégicos, responsáveis, indicadores de desempenho, com as metas pactuadas para o período e seu desdobramento anual, bem como sua vinculação ao Plano Plurianual, aos planos nacionais e setoriais do governo e dos órgãos de governança superior,</p>	1	2

	indicando os resultados já alcançados, comparando-os com as metas e os objetivos pactuados.		
	16. Planos de curto prazo da organização com a indicação dos objetivos anuais, das medidas, iniciativas, projetos e programas necessários ao seu alcance, dos prazos, dos responsáveis, das metas para o período a que se refere o relatório de gestão, e os resultados alcançados comparando-os com as metas e os objetivos pactuados.	1	3
	17. Apresentação resumida dos resultados das principais áreas de atuação e/ou de operação/atividades da UPC e dos principais programas, projetos e iniciativas, abrangendo ainda, conforme o caso, a contribuição de autarquias e fundações vinculadas e de empresas controladas, contratos de gestão e SPEs, conforme a materialidade da contribuição dos segmentos na composição do valor gerado pela UPC.	1	3
	18. Medidas adotadas em relação aos indicadores de governança e gestão levantados;	1	0
	19. Principais ações de supervisão, controle e de correição adotadas pela UPC para a garantia da legalidade, legitimidade, economicidade e transparência na aplicação dos recursos públicos;	1	2
	TOTAL	67%	

Informações orçamentárias, financeiras e contábeis: Quais são as principais informações orçamentárias, financeiras e contábeis, inclusive de custos, que dão suporte às informações sobre o desempenho da organização no período? (A evidenciação deve contemplar as principais unidades que compõem a UPC, de forma individual e agrupada, de acordo com a materialidade e a relevância para os resultados do conjunto).	20. Resumo da situação financeira contábil da UPC (saldos das principais contas e/ou grupos de contas, resultados, receitas e despesas) e da evolução no exercício de referência e em comparação com o último exercício.	1	3
	21. As contas relativas aos fundos de financiamento devem apresentar informações sobre o patrimônio global e os resultados das operações de crédito realizadas à conta desses recursos em face dos objetivos estabelecidos.	1	3
	22. Principais fatos contábeis, contas ou grupos de contas, saldos e ocorrências relativos à atuação e à situação financeira da UPC no exercício.	1	3
	23. Conclusões de auditorias independentes e/ou dos órgãos de controle público e as medidas adotadas em relação a conclusões ou eventuais apontamentos.	1	0
	24. Indicações de locais ou endereços eletrônicos em que balanços, demonstrações e notas explicativas estão publicadas e/ou podem ser acessadas em sua íntegra.	1	3
	25. Esclarecimentos acerca da forma como foram tratadas as demonstrações contábeis em caso de a UPC possuir em sua composição mais de uma entidade contábil	0	-
	TOTAL	80%	

Anexos e apêndices	26. Se aplicáveis, documentos e informações de elaboração da UPC ou de terceiros úteis à compreensão do relatório, que podem ser fornecidos mediante links, nesta ou nas seções anteriores ao longo do relatório de gestão, para documentos, tabelas, páginas ou painéis de informação já produzidos pela UPC.	1	3
	TOTAL	100%	
Resultado - elementos de conteúdo do RG		Total de itens da avaliação	26
		Total de itens aplicáveis	24
		Total máximo de pontos considerando os itens aplicáveis	72
		Total de pontos obtidos / Percentual de aderência	56 (78%)

Avaliação de aderência aos princípios para elaboração do Relatório Gestão (RG)				
Princípios	Pontue o quesito na coluna amarela: 2 para Sim 1 para mais ou menos 0 para não			
1. Foco estratégico e no cidadão: Além de prestar contas sobre os fatos pretéritos, os responsáveis devem apresentar a direção estratégica da organização na busca de resultados para a sociedade, proporcionando uma visão de como a estratégia se relaciona com a capacidade de gerar	Os objetivos estratégicos estão claramente apresentados	Foi demonstrado alinhamento entre a missão da UPC, os objetivos estratégicos estabelecidos para o exercício e os grandes processos e atividades da organização.	Os objetivos estratégicos do exercício estão contextualizados em um quadro de geração de valor de curto, médio e longo prazo.	Há uma demonstração de que os custos previstos são justificados pelo valor a ser gerado com o alcance dos objetivos estratégicos.
	2	2	1	0

valor público no curto, médio e longo prazos e demonstrar o uso que a UPC faz dos recursos, bem como os produtos, os resultados e os impactos produzidos.				
<p>2. Conectividade da informação: As informações devem mostrar uma visão integrada da inter-relação entre os resultados alcançados, a estratégia de alocação dos recursos e os objetivos estratégicos definidos para o exercício; e da inter-relação e da dependência entre os fatores que afetam a capacidade de a UPC alcançar os seus objetivos ao longo do tempo.</p>	As informações financeiras possuem vinculação ao valor gerado financeiro e não financeiro e aos custos.	As informações de resultados alcançados estão associadas aos objetivos estratégicos, suas metas e indicadores.	As informações sobre alocação de recursos e custos possuem associação e apropriação pelos grandes processos, projetos, atividades da UPC.	Os objetivos estratégicos estão claramente desdobrados em objetivos operacionais e também associados aos grandes processos, projetos e atividades.
	0	2	2	2
<p>3. Relações com partes interessadas: As informações devem prover uma visão da natureza e da qualidade das relações que a UPC mantém com suas principais partes interessadas, incluindo como e até que ponto a UPC entende, leva em conta e responde aos seus legítimos interesses e necessidades, considerando, inclusive, a</p>	Foram apresentadas ações direcionadas à identificação das partes interessadas e de suas necessidades.	A apresentação dos objetivos estratégicos faz menção a mecanismos de identificação das necessidades das partes interessadas.	Foram informados instrumentos ou indicadores de avaliação da satisfação das partes interessadas e de como eles retroalimentam a estratégia.	Foram apresentadas informações de como a UPC avalia o valor gerado em relação a sua missão e ao valor e sustentabilidade da própria organização.
	2	0	2	2

articulação interinstitucional e a coordenação de processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público.				
4. Materialidade: Devem ser divulgadas informações sobre assuntos que afetam, de maneira significativa, a capacidade de a UPC alcançar seus objetivos de geração de valor público no curto, médio e longo prazos e com conteúdo relevante para a sociedade, em especial para os cidadãos e usuários de bens e serviços públicos, provedores de recursos, e seus representantes.	Há informações acerca dos critérios de seleção de conteúdo em razão da materialidade.	As informações apresentadas estão situadas ou são agregadas numa mesma faixa de materialidade ou então em algumas faixas relevantes com a estrutura organizacional.	É possível identificar os principais processos e os principais recursos da UPC que contribuem para seu resultado geral.	É possível identificar os principais produtos e de que forma eles contribuem para o valor gerado e o resultado geral.
	2	2	2	2
5. Concisão: Os textos não devem ser mais extensos do que o necessário para transmitir a mensagem e fundamentar as conclusões.	O texto é suficiente para a compreensão da mensagem.	Existem links para informações complementares de forma adequada apenas para complementar a informação.	A disposição do texto facilita a leitura e os infográficos estão situados em pontos adequados do conteúdo.	A quantidade e o volume das informações apresentadas diretamente no relatório de gestão estão em volume adequado e sem excessos ou itens por demais detalhados.
	2	2	2	2
6. Confiabilidade e completude: Devem ser abrangidos todos os temas materiais, positivos e negativos, de maneira equilibrada	O relatório contém uma explicação do todo da gestão que permita a compreensão de suas partes e de como se conectam.	O relatório possui uma explicação do todo de seu conteúdo que facilite a compreensão de suas partes e de como estão	A partir da visão do todo da gestão, há uma explicação de quais as partes principais que serão mais detalhadas.	Há informações de como podem ser obtidos dados completos e mais detalhados da gestão que não estão apresentados especificamente no

e isenta de erros significativos, de modo a evitar equívocos ou vieses no processo decisório dos usuários das informações.		encadeadas.		relatório.
	2	0	0	2
7. Coerência e comparabilidade: As informações devem ser apresentadas em bases coerentes ao longo do tempo, de maneira a permitir acompanhamento de séries históricas da UPC e comparação com outras unidades de natureza similar.	Os objetivos estratégicos e suas metas possuem alguma contextualização com cenário externo, com ameaças e oportunidades.	Os resultados alcançados estão contextualizados no cenário externo e nos resultados de outras organizações do mesmo setor ou ramo de negócio.	Os resultados alcançados no exercício são comparados com os de outros exercícios.	Os custos e os recursos alocados são comparados com os de outros exercícios.
	2	2	2	2
8. Clareza: Deve ser utilizada linguagem simples e imagens visuais eficazes para transformar informações complexas em relatórios facilmente compreensíveis, além de fazer uma distinção inequívoca entre os problemas enfrentados e os resultados alcançados pela UPC no exercício e aqueles previstos para o futuro.	O relatório possui uma estrutura clara e objetiva.	As informações são apresentadas de forma simples e objetiva.	A sequência de informações é logicamente adequada e alinhada com a estrutura do RI.	Há instrumentos visuais e links bem posicionados, claros e de fácil compreensão de sua informação e de sua inserção no conteúdo.
	2	2	0	2
9. Tempestividade: as informações devem estar disponíveis em tempo hábil para suportar os processos de transparência, responsabilização e tomada de decisão por parte dos cidadãos e seus	Os setores envolvidos providenciam as informações em tempo hábil à elaboração do relatório de gestão.	A equipe que elabora o relatório recebe as informações em tempo hábil à elaboração do relatório.	O escopo proposto para o relatório de gestão contribui para a tempestividade em sua elaboração.	A compreensão das informações demandadas para o relatório ocorre de modo fácil e rápido.
	2	2	2	2

representantes, dos usuários de serviços públicos e dos provedores de recursos, e dos órgãos do Poder Legislativo e de controle, incluindo as decisões relacionadas ao processo orçamentário e à situação fiscal, à alocação racional de recursos, à eficiência do gasto público e aos resultados para os cidadãos				
10. Transparência: deve ser realizada a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização e a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral, independente de requerimento.	A informação contida no relatório é compreensível para o público em geral.	A forma de apresentar as informações mostra-se adequada ao público em geral.	O relatório indica o porquê de as informações apresentadas terem sido as escolhidas para constar nos documentos.	O relatório é facilmente encontrado e foi devidamente divulgado interna e externamente.
	2	2	0	2
Resultados			Pontuação máxima	80
			Pontuação obtida	65

PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO



PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO – MANUAL DE BOAS PRÁTICAS PARA O APRIMORAMENTO DA ACCOUNTABILITY EM UMA UNIVERSIDADE FEDERAL

Autor: Paulo Keese Colombo
Orientador: Prof. Dr. Marcelo Ribeiro Silva

1





Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS
Escola de Administração e Negócios - ESAN
Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em rede nacional (PROFIAP)

Este relatório consiste em um Produto técnico-tecnológico (PTT) elaborado a partir da dissertação intitulada “Accountability: uma análise sobre as práticas de governança nas universidades federais brasileiras”, elaborado por Paulo Keese Colombo com a orientação do professor Dr. Marcelo Ribeiro Silva, e apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em rede nacional (PROFIAP), realizado na Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), como requisito à obtenção do título de mestre em Administração Pública

2



SUMÁRIO

3

- 4 INTRODUÇÃO
- 7 DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-
PROBLEMA
- 9 OBJETIVOS
- 10 PLANO DE AÇÃO
- 18 CONCLUSÃO
- 20 REFERÊNCIAS

INTRODUÇÃO

Com o advento do movimento da Nova Gestão Pública, que promoveu mudanças nos modelos de gestão adotados nas instituições públicas do Brasil, os princípios da accountability, entendidos como uma resposta dos gestores governamentais no intuito de prestar contas à sociedade, acabam por ganhar relevância dentro das instituições públicas de ensino superior. Assim, este PTT tem como objetivo elaborar um plano de ação que contenha os principais pontos a serem mantidos e os pontos a serem aprimorados pela instituição avaliada, a fim de melhorar a promoção da accountability na instituição em questão, mas também, servir de ferramenta para a replicabilidade em outras instituições de ensino superior.

Para isso, foi utilizada como técnicas de coletas de dados a análise documental do Relatório de Gestão Anual da Instituição utilizada, o Relatório Bianual da Corregedoria, e a entrevista com os gestores responsáveis pela elaboração dos referidos documentos. O material coletado proveniente das técnicas aplicadas foi categorizado dentro dos três subsistemas da accountability elencados, a transparência, prestação de contas e responsabilização dos agentes públicos, dando margem para interpretações a respeito do grau de promoção da accountability em suas diferentes interfaces.

4



INTRODUÇÃO

Os resultados apontaram para pontos fortes e pontos a serem fortalecidos e aprimorados pela instituição. Na área de responsabilização, um ponto a ser fortalecido diz respeito a celeridade dos processos disciplinares no âmbito interno da instituição, os quais, em média, tiveram sua resolução num tempo superior ao definido pela legislação. Na área de transparência, se mostrou satisfatória a apresentação de dados importantes como a visão e missão da organização, estrutura organizacional e de governança, modelo de negócios, relação de políticas e planos de governo implantados, e relação com o ambiente externo. Por outro lado, os indicadores de desempenho divulgados não detalham a estratégia que a organização toma com base nestes indicadores. Em relação à prestação de contas, não foi encontrado citação de relatórios de auditoria independente, como sugerido pela ferramenta. Em contrapartida, o Relatório de Gestão possui tabelas com os resultados orçamentários das principais contas, com demonstrativos da evolução nos últimos 6 anos (2016-2021), o que contribui para a coerência e comparabilidade dos resultados.



INTRODUÇÃO

Tendo em vista os resultados alcançados, este trabalho propõe como produto técnico tecnológico um plano de ação baseado em formato de Manual de boas práticas com os principais pontos alcançados pela instituição no que tange à área da accountability, assim como os pontos a serem fortalecidos na área, com a respectiva recomendação.



SITUAÇÃO-PROBLEMA

A falta de promoção dos princípios que envolvem a accountability tende a abrir margem para atos de corrupção e decisões arbitrárias na administração pública, afetando a imagem que a universidade pública passa para a sociedade. Uma prestação de contas deficiente também pode levar a falta de informações a respeito da fonte e destinação dos recursos públicos.

Romão e Tavares (2021) apontam que, para dirimir os níveis de corrupção na administração, é importante realçar aspectos que reforçam a transparência, a responsabilização, e a prestação de contas das políticas públicas, assim como garantir o controle social dos atos governamentais.



SITUAÇÃO-PROBLEMA

Isso se torna cada vez mais relevante com as recentes mudanças jurídicas em nosso ordenamento. Como exemplo, a transparência se tornou um princípio juridicamente consolidado, uma vez que a Lei de Acesso à Informação (LAI), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei da Transparência tornaram-se os principais instrumentos jurídicos de garantia da divulgação de dados públicos para todos os cidadãos brasileiros.

Levando em conta os aspectos apontados, a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) desponta como um importante locus de pesquisa para a coleta de dados sobre o tema, por se caracterizar como uma Universidade Pública de Ensino Superior submetida às novas ordens jurídicas e aos novos padrões de gestão organizacional que os princípios da accountability exigem.



OBJETIVO

O objetivo do presente relatório é elaborar um plano de ação que contenha os principais pontos a serem mantidos e os pontos a serem aprimorados pela instituição avaliada, a fim de melhorar a promoção da accountability na instituição em questão, mas também, servir de ferramenta para a replicabilidade em outras instituições de ensino superior.

PLANO DE AÇÃO

10

Relação de Indicadores de promoção da transparência			
Dados do Relatório de Gestão 2021			
Capítulo 1 – Mensagem do Dirigente Máximo da Unidade			
Pontos Fortes	Foi apresentado os principais resultados alcançados, considerando os objetivos estratégicos e de curto prazo, bem como as prioridades da gestão	Sugestão	Inclusão de gráficos que indiquem a evolução ou regressão dos indicadores em um arco temporal
Pontos Fracos	Resultados não foram apresentados em gráficos e tabelas		

PLANO DE AÇÃO

Relação de indicadores de promoção da transparência			
Dados do Relatório de Gestão 2021			
Capítulo 2 – Visão geral organizacional e ambiente externo			
Pontos Fortes	Visão e missão da organização, estrutura organizacional e de governança, modelo de negócios, relação de políticas e planos de governo implantados, e relação com o ambiente externo apresentados de forma satisfatória	Sugestão	Inclusão dos links de acesso às normas direcionadoras da atuação da Universidade
Pontos Fracos	Ausência dos links de acesso normas direcionadoras da atuação da Universidade		

PLANO DE AÇÃO

Relação de indicadores de promoção da transparência			
Dados do Relatório de Gestão 2021			
Capítulo 3 – Riscos, oportunidades e perspectivas			
Pontos Fortes	Relatório indica os riscos que a UFMS está sujeita a enfrentar	Sugestão	Elaborar uma demonstração de diferentes cenários previstos (com as possíveis ações) caso os riscos venham a ocorrer, assim como as estratégias de prevenção a eles.
Pontos Fracos	O documento não aponta como a instituição lida com estes riscos, e como eles influenciam nas decisões superiores do órgão		

PLANO DE AÇÃO

13

Relação de indicadores de promoção da transparência			
Dados do Relatório de Gestão 2021			
Capítulo 4 – Governança, estratégia e alocação de recursos			
Pontos Fortes	<p>Objetivos estratégicos, respectivas metas e responsáveis elencados no documento</p> <p>Indicadores de gestão apresentados no documento (GG2021 e MEG)</p>	Sugestão	<p>Inclusão da vinculação dos objetivos estratégicos aos principais programas nacionais do governo federal e apresentação da relação que os indicadores de desempenho possuem com a elaboração dos objetivos estratégicos.</p>
Pontos Fracos	<p>Ausência de vinculação dos objetivos estratégicos com planos nacionais e setoriais do governo</p> <p>Não há menção às ações da organização que são tomadas com base nos indicadores de gestão</p>		

PLANO DE AÇÃO

14

Relação de indicadores de promoção da prestação de contas	
Dados do Relatório de Gestão 2021 e Entrevista	
Pontos Fortes	<p>Possui tabelas com os resultados orçamentários das principais contas, com demonstrativos da evolução nos últimos 8 anos (2016-2021), o que contribui para a coerência e comparabilidade dos resultados</p> <p>O RG também contém uma tabela com os principais programas de governo que direcionam recursos à UFMS, as ações atreladas a eles, as unidades orçamentárias e os valores empenhados por cada programa</p>
Pontos Fracos	<p>Não foi encontrado citação de relatórios de auditoria independente</p> <p>Não há vinculação dos custos envolvidos na consecução dos objetivos estratégicos, ou seja, não há vinculação dos custos com o valor gerado pela instituição.</p> <p>Antes da elaboração do relatório, alguns setores, por divergência de interpretação, informam dados de valores divergentes entre o processo de contratação e pagamento</p>

PLANO DE AÇÃO

15

Relação de indicadores de promoção da prestação de contas	
Dados do Relatório de Gestão 2021 e Entrevista	
Sugestões	<p>Inclusão relatórios de auditoria independente no capítulo, a fim de promover confiabilidade dos dados orçamentários.</p> <p>Além disso, sugere-se a inclusão de uma correlação entre os objetivos estratégicos e os custos envolvidos em cada um.</p> <p>Sugere-se inversão da lógica de solicitação dos dados para as diretorias. Ao invés de solicitar, ter um sistema de dados em que o diretor apenas os valida.</p>

PLANO DE AÇÃO

16

Relação de Indicadores de promoção da responsabilização dos Agentes Públicos	
Dados do Relatório Bianual da Gestão da Corregedoria e Entrevista	
Pontos Fortes	Acompanhamento das denúncias e comunicações registradas na Ouvidoria, por meio do sistema Fala.Br, buscando orientar e avaliar se as providências de apuração pelas Unidades da Administração são satisfatórias, ou se necessitam de atuação da Corregedoria para avocar ou complementar as investigações.
Pontos Fracos	<p>Em uma análise dos 14 processos disciplinares instaurados de 2020 a 2022, o tempo médio de conclusão destes foi de 160 dias, acima do prazo máximo de 140 dias que estipula a Lei nº8112/90.</p> <p>Ausência de servidores disponíveis e capacitados para comporem as comissões.</p> <p>Falta de ampla divulgação das ações preventivas da Corregedoria</p>

PLANO DE AÇÃO

17

Relação de Indicadores de promoção da respnsabilização dos agentes publicos	
Dados do Relatório Bianual da Gestão da Corregedoria e Entrevista	
Sugestões	<p>Indicação de servidores aptos a participarem das capacitações, dando preferência aos servidores estáveis, já que os que não estão nesta condição não podem participar de comissões disciplinares.</p> <p>·Servidores nomeados em comissões devem atuar exclusivamente no trabalho da comissão durante o decorrer do processo disciplinar.</p> <p>·Instituição do trabalho remoto para os membros das comissões.</p> <p>Maior interação entre os diferentes setores da universidade para maior divulgação</p>

CONCLUSÃO

As tabelas detalhadas acima foram encaminhadas para os gestores entrevistados e foi solicitado um feedback a respeito das informações disponibilizadas. O Corregedor da UFMS declarou que os pontos referentes à responsabilização vão ser considerados nos próximos projetos da Corregedoria e afirmou que, quanto à celeridade dos processos, há muita dificuldade em seguir os prazos estipulados na legislação. Em suas palavras:

“O tempo legal de 140 dias para instauração e julgamento é praticamente impossível, salvo nos casos de PAD sumário, em que não há fase de instrução. Portanto, o prazo é adotado apenas para fins de início da contagem prescricional. No geral, nossos processos atuais estão com mais tempo do que 160 dias, ainda mais quando há diligências externas imprescindíveis (por exemplo, estamos com um PADS parados desde agosto de 2022 aguardando perícia de computador de um professor, perícia grafotécnica, e também declarações de imposto de renda) (CORREGEDOR DA UFMS)”

CONCLUSÃO

Assim, é evidente a dificuldade em cumprir a legislação pertinente quanto aos prazos, o que, segundo ele, se deve à dependência de documentos externos nos PAD's ordinários, em que há a fase de instrução.

Já o Secretário de Planejamento Institucional da UFMS considerou as sugestões válidas e informou que também levará em consideração as sugestões levantadas no documento para os próximos relatórios de gestão da universidade.

Assim, ressalta-se o caráter indicativo do presente produto técnico tecnológico para o aprimoramento da accountability na elaboração de importantes documentos das universidades públicas, o que pode ser levado em consideração para sua replicação em outras instituições de ensino público superior.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Relatório Anual de Gestão 2021 da UFMS. Disponível em: <https://www.ufms.br/wp-content/uploads/2022/05/relatorio-de-gestao-2021.pdf>. Acesso em 15 de setembro de 2022.

TAVARES, Paulino Varela; ROMÃO, Ana Lúcia. Transparência, Accountability e Corrupção: Uma Percepção Qualitativa da Governança Pública no Brasil e na África do Sul. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Ferramenta de autoavaliação do Relatório de Gestão na forma de Relato Integrado. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/ferramenta-de-autoavaliacao-do-relatorio-de-gestao-2020.htm#:~:text=O%20TCU%20disponibiliza%20ferramenta%20para,DN%2DTCU%20187%2F2020](https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/ferramenta-de-autoavaliacao-do-relatorio-de-gestao-2020.htm#:~:text=O%20TCU%20disponibiliza%20ferramenta%20para,DN%2DTCU%20187%2F2020.). 2020. Acesso em 15 de setembro de 2022.

RESPONSÁVEIS

Discente: Paulo Keese Colombo – paulo.colombo@ufms.br
Orientador: Prof. Dr. Marcelo Ribeiro Silva – marcelo.silva@ufms.br

DATA DA REALIZAÇÃO DO RELATÓRIO

Este Produto Técnico-Tecnológico foi elaborado em outubro de 2022, com base na dissertação referente à pesquisa “ACCOUNTABILITY: UMA ANÁLISE SOBRE AS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS”, realizada no período de janeiro de 2022 a dezembro de 2022.

Anexo A – Formulário para Registro de Produção Técnica e Tecnológica - PTT

Título: ACCOUNTABILITY: UMA ANÁLISE SOBRE AS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS

Ano da produção:

2022

Nome dos autores:

Paulo Keese Colombo e Prof. Dr. Marcelo Ribeiro Silva

Projeto de Pesquisa do PROFIAP:

- Atuação do Estado e sua Relação com o Mercado e a Sociedade
- Transformação e Inovação Organizacional
- Práticas de Gestão Sustentáveis
- Políticas Públicas: Formulação e Gestão

(PTT) Correspondência com os novos subtipos-produtos técnicos/tecnológicos

- 1. Empresa ou Organização social (inovadora)
- 2. Processo/Tecnologia e Produto/Material não patenteáveis
- 3. Relatório técnico conclusivo
- 4. Tecnologia social
- 5. Norma ou marco regulatório
- 6. Patente
- 7. Produtos/Processos em sigilo
- 8. Software/Aplicativo
- 9. Base de dados técnico-científica
- 10. Curso para formação profissional
- 11. Material didático
- 12. Produto bibliográfico na forma de artigo

(PTT) Finalidade (0-255 caracteres)

(PTT) Impacto – Nível

- Alto
- Médio
- Baixo

(PTT) Impacto – Demanda

- Espontânea
- Por concorrência
- Contratada

(PTT) Impacto – Objetivo da Pesquisa

- Experimental
- Solução de um problema previamente identificado
- Sem um foco de aplicação inicialmente definido

(PTT) Impacto – Área impactada pela produção

- Econômico
- Saúde
- Ensino
- Social
- Cultural
- Ambiental
- Científico
- Aprendizagem

(PTT) Impacto – Tipo

- Potencial
- Real

(PTT) Descrição do tipo de Impacto (0-255 caracteres)**(PTT) Replicabilidade**

- Não
- Sim

(PTT) Abrangência Territorial

- Local
- Regional
- Nacional
- Internacional

(PTT) Complexidade

- Alta
- Média
- Baixa

(PTT) Inovação

- Alto teor inovativo
- Médio teor inovativo
- Baixo teor inovativo
- Sem inovação aparente

(PTT) Setor da sociedade beneficiada pelo impacto

- Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura
- Indústria de transformação
- Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação
- Construção
- Comércio, reparação de veículos automotivos e motocicletas
- Transporte, armazenagem e correio
- Alojamento e alimentação
- Informação e comunicação
- Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados
- Atividades imobiliárias
- Atividades profissionais, científicas e técnicas

- Atividades administrativas e serviços complementares
- Administração pública, defesa e seguridade social
- Educação
- Saúde humana e serviços sociais
- Arte, cultura, esporte e recreação
- Outras atividades de serviços
- Serviços domésticos
- Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais
- Indústrias extrativas
- Eletricidade e gás

(PTT) Declaração de vínculo do produto com PDI da Instituição

- Não
- Sim

(PTT) Houve fomento?

- Financiamento
- Não houve
- Cooperação

(PTT) Há registro/depósito de propriedade intelectual?

- Não
- Sim

(PTT) Estágio da Tecnologia

- Piloto/protótipo
- Finalizado/implantado
- Em teste

(PTT) Há transferência de tecnologia/conhecimento?

- Não
- Sim

(PTT) Observação (0-255 caracteres)

(PTT) URL

Verificar em: ppgprofiap.ufms.br/producao-tecnica

ANEXO B – Parecer Consubstanciado do CEP



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: ACCOUNTABILITY: UMA ANÁLISE SOBRE AS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS

Pesquisador: PAULO KEESE COLOMBO

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 63199422.9.0000.0021

Instituição Proponente: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 5.735.631

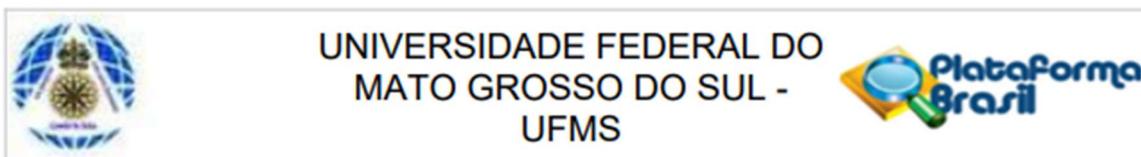
Apresentação do Projeto:

"Com o advento do movimento da Nova Gestão Pública, que promoveu mudanças nos modelos de gestão adotados nas instituições públicas do Brasil, os princípios da accountability, entendidos como uma resposta dos gestores governamentais no intuito de prestar contas à sociedade, acabam por ganhar relevância dentro das instituições públicas de ensino superior. Assim, este trabalho tem como objetivo verificar de que forma uma instituição de ensino superior promove a accountability e apontar propostas de melhoria nos processos de prestação de contas, transparência e responsabilização, estes entendidos como os grandes subsistemas que compõe a accountability. Para isso, serão utilizadas como técnicas de coletas de dados a análise documental do Relatório de Gestão Anual da Instituição utilizada e o Relatório Bianual da Corregedoria, e a entrevista com os gestores responsáveis pela elaboração dos referidos documentos. O material coletado proveniente das técnicas aplicadas será categorizado dentro dos três subsistemas da accountability elencados, dando margem para interpretações a respeito do grau de promoção da accountability em suas diferentes interfaces". Texto do próprio pesquisador.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário: verificar de que forma uma instituição de Ensino Superior promove a accountability e apontar propostas de melhoria nos processos de prestação de contas, transparência e responsabilização.
Objetivo Secundário: Descrever e analisar o processo de

Endereço: Av. Costa e Silva, s/nº - Pioneiros ç Prédio das Pró-Reitorias çHércules Maymoneç ç 1º andar
Bairro: Pioneiros **CEP:** 70.070-900
UF: MS **Município:** CAMPO GRANDE
Telefone: (67)3345-7187 **Fax:** (67)3345-7187 **E-mail:** cepconepp@ufms.br



Continuação do Parecer: 5.735.631

prestação de contas da UFMS Apontar o nível de transparência ativa das informações disponibilizadas nos sítios eletrônicos da UFMS. Mensurar o processo de responsabilização formal dos Agentes públicos na UFMS. Apontar propostas de intervenção para melhoria na promoção da accountability". Texto do próprio pesquisador

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

"Riscos: Os riscos envolvidos nesta entrevista giram em torno da possibilidade de constrangimento durante a entrevista e risco de dano emocional. As perguntas foram elaboradas com o cuidado de evitar quaisquer tipos de constrangimentos que possam ocorrer e, caso ocorram, o entrevistado possui a prerrogativa de interromper a entrevista a qualquer momento para eventuais ajustes. Benefícios: O benefício relacionado com a colaboração do entrevistado nesta pesquisa é a de proporcionar, por meio da publicação deste trabalho, meios de aprimoramento dos mecanismos de gestão da instituição em que trabalha, o que pode acarretar em melhores condições de trabalho para o servidor". Texto do próprio pesquisador.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Projeto de pesquisa vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Foram anexados: Projeto detalhado, projeto com informações básicas, folha de rosto, carta de anuência, Termo de consentimento livre e esclarecido para corredor e Termo de consentimento livre e esclarecido para secretário da proplan.

Recomendações:

Conforme o CEP solicitou no parecer anterior: "Deve aparecer no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e Termo de assentimento livre e esclarecido TALE que haverá registro de áudio, neste caso, conforme a resolução 466/2012. Estas solicitações devem ser explícitas em um campo específico do TCLE. É preciso dizer também em que local estes registros acontecerão". Pedimos que seja acrescentado no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido campo específico para o participante assinalar ou assinar sua autorização da gravação do áudio.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

O pesquisador atendeu o termo com as pendências do referido projeto de pesquisa.

Endereço: Av. Costa e Silva, s/nº - Pioneiros ç Prédio das Pró-Reitorias çHércules Maymoneç ç 1º andar
Bairro: Pioneiros **CEP:** 70.070-900
UF: MS **Município:** CAMPO GRANDE
Telefone: (67)3345-7187 **Fax:** (67)3345-7187 **E-mail:** cepconep.propp@ufms.br



Continuação do Parecer: 5.735.631

Considerações Finais a critério do CEP:

CONFIRA AS ATUALIZAÇÕES DISPONÍVEIS NA PÁGINA DO CEP/UFMS

1) Regimento Interno do CEP/UFMS

Disponível em: <https://cep.ufms.br/novo-regimento-interno/>

2) Calendário de reuniões

Disponível em <https://cep.ufms.br/calendario-de-reunioes-do-cep-2022/>

3) Etapas do trâmite de protocolos no CEP via Plataforma Brasil

Disponível em: <https://cep.ufms.br/etapas-do-tramite-de-protocolos-no-cep-via-plataforma-brasil/>

4) Legislação e outros documentos:

Resoluções do CNS.

Norma Operacional nº001/2013.

Portaria nº2.201 do Ministério da Saúde.

Cartas Circulares da Conep.

Resolução COPP/UFMS nº240/2017.

Outros documentos como o manual do pesquisador, manual para download de pareceres, pendências frequentes em protocolos de pesquisa clínica v 1.0, etc.

Disponíveis em: <https://cep.ufms.br/legislacoes-2/>

5) Informações essenciais do projeto detalhado

Disponíveis em: <https://cep.ufms.br/informacoes-essenciais-projeto-detalhado/>

6) Informações essenciais – TCLE e TALE

Disponíveis em: <https://cep.ufms.br/informacoes-essenciais-tcle-e-tale/>

- Orientações quanto aos Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e aos Termos de Assentimento Livre e Esclarecido (TALE) que serão submetidos por meio do Sistema Plataforma Brasil versão 2.0.

- Modelo de TCLE para os participantes da pesquisa versão 2.0.

- Modelo de TCLE para os responsáveis pelos participantes da pesquisa menores de idade e/ou

Endereço: Av. Costa e Silva, s/nº - Pioneiros ç Prédio das Pró-Reitorias çHércules Maymone ç 1º andar
Bairro: Pioneiros **CEP:** 70.070-900
UF: MS **Município:** CAMPO GRANDE
Telefone: (67)3345-7187 **Fax:** (67)3345-7187 **E-mail:** cepconep.propp@ufms.br



UNIVERSIDADE FEDERAL DO
MATO GROSSO DO SUL -
UFMS



Continuação do Parecer: 5.735.631

legalmente incapazes versão 2.0.

7) Biobancos e Biorrepositórios para armazenamento de material biológico humano

Disponível em: <https://cep.ufms.br/biobancos-e-biorrepositorios-para-material-biologico-humano/>

8) Relato de caso ou projeto de relato de caso?

Disponível em: <https://cep.ufms.br/662-2/>

9) Cartilha dos direitos dos participantes de pesquisa

Disponível em: <https://cep.ufms.br/cartilha-dos-direitos-dos-participantes-de-pesquisa/>

10) Tramitação de eventos adversos

Disponível em: <https://cep.ufms.br/tramitacao-de-eventos-adversos-no-sistema-cep-conep/>

11) Declaração de uso de material biológico e dados coletados

Disponível em: <https://cep.ufms.br/declaracao-de-uso-material-biologico/>

12) Termo de compromisso para utilização de informações de prontuários em projeto de pesquisa

Disponível em: <https://cep.ufms.br/termo-de-compromisso-prontuarios/>

13) Termo de compromisso para utilização de informações de banco de dados

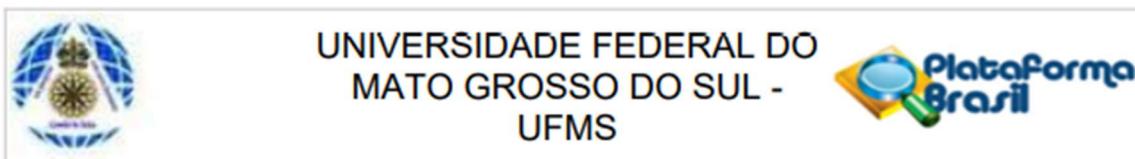
Disponível em: <https://cep.ufms.br/termo-de-compromisso-banco-de-dados/>

DURANTE A PANDEMIA CAUSADA PELO SARS-CoV-2, CONSIDERAR:

Solicitamos aos pesquisadores que se atentem e obedeçam às medidas de segurança adotadas pelo locais de pesquisa, pelos governos municipais e estaduais, pelo Ministério da Saúde e pelas demais instâncias do governo devido a excepcionalidade da situação para a prevenção do contágio e o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19).

As medidas de segurança adotadas poderão interferir no processo de realização das pesquisas envolvendo seres humanos. Quer seja no contato do pesquisador com os participantes para coleta de dados e execução da pesquisa ou mesmo no processo de obtenção do Termo de

Endereço: Av. Costa e Silva, s/nº - Pioneiros ç Prédio das Pró-Reitorias ç Hércules Maymone ç 1º andar
Bairro: Pioneiros **CEP:** 70.070-900
UF: MS **Município:** CAMPO GRANDE
Telefone: (67)3345-7187 **Fax:** (67)3345-7187 **E-mail:** cepconep.propp@ufms.br



Continuação do Parecer: 5.735.631

Consentimento Livre e Esclarecido-TCLE e Termo de Assentimento Livre e Esclarecido-TALE, incidindo sobre o cronograma da pesquisa e outros.

Orientamos ao pesquisador na situação em que tenha seu projeto de pesquisa aprovado pelo CEP e em decorrência do contexto necessite alterar seu cronograma de execução, que faça a devida "Notificação" via Plataforma Brasil, informando alterações no cronograma de execução da pesquisa.

SE O PROTOCOLO DE PESQUISA ESTIVER PENDENTE, CONSIDERAR:

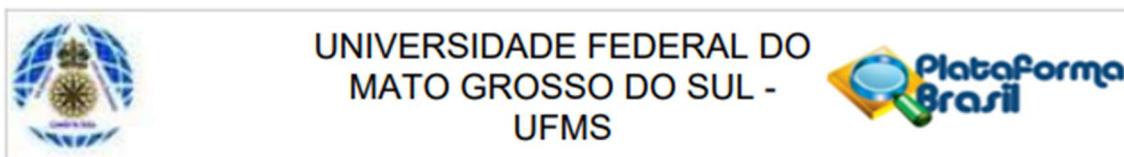
Cabe ao pesquisador responsável encaminhar as respostas ao parecer de pendências por meio da Plataforma Brasil em até 30 dias a contar a partir da data de emissão do Parecer Consubstanciado. As respostas às pendências devem ser apresentadas e descritas em documento à parte, denominado CARTA RESPOSTA, além do pesquisador fazer as alterações necessárias nos documentos e informações solicitadas. Ressalta-se que deve haver resposta para cada uma das pendências apontadas no parecer, obedecendo a ordenação deste. Para apresentar a Carta Resposta o pesquisador deve usar os recursos "copiar" e "colar" quando for transcrever as pendências solicitadas e as respostas apresentadas na Carta, como também no texto ou parte do texto que será alterado nos demais documentos. Ou seja, deve manter a fidedignidade entre a pendência solicitada e o texto apresentado na Carta Resposta e nos documentos alterados.

Para que os protocolos de pesquisa sejam apreciados nas reuniões definidas no Calendário, o pesquisador responsável deverá realizar a submissão com, no mínimo, 15 dias de antecedência. Observamos que os protocolos submetidos com antecedência inferior a 15 dias serão apreciados na reunião posterior. Confira o calendário de reuniões de 2022, disponível no link: <https://cep.ufms.br/calendario-de-reunioes-do-cep-2022/> Observar se o atendimento as solicitações remeterá a necessidade de fazer adequação no cronograma da pesquisa, de modo que a etapa de coleta de informações dos participantes seja iniciada somente após a aprovação por este Comitê.

SE O PROTOCOLO DE PESQUISA ESTIVER NÃO APROVADO, CONSIDERAR:

Informamos ao pesquisador responsável, caso necessário entrar com recurso diante do Parecer Consubstanciado recebido, que ele pode encaminhar documento de recurso contendo respostas ao parecer, com a devida argumentação e fundamentação, em até 30 dias a contar a partir da data de emissão deste parecer. O documento, que pode ser no formato de uma carta resposta, deve contemplar cada uma das pendências ou itens apontados no parecer, obedecendo a ordenação

Endereço: Av. Costa e Silva, s/nº - Pioneiros ∩ Prédio das Pró-Reitorias ∩ Hércules Maymone ∩ 1º andar
Bairro: Pioneiros **CEP:** 70.070-900
UF: MS **Município:** CAMPO GRANDE
Telefone: (67)3345-7187 **Fax:** (67)3345-7187 **E-mail:** cepconep.propp@ufms.br



Continuação do Parecer: 5.735.631

deste. O documento (CARTA RESPOSTA) deve permitir o uso correto dos recursos "copiar" e "colar" em qualquer palavra ou trecho do

texto do projeto, isto é, não deve sofrer alteração ao ser "colado".

Para que os protocolos de pesquisa sejam apreciados nas reuniões definidas no Calendário, o pesquisador responsável deverá realizar a submissão com, no mínimo, 15 dias de antecedência.

Observamos que os protocolos submetidos com antecedência inferior a 15 dias serão apreciados na reunião posterior. Confira o calendário de reuniões de 2022, disponível no link: <https://cep.ufms.br/calendario-de-reunioes-do-cep-2022/>

EM CASO DE APROVAÇÃO, CONSIDERAR:

É de responsabilidade do pesquisador submeter ao CEP semestralmente o relatório de atividades desenvolvidas no projeto e, se for o caso, comunicar ao CEP a ocorrência de eventos adversos graves esperados ou não esperados. Também, ao término da realização da pesquisa, o pesquisador deve submeter ao CEP o relatório final da pesquisa. Os relatórios devem ser submetidos através da Plataforma Brasil, utilizando-se da ferramenta de NOTIFICAÇÃO.

Informações sobre os relatórios parciais e final podem acessadas em <https://cep.ufms.br/relatorios-parciais-e-final/>

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1995552.pdf	05/10/2022 17:01:38		Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	projeto_de_pesquisa.docx	05/10/2022 17:00:55	PAULO KEESE COLOMBO	Aceito
Outros	Carta_resposta.pdf	05/10/2022 16:47:06	PAULO KEESE COLOMBO	Aceito
Outros	Carta_Anuencia_Diplan.pdf	05/10/2022 16:37:33	PAULO KEESE COLOMBO	Aceito
Outros	Carta_Anuencia_Reitoria.pdf	05/10/2022 16:37:07	PAULO KEESE COLOMBO	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de	termo_uso_de_dados.pdf	01/10/2022 11:55:10	PAULO KEESE COLOMBO	Aceito

Endereço: Av. Costa e Silva, s/nº - Pioneiros ∩ Prédio das Pró-Reitorias ∩ Hércules Maymone ∩ 1º andar
Bairro: Pioneiros **CEP:** 70.070-900
UF: MS **Município:** CAMPO GRANDE
Telefone: (67)3345-7187 **Fax:** (67)3345-7187 **E-mail:** cepconep.propp@ufms.br



Continuação do Parecer: 5.735.631

Ausência	termo_uso_de_dados.pdf	01/10/2022 11:55:10	PAULO KEESE COLOMBO	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_corregedor.docx	30/09/2022 20:43:24	PAULO KEESE COLOMBO	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_secretario_Proplan.docx	30/09/2022 20:42:55	PAULO KEESE COLOMBO	Aceito
Folha de Rosto	folha_de_rosto.pdf	25/08/2022 16:28:41	PAULO KEESE COLOMBO	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

CAMPO GRANDE, 02 de Novembro de 2022

Assinado por:
Fernando César de Carvalho Moraes
(Coordenador(a))

Endereço: Av. Costa e Silva, s/nº - Pioneiros 2 Prédio das Pró-Reitorias 2 Hércules Maymone 2 1º andar
Bairro: Pioneiros **CEP:** 70.070-900
UF: MS **Município:** CAMPO GRANDE
Telefone: (67)3345-7187 **Fax:** (67)3345-7187 **E-mail:** cepconep.propp@ufms.br