

WENISMAR PEREIRA DE LIMA

**GESTÃO DOS RECURSOS POR TERMO DE EXECUÇÃO  
DESCENTRALIZADA NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS  
DE ENSINO SUPERIOR BRASILEIRAS**

APARECIDA DE GOIÂNIA - GO

2018

**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR  
VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES  
NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

**1. Identificação do material bibliográfico:**       **Dissertação**       **Tese**

**2. Identificação da Tese ou Dissertação:**

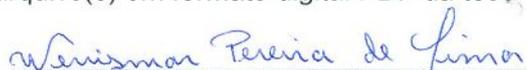
Nome completo do autor: Wenismar Pereira de Lima

Título do trabalho: Gestão dos Recursos Por Termo de Execução Descentralizada nas Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras

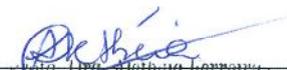
**3. Informações de acesso ao documento:**

Concorda com a liberação total do documento  SIM       NÃO<sup>1</sup>

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.

  
Assinatura do(a) autor(a)<sup>2</sup>

Ciente e de acordo:

  
Assinatura do(a) orientador(a)<sup>2</sup>  
Matricula SIAPE: 2565061  
Universidade Federal de Goiás

Data: 08 / 06 / 2018

<sup>1</sup> Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

<sup>2</sup> A assinatura deve ser escaneada.

**WENISMAR PEREIRA DE LIMA**

**GESTÃO DOS RECURSOS POR TERMO DE EXECUÇÃO  
DESCENTRALIZADA NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS  
DE ENSINO SUPERIOR BRASILEIRAS**

Linha de Pesquisa  
**Administração Pública: práticas de gestão sustentável**

**ORIENTADORA:**

**Professora Dra. Alethéia Ferreira da Cruz**

Dissertação submetida ao Programa de Pós -  
Graduação em Administração Pública -  
PROFIAP da Universidade Federal de Goiás,  
como requisito parcial para a obtenção do  
título de Mestre em Administração Pública.

**APARECIDA DE GOIÂNIA  
2018**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Pereira de Lima, Wenismar

Gestão dos Recursos por Termo de Execução Descentralizada nas Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras [manuscrito] / Wenismar Pereira de Lima. - 2018.

xiv, 99 f.: il.

Orientador: Profa. Dra. Alethéia Ferreira da Cruz.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Campus Aparecida de Goiânia, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional, Goiânia, 2018.

Bibliografia. Apêndice.

Inclui siglas, gráfico, tabelas, lista de figuras, lista de tabelas.

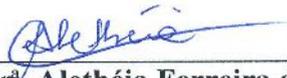
1. Gestão descentralizada. 2. Execução Orçamentária e Financeira. 3. Governança. I. Ferreira da Cruz, Alethéia, orient. II. Título.

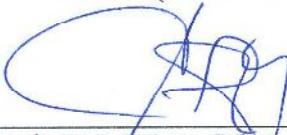
CDU 005

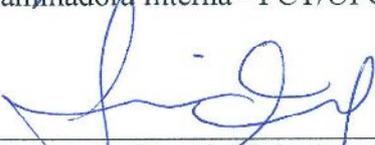


## ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Aos oito dias do mês de junho de 2018, às 16:00 horas, na Sala 16 da Faculdade de Ciências e Tecnologia - CAP da Universidade Federal de Goiás, realizou-se em sessão pública, a Defesa da Dissertação intitulada "GESTÃO DOS RECURSOS POR TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR BRASILEIRAS", de autoria de **WENISMAR PEREIRA DE LIMA**, mestrando do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública - PROFIAP. A Banca Examinadora foi constituída pelos professores: Dr<sup>a</sup>. **Alethéia Ferreira da Cruz** (Orientadora), Dr<sup>a</sup>. **Eliane Moreira Sá de Souza** (Examinadora Interna PROFIAP/UFG), e Dr<sup>a</sup>. **Simone Portela Teixeira de Melo** (Examinadora Externa, Universidade Federal de Pelotas/UFPel), presidida pela primeira. Após apresentar o trabalho por cerca de 20 (vinte) minutos, o mestrando foi arguida oralmente pelos membros da Banca. Concluídos os trabalhos de apresentação e arguição, o mestrando foi Aprovado pela Banca Examinadora. Foi concedido um prazo de — dias, para o mestrando efetuar as correções solicitadas pela Banca Examinadora. E, para constar, foi lavrada a presente ata, que segue assinada pelos membros da Banca.

  
 Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. **Alethéia Ferreira da Cruz**  
 (Orientadora)

  
 Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. **Eliane Moreira Sá de Souza**  
 (Examinadora Interna - FCT/UFG)

  
 Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. **Simone Portela Teixeira de Melo**  
 (Examinadora Externa, Universidade Federal de Pelotas/UFPel)

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA - FCT  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
PROFIAP**

**WENISMAR PEREIRA DE LIMA**

**GESTÃO DOS RECURSOS POR TERMO DE EXECUÇÃO  
DESCENTRALIZADA NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS  
DE ENSINO SUPERIOR BRASILEIRAS**

Esta dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós- Graduação em Administração Pública – PROFIAP da Universidade Federal de Goiás, linha de pesquisa Administração Pública: práticas de gestão sustentável.

Aparecida de Goiânia, 08 de junho de 2018.

**Professora Dra. Alethéia Ferreira da Cruz**  
Coordenadora do Curso

**Banca Examinadora**

**Professora Dra. Alethéia Ferreira da Cruz**  
Universidade Federal de Goiás (UFG)  
Orientadora

**Professora Dra. Eliane Moreira Sá de Souza**  
Universidade Federal de Goiás (UFG)  
Examinadora

**Professora Dra. Simone Portella Teixeira de Mello**  
Fundação Universidade Federal de Pelotas (UFPeL)  
Examinadora

## DEDICATÓRIA

Aos meus pais (em memória) José Pereira de Sousa e Gilda Cândida de Lima Sousa, pelos valores ensinados e pelo amor que me proporcionaram.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me abençoado e iluminado para que esta pesquisa nascesse e este sonho fosse adiante...

Aos meus pais (em memória), José e Gilda, pelos valores ensinados e pelo amor que me proporcionaram.

A Lorena, minha companheira, meu porto seguro que, com muita paciência, esteve sempre ao meu lado me incentivando. Ao meu irmão Celismar e a minha cunhada Sabrina, pelo apoio e incentivo nesta jornada. Ao meu primo Junior César também pelo apoio durante esta trajetória.

À minha orientadora Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Alethéia Ferreira da Cruz, por estar sempre à disposição, pela paciência, incentivo e cuidados na elaboração desta dissertação.

À Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Eliane Moreira Sá de Souza e a Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Cláudia Regina Carvalho por acreditarem em meu projeto e contribuírem com críticas e ideias na minha qualificação.

Aos meus amigos e colegas de trabalho, pela paciência e compreensão.

Aos servidores das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileira que reservaram tempo para contribuir com o resultado desta pesquisa respondendo o questionário e fazendo sugestões.

Obrigado a todos!

## RESUMO

O objetivo geral desta pesquisa é diagnosticar os desafios enfrentados na administração orçamentária e financeira dos recursos por Termo de Execução Descentralizada (TED) nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Para analisar esta temática, o estudo se baseou, especificamente, na governança e no Modelo de Excelência em Gestão Pública para identificar as dimensões e fatores dessa gestão e assim, propor um manual de boas práticas para gerir estes recursos. Como verificou-se que as IFES assumem dois papéis na gestão dos recursos por TED - o de unidade descentralizadora quando transfere e o de unidade descentralizada quando recebe - adotou-se dois procedimentos para obter os dados. Na descentralizadora, eles foram obtidos a partir dos relatórios de gestão (2015) que as IFES apresentaram ao TCU. Já na descentralizada, os dados foram coletados por meio de um questionário aplicados aos servidores. Para analisá-los na descentralizadora, foram realizadas as análises de conteúdo e descritiva, enquanto que para a descentralizada, realizou-se a análise estatística descritiva e a análise fatorial. Deste modo, constatou-se nesta pesquisa que a descentralizadora necessita de melhor transparência na gestão e no gerenciamento das prestações de contas. Já na descentralizada foram extraídos quatro fatores que estão relacionados aos desafios na gestão dos recursos por TED e cinco fatores que representam o grau de importância nessa gestão. A partir desses fatores analisados, este estudo gerou como produto as principais premissas para um manual de boas práticas na gestão dos recursos por TED para as IFES.

**Palavras-chave:** Gestão descentralizada; Execução Orçamentária e Financeira; Governança.

## ABSTRACT

Therefore, the overall objective of this research is to determine the challenges faced in the budgetary and financial administration of resources due to Decentralized Execution Term (TED) in Federal Institutions of Higher Education (IFES). In order to analyze this thematic, the study was based specifically on governance and the Excellence Model in Public Management to identify the dimensions and factors of this management and thereby, to offer a compendium of good practices to manage these resources. As it was verified that the IFES assume two roles in the management of the resources by TED - the one of decentralizing unit when making the transfer and the one of decentralized unit when it is receiving the transfer - two procedures were adopted to obtain the data. In the decentralization one, they were obtained from the management reports (2015) that the IFES presented to the TCU. In the decentralized one, the data were collected through a questionnaire applied to the servers. To analyze them in the decentralizer, the content and descriptive analyzes were performed, while for the decentralized, the descriptive statistical analysis and the factorial analysis were performed. This way, it was verified in this research that the decentralizer requires better transparency in the coordination and the management of the renderings of accounts. On the other hand, in the decentralized, four factors were elicited which are related to the challenges in the management of resources by TED and five factors which represent the degree of importance in this management. Based on these analyzed factors, this study generated as the product the main premises for a manual of good practices in the management of resources by TED for IFES.

**Keywords:** Decentralized management; Budgetary and Financial Execution; Governance.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Programação Qualitativa.....	33
Quadro 2 - Programação Quantitativa.....	35
Quadro 3 - Tamanho da população das IFES no Brasil (N).....	52
Quadro 4 - Tamanho da amostra das IFES no Brasil (n). ....	53
Quadro 5 - Indicador de estatística KMO .....	57
Quadro 6 - Modelo Teórico das dimensões e fatores desejados na gestão do recurso por TED.....	61
Quadro 7 - Extraindo das orientações os desafios na gestão do recurso por TED. ....	63
Quadro 8 - Critério de Transparência nas dimensões de gestão dos recursos por TED.....	64
Quadro 9 - Avaliação dos desafios na gestão dos recursos por TED nas IFES .....	65
Quadro 10 - Avaliação em nível dimensional das Boas Práticas na Gestão dos recursos por TED .....	66
Quadro 11 - Diagnóstico das prestações de contas referentes às transferências concedidas. ....	70
Quadro 12 - Análise das contas prestadas dos Relatórios de Gestão de 2015.....	71
Quadro 13 Outros aspectos abordados pelos respondentes na gestão do recursos por TED.....	85
Quadro 14 Outras contribuições a pesquisa .....	88
Quadro 15 - Ações de intervenção em face das dificuldades encontradas na descentralizadora. ....	90
Quadro 16 - Ações de intervenção em face das dificuldades encontradas na descentralizada.....	91

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Execução orçamentária e financeira da União, no Brasil.....	25
Figura 2 - Sistema de Gestão MEGP .....	45
Figura 3 - Estrutura desta Pesquisa .....	51
Figura 4 – Procedimentos práticos da pesquisa.....	60
Figura 5 Diagnóstico das transferências de recursos e prestações de contas nas IFES em 2015.....	73
Figura 6 - Diagrama dos envolvidos na administração dos recursos por TED nas IFES.....	78
Figura 7 Síntese do Modelo Teórico .....	89

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Diretriz para verificar relação entre tamanho da amostra e carga fatoriais significantes.....	58
Tabela 2 - Recursos por TED celebrados e transferidos pelas IFES do Brasil. ....	69
Tabela 3 - Perfil nos atrasos para analisar as contas prestadas pelas unidades descentralizadas .....	72
Tabela 4 - Cargas fatoriais rotacionadas dos desafios na gestão dos recursos por TED .....	80
Tabela 5 - Cargas fatoriais rotacionadas do grau de importância na gestão dos recursos por TED.....	82
Tabela 6 - Percentual avaliado nas variáveis referentes aos desafios da gestão por fator.....	84
Tabela 7 - Percentual avaliado nas variáveis referentes ao grau de importância da gestão por fator ...	86

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número de respostas diárias .....	55
Gráfico 2 - Função exercida pelos envolvidos na gestão dos recursos por TED nas IFES brasileiras. 75	75
Gráfico 3 - Nível de escolaridade dos envolvidos na gestão dos TED nas IFES brasileiras.....	76
Gráfico 4 - Atuação dos envolvidos na gestão dos recursos por TED nas IFES brasileiras. ....	76
Gráfico 5 - Tempo de atuação dos envolvidos na gestão dos recursos por TED nas IFES brasileiras. 77	77
Gráfico 6 - Os envolvidos com a administração por fase dos TED nas IFES brasileiras. ....	78

## LISTA DE SIGLAS

ACP	Análise dos Componentes Principais
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
GESPÚBLICA	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
FUB	Fundação Universidade de Brasília
KMO	Kaiser-Meyer-Olkin
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEGP	Modelo de Excelência em Gestão Pública
NC	Nota de Movimentação de crédito
PBQP	Programa da Qualidade e Produtividade da Administração Pública
PF	Nota de Programação Financeira
PQSP	Programa da Qualidade no Serviço Público
PROFIAP	Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública
PRONERA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
QPAP	Subprograma da Qualidade e Produtividade da Administração Pública
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TED	Termo de Execução Descentralizada
TCU	Tribunal de Contas da União
UA	Unidade Administrativa
UFG	Universidade Federal de Goiás
UG	Unidade Gestora
UO	Unidade Orçamentária
UPC	Unidade Prestadora de contas

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	19
2.1 A evolução da administração pública e o contexto orçamentário no Brasil.....	19
2.1.1 Gestão orçamentária e o processo de descentralização .....	23
2.1.2 O orçamento por Termo de Execução Descentralizada nas IFES .....	28
2.2 Governança.....	37
2.3 Modelo de Excelência em Gestão Pública .....	44
3 METODOLOGIA.....	49
3.1 Classificação da pesquisa .....	49
3.2 População e amostra .....	51
3.3 Coleta de dados.....	54
3.4 Análise.....	56
3.5 Procedimentos práticos para o diagnóstico e a elaboração da proposta de intervenção..	59
3.5 O Modelo Teórico da Pesquisa.....	60
4 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO.....	62
4.1 Diagnóstico da gestão dos recursos por TED nas IFES .....	62
4.1.1 Perfil da gestão dos recursos na IFES descentralizadora .....	62
4.1.1.1 Análise da quantidade de instrumentos, montantes e prestações de contas .....	68
4.1.2 Perfil na gestão dos recursos na IFES descentralizada.....	74
4.2.2 Análise fatorial dos desafios na gestão dos recursos por TED.....	79
4.2.2.1 Fatores gerados para os desafios na gestão dos recursos.....	83
4.2.2.2 Fatores gerados para o grau de importância dos desafios na gestão dos recursos.....	86
5 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO.....	89
5.2 Constructo do Manual de Boas Práticas na gestão dos recursos por TED .....	92
5.2.1 O conceito, finalidade e formalização do TED .....	92
5.2.2 As Instituições Federais de Ensino Superior como unidades descentralizadoras .....	93
5.2.3 As Instituições Federais de Ensino Superior como unidades descentralizadas.....	97
5.2.4 Desenlace do manual proposto.....	100
6 CONTRIBUIÇÃO SOCIAL E TECNOLÓGICA.....	101
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	102
REFERÊNCIAS .....	105
APÊNDICE 1 .....	110
APÊNDICE 2 .....	112
APÊNDICE 3 .....	113

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país organizado em Estado federado formado pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Tem como objetivos, entre outros, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 2016b).

A gestão adequada dos recursos públicos alinhada ao paradigma da Nova Gestão Pública se torna fundamental na busca dessa finalidade, principalmente quanto ao gastar bem, para que esses gastos sejam capazes de proporcionar, de forma eficaz, eficiente e efetiva, a redução da má qualidade de vida por meio do crescimento econômico e social (BRESSER-PEREIRA, 2002).

Para atingir esse propósito em conformidade com a Carta Magna de 1988, o Estado, por meio de órgãos, entidades e agentes, conjunto de instrumentos da Administração Pública, desempenha atividades públicas com base na centralização e descentralização, almejando superar os desafios em implementar as políticas públicas para atingir os mencionados objetivos.

Conforme o Decreto nº. 6.170/2007, posteriormente alterado pelo Decreto nº. 8.180/2013, a descentralização pode ocorrer de várias formas, inclusive por meio da celebração do instrumento denominado Termo de Execução Descentralizada (TED). Esse documento é utilizado para regular a descentralização de crédito entre entidades ou órgãos, integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto estabelecido no programa de trabalho, obedecendo fielmente à classificação funcional programática.

As Instituições Federais de Ensino Superior – IFES no Brasil constituem entidades descentralizadas da Administração Pública que desenvolvem políticas públicas celebrando vários Termos de Execução Descentralizada – TED firmados junto a órgãos ou outras entidades. O Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) são alguns exemplos. Essas entidades públicas têm gerido recursos descentralizados para melhorar a educação e contribuir para o desenvolvimento econômico e social.

Assim, estudar a melhor forma de administrar esse recurso orçamentário com práticas de gestão orçamentária e financeira mais eficaz e eficiente nessas instituições torna-se relevante. Primeiro, porque a gestão desses recursos requer conhecimentos que atualmente são

raros na literatura brasileira. Segundo, porque uma gestão com base nos aspectos científicos certamente proporcionará procedimentos para superar um dos grandes desafios que os gestores públicos enfrentam na concretização de políticas públicas planejadas, qual seja: minimizar os gastos e promover a educação empregando esse recurso de forma satisfatória.

De acordo com Alczuk e Pires (2009), as instituições de ensino necessitam empregar melhor os recursos financeiros que recebem por meio das descentralizações, uma vez que a falta de gestão adequada dos recursos, a falta de apoio administrativo e a ausência de planejamento ocasionam desperdícios de recursos pelo emprego inapropriado, o que poderia gerar má qualidade do gasto impactando diretamente no resultado finalístico pretendido pela sociedade.

Destaca-se fragilidade maior nas descentralizações de recursos por Termo de Execução Descentralizada (TED), pois os normativos que orientam a gestão deles na busca dos resultados demandados pela sociedade, basicamente se resumem à portaria conjunta n. 8 de 7 de novembro de 2012, aos decretos 825/1993 e 6.170/2007, sendo este último alterado posteriormente pelo Decreto nº. 8.180/2013. Essa legislação disciplina poucos procedimentos e instrui de forma resumida a descentralização e a gestão desses recursos. Nesse contexto, Mattar et al (2012, p.58) afirmam que a descentralização por meio desse instrumento possui “inexistência de normativa norteadora para descrever as etapas que devem ser efetuadas para a formalização e, principalmente, que subsidie as ações posteriores à assinatura do mesmo”.

Sendo assim, a presente pesquisa surge para responder o seguinte problema: Quais os desafios enfrentados na administração orçamentária e financeira dos recursos por TED nas Instituições Federais de Ensino (IFES) em face de lacunas nas orientações normativas?

O objetivo geral desta pesquisa é elaborar o constructo do manual de boas práticas a partir dos desafios enfrentados na gestão orçamentária e financeira dos recursos por TED aplicado às IFES. Já os objetivos específicos visam:

- Identificar os desafios enfrentados na administração orçamentária e financeira dos recursos por TED nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).
- Identificar a dimensão e os fatores de gestão que proporcionam o modelo ideal para estudar os recursos por TED nas IFES.
- Investigar as práticas de governança da gestão orçamentária e financeira dos recursos por TED e a transparência nos Relatórios de Gestão das IFES.
- Realizar um diagnóstico da gestão orçamentária e financeira dos recursos por TED nas IFES.

Por meio desta investigação pretende-se identificar os mecanismos de gestão e ofertar elementos para construção do manual de gestão para os recursos descentralizados no apoio às políticas públicas educacionais da Administração Pública. Espera-se, desse modo, contribuir para uma administração voltada a controlar e promover um ensino de excelência apoiado na obtenção de informações tempestivas e planejadas das descentralizações de recursos orçamentários e financeiros no financiamento da educação. Busca-se também acrescentar práticas de gestão da administração pública gerando informações de qualidade para melhor gerir os recursos a serem gastos nos projetos das instituições de ensino.

A gestão do recurso público pelas IFES possibilita trabalhar os problemas econômicos e sociais locais, visto ser este um objetivo dos órgãos governamentais e, em alguns casos, não consolidado devido ao distanciamento dos problemas. Para minimizar o mencionado afastamento, essas entidades do governo trabalham na elaboração de projetos que têm contribuído para o desenvolvimento educacional.

Este estudo procura averiguar a aplicabilidade e a forma de controle das descentralizações nas instituições educacionais denominadas descentralizadas – por receber recursos descentralizados por TED, ou descentralizadoras – por repassar recursos descentralizados por TED. Sendo assim, pretende-se por meio desta pesquisa colaborar com as políticas públicas educacionais promovendo práticas de gestão eficaz e eficiente para o orçamento administrado nessas organizações. A gestão eficaz e eficiente de políticas públicas educacionais poderá minimizar os gastos com educação e proporcionar o desenvolvimento econômico e social.

Neste trabalho, tem-se ainda o propósito de contribuir para estudos posteriores sobre a gestão desses recursos por TED favorecendo o preenchimento de lacunas relativas à carência normativa e de pesquisa, tendo em vista que isto pode possibilitar maior qualidade nos gastos com as referidas políticas públicas.

Pelo exposto, considera-se necessário pesquisar os aspectos relevantes na gestão orçamentária e financeira dos recursos por TED aplicados nas IFES, possibilitando maior transparência na administração desses recursos à sociedade.

Esta investigação está estruturada em sete capítulos. No primeiro consta a introdução sobre o tema gestão orçamentária e financeira dos recursos por TED, assim como, as dificuldades para geri-los. É indicado também o objetivo geral da pesquisa que propõe elaborar o constructo do manual de gestão desses recursos. Além disso, traz objetivos específicos como meio para alcançar o objetivo geral e a justificativa da pesquisa. No segundo

capítulo consta a revisão da literatura da Administração Pública abordando aspectos de descentralização e dos Termos de Execução Descentralizada. Em seguida destaca-se metodologia empregada neste estudo. Um diagnóstico da gestão orçamentária e financeira dos recursos por TED nas IFES também é exposto no quarto capítulo. No quinto capítulo é abordada uma proposta de intervenção. Já o sexto capítulo traz a contribuição social e tecnológica; e o último, trata das considerações finais.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Neste capítulo tem-se por objetivo apresentar os principais teóricos, conceitos e fundamentos, relacionados a uma abordagem de gestão dos recursos por Termo de Execução Descentralizada – TED compreendendo a origem, o contexto e os instrumentos teóricos que permitem estudar aspectos desse recurso no desenvolvimento e na consecução das atividades da Administração Pública.

### **2.1 A evolução da administração pública e o contexto orçamentário no Brasil**

O Brasil, país formado pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, tem passado por várias transformações na forma de organização e de administração para atingir seus objetivos constitucionais essenciais à sociedade (BRESSER PEREIRA, 2002).

As transformações relacionadas à administração que existiram e ainda existem no Brasil começam a ganhar destaque com a denominada administração patrimonialista que predominou desde o período da colonização por Portugal até a chamada República Velha. Essa administração caracteriza uma forma de gestão que confundia o patrimônio público com o privado em que o monarca gastava as rendas da sociedade, obtidas pelo Estado, junto com as suas pessoais sem preocupação de distinguir o gasto em assuntos pessoais ou do Estado (BRESSER PEREIRA, 2001; GIACOMONI, 2012).

Essas rendas arrecadadas da sociedade geravam descontentamento, a exemplo da Inconfidência Mineira. No entanto, principalmente com a vinda de D. João VI de Portugal, o Estado iniciou um processo de aperfeiçoamento da organização das finanças e criou várias instituições governamentais, como o Erário Público e a implantação do regime de contabilidade (GIACOMONI, 2012).

Para Giacomoni (2012), essa organização das finanças e dos controles surgiu na Constituição Imperial de 1824 estabelecendo a competência do Executivo para elaborar a proposta orçamentária, da Assembleia Geral para aprovar e da Câmara dos Deputados para legislar sobre os impostos - fonte de arrecadação.

Conforme o referido autor, com a Proclamação da República ainda cabe destacar que a Constituição do Brasil de 1891 abordava alterações das competências dos atores em relação à elaboração do orçamento sendo que esta passou a ser de função privativa do Congresso

auxiliado pelo Tribunal de Contas. Assim, o Congresso Nacional, por meio da Câmara dos Deputados passou, nesse período, a possuir a iniciativa da lei orçamentária, mas quem sempre a subsidiou nesse processo foi o Poder Executivo.

Mesmo com essas alterações para aprimorar o Estado, a administração patrimonialista que imperava não conseguiu atender a demanda da sociedade complexa e competitiva que emergia decorrente da economia industrial oriunda do capitalismo monopolista (LANA, 2015).

Essa sociedade capitalista buscava democracia, assim sendo visava proteger os direitos civis, políticos e sociais contra a tirania do governante. Para tanto, necessitava da separação entre patrimônio público e privado (BRESSER PEREIRA, 2001).

Segundo Lana (2015), era necessária uma administração moderna na estrutura de governança que trouxesse a reforma do Estado. Isto ocorreu durante o governo de Getúlio Vargas, com a denominada administração burocrática, na tentativa de erradicar essa administração patrimonialista propondo uma organização do aparelho do Estado pautada na burocracia weberiana, com as seguintes características: formalização; divisão do trabalho; hierarquia; impessoalidade; competência técnica e meritocracia; e separação entre a administração e a propriedade.

Essa reforma contou com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão que passou a elaborar e contribuir com a fiscalização da proposta orçamentária federal. Com isso, a competência na elaboração do orçamento voltou a ser atribuição do Poder executivo em especial do Presidente da República e o Legislativo assumiu a competência de votar e julgar as contas do Presidente da República com o auxílio do Tribunal de Contas (GIACOMONI, 2012; NASCIMENTO, 2014). Sob o olhar de Maia et al (2012), a administração burocrática apresentou disfunções porque a preocupação com o controle era maior do que a finalidade de prover benefícios à sociedade.

Ante o exposto para Bresser Pereira (2001) a citada administração era cara e ineficiente para atender as demandas sociais de um Estado Liberal grande como se apresentava. Para esse autor, o Estado necessitava de uma reforma gerencial para ser mais eficiente e reduzir custos para enfrentar a crise fiscal e garantir o desenvolvimento do Estado. Assim, a reforma da administração poderia superar as disfunções burocráticas que até os dias atuais são problemas na Administração Pública por possuir, muitas vezes, preocupação excessiva com as regras, lentidão na comunicação para exercer as atividades governamentais e formalização excessiva no sistema de controle, bem como lentidão no processo decisório.

A reforma gerencial em questão encontrou no setor privado procedimentos gerenciais vistos como possibilidade para solucionar os mencionados problemas e atender ao desenvolvimento do país frente à globalização e à demanda social combinando nova forma de administrar envolvendo planejamento, descentralização e *empowerment* (PAULA, 2005).

A primeira tentativa dessa reforma ocorreu por meio do Decreto Lei 200/67 em que a descentralização das ações governamentais e o planejamento passaram a ser percebidos como indispensáveis para que a Administração Pública pudesse alcançar o objetivo dos seus programas e ações necessários a esse cenário que se apresentava.

A Administração Pública, de acordo com esse Decreto Lei 200/67, passou a agir diretamente ofertando serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios e, indiretamente, fornecendo atividades administrativas vinculadas à administração direta por um conjunto de pessoas jurídicas sem autonomia política, a exemplo das empresas públicas, sociedade de economia mista, fundações públicas e autarquias.

Rocha (2008) refere que esse decreto ampliou a autonomia administrativa, orçamentária e financeira da administração indireta, porém impulsionou uma proliferação de orçamentos não integrados ao Orçamento da União permitindo uma execução sem o consentimento do Congresso com conseqüente ampliação do gasto e descontrole. Essa administração indireta passou a ser organizada mediante a descentralização técnica, por serviço ou outorga, sem vínculo hierárquico, mas com titularidade e atribuição para executar o serviço público (RUIZ; CAMPOS, 2011).

As autarquias - entidades dessa administração – passaram a executar atividades típicas de Estado, melhorando a gestão administrativa e financeira descentralizada conforme muitas instituições federais de ensino, a exemplo da Universidade Federal de Goiás (BRASIL, 1967).

Assim como as autarquias, as fundações públicas também em forma de muitas instituições de ensino, a exemplo da Fundação Universidade de Brasília– FUB, passaram a desempenhar essas atividades de utilidade pública (BRASIL, 1967).

Entretanto, as empresas públicas e sociedades de economia mista ficaram sujeitas ao regime de direito privado e não receberam estas incumbências pelas suas características, assumindo as finalidades de atividades econômicas do Estado (BRASIL, 1967).

Esse processo de descentralização caracterizou a distribuição de atribuições pelo Estado a autarquias e fundações públicas - pessoas jurídicas - para desempenhar indiretamente atividades públicas necessárias à sociedade. Segundo Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997), a

descentralização é um conceito que pode variar conforme a concepção do papel do Estado. Para os autores, a descentralização brasileira ocorre para suprimir a falta de eficácia do Estado centralizador e possibilita a redefinição dos níveis de intervenção estatal.

Nesse sentido, os citados autores explicam que a descentralização permite a implementação de políticas de desenvolvimento, bem como a equidade regional, possibilitando aos líderes políticos resolverem os problemas e as prioridades em prol da sociedade.

Di Pietro (2009) classifica essa descentralização no Brasil em administrativa, quando ocorre em uma mesma esfera de governo por leis editadas pelo ente central. Em outro contexto, essa autora classifica a descentralização em política quando a constituição confere a competência legislativa aos Municípios, Estados e Distrito Federal.

Cabe ressaltar que a gestão no Estado, paralelamente a essas descentralizações, passou por transformações e evolução para fortalecer e proporcionar mais eficiência na gestão dos recursos públicos.

Primeiramente, foi inserido no Estado o Programa da Qualidade e Produtividade da Administração Pública (PBQP) com objetivo de melhorar a gestão de processos. Depois, foi introduzido o Subprograma da Qualidade e Produtividade da Administração Pública (QPAP) para aprimorar o sistema de gestão e, em seguida, o Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP) almejando aperfeiçoar a gestão do atendimento ao cidadão. Em 2005, incluiu-se o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, buscando proporcionar a gestão por resultados orientada ao cidadão, paradigma da *New Public Management*- Nova Gestão Pública (FILARDI et al, 2016; BRASIL, 2009).

Essas transformações administrativas e a forma de gerir do Estado contribuíram para o cenário do qual emergiu o modelo de gestão de Administração Pública gerencial ou gerencialismo, impulsionando o processo de descentralização das políticas e de programas de governo com foco nos resultados (BRESSER PEREIRA, 2002). Assim, a Administração Pública no Estado passou a desempenhar atividades públicas com base na centralização e descentralização.

Essas transformações administrativas contribuíram para a função política da Administração Pública possibilitando-lhe elaborar e estabelecer as diretrizes governamentais de forma a convergir para a função administrativa relacionada à execução do serviço público, na implementação das políticas públicas (DI PIETRO, 2009).

Dessa forma, as transformações administrativas e políticas no Estado corroboram para a gestão no intuito de atender aos objetivos da Constituição Federal (1988), possibilitando a materialização das políticas públicas que, em regra, nascem das decisões políticas. Pelo exposto, no Estado se realiza a administração de forma centralizada e descentralizada para que os instrumentos de planejamento na execução orçamentária, como o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, possibilitem ao governo atingir as mencionadas finalidades constitucionais e promover o desenvolvimento econômico e social.

### **2.1.1 Gestão orçamentária e o processo de descentralização**

A gestão orçamentária, em consonância com o arranjo político e administrativo, tem como instrumento o orçamento público no Estado contemporâneo em busca da concretização dos objetivos estabelecidos na Carta Magna de 1988. Para isto elabora-se um orçamento organizado em instrumentos legais apoiado em regime democrático para alocar os recursos a serem gastos nas políticas públicas do país. Estas são executadas nos órgãos - elementos despersonalizados, ou seja, sem personalidade jurídica, que formam a estrutura interna da entidade administrativa ou política, a exemplo de ministérios, secretarias e departamentos - da entidade a que pertence, por meio de seus agentes (ARAGÃO, 2002).

As políticas públicas também podem ser executadas por meio de entidades - pessoas jurídicas públicas ou privadas que podem ser políticas, dotadas de autonomia e capacidade para legislar e auto-organizar a exemplo da própria União - ou entidades administrativas com autonomia administrativa, desprovida de autonomia política não podendo legislar, mas sim executar as leis, entre elas a lei orçamentária, das pessoas políticas a exemplo das autarquias, entre outras (ARAGÃO, 2002).

Advêm, pois, a execução orçamentária na administração pública, por meio de seus órgãos e pessoas jurídicas que realizam a gestão pública dos recursos deliberados pela governabilidade dos líderes políticos para trabalhar as políticas públicas (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997). Nesse contexto, gestão pública

[...] é a prática que deve ser aprimorada para o alcance de determinados fins: no caso do setor público, a gestão existe para reduzir a pobreza, para melhorar a educação, para aumentar a competitividade da economia, para elevar a conservação de recursos naturais, para preservar, estender e expandir a cultura, etc. Em geral, essas são algumas das principais demandas de uma sociedade, e todo o aperfeiçoamento da gestão do setor público deve ser orientado estrategicamente para o atendimento desses objetivos, ou seja, do desenvolvimento econômico e social (NASCIMENTO, 2014, p.1).

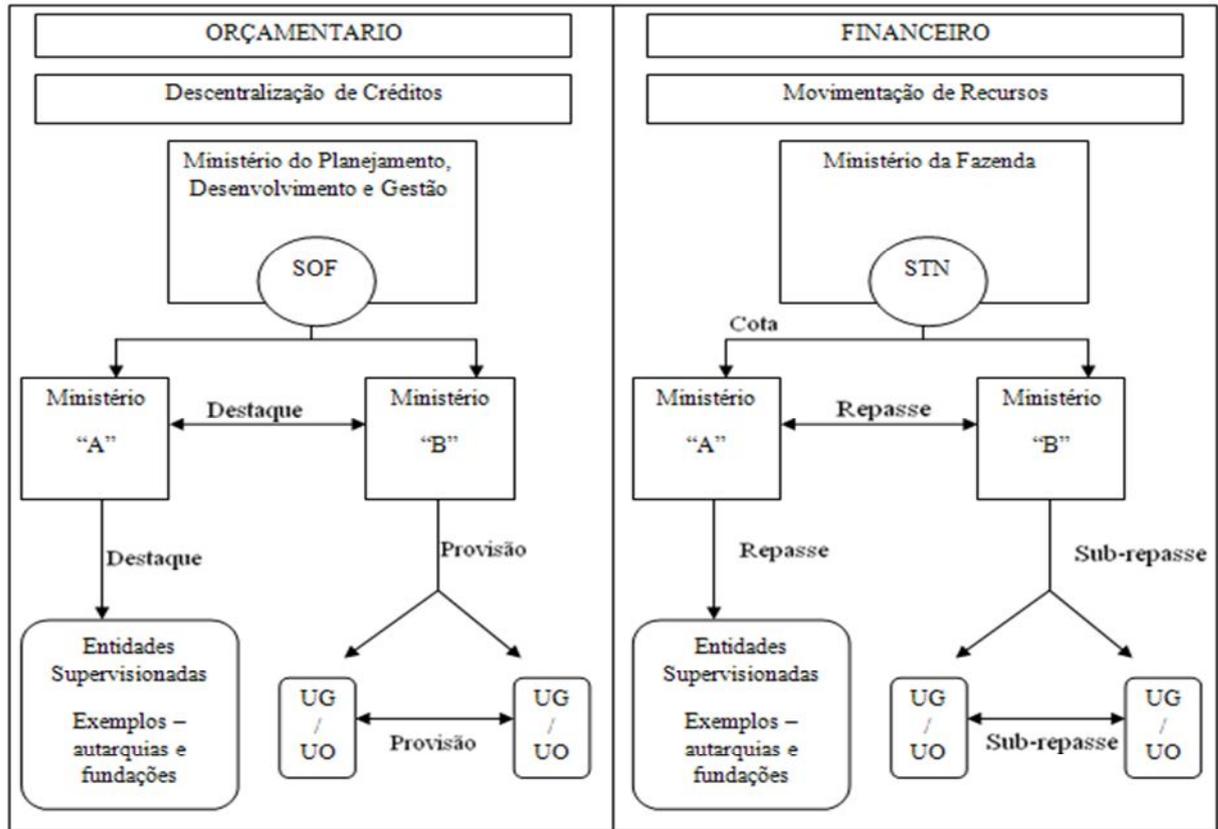
O alcance do desenvolvimento econômico e social em todas as regiões do Brasil, de acordo com Garces e Silveira (2002), passa pela integração de planejamento, orçamento e gestão. Sob esse ângulo, Arrais et al (2010) entendem que a perspectiva de execução orçamentária deve ser não apenas discutida, mas materializada em prioridades regionais trabalhando a política e o planejamento.

De acordo com parágrafo 1 artigo 165 da Constituição Federal (1988), nesta perspectiva os instrumentos de planejamento, entre eles, os planos plurianuais compreendem, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal” para o território nacional, por meio de programas de duração continuada. Esse planejamento denominado plano plurianual abrange um período de quatro anos, sendo elaborado de forma regionalizada para promover investimentos almejando as realidades regionais e locais, de modo a equilibrar o desenvolvimento do país e coordenar as ações do governo possibilitando as diretrizes para gerir os recursos rumo aos objetivos pretendidos (NASCIMENTO, 2014).

Em conformidade com a Constituição Federal (1988), as políticas públicas necessárias ao desenvolvimento apresentadas no plano plurianual são priorizadas na lei de diretrizes orçamentárias para serem executadas na lei orçamentária anual. A lei orçamentária anual da União abrange os recursos orçados da administração pública, centralizada e descentralizada em única peça orçamentária que engloba os orçamentos das autarquias e das fundações públicas (BRASIL, 1960). De forma mais específica, a lei orçamentária configura-se na sua menor forma, a exemplo do orçamento nas universidades, constituído de receita e despesa e disciplinado por princípios orçamentários, podendo ser apreciado sob o prisma de universidades ou amplamente em âmbito da União (BRASIL, 1964).

A receita compreende o recurso decorrente de arrecadação pelo Estado para promover as políticas públicas, enquanto a despesa corresponde ao gasto necessário para atendê-las. Os princípios orçamentários podem ser entendidos como valores a serem perseguidos para que a execução orçamentária ocorra como foi planejada. Então, a execução da lei orçamentária pode ocorrer por meio de descentralização de crédito orçamentário e do recurso financeiro correspondente a esse crédito, conforme pode ser observado na Figura 1.

Figura 1 - Execução orçamentária e financeira da União, no Brasil.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Feijó et al, (2014)

À luz da Figura 1, pode-se perceber que a execução orçamentária e financeira está inter-relacionada. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ocupa a posição de órgão central na coordenação e consolidação do orçamento da União avaliando e descentralizando o crédito orçamentário para os órgãos setoriais e para as unidades orçamentárias. Já a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda gere o recurso financeiro, também ocupando a condição de órgão central define a cota de programação para ser repassada às unidades gestoras (UG).

Os órgãos setoriais coordenam o crédito orçamentário e consolidam as propostas orçamentárias das unidades orçamentárias (UO), cuidando da interligação entre estas e a SOF. Neste aspecto, a unidade orçamentária pode ser denominada como unidade gestora (UG) e deve executar o recurso financeiro de acordo com a descentralização orçamentária (FEIJÓ et al, 2014).

As unidades orçamentárias em questão recebem a dotação orçamentária diretamente da lei orçamentária para trabalharem o crédito orçamentário detalhando os gastos em suas unidades administrativas (UA) ligadas às suas respectivas UO (FEIJÓ et al, 2014).

A esse respeito, a descentralização do crédito orçamentário da SOF para as unidades orçamentárias ocorre por meio da dotação e este pode ser destacado ou provisionado para que os gastos sejam executados de forma detalhada. Já a movimentação de recurso financeiro da STN para as unidades orçamentárias ocorre por meio de cota, sendo que esse recurso pode ser repassado ou sub-repassado para atender aos gastos orçamentários (FEIJÓ et al, 2014).

Quanto ao orçamento, este é regido por princípios orçamentários para garantir a execução orçamentária. Em conformidade com a administração pública gerencial, visa ao alcance do princípio da eficiência introduzido pela Emenda Constitucional n. 19/1998 para melhor prestação dos serviços públicos com qualidade. Nesta seara, a Administração Pública necessita de se organizar, estruturar e utilizar modernas tecnologias para disciplinar seus serviços administrativos e métodos de trabalho, bem como ampliar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira das autarquias e fundações públicas de forma que sejam capazes de gerar mais benefícios que correspondam à necessidade da sociedade.

A Lei Orçamentária Anual (LOA), para Nascimento (2014), é o instrumento pelo qual o poder executivo prevê arrecadação da receita e fixação da despesa para cumprir com essas políticas compreendendo aos orçamentos de investimento, fiscal e da seguridade social. A composição da Lei Orçamentária Anual é definida nos incisos I, II e III, §5º do art. 165 da Carta Magna de 1988 como se segue:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 1988).

Do orçamento fiscal e da seguridade social da União originam as transferências de recursos ou a descentralização de créditos para que órgãos e entidades da Administração Pública Federal com outros órgãos e entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos executem programas, projetos e atividades. Essa descentralização pode ocorrer por meio de convênio, contrato de repasse e Termo de Execução Descentralizada. O convênio é assim definido no inciso I, §1º do art. 1º do Decreto nº. 6.170 de 2007:

[...] acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação (BRASIL, 2007).

Tomando-se por base a legislação, Carnaúba e Simionato (2016) esclarecem que os convênios são instrumentos fundamentais nas transferências de recursos financeiros entre diferentes esferas da federação, ou seja: a União, ente central responsável pela política nacional distribui recursos para os entes estaduais e municipais desenvolverem seus projetos de forma a contribuir com as políticas públicas. Além disso, os autores pontuam que o contrato de repasse é definido no inciso II, §1º do art. 1º do Decreto nº. 6.170 de 2007 como

[...] instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União (BRASIL, 2007).

Esse instrumento, assim como os convênios possibilitam as transferências de recursos entre os entes políticos para desenvolverem projetos que contribuam com o desenvolvimento, porém, diferente daqueles necessitam do intermédio de um agente financeiro (CARNAÚBA; SIMIONATO, 2016).

Quanto ao Termo de Execução Descentralizada, na perspectiva dos os autores, é definido no inciso III, §1º do art. 1º do Decreto nº. 6.170 de 2007 como,

[...] instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática (BRASIL, 2007).

Esse instrumento, utilizado para transferir recursos orçamentários dentro de um mesmo ente político, possibilita o desenvolvimento de projetos capazes de contribuir com o desenvolvimento social e econômico. Assim, várias instituições de ensino no país celebram-no para o desenvolvimento de ações da unidade descentralizadora.

Todos esses instrumentos, conforme o Decreto nº. 6.170/2007 alterado pelo Decreto nº. 8.180/2013, traduzem-se em inovações que contribuem para promover o Estado Democrático de Direito e coadunam com o aspecto federativo. Neste caso, desloca uma série de atividades para o nível local, proporcionando mais eficiência ao gasto público ampliando-se as transferências intergovernamentais e intragovernamentais de forma descentralizada para efetivarem as políticas públicas.

## 2.1.2 O orçamento por Termo de Execução Descentralizada nas IFES

A busca da eficiência pela Administração Pública no emprego do recurso público para atingir a demanda da sociedade ganhou relevância no Brasil com a Reforma Gerencial da década de 1990 (BRESSER-PEREIRA, 2001). Essa reforma contemplou a execução orçamentária e possibilitou, conforme o Decreto nº. 825 de 1993, a descentralização de créditos “entre unidades gestoras de um mesmo órgão/ministério ou entidade integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social” – processo denominado descentralização interna. Quanto à descentralização de créditos denominada de descentralização externa, também contemplada pela mesma reforma, ela ocorre “entre unidades gestoras de órgão/ministério ou entidade de estruturas diferentes”.

Essas formas de descentralização de créditos passaram a ser ajustadas por meio da celebração do instrumento denominado Termo de Cooperação, de acordo com o Decreto nº. 6.170/2007, possibilitando a transferência de créditos em âmbito federal entre “órgão da administração pública federal direta, autarquia, fundação pública ou empresa estatal dependente, para outro órgão ou entidade federal da mesma natureza”.

Cabe ressaltar que, após o Decreto nº. 8.180/2013, o Termo de Cooperação passou a ser denominado Termo de Execução Descentralizada (SANTOS 2015; RODRIGUES, 2015; CRUZ, 2015). Sob determinação do Decreto Lei nº. 6.170/2007, alterado pelo Decreto Lei nº. 8.180/2013 que incluiu o art. 12 – A, o Termo de Execução Descentralizada atenderá

[...] à execução da descrição da ação orçamentária prevista no programa de trabalho e poderá ter as seguintes finalidades:

I - execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, em regime de mútua colaboração;

II - realização de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora dos recursos;

III - execução de ações que se encontram organizadas em sistema e que são coordenadas e supervisionadas por um órgão central;

ou IV - ressarcimento de despesas.

§ 1º A celebração de termo de execução descentralizada nas hipóteses dos incisos I a III do caput configura delegação de competência para a unidade descentralizada promover a execução de programas, atividades ou ações previstas no orçamento da unidade descentralizadora.

§ 2º Para os casos de ressarcimento de despesas entre órgãos ou entidades da administração pública federal, poderá ser dispensada a formalização de termo de execução descentralizada (BRASIL, 2013).

Dessa forma, o TED é um documento que possibilita formalizar a descentralização de crédito orçamentário entre órgãos e entidades federais. Configura-se como assunto de natureza orçamentária sem a necessidade de interesse recíproco para a realização das atividades específicas pela descentralizada em prol dos interesses da descentralizadora

(BRASIL, 2016a). Mattar et al (2012, p.61-62), por sua vez, acrescentam que o TED é um documento jurídico e administrativo essencial para firmar “parcerias em diferentes áreas do conhecimento e com diversas finalidades”.

Ainda, para Mattar et al (2012, p.58), esse instrumento deveria formalizar “parcerias entre órgãos federais diferentes com missões institucionais convergentes”. Além disso, para os autores, esse documento insere um modelo que é apropriado para universidades federais e institutos federais de ensino formalizarem parcerias com outros órgãos ou instituições federais para promover um dos objetivos das instituições de ensino, qual seja: execução das atividades de extensão por meio da aplicação dos recursos em políticas públicas celebrados por esses instrumentos.

As Instituições Federais de Ensino Superior constituem centros estratégicos para desenvolver políticas públicas por meio de projetos de pesquisa e extensão financiados com os recursos descentralizados. Além disso, essas instituições contam com vasta gama de profissionais especializados nas mais diversas áreas, espalhadas em todo o território nacional, facilitando um contato próximo com a sociedade (BERLANDA et al, 2013).

Outro aspecto a ser observado é que as IFES, de acordo com a Lei 8.958 de 1994, também podem celebrar convênios e contratos com Entidades de Apoio (fundações) instituídas com finalidade de apoiar os “projetos de ensino, pesquisa e extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico” estimulando a “inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos” (BRASIL, 1994).

As IFES buscam promover o desenvolvimento dessas políticas, pois, ao receber o crédito orçamentário descentralizado de outros órgãos no governo federal, elas proporcionam várias ações públicas de desenvolvimento econômico e social (BERLANDA et al, 2013).

Espalhadas no território brasileiro, as IFES compreendem 104 instituições. Destas, 41 são da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e 63 são universidades federais que promovem atividades de ensino, pesquisa e extensão para o desenvolvimento da sociedade (BRITO, 2016).

De acordo com Mattar et al (2012), um dos pilares das instituições de ensino é a extensão que promove o diálogo entre a sociedade e essas instituições apesar de, muitas vezes, serem afetadas pela escassez de recurso. A colheita de informações sobre as demandas regionais por essas entidades apoia e aperfeiçoa o desenvolvimento local, promovendo políticas públicas que geram conhecimento, transformando a realidade brasileira.

Para as IFES, O TED constitui um meio de elas desenvolverem ações governamentais. Essa forma de descentralização pode ser utilizada pelas Instituições Federais de Ensino Superior para “viabilizar a execução de atividades de extensão e aplicação de políticas públicas” (MATTAR et al, 2012, p.51).

Esse instrumento, no entendimento de Mattar et al (2012) possibilita que o governo federal resolva questões demandadas pela sociedade em âmbitos regionais e locais, uma vez que a arrecadação própria das Instituições Federais de Ensino Superior não conseguem financiar toda a demanda da sociedade.

Há de se destacar que esse instrumento é um documento que formaliza a execução das ações de interesse e responsabilidade da unidade descentralizadora e deve respeitar a “classificação funcional programática”. Dessa forma, é fundamental que contenha um Plano de Trabalho deixando clara a definição do objeto, “finalidade e justificativa” para reduzir “as possibilidades de desvio na consecução do objeto” (BRASIL, 2016a, p.11). Além disso, esse plano de trabalho

[...] deve conter elementos mínimos necessários para a avaliação da adequação da proposta, com a definição do objeto, das metas a serem alcançadas, das etapas e dos recursos envolvidos, permitindo o adequado acompanhamento por parte da Unidade Descentralizadora, de forma a garantir a tempestiva e a eficaz realização da política pública (BRASIL, 2016a).

No citado Plano de trabalho deve constar a minuta que apresente o TED de forma pormenorizada, como: cadastro da descentralizada e descentralizadora; descrição do objeto do TED; justificativa; cronograma de execução físico-financeira; cronograma de desembolso; previsão orçamentária; e resultado esperado (BRASIL, 2016a).

Para Mattar et al (2012, p.59-61), devem constar ainda no instrumento os itens seguintes: “objeto, compromissos, operacionalização, contrapartidas, alteração, denúncia, publicidade, rescisão, casos omissos, publicação e vigência” e “cronograma de execução, orçamento do projeto com plano de aplicação e equipe executora”.

Berlanda et al (2013, p.6) acrescentam que a descentralização de crédito orçamentário deve ser aplicada obrigatória e “integralmente na consecução do objetivo previsto” no “plano de trabalho pertinente”. Este permite observar o produto e as finalidades do objeto do recurso por TED (BRASIL, 2016a).

Além disso, o instrumento a ser celebrado precisa conter “o título do projeto, período de execução, a justificativa, metodologia, ações a serem executadas, obrigações dos

partícipes, identificação das metas e identificação da clientela beneficiada” (MATTAR et al, 2012, p.60-61).

Assim sendo, a celebração do TED envolve a adoção de um manual de procedimentos para elaborar o documento adequado à realidade do caso concreto e definir as obrigações dos partícipes. Na elaboração desse Termo, compete à área técnica fazer uma adequação desse instrumento à situação concreta, principalmente com relação às obrigações dos partícipes (BRASIL, 2016a).

O trâmite da celebração do TED entre a unidade descentralizadora e a unidade descentralizada deve ocorrer por meio de ofício, com assinatura da autoridade responsável de ambas as instituições. Ainda é necessário publicar o extrato do TED no Diário Oficial da União (BRASIL, 2016a; MATTAR et al, 2012).

Além disso, faz-se necessário que o objeto do TED esteja relacionado às atividades finalísticas da descentralizada e que esta demonstre capacidade técnica para executar esse objeto observando os princípios constitucionais da eficiência e da legalidade (BRASIL, 2016a).

Outro aspecto a ser realizado é a análise de custos para que o objeto do TED demande, na sua execução, transferência de recursos adequados e suficientes conforme “os preços de mercado” (BRASIL, 2016a, p.17).

Após a celebração do TED compete designar, por meio de portaria, servidor público para acompanhar ou gerir o objeto. Alerta-se para o fato de que, durante a execução, pode ocorrer necessidade de alterar a vigência do TED o que pode ser realizado por meio de pedido de prorrogação de Ofício. Esta deve ocorrer antes da data prevista para encerramento do TED. Esse Termo também pode ser alterado durante a execução por necessidade e conveniência, entre descentralizador e descentralizada mediante um Termo Aditivo. Entretanto, cabe destacar que durante essa execução não poderá alterar o “núcleo do TED” (BRASIL, 2016a, p.22).

A responsabilidade pela programação financeira correspondente às dotações descentralizadas por TED é do órgão descentralizador. Porém, cabe salientar que a descentralizadora deve acompanhar e fiscalizar a execução das políticas públicas em que a descentralizada seja responsável pela operacionalização (BRASIL, 2016a, p13). Ainda para Mattar et al (2012), o TED deve ser submetido à apreciação no âmbito institucional e jurídico de cada entidade ou órgão para ser analisado e aprovado. Para os autores, esse Termo é um instrumento para materializar políticas públicas por meio de planos de trabalhos, traçando-se

diretrizes para projetos com informações bem mais específicas e assinalando as atividades a serem desenvolvidas juntamente com um cronograma de execução.

As mencionadas atividades podem ser assim definidas: “conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente,” e que concorrem para a “manutenção da ação” do governo, “das quais resulta um produto ou serviço” (BRASIL, 2017, p.39).

Já o cronograma de execução pode ser definido como “ordenação das metas, especificadas e quantificadas, em cada etapa ou fase, segundo a unidade de medida pertinente, com previsão de início e fim” (BRASIL, 2016a p.6).

Para Giacomoni (2012, p.330), “a unidade que utilizar o crédito deverá respeitar fielmente as classificações que caracterizam a dotação, empregando os recursos na concretização do objeto pretendido pelo programa de trabalho pertinente”.

Após a formalização do TED, a unidade descentralizada pode iniciar o processo de concretização do objeto estabelecido no termo utilizando os recursos de forma a beneficiar a sociedade. Para isso, a unidade descentralizada que recebe a dotação orçamentária deve observar a legislação para, posteriormente, realizar o empenho e, por conseguinte, realizar o gasto (BRASIL, 2007).

Além disso, é oportuno esclarecer que “empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (BRASIL, 1964).

Para atender os objetivos governamentais é imprescindível que a execução orçamentária e financeira ocorra de forma compatível (BRASIL, 1993). No processo do orçamento por TED, a unidade descentralizadora emite Nota de Movimentação de Crédito (NC) por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), até o limite do valor ajustado, conforme o cronograma do plano de trabalho celebrado. Posteriormente, para atender a NC emitida, a unidade descentralizadora envia o recurso financeiro à descentralizada emitindo Nota de Programação Financeira (PF) por meio do SIAFI, com vistas a efetuar os pagamentos referentes aos gastos anteriormente orçados (GIACOMONI, 2012).

Nesse cenário, o recurso por TED está inserido em um contexto macro que tem como instrumento de planejamento o orçamento da União ou Lei Orçamentária da União (LOA). Conforme a Lei 4320 de 1964, esse contexto orçamentário deve equilibrar receitas e despesas em conformidade com princípios orçamentários, entre outros: o da unidade, universalidade e

anualidade. Então, almeja-se atingir os objetivos governamentais em consonância com a constituição.

Cabe realçar que o Brasil utiliza o tipo de orçamento-programa, conforme Lei 4.320 de 1964 e Decreto Lei 200/67, para identificar programas de trabalho do governo, projetos e atividades, bem como divulgar os resultados com maior transparência. Segundo Carvalho (2006) tem-se que o programa de trabalho da Administração Pública caracteriza a expressão orçamento – programa.

No atendimento ao disposto, pode-se observar a necessidade de conter informações qualitativas e quantitativas para caracterizar o orçamento (BRASIL, 2017). O Quadro 1, a seguir, compreende as informações qualitativas no Programa de trabalho.

Quadro 1 - Programação Qualitativa

Blocos da estrutura	Item da estrutura	Pergunta a ser respondida
Classificação por esfera	Esfera orçamentária	Em qual Orçamento?
Classificação institucional	Órgão - unidade orçamentária	Quem é o responsável por fazer?
Classificação funcional	Função – subfunção	Em que áreas de despesa a ação governamental será realizada?
Estrutura programática	Programa	Qual o tema da política pública?
Informações principais do programa	Objetivo	O que se pretende alcançar com a implementação da política pública?
	Iniciativa	O que será entregue pela política pública?
Informações principais de ação	Ação	O que será desenvolvido para alcançar o objetivo do programa?
	Descrição	O que é feito? Para que é feito?
	Forma de implementação	Como é feito?
	Produto	O que será produzido ou prestado?
	Unidade de medida	Como é mensurado?
	Subtítulo	Onde é feito? Onde está o beneficiário do gasto?

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (2017).

O programa de trabalho qualitativo permite verificar o crédito orçamentário por esfera orçamentária, ou seja, identificar se a receita ou despesa pertence ao Orçamento Fiscal, da Seguridade Social ou de Investimentos. Permite, outrossim, por meio de uma classificação institucional, refletir a estrutura organizacional e administrativa identificando qual é a unidade orçamentária responsável por realizar as ações, juntamente com o órgão orçamentário que é o agrupamento dessas unidades orçamentárias (BRASIL, 2017).

O programa de trabalho compreende ainda a classificação funcional que segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções, informando em que área de ação

governamental a despesa será realizada. “Cada atividade, projeto e operação identificará a função e a subfunção às quais se vinculam” (BRASIL, 2017, p.35).

A estrutura programática demonstra ação do governo “estruturada em programas orientados” para realizar os objetivos estratégicos do Plano Plurianual. “O objetivo será o elo entre o Plano e o Orçamento quando se tratar de Programas Temáticos”. A iniciativa declara as entregas à sociedade de bens e serviços (BRASIL, 2017, p.36,38).

Em se tratando das ações orçamentárias, estas constituem operações que resultarão em bens ou serviços contribuindo para atender ao “objetivo de um programa”. Incluem as ações de “transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, entre outros, e os financiamentos” (BRASIL, 2017, p.39).

As ações orçamentárias podem ser de três tipos: atividade, projeto ou operação especial. Atividade envolve “um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, resultando em um produto ou serviço necessário à manutenção da ação” governamental (BRASIL, 2017, p.39). Já projeto é um “conjunto de operações limitadas no tempo” resultando em “um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação” governamental (BRASIL, 2017, p.39). Quanto às operações especiais, são as “despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços” (BRASIL, 2017, p.40).

Conforme o Quadro 2 a seguir, o Programa de trabalho também apresenta seu aspecto quantitativo. A programação orçamentária contém uma dimensão física e financeira em que a primeira define a quantidade de bens e serviços e a segunda estima o montante de recurso financeiro para desenvolver as ações.

A identificação quantitativa do gasto constata se o efeito econômico é corrente ou de capital, a que grupo de natureza de despesa pertence o dispêndio – se é pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes, investimentos, inversões financeiras ou amortização da dívida.

Quadro 2 - Programação Quantitativa

Item da estrutura	Pergunta a ser respondida
Meta física	Quanto se pretende entregar no exercício?
Natureza da despesa	
Categoria econômica da despesa	Qual o efeito econômico da realização da despesa?
Grupo de natureza de despesa (GND)	Em qual classe de gasto será realizada a despesa?
Modalidade de Aplicação	De que forma serão aplicados os recursos?
Elemento de despesa	Quais os insumos que se pretende utilizar ou adquirir?
Identificador de Uso (IDUSO)	Os recursos são destinados para contrapartida?
Fonte de recursos	De onde virão os recursos para realizar a despesa?
Identificador de doação e de operação de crédito (IDOC)	A que operação de crédito ou doação os recursos se relacionam?
Identificador de resultado primário	Qual o efeito da despesa sobre o resultado primário da União?
Dotação	Qual o montante alocado?

Fonte: Elaborado com base em Brasil (2017).

Após verificar a programação orçamentária quanto aos aspectos qualitativos e quantitativos necessários à execução dos recursos orçamentários para a execução dos recursos por TED, também se faz necessário atentar para o encerramento do objeto do TED, em que a descentralizada apresenta uma prestação de contas à descentralizadora. Para isso, normalmente o prazo é de “60 (sessenta) dias após o encerramento da vigência do” TED ou da conclusão do objeto. Esse relatório, denominado de “Relatório de Cumprimento do Objeto”, é uma espécie de declaração comprobatória do atendimento do objetivo proposto, bem como do regular emprego dos recursos em prol desse objetivo. O relatório em questão deve conter, no mínimo, as metas previstas e alcançadas, as etapas e as informações comprobatórias do objeto (BRASIL, 2016a, p.24).

Além do mais, a unidade descentralizada deve verificar no encerramento do TED se há recursos decorrentes de excedentes. Caso isto ocorra, há necessidade de realizar a devolução ao descentralizador por meio do SIAFI (BRASIL, 2016a).

Nesse contexto, a responsabilidade pela prestação de contas do recurso por TED à sociedade e aos órgãos de controle interno e externo é compartilhada entre a descentralizadora e a descentralizada. Ambas as instituições, de acordo com a “Diretriz nº 02/2014 aprovada pela Comissão Gestora do SICONV”, devem prestar contas

[...] aos órgãos de controle, por meio do Relatório de Gestão, deve ser feita pela Unidade Descentralizadora, no que se refere à consecução dos objetivos pretendidos com a descentralização, e pela Unidade Descentralizada, no que se refere à execução dos recursos repassados. Deve ficar claro que a prestação de contas aos órgãos de controle não se confunde com a prestação de contas que a Unidade Descentralizada deve realizar à Unidade Descentralizadora, de modo que esta possa avaliar se foram atendidos os objetivos da descentralização (BRASIL, 2016a, p.15).

Desse modo, ao elaborar a prestação de contas a descentralizada deve observar quais elementos comprovam a execução do objeto tanto nos aspectos físicos quanto nos financeiros (BRASIL, 2016a).

Porém, em relação ao Decreto nº. 825 de 1993, “as dotações descentralizadas deverão ser empregadas obrigatória e integralmente na consecução do objeto previsto pelo programa de trabalho pertinente, respeitada fielmente a classificação programática” (BRASIL, 2016a, p.12).

Procura-se, com a descentralização de créditos, um instrumento padronizado e simplificado de TED que atenda aos princípios da eficiência, economicidade e transparência. Para tanto, esse instrumento deve ser registrado no SIAFI, adotado institucionalmente de forma a gerar economia processual e maior agilidade na sua utilização (BRASIL, 2016a).

Após verificar vários aspectos relevantes para a concretização do orçamento por TED, Mattar et al (2012) reafirmam a necessidade de maiores diretrizes normativas para se executar esses recursos adequadamente após a formalização desse instrumento.

Atualmente, de acordo com o Decreto nº 8.943, de 2016, a atualização e as edições de ato conjunto para dispor sobre essa execução do TED está a cargo dos “Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Transparência, Fiscalização e Controladoria - Geral da União” (BRASIL, 2016a).

Entretanto, enquanto não ocorrer a regulamentação do TED, “os Secretários Executivos dos Ministérios da Fazenda”, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão “e da Controladoria Geral da União” farão, por meio de ato conjunto, minuta do TED visando orientar os órgãos e entidades que o celebram, assim como editaram a Portaria nº. 8, de 7 de novembro de 2012 (BRASIL, 2016a, p.12).

Todavia, com essa portaria, tem-se em vista indicar diretrizes almejando maior agilidade na execução do orçamento aprovado, além de permitir que este possa ser executado por outro órgão ou entidade a que, inicialmente, não foi conferida a alocação do recurso, “mediante parcerias entre órgãos e entidades federais que integram o SIAFI” (BRASIL, 2016a, p.12).

Nesse contexto, destaca-se o aspecto legal na visão de Giacomoni (2012) em que a descentralização de crédito

[...] é mecanismo adequado e perfeitamente aceitável para a distribuição de parcelas do crédito orçamentário entre unidades administrativas ou unidades gestoras que constituem determinada unidade orçamentária. O mesmo não pode ser dito em relação às cessões de créditos entre unidades orçamentárias de mesmo órgão e, principalmente, de órgãos diversos. Mesmo havendo o cuidado de não formalizar-se a transferência do crédito entre unidades orçamentárias, esta de fato ocorre, configurando desrespeito à norma constitucional e a legislação que disciplina as retificações orçamentárias (GIACOMONI, 2012 p.331).

Sob o olhar de Giacomoni (2012, p.331), o Poder Executivo salienta que descentralização de crédito não produz alteração em relação ao aprovado na lei orçamentária e que a “unidade cedente continua detentora do crédito, cuja execução passa a ser de responsabilidade da unidade recebedora”.

Assim, a governança é uma ferramenta oportuna para que a unidade cedente e recebedora possa gerenciar nessa relação de descentralização de crédito a execução dos TED conforme a legislação. Já que governança nos órgãos públicos, com método de liderança e controle envolvendo um conjunto de regras e princípios (integridade, honestidade, sinceridade, transparência e responsabilidade), mecanismos claros de gestão e controle de risco, compreende elementos que possibilitam atingir os objetivos das entidades públicas, qual seja, satisfazer o interesse público (MATEI; DRUMASU, 2015).

## **2.2 Governança**

Na busca de práticas adequadas em governança, Cadbury (1992) promoveu o Relatório Cadbury, no qual governança corporativa passou a ser compreendida como um sistema em que as organizações são gerenciadas e controladas levando em consideração princípios fundamentais que permitem a ideia nas organizações de abertura, integridade e responsabilidade.

Complementando essa ideia, Hwang e Akdede (2011) sugerem que a governança deve possuir qualidade relacionada à eficiência no setor público nas áreas de política de administração, infraestrutura e estabilidade.

No caso das universidades federais, conforme Barbosa e Mendonça (2014), é necessário refletir sobre a necessidade de políticas institucionais para capacitar os servidores a serem gestores de recursos públicos. Para os autores, cada vez mais a sociedade exige melhoria do desempenho das organizações, sendo necessário para tanto profissionalizar gestores e dirigentes. Os autores destacam principalmente o caso do professor-gestor que precisa dessa capacitação. Ainda segundo os autores, o único critério que tem sido adotado

considerando o professor apto para exercer as funções gerenciais em níveis de reitor, pró-reitor, diretor e coordenador é o título de doutor.

Em alguns casos, formação desses gestores ocorre com as práticas, embora devesse ser com a qualificação profissional nos cargos gerenciais institucionais. Afirmam os autores que a qualificação é importante para não comprometer o alcance das metas institucionais.

Dessa forma, Matei e Drumasu (2015) compreendem que a governança no setor público deve procurar método de liderança e controle envolvendo princípios e regras, tais como: integridade, honestidade, sinceridade, transparência e responsabilidade. Estes podem ser resumidos como mecanismo de gestão e controle de riscos, elementos a serem empregados na busca do objetivo das entidades do setor público. Ademais, deve-se avaliar em que medida esses princípios e regras funcionam na prática (KAUFMANN; KRAAY, 2008).

Quanto à liderança, Heres e Lasthuizen (2012) argumentam que ela deve ser estudada sob o prisma da ética nas organizações, já que possibilita adequada comunicação e capacidade de respostas às exigências da sociedade levando em consideração a noção de bem comum, valores e normas. Para assegurar a coerência com metas e valores, a gestão ética requer o monitoramento das políticas e práticas nacionais (WITTMER; COURSEY, 1996).

Klann et al (2012) entendem ainda que a liderança deve ser mensurada por indicadores nas instituições de ensino e que os indicadores, tanto financeiros quanto não financeiros, devem mensurar o desempenho organizacional além de avaliar e controlar projetos sociais.

Assim, Ab Hamid et al (2015) construíram um modelo para medir o desempenho das instituições de ensino superior em que estabeleceram seis valores: liderança, cultura, produtividade, funcionários, partes interessadas e desempenho geral, como se segue.

Para o valor liderança, os autores estabeleceram os seguintes critérios:

- verdade – grau de riscos que os líderes estão dispostos a assumir para cada decisão tomada sem medo e com objetivo de assegurar o sucesso organizacional;
- confiabilidade - grau de liderança disposto a garantir que qualquer tarefa atribuída, seja realizada conforme planejada, agendada ou orçada pela organização e a executar as tarefas ou responsabilidades de acordo com a filosofia da organização;
- sinceridade - grau em que as ações tomadas pelos líderes estão sempre no melhor interesse de toda organização e a gestão realizada da tarefa em melhor nível de esforço;

- senso de direção - grau em que as ações tomadas pela liderança estão de acordo com os objetivos organizacionais estabelecendo uma visão convincente para o progresso da organização;
- comprometimento – grau de liderança que fornece consistentemente a orientação, os meios e o encorajamento à equipe para atingir com sucesso os objetivos da organização, bem como a comunicação com entusiasmo, energia e esperança;
- competência - grau de liderança capaz de planejar, gerenciar e controlar a organização, bem como a capacidade de gerenciar a diversidade de capital humano em benefício da organização.

O segundo valor é a cultura, para o qual os autores estabeleceram os seguintes critérios:

- cidadania - grau em que a equipe contribui voluntariamente com ideias, tempo, esforço, espírito de lealdade, envolvimento e união em todos os níveis na organização;
- consulta - grau em que os pontos de vista dos outros são consultados ao tomar uma decisão importante discutindo-se questões relevantes para se chegar a um consenso sobre cada decisão tomada;
- cuidado - grau em que a cultura existe na organização e as políticas são claras sobre o bem-estar da equipe e o desenvolvimento humano;
- confiança - grau em que a confiança mútua existe entre os funcionários na entrega de tarefas e responsabilidades;
- respeito - grau em que as ideias das pessoas são respeitadas, independentemente da posição que ocupam ou em que nível se sentem, havendo existência de respeito mútuo entre a equipe em todos os níveis nas organizações;
- qualidade - grau em que a equipe está preocupada com a qualidade, bem como com o apoio dado a programas e à melhoria contínua da qualidade.

Quanto ao terceiro valor – produtividade – foram estabelecidos pelos autores os seguintes critérios:

- eficiência - grau em que os recursos disponíveis são suficientes para realizar atividades planejadas sem depender de recursos externos;

- coletividade - grau em que a organização se preocupa com a realização de produtividade em todos os níveis executando as tarefas de forma coletiva para garantir a máxima produtividade;
- não explorador - grau em que a gestão enfatiza a necessidade dos direitos e do bem-estar do pessoal oferecendo recompensas, incentivos compatíveis com o esforço e o trabalho que demonstrem alta eficiência do pessoal;
- economia de escala - grau em que a organização desenvolve uma variedade de esforços para aumentar a produtividade e a qualidade a um custo razoável;
- frugalidade - grau em que a equipe atende à economia de custos operacionais em vários níveis, há incentivos da gerência, recompensa a qualquer indivíduo e divisão que demonstre com sucesso sua economia de custos operacionais;
- oportuno - grau em que o sistema na organização garante a conclusão dentro do período estipulado e um sistema de monitoramento regular para assegurar que as obras sejam concluídas em tempo hábil em todas as empresas.

Quanto ao quarto valor – funcionários, os autores estabeleceram os seguintes critérios:

- equidade - grau em que as pessoas são promovidas com base em seus méritos e têm a mesma chance de promoção;
- consulta- grau em que a equipe é capaz de expressar suas opiniões ativamente sendo consultada pela administração ao tomar uma decisão importante;
- confiança mútua - grau em que o gerenciamento organizacional confia em seu pessoal para completar a tarefa e no qual responsabilidade e diferenças de opinião não são percebidas como obstáculo para alcançar o objetivo;
- reconhecimento - grau em que a organização dá reconhecimento e apreciação àqueles que contribuem para a organização e as realizações da equipe são tornadas públicas;
- altruísmo - grau em que a gerência encoraja seus funcionários a cuidarem do bem-estar e das necessidades dos outros havendo incentivos e reconhecimento aos funcionários que, voluntariamente, sacrificam tempo e esforço para a organização;
- fortalecimento - grau em que o pessoal tem autoridade para tomar decisões consideradas necessárias dentro do escopo e nível de autoridade do trabalho.

O quinto valor é denominado de partes interessadas e nele – de acordo com os autores - foram estabelecidos os seguintes critérios:

- respeito - grau em que a organização possui um sistema (por exemplo, a carta do cliente) para garantir que os clientes e partes interessadas que lidam com isso recebam o melhor tratamento; e no qual a organização cria um canal oficial para obter *feedback* de todas as partes;
- não discriminatório - grau em que existem mecanismos administrativos capazes de assegurar que todas as partes sejam tratadas de forma justa, independentemente do status e do posto;
- interesse mútuo - grau em que a organização possui políticas aptas a garantirem que quaisquer relações com os clientes serão baseadas em interesse mútuo que beneficiam todas as partes interessadas;
- capacidade de resposta - grau em que a equipe é obrigada a responder imediatamente a queixas ou reclamações de clientes, bem como a capacidade de responder ao aprimoramento da qualidade dos serviços aos clientes de tempos em tempos;
- responsabilidade social - grau em que a administração leva em consideração as necessidades sociais, ambientais e de clientes e partes interessadas dos projetos de desenvolvimento realizados;
- interdependência - grau em que existe uma cooperação mútua entre a organização e as partes interessadas refletindo a interdependência entre as duas partes.

Por último há o valor de resultado de desempenho que, conforme os autores, possui os seguintes critérios:

- rentabilidade - grau em que os resultados das atividades acadêmicas são construídos pela organização e traduzidos em produtos e serviços que beneficiam a organização e a comunidade por meio da comercialização e colaboração comercial;
- valores nobres - grau em que a organização é conhecida como instituição que mantém bons valores em todos os aspectos das atividades, processos, sistemas e resultados;

- capital intelectual - grau em que a organização se esforça e cria uma sociedade de talentos altamente qualificados que podem impulsionar a competitividade do país em termos de produtividade e inovação;
- valor de mercado - grau em que a organização se torna a organização escolhida pelo público em geral e por partes externas;
- satisfação das partes interessadas - grau em que a satisfação das partes interessadas com a organização é dada como prioridade máxima pela alta administração;
- reputação - grau em que a boa reputação e a imagem da organização recebem alta prioridade pela alta administração.

Após observar o modelo de Ab Hamid et al (2015), convem destacar ainda que a governança abrange, de acordo com Kaufmann e Kraay (2008), a responsabilidade de democracia dos governos em relação aos cidadãos tratando-se de grande diversidade de questões a serem observadas.

Segundo Kaufmann e Kraay (2008), para medir os resultados em governança é preciso observar as opiniões dos indivíduos nas organizações, as prestações de contas no setor público, objetividade e clareza nas medidas de governança baseadas em regras, a qualidade da prestação de serviços, os requisitos legais para divulgação de relatórios orçamentários, os tipos de informação fornecido nos relatórios orçamentários e a qualidade da prestação do serviço. Além disso, para esses autores uma dimensão essencial da governança são os indicadores alternativos de responsabilidade democrática.

A esse respeito, Briciu et al (2014) alegam que os mecanismos de controle interno constituem respostas dos gestores públicos quanto à credibilidade e transparência das informações financeiras. De acordo com esses teóricos, o controle interno deve ser elaborado, implementado e preservado pela governança das instituições na busca de realização dos objetivos das entidades, com eficiência, eficácia das operações e cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis.

Segundo Jesover e Kirkpatrick (2005), as melhores práticas de governança mitigam os problemas corporativos baseando-se em seis princípios de governança divulgados pela Organização e Desenvolvimento Econômico.

De acordo com os referidos autores, o primeiro princípio é possuir uma base de governança corporativa no qual haja um sistema de supervisão que contemple segregação das

responsabilidades entre gestores com autoridade e regulamento, e as instituições mantenham operações transparentes com eficiência e coerência.

O segundo princípio está baseado no direito dos acionistas e nas principais funções da propriedade em que a governança deve proteger e facilitar as atividades de direito dos acionistas.

O terceiro princípio constitui o tratamento equitativo dos acionistas em que governança deve possibilitar tratamento justo e sem discriminação a todos os acionistas, sendo inaceitável a violação de direitos.

O quarto princípio refere-se ao papel das partes interessadas na governança corporativa em que a governança deve reconhecer o direito das partes interessadas estabelecido por lei, bem como incentivar a geração de riqueza e emprego visando à sustentabilidade de organizações financeiramente sólidas.

O quinto princípio é constituído pela responsabilidade do conselho de administração no qual a governança consiste em orientar a ação estratégica da organização devendo monitorar a administração e a responsabilidade do conselho diante dos acionistas.

O último princípio é baseado na transparência em que a essência representa a criação de valor nas organizações quando a administração delas comunica informações para as partes interessadas, com qualidade, clareza e tempestividade, superando as que evidenciam fragilidade em desempenho econômico e financeiro ou ainda aquelas impostas pelas normas e legislações atingindo até mesmo fatores intangíveis.

De acordo com Lourenço (2015), é necessária uma estrutura adequada para possibilitar a transparência das informações governamentais. Para esse autor, a transparência não se resume à criação de um portal de transparência *online*. Ele argumenta ainda que a transparência é influenciada pelos aspectos das estruturas organizacionais afetando e influenciando a capacidade dos cidadãos para melhor acessar e usar os dados disponíveis nos portais *online* com fins de prestação de contas.

Lourenço (2015) entende ainda que a transparência deve proporcionar informações com qualidade, por meio de portais governamentais, abrangendo características desejadas entre as quais cabe distinguir as seguintes:

- disponibilidade de dados públicos para a sociedade de forma completa, relevante, compreensível e com detalhamento adequado, ressalvado as informações sujeitas à privacidade;

- visibilidade dos dados públicos nos portais governamentais de forma a aumentar o acesso dos cidadãos às informações;
- facilidade do usuário em navegar no portal e acessar as informações de fácil interpretação e compreensão;
- tempestividade das informações, ou seja, a informação deve ser pontual e oportuna;
- criação de valor pelas entidades governamentais de forma a impactar a sociedade promovendo a democracia;
- nível de detalhamento e necessidade de os dados estarem disponíveis nos portais das instituições governamentais sem serem modificados para não influenciar nas análises dos cidadãos; e
- comparabilidade das informações com pontualidade e integridade e a exigência de que o servidor público divulgue regularmente essas informações.

Segundo Matei e Drumasu (2015), os princípios que conduzem práticas de governança para melhorar a gestão corporativa, no que tange a responsabilidades e transparência para obterem confiança dos acionistas, não se restringem ao setor privado. Implicam também o setor público, desenvolvendo-se melhores mecanismos de gestão e controle, cumprindo responsabilmente com o compromisso das instituições públicas por meio dos seus agentes públicos para obterem também a confiança dos cidadãos.

Ante o exposto, pode-se observar que a governança constitui um conjunto de práticas de gestão apropriado para se aplicar nas instituições governamentais. No Brasil, um modelo que tem sido buscado para essas práticas de gestão é o Modelo de Excelência em Gestão Pública.

### **2.3 Modelo de Excelência em Gestão Pública**

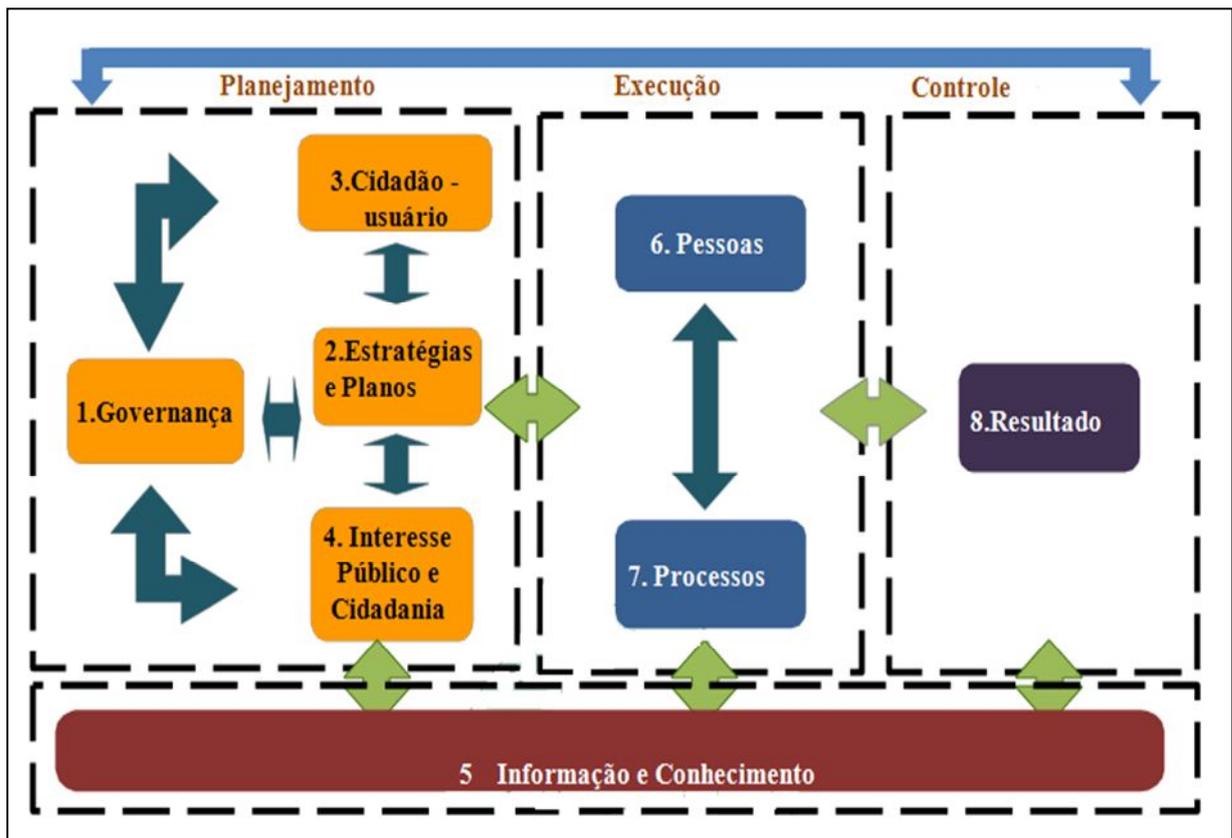
O Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) surge para suprir as dificuldades de gestão dos recursos no Estado, instituindo diretrizes para que as instituições públicas consigam condições de eficiência, eficácia e efetividade na gestão dos recursos em busca de melhor resultado orientado ao cidadão (BRASIL, 2016).

O modelo é apropriado e recomendado para se analisar e estudar a gestão interna dentro dos órgãos nas instituições públicas e, de forma ampla, o desempenho das organizações públicas. Esse modelo também possibilita a análise entre as organizações do setor público e do setor privado e até mesmo no âmbito internacional. De forma dinâmica,

esse modelo sofre atualizações por meio do estado da arte da gestão contemporânea para manter-se atualizado (FILARDI, 2016; BRASIL, 2016).

O referido modelo é promovido pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA e se constitui em oito critérios que orientam “a adoção de práticas de excelência em gestão” nas organizações públicas buscando melhor desempenho e qualidade (BRASIL, 2016 p.5).

Figura 2 - Sistema de Gestão MEGP



Fonte: Brasil (2016, p.6)

O modelo apresentado na Figura 2 está baseado na ideia de gestão da qualidade e representado no Ciclo PDCA divulgado por Edwards Deming (BRASIL, 2016). O ciclo PDCA ou Ciclo de Deming conceptualizado por Shewart consiste em uma estrutura que permite encontrar soluções para problemas baseado em quatro etapas: *Plan* - planejar, *Do* - fazer, *Check* – checar ou verificar e *Act*– agir.

Nesse sentido, o planejamento do MEGP contempla os seguintes critérios institucionais: governança, estratégias e planos, cidadão/usuário, interesse público e cidadania (BRASIL, 2016).

O primeiro critério é o da governança e está relacionada aos recursos tecnológicos, de pessoal e de infraestrutura que o governo possui para o planejamento e implantação das políticas públicas possibilitando o acompanhamento e avaliação dessa execução. Por esse critério, o aspecto da liderança nas instituições possibilita conduzir os desempenhos organizacionais (BRASIL, 2016). Nesse processo, liderança está relacionada à incumbência de analisar a necessidade de um sistema gerencial, de relatório gerencial, de sistema de informática e da comunicação interna na organização (PEREIRA et al, 2015).

O segundo critério - das estratégias e planos - está relacionado à implementação de procedimentos e processos que possibilitam o alinhamento dos objetivos governamentais. Os critérios compreendem a formulação do plano estratégico, definição de metas e indicadores que possibilitem atingir os objetivos governamentais (BRASIL, 2016).

Para Pereira et al (2015), com as estratégias e planos é possível perceber se a instituição possui um plano de desenvolvimento institucional, monitoramento das estratégias e se ela realiza *benchmarking*. Além disso, viabiliza o desdobramento do plano de desenvolvimento institucional para os níveis tático e operacional.

O terceiro critério é o do cidadão/usuário e envolve a relação entre as instituições governamentais e os cidadãos que utilizam o serviço público. Essa relação compreende os conhecimentos que eles possuem, as necessidades e expectativas que eles têm, o processo de atendimento, as reclamações e sugestões, entre outros (BRASIL, 2016).

O quarto critério é o do interesse público e cidadania em que a ideia é observar o regime administrativo, o controle social e a participação. Esse critério abrange ouvidoria, prestações de contas, serviços abertos à sociedade, entre outros (BRASIL, 2016).

O quinto critério é o de informação e conhecimento relacionado à tempestividade, acessibilidade, precisão e segurança das informações governamentais para atender a sociedade bem como os processos que promovem a disponibilização dessas informações governamentais (BRASIL, 2016).

No aspecto da informação, Safa et al (2015) advertem que a consciência da segurança da informação pode mudar a atitude dos usuários em relação aos cuidados e comportamentos deles. Essa consciência serve para preservar a confidencialidade, a integridade e a disponibilidade das informações beneficiando as organizações e a sociedade. A tecnologia nem sempre garante um ambiente seguro para a informação. O comportamento dos usuários necessita ser considerado neste domínio, ainda mais com uso da internet que é uma rede enorme e com um grande potencial para violações da segurança da informação.

Nesse sentido, os autores realçam a necessidade de comportamento consciente da segurança da informação baseado nos seguintes fatores: políticas organizacionais, experiência e envolvimento, atitude, normas subjetivas, avaliação de ameaças e auto-eficácia. O aspecto de consciência do comportamento dos usuários desempenha papel vital, considerando-se que os motivos de muitas violações da segurança da informação estão relacionados à ignorância, negligência, falta de consciência, maldade, apatia e resistência dos usuários. Esses autores realçam que políticas adequadas de segurança da informação têm efeito na formação de normas subjetivas para o comportamento de segurança da informação dentro das organizações.

Para Pereira et al (2015), no critério da informação e conhecimento ainda é possível analisar se as informações são centralizadas ou não, se há comunicação adequada entre os indivíduos na organização, relatórios gerenciais, integração nos sistemas utilizados pela instituição e até mesmo se o sistema gerencial de informação atende a necessidade de usuários e da instituição servindo para a tomada de decisão.

O sexto critério é o de pessoas e está relacionado ao sistema de trabalho, ao desenvolvimento profissional, à força de trabalho e à qualidade de vida nas instituições. Esse critério abrange o alinhamento do sistema de trabalho a processos, a inerência do trabalho em relação à missão institucional, às necessidades de capacitação, aos fatores de risco à saúde e à segurança no trabalho (BRASIL, 2016).

De acordo com Pereira et al (2015), o critério em questão possibilita verificar a necessidade de capacitação de servidores para desenvolver competências, habilidades, responsabilidades, atitudes e o comprometimento de todos em relação à organização. Além disso, é possível verificar, de conformidade com os autores, se a quantidade de pessoas é deficitária na instituição.

O sétimo critério é o de processo e está relacionado aos seguintes itens: forma de gestão patrimonial, processos financeiros e finalísticos, atuação descentralizada, compras, contratos e integração das políticas públicas (BRASIL, 2016). Quanto a esse critério, Pereira et al (2015) entendem ser possível verificar se há adoção de fluxogramas, definição de responsáveis para os processos, distribuição da tarefa e acompanhamento da qualidade e da produtividade dos serviços.

O oitavo critério demonstra os resultados das instituições com base nos seguintes indicadores: atendimento ao “cidadão/usuário”, “objetivos estratégicos”, “atividade finalística,” “processos de apoio,” “gestão de pessoas,” “gestão orçamentária e financeira,”

“gestão de suprimentos de fundos,” “gestão patrimonial,” “interesse público e a cidadania,” e “sustentabilidade” (BRASIL, 2016, p.15).

Além disso, os resultados podem ser apresentados à sociedade de várias formas. De acordo com Raupp e Pinho (2014), a prestação de contas em que as instituições governamentais apresentam onde foi empregado o recurso público seria uma delas. Os autores indicam que a prestação de contas seja apresentada em portais eletrônicos e desenvolveram indicadores a serem observados pelas instituições em seus portais.

Raupp e Pinho (2014, p.150) classificaram os indicadores de prestação de contas em relação aos portais da seguinte forma: nula quando há “inexistência de indicadores de prestação contas ou impossibilidade de sua localização”; baixa, quando as instituições divulgam-na de forma “parcial ou após o prazo do conjunto de exigências legais sobre os gastos incorridos”; em “média”, quando as instituições divulgam-na “no prazo do conjunto de exigências legais sobre os gastos incorridos”; e por último em alta quando a instituição divulga essa prestação de contas “além do conjunto de exigências legais no prazo” e “relatórios complementares dos gastos incorridos”.

### **3 METODOLOGIA**

Neste capítulo teve-se por propósito demonstrar o caminho para concretizar o objetivo geral – realizar um diagnóstico nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), e os objetivos específicos levando em conta o tipo de pesquisa na Administração Pública. Buscou-se selecionar a classificação da pesquisa, a população e a amostra, a coleta de dados para, em seguida, por meio de uma análise dos resultados, indicar a intervenção com vistas a solucionar o problema proposto.

#### **3.1 Classificação da pesquisa**

Segundo Richardson (2015, p.70), ao iniciar uma pesquisa faz-se necessário escolher um procedimento sistemático para descrever e explicar os fenômenos. Para esse autor, o método deve ser apropriado ao tipo de pesquisa, sendo que a natureza da problemática define a escolha do método.

Assim, uma pesquisa normalmente é classificada quanto a abordagem, natureza, objetivo e procedimento (GIL, 2008; PRODANOV; FREITAS, 2013; RICHARDSON, 2015).

Quanto à abordagem para Richardson (2015, p.90) a pesquisa é classificada em qualitativa sendo caracterizada “como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados”. Também quanto à abordagem é classificada em quantitativa quando descrita com base no “emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas” (RICHARDSON, 2015, p.70).

Esta pesquisa foi classificada em uma abordagem quali-quantitativa. Qualitativa por revelar características dos aspectos relevantes na gestão dos recursos por Termo de Execução Descentralizada e quantitativa por apresentar a validação dos resultados por meio de técnicas estatísticas.

Em relação à natureza Prodanov e Freitas (2013) categorizam a pesquisa em aplicada quando esta tem por objetivo gerar conhecimento a ser aplicado na prática e guiado para resolver problema específico.

Esta pesquisa, quanto à natureza, foi categorizada em aplicada, uma vez que procurou ofertar conhecimentos a serem aplicados por meio de um manual de gestão

direcionado à solução de problemas específicos nas IFES relativos à forma de gerir recursos descentralizados.

Quanto ao objetivo, para Gil (2008), a pesquisa pode ser classificada em exploratória e descritiva. A exploratória tem por “finalidade desenvolver, esclarecer conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses de pesquisáveis para estudos posteriores” (GIL, 2008, p.27). Já a descritiva tem como objetivo descrever as “características de determinada população ou fenômeno ou estabelecimento de relações entre variáveis” (GIL, 2008, p.28).

Esta pesquisa, quanto ao objetivo, foi categorizada em exploratória e descritiva. Exploratória por gerar conhecimento de informações sobre a gestão e os recursos por Termo de Execução Descentralizada procurando conhecer a relação desse fenômeno, até então não encontrado em estudos realizados. Descritiva visto que procurou descrever as características da teoria de gestão desses recursos.

De acordo com Gil (2008, p.50), na solução do problema de pesquisa, o “elemento mais importante para a identificação de um delineamento é o procedimento adotado para a coleta de dados”. No entendimento do autor, os vários procedimentos de pesquisa podem caracterizá-la em bibliográfica, documental e levantamento de campo (*survey*).

A pesquisa bibliográfica, em consonância com Gil (2008, p.50), é desenvolvida com base em livros publicados e artigos científicos convenientes em estudo exploratório, além de propiciar o início do trabalho científico por meio da busca de respostas nas teorias publicadas. A documental, para Gil (2008, p.51), é aquela desenvolvida por meio de documentos ainda não tratados por outros autores, consistindo na principal diferença entre esse procedimento de pesquisa e a bibliográfica.

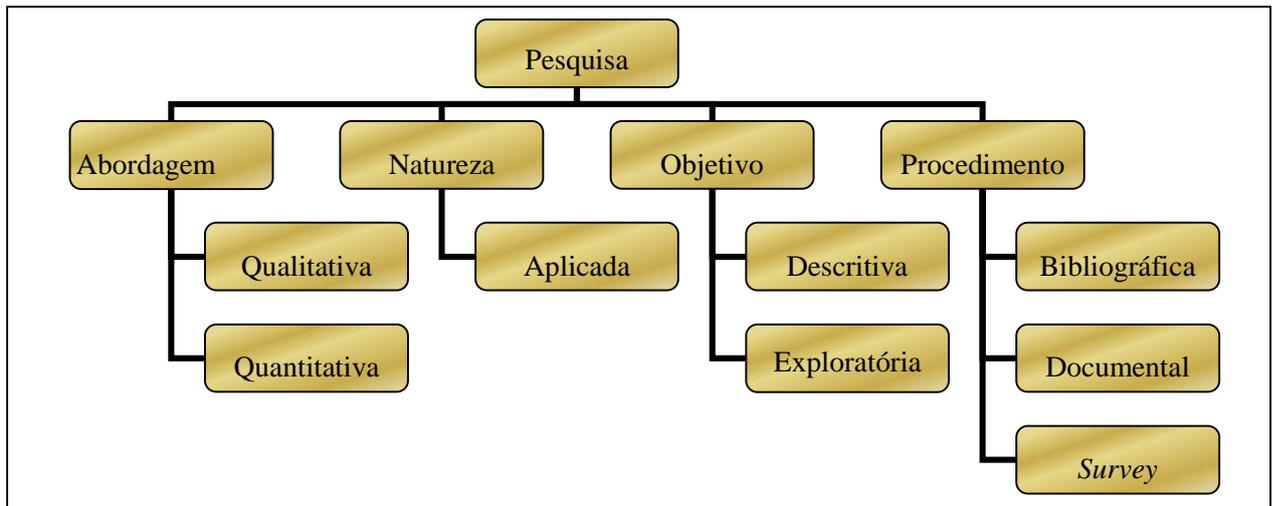
Já a *survey* é aquela que - na visão de Gil (2008, p.55) - procura informações referentes a um grupo de interesse acerca de dados que se almeja obter e consiste em procedimento de pesquisa proveitoso principalmente em investigações que possuem como objetivo serem descritivas. Ainda de acordo com esse autor, na pesquisa com *survey* procura-se obter essas informações normalmente por meio de um questionário como instrumento de pesquisa, sendo comum não identificar o respondente.

Esta pesquisa foi classificada quanto aos procedimentos em bibliográfica, documental e *survey*. Bibliográfica, pois buscou-se encontrar na literatura as dimensões e os fatores fundamentais acerca do tema em estudo. Documental, uma vez que teve início nos Relatórios de Gestão das IFES procurando-se obter informações acerca do problema proposto.

*Survey*, pois procurou-se obter informações acerca da gestão dos Termos de Execução Descentralizada por meio de um questionário como instrumento de pesquisa em que não identificou o respondente.

Ante as especificações apresentadas, esta pesquisa possuiu a seguinte classificação,

Figura 3 - Estrutura desta Pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Gil (2008), Prodanov e Freitas (2013), Richardson (2015).

### 3.2 População e amostra

Para definir a amostra de uma população, sob o olhar de Richardson (2015), existem vários critérios e geralmente eles se dividem em dois grandes grupos que são as amostras probabilísticas e não probabilísticas.

Para o autor, amostras não probabilísticas correspondem àquelas em que os elementos escolhidos não podem representar com certeza o universo de uma população. Por isso devem ser estudadas de forma mais detalhada como amostra acidental ou intencional. Na acidental, para o citado autor, a amostra escolhida para representar o subconjunto da população não possibilita a certeza de que ela constitui todos os subconjuntos do universo da população. A intencional, por sua vez, é a que permite, com base em características estabelecidas, conhecer todos os sujeitos que representam a população, mesmo que na prática não exista a certeza de que ela represente o universo da população.

Tomando ainda por base o entendimento de Richardson (2015), as amostras podem ser probabilísticas e são denominadas de aleatórias ou ao acaso. Para ele, essa forma de amostragem deve ser diferente de zero e representar de forma probabilística o universo de toda a população conhecida.

No que diz respeito à definição do universo desta pesquisa, baseou-se também em Brito (2016) para quem, atualmente, as IFES no Brasil podem compor-se da seguinte forma: 63 universidades federais e 41 institutos federais de educação, ciência e tecnologia.

A partir da definição desse universo, verificou-se que as IFES atuam na gestão dos recursos oriundos por TED de duas formas: a primeira, quando é denominada unidade descentralizadora transferindo seus recursos para serem executados em outros órgãos ou entidades federais; a segunda, quando é denominada unidade descentralizada recebendo recursos nessa modalidade para geri-los para outro órgão ou entidade federal.

No caso das IFES como unidade descentralizadora, constatou-se que nos relatórios de gestão existem dados e informações específicas para tratar desses aspectos. Entretanto, não se verificaram as mesmas diretrizes para as IFES na condição de unidade descentralizada.

A partir dessa constatação e definido o universo das IFES nesta pesquisa, buscou-se encontrar a população e delimitar a quantidade de respondentes nessas instituições que possibilitaram diagnosticar a gestão desses recursos.

A procura iniciou-se pelos portais *online* das instituições, verificando as informações sobre a população divulgadas pelas IFES em seus portais eletrônicos e relatórios de gestão. Entretanto, percebeu-se que nem todas as instituições apresentavam essas informações e nem todos os servidores que compõem a população atuavam exclusivamente com recursos oriundos de TED. Assim ocorrendo, as informações foram obtidas por *email* e também pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Após essa verificação, identificou-se a seguinte população conforme Quadro 3 (a seguir).

Quadro 3 - Tamanho da população das IFES no Brasil (N).

IFES	População
Servidores públicos	395

Fonte : Elaboração própria (2017).

Tão logo definida a população, classificou-se a amostragem em probabilística encontrando os servidores que contribuem com a gestão do recurso descentralizado. A partir do Quadro 3, que apresentou a população, buscou-se a amostragem dessa população para aplicar um questionário nos servidores envolvidos na gestão dos recursos por TED nas IFES. De acordo com Gil (2008), para calcular a amostragem de populações finitas pode ser utilizada a seguinte fórmula:

$$n = \frac{\sigma^2 p \cdot q \cdot N}{e^2 (N - 1) + \sigma^2 p \cdot q}$$

Onde:	Parâmetro para a pesquisa:
$\sigma^2$ = Nível de confiança escolhido	Para 95% o valor crítico de 1,96
p = Percentagem com a qual o fenômeno se verifica	0,50
q = Percentagem complementar	0,50
N = Tamanho da população	395
$e^2$ = Erro máximo permitido	0,10
n = Tamanho da amostra	78

Para calcular a amostra mínima levou-se em conta o tempo e a dificuldade de conseguir as respostas dos servidores. Assim, a amostragem aleatória simples foi calculada com margem de erro de 10%, em que se deveria obter um mínimo de 78 respondentes.

Entretanto, a amostra obtida foi de 103 respondentes do questionário conforme observado na Tabela 1 a seguir:

Quadro 4 - Tamanho da amostra das IFES no Brasil (n).

IFES	População	Amostra mínima (n)	Amostra observada
Servidores públicos	395	78	103

Fonte: Elaboração própria.

A amostra observada de 103 respondentes foi obtida a partir dos contatos dos servidores envolvidos na gestão desses recursos, divulgados nos portais eletrônicos das IFES e por meio de solicitação efetuada no e-SIC. Os contatos, bem como os *e-mails* dos servidores possibilitaram a obtenção da amostra observada; por meio deles foram disparados 200 questionários. Entretanto, algumas IFES, ao informarem esses *e-mails* por meio do e-SIC de seus integrantes, indicou apenas a do chefe responsável. Assim, para os casos em que se contava apenas com o *e-mail* do chefe foi solicitado que ele encaminhasse o questionário aos demais integrantes, porém, não foi possível certificar-se desse encaminhamento. Assim, procurou-se, por meio de contato telefônico e do e-SIC, obter os endereços eletrônicos para encaminhar o máximo de questionário com vistas a coletar os dados da pesquisa.

### 3.3 Coleta de dados

A coleta de dados foi obtida em duas fontes: uma por meio de questionário (Apêndice I) aplicado aos servidores públicos nas IFES conforme mencionado e a outra por meio de Relatórios de Gestão das IFES apresentados ao TCU.

Ao tratar das coletas, inicialmente, por meio da literatura buscou-se encontrar os aspectos a serem observados para a realização do diagnóstico nas IFES quanto às práticas de gestão dos recursos por TED. Isso possibilitou perceber que, para atingir um dos objetivos nesta pesquisa, o caminho seria a investigação na unidade descentralizadora por meio dos Relatórios de Gestão apresentados ao Tribunal de Contas da União (TCU) no que diz respeito a quais instituições têm realizado a gestão de recursos por TED. Assim, foram coletados no portal de consultas públicas do TCU todos os Relatórios de Gestão das IFES do ano de 2015. Ainda que o TCU já tivesse processado alguns relatórios de gestão das IFES do ano de 2016, por conveniência, buscou-se analisar todos os relatórios do ano de 2015.

Para atingir os objetivos propostos nesta pesquisa, no relatório de gestão das IFES referente ao ano de 2015, procurou-se coletar informações sobre a execução descentralizada com transferência de recursos realizados pelas IFES a outros órgãos ou entidades públicas. As informações apresentadas pelas IFES relativamente aos riscos dessas descentralizações e da estrutura de controles internos utilizadas para mitigá-los possibilitam diagnosticar a gestão desses recursos transferidos.

Além disso, procurou-se também encontrar informações sobre a transparência, a situação das prestações de contas e a situação da análise das contas prestadas. Buscou-se encontrar a quantidade dos instrumentos celebrados e dos montantes transferidos nos períodos apresentados nesses relatórios de gestão.

Entretanto, cabe destacar que as IFES também recebem recursos descentralizados para realizar a gestão deles para outros órgãos ou entidades. Verificou-se também nos relatórios de gestão das IFES se as informações apresentadas permitem visualizar a gestão deles bem como os procedimentos de gestão.

Ao buscar essas informações notou-se que, atualmente, nem todas as instituições divulgam informações sobre os recursos recebidos por TED em seus relatórios de gestão ou portais *online*. Desse modo, tornou-se conveniente encontrar contatos telefônicos e endereços eletrônicos divulgados por essas instituições para encontrar a referida amostra da população apresentada na Tabela 1.

Para coletar dados amostrais a respeito de determinados grupos sociais, há vários instrumentos e um dos mais utilizados é o questionário que, de acordo com Richardson (2015), possibilita verificar as características de um grupo ou indivíduo.

Coletou-se a amostra das informações necessárias para verificar a gestão dos recursos por meio de questionário eletrônico. Para isso, em algumas indagações no questionário construído empregou-se o método Likert.

De acordo com Richardson (2015, p.271), método Likert permite coletar itens classificados “ao longo de um contínuo de cinco pontos que varia entre muito de acordo a muito em desacordo”. Sob esse ângulo, cada item se correlaciona com o escore total indicando “o grau no qual o item mede a mesma atitude que se supõe estão medindo os outros itens”. Assim, os itens que apresentam maiores correlações com o escore total são fundamentais para formar a escala.

A coleta de dados ocorreu com a utilização da ferramenta do Formulário Google, por meio de questionário eletrônico. O questionário foi encaminhado aos respondentes no dia 15 de setembro e ficou disponível até dia 17 de outubro de 2017 para aceite de resposta. No Gráfico 1, a seguir, registra-se o número de respostas diárias nos 33 dias nos quais o questionário ficou disponível para os respondentes.

Gráfico 1 - Número de respostas diárias



Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Nesse período foram coletadas 103 respostas, correspondendo a 26,08% da população (servidores das unidades descentralizadas - IFES). De acordo com Marconi e Lakatos (2010),

o questionário é formado por perguntas e pode ser respondido na ausência do pesquisador, uma vez que a média de retorno dele é de 25%.

Esses dados possibilitaram uma análise, por meio da estatística descritiva, nas alternativas indagadas no questionário e também uma análise fatorial exploratória para as indagações que utilizou o método Likert.

### 3.4 Análise

Para analisar as informações coletadas nos relatórios de gestão das IFES, valeu-se da análise descritiva para compreender as variáveis que possuíam como objetivo diagnosticar o cenário da gestão dos recursos descentralizados por TED nessas organizações. A partir da análise, procurou-se reunir essas variáveis de forma a resumi-las ou convertê-las em quadros ou gráficos para melhor compreensão do resultado.

Além disso, de acordo com Richardson (2015), ao examinar o conteúdo de uma temática estudada deve-se, de forma sistemática, categorizar e subcategorizar as informações. Assim, para cada elemento dessa sistemática foi atribuída uma pontuação para analisar as informações nos Relatórios de Gestão 2015 das IFES (TCU, 2017).

Para os dados coletados no questionário eletrônico, procurou-se empregar a análise descritiva para estudar as variáveis que possuíam como propósito diagnosticar o perfil do gestor e da equipe de apoio na gestão dos recursos por TED. Além da análise descritiva, procurou-se também empregar a técnica estatística da análise fatorial exploratória para as demais variáveis colhidas nos resultados do questionário.

A análise fatorial exploratória tem por objetivo definir “a menor quantidade possível de fatores” que pode “reproduzir a estrutura das correlações das variáveis observadas” (ARANHA; ZAMBALDI, 2008, p.121).

Além disso, outro objetivo da análise fatorial exploratória é ajustar soluções a um “pequeno número de variáveis que tenha carga elevada em cada fator” o que facilita a interpretação dos resultados (ARANHA; ZAMBALDI, 2008, p.121).

Para analisar a quantidade de variáveis, procurou-se utilizar nesta pesquisa o *software* SPSS para tratar os dados. Usou-se esse *software* como ferramenta para aplicar a análise fatorial exploratória procurando validar as variáveis conforme critério de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) e o Teste de Esfericidade de Bartlett.

O Teste de Esfericidade de Bartlett viabiliza verificar a matriz de correlação e a adequação da análise fatorial. Já a estatística KMO possibilita avaliar a “adequação da amostra em relação ao grau de correlação parcial entre as variáveis”, “cujos valores variam entre 0 e 1” (FÁVERO et al 2009, p.241).

De acordo com Fávero et al (2009), para uma técnica adequada é necessário observar as correlações entre as variáveis. Além disso, eles recomendam a interpretação das correlações dessas variáveis conforme Quadro 5.

Quadro 5 - Indicador de estatística KMO

<b>Recomendação para Análise fatorial</b>	<b>Valor do KMO</b>
Muito boa	1 – 0,9
Boa	0,8 – 0,9
Média	0,7 – 0,8
Razoável	0,6 – 0,7
Má	0,5 – 0,6
Inaceitável	< 0,5

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Fávero et al (2009).

De conformidade com o Quadro 5, a estatística KMO possibilita encontrar a adequada amostra em relação ao grau nas correlações parciais entre variáveis. Assim, para a aplicação da análise fatorial, deve-se observar a correlação mínima igual ou acima de 0,6 (FÁVERO et al, 2009).

A partir da verificação das correlações entre as variáveis, outra importante etapa consiste na determinação do número “de fatores comuns necessários para descrever os dados” (FÁVERO et al, 2009, p.242).

De acordo com Fávero et al (2009, p.242), os fatores podem ser obtidos a partir da “Análise dos Componentes Principais que considera a variância total dos dados ou da Análise dos Fatores Comuns, cujos valores são estimados com base na variância comum”. Além disso, para o autor pode-se definir a quantidade de fatores utilizando o critério de raiz latente e analisar a variância dos dados. Nesta pesquisa o número de fatores foi obtido pelo método da Análise dos Componentes Principais (ACP).

Além disso, a análise fatorial viabiliza extrair a “combinação linear que explica a maior parte da variância dos dados”. Essa combinação ocorre de forma ordenada em que “o modelo busca nova combinação entre as variáveis que explique um montante de variância cada vez menor e assim sucessivamente” (FÁVERO et al, 2009, p.243).

Destaca-se nesta pesquisa que a função da análise fatorial foi transformar o conjunto de variáveis relativas à gestão dos recursos por TED nas IFES em fatores para analisar a

variância dos dados. Além disso, foi possível decidir a quantidade de fatores retidos utilizando o critério da raiz latente - critério Kaiser.

Após a extração de fatores, cabe realizar a rotação deles para melhor interpretá-los. Para isso, existem dois métodos de rotação de fatores: os ortogonais **ou** oblíquos. Os métodos de rotação “ortogonais produzem fatores que não estão correlacionados entre si”, “sendo interpretados a partir de suas cargas”. Já os oblíquos produzem fatores correlacionados e, na interpretação da solução torna-se necessário considerar a simultaneidade das correlações e das cargas – *loadings* (FÁVERO et al, 2009, p.244).

As rotações ortogonais podem ocorrer por métodos Varimax, Quartimax ou Equamax. O método Varimax procura reduzir “o número de variáveis que possuem altas cargas em um fator simplificando a interpretação dos fatores”. Já o Quartimax procura “simplificar o número de fatores para explicar uma variável”. Quanto ao método Equamax, este reúne características dos métodos Varimax e Quartimax com o objetivo reduzir concomitantemente colunas e linhas (FÁVERO, 2009, p.244).

Nesta pesquisa, a rotação dos fatores ocorreu de forma ortogonal por meio do método Varimax.

Após a rotação dos fatores, cabe interpretá-los. Hair et al (2009, p.246) sugerem, conforme Tabela 1, “orientações para a identificação de cargas fatoriais significantes, ao nível de 5% de significância, com base no tamanho da amostra”.

Tabela 1 - Diretriz para verificar relação entre tamanho da amostra e carga fatoriais significantes

<b>Tamanho da amostra</b>	<b>Carga fatorial</b>
350	0,30
250	0,35
200	0,40
150	0,45
120	0,50
100	0,55
85	0,60
70	0,65
60	0,70
50	0,75

Fonte : Elaborado pelo autor com base em Hair et al (2009).

Levando-se em conta a Tabela 1, pode-se perceber que a carga fatorial está relacionada ao tamanho da amostra e que o nível mínimo de carga fatorial deve ser de 0,30. Neste estudo a carga fatorial foi igual ou maior do que 0,55 tendo em vista que a amostra foi de 103 respondentes do questionário aplicado.

Além de observar os parâmetros de carga fatorial para definir as variáveis que devem ser consideradas na formação dos fatores, faz-se necessário avaliar a consistência entre as variáveis que geralmente formam a escala múltipla. O alfa de Cronbach normalmente é a medida mais utilizada nessa avaliação (HAIR et al, 2009). De acordo com Hair et al (2009), normalmente se aceita como menor valor de medida para o alfa de Cronbach 0,70, porém, em pesquisas exploratórias ela poderá ter limite mínimo de 0,60 - premissas observadas e aplicadas nesta pesquisa.

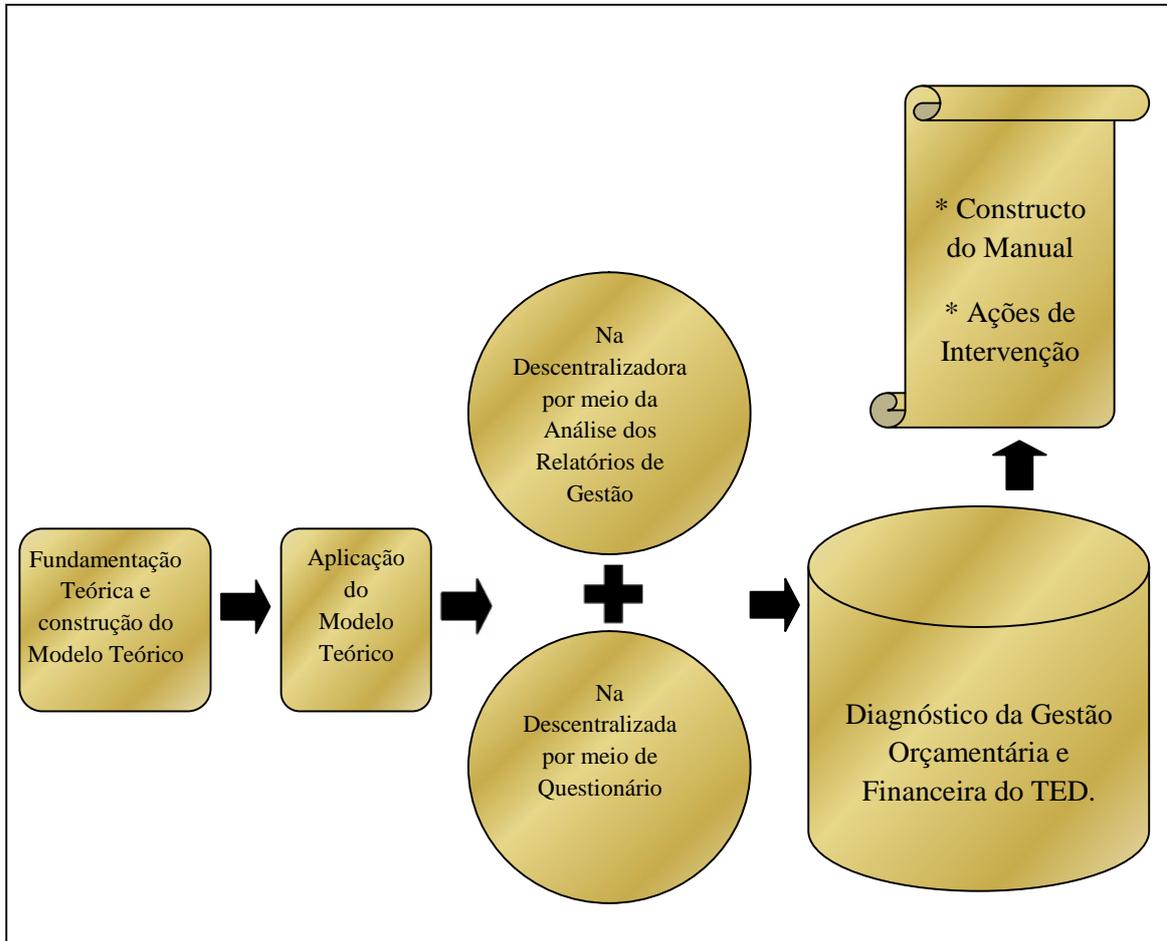
Ainda cabe destacar que para a aplicação da análise fatorial exploratória nesta pesquisa, as recomendações de Hair et al (2009, p.108) foram fundamentais, uma vez que “dificilmente realiza uma análise fatorial com uma amostra com menos de 50 observações, e de preferência o tamanho da amostra deve ser maior ou igual a 100”. “Como regra geral, o mínimo é pelo menos cinco vezes mais observações” do que a quantidade de variáveis analisadas. Assim sendo, sugere-se dez vezes mais observações do que a quantidade de variáveis.

A partir desses parâmetros apresentados nesse tópico metodológico, aplicou-se a análise nos dados encontrados para obter os resultados que possibilitaram oferecer a proposta de intervenção adequada para esse orçamento gerido pelas IFES.

### **3.5 Procedimentos práticos para o diagnóstico e a elaboração da proposta de intervenção**

A aplicação prática da metodologia desta pesquisa iniciou-se a partir do Modelo Teórico no Quadro 6 a seguir. Esse Modelo Teórico foi aplicado na unidade descentralizadora por meio da análise dos Relatórios de Gestão das IFES apresentados ao TCU e nas IFES, unidade descentralizada, por meio de questionário aplicado aos servidores dessas instituições. Esses procedimentos possibilitaram a realização do diagnóstico, das ações de intervenção e também da elaboração do constructo do Manual de gestão Orçamentária e Financeira para as IFES. De forma didática, os procedimentos podem ser observados na Figura 4.

Figura 4 – Procedimentos práticos da pesquisa



Fonte: Elaboração própria (2017).

### 3.5 O Modelo Teórico da Pesquisa

A partir do Quadro 6 a seguir foi possível encontrar as questões adequadas e fundamentadas na teoria em estudo, bem como organizá-las em variáveis, conforme Apêndice 1, para aplicação do questionário visando ao diagnóstico da gestão dos recursos por TED nas IFES.

Assim, a partir desse Modelo Teórico constante no Quadro 6, pôde-se oferecer uma proposta de tecnologia aplicada com a realização do diagnóstico da gestão orçamentária e financeira nas IFES para elaboração do constructo do manual para essa gestão. Os

fundamentos que possibilitaram concretizá-la encontram-se na bibliografia apresentada que contemplou a dimensão e os fatores necessários a essas ações.

Quadro 6 - Modelo Teórico das dimensões e fatores desejados na gestão do recurso por TED

<b>Dimensão</b>	<b>Fatores</b>	<b>Autores</b>	<b>Pergunta</b>
<b>Liderança</b>	Atender edital	Mattar et al (2012).	Há atendimento aos editais para captar o recurso por TED?
	Planejamento de rubricas	Mattar et al (2012).	Há planejamento das rubricas para captá-lo?
	Comunicação	Ab Hamid et al (2015);	Há comunicação adequada de procedimentos entre gestor, coordenadores e executores?
	Capacidade de governança	Brasil (2016)	Há estrutura de controles internos?
<b>Estratégia e Planos de trabalho</b>	A análise de custos	Bresser Pereira (2001) Brasil (2016a)	Há análise de custos prévia de forma compatível com o objeto?
	Delegação de tarefa <i>Empowerment</i>	Brasil (2016a) Paula (2005).	Delega por meio de portaria os coordenadores de recursos por TED?
	Contratação de Fundações (Entidades de Apoio)	Brasil (1994)	Há adequado planejamento para transferir a gestão desses recursos às Fundações (Entidades de Apoio)?
<b>Interesse Público e Cidadão beneficiário</b>	Transparência	Lourenço (2015) Matei e Drumasu (2015) Briciu et al (2014);	Há disponibilização da prestação de contas do TED em portal eletrônico?
<b>Pessoas</b>	Capacitação	Barbosa e Mendonça (2014)	Há capacitação para gerir o TED?
		Pereira et al (2016)	É suficiente a quantidade de pessoas envolvidas?
<b>Processo</b>	Metas	Berlanda (2013); Mattar et al (2012).	Há cumprimento das metas previstas no plano de trabalho?
	Natureza de despesa	Berlanda (2013); Mattar et al (2012).	Há emprego do recurso de acordo com a natureza de despesa do plano de trabalho?
	Vigência de prazos.	Berlanda (2013); Mattar et al (2012).	Há controle da vigência dos prazos de execução?
	Empenho do recurso	Brasil (1964)	Há agilidade no empenho do recurso?
<b>Informação e Conhecimento</b>	Sistema de informação	Safa et al (2015)	O sistema de informação inibe risco de misturar recurso oriundo de TED a outros recursos na instituição de ensino?
	Monitoramento		
<b>Relatórios</b>	Prestações de contas	Kaufmann e Kraay (2008), Raupp e Pinho (2014)	Há análise das prestações de contas?
		Raupp e Pinho (2014)	A análise atende aos prazos previstos?
		Raupp e Pinho (2014)	Os dados apresentados comprovam a execução?
		Raupp e Pinho (2014) Lourenço (2015)	Os canais e instrumentos são adequados para divulgar as prestações de contas?
		Brasil (2016a)	Há responsáveis definidos para elaborar as prestações de contas?
		Brasil (2016a)	Há aprovação das contas prestadas ao descentralizador do recurso?
		Kaufmann e Kraay (2008).	Existe clareza na linguagem e no conteúdo das prestações de contas?

Fonte: Elaboração própria (2017).

## **4 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO**

### **4.1 Diagnóstico da gestão dos recursos por TED nas IFES**

Nesta seção é analisado o cenário das descentralizações de recursos por TED nas IFES focando nos desafios da administração orçamentária e financeira desses recursos, diante de lacunas ou fragilidades nas orientações existentes para geri-los.

Examinaram - se os desafios enfrentados nas práticas de gestão orçamentária e financeira dos recursos oriundos de TED nas IFES, com base no referido modelo desenvolvido por meio da literatura. A gestão desses recursos nas IFES ocorre de duas formas: na condição de elas serem unidades descentralizadoras ou unidades descentralizadas, conforme abordadas a seguir.

#### **4.1.1 Perfil da gestão dos recursos na IFES descentralizadora**

Na condição de unidade descentralizadora foi constatado, por meio da transparência oferecida nos Relatórios de Gestão de 2015, o perfil da gestão desses recursos transferidos pelas IFES, bem como os desafios enfrentados para geri-los de acordo com critérios estabelecidos nesta pesquisa.

Para analisar o perfil da gestão nas descentralizações dos recursos por TED que as IFES transferiram a outros órgãos ou instituições para executar ações ou atividades de suas responsabilidades, observou-se os relatórios de gestão das IFES apresentados ao Tribunal de Contas da União - TCU. Ao examinar os relatórios verificou-se a conformidade deles com as orientações normativas do TCU e com a literatura desta pesquisa.

Nas orientações normativas do TCU, as IFES são denominadas de Unidades Prestadoras de Contas – UPC e percebe-se que há uma preocupação do TCU com as transferências de recursos descentralizados pelas IFES para outros órgãos ou instituições. Contudo, não se verificou a disponibilidade dessas instruções no portal do TCU para que a sociedade pudesse compreender as informações e possuir condições de interpretá-las. Assim, seria oportuno disponibilizar essas orientações para possibilitar ao cidadão compreender as informações prestadas pelas UPC.

A partir dessa observação e tomando por base as orientações normativas do TCU, verificou-se a transparência oferecida nos Relatórios de Gestão quanto aos desafios enfrentados no que concerne às práticas de gestão dos recursos oriundos por TED.

Quanto às orientações normativas do TCU que possibilitaram a construção das informações relativas às descentralizações no Relatório de Gestão de todas as IFES investigadas, elas se encontravam disponíveis à sociedade apenas no portal *online* da Universidade Federal da Bahia (UFBA, 2017).

Ao serem comparadas com a base teórica do modelo desenvolvido nesta pesquisa e apresentado no Quadro 6, acerca das práticas de gestão, essas orientações foram categorizadas de forma a possibilitar a verificação do nível de transparência dos desafios na gestão dos recursos por TED transferidos pelas IFES.

No Quadro 7 apresenta-se a extração dos principais desafios na gestão do recurso por TED em face das orientações normativas do TCU. Além disso, no citado quadro também consta a intersecção das orientações normativas em relação ao modelo teórico desenvolvido no Quadro 6 que aborda as dimensões e os fatores observados na literatura e desejados na gestão de recursos públicos.

Quadro 7 - Extraindo das orientações os desafios na gestão do recurso por TED.

Orientações do TCU (2015) para elaborar os Relatórios de Gestão		Dimensão na gestão do recurso por TED		Fatores
Estrutura de controles internos para mitigar os riscos / medidas adotadas para sanear as transferências na situação de prestação de contas inadimplente.	<b>VS</b>	Liderança	<b>=</b>	Capacidade de governança
Disponibilidade adequada de materiais.		Estratégia e Planos de trabalho		Análise de custos
Sítio na Internet / objetos executados / situação da prestação de contas / situação da análise das contas prestadas.		Interesse Público e Cidadão beneficiário		Transparência
Disponibilidade adequada de pessoal.		Pessoas		Capacitação
Razões para eventuais oscilações significativas na quantidade e no volume de recursos transferidos nos últimos exercícios.		Processo		Metas
Análise do comportamento das prestações de contas frente aos prazos regulamentares no decorrer dos últimos exercícios; Analisar tempestivamente as prestações de contas.				Vigência de prazos.
Aderência da aplicação dos recursos com a finalidade acordada.				Monitoramento
Demonstrar a estrutura de sistemas.		Informação e Conhecimento		Sistema de Informação

Fonte: Elaboração própria (2017).

A partir do Quadro 7, observou-se que as orientações do TCU recomendam premissas importantes para elaboração dos Relatórios de Gestão. Também se constatou nas orientações aspectos que envolvem as práticas de governança, abordadas nesta pesquisa.

Tomando-se por base a ideologia de Richardson (2015), empregou-se nesta pesquisa a análise do conteúdo dos Relatórios de Gestão das IFES de 2015 categorizando e subcategorizando as informações em elementos. Para tanto, atribuiu-se uma pontuação que variou de 0 a 2 para examinar as informações desses relatórios quanto ao nível de transparência, considerando os elementos que representam práticas adequadas de governança relacionadas com as seguintes dimensões: liderança, estratégias e planos de trabalho, interesse público e cidadão beneficiário, informação e conhecimento, pessoas e processos.

Dessa forma, a classificação para as dimensões de práticas de governança com base nas orientações do TCU (2015) foi sintetizada com o propósito de mensurar a transparência dos desafios enfrentados na gestão dos recursos por TED, conforme Quadro 8, a seguir.

Quadro 8 - Critério de Transparência nas dimensões de gestão dos recursos por TED

<b>Pontuação</b>	<b>Nível de Transparência</b>
0	Não transparente
1	Transparente parcialmente
2	Transparente

Fonte: Elaboração própria (2017)

A partir do critério estabelecido no Quadro 8, no planejamento dos recursos por TED nas IFES, os desafios foram categorizados de forma detalhada e avaliados nas dimensões de liderança, estratégias e planos de trabalho, interesse público e cidadão beneficiário. Porém, em termos de execução foram categorizados e avaliados nas dimensões de pessoal e processo. Por último, envolvendo as fases de execução e planejamento, foram categorizados os desafios na dimensão de informação e conhecimento. No Quadro 9 apresenta-se essa avaliação.

Quadro 9 - Avaliação dos desafios na gestão dos recursos por TED nas IFES

Item	Descrição das Subcategorias	Pontuação	
		Máxima	Verificada
<b>1</b>	<b>Liderança</b>		
<b>1.1</b>	<b>Capacidade de Governança</b>		
<b>1.1.1</b>	As IFES apresentaram a estrutura de controles internos para mitigar os riscos.	102	75
<b>1.1.2</b>	As IFES apresentaram medidas adotadas para sanear as transferências na situação de prestação de contas inadimplente.	102	64
<b>Total da pontuação na dimensão liderança</b>		<b>204</b>	<b>139</b>
<b>2</b>	<b>Estratégia e Planos de Trabalho</b>		
<b>2.1</b>	<b>Análise de custos</b>		
<b>2.1.1</b>	Disponibilidade adequada de materiais.	102	4
<b>Total da pontuação na dimensão estratégia e planos de trabalho</b>		<b>102</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Interesse Público e Cidadão beneficiário</b>		
<b>3.1</b>	<b>Transparência</b>		
<b>3.1.1</b>	As IFES demonstram o caminho de acesso às informações detalhadas no seu sítio na Internet, onde os cidadãos usuários possam conhecer os beneficiários das transferências.	102	28
<b>3.1.2</b>	As IFES demonstram o caminho de acesso às informações detalhadas no seu sítio na Internet, onde os cidadãos usuários possam conhecer os objetos executados.	102	25
<b>3.1.3</b>	As IFES demonstram o caminho de acesso às informações detalhadas no seu sítio na Internet, onde os cidadãos usuários possam conhecer a situação da prestação de contas.	102	37
<b>3.1.4</b>	As IFES demonstram o caminho de acesso às informações detalhadas no seu sítio na Internet, onde os cidadãos usuários possam conhecer a situação da análise das contas prestadas.	102	31
<b>Total da pontuação na dimensão interesse público e cidadão beneficiário</b>		<b>408</b>	<b>121</b>
<b>Total da pontuação no planejamento</b>		<b>714</b>	<b>264</b>
<b>4</b>	<b>Pessoal</b>		
<b>4.1</b>	<b>Capacitação</b>		
<b>4.1.1</b>	Disponibilidade adequada de pessoal	102	40
<b>Total da pontuação na dimensão pessoal</b>		<b>102</b>	<b>40</b>
<b>5</b>	<b>Processo</b>		
<b>5.1</b>	<b>Metas</b>		
<b>5.1.1</b>	Razões para eventuais oscilações significativas na quantidade e no volume de recursos transferidos nos últimos exercícios.	102	59
<b>5.2</b>	<b>Vigência de Prazos</b>		
<b>5.2.1</b>	Análise do comportamento das prestações de contas frente aos prazos regulamentares no decorrer dos últimos exercícios.	102	67
<b>Total da pontuação na dimensão processo</b>		<b>204</b>	<b>126</b>
<b>Total da pontuação na execução</b>		<b>306</b>	<b>166</b>
<b>6</b>	<b>Informação e Conhecimento</b>		
<b>6.1</b>	<b>Monitoramento</b>		
<b>6.1.1</b>	As IFES verificam a aderência da aplicação dos recursos com a finalidade acordada.	102	15
<b>6.2</b>	<b>Sistema de Informação</b>		
<b>6.2.1</b>	As IFES demonstram a estrutura de sistemas que dispõe para analisar as contas recebidas.	102	58
<b>Total da pontuação na dimensão Informação e Conhecimento</b>		<b>204</b>	<b>73</b>
<b>Total da pontuação geral</b>		<b>1224</b>	<b>503</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

No Quadro 9, foram avaliados os desafios enfrentados pelas IFES na gestão dos recursos por TED no que tange à transparência dessas informações para sociedade e para os

órgãos de controle. Das 104 IFES avaliadas neste estudo, apenas 51 descentralizaram recurso por TED no período de 2015.

Assim, se todas as 51 instituições recebessem a maior pontuação de dois pontos em cada um dos doze desafios poderiam alcançar o máximo de mil duzentos e vinte quatro pontos. Entretanto, na avaliação verificou-se que as IFES atingiram quinhentos e três pontos.

Essa avaliação possibilitou constatar de forma detalhada em quais desafios as IFES devem melhorar sua transparência para atingir as dimensões de práticas adequadas de governança. Cabe ressaltar que as IFES deveriam apresentar melhor transparência da disponibilidade de materiais que dispõem para gerir os recursos por TED. Além disso, percebe-se também que deveriam informar melhor o caminho do seu sítio na internet para que os cidadãos usuários possam conhecer o objeto executado, o beneficiário da transferência, a situação da prestação de contas e da análise das contas prestadas.

Constata-se também, de acordo com os critérios estabelecidos nesta pesquisa, que as IFES precisam aprimorar a transparência no que tange à disponibilidade de pessoal que possui para gerir esse recurso e a aplicação dele com a finalidade acordada nos TED.

De forma mais resumida, a avaliação das orientações do TCU, em relação às dimensões de gestão dos recursos por TED, pode ser sintetizadas em seis dimensões e doze elementos, conforme Quadro 10.

Quadro 10 - Avaliação em nível dimensional das Boas Práticas na Gestão dos recursos por TED

Dimensões	Número de elementos	Dimensões de Práticas adequadas na Gestão		Resultado da Análise	
		Pontuação Máxima	%	Pontuação Verificada	%
1.Liderança	2	204	16,67	139	11,36
2.Estratégia e Planos de trabalho	1	102	8,33	4	0,33
3.Interesse Público e Cidadão beneficiário	4	408	33,33	121	9,89
4.Pessoas	1	102	8,33	40	3,27
5.Processo	2	204	16,67	126	10,29
6. Informação e Conhecimento	2	204	16,67	73	5,96
<b>TOTAL</b>	<b>12</b>	<b>1224</b>	<b>100,00</b>	<b>503</b>	<b>41,10</b>

Fonte: elaborado pelo autor (2017).

No Quadro 10 apresenta-se de forma resumida a pontuação verificada nas dimensões de práticas adequadas de governança. Percebe-se que os melhores resultados no que se refere

à transparência estão relacionados a liderança e processo. Entretanto, verifica-se a necessidade de melhora nas outras quatro dimensões: estratégia e planos de trabalho, interesse público e cidadão beneficiário, informação e conhecimento e pessoas.

A transparência na dimensão de estratégia e planos de trabalho permite aos órgãos de controle verificar o emprego adequado dos recursos materiais. Isso é uma premissa de que as políticas públicas oriundas dessas descentralizações serão mais eficientes. O gasto mais eficiente por certo atende a dimensão do interesse público e ao cidadão beneficiário, pois estes demandam de um serviço público que nem sempre é equivalente à quantidade de recursos disponíveis.

Tendo em vista que na dimensão de pessoal o controle governamental nem sempre é suficiente para acompanhar o emprego dos recursos ou apresentar disponibilidade adequada de pessoas para fazê-lo, essa situação acaba comprometendo a aderência da aplicação dos recursos com a finalidade acordada.

Nesse contexto, informações sobre a dimensão do interesse público e cidadão beneficiário precisam ser disponibilizadas de forma transparente por estas IFES fortalecendo o controle social. Raupp e Pinho (2014), ao entenderem que as instituições públicas devem apresentar prestação de contas à sociedade quanto ao emprego do recurso público de várias formas, reforçam esse entendimento ao sugerirem o meio de portais eletrônicos com indicadores para garantir uma adequada transparência à sociedade.

Em face da dificuldade de encontrar pessoal adequado e da necessidade de prover a sociedade com informações sobre o TED, cabe distinguir o exemplo da Universidade Federal do Paraná – UFPR. Essa universidade desenvolveu um sistema de informação, Sistema Integrado de Gestão de Acordos – SIGeA, para possibilitar consulta aberta à sociedade a respeito de convênios, contratos, cooperações, TED e descentralizações geridas por ela.

Após analisar a transparência dos desafios enfrentados na gestão dos recursos por TED, tomando por base o conteúdo apresentado pelas IFES nos relatórios de gestão, foi oportuno analisar a quantidade e o montante de instrumentos transferidos por essas instituições na condição de unidade descentralizadora e verificar a situação das prestações de contas.

#### **4.1.1.1 Análise da quantidade de instrumentos, montantes e prestações de contas**

Para examinar a quantidade de instrumentos, montantes transferidos e as prestações de contas dos TED, foram utilizados os relatórios de gestão de 2015 que as IFES apresentaram ao TCU.

Os relatórios desse período foram selecionados porque, como informado anteriormente, eles correspondem até o presente momento aos últimos das IFES integralmente apreciados pelo TCU.

Ao analisar o conteúdo dos Relatórios de Gestão das IFES para encontrar os instrumentos celebrados e o montante de recursos que elas transferiram na condição de unidade descentralizadora, foi necessário adotar procedimentos, como se segue.

Primeiro verificou-se que algumas IFES haviam informado no quadro - Visão gerencial dos instrumentos de transferência e dos montantes transferidos - as descentralizações de recursos por TED recebidos e transferidos. Diante desses casos, desconsiderou-se a soma dos valores recebidos (UFBA, 2015).

Para certificar que os valores eram recebidos, observou-se os esclarecimentos apresentados pela IFES nos Relatórios de Gestão. Porém, quando ela não apresentou esclarecimentos e quando não foi possível certificar se o valor era de recebimento ou de transferências, adotou-se a informação apresentada.

Além disso, foi percebida diferença de centavos, diferentes interpretações para a denominação concedente ou contratante e designações genéricas utilizando as expressões outros e descentralizações para caracterizar as transferências efetuadas.

As expressões - outros e descentralizações - empregadas para caracterizar as transferências de recursos, impossibilitaram saber se eram convênios, TED ou Contrato de Repasse, etc. Nesses casos, as informações não foram tratadas como TED.

A partir dessas considerações, iniciou-se o diagnóstico da quantidade de instrumentos, montantes transferidos e do cenário das prestações de contas dos TED. O diagnóstico iniciou com a identificação das transferências dos valores repassados e da quantidade de instrumentos celebrados, conforme Tabela 2.

Tabela 2 - Recursos por TED celebrados e transferidos pelas IFES do Brasil.

IFES	Quantidade de instrumentos celebrados			Montantes repassados no exercício (em R\$)		
	2015	2014	2013	2015	2014	2013
Institutos Federais	63	71	42	6.992.350,51	9.262.322,97	4.124.525,82
Universidades	79	127	198	29.203.424,94	13.944.850,52	18.182.190,41
<b>TOTAL</b>	142	198	240	36.195.775,45	23.207.173,49	22.306.716,23

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios de Gestão das IFES (2015) .

Com base na análise da Tabela 2, verificou-se também que as Universidades Federais transferiram maior quantidade de recursos e celebraram mais instrumentos do que os Institutos Federais de Ensino Superior.

Conforme a referida tabela, a quantidade de instrumentos celebrados não possui relação com os montantes repassados, ou seja, a IFES pode celebrar um TED e não transferir recurso naquele período. Assim como ter transferido recurso referente à TED em um período e celebrado em outro. Além disso, foi possível verificar que o volume de recurso que as IFES transferiram para outros órgãos ou instituições federais não apresenta grande oscilação ao ser comparada de um ano para o outro. Tão importante quanto analisar a quantidade de instrumentos celebrados por TED e o montante transferido no exercício é examinar a quantidade de contas prestada pelos recebedores desses recursos.

Cabe reforçar, conforme tratado em outro momento neste estudo, a necessidade de prestar contas do recurso por TED à sociedade e aos órgãos de controle interno e externo tanto pela descentralizadora quanto pela descentralizada (BRASIL, 2016a).

A prestação de contas é a fase que possibilita aos órgãos de controle verificar se a descentralizadora conseguiu atingir os objetivos pretendidos com a descentralização e se a descentralizada executou, como firmado no TED, o recurso que recebeu (BRASIL, 2016a).

O Quadro 11 a seguir apresenta o cenário das contas prestadas pelos recebedores de recursos por TED às IFES. Ele contém as prestações de contas prestadas e não prestadas, bem como o montante transferido e a quantidade de instrumentos.

Quadro 11 - Diagnóstico das prestações de contas referentes às transferências concedidas.

Instituições Federais de Ensino Superior - IFES		
Exercício da Prestação de Contas		Quantidade de Instrumentos e montante repassado
Contas Prestadas no exercício do Relatório de Gestão	Quantidade	67
	Montante Repassado (R\$)	3.369.811,49
Contas não prestadas no exercício do Relatório de Gestão	Quantidade	30
	Montante Repassado (R\$)	11.598.603,82
Contas não prestadas de exercícios anteriores	Quantidade	9
	Montante Repassado (R\$)	4.050.715,11

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios de Gestão das IFES (2015).

Para caracterizar a prestação de contas em prestadas e não prestadas no Relatório de Gestão das IFES, observou-se somente as prestações de contas finais em que o respectivo exercício finalizava em 31 de dezembro do exercício de 2015.

Assim, o exercício da prestação de contas correspondeu à data limite para que a descentralizada apresentasse suas contas finais das transferências recebidas por meio dos instrumentos celebrados por TED. Dessa forma, verificou-se o término do prazo para a prestação de contas e não a data de encerramento da vigência do TED.

Analisou-se também a quantidade de instrumentos prestados no exercício de referência do Relatório de Gestão (2015) e dos exercícios anteriores, cujas contas finais foram efetivamente prestadas em 2015. Dessa forma, tomou-se por referência o total de instrumentos em que as datas limite para prestação de contas finais ocorreram nos respectivos exercícios.

Quanto aos montantes repassados, estes correspondem ao valor total dos repasses referente aos instrumentos em conformidade com a situação da prestação de contas, sendo considerado o montante dos valores transferido durante a completa vigência do TED, independentemente do exercício que ocorreu a transferência.

Assim, para os TED com prazos de prestação de contas final expirados no exercício deste relatório de gestão (2015), foram disponibilizadas informações da quantidade e do montante dos TED com contas prestadas e não prestadas.

No caso das contas não prestadas, a data limite para prestação de contas foi expirada em exercícios anteriores e ainda não havia sido apresentada pelo receptor do recurso às

IFES até o final desse exercício do Relatório de Gestão (2015). Dessa forma, essas contas já deveriam ter sido prestadas.

Em relação às contas prestadas pelos recebedores de recursos às IFES, o Quadro 12 apresenta a quantidade de instrumentos e o montante de recursos que foram analisados e não analisados. Ainda neste quadro, é possível verificar as informações referentes à análise das contas pelas IFES na condição de unidade descentralizadora. Assim, verifica-se a qualidade gerencial na análise das contas pelas IFES.

O quadro em questão apresenta somente as contas que haviam sido prestadas no exercício de referência do Relatório de Gestão (2015), especificando-as em analisadas e não analisadas.

Quadro 12 - Análise das contas prestadas dos Relatórios de Gestão de 2015

Instituições Federais de Ensino Superior – IFES		
Contas apresentadas as IFES no exercício de referência do Relatório de Gestão.		Instrumentos e quantidade de montante repassado
Contas analisadas	Quantidade aprovada	38
	Quantidade reprovada	3
	Quantidade de TCE instauradas	0
	Montante Repassado (R\$)	2.319.394,13
Contas não analisada	Quantidade	15
	Montante Repassado (R\$)	4.252.742,80

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios de Gestão das IFES (2015).

Nas contas analisadas, verificou-se as quantidades de instrumentos aprovados e reprovados, bem como o montante de contas que tiveram instauradas Tomadas de Contas Especiais (TCE).

Em relação às contas não analisadas, foi possível observar as informações referentes à quantidade e ao montante de contas apresentadas nesse exercício. Porém, a descentralizadora não analisou esses dados até 31 de dezembro desse mesmo exercício de referência.

Quanto às contas não analisadas pelas IFES, a Tabela 3 apresenta a quantidade de dias em atraso.

Tabela 3 - Perfil nos atrasos para analisar as contas prestadas pelas unidades descentralizadas

Instituições Federais de Ensino Superior – IFES					
Quantidade de IFES	Quantidade de dias de atraso na análise das contas				
	Até 30 dias	De 31 a 60 dias	De 61 a 90 dias	De 91 a 120 dias	Mais de 120 dias
1	X			X	
3		X			
2			X		
4					X

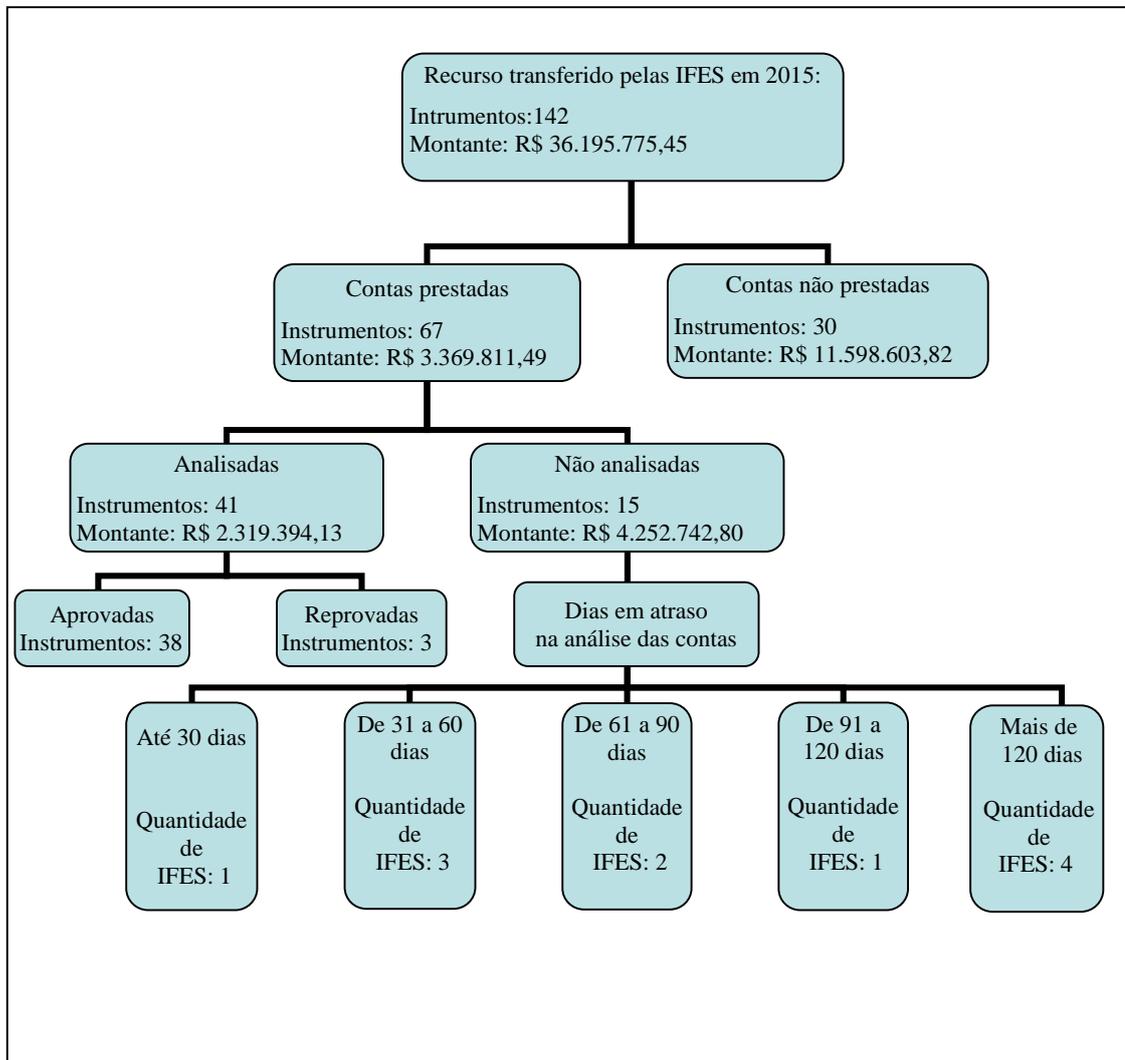
Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios de Gestão das IFES (2015).

Na análise da referida tabela foi possível atestar o perfil dos atrasos e a quantidade de IFES de acordo com os intervalos de dias em atraso referentes à data em que as análises das contas prestadas já deveriam ter sido concluídas.

De forma sintética, o diagnóstico da gestão pelas IFES sobre os recursos transferidos por meio de TED e das prestações de contas recebidas e analisadas pode ser visualizado na Figura 5.

A Figura 5 apresenta um diagnóstico das transferências e do gerenciamento resumido da gestão das prestações de contas nas IFES. O diagnóstico possibilita verificar que as IFES celebraram 142 instrumentos por TED e transferiram o montante de R\$ 36.195.775,45 (trinta e seis milhões e cento e noventa e cinco mil, sete centos e setenta e cinco reais e quarenta e cinco centavos) no ano de 2015.

Figura 5 Diagnóstico das transferências de recursos e prestações de contas nas IFES em 2015.



Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios de Gestão das IFES (2015).

Se comparada a quantidade de instrumentos celebrados com os das contas prestadas pelos recebedores de recursos no mesmo período, nota-se que os instrumentos que tiveram prestação de contas apresentam média de 47% em relação aos celebrados. Já em relação ao montante de recursos das contas prestadas este corresponde a apenas 9% do montante transferido.

Se comparada a quantidade de TED celebrados com os das contas não prestadas pelos recebedores de recursos no mesmo período observa-se que os instrumentos que não tiveram prestação de contas em 2015 apresentam média de 21% em relação aos celebrados. Já em relação ao montante de recursos das contas não prestadas em 2015 corresponde a apenas 32% do montante transferido.

A partir dessas comparações, conclui-se que as IFES não apresentaram índice satisfatório de recebimento de prestação de contas em relação ao recurso transferido. Entretanto, essa situação deve ser considerada apenas como alerta, pois somente a análise de um período maior poderia explicitar uma preocupação.

Outra análise a ser observada é a comparação da quantidade de instrumentos analisados em relação aos prestados pelos recebedores dos recursos para verificar como anda a análise das contas pelas IFES. Essa sistemática deve ser aplicada também aos montantes.

Dessa forma, se confrontada a quantidade de instrumentos das contas analisadas com os das contas prestadas pelos recebedores de recursos das IFES no mesmo período, verifica-se que os instrumentos analisados em 2015 apresentam média de 61% em relação aos das contas prestadas. Já a comparação dos instrumentos das contas não analisadas com os das contas prestadas resulta na média de 22%.

Quanto ao montante das contas analisadas em 2015, este corresponde a 69% em relação ao das contas prestadas. Já o confronto do montante das contas não analisadas em relação ao das prestadas representa a média de 126%.

A partir das contas analisadas pelas IFES, outra constatação é que a quantidade de instrumentos aprovados corresponde a 93% dos analisados. Já os reprovados em relação aos analisados representam média de 7%.

Em relação às contas não analisadas, verificou-se a quantidade de IFES e a quantidade de dias em atraso na análise dessas contas. Neste caso, constatou-se que uma instituição atrasou a análise de suas contas em até 30 dias, três atrasaram suas análises no período de 31 a 60 dias, duas no intervalo de 61 a 90 dias, uma de 91 a 120 dias e quatro atrasaram mais de 120 dias.

Após diagnosticar na unidade descentralizadora a gestão orçamentária e financeira dos recursos por TED, inicia-se o diagnóstico nas IFES (unidade descentralizada) pelo perfil da gestão dos recursos recebidos.

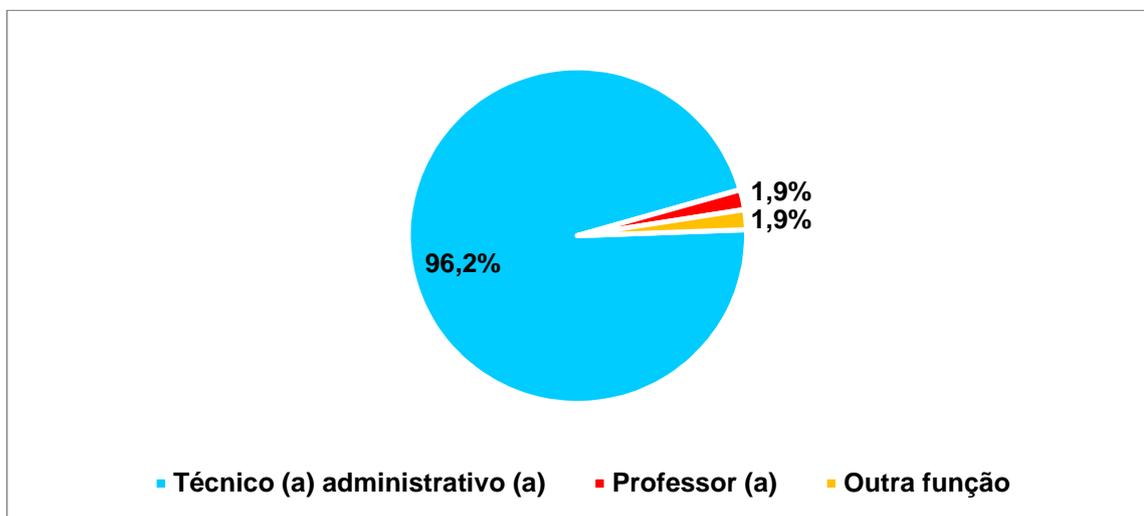
#### **4.1.2 Perfil na gestão dos recursos na IFES descentralizada**

Na condição de unidade descentralizada foi examinado o perfil da gestão dos recursos recebidos e os desafios enfrentados nessa gestão pelas IFES, assim como o grau de importância atribuído a esses desafios.

Neste tópico é apresentado o perfil dos envolvidos na gestão orçamentária e financeira dos recursos recebidos por TED nas IFES. As questões de 1 a 5 (Apêndice 1), por meio de amostra estatística, caracterizam os envolvidos nessa administração no que se refere à função exercida, nível de escolaridade, atuação, tempo e fase da gestão dos recursos por TED nas IFES.

No diagnóstico efetuado, verificou-se que os envolvidos na gestão orçamentária e financeira dos recursos por TED nas IFES brasileiras são os técnicos administrativos, professores e também pessoas que não fazem parte dessas duas categorias de servidores, conforme apresenta o Gráfico 2.

Gráfico 2 - Função exercida pelos envolvidos na gestão dos recursos por TED nas IFES brasileiras.

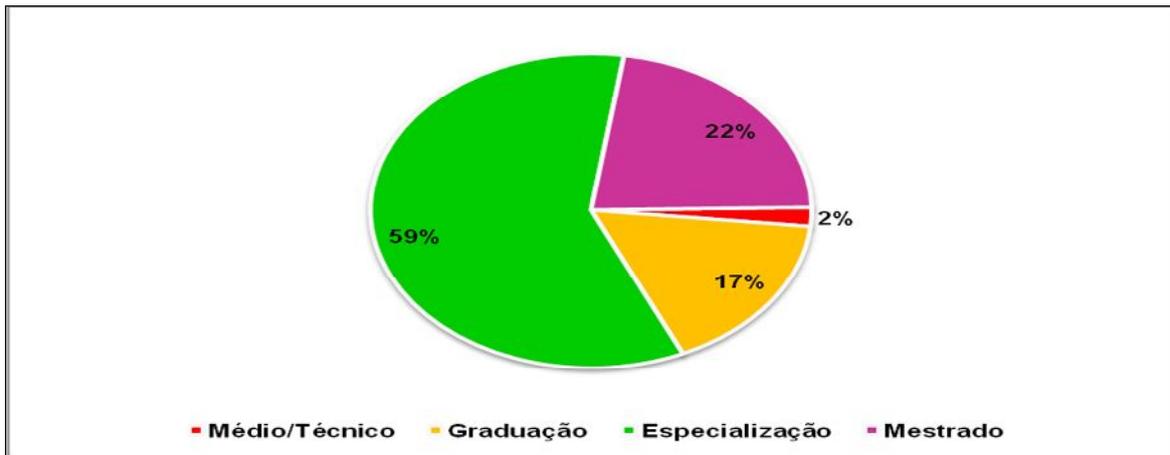


Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados nas IFES (2017).

O Gráfico 2 mostra que a maioria dos envolvidos (96,2%) são técnicos administrativos, 1,9% são professores e os outros 1,9% restantes ocupam outra função nesse processo nas IFES.

Em relação ao nível de escolaridade desses envolvidos na administração orçamentária e financeira dos recursos por TED nas IFES, constatou-se que os profissionais envolvidos nesse processo possuem formação acadêmica de nível médio ou técnico, graduação, especialização e mestrado, conforme apresenta o Gráfico 3 a seguir.

Gráfico 3 - Nível de escolaridade dos envolvidos na gestão dos TED nas IFES brasileiras.

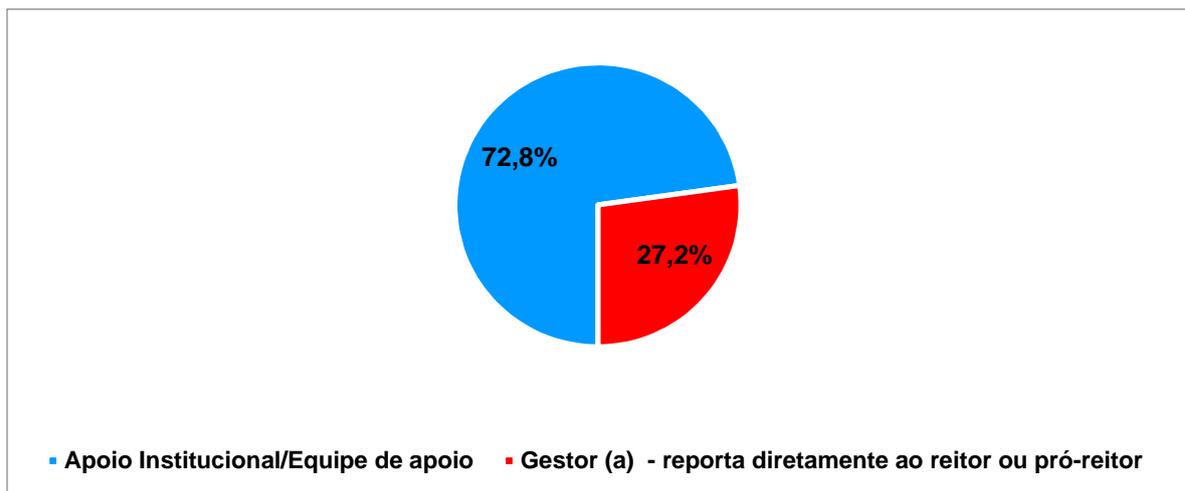


Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados nas IFES (2017).

O Gráfico 3 demonstra que a maioria dos envolvidos (59%) possui curso de especialização, 22% detêm mestrado, 17% dispõem de graduação e apenas 2% são portadores de ensino médio ou técnico.

Quanto à atuação dos envolvidos na administração orçamentária e financeira desses recursos nas IFES, pode-se verificar em nível tático e operacional, respectivamente, o gestor – reporta diretamente ao reitor ou pró-reitor, e o apoio institucional ou equipe de apoio, conforme apresenta o Gráfico 4.

Gráfico 4 - Atuação dos envolvidos na gestão dos recursos por TED nas IFES brasileiras.



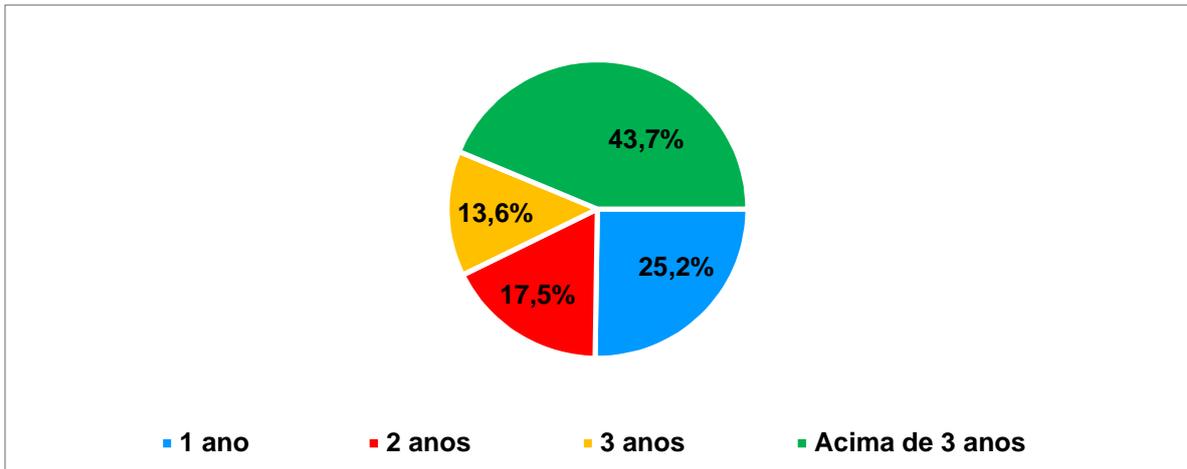
Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados nas IFES (2017).

O Gráfico 4 indica que a maioria dos envolvidos pertence ao apoio institucional ou equipe de apoio (72%) que atua em um nível operacional nas IFES apoiando os níveis tático e

estratégico. Em se tratando do gestor (a), este reporta diretamente ao reitor ou pró-reitor que, em geral, ocupa o nível tático nas IFES correspondendo a 27,2 %.

Em relação ao tempo de atuação dos envolvidos na administração orçamentária e financeira desses recursos, observa-se que a maturidade deles nessa administração varia entre um ano e acima de três anos, conforme o Gráfico 5.

Gráfico 5 - Tempo de atuação dos envolvidos na gestão dos recursos por TED nas IFES brasileiras.



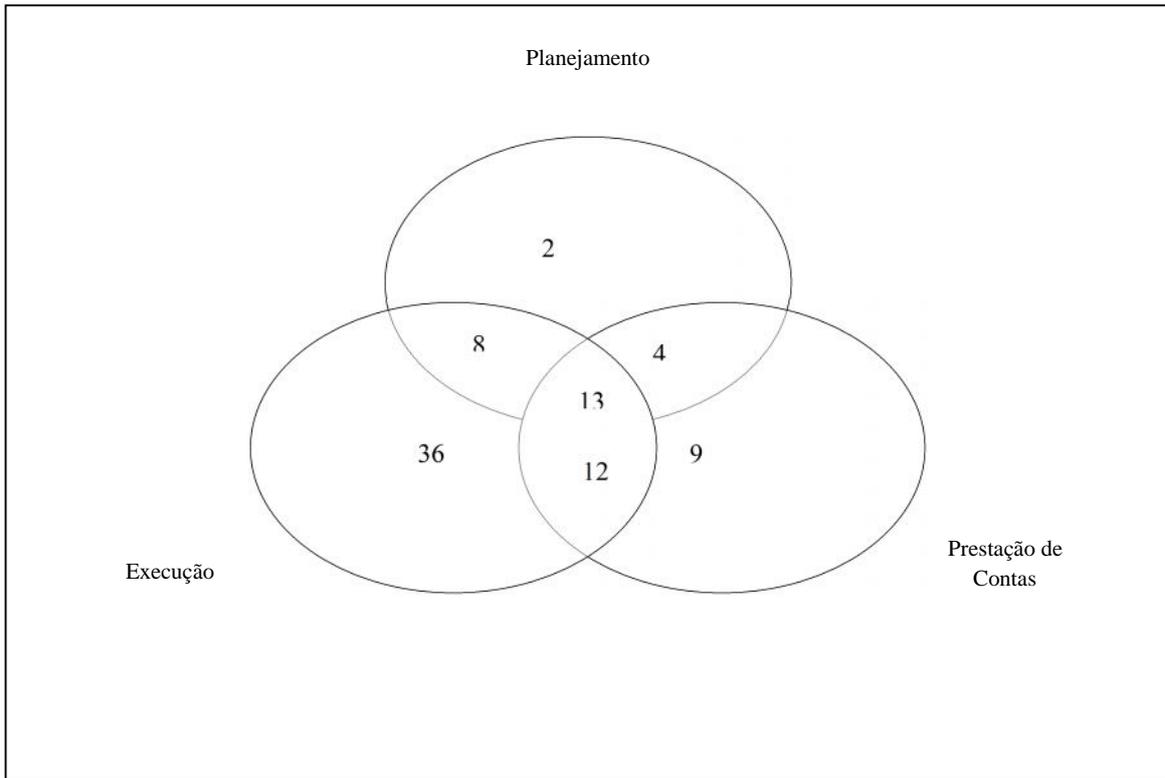
Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados nas IFES (2017).

O Gráfico 5 mostra o tempo de atuação dos envolvidos na administração orçamentária e financeira dos recursos por TED nas IFES. Ainda no referido gráfico, percebe-se que a maioria dos envolvidos (43,7%) atua por mais de três anos, 25,2% até um ano, 17,5% até dois anos, e 13,6% até três anos.

Conforme abordado no referencial teórico desta pesquisa os recursos por TED passam por três fases: planejamento, execução e prestação de contas (BRASIL, 2016a). Dessa forma, verificou-se nas IFES os envolvidos na administração orçamentária e financeira que atuam diretamente em cada uma dessas fases ou de forma simultânea, conforme Figura 6.

A Figura 6 a seguir revela a quantidade de envolvidos na administração orçamentária e financeira dos recursos por TED que atuam exclusivamente nas fases de planejamento (21), execução (36) e prestação de contas (9).

Figura 6 - Diagrama dos envolvidos na administração dos recursos por TED nas IFES.

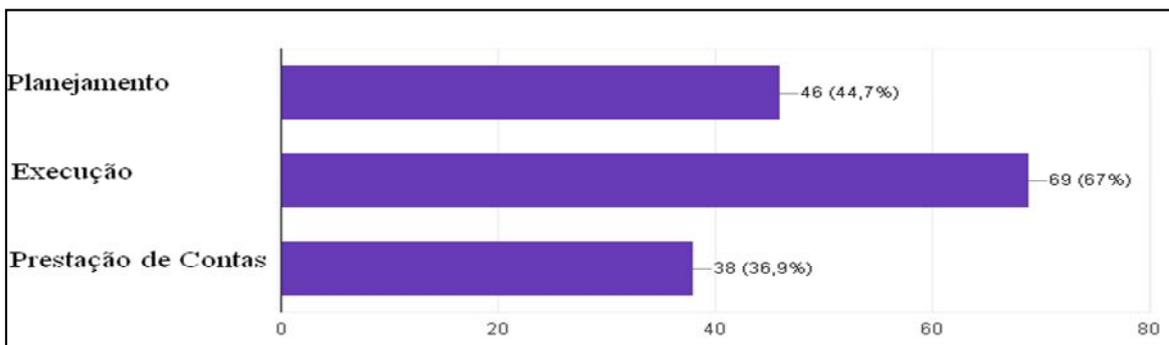


Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados nas IFES (2017).

Percebe-se que há envolvidos em mais de uma fase. Conforme apresentado na Figura 6, (8) atuam nas fases de planejamento e execução, (4) nas fases de planejamento e prestação de contas e 12 nas fases de execução e prestação de contas. Além disso, verifica-se que 13 envolvidos atuam nas três fases.

A partir dessas informações amostrais apresentadas em forma de diagrama na Figura 6, é possível resumir e apresentar os envolvidos com a administração por fase dos TED nas IFES, conforme Gráfico 6.

Gráfico 6 - Os envolvidos com a administração por fase dos TED nas IFES brasileiras.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados nas IFES (2017).

O Gráfico 6 demonstra a quantidade de envolvidos em cada fase independentemente de atuarem em mais de uma. Dessa forma, constata-se que são 49 no planejamento, 69 na execução e 38 na prestação de contas. Pode-se verificar também por fase que efetivamente os envolvidos correspondem 44,7% no planejamento, 67% na execução e 36,9% na prestação de contas.

#### **4.2.2 Análise fatorial dos desafios na gestão dos recursos por TED**

O diagnóstico dos principais desafios na gestão orçamentária e financeira dos recursos recebidos por TED nas IFES foi obtido com as questões 7 e 9 (Apêndice 1). Já o grau de importância dos desafios encontrado para essa gestão orçamentária e financeira foi obtido com as questões 6, 8 e 10 (Apêndice 1).

Assim, a análise fatorial exploratória foi empregada em dois conjuntos de variáveis: atribuindo grau de importância e diagnosticando os principais desafios na gestão orçamentária e financeira dos recursos por TED nas IFES. Primeiramente, verificou-se 103 casos e a respectiva proporção do número de casos por 20 e 14 variáveis - valor adequado ao recomendado.

A partir dessas observações, aplicou-se o teste de esfericidade de Bartlett para o conjunto de variáveis que objetivam encontrar o grau de importância dos desafios na gestão orçamentária e financeira dos recursos por TED nas IFES e também no conjunto de variáveis que possui como objetivo diagnosticar os desafios nessa gestão. Em ambos os casos, foi obtido o *p-value* igual a 0. Isso significa que nos dois casos foram refutadas as hipóteses de matriz com determinante igual a 0 e também que não há correlação entre as variáveis de ambos os casos.

Em seguida, foi aplicado o teste de Kaiser –Meyer – Olkin (KMO) encontrando o valor da amostra de 0,811 para diagnosticar os desafios na gestão dos recursos orçamentário e financeiro por TED nas IFES e 0,856 para encontrar o grau de importância dos desafios nessa gestão. A partir dos testes aplicados, entende-se como adequada a análise fatorial exploratória empregada na amostra para os dois conjuntos de variáveis.

Além disso, ambos os resultados superam o mínimo de correlação aceitável de 0,60 e, de acordo com os critérios considerados para indicador estatístico de KMO, as amostras podem ser consideradas boas.

Ao aplicar a análise fatorial, escolheu-se e aplicou o método de análise de componentes principais (ACP), porque esta pesquisa tem como objetivo encontrar por meio

da redução do conjunto de variáveis o menor número de fatores fundamentais que explica o máximo de variância representado nas variáveis originais.

Em seguida, foi aplicado o método *varimax* para realizar a rotação dos fatores por meio da diminuição do número de variáveis que possuem altas cargas em determinados fatores. Para definir a quantidade de fatores empregou-se a técnica do critério da raiz latente ou autovalores selecionando os fatores considerados significantes, ou seja, aqueles que possuem carga fatorial superior a 1.

Dessa forma, foram gerados quatro fatores para diagnosticar os desafios na gestão dos recursos orçamentário e financeiro por TED nas IFES. As variáveis foram alocadas nos fatores que apresentam maior carga fatorial.

A Tabela 4 apresenta os quatro fatores gerados com as maiores cargas fatoriais para o conjunto de variáveis referente ao diagnóstico dos desafios na gestão dos recursos orçamentário e financeiro por TED nas IFES.

Tabela 4 - Cargas fatoriais rotacionadas dos desafios na gestão dos recursos por TED

Variáveis	Fator 1	Fator 2	Fator 3	Fator 4
Atender aos editais para captá-lo				<b>,7810</b>
Planejar as rubricas para captá-lo		<b>,5675</b>		
A comunicação de procedimentos entre gestores, coordenadores e executores		<b>,7339</b>		
Analisar previamente o custo do objeto para receber adequado recurso		<b>,4975</b>		
Delegar portarias aos coordenadores			<b>,6550</b>	
Possuir adequado planejamento para transferir a gestão desse recurso às fundações (Entidades de Apoio)			<b>,8696</b>	
Capacitação do Gestor (reporta diretamente ao Reitor ou Pró-reitor)	<b>,6196</b>			
Capacitação do coordenador (coordenador do projeto) do recurso	<b>,6177</b>			
Capacitação do apoio institucional (apoio ao gestor e/ou coordenador de projeto)	<b>,7567</b>			
Cumprimento de prazos de vigência para executar o recurso	<b>,8134</b>			
Cumprimento das metas previstas no plano de trabalho	<b>,8219</b>			
Agilidade para empenhar esse recurso	<b>,6599</b>			
Emprego do recurso de acordo com a natureza de despesa do plano de trabalho	<b>,7503</b>			
Sistema de Informação capaz de reduzir a um nível aceitável o risco de misturar esse recurso a outros na instituição		<b>,7805</b>		
Variância explicada (%)	36,61	15,26	7,41	7,19

Fonte: Software SPSS. Elaborado pelo autor (2017).

O fator 1, com variância explicada de 36,61%, é formado por sete variáveis e está relacionado ao plano de trabalho e capacitação do servidor. Como se verifica, a variável que possui maior carga fatorial é o Cumprimento das Metas Previstas no Plano de Trabalho (0,8219).

Dessa forma, esse fator foi denominado de Capacitação e Plano de Trabalho e as variáveis que o formam tiveram sua confiabilidade medida por meio do Alpha de Cronbach apresentando, após esse cálculo, o resultado de 0,861.

O fator 2, com variância explicada de 15,26 %, é formado por três variáveis porque a variável Analisar Previamente o Custo do Objeto para Receber Adequado Recurso possui carga fatorial abaixo de 0,55, logo não apresenta significância recomendada para o tamanho da amostra. Nesse fator as variáveis estão relacionadas ao sistema de informação e comunicação. Como se verifica, a variável Sistema de Informação Capaz de Reduzir a um Nível Aceitável o Risco de Misturar esse Recurso a Outros na Instituição possui carga fatorial igual a 0,7805.

Dessa forma, o fator 2 foi denominado de Sistema de Informação e Comunicação e as variáveis que o formam tiveram sua confiabilidade medida por meio do Alpha de Cronbach apresentando, após o cálculo, o resultado de 0,700.

O fator 3, com variância explicada de 7,41%, é formado por duas variáveis e está relacionado à delegação. Como se verifica, a variável que contém maior carga fatorial (0,8696) é Possuir Adequado Planejamento para Transferir a Gestão desse Recurso às Fundações (Entidades de Apoio).

Dessa forma, o fator 3 foi denominado de Delegação e as variáveis que o formam tiveram sua confiabilidade medida por meio do Alpha de Cronbach apresentando, após o cálculo, o resultado de 0,612.

O fator 4, com variância explicada de 7,19 %, é formado por uma única variável já que Planejar as Rubricas para Captá-lo possui carga fatorial abaixo de 0,55, logo não apresenta significância recomendada para o tamanho da amostra. Nesse fator, a variável Atender aos Editais para Captá-lo possui carga fatorial de 0,7810. Dessa forma, o fator 4 foi denominado de Atender Edital.

Para o conjunto de variáveis que versam sobre o grau de importância dos desafios na gestão orçamentária e financeira dos recursos por TED nas IFES, foram gerados cinco fatores. Essas variáveis foram alocadas nos fatores que apresentam maior carga fatorial.

Tabela 5 - Cargas fatoriais rotacionadas do grau de importância na gestão dos recursos por TED

Variáveis	Fator 1	Fator 2	Fator 3	Fator 4	Fator 5
Atender aos editais para captá-lo			,7563		
Planejar as rubricas para captá-lo			,6747		
A comunicação de procedimentos entre gestores, coordenadores e executores			,6922		
Analisar previamente o custo do objeto para receber adequado recurso			,6117		
Delegar portarias aos coordenadores				,6653	
Possuir adequado planejamento para transferir a gestão desse recurso às fundações (Entidades de Apoio)				,4944	
Capacitação do Gestor (reporta diretamente ao Reitor ou Pró-reitor)				,7583	
Capacitação do coordenador (coordenador do projeto) do recurso					,8181
Capacitação do apoio institucional (apoio ao gestor e/ou coordenador de projeto)					,6805
Cumprimento de prazos de vigência para executar o recurso		,7606			
Cumprimento das metas previstas no plano de trabalho		,8466			
Agilidade para empenhar esse recurso		,6348			
Emprego do recurso de acordo com a natureza de despesa do plano de trabalho				,4940	
Sistema de Informação capaz de reduzir a um nível aceitável o risco de misturar esse recurso a outros na instituição.				,4196	
Análise das contas antes do envio para o descentralizador	,7328				
Clareza na linguagem	,8150				
Dados que comprovam a execução	,7568				
Aprovação das contas prestadas ao descentralizador do recurso	,6537				
Canais e instrumentos adequados para divulgação	,7086				
Clareza no conteúdo	,8122				
Variância explicada (%)	39,36	7,88	6,69	6,01	5,58

Fonte: Software SPSS versão 23. Elaborado pelo autor (2017).

O fator 1, com variância explicada de 39,36%, é formado por seis variáveis e está relacionado à prestação de contas. Assim, é possível notar que, as que possuem maior carga fatorial é Clareza no Conteúdo (0,8122) e Clareza na Linguagem (0,8150).

Dessa forma, o fator 1 foi denominado de Prestação de Contas e as variáveis que o formam tiveram sua confiabilidade medida por meio do Alpha de Cronbach apresentando, após o cálculo, o resultado de 0,903.

O fator 2, com variância explicada de 7,88%, é formado por três variáveis e está relacionado ao plano de execução orçamentária e financeira. Nele percebe-se que a variável com maior carga fatorial (0,8466) é Cumprimento das Metas Previstas no Plano de Trabalho.

Dessa forma, o fator 2 foi denominado Plano de Trabalho e as variáveis que o formam tiveram sua confiabilidade medida por meio do Alpha de Cronbach apresentando o resultado de 0,749.

O fator 3, com variância explicada de 6,69%, é constituído por quatro variáveis e está relacionado ao processo de captação de recurso. Como se verifica, a variável com maior carga fatorial (0,7563) é Atender aos Editais para Captá-lo.

Assim, o fator 3 foi denominado de Processo de Captação de Recurso e as variáveis que o compõem tiveram sua confiabilidade medida também por meio do Alpha de Cronbach apresentando resultado de 0,767.

O fator 4, com variância explicada de 6,01 %, é composto por duas variáveis Delegar Portaria aos Coordenadores e Capacitação do Gestor (reporta diretamente ao reitor e ao Pró-reitor). Isto porque as variáveis Possuir Adequado Planejamento para Transferir a Gestão desse Recurso às Fundações (Entidades de Apoio), Emprego do Recurso de Acordo com a Natureza de Despesa do Plano de Trabalho e Sistema de Informação Capaz de Reduzir a um Nível Aceitável o Risco de Misturar esse Recurso a Outros na Instituição possuem carga fatorial abaixo de 0,55, logo, não apresentam significância recomendada para o tamanho da amostra. Nesse fator, a variável com maior carga fatorial (0,7583) está relacionada à capacitação do gestor.

Dessa forma, o fator 4 foi denominado de Capacitação do Gestor e Delegação e as variáveis que o constituem tiveram sua confiabilidade medida por meio do Alpha de Cronbach apresentando resultado de 0,627.

O fator 5, com variância explicada de 5,58 %, é formado pelas variáveis Capacitação do Coordenador e Capacitação do Apoio Institucional. Nesse fator, a variável com maior carga fatorial (0,8181) é Capacitação do Coordenador (coordenador do projeto) do Recurso.

Dessa forma, o fator 5 foi denominado de Capacitação e as variáveis que o compõem tiveram sua confiabilidade medida por meio do Alpha de Cronbach apresentando o resultado de 0,717.

#### **4.2.2.1 Fatores gerados para os desafios na gestão dos recursos**

Para diagnosticar os desafios na gestão dos recursos orçamentário e financeiro por TED nas IFES, verificou-se quatro fatores gerados. Os fatores e suas variáveis tiveram seu percentual avaliado pelos servidores públicos que responderam a pesquisa conforme Tabela 6.

Tabela 6 - Percentual avaliado nas variáveis referentes aos desafios da gestão por fator

Variáveis	Discordo totalmente	Discordo	Não concordo nem Discordo	De acordo	Totalmente de acordo
<b>Fator 1 – Capacitação e Plano de Trabalho</b>					
Capacitação do Gestor (reporta diretamente ao Reitor ou Pró-reitor)	4,85	16,50	21,36	35,92	21,36
Capacitação do coordenador (coordenador do projeto) do recurso	1,94	5,83	12,62	35,92	43,69
Capacitação do apoio institucional (apoio ao gestor e/ou coordenador de projeto)	0,97	8,74	16,50	37,86	35,92
Cumprimento de prazos de vigência para executar o recurso	0,00	5,83	10,68	34,95	48,54
Cumprimento das metas previstas no plano de trabalho	0,00	4,85	9,71	37,86	47,57
Agilidade para empenhar esse recurso	3,88	10,68	18,45	30,10	36,89
Emprego do recurso de acordo com a natureza de despesa do plano de trabalho	2,91	9,71	10,68	36,89	39,81
<b>Fator 2 – Sistema de Informação e Comunicação</b>					
Planejar as rubricas para captá-lo	2,91	7,77	8,74	39,81	40,78
A comunicação de procedimentos entre gestores, coordenadores e executores	0,97	6,80	6,80	40,78	44,66
Sistema de Informação capaz de reduzir a um nível aceitável o risco de misturar esse recurso a outros na instituição.	7,77	9,71	12,62	33,01	36,89
<b>Fator 3 – Delegação</b>					
Delegar portarias aos coordenadores	10,68	18,45	30,10	29,13	11,65
Possuir adequado planejamento para transferir a gestão desse recurso às fundações (Entidades de Apoio)	6,80	6,80	11,65	33,98	40,78
<b>Fator 4 – Atender Edital</b>					
Atender aos editais para captá-lo	2,91	11,65	25,24	39,81	20,39

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Para diagnosticar os desafios na gestão dos recursos orçamentário e financeiro por TED nas IFES, observou-se que no fator 1, 39,11% das respostas dos servidores indicaram que eles estão totalmente de acordo com a necessidade de melhora da capacitação e plano de trabalho. Já 35,64% estão de acordo, enquanto 14,29% não concordam e nem discordam, 8,88% discordam e apenas 2,08% discordam totalmente.

Já o fator 2 demonstra que 40,78% deles estão totalmente de acordo com a necessidade de melhor sistema de informação e comunicação, 37,86% estão de acordo, 9,39% não concordam e nem discordam, 8,09% discordam e apenas 3,88% discordam totalmente.

No fator 3 é possível perceber que 31,55% desses servidores estão de acordo com a necessidade de melhorar a delegação, 26,21% estão totalmente de acordo, 20,87% não concordam e nem discordam, 12,62% discordam e apenas 8,74% discordam totalmente.

Por fim, o fator 4 indica que 39,81% deles acreditam que é preciso melhor atender o edital, 25,24% não concordam e nem discordam, 20,39% estão totalmente de acordo, 11,65% discordam e apenas 2,91% discordam totalmente.

Além dessa avaliação por fatores gerados na pesquisa por meio da análise fatorial exploratória, o público respondente ainda reforça e acrescenta alguns desafios nessa gestão orçamentária e financeira nas IFES. Nas etapas do planejamento, da execução orçamentária e financeira e da prestação de contas os servidores abordaram os aspectos conforme Quadro 13 seguir.

Ao analisar o referido quadro, os aspectos da gestão orçamentária e financeira do TED, nas etapas de planejamento, execução e prestação de contas, observou-se que foram dezoito aspectos abordados individualmente, conforme percentual respondente de 0,97% e apenas um aspecto foi abordado por dois respondentes conforme percentual de 1,94%.

Quadro 13 Outros aspectos abordados pelos respondentes na gestão do recursos por TED.

No Planejamento	Percentual Respondente (%)
Não há um adequado planejamento para receber o recurso na natureza correta do descentralizador e posteriormente repassar às fundações	0,97
Falta de comunicação do coordenador do TED com o gestor ou apoio institucional	0,97
Falta comprometimento dos interessados em atender recomendações e seguirem legislações vigentes	0,97
Há falta de conhecimento dos coordenadores em relação às legislações	0,97
Falta de padronização nas orientações para execução do recurso do descentralizador e limitações impostas por ele	0,97
Falta de plano de trabalho adequado detalhando a utilização do recurso	0,97
Morosidade por parte do descentralizador na autorização	0,97
A publicação de portarias para delegar responsabilidade aos coordenadores pode ser redundante, uma vez que, os documentos que formalizam o TED já designam o responsável	0,97
Os ocupantes de cargos de direção são incentivados a serem menos avessos ao risco do que a equipe técnica de execução, situação que cria otimismo no planejamento e impacta a execução	0,97
<b>Na Execução</b>	
	(%)
Dificuldade com o cronograma de desembolso do órgão descentralizador para atender aos pagamentos	0,97
Remanejamento de rubricas de despesas	0,97
Falta de compromisso	0,97
Morosidade na descentralização de recurso do descentralizador	0,97
Falta de conhecimento do coordenador ou gestor dos procedimentos internos em obediência aos normativos para a execução do recurso	1,94
Os impactos do planejamento inadequado	0,97
Agilidade do coordenador do projeto em solicitar os procedimentos essenciais dentro dos prazos e, de forma correta, conforme critérios estabelecidos no plano de trabalho	0,97
Agilidade da equipe técnica na execução, conforme plano de trabalho, de todas as etapas (licitação, contratação, empenho, liquidação e pagamento) Na execução ainda foi verificado a necessidade de parecer jurídico conforme modalidade de licitação	0,97
<b>Na Prestação de contas</b>	
	(%)
Compromisso no atendimento das recomendações sugeridas pelos órgãos fiscalizadores, em caso de não apresentação adequada	0,97
Realização da prestação de contas pelo coordenador no tempo estipulado	0,97
Sistema que facilite o controle orçamentário e financeiro	0,97

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Após identificar os fatores que constituem os principais desafios na gestão orçamentária e financeira dos recursos por TED nas IFES e observar os aspectos complementados pelos servidores, o resultado do diagnóstico desta pesquisa possibilitou sugerir ações de intervenção para solucionar os problemas detectados.

#### 4.2.2.2 Fatores gerados para o grau de importância dos desafios na gestão dos recursos

Para diagnosticar o grau de importância na gestão orçamentária e financeira dos recursos por TED nas IFES, verificou-se cinco fatores gerados. Os fatores e suas variáveis tiveram seu percentual avaliado pelos servidores públicos que responderam a pesquisa conforme Tabela 7 a seguir.

Tabela 7 - Percentual avaliado nas variáveis referentes ao grau de importância da gestão por fator

Variáveis	Sem importância	Pouco importante	Importante	Significativamente importante	Muito importante
<b>Fator 1 – Prestação de Contas</b>					
Análise das contas antes do envio para o descentralizador	0,00	0,97	16,50	25,24	57,28
Clareza na linguagem	0,00	3,88	18,45	38,83	38,83
Dados que comprovam a execução	0,00	1,94	7,77	28,16	62,14
Aprovação das contas prestadas ao descentralizador do recurso	0,00	1,94	10,68	17,48	69,90
Canais e instrumentos adequados para divulgação	0,00	4,85	28,16	34,95	32,04
Clareza no conteúdo	0,00	2,91	15,53	36,89	44,66
<b>Fator 2 – Plano de trabalho</b>					
Cumprimento de prazos de vigência para executar o recurso	0,00	0,97	6,80	17,48	74,76
Cumprimento das metas previstas no plano de trabalho	0,00	0,00	6,80	20,39	72,82
Agilidade para empenhar esse recurso	0,97	2,91	12,62	20,39	63,11
<b>Fator 3 – Processo de captação de recurso</b>					
Atender aos editais para captá-lo	0,97	3,88	19,42	25,24	50,49
Planejar as rubricas para captá-lo	0,97	3,88	12,62	24,27	58,25
A comunicação de procedimentos entre gestores, coordenadores e executores	0,00	0,97	10,68	25,24	63,11
Analisar previamente o custo do objeto para receber adequado recurso	0,00	0,97	8,74	30,10	60,19
<b>Fator 4 – Capacitação do Gestor e Delegação</b>					
Delegar portarias aos coordenadores	7,77	14,56	26,21	31,07	20,39
Capacitação do Gestor (reporta diretamente ao Reitor ou Pró-reitor)	1,94	4,85	18,45	37,86	36,89
<b>Fator 5 – Capacitação</b>					
Capacitação do coordenador (coordenador do projeto) do recurso	0,00	0,97	17,48	28,16	53,40
Capacitação do apoio institucional (apoio ao gestor e/ou coordenador de projeto)	0,00	0,97	14,56	33,01	51,46

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Para diagnosticar o grau de importância dos desafios na gestão dos recursos orçamentário e financeiro por TED nas IFES, verificou-se no fator 1 que 50,81% das respostas dos servidores apontaram que eles consideram muito importante as prestações de contas, 30,26% significativamente importante, 16,18% importante e apenas 2,75% pouco importante.

No fator 2, 70,23% das respostas revelaram que é muito importante o plano de trabalho, 19,42% significativamente importante, 8,74% importante, 1,29% pouco importante e apenas 0,32% sem importância.

Enquanto isso, no fator 3, 58,01% das respostas indicaram como muito importante o planejamento, 26,21% significativamente importante, 12,86% importante, 2,43% pouco importante e apenas 0,49% o considerou sem importância.

Já no fator 4, 34,47% das respostas apontaram que a delegação e capacitação do gestor é significativamente importante, 28,64% muito importante, 22,33% importante, 9,71% pouco importante e apenas 4,85% sem importância.

Por fim, no fator 5, 52,43% das respostas evidenciaram que os servidores consideram muito importante a capacitação, 30,58% significativamente importante, 16,02% importante e apenas 0,97% pouco importante.

Além dessa avaliação por fatores gerados na pesquisa por meio da análise fatorial exploratória, o público respondente na última questão do questionário desta pesquisa ainda reforça e acrescenta alguns aspectos que devem ser observados na gestão dos recursos por TED nas IFES.

Ao analisar, no Quadro 14 a seguir, as contribuições dos aspectos ainda a serem observados na gestão orçamentária e financeira do TED verificou-se dezoito aspectos abordados individualmente, conforme percentual respondente de 0,97%.

Quadro 14 Outras contribuições a pesquisa

Aspectos que ainda devem ser observados na gestão dos recursos por TED nas IFES	Percentual Respondente (%)
Definição de equipe responsável pelos TED;	0,97
Capacitação do coordenador;	0,97
Comunicação entre coordenador e equipe técnica;	0,97
Especificar o recurso recebido por descentralização no SIAFI, para facilitar o controle financeiro, uma vez que, nos casos em que recebem mais de um recurso na mesma fonte é difícil fazer esse controle;	0,97
Rapidez na transferência de recurso, pois recursos descentralizados no final do ano causam dificuldades para realização dos processos licitatórios em tempo hábil;	0,97
Possibilidade de a descentralizada realizar remanejamento dos gastos, pois apesar de planejado, em alguns casos, é necessário remanejamento;	0,97
Agilidade na análise das prestações de contas;	0,97
Quantidade adequada de pessoas para analisar as prestações de contas;	0,97
Tecnologia de Informação e Comunicação adequada;	0,97
Necessidade de observar nas prestações de contas, o Decreto 6.170/2007 e a Portaria nº.424/2016;	0,97
Maior envolvimento na organização das Pró-reitorias no planejamento, gestão e acompanhamento dos TED;	0,97
Os restos a pagar, em geral, não devem ultrapassar o período de vigência do TED;	0,97
Fluxograma interno dos trâmites do TED na unidade descentralizada;	0,97
Sistema de controle melhor a exemplo do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle - SIMEC;	0,97
Necessidade de normativas internas da instituição tratando da gestão dos recursos por TED;	0,97
Comprometimento institucional com a execução, principalmente nos casos em que envolver obras, uma vez que, a exigência é complexa;	0,97
Tempestividade na descentralização de recursos em relação ao cronograma de execução;	0,97
Tempestividade na execução dos recursos conforme prazos legais.	0,97

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

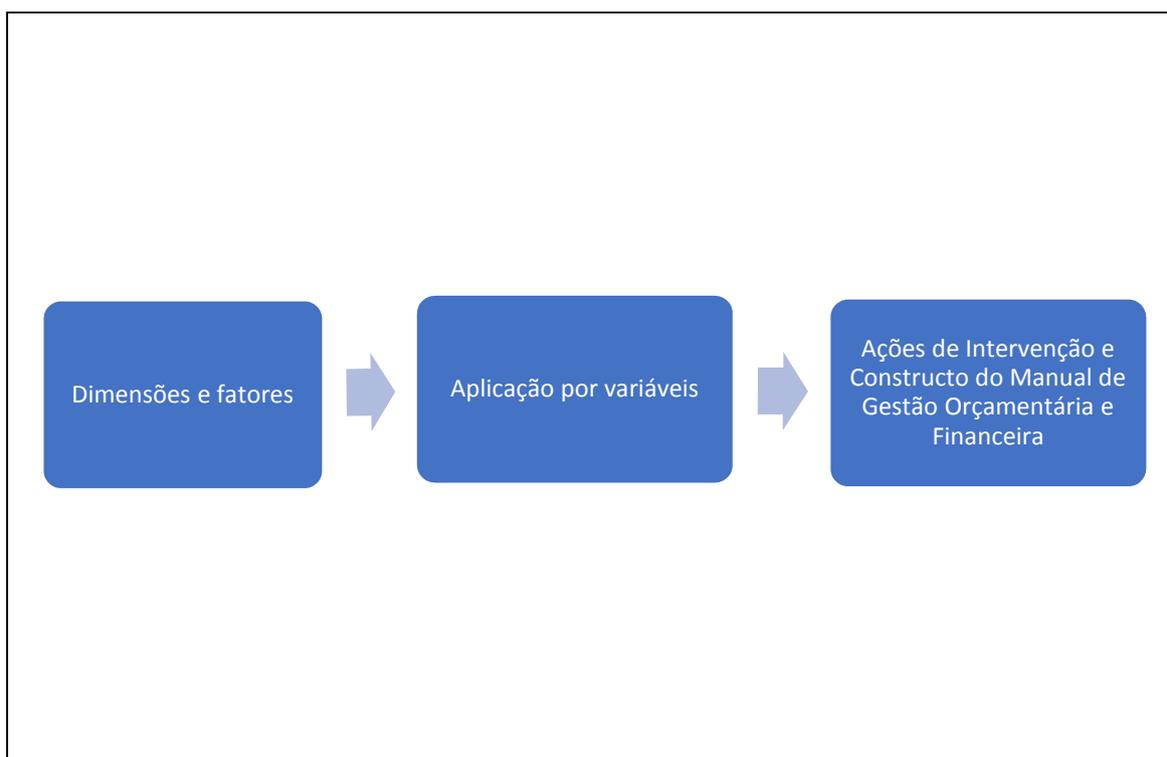
Após identificar o grau de importância nos desafios da gestão orçamentária e financeira dos recursos por TED nas IFES e observar os aspectos levantados pelos servidores, foi possível sugerir orientações a serem observadas. Assim, pôde-se propor um Manual de Boas Práticas na Gestão Orçamentária e Financeira dos recursos por TED nas IFES.

## 5 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Tomando-se por base o modelo proposto no Quadro 6 - fundamentado na literatura - foram elencados as dimensões e os fatores para o diagnóstico da gestão orçamentária e financeira dos recursos por TED nas IFES. As dimensões e os fatores presentes no modelo possibilitaram estabelecer variáveis que foram aplicadas nos relatórios de gestão das IFES e por meio de questionário aos servidores das IFES.

Os resultados gerados não só validaram o Modelo Teórico como possibilitaram gerar outros fatores favorecendo a compreensão e o exame da gestão orçamentária e financeira das IFES. Esse modelo está sistematizado conforme Figura 7.

Figura 7 Síntese do Modelo Teórico



Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Os resultados encontrados com a aplicação do referido modelo, que analisou a transparência dessa administração no relatório de gestão e o gerenciamento das prestações de contas, evidenciaram algumas dificuldades. Para superá-las foram sugeridas ações de intervenção, conforme Quadro 15 a seguir.

Quadro 15 - Ações de intervenção em face das dificuldades encontradas na descentralizadora.

<b>Instituições Federais de Ensino Superior – unidade descentralizadora</b>	
<b>Dificuldades encontradas</b>	<b>Ações sugeridas de intervenção</b>
<p>Falta de</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparência da disponibilidade de materiais</li> <li>• Sítio na internet para que os cidadãos - usuários possam conhecer o objeto executado, o beneficiário da transferência, a situação da prestação de contas e a análise das contas prestadas.</li> <li>• Transparência no que tange a disponibilidade de pessoal para gerir o recurso oriundo de TED.</li> <li>• Transparência da aplicação dos recursos com a finalidade acordada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construir ou aperfeiçoar portais eletrônicos e de forma periódica, divulgar e atualizar informações sobre o TED para os cidadãos usuários e a sociedade sobre os seguintes aspectos: o objeto executado, o beneficiário da transferência, a situação da prestação de contas e a análise das contas prestadas, disponibilidade de materiais e quantidade de pessoal para fazer esse acompanhamento.</li> <li>• Garantir a aplicação dos recursos com a finalidade acordada com aperfeiçoamento dos servidores implementando cursos voltados especificamente para a gestão do TED nas escolas de governo, a exemplo dos que são realizados na ENAP, ESAF, votados para convênios, etc.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerenciar as prestações de contas</li> </ul>	<p>Buscar a melhora na gestão das contas mensurando o desempenho por meio dos indicadores a seguir:</p> <p style="text-align: center;">Prestação de Contas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantidade de instrumentos prestados / Quantidade de instrumentos celebrados</li> <li>• Montante de recursos prestados / Montante de recursos transferidos</li> <li>• Quantidade de instrumentos não prestados / Quantidade de instrumentos celebrados</li> <li>• Montante de recursos não prestados / Montante de recursos transferidos</li> </ul> <p style="text-align: center;">Análise das Contas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantidade de instrumentos analisados / Quantidade de instrumentos prestados</li> <li>• Montante de recursos analisados / Montante de recursos prestados</li> <li>• Quantidade instrumentos não analisados / Quantidade de instrumentos prestados</li> <li>• Montante de recurso não analisados / Montante de recursos analisados</li> </ul> <p style="text-align: center;">Resultado da Análise</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantidade instrumentos aprovados / Quantidade de instrumentos analisados</li> <li>• Montante de recursos aprovados / Montante de recursos analisados</li> <li>• Quantidade de instrumentos reprovados / Quantidade de instrumentos analisados</li> <li>• Montante de recursos reprovados / Montante de recursos analisados</li> <li>• Verificar a quantidade de dias em atraso análise das contas</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Quanto aos resultados encontrados com a aplicação do referido modelo por meio de questionário na gestão orçamentária e financeira da unidade descentralizada, foram observadas as dificuldades, sendo sugeridas ações de intervenção apresentadas no Quadro 16.

Quadro 16 - Ações de intervenção em face das dificuldades encontradas na descentralizada.

<b>Instituições Federais de Ensino Superior – unidade descentralizada</b>	
<b>Dificuldades encontradas</b>	<b>Ações sugeridas de intervenção</b>
<p>Os principais desafios na gestão orçamentária e financeira dos recursos por TED são a falta de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitação e adequado Plano de Trabalho</li> <li>• Adequado Sistema de Informação e Comunicação</li> <li>• Delegação</li> <li>• Atendimento a Edital.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percebe-se que para as dificuldades encontradas deve-se implementar cursos voltados especificamente para a gestão do TED nas escolas de governo, a exemplo dos que são realizados na ENAP, ESAF, voltados para convênios, etc.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Como consta nos quadros 15 e 16, foram verificadas dificuldades na gestão orçamentária e financeira dos recursos por TED. Porém, essas situações podem ser corrigidas com a aplicação das ações de intervenção sugeridas, fundamentadas conforme contexto teórico desta pesquisa. Contudo, é necessário tanto resolver essas dificuldades quanto evitá-las ou mitigá-las em um cenário futuro.

Dessa forma, esta pesquisa, não apenas contribui para suprir a ausência de lacunas nas orientações normativas que iniciaram esta investigação, mas - a partir das premissas teóricas organizadas no Quadro 6 - sugerir para as IFES um constructo do Manual de Boas Práticas na Gestão Orçamentária e Financeira dos recursos por TED.

Para que o manual possa ser efetivo e um contributo no combate às dificuldades percebidas, a administração das IFES deve observar as orientações desse instrumento para gerir os recursos. Essa ferramenta também é uma fonte de informação que deve ser trabalhada em escolas de governo para capacitar servidores e orientar a gestão dos recursos em questão.

Além disso, este instrumento, sem custos, certamente é uma diretriz para que órgãos de controle possam acompanhar a gestão orçamentária e financeira desses recursos nas IFES. Assim, ao adotar um Manual de Boas Práticas na gestão dos recursos por TED nas IFES, certamente o governo federal possibilitará a eficiência dos recursos empregados e, conseqüentemente, a melhoria do serviço público. Ademais, percebeu-se nesta pesquisa que as IFES apresentam particularidades na forma de gestão desses recursos e, por isso, elaborou-se um constructo abordando, a partir dos fatores gerados no estudo, as premissas necessárias a serem observadas neste manual ao invés de apresentar um instrumento pronto e acabado.

## **5.2 Constructo do Manual de Boas Práticas na gestão dos recursos por TED**

A construção desse instrumento foi impulsionada pela identificação das dificuldades percebidas na gestão dos recursos orçamentários e financeiros por TED nas IFES. Assim, fez-se oportuno buscar uma padronização dos atos na gestão desses recursos para orientar gestores, apoio administrativo e até mesmo coordenadores envolvidos diretamente com essa gestão.

O constructo deste instrumento é produto desta pesquisa realizada em âmbito nacional com gestores e equipes de apoio institucional que trabalham com recursos oriundos de TED nas IFES, por meio de questionário eletrônico e de análise efetuada em relatório de Gestão das IFES apresentados ao TCU.

Este manual deve contemplar conceitos basilares, normas, rotinas e procedimentos sobre a gestão dos recursos por TED nas IFES. A IFES pode desempenhar dois papéis nessa gestão: o de unidade descentralizadora quando transfere recursos por TED e o de unidade descentralizada quando recebe esses recursos.

Ao desenvolver o constructo do manual de procedimentos nas IFES buscou-se mitigar os riscos de falhas nas fases de planejamento, execução e prestação de contas. Isto se deu porque um conjunto de conhecimentos organizados por meio de diretrizes, padronizado e sistêmico das ações nessas instituições, certamente possibilitará alcançar resultados satisfatórios com a gestão orçamentária e financeira desses recursos.

Entende-se também que este constructo do Manual de Boas Práticas na Gestão Orçamentária e Financeira dos recursos por TED nas IFES seja uma ferramenta preliminar para auxiliar os servidores público das IFES envolvidos com a gestão dos mencionados recursos. Assim, ao ser adotado em cada IFES este instrumento pode ser alterado devendo ser complementado e adaptado às particularidades de cada uma.

### **5.2.1 O conceito, finalidade e formalização do TED**

Nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), conforme o Decreto nº. 6.170/2007, posteriormente alterado pelo Decreto nº. 8.180/2013, a descentralização pode ocorrer por meio da celebração do instrumento denominado Termo de Execução Descentralizada (TED). O conceito do TED é definido no III, §1º do art. 1º do Decreto nº. 6.170 de 2007, tal como abordado no capítulo 2, desta pesquisa.

Posto isto, as IFES podem descentralizar ou receber recursos descentralizados por meio do TED. Não obstante, devem caracterizar com clareza o objeto nos instrumentos celebrados. Para isso, é imprescindível elaborarem um plano de trabalho e definir a finalidade e a justificativa em relação a esse objeto. Adotando esses procedimentos, entende-se que haverá mitigação das possibilidades de desvio na execução do objeto. Além disso, para aumentar a possibilidade de execução do objeto como estabelecido no TED, é imprescindível que as IFES observem o art. 12-A, do Decreto nº. 6.170 de 2007.

Em sintonia com este artigo, ao celebrarem termo de execução descentralizada as IFES deverão atender a execução descrita da ação orçamentária prevista em um programa de trabalho, podendo possuir as finalidades tal como enumera o referido artigo tratado no capítulo 2, desta pesquisa.

Sendo o TED um documento que serve para formalizar a descentralização de recurso orçamentário entre órgãos e entidades federais, configura-se como assunto de natureza orçamentária que pode ou não ter interesse recíproco na realização das atividades específicas pela descentralizada em prol dos interesses da descentralizadora (BRASIL, 2016a). Os principais documentos para formalização do TED foram tratados no Capítulo 2 desta pesquisa e organizados na forma de *Checklist* (Apêndice 2).

Nota-se que a transferência de recursos orçamentários da unidade descentralizadora a outros órgãos federais para executar ações orçamentárias, normalmente deve ocorrer por meio do TED, exceto no caso de ressarcimento de despesas. Além disso, percebe-se que, no processo de descentralização, ocorre a delegação de competência da descentralizadora para a descentralizada executar o objeto avençado.

### **5.2.2 As Instituições Federais de Ensino Superior como unidades descentralizadoras**

Em conformidade com os fatores encontrados na pesquisa, na condição de unidade descentralizadora para gerir os recursos orçamentários e financeiros por TED as IFES devem observar capacidade de governança, capacitação, análise de custos, metas, vigências de prazos, transparência, monitoramento, sistema de informação e gerenciamento de prestação de contas.

Esses fatores devem ser observados na unidade descentralizadora nas fases principais do TED como celebração e transferência do recurso, acompanhamento da execução do objeto e análise das prestações de contas e, ainda, em outras fases denominadas acessórias que

poderão ocorrer, como a prorrogação de ofício e a formalização de termo aditivo (BRASIL 2016a).

A transferência de recurso deve ocorrer a partir da celebração do TED. Assim, ao setor competente nas IFES cabe verificar as informações necessárias para elaborar esse instrumento levando em consideração a necessidade e os resultados esperados. Dessa maneira, essas instituições devem possuir capacidade de governança apta para administrar todas as fases da descentralização. A capacidade de governança nas IFES está relacionada ao sistema de gestão e ao monitoramento pela administração promovido por meio de controle interno e instrumentos que auxiliem o exercício desse controle.

O controle interno guarda a premissa de que as IFES possuem um setor com conhecimento específico sobre o TED e que, com um manual de procedimentos, essa área técnica tem condições de aplicá-lo ou adequá-lo aos casos concretos evitando ou mitigando riscos com as descentralizações.

Sendo assim, os servidores dessa área devem estar sempre aperfeiçoando seus conhecimentos. Barbosa e Mendonça (2014) fortalecem esse entendimento ao tratarem da necessidade de refletir sobre políticas institucionais de capacitação dos servidores para serem gestores de recursos públicos nas universidades federais.

A capacitação da área técnica aumenta a possibilidade nessas organizações de verificar a disponibilidade adequada de pessoal para as demandas de serviços. Conseqüentemente, podendo contar com servidores mais capacitados, as IFES serão melhor auxiliadas em relação aos resultados esperados com a celebração do TED e com as finalidades apresentadas no art. 12 do Decreto nº.6.170/2007. Dessa forma, a capacitação contribui para a boa gestão dos recursos por TED, bem como para a adequada celebração em quantidade e volume deles. Além disso, a capacitação contribui para que a área técnica das IFES possua melhores condições de analisar os custos dos recursos a serem transferidos por TED.

A análise de custos é obrigatória quando se formaliza o TED, por ser entendida como prática necessária na determinação de valores adequados a serem transferidos. A partir do momento em que os servidores estejam atentos a práticas adequadas, as IFES não repassarão recursos com valores insuficientes e nem excessivos que possibilitem à descentralizada executar o objeto avençado acima dos preços praticados no mercado (BRASIL, 2016a).

Essa análise constitui um fator que os gestores das IFES devem levar em consideração ao celebrar um TED para verificar se o gasto efetuado é compatível com o

objeto avençado e principalmente se a disponibilidade de materiais é adequada para acompanhar a descentralização desse recurso.

Ainda cabe realçar que, de acordo com a Diretriz n.2/2014,

[...] a responsabilidade pela execução dos créditos descentralizados e dos recursos repassados é compartilhada entre os órgãos participantes do Termo de Execução Descentralizada, sendo a Unidade Descentralizadora responsável pelo acompanhamento e fiscalização, principalmente quando envolver a execução de políticas públicas, e a Unidade Descentralizada responsável pela operacionalização dos créditos e execução dos recursos repassados.

O acompanhamento do recurso transferido pelas IFES é recomendado porque, caso seja constatado que a execução do objeto não esteja ocorrendo como pactuado, a gestão da IFES terá condições tempestivas e oportunas para mitigar os riscos dessa descentralização. Além disso, ao acompanhar a execução do objeto, as IFES possuem maiores condições de verificar a necessidade de alterar o TED antes do término da vigência prorrogando-o, por meio de ofício e Termo aditivo, quando a descentralizada assim necessitar e justificar o interesse público.

Além de acompanhar a vigência de prazos relacionada à análise do comportamento das prestações de contas frente aos prazos regulamentares no decorrer dos últimos exercícios, o monitoramento possibilita não apenas acompanhar, mas também avaliar o recurso transferido por TED. Para isso, é crucial que o monitoramento seja subsidiado por um sistema de informação.

Atualmente, o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) é a ferramenta de informação utilizada nessa descentralização de recursos porque as instituições que o integram podem descentralizar o orçamento conferindo maior agilidade nessa execução.

O sistema de informação constitui a possibilidade de monitoramento da gestão dos recursos por TED quando as IFES realizam transferências, assim como quando recebem prestação de contas oriundas dessas transferências.

Após a execução do recurso transferido pelas IFES, a descentralizada deve prestar contas desse recurso tanto às IFES quanto aos órgãos de controle. De acordo com a Diretriz n.02/2014,

[...] a prestação de contas aos órgãos de controle, por meio do Relatório de Gestão, deve ser feita pela Unidade Descentralizadora, no que se refere à consecução dos objetivos pretendidos com a descentralização, e pela Unidade Descentralizada, no que se refere à execução dos recursos repassados. Deve ficar claro que a prestação de contas aos órgãos de controle não se confunde com a prestação de contas que a Unidade Descentralizada deve realizar à Unidade Descentralizadora, de modo que esta possa avaliar se foram atendidos os objetivos da descentralização. O escopo e a profundidade dessa prestação de contas devem ser definidos pelas Unidades envolvidas em cada caso concreto, no âmbito do respectivo termo de execução descentralizada, a depender do objeto da descentralização dos créditos (BRASIL, 2016a).

Nesses termos, as IFES precisam prestar contas desses recursos descentralizados ao TCU, anualmente, por meio do Relatório de Gestão. O relatório é uma das formas de prestar contas e proporcionar a transparência dessa gestão. Os principais documentos para prestação de contas do TED foram tratados no Capítulo 2 desta pesquisa e organizados na forma de *Checklist* (Apêndice 3).

Para a transparência dessa gestão, a administração necessita apresentar as metas das IFES que possibilitem o acompanhamento das razões de eventuais oscilações significativas na quantidade e no volume de recursos transferidos nos últimos exercícios. Ela também deve possibilitar o monitoramento de forma que os órgãos de controle sejam capazes de verificar a aderência da aplicação dos recursos com a finalidade acordada. E essa transparência deve ocorrer nas IFES sinalizando o caminho de acesso às informações no seu sítio na internet em que os cidadãos e usuários possam conhecer os beneficiários das transferências, os objetos executados, a situação da prestação de contas e a situação da análise das contas prestadas.

A transparência é um fator que deve ainda ser utilizada nessa gestão para que órgãos de controle e sociedade possam acompanhar essas movimentações de recursos. O monitoramento dessas descentralizações mitiga a possibilidade de desvios. Então, o monitoramento deve ser efetuado tanto pelo controle interno das IFES quanto pelo controle social.

Ante o exposto, as IFES devem demonstrar uma estrutura de sistemas que dispõe para analisar as contas recebidas. O gerenciamento das prestações de contas é fundamental nas IFES pois, por meio dele, a administração terá condições de avaliar se os recursos transferidos atingiram os objetivos pactuados, além de informar à sociedade onde o dinheiro público foi empregado. Nessa avaliação, as IFES podem utilizar indicadores encontrados na pesquisa, conforme Quadro 15.

Por fim, considerando as situações apresentadas anteriormente, as IFES - na condição de unidade descentralizadora - precisam observar capacidade de governança, capacitação, análise de custos, metas, vigências de prazos, transparência, monitoramento,

sistema de informação e gerenciamento de prestação de contas para transferir, acompanhar e analisar as prestações de contas dos recursos orçamentários e financeiros por TED.

### **5.2.3 As Instituições Federais de Ensino Superior como unidades descentralizadas**

Tratando-se das IFES na condição de unidades descentralizadas, esta pesquisa indicou que os fatores gerados para a gestão dos recursos por TED são os seguintes: processo de captação de recurso, capacitação, capacitação do gestor e delegação, plano de trabalho e prestação de contas.

Esses fatores devem ser observados na unidade descentralizada nas fases principais do TED, como celebração e recebimento do recurso, execução do objeto e prestações de contas e em outras fases acessórias que poderão ocorrer, tais como prorrogação de ofício e formalização de termo aditivo (BRASIL 2016a). O recebimento de recurso pela unidade descentralizada deve ocorrer a partir da celebração do TED. Para que as IFES possam celebrá-lo, os órgãos descentralizadores exigem alguns requisitos.

A esse respeito, o processo de captação de recurso é um fator a ser observado pelas IFES a fim de que elas possam atender aos editais que visam a captar o recurso por TED, o que normalmente é exigido pelo descentralizador. Ainda deve ser verificado, nesse processo de captação pelas IFES, o planejamento das rubricas para captá-lo. Esse planejamento de rubrica no contexto orçamentário pode ser entendido como qualificação específica tanto da receita quanto da despesa.

Atualmente, a especificidade da receita é denominada como “desdobramento para identificação de peculiaridades da receita”. Já a especificidade da despesa é denominada elemento de despesa e possui finalidade de “identificar os objetos de gasto” (BRASIL, 2017, p.21 e 64). Assim, para possuir um adequado planejamento do recurso por TED, as IFES devem especificar os objetos dos gastos conforme Quadro 2, apresentado nesta pesquisa. Essa observação, certamente, contribuirá para o processo de captação do recurso por TED.

Dado o objetivo das IFES de promoverem o ensino, a pesquisa e a extensão, é oportuno que elas consigam realizar a captação desses recursos. Essa captação, geralmente, necessita da elaboração de uma proposta adequada, porque este é o instrumento que possibilitará a comunicação das IFES com os financiadores dos recursos. Essa proposta deve ser clara indicando a forma de execução, avaliação dos resultados e de informação ao público interessado.

No processo de captação do recurso, as IFES ainda devem levar em conta a relação custo-benefício, ou seja, analisar previamente o custo do objeto para receber adequado recurso e pertinente comunicação de procedimentos entre gestores, coordenadores e executores.

A capacitação do coordenador e do apoio institucional nas IFES contribui com o processo de captação do recurso, celebração do TED e recebimento do recurso. O coordenador é o servidor que geralmente elabora o projeto para captação do recurso e, dessa forma, é denominado de coordenador do projeto ou do recurso. Em geral, ele faz a gestão do recurso por TED.

Já os servidores que regularmente auxiliam o coordenador do recurso, cuidando principalmente da execução orçamentária e financeira do projeto, são considerados o apoio institucional nas IFES. Além disso, também auxiliam os gestores da instituição, ou seja, os que ocupam o alto escalão na organização e que reportam diretamente ao reitor ou pró-reitores.

A capacitação, tanto do coordenador quanto do apoio institucional, deve ser estimulada nas IFES para se obterem melhores resultados, sendo que a descentralização pode ser oferecida conforme ações sugeridas no Quadro 16, desta pesquisa.

Outro fator que contribui com a celebração e recebimento do recurso nas IFES é a capacitação do gestor e da delegação. Faz-se necessário que o gestor também se capacite para lidar com decisões relacionadas à forma de gerir os recursos por TED. O gestor nas IFES deve estar inteirado e tomar decisões sobre quando transferir ou não a gestão do recurso recebido por TED para entidades de apoio, ou seja, fundações que têm por objetivo apoiar a gestão desses recursos voltados para o ensino, a pesquisa e a extensão. Outro aspecto nesse fator refere-se a facilitar a identificação do responsável pela gestão do TED, ou mesmo evitar dificuldades com essa responsabilidade na execução do objeto por meio da delegação de portarias ao coordenador ou coordenadores em um projeto.

A execução do objeto por meio de TED é uma forma de conferir maior agilidade na execução orçamentária. Desse modo, as IFES precisam de agilidade no empenho do recurso. Para garantir a celeridade nesse processo, um fator gerado nesta pesquisa foi o plano de trabalho que possibilita a avaliação dessa execução quanto ao cumprimento das metas previstas e de prazos de vigência para executar o recurso.

Deste modo, o cumprimento de prazos de vigência é uma forma verificar a tempestividade da execução do objeto e um requisito de cumprimento das metas previstas no

plano de trabalho. Ao cumprir as metas previstas nesse plano, a IFES certamente contribui para a execução do objeto com eficiência conforme pactuado com o descentralizador.

Se verificado pela IFES, no final dessa vigência, que existe recurso excedente após a execução do objeto conforme plano de trabalho, este deve ser devolvido ao descentralizador por meio do SIAFI. Logo em seguida, as IFES devem prestar contas do recurso recebido ao descentralizador. Na condição de unidade descentralizada, as IFES deverão prestar contas à unidade descentralizadora após o encerramento da vigência do TED ou da conclusão do objeto. Neste caso, o que ocorrer primeiro.

Nas IFES, a prestação de contas deve ser analisada antes de ser enviada ao descentralizador, certificando-se de que a execução qualitativa (Relatório de Cumprimento do Objeto), normalmente elaborada pelo coordenador do recurso, está em conformidade com a quantitativa (Execução Orçamentária, Financeira e Física) geralmente elaborada pelo apoio institucional.

Ainda em relação à prestação de contas, os relatórios devem possuir clareza na linguagem, ou seja, sempre que possível os termos técnicos nos relatórios devem ser substituídos por uma linguagem de fácil compreensão a sociedade. As prestações de contas devem apresentar conteúdo claro, ou seja, objetivo e de fácil compreensão. Elas também devem conter os dados que comprovam a execução do objeto, tais como fotos, documentos etc.

Além disso, as IFES devem possuir canais e instrumentos adequados à divulgação de suas prestações de contas. No caso do TED, seria oportuno que o descentralizador autorizasse a descentralizada a divulgar as prestações de contas do recurso executado por TED, uma vez que ele possui a titularidade deste. Logo, ao apresentar a prestação de contas ao transferidor do recurso, é conveniente que as IFES recebam uma comunicação de aprovação das contas prestadas ao descentralizador do recurso.

Por fim, ratificando as situações apresentadas anteriormente, as IFES - na condição de unidade descentralizada - precisam observar na gestão orçamentária e financeira dos recursos por TED os seguintes fatores: processo de captação de recurso, capacitação, capacitação do gestor e delegação, plano de trabalho e prestação de contas.

#### **5.2.4 Desenlace do manual proposto**

Espera-se que este constructo se realize em um manual de procedimentos que possa ser adaptado, adotado e observado pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) como subsídio para orientar a gestão dos recursos por TED, aprimorando-se as práticas administrativas visando aos melhores resultados para a Administração Pública.

## **6 CONTRIBUIÇÃO SOCIAL E TECNOLÓGICA**

Ao diagnosticar os desafios enfrentados na administração orçamentária e financeira dos recursos por TED nas IFES, verificou-se que nessas instituições, na condição unidade descentralizadora, os desafios estão relacionados aos seguintes fatores: capacidade de governança, capacitação, análise de custos, metas, vigências de prazos, transparência, monitoramento, sistema de informação e gerenciamento de prestação de contas.

Já na condição de descentralizada, as IFES apresentam os seguintes desafios: capacitação dos servidores, adequados planos de trabalho, apropriado sistema de informação e comunicação na gestão do recurso, delegação compatível com as responsabilidades e atendimento aos editais para captação desses recursos.

Após identificar os desafios, faz-se necessário sugerir às IFES ações de intervenção para resolver os problemas, conforme quadros 13 e 14 e propor um Manual de Boas práticas na Gestão dos recursos por Termo de Execução Descentralizada.

Sob esse ângulo, ao propor um manual para as IFES procura-se resolver as dificuldades enfrentadas na gestão dos recursos por TED e, ao mesmo tempo, contribuir cientificamente com práticas administrativas oportunizando mudanças e vislumbrando melhores resultados para a administração pública.

Tem-se a convicção de que esse manual ainda oferece contribuições, tais como: estímulo aos servidores no sentido de contribuírem para aprimorar as boas práticas de gestão e a disponibilização de orientações para que eles possam consultá-las sempre que necessitarem. Além dessa contribuição social e tecnológica, este estudo gera conhecimentos acadêmicos para a literatura sobre a gestão desses recursos.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa possibilitou analisar a gestão orçamentária e financeira dos recursos por TED nas IFES e, conseqüentemente, avaliar os desafios enfrentados na administração deles. Assim, o presente estudo proporciona aprendizagem para a sociedade, oferta instrumento gerencial e gera conhecimento para que servidores públicos possam compreender e aplicar nessas organizações práticas adequadas de gestão de forma sistemática visando ao desenvolvimento econômico e social do país.

A gestão desempenhada pelas IFES ocorre de duas formas: a primeira quando, na condição de unidade descentralizadora, transfere recursos por TED para outros órgãos ou instituições e a segunda quando recebe recursos nessa modalidade de outros órgãos ou instituições atuando na condição de unidade descentralizada.

De modo geral, na condição de unidade descentralizadora, as IFES apresentaram necessidade de melhorar a transparência da gestão orçamentária e financeira dos recursos por TED porque não disponibilizaram adequadamente as informações relevantes para os cidadãos e usuários. Muitas dessas IFES necessitam de um sítio na *internet* que possibilite conhecimentos relacionados à gestão do recurso por TED, tais como: objetos executados, beneficiários dessas transferências, situação das prestações de contas e da análise das contas prestadas, disponibilidade de pessoal e materiais disponíveis nessa gestão, bem como a aplicação desses recursos com a finalidade acordada. Constatou-se ainda que as IFES necessitam melhorar o gerenciamento de suas prestações de contas.

Em se tratando das IFES na condição de unidade descentralizada, identificou-se que elas precisam superar os seguintes desafios: capacitação dos servidores, adequados planos de trabalho, apropriado sistema de informação e comunicação na gestão do recurso, delegação compatível com as responsabilidades e atendimento aos editais para captação desses recursos.

Entretanto, constatou-se ser possível superar essas dificuldades na gestão desses recursos adotando um constructo do Manual de Boas Práticas na Gestão Orçamentária e Financeira dos recursos por TED contendo as devidas orientações para prestação de contas, plano de trabalho, delegação e capacitação, em especial a do gestor.

Quanto aos resultados apresentados, ficou evidente que os objetivos empregados nesta pesquisa foram alcançados, uma vez que, por meio da literatura, foram encontrados a dimensão e os fatores de gestão que proporcionaram a construção do Modelo Teórico (Quadro 6) para estudar os recursos por TED nas IFES.

Esse modelo possibilitou investigar as práticas adequadas de governança dessa gestão por meio da transparência nos Relatórios de Gestão das IFES e por meio de questionário aplicado aos servidores públicos dessas instituições. Também foi possível propor um manual de boas práticas na gestão orçamentária e financeira desse recurso.

A construção do modelo teórico para estudar esses recursos por TED nas IFES foi possível a partir da literatura consultada que aborda o Modelo de Excelência em Gestão Pública e que trata dos seguintes assuntos: dimensões de liderança, estratégias e planos de trabalho, interesse público e cidadão beneficiário, pessoas, processo, informação e conhecimento e relatórios. Essas dimensões possibilitaram encontrar os seguintes fatores de gestão do TED na análise dos Relatórios de Gestão das IFES: capacidade de governança, análise de custos, transparência, capacitação, metas, vigência de prazos, monitoramento e sistema de informação.

A estrutura em questão foi validada na gestão dos recursos por TED, pois, após aplicação da Análise de Conteúdo nos relatórios de gestão em relação às orientações do TCU, verificou-se as convergências com a teoria abordada constante do Modelo Teórico discutido nesta pesquisa, e aferiu-se um resultado de 41,10% no nível de transparência das práticas de gestão orçamentária e financeira nas IFES. Para enfrentar essas dificuldades, foram sugeridas ações como construção ou aperfeiçoamento dos portais eletrônicos das IFES e cursos de capacitação para que os servidores tenham maiores condições de gerir estes recursos. Além disso, esta pesquisa possibilitou a sugestão de ações por meio da utilização dos indicadores ofertados para gerenciar as prestações de contas em face das dificuldades observadas.

Para realizar este diagnóstico, empregou-se um tratamento estatístico dos dados valendo-se da técnica da análise fatorial exploratória. A análise indicou a existência de quatro fatores relacionados às dificuldades dessa gestão e cinco fatores considerados importantes nesse processo.

Os fatores relacionados às dificuldades foram denominados de capacitação e plano de trabalho, sistema de informação e comunicação, delegação e atender edital. Os fatores considerados mais importante na gestão dos recursos por TED foram denominados de prestação de contas, plano de trabalho, processo de captação de recurso, delegação e capacitação, em especial a do gestor.

Para as dificuldades encontradas nos desafios relacionadas à gestão dos TED, foram sugeridas ações que visem à implementação de cursos voltados especificamente para a gestão do TED nas escolas de governo.

No caso dos fatores relacionados ao grau de importância, eles foram incluídos na estrutura deste constructo de manual com o objetivo de possibilitar a superação dos desafios detectados nessa gestão. Este constructo de manual possibilita corrigir as lacunas deixadas pelas orientações normativas e contribui para a resolução do problema desta pesquisa. Portanto, diante da concepção desse manual e dos resultados apresentados, é possível afirmar que o objetivo geral desta pesquisa - diagnosticar os desafios enfrentados na administração orçamentária e financeira dos recursos por TED nas IFES – foi alcançado.

Faz-se fundamental que se tenha uma adequada gestão dos recursos por TED porque ela possibilita às IFES superarem as contenções orçamentárias e promoverem o ensino, a pesquisa e a extensão, em face das limitações orçamentárias para a educação, observadas atualmente. Assim, espera-se que os procedimentos construídos tragam mais qualidade no emprego desses recursos e que esta pesquisa seja um ensaio a futuras contribuições literárias sobre a temática apresentada.

Contudo, é necessário ressaltar que esta pesquisa apresentou como principal limitação a coleta de dados por meio do questionário eletrônico nas IFES, uma vez que o número de respondentes corresponde apenas 26,08% do total da população.

Por fim, sugere-se que novas pesquisas sejam realizadas com os coordenadores dos TED que, em geral, não estão diretamente envolvidos nessa gestão orçamentária e financeira, mas que, em algum momento, se relacionam ou dependem dela para o desenvolvimento de projetos necessários ao crescimento de nosso país.

## REFERÊNCIAS

AB HAMID, M. R. et al. Value-based performance excellence measurement for higher education institution: instrument validation. **Quality & Quantity**, (article in press), p.1-12, 2012.

ALCZUK, Silvestre; PIRES, José Santo Dal Bem. O Controle Interno e seus Reflexos no Gerenciamento dos Recursos Financeiros em uma Instituição Pública de Ensino Superior. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2, 2009, Brasília. **Anais...Brasília: CONSAD**, 2009.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Administração Pública Policêntrica. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 227, p.131-150, jan./mar, 2002.

ARANHA, Francisco; ZAMBLDI, Felipe. **Análise Fatorial em Administração**. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

ARRAIS, Tadeu Alencar, et al. IMPACTOS TERRITORIAIS DOS PROGRAMAS ESTADUAIS DE INTERVENÇÃO REGIONAL NO CENTRO-OESTE: NE e N Goiano e entorno do Distrito Federal (1998-2006). **Mercator-Revista de Geografia da UFC**, v. 9, n. 18, p. 39-52, 2010.

BARBOSA, Milka Alves Correia de; MENDONÇA, José Ricardo Costa. O professor-gestor em universidades federais: alguns apontamentos e reflexões. **TPA – Teoria e Prática em Administração**. v.4, n.2, p.131-154, 2014.

BERLANDA, Otavio Vanderlei, et al. Gestão dos Recursos Orçamentários e Financeiros da Universidade Federal de Santa Catarina. **XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Americas**, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº. 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília – DF, 05 jun. 1998.

BRASIL. Decreto nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília – DF, 27 fev.1967.

BRASIL. Decreto n.º 825, de 28 de maio de 1993. Estabelece normas para a programação e execução orçamentária e financeira dos orçamentos fiscal e da seguridade social, aprova quadro de cotas trimestrais de despesa para o Poder Executivo e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília – DF, 29 maio 1993.

BRASIL. Decreto nº. 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília – DF, 26 jul. 2007.

BRASIL. Decreto nº. 8.180, de 30 de dezembro de 2013: altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília – DF, 31 dez. 2013.

BRASIL. Lei 3.834 – c, de 14 de dezembro 1960: cria a Universidade Federal de Goiás, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília – DF, 20 dez.1960.

BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março 1964: estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília – DF, 23 mar.1964.

BRASIL. Lei 8.958, de 20 de dezembro de 1994: dispõe sobre as relações entre as Instituições Federais de Ensino Superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília – DF, 21 dez.1994.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF. **Documento de referência**: Fórum Nacional 2008/2009. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão; MP; SEGES, 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA, **Instrumento para Avaliação da Gestão Pública-250 pontos**, Brasília; MP, SEGEP, 2015. Versão 1/2016.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Manual de Procedimentos Termo de Execução Descentralizada (TED)**. Brasília, 2016a. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/images/manualted.pdf>> Acesso: 29 de maio de 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Câmara dos Deputados. Edições Câmara. 48. ed. Brasília, 2016b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento - MTO**. Edição 2018. Brasília, 2017, p. 163. Disponível em: <[https://www1.siof.planejamento.gov.br/siofdoc/lib/exe/fetch.php/acao\\_publico:mto\\_atual.pdf](https://www1.siof.planejamento.gov.br/siofdoc/lib/exe/fetch.php/acao_publico:mto_atual.pdf)>. Acesso: 28 de maio de 2017.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Texto para discussão nº 9: A administração pública gerencial**: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília, ENAP, 2001.

\_\_\_\_\_. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... In: **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 53, n.1, p. 5-27, jan - mar, 2002.

BRICIU, Sorin, et al. A comparative study of well-established internal controle models. **Procedia Economics and Finance**, v.15, p.1015-1020, 2014.

BRITO, Guilherme Caetano de. **Benefícios e desafios da auditoria baseada em risco: proposta de implantação no Instituto Federal Goiano**. 2016. 88p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de Goiás, Aparecida de Goiânia.

CADBURY, Adrian. **Report of the committee on the financial aspects of corporate governance**. Gee, 1992.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e Contabilidade Pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

CARNAÚBA, César Augusto Martins; SIMONATO, Marina Barrera. Fundo Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico: instrumento de auxílio à política nacional de inclusão digital. **Revista Pesquisas Jurídicas**, v.5, n.1, p.19-39, 2016.

CRUZ, Luiza Maria Cavalcante. Pronera e a Gestão participativa no contexto do curso de jornalismo. In: MARTINS, Maria de Fátima Almeida; RODRIGUES, Sonia da Silva (Orgs.) **Pronera: Experiências de Gestão de uma Política Pública**. São Paulo: Compacta Gráfica e Editora, 2015, p.127-140

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FÁVERO, Luiz Paulo, et al. **Análise de dados: modelagem multivariada para tomada de decisões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FEIJÓ, Paulo Henrique, et al. **Curso de SIAFI: Uma Abordagem Prática da Execução Orçamentária e Financeira**. 3. ed. Brasília: Gestão Pública, 2014. 500 p. v.1.

FILARDI, Fernando, et al. (Im) Possibilidades da Aplicação do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MPEG). **Revista de Administração Pública**, v.50, n.1, p.81-106, 2016.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão Pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**. v.53, n.4, p.53-77, out./dez. 2002.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HAIR, Joseph Jr et al. **Análise Multivariada de Dados**. 6 ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

HERES, Leonie; LASTHUIZEN, Karin. What's the difference? Ethical leadership in public, hybrid and private sector organizations. **Journal of Change Management**, v.12, n.4, p.441-466, 2012.

HWANG, Jinyoung; AKDEDE, Sacit Hadi. The influence of governance on public sector efficiency: A cross-country analysis. **The Social Science Journal**, v.48, n.4, p. 735-738, 2011.

JESOVER, Fianna.; KIRKPATRICK, Grant. The revised OECD principles of corporate governance and their relevance to non-OECD countries. **Corporate Governance: Na International Review**, v.13, n.2, p.127-136, 2005.

JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates; INOJOSA, Rose Marie; KOMATSU, Suely. Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: XI Concurso de Ensayos del CLAD “**El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones**. Caracas:1997, p. 63-124.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart. Governance indicators: Where are we, where should we be going? **The World Bank Research Observer**, 1.ed, v.23, 2008, p.1-30.

KLANN, Roberto Carlos, et al. Avaliação de Desempenho das Instituições de Ensino Superior pertencentes á Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE). **Contabilidade, Gestão e Governança**, v.15, n.3, 2012.

LANA, Rita de Cássia. Reflexões históricas sobre administração pública e escola no Brasil. **Laplage em Revista**, v.1, n.3, p.7-19, set./dez. 2015.

LOURENÇO, Rui Pedro. An analysis of open government portals: a perspective of transparency for accountability. **Government information quarterly**, v.32, n.3. 2015.

MAIA, Kadma, et al. Nova gestão pública e motivação no serviço público: a carreira de EPPGG como alternativa para as disfunções burocráticas. **Revista de Gestão Pública: práticas e desafios**, v.3, n.2, dez. 2012.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATEI, Ani; DRUMASU, Ciprian. Corporate Governance and public sector entities. **Procedia Economics and Finance**, v.26, p.495-504, 2015.

MATTAR, Eduardo Pacca Luna, et al. Termo de cooperação: um instrumento para fortalecer parcerias em ações de extensão rural universitária. **Revista Extensão Rural**, v. 19, n. 2, p. 51-68, jul./dez. 2012.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**. 10. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PEREIRA, Aline et al. Aplicação do diagnóstico organizacional como ferramenta de melhoria para o setor de frota e logística e coordenação de material e patrimônio de uma universidade pública federal. **Produto & Produção**, v. 16, n. 2, 2015.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. Prestação de contas nos portais eletrônicos de Assembleias Legislativas: um estudo após a Lei de Acesso à Informação. **Gestão & Planejamento - G&P**, v.15, n.1, 2014.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ROCHA, Antonio Sérgio Carvalho. As partes e o todo: Congresso Nacional, Executivo, e o problema do orçamento no Brasil. **Perspectivas**. São Paulo, v.34, p.55-78, jul./dez.2008.

RODRIGUES, Sonia da Silva. A gestão do Pronera no estado de São Paulo a partir do curso de pedagogia da terra. In: MARTINS, Maria de Fátima Almeida; RODRIGUES, Sonia da Silva (Orgs.) **Pronera: Experiências de Gestão de uma Política Pública**. São Paulo: Compacta Gráfica e Editora, 2015. p.109-126.

RUIZ, Fernanda Ferreira; CAMPOS, Patrícia Toledo de. Princípio da continuidade do serviço público essencial e a inadimplência do usuário. **Revista de direito público**, v.6, n.2, p.3-22, ago./set.2011.

SAFA, Nader Sohrabi et al. Information security conscious care behaviour formation in organizations. **Computers & Security**, v. 53, p. 65-78, 2015.

SANTOS, Divina de Oliveira. Um olhar sobre o curso de agronomia com ênfase em agroecologia e socioeconomia solidária. In: MARTINS, Maria de Fátima Almeida; RODRIGUES, Sonia da Silva (Orgs.) **Pronera: Experiências de Gestão de uma Política Pública**. São Paulo: Compacta Gráfica e Editora, 2015, p.83-93.

TCU. **Contas e Relatórios de Gestão**. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>> Acesso: 22 de março de 2017.

UFBA. **Orientações Gerais para o Relatório de Gestão 2015**. Disponível em: <<https://proplan.ufba.br/orientacoes-relatorio-gestao-2015>> Acesso: 18 de julho de 2017.

WITTMER, Dennis; COURSEY, David. Ethical work climates: Comparing top managers in public and private organizations. **Journal of Public Administration and Theory**, v.6, n.4, p. 559-572, 1996.

### APÊNDICE 1

<b>PERFIL DO SERVIDOR - Avalie com um X os itens abaixo sobre o tema.</b>										
<b>1 - Função</b>	Técnico (a) administrativo (a) ( )		Professor (a) ( )			Outra função ( )				
<b>2 - Formação acadêmica</b>	Fundamental ( )	Médio/Técnico ( )	Graduação ( )	Especialização ( )	Mestrado ( )	Doutorado ( )	Pós - doutorado ( )			
<b>3 - Atuou / Atua</b>	GESTOR (a) - reporta diretamente ao reitor ou Pró-reitor ( )			APOIO INSTITUCIONAL / Equipe de apoio ( )						
<b>4 - Tempo</b>	1 ano ( )		2 anos ( )	3 anos ( )	Acima de 3 anos ( )					
<b>5 - Acompanha qual (ais) Fase (s)</b>	Planejamento ( )		Execução ( )	Prestação de Contas ( )						
<b>6 – Atribua um grau de importância aos desafios enfrentados no planejamento dos recursos por TED:</b>										
<b>1 – Sem importância</b>	<b>2 – Pouco importante</b>	<b>3 – Importante</b>	<b>4 – Significativamente importante</b>	<b>5 – Muito importante</b>						
<b>Dimensão</b>	<b>Descrição da variável</b>					<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
1.Liderança	6.1– Atender aos editais para captá-lo;									
	6.2 – Planejar as rubricas para captá-lo;									
	6.3 – A comunicação de procedimentos entre gestores, coordenadores e executores;									
2. Estratégia e plano de trabalho	6.4 – Analisar previamente o custo do objeto para receber adequado recurso;									
	6.5 – Delegar portarias aos coordenadores;									
	6.6 – Possuir adequado planejamento para transferir a gestão desses as fundações (Entidades de Apoio);									
<b>7 – Os principais desafios no planejamento dos recursos por TED são a falta de:</b>										
<b>1 – Discordo totalmente</b>	<b>2 – Discordo</b>	<b>3 – Não concordo nem discordo</b>	<b>4 – De acordo</b>	<b>5 – Totalmente de acordo</b>						
<b>Dimensão</b>	<b>Descrição da variável</b>					<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
1.Liderança	7.1– Atender aos editais para captá-lo;									
	7.2 – Planejar as rubricas para captá-lo;									
	7.3 – A comunicação de procedimentos entre gestores, coordenadores e executores;									
2. Estratégia e plano de trabalho	7.4 – Analisar previamente o custo do objeto para receber adequado recurso;									
	7.5 – Delegar portarias aos coordenadores;									
	7.6 – Possuir adequado planejamento para transferir a gestão desses as fundações (Entidades de Apoio);									

<b>8 – Atribua um grau de importância aos desafios na execução orçamentária e financeira dos recursos por TED:</b>												
<b>1 – Sem importância</b>		<b>2 – Pouco importante</b>		<b>3 – Importante</b>		<b>4 – Significativamente importante</b>		<b>5 – Muito importante</b>				
<b>Dimensão</b>	<b>Descrição da variável</b>						<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	
4. Pessoas	8.1- Capacitação do GESTOR (reporta diretamente ao reitor ou Pró-reitor).											
	8.2 – Capacitação do coordenador (coordenador do projeto) do recurso											
	8.3 – Capacitação do apoio institucional (apoia o gestor e/ou coordenador)											
5. Processos	8.4- Cumprimento de prazos de vigência para executar o recurso;											
	8.5- Cumprimento das metas previstas no plano de trabalho;											
	8.6 – Agilidade para empenhar esse recurso;											
6. Sistema de Informação	8.7- Emprego do recurso de acordo com a natureza de despesa do plano de trabalho.											
	8.8- Sistema de informação capaz de reduzir a um nível aceitável o risco de misturar esse recurso a outros na instituição.											
<b>9 – Os principais desafios na execução orçamentária e financeira dos recursos por TED são a falta de:</b>												
<b>1 – Discordo totalmente</b>		<b>2 – Discordo</b>		<b>3 – Não concordo nem discordo</b>		<b>4 – De acordo</b>		<b>5 – Totalmente de acordo</b>				
<b>Dimensão</b>	<b>Descrição da variável</b>						<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	
4. Pessoas	9.1- Capacitação do GESTOR (reporta diretamente ao reitor ou Pró-reitor).											
	9.2 – Capacitação do coordenador (coordenador do projeto) do recurso											
	9.3 – Capacitação do apoio institucional (apoia o gestor e/ou coordenador)											
5. Processos	9.4- Cumprimento de prazos de vigência para executar o recurso;											
	9.5- Cumprimento das metas previstas no plano de trabalho;											
	9.6 – Agilidade para empenhar esse recurso;											
6. Sistema de Informação	9.7- Emprego do recurso de acordo com a natureza de despesa do plano de trabalho.											
	9.8- Sistema de informação capaz de reduzir a um nível aceitável o risco de misturar esse recurso a outros na instituição.											
<b>9.9 – Outros (especifique)</b>												
<b>10 - Atribua um grau de importância aos desafios na prestação de contas dos recursos por TED:</b>												
<b>1 – Sem importância</b>		<b>2 – Pouco importante</b>		<b>3 – Importante</b>		<b>4 – Significativamente importante</b>		<b>5 – Muito importante</b>				
<b>Dimensão</b>	<b>Descrição da variável</b>						<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	
7. Relatórios	10.1- Análise das contas antes do envio para o descentralizador;											
	10.2- Clareza na linguagem;											
	10.3- Dados que comprovam a execução;											
	10.4- Aprovação das contas prestadas ao descentralizador do recurso;											
	10.5- Canais e instrumentos adequados para divulgação.											
	10.6- Clareza no conteúdo.											
<b>11 - Informe abaixo o(s) aspecto(s), que não foram encontrados nas alternativas acima, e que na sua percepção contribui para a gestão dos recursos descentralizados por TED nas IFES.</b>												

## APÊNDICE 2

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

NOME DA IFES:

<i>CHECKLIST</i>
------------------

### DOCUMENTAÇÃO PARA FORMALIZAR O TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA – TED

Documentos (conteúdo) do TED	Sim	Não	N/A
1. Nota técnica da área explicando a importância da parceria.			
2. Manifestação de interesse do parceiro (Ofício, <i>e-mail</i> ou Nota Técnica).			
3. Compatibilidade entre a execução do objeto e as atividades finalísticas do órgão receptor, bem como a sua capacidade técnica.			
4. Minuta do Termo de Execução Descentralizada.			
a) Identificação das partes;			
b) O objeto detalhado do TED;			
c) Justificativa de firmar o TED;			
d) Obrigações de cada um dos partícipes;			
e) Regras de Prestação de Contas;			
f) Dos resultados esperados;			
g) Prorrogação por meio de Ofício;			
h) Regra de Publicação			
i) Das controvérsias e foro;			
j) Assinaturas;			
5. Plano de Trabalho			
a) Metas a serem atingidas para consecução do objeto;			
b) A vigência de acordo com o prazo previsto para a execução			
c) Das etapas ou fase de execução			
d) Previsão orçamentária com classificação orçamentária da despesa;			
e) Cronograma de execução físico-financeira do projeto			
f) Cronograma de desembolso.			
6. Análise prévia de custos por parte do ente descentralizador;			
7. Saldo de recursos – execução orçamentária e financeira			
8. Minuta de portaria designando servidores responsáveis pelo acompanhamento e supervisão da execução do TED.			
9. Minuta do Extrato do TED a ser publicado no DOU.			
Estes documentos e informações não constituem um rol taxativo na formalização e sim principais.			

Fonte : Elaborado pelo autor com base nos dados (BRASIL, 2016a).

**APÊNDICE 3**

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

NOME DA IFES:

*CHECKLIST***ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA – TED**

<b>Item</b>	<b>Documentos a serem observados na prestação de contas parcial ou final.</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>N/A</b>
1	Ofício de encaminhamento			
2	Cópias dos Planos de Trabalho Aprovado			
3	Relatório de Cumprimento do Objeto			
4	Relatório de Execução Orçamentária e Financeira			
5	Identificação dos Bens adquiridos, produzidos ou construídos.			
6	Relatório de Execução Física - Financeira			
7	Assinatura do representante da IFES			
8	Comprovante de devolução de recursos não utilizados			
Estes documentos e informações não constituem um rol taxativo na Prestação de Contas e sim principais.				

Fonte : Elaborado pelo autor com base nos dados (BRASIL, 2016a).