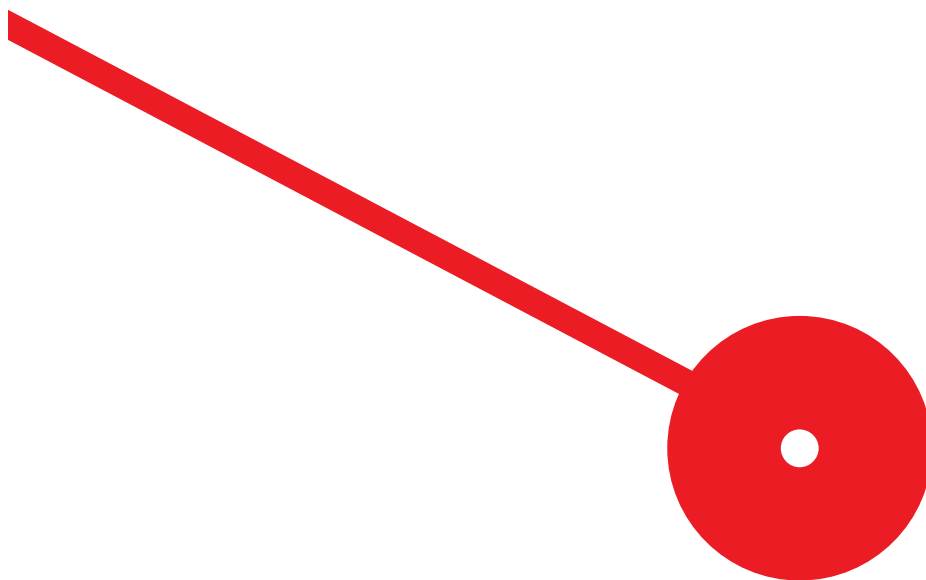




Práticas de Governança e Gestão do Orçamento Público: um estudo de caso no IFMT.

Helena Honorato Snowareski

10/2024





Práticas de Governança e Gestão do Orçamento Público: um estudo de caso no IFMT.

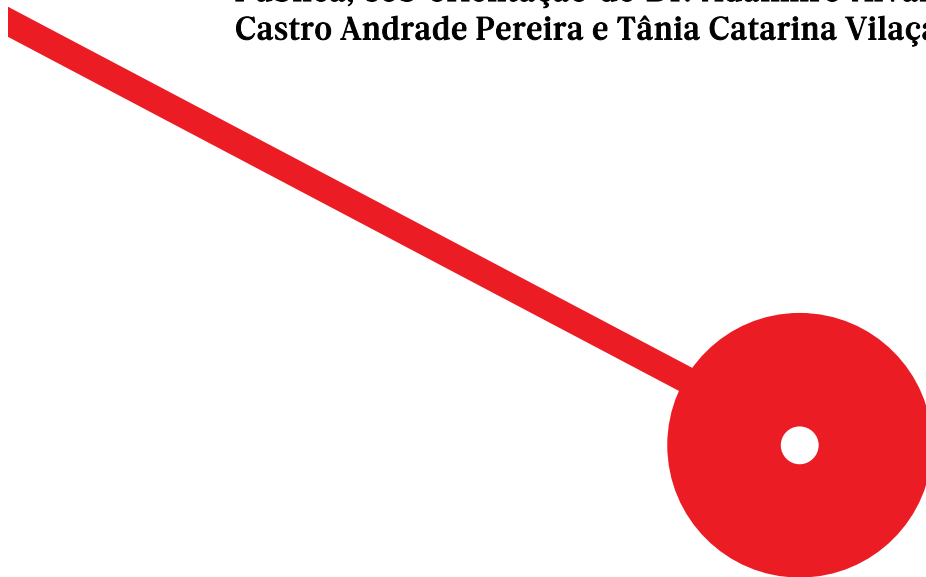
Helena Honorato Snowareski

Dissertação de Mestrado apresentado ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto para a obtenção do grau de Mestre em Gestão das Organizações – Ramo Gestão Pública, sob orientação de Dr. Adalmiro Álvaro Malheiro de Castro Andrade Pereira e Tânia Catarina Vilaça Teixeira.

Helena Honorato Snowareski. Práticas de Governança e Gestão do Orçamento

Público: um estudo de caso no IFMT.

10/2024



Agradecimentos

Agradeço aos meus pais, por sempre me incentivar nos estudos, em especial à minha mãe que me acalmou nos momentos de incertezas.

Ao meu marido, pelo apoio e compreensão nos momentos de ausência.

Aos professores do ISCAP, pela contribuição na minha formação acadêmica.

Aos colegas do curso de mestrado, pela convivência e contribuição nos estudos durante as aulas.

Aos gestores do IFMT, pela disponibilidade em participarem da pesquisa

E por fim, ao professor Dr. Adalmiro Pereira, pela orientação na construção e conclusão desta dissertação.

Resumo:

A gestão orçamentária das organizações públicas segue um conjunto de processos e procedimentos estabelecidos pelo governo e pelas normas internas da própria instituição. Ao realizar o levantamento de governança e gestão pública, incentivando às organizações a se autoavaliarem, considera-se que o controle externo realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) pode contribuir para o avanço e melhoria na governança e gestão da Administração Pública. Assim, a partir do baixo grau de maturidade em gestão orçamentária, classificado como quase inexistente, na autoavaliação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT) em 2021, surgiu a motivação de realizar esta pesquisa para investigar o patamar atual da Instituição em relação às práticas de governança e gestão orçamentárias. O presente estudo, quanto aos objetivos, caracteriza-se como descritivo, com pesquisa bibliográfica e de legislações para a fundamentação teórica da temática, e, quanto aos procedimentos foi um estudo de caso com utilização de instrumentos documentais como fonte da pesquisa e coleta de informação por meio de dados secundários, para verificar o nível de maturidade dos IFs na autoavaliação realizada em 2021, e aplicação de questionário para captar a perspectiva atual dos gestores de nível estratégico e tático em relação a adoção das práticas na Instituição, fazendo um comparativo entre os indicadores construídos nos dois momentos. Considera-se que a participação dos gestores foi razoável (73,68%), abrangendo cerca de 90% das unidades administrativas, e que foi demonstrado um avanço no grau de maturidade, sendo considerado pela maior parte dos gestores (64,29%), no nível intermediário para os aspectos de gestão orçamentária e financeira, e por 78,57% como minimamente no nível intermediário para o indicador de governança orçamentária, o que validou uma das hipóteses deste estudo. Espera-se que o resultado possa incentivar a organização na melhoria na gestão dos recursos públicos.

Palavras-chave: Gestão Orçamentária; Governança; Administração Pública; Instituto Federal de Educação.

Abstract:

Budget management in public organizations follows a set of processes and procedures established by the government and by the institution's own internal rules. By carrying out the governance and public management survey and encouraging organizations to self-assessment, it is considered that the external control carried out by the Federal Court of Auditors can contribute to advancing and improving the governance and management. Thus, based on the low level of maturity in management, classified as almost non-existent, in the self-assessment of the Federal Institute of Education, Science and Technology of Mato Grosso in 2021, the motivation to carry out this research arose to investigate the institution's current level of governance and budget management practices. In terms of objectives, this study is characterized as descriptive, with bibliographic and legislative research to provide a theoretical basis for the subject, and in terms of procedures, it was a case study using documentary instruments as a source of research and collecting information through secondary data, to verify the level of maturity of the Federal Institutes in the self-assessment carried out in 2021, and applying a questionnaire to capture the current perspective of strategic and tactical level managers in relation to the adoption of practices in the Institution, making a comparison between the indicators constructed at both times. It is considered that the participation of managers was reasonable (73.68%), covering around 90% of the administrative units, and that an advance in the level of maturity was demonstrated, with most managers (64.29%) considering it to be at the intermediate level for the budgetary and financial management aspects, and 78.57% as minimally at the in

intermediate level for the budgetary governance indicator, which validated one of the hypotheses of this study. It is hoped that the results will encourage the organization to improve its management of public resources.

Key words: Budget Management; Governance; Public Administration; Federal Institute of Education.

Índice geral

Capítulo - Introdução.....	1
Capítulo I – Revisão da Literatura	5
1 Governança e Gestão Públicas	6
1.1 Governança Pública.....	6
1.1.1 Governança na Administração Pública Federal Brasileira	8
1.2 Gestão Pública	11
1.2.1 Orçamento Público Brasileiro	12
1.2.1.1 Gestão do Orçamento Público na perspectiva do controle externo	15
Capítulo II – Metodologia de Investigação	17
2 Metodologias adotadas no estudo.....	18
2.1 Objetivos.....	18
2.2 Hipóteses	19
2.3 Coleta e tratamento de dados secundários – Autoavaliação dos Institutos Federais	19
2.3.1 População e amostra de estudo (organizações e questões).....	20
2.4 Procedimentos para análise prática no IFMT	22
2.4.1 Coleta e tratamento de dados primários	23
Capítulo III – Principais Resultados.....	27
3 Levantamento de Governança e Gestão Pública do Tribunal de Contas da União 28	
3.1 Caracterização da Rede Federal de Educação e dos Institutos Federais	33
3.1.1 Autoavaliação de governança e gestão orçamentária dos Institutos Federais.....	36
3.2 Caracterização do Instituto Federal de Mato Grosso.....	39
3.2.1 Percepção dos gestores em relação às práticas de governança e gestão orçamentária adotadas no IFMT.....	42
3.2.1.1 Construção de índices e indicadores.....	54

Capítulo IV – Conclusão	58
4 Conclusões.....	59
4.1 Limitações da pesquisa.....	61
4.2 Pesquisas futuras	61
Referências bibliográficas	63
Apêndices.....	67
Apêndice I – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	68
Apêndice II – Questionário	69

Índice de Figuras

Figura 1: Modelo de governança e gestão elaborado pelo TCU.	10
Figura 2: Coeficiente alfa de Cronbach por prática, individual e agrupada, e total.	25
Figura 3: Orçamento de custeio e investimento dos Institutos Federais. 2013 a 2023. .	35
Figura 4: Capacidade de governança e gestão orçamentária dos Institutos Federais.	37
Figura 5: Respostas à prática “A alta administração estabeleceu modelo de gestão orçamentária e financeira”.....	43
Figura 6: Respostas à prática “A liderança monitora o desempenho da área de gestão orçamentária e financeira”.....	44
Figura 7: Respostas à prática “O processo de trabalho para elaboração anual da proposta orçamentária está definido”.....	45
Figura 8: Respostas à prática “São acompanhados indicadores que permitem gerenciar o processo orçamentário”.	46
Figura 9: Respostas à prática “O alinhamento da orçamentação com o planejamento estratégico da organização é providenciado”.	47
Figura 10: Respostas à prática “Metas formais de economia financeira são estabelecidas”.	49
Figura 11: Respostas à prática “Há adequada previsão de recursos orçamentários no PLOA”.....	50
Figura 12: Respostas à prática “As prioridades, relacionadas com as atividades da organização, que demandam recursos orçamentários são conhecidas”.....	51
Figura 13: Respostas à prática “No processo orçamentário da organização, há tratamento das demandas de priorização conhecidas”.....	52
Figura 14: Respostas à prática “A avaliação das políticas públicas executadas pela organização (ou com sua participação) é incorporada no processo orçamentário”.....	53
Figura 15: Grau de adoção das práticas e índice de capacidade de governança orçamentária.	54
Figura 16: Grau de adoção das práticas e índice de capacidade de gestão orçamentária.	55
Figura 17: Grau de adoção das práticas e índice de gestão orçamentária.	56
Figura 18: Estágios de capacidade de governança e gestão orçamentária.	56

Índice de Quadros e Tabelas

Quadro 1: Resumo das práticas relacionadas ao tema de governança e gestão orçamentária	21
Quadro 2: Categorias de respostas das práticas relacionadas no Levantamento de Governança e Gestão Pública do TCU. 2021.	21
Quadro 3: Estágios de capacidade do Levantamento de Governança e Gestão Pública do TCU. 2021.	21
Quadro 4: Mecanismos, Práticas e Questões do tema governança e gestão orçamentária do Levantamento de Governança e Gestão Pública do TCU. 2021.	28
Quadro 5: Relação dos Institutos Federais de Educação. Brasil. 2023.	33
Tabela 6: Frequência e percentual das repostas dos Institutos Federais para adoção das práticas de governança e gestão orçamentária do Levantamento de Governança e Gestão Pública do TCU. 2021.	36

Lista de abreviaturas

CAD – Comitê de Administração

CODIR – Colégio de Dirigentes

CONSUP – Conselho Superior do Instituto Federal de Mato Grosso

GOF – Gestão Orçamentária e Financeira

IF – Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Institutos Federais)

IFMT – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional

PNP – Plataforma Nilo Peçanha

PPA – Plano Plurianual

RFEPCT - Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

TCU – Tribunal de Contas da União

As organizações públicas necessitam de *reflectir* a mudança, fundamentalmente a partir do sistema de governação. Este deve proporcionar as condições básicas para que as organizações públicas prossigam com isenção o interesse geral, que promovam valor público para a sociedade, garantindo, em simultâneo, um funcionamento na base de valores como a eficácia e a eficiência, mas também, com outros valores tão importantes como a qualidade, a equidade, a transparência, a legalidade e a *accountability*. (Rodrigues, 2011, p. 59)

Em consonância com esse pensamento, serão tratados dois conceitos fundamentais em uma organização pública. A governança pública, que envolve as funções de avaliar, direcionar e monitorar (Lima, 2022). E a gestão pública, que abarca planejamento, organização, direção e controle (Santos, 2014). Apesar de conceitualmente serem divergentes, ambas devem estar interligadas para o bom andamento das organizações, de modo que as diretrizes e monitoramento organizacional realizado pela governança seja subsidiado pelas funções da gestão como o planejamento e controle (TCU, 2020). Enquanto a governança estabelece as regras, políticas e estruturas para condução das atividades da organização, a gestão as implementa e operacionaliza, para que os objetivos definidos sejam alcançados.

Como um importante instrumento de gestão (Giacomoni, 2023), o orçamento é um elemento necessário ao planejamento estratégico da organização para atingimento de seus objetivos (Garozzi & Raupp, 2021), além de ser um instrumento de controle entre arrecadação e gastos de recursos públicos (Lima, 2022).

A fiscalização das ações relacionadas ao orçamentário e financeiro da administração indireta do poder público brasileiro é realizada pelo sistema de controle interno e controle externo (Brasil, 1988), este com destaque ao Tribunal de Contas da União que possui competências para realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (Giacomoni, 2023), além de ser destaque ao tratar de temas relacionados à governança pública brasileira (TCU, 2020).

O Levantamento de Governança e Gestão Públicas elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2021, em consonância com o Acórdão 2164/2021-TCU-Plenário, e que compõe o ciclo iniciado em 2017, resultou no relatório individual da autoavaliação de diversas organizações públicas, inclusive a do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT).

No levantamento são abordadas questões relacionadas à governança e gestão de pessoas, contratações, tecnologia da informação e, em 2021, o TCU incluiu novos indicadores obtidos

no tema Governança e Gestão Orçamentária, sendo que o índice de capacidade em gestão orçamentária foi a menor autoavaliação da organização, com o percentual em 15,0 pode ser considerado quase inexpressivo. Comparando com as demais organizações similares pesquisadas, instituições de ensino de natureza jurídica autárquica e de administração indireta do poder executivo federal, os índices do IFMT foram sempre inferiores em relação à média do indicador de governança e gestão orçamentária, em especial o índice de gestão orçamentária.

O indicador de gestão orçamentária foi dividido em duas partes, sendo: estabelecer o processo orçamentário organizacional e contemplar adequadamente as prioridades no orçamento, ambos tendo sido classificados como inexpressivos. O mesmo comportamento de resposta foi identificado para todos os índices que compõem os indicadores de capacidade de estabelecer o processo de orçamentação e capacidade de contemplar as prioridades no orçamento. O acesso aos resultados individuais do levantamento foi que baseou a problemática apontada nesta pesquisa.

Estudos anteriores discorreram sobre a temática de governança, em instituições de ensino, a partir do levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União (Marques, Peter, Nascimento, & Machado, 2020; Cascaes & Juliani, 2021). Marques et. al. (2020) tiveram como foco as questões relacionadas ao índice de governança pública, realizando um comparativo nas Universidades Federais do Brasil, a partir do levantamento realizado pelo TCU em 2017. E Cascaes e Juliani (2021) analisaram os indicadores e as práticas de gestão de pessoas das instituições federais de ensino apontadas no levantamento realizado no ano de 2018, relacionando as igualdades e diferenças entre os resultados do levantamento em relação ao praticado nas instituições.

Enquanto este estudo tem como objetivo analisar, dentro do tema Governança e Gestão Orçamentária abordado no Levantamento de Governança e Gestão Públicas do TCU no ano de 2021, a perspectiva atual dos indicadores de governança e gestão orçamentária do IFMT.

Empiricamente, o estudo de caso será aplicado a uma instituição pública de ensino no qual a pesquisadora está inserida no ambiente organizacional. A organização é composta por unidades de gestão descentralizada e a escolha pela delimitação dos agentes questionados se dá pela área de atuação e domínio do tema pesquisado.

Estruturalmente, este documento está dividido em capítulos composto pela introdução, que consiste na contextualização do estudo, problema e justificativa da pesquisa; a seguir, no

capítulo um, a revisão da literatura cujo referencial teórico é apresentado por meio de pesquisa bibliográfica, de livros e periódicos, e de legislações relacionadas ao tema de governança e gestão orçamentária; após, no capítulo dois, é estruturada a metodologia de investigação utilizada na pesquisa; no capítulo três foram caracterizadas as instituições e questões de estudo, juntamente com os principais resultados alcançados; e, por fim, no capítulo quatro, são apresentadas as considerações finais com as principais conclusões, limitações e sugestões de pesquisas futuras.

CAPÍTULO I – REVISÃO DA LITERATURA

Neste capítulo serão descritos conceitos de governança e gestão do orçamento público, com ênfase na aplicabilidade pelas organizações públicas federais brasileiras, e sob a ótica do órgão de controle externo governamental.

1 Governança e Gestão Públicas

Governança e gestão são dois conceitos diferentes que estão interligados e são fundamentais nas organizações. Enquanto a governança estabelece as regras, políticas e estruturas para condução das atividades meio e finalísticas das organizações, a função da gestão é as implementar e operacionalizar para que os objetivos definidos sejam alcançados.

1.1 Governança Pública

Na segunda metade do século XX, frente ao intenso ritmo do sistema capitalista que assumiu as relações sociais e econômicas, o movimento da administração pública burocrática se mostrou limitado pela sua obediência cega às normas, gerando rigidez na atuação (Pereira & Ckagnazaroff, 2021). Segundo os autores, a partir de movimentos de maior flexibilidade do Estado e de estímulo à mudança no processo para o foco nos resultados, surgiram os primeiros sinais do movimento de administração burocrática para a administração pública gerencial.

Assim, após o período da Administração Social baseada no modelo burocrático de Max Weber, figurou-se o período da Administração Gerencial, que teve início na década de 80 no Reino Unido e em meados da década de 90 no Brasil, cujos modelos de governança visavam atender as necessidades sociais e político-econômico individuais de cada região, estilo que ocorre até os dias atuais.

A governança pública tem assumido grande importância na gestão dos recursos públicos no Brasil, sendo alvo de muitas discussões sobre sua prática. O valor das boas práticas de governança no setor público vai além de normas e princípios, pois é visto como resultado positivo tanto para a instituição quanto para a sociedade. (Marques, Peter, Nascimento, & Machado, 2020).

A governança pública, como modelo, pode contribuir para a consolidação de uma democracia mais inclusiva, que aponte a construção de cidadãos políticos e a expansão da

esfera pública (Pereira & Ckagnazaroff, 2021). Considerando que o Estado é plural, no qual vários atores interdependentes contribuem para a prestação de serviços públicos, e pluralista, em que vários processos e atores influenciam o sistema de tomada de decisões das políticas públicas.

Na pesquisa realizada por Castro, Barbosa Neto & Cunha (2022) foi concluído que a governança “quando bem implementada e colocada em prática, deixa de ser uma mera formalidade, e traz resultados que vão além da gestão das instituições públicas”.

O Guia da Política de Governança Pública traz alguns conceitos globalmente atribuídos à governança. Um descrito pelo Banco Mundial como “processo por meio do qual atores estatais e não-estatais interagem para formular e implementar políticas dentro de um conjunto predefinido de regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo poder” e outro afirmado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como “um meio para atingir um fim, qual seja, identificar as necessidades dos cidadãos e ampliar os resultados esperados” (Brasil, 2018, p. 18).

O termo ‘governança’ tem sido cada vez mais pesquisado pelas instituições de ensino públicas e privadas ao longo dos tempos, tanto academicamente quanto na prática, de modo que sua definição seja compreendida e utilizada para gerar mecanismos eficazes de gestão (Silva, Oliveira, Teixeira, & Sousa, 2023). Para os autores, a governança em instituições de ensino superior tem sido destaque na administração pública, estando relacionada aos processos, sistemas, práticas e procedimentos adotados pelas organizações.

O conceito de governança abrange vários elementos que a caracterizam, categorizando-a, por ser um conceito multifacetado, complexo o que o faz possuir diversas definições. Contudo, tanto em instituições públicas quanto privadas, estas várias definições se alinham para atender aos princípios básicos da governança que são: a transparência (*disclosure*), o senso de justiça (*fairness*), a prestação de contas (*accountability*), o cumprimento das leis (*compliance*) e a ética (*ethics*). (Silva, Oliveira, Teixeira, & Sousa, 2023)

Para fins deste estudo, será utilizado o conceito de governança pública organizacional apresentado pelo TCU (2020, p. 15) como sendo “a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas.”

1.1.1 Governança na Administração Pública Federal Brasileira

No Brasil, tramita atualmente o Projeto de Lei 9.163/2017 que dispõe sobre a política de governança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Entretanto, existem outros dispositivos legais vigentes que preveem e conceituam a governança pública.

Governança no setor público, ou governança pública, pode ser conceituada como um conjunto de “mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. (MPOG & CGU, 2016; Brasil, 2017; TCU, 2020).

A Instrução Normativa Conjunta MPOG/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016, dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, e elenca os princípios de boa governança: liderança, integridade, responsabilidade, compromisso, transparência e *accountability*. Com os quais os agentes da governança, ao aplicá-los de forma integrada, devem contribuir para aumentar a confiança na forma como são geridos os recursos colocados à sua disposição, reduzindo a incerteza dos membros da sociedade sobre a forma como são geridos os recursos e as organizações públicas. (MPOG & CGU, 2016)

O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e traz outros princípios da governança pública: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade e transparência; e os mecanismos para o seu exercício: liderança (integridade, competência, responsabilidade e motivação), estratégia e controle. E como diretrizes da governança pública considera:

I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;

II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;

III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;

IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;

V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;

VI - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;

VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;

VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;

IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;

X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e

XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação. (Brasil, 2017)

A governança de órgãos e entidades da Administração Pública envolve três funções básicas: avaliar (o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros), direcionar (orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas) e monitorar (o resultado, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas). (Lima, 2022, p. 278; TCU, 2020)

Na linha da conceituação, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada apresenta um modelo relacionado ao orçamento público brasileiro, que considera a governança orçamentária como uma ferramenta analítica e a define como “coleção de regras, princípios, processos, comportamentos, formais e informais, que regem o processo de decisão sobre a origem e a aplicação dos recursos públicos, em determinado período, no âmbito do Executivo e do Legislativo” (IPEA, 2022).

De acordo com Lima (2022), os gestores públicos devem estar preparados para exigências relacionadas à governança corporativa, uma vez que estudos sobre o tema têm sido observados e desenvolvidos pelos Tribunais de Contas. Para o TCU (2020), dentro da organização pública, a autoridade máxima e os dirigentes superiores são os agentes públicos de alta administração (Brasil, 2018) que normalmente atuam na estrutura da governança.

O Tribunal de Contas da União (TCU) é destaque ao tratar de temas relacionados à governança pública brasileira, tendo como instrumento norteador para as organizações da administração pública federal o Referencial Básico de Governança Organizacional (TCU, 2020) e como instrumento de avaliação o Levantamento de Governança e Gestão Pública aplicado no formato de questionário às organizações a ele jurisdicionadas.

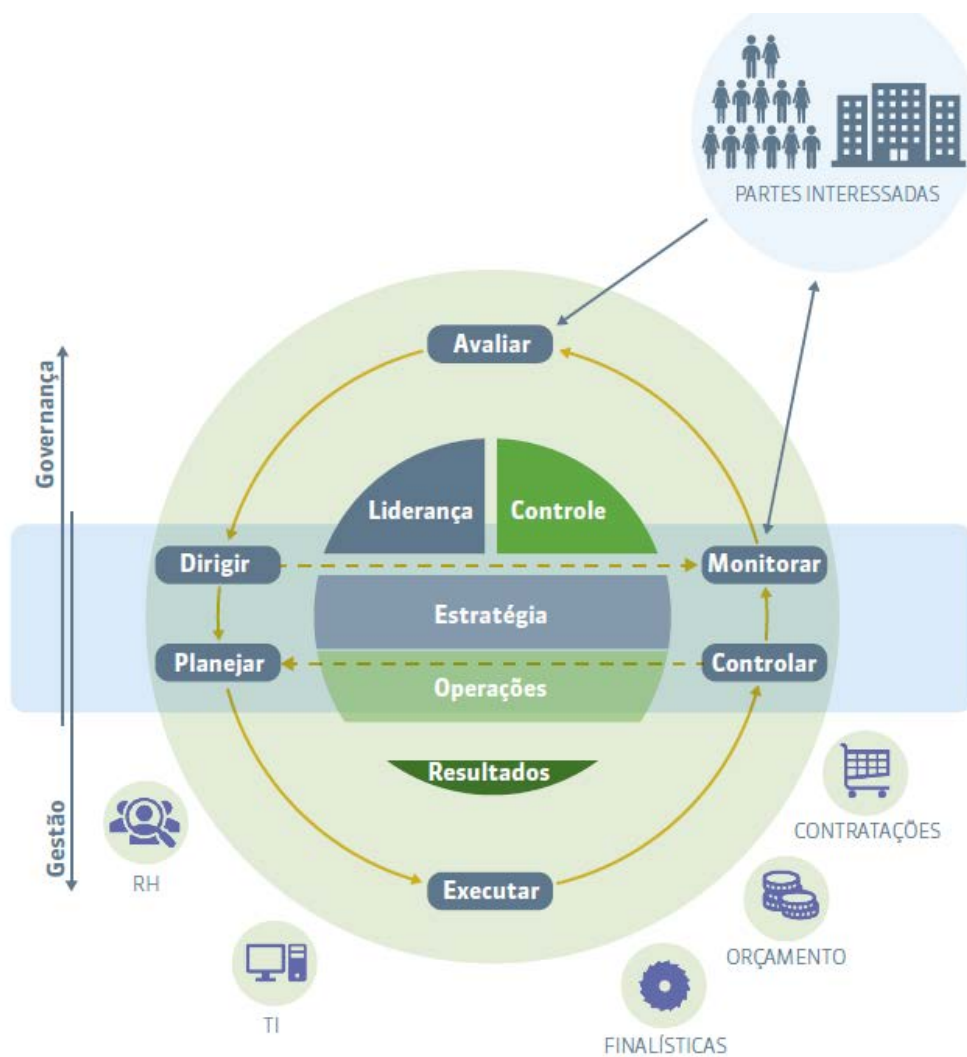


Figura 1: Modelo de governança e gestão elaborado pelo TCU.
 Fonte: TCU, 2020, p. 20.

No modelo de governança e gestão do TCU, as diretrizes (direção/dirigir) necessárias ao planejamento organizacional vêm da função de governança, exercida por instâncias internas e externas de governança, já o controle da gestão gera informações para subsidiar o monitoramento praticado pelas instâncias de governança, a fim de saber se as partes interessadas estão sendo atendidas e de decidir quais as correções a fazer. (TCU, 2020, p. 20)

1.2 Gestão Pública

Gestão Pública é o planejamento, a organização, a direção e o controle dos bens e interesses públicos, agindo de acordo com os princípios administrativos, visando ao bem comum por meio de seus modelos delimitados no tempo e no espaço (Santos, 2014, p. 20). Para o TCU (2020) a gestão pública envolve três funções básicas: planejar (de acordo com as prioridades e objetivos), executar (gerar resultados) e controlar (indicadores e metas).

Neste momento, será dado mais enfoque no planejamento, que possui níveis distintos dentro da organização: estratégico, tático e operacional. De acordo com Santos (2014), existe uma hierarquia entre os três níveis, no qual o estratégico está no topo das decisões organizacionais e é considerado o mais amplo e abrangente, buscando alcançar os objetivos da organização de acordo com os seus recursos, suas habilidades e suas potencialidades. Já o tático, de nível intermediário e departamental, tem visa atingir os objetivos de departamentos e recursos específicos. E na base, o nível operacional é realizado para cada tarefa ou atividade, utilizando-se de metas específicas, programas, procedimentos, métodos ou normas. “O planejamento no nível estratégico não termina no momento de sua implantação: dura o tempo necessário à organização, sendo analisado, retroalimentado, avaliado, assim como o dos níveis tático e operacional.” (Santos, 2014, p. 33)

Segundo TCU (2020), dentro da organização pública, os dirigentes superiores que estão diretamente ligados à autoridade máxima são considerados como gestores de nível estratégico, e, também, atuam na estrutura de governança interna. Logo abaixo da pirâmide hierárquica, estão os dirigentes de nível tático que são responsáveis por coordenar os gestores de nível operacional, que por sua vez são responsáveis pela execução dos processos.

Ver o orçamento como o plano das realizações da administração pública é chamar a atenção para o seu importante papel como instrumento de gestão, de administração (Giacomoni, 2023).

Assim, acredita-se que a gestão orçamentária das organizações públicas segue um conjunto de processos e procedimentos estabelecidos pelo governo e pelas normas internas da própria instituição.

1.2.1 Orçamento Público Brasileiro

O orçamento é um instrumento, como outros de políticas públicas, que visa transformar objetivos e aspirações em realidade (IPEA, 2022). Este desempenha um papel fundamental na gestão das organizações públicas, de modo a auxiliar o funcionamento adequado dos serviços públicos e garantir o atendimento às necessidades da população. Considerado por Garozzi e Raupp (2021), como “elemento necessário à implementação do planejamento estratégico tradicional, cujo objetivo é o de realizar a missão, estratégias e objetivos, das organizações”.

Conceitualmente, o orçamento público passa por uma evolução ao longo dos anos, do orçamento tradicional ao moderno: orçamento de desempenho e orçamento-programa (Giacomoni, 2023). Originalmente, o orçamento tradicional era utilizado como instrumento de controle político e orientado à insumos, ou seja, apenas para os gastos com o funcionamento das estruturas governamentais, limitado a estimar as receitas e fixar as despesas. Passando o orçamento desempenho a incorporar o compromisso de entregas de produtos e resultados à sociedade, em que se tornou um instrumento financeiro. E por fim, a partir da década de 1960, o orçamento-programa agrega a dimensão de gestão do planejamento em que são definidos os objetivos dos gastos públicos.

De acordo com Lima (2022), o orçamento é um instrumento de controle preventivo, que autoriza a arrecadação e os gastos dentro dos limites estabelecidos. E, ainda, como planejamento da Administração Pública para atender, durante determinado período, os planos e programas de trabalho, planejando as receitas e as despesas, com o objetivo de dar continuidade e melhorar quantitativa e qualitativamente os serviços prestados à sociedade.

Segundo Santos (2014), o ciclo orçamentário é constituído por quatro etapas, cujo processo se inicia com a elaboração da proposta orçamentária, passado pela discussão e aprovação da lei do orçamento, em seguida a execução orçamentária-financeira e o controle.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 165, estabeleceu as leis orçamentárias aplicáveis a Administração Pública, sendo elas: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Assim, segundo Santos (2014), contemplando a função de planejamento da gestão pública no processo orçamentário.

O plano plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento de médio prazo do Governo Federal (Lima, 2022), cuja ação está estruturada em programas orientados para a realização

dos objetivos estratégicos nele definidos para o período de quatro anos. A lei do PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (Brasil, 1988).

A Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) é imprescindível para a elaboração e execução do Orçamento, visto que nesse plano são contidas as metas, demandas e prioridades da população para um exercício financeiro. (Almeida & Costa, 2019).

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (Brasil, 1988)

É na Lei Orçamentária Anual (LOA) que são previstas receitas e fixadas as despesas de um exercício financeiro (Almeida & Costa, 2019), cuja elaboração deve ser de acordo com o que foi planejado no PPA e direcionado na LDO. A LOA é o orçamento propriamente dito (Lima, 2022), e compreenderá:

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).

A Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal determinam que, anualmente, as prioridades e metas que devem ser observadas no momento de elaboração e execução dos Orçamentos sejam definidas na LOA (Lima, 2022).

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com base na Constituição Federal, estabelece a normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal e sua responsabilização:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita,

geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (Brasil, 2000)

Segundo Santos (2014), dentre as atribuições da LRF destaca-se a importância de estabelecer as regras que visam garantir o equilíbrio e o ajuste das contas públicas (gestão fiscal responsável), da integração das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) como instrumentos de planejamento e da necessidade de planejamento, controle, transparência e responsabilização na administração pública. A LRF busca reforçar o papel da atividade de planejamento e sua vinculação com a execução do gasto público (Santos, 2014).

O orçamento é um processo contínuo, dinâmico e flexível, que traduz, em termos financeiros, para determinado período, os planos e programas de trabalho, ajustando o ritmo de execução ao fluxo de recursos previstos, de modo a assegurar a contínua e oportuna liberação desses recursos (Lima, 2022).

A Lei nº 4.320, 17 de março de 1964, que instituiu as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos de todas as instâncias de governo, dispõe em seu artigo 75 que o controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos; III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços. (Brasil, 1964).

De acordo com Giacomoni (2023), os dois primeiros incisos referentes à legalidade e à fidelidade funcional dos agentes da administração estão relacionados ao atendimento de normas legais da gestão orçamentária.

Já a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 70, estabelece que “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.” (Brasil, 1988).

Como órgão de controle externo, destaca-se o Tribunal de Contas da União (TCU), que para Giacomoni (2023) apresenta três grupos de atividades principais, nos quais inclui-se como

atribuição a fiscalização de atos e contratos, em que uma de suas atividades consiste em “realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades dos três Poderes”. Em conformidade com o que dispõe a Lei 8.443, de 16 de julho de 1992¹, como competência do TCU de realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos três poderes e nas entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal.

Compete, também, o julgamento das contas dos administradores públicos (Brasil, 1988, p. Art. 71). E, de acordo com Lima (2022), o procedimento de realização do controle externo ocorre por meio de prestação de contas quando o objetivo for avaliar a conformidade e o desempenho da gestão dos responsáveis por unidades jurisdicionadas da administração indireta. Assim, a prestação de contas das atividades da organização é elaborada anualmente e disponibilizada ao TCU por meio das informações contidas em relatório de gestão, no formato de relato integrado.

1.2.1.1 Gestão do Orçamento Público na perspectiva do controle externo

O Tribunal de Contas da União trata da gestão orçamentária em duas vertentes, cujas práticas devem estar alinhadas para atendimento aos objetivos da governança. Uma é a de estabelecer o processo orçamentário organizacional e a outra de contemplar as prioridades no orçamento.

A primeira prática da gestão orçamentária no nível organizacional é garantir que exista um processo orçamentário bem definido. Para isso, é esperado que o processo de trabalho para elaboração anual da proposta orçamentária esteja formalizado com, no mínimo, etapas e atividades, procedimentos padronizados, papéis e responsabilidades, e prazos para cada colaborador no processo (TCU, 2020, p. 186), no qual deve-se garantir que as áreas da organização que utilizem recursos financeiros participem do processo de gestão orçamentária. Além de existirem indicadores que permitam gerenciar o processo orçamentário e os seus resultados.

Deve ser clara a forma como o orçamento é alinhado com o planejamento estratégico da organização, garantindo que haja: conhecimento e compreensão do desempenho de planos e

¹ Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Acesso em 14 de março de 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm.

orçamentos anteriores e das causas de eventual mau desempenho; análise de viabilidade em termos de disponibilidade de recursos e de análise de custo-benefício; e alinhamento com os planos superiores e as estratégias nacionais e de governo (TCU, 2020, p. 186).

Para o TCU (2020) devem ser estabelecidas metas formais de economia financeira com respeito às despesas correntes e à redução do estoque de restos a pagar, de modo a garantir a eficiência das despesas administrativas. E ter processo claro de busca de orçamento para o adequado financiamento da atuação da organização.

A gestão orçamentária precisa garantir que as prioridades locais, setoriais ou nacionais que demandam recursos orçamentários são conhecidas por meio de levantamentos objetivos, e que elas são adequadamente contempladas na proposta orçamentária. E, por fim, garantir que a avaliação das suas políticas públicas esteja incorporada ao seu processo orçamentário (TCU, 2020, p. 186).

Pelo exposto, serão estudadas as práticas de governança e gestão orçamentária as quais o órgão de controle externo espera que as organizações públicas federais, jurisdicionadas ao Tribunal de Contas da União, estabeleçam e executem, bem como o grau de adoção dessas práticas por uma amostra das instituições autoavaliadas.

CAPÍTULO II – METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

Neste capítulo serão descritos problemática, objetivo geral e específicos, hipóteses, população estudada, métodos de coleta e análise dos dados, e procedimentos para validação do instrumento de pesquisa.

2 Metodologias adotadas no estudo

Para definição da metodologia desta pesquisa, utilizou-se dos estudos anteriores da temática como parâmetros, uma vez que poderão servir de comparativos com os resultados a serem identificados, no qual o problema central resultou do acesso aos resultados individuais do levantamento de Governança e Gestão Pública elaborado pelo Tribunal de Contas, a ser detalhado nos próximos capítulos.

2.1 Objetivos

A investigação, quanto aos objetivos, caracteriza-se como uma pesquisa descritiva relacionada ao orçamento público, com pesquisa bibliográfica e de legislações para a fundamentação teórica da temática, adotando uma abordagem qualitativa na análise prática.

De acordo com Gil (2022), a maioria das pesquisas que são realizadas com objetivos profissionais pode se enquadrar como descritiva, que tem como finalidade a descrição de características organizacionais e sociais, e a abordagem qualitativa traz a perspectiva daqueles que vivenciam o objeto de estudo.

A principal vantagem da pesquisa bibliográfica está no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente (Gil, 2022), fornecendo a fundamentação teórica ao trabalho e a identificação do estágio atual do conhecimento referente ao tema.

A pesquisa tem como objetivo analisar, dentro do tema Governança e Gestão Orçamentária abordado no Levantamento de Governança e Gestão Públicas do Tribunal de Contas da União (TCU), as práticas adotadas pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF) que participaram do levantamento realizado pelo TCU em 2021, e a perspectiva dos gestores do IFMT das práticas adotadas na Instituição no ano de 2024.

Assim, o objetivo geral do estudo é de investigar o patamar atual do Instituto Federal de Mato Grosso em relação às práticas de gestão orçamentária autoavaliadas no levantamento de governança e gestão pública elaborado pelo Tribunal de Contas.

A partir dele, foram destacados quatro objetivos específicos: 1) Identificar as práticas de governança e gestão orçamentárias estabelecidas pelo órgão de controle externo; 2) Verificar qual o nível de maturidade das práticas de governança e gestão orçamentária adotadas pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia de acordo com a autoavaliação realizada em 2021; 3) Analisar as práticas de governança e gestão orçamentária adotadas atualmente pelo IFMT, na perspectiva dos gestores, de nível estratégico e tático, das unidades administrativas; 4) Comparar o grau de maturidade do IFMT entre os anos 2021 e 2024, a partir dos indicadores construídos.

2.2 Hipóteses

Definidos os objetivos, foram delineadas as hipóteses a serem concluídas pela aplicação prática do estudo. Sendo:

H1) As práticas de governança e gestão orçamentárias estabelecidas pelo órgão de controle externo são adequadas para o ambiente organizacional do IFMT.

H2) O grau de adoção das práticas de gestão orçamentária pelo IFMT encontra-se em patamar mais elevado atualmente, quando comparado com o indicador construído a partir da autoavaliação realizada em 2021.

2.3 Coleta e tratamento de dados secundários – Autoavaliação dos Institutos Federais

Para realizar a análise comparativa entre a Instituição pesquisada e os demais órgãos com a estrutura similar, foram utilizados dados secundários obtidos a partir do acesso público aos resultados brutos do levantamento realizado pelo TCU, em que foi realizada a estruturação da amostra com as questões e órgãos respondentes que fizeram parte da pesquisa, contemplando apenas a governança e gestão orçamentária e os Institutos Federais de Educação.

O Levantamento de Governança e Gestão Pública do Tribunal de Contas da União, com as informações do questionário, relatórios individuais e tabela de respostas brutas, está disponibilizado para acesso público no site do TCU por meio do link <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>>, acessado em 13 de outubro de 2023.

Primeiramente, foi realizada a análise das práticas e questões propostas pelo TCU, em seguida dos resultados das autoavaliações das Instituições e por fim realizado uma análise comparativa entre o IFMT e as demais organizações similares.

Para auxiliar no processamento e análise dos dados, criação de tabelas e gráficos, foram utilizadas as ferramentas do *Microsoft Excel* e *IBM SPSS Statistics*.

2.3.1 População e amostra de estudo (organizações e questões)

A população total respondente do questionário foi composta por 378 órgãos e entidades da Administração Pública Federal, que abrangem órgãos, autarquias, estatais, fundações e paraestatais, estes jurisdicionados pelo Tribunal de Contas da União.

O TCU agrupou o IFMT com os órgãos vinculados ao Ministério da Educação, classificados como administração pública indireta de natureza jurídica autárquica e do poder executivo, que englobam 83 instituições entre institutos e universidades federais.

No estudo comparativo, foram selecionados apenas os 38 (trinta e oito) Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia que fazem parte da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (REPCT), relacionados no quadro 5 do próximo capítulo, por terem estruturas administrativas similares e passíveis de comparação com a organização de estudo.

Já com relação as questões abordadas, o questionário é composto por 36 (trinta e seis) práticas, com 114 (cento e quatorze) itens, relacionadas à governança e gestão de pessoas, contratações, tecnologia da informação e orçamento. E, para atingir o objetivo deste estudo, serão analisados apenas dez itens que estavam relacionadas com o tema governança e gestão orçamentária. O que corresponde às questões de número 2135, 2155, 4411, 4412, 4413, 4414, 4415, 4421, 4422, 4423 e suas respectivas subquestões, que serão detalhadas no quadro 4 do próximo capítulo.

Quadro 1: Resumo das práticas relacionadas ao tema de governança e gestão orçamentária

Tema	Mecanismo	Práticas
Governança	2130 - Promover a gestão estratégica	2135
	2150 - Monitorar o desempenho das funções de gestão	2155
Gestão orçamentária	4410 - Estabelecer processo orçamentário	4411, 4412, 4413, 4414, 4415
	4420 - Contemplar adequadamente as prioridades no orçamento	4421, 4422, 4423

Fonte: Elaborado pela autora

Para as práticas listadas as organizações deveriam responder se as adotavam ou não, ou ainda se o caso não se aplicava ao órgão, de acordo com as categorias relacionadas no quadro 2 a seguir.

Quadro 2: Categorias de respostas das práticas relacionadas no Levantamento de Governança e Gestão Pública do TCU. 2021.

	Adota maior parte/totalmente	Adota parcialmente	Adota menor parte	Decisão/Plano para adotar	Não adota	N/A: lei ou norma	N/A: outras razões
Identificação numérica	5	4	3	2	1	7	9
Valor atribuído na construção de indicadores	1	0,5	0,15	0,05	0	0	0

Fonte: Elaborado pela autora

As organizações, ao responderem que adotam em maior parte/totalmente, parcialmente, ou decisão/plano para adotar alguma das práticas, deveriam responder as respectivas questões, que possuem alternativas dicotômicas de sim ou não.

A partir de então, foram construídos indicadores de governança e gestão, com a categorização das respostas por estágios de capacidade, conforme o intervalo dos índices apresentado no quadro 3.

Quadro 3: Estágios de capacidade do Levantamento de Governança e Gestão Pública do TCU. 2021.

Inexpressivo	Inicial	Intermediário	Aprimorado
0 a 14,99%	15% a 39,99%	40% a 69,99%	70% a 100%

Fonte: Elaborado pela autora

O índice de governança orçamentária (GovernançaOrçament) era composto pelas práticas da alta administração estabelecer o modelo de gestão orçamentária e financeira (questão 2135) e da liderança monitorar o desempenho da área de gestão orçamentária e financeira (questão 2155).

O indicador de gestão orçamentária (iGestOrçament) era composto pelas práticas de estabelecer o processo orçamentário organizacional (questões 4411 a 4415) e contemplar adequadamente as prioridades no orçamento (questões 4421 a 4423).

Assim, o indicador de governança orçamentária (iGovOrçament) foi construído a partir dos resultados do índice de governança orçamentária e do indicador de gestão orçamentária.

2.4 Procedimentos para análise prática no IFMT

Quanto aos procedimentos para a análise prática foi de um estudo de caso, de modo a investigar com profundidade o tema definido, com utilização de instrumentos documentais como fonte da pesquisa e com coleta de informação por meio de aplicação de questionário aos agentes envolvidos na gestão das unidades do Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT).

A consulta a fontes documentais é imprescindível em qualquer estudo de caso (Gil, 2022), em que as informações obtidas a partir de consultas em documentos da organização podem auxiliar no momento da elaboração das questões a serem abordadas em entrevistas e questionários.

A escolha de aplicação de questionário foi em razão deste ser um instrumento de coleta de dados constituído por uma série ordenada de perguntas, sem a presença do entrevistador (Marconi & Lakatos, 2021). Ao participante, deve-se enviar uma nota explicando a natureza da pesquisa, sua importância e a necessidade de obter respostas.

Para Marconi e Lakatos (2021), a elaboração de questionário exige uma série de questões a serem observadas, tais como, conhecimento do assunto pelo pesquisador, os aspectos materiais e estéticos, deve ser limitado em extensão e finalidade, e depois de redigido precisa ser realizado um pré-teste de modo a verificar sua fidedignidade, validade e operatividade.

2.4.1 Coleta e tratamento de dados primários

O estudo de caso foi aplicado no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT), organização em que a pesquisadora está inserida e realiza suas atividades profissionais.

A realização de pesquisa documental dentro da organização de interesse foi necessária pois na planilha com dados brutos do TCU não continham as informações detalhadas com as evidências das práticas adotadas pelas organizações que autodeclararam não adotar ou adotar em menor parte a gestão orçamentária. Assim, pelo fato de o IFMT ter autodeclarado à época do levantamento (2021) adotar em menor parte, não contemplavam respostas discursivas com as devidas justificativas, sendo necessário realizar a investigação direta para obter respostas completas e não apenas se adota ou não as práticas, podendo, inclusive, identificar se foram implantadas ações para melhoria da gestão orçamentária na Instituição.

Na análise documental, os dados foram coletados a partir de consultas a documentos administrativos e públicos da entidade, que em sua maioria estão disponibilizados na internet e que podem ser consultados no sítio eletrônico oficial.

Para a construção do questionário, este foi adaptado para conter apenas as questões de interesse, dividido em dois blocos, o primeiro composto por quatro perguntas relacionadas ao perfil do respondente e o segundo relacionado à governança e gestão orçamentária, sendo composto por pelas dez práticas em estudo, com questões de respostas dicotômicas (sim ou não) e uma aberta para possibilitar a contribuição do respondente. E a estrutura do inquérito aplicado pode ser consultada no Apêndice II.

- Submissão do questionário ao Comitê de Ética em Pesquisa

Por se tratar de pesquisa realizada com humanos no ambiente organizacional do IFMT, por meio de aplicação de questionário online, foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) do IFMT os documentos necessários para condução do estudo. O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e o Questionário aprovados que foram aplicados aos gestores constam como Apêndice a esta dissertação.

Ao submeter o projeto de pesquisa ao Comitê, este manifestou com parecer favorável ao prosseguimento somente após ajustes realizados no questionário, que previamente era composto apenas de perguntas com respostas obrigatórias e no segundo bloco com respostas

dicotômicas de sim ou não. Porém o CEP solicitou a inclusão da opção “prefiro não responder”. Assim, foi incluída tal opção de resposta para que o respondente tivesse a oportunidade de preencher apenas as questões que tivesse certeza e não se sentisse desconfortável para completar o preenchimento do inquérito.

- Pré-teste

Foi realizada a aplicação de piloto do questionário para validação do conteúdo em 5% da população foco da pesquisa, uma amostra que continham respondentes com notório conhecimento de gestão das unidades nos níveis estratégico e tático, bem como da área de orçamento e finanças da Instituição.

O retorno dos respondentes possibilitou a verificação de dificuldades na interpretação e preenchimento das respostas, sem manifestações negativas para realização de ajustes, e o cálculo da média do tempo de preenchimento, que serviu como base para os demais respondentes do questionário final.

- Aplicação do questionário

O questionário online, criado por meio da ferramenta *Google Forms*, foi enviado para preenchimento no período de 07 a 24 de maio de 2024, para os respectivos e-mails institucionais dos servidores do IFMT que respondem pela gestão das unidades da organização que envolvessem diretamente as atividades de decisão, planejamento e controle, da área orçamentária e financeira.

Dos 38 gestores, correspondente ao Diretor Geral (DG) e Diretor de Administração e Planejamento (DAP) de cada uma das dezenove unidades administrativas do IFMT, 76,32% (29) manifestaram favoráveis em colaborar com a pesquisa e preencheram completamente o questionário, porém foi identificado que um deles preencheu corretamente apenas as questões referente ao perfil e todas as questões relacionadas à governança e gestão orçamentária foram preenchidas com “prefiro não responder”. Assim, optou-se por retirá-lo da pesquisa que passou a ser composta de 28 respondentes, ou seja, 73,68% dos gestores abordados pela pesquisa inicial. Não houve manifestação de participação dos DG e DAP em

dois campi, o que resultou na abrangência de 89,47% (17) das unidades administrativas contempladas no estudo.

- Avaliação de confiabilidade do questionário

Para auxiliar no processamento e análise dos dados, criação de tabelas e gráficos, foram utilizadas as ferramentas do *Microsoft Excel* e *IBM SPSS Statistics*.

Após a organização dos dados, foi realizada a avaliação da confiabilidade do questionário através da aplicação da técnica pelo coeficiente alfa de Cronbach, que, para os autores Gaspar e Shimoya (2017), “a avaliação dos instrumentos de medição utilizados em uma pesquisa é de extrema importância, uma vez que confere relevância para da mesma”.

Para o cálculo do coeficiente no questionário com opções de múltipla escolha em escala dicotômica, as respostas “prefiro não responder” foram substituídas pelo valor zero (0), uma vez que não há evidências que contribuam para agregar à resposta positiva “sim” (1), assim como a resposta negativa “não” (0).

A classificação de confiabilidade e seus limites foi adotada igual à pesquisa realizada por Gaspar e Shimoya (2017) e demais autores por eles estudados, assim como os parâmetros de análise. Com valores variáveis entre 0 e 1, a confiabilidade pode ser classificada como muito baixa quando o alfa for menor ou igual a 0,30, baixa de 0,30 até 0,60, moderada no intervalo de 0,60 a 0,75, alta nos valores entre 0,75 e 0,90 e muito alta quando o coeficiente foi maior que 0,90.

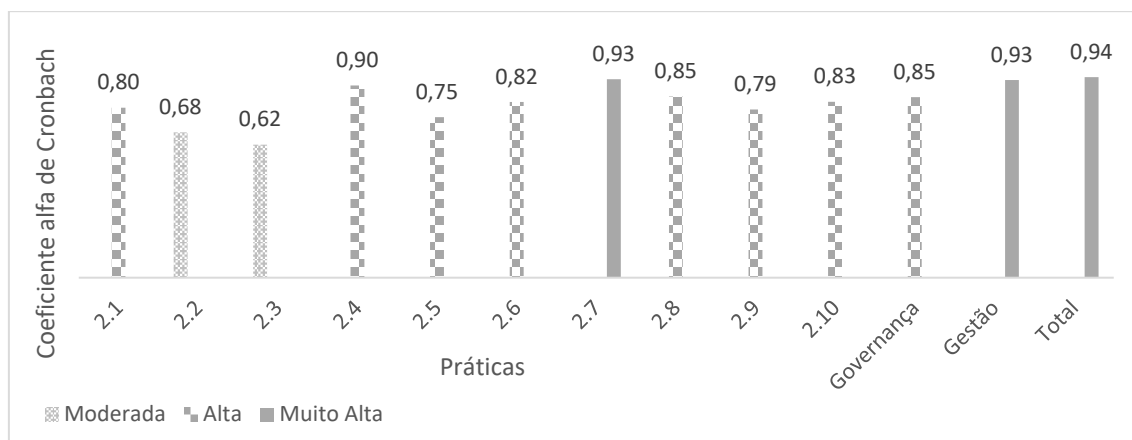


Figura 2: Coeficiente alfa de Cronbach por prática, individual e agrupada, e total.

Fonte: Elaborado pela autora.

Considerando as análises individuais, verificou-se que a prática 7 foi classificada como muito alta, que as práticas 1, 4, 5, 6, 8, 9 e 10 obtiveram resultado de confiabilidade alta e as práticas 2 e 3 com nível de confiabilidade moderada, podendo considerar ambas com “coeficiente abaixo do confiável (0,70)” (Gaspar & Shimoya, 2017).

A prática 2 retrata o monitoramento pela liderança do desempenho da área de gestão e é referente à governança orçamentária. Assim, ao analisar as práticas agrupadas (2.1 e 2.2) observou-se que o coeficiente da governança resultou em 0,85, classificada com a confiabilidade alta.

Por sua vez, a prática 3 retrata a definição do processo de trabalho para elaboração anual da proposta orçamentária e é referente à gestão orçamentária. Assim, ao analisar as práticas agrupadas (2.3 a 2.10) observou-se que o coeficiente da gestão resultou em 0,93, classificada com a confiabilidade muito alta.

Analisando o coeficiente total do questionário, verificou-se o valor de 0,94, de confiabilidade muito alta, e decidiu-se por permanecer com o estudo de todas as práticas e as respectivas questões, uma vez que mesmo aquelas classificadas como moderadas estavam com o coeficiente muito próximo ao aceitável.

A partir das informações levantadas nas análises documentais e por meio da coleta de dados serão descritos no próximo capítulo os principais resultados encontrados, fazendo correlação com a teoria e com estudos realizados anteriormente por outros pesquisadores.

CAPÍTULO III – PRINCIPAIS RESULTADOS

Neste capítulo serão descritos os principais resultados identificados nas análises documentais e aqueles obtidos a partir da coleta de dados primários e secundários conforme teoria e metodologias descritas nos capítulos anteriores.

3 Levantamento de Governança e Gestão Pública do Tribunal de Contas da União

O Levantamento de Governança e Gestão Públicas elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2021², em consonância com o Acórdão 2164/2021-TCU-Plenário, e que compõe o ciclo iniciado em 2017, foi realizado por meio de aplicação de questionário de autoavaliação de 378 órgãos e entidades jurisdicionados pelo TCU. E um dos objetivos para realização do levantamento é o de induzir uma mudança de comportamento nas organizações, estimulando a adoção de boas práticas de governança e de gestão.

No levantamento são abordadas questões relacionadas à governança (liderança, estratégia e controle) e gestão de pessoas, contratações, tecnologia da informação e, em 2021, o TCU incluiu novos indicadores obtidos no tema Governança e Gestão Orçamentária, de modo a incentivar as organizações adotarem práticas voltadas para o aperfeiçoamento do processo orçamentário organizacional e do estabelecimento das prioridades com vistas à consecução das metas organizacionais e à efetiva entrega de resultados à sociedade.

Neste estudo, serão analisadas apenas as questões que relacionadas com o tema governança e gestão orçamentária. Na perspectiva de governança, a definição e o monitoramento referente ao mecanismo de estratégia da organização, e na perspectiva da gestão, o processo e as prioridades do orçamento, conforme detalhadas no quadro 4 a seguir.

Quadro 4: Mecanismos, Práticas e Questões do tema governança e gestão orçamentária do Levantamento de Governança e Gestão Pública do TCU. 2021.

Governança			
2130 Promover a gestão estratégica			
2135	A alta administração estabeleceu modelo de gestão	2135A	a organização define as diretrizes para gestão orçamentária e financeira
		2135B	a organização define os papéis e responsabilidades da gestão orçamentária e financeira

² Governança Pública Organizacional. Resultados dos levantamentos anteriores. Governança Pública 2021. Acesso em 14 de março de 2024. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>.

	orçamentária e financeira	2135C	a organização segregou as funções relativas à gestão orçamentária e financeira
		2135D	a alta administração recebe apoio de corpo colegiado (p.ex. comitê composto por integrantes dos diversos setores da organização) na tomada de decisões estratégicas relativas à gestão orçamentária e financeira
		2135E	a organização estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a gestão orçamentária e financeira
		2135F	a organização divulga os objetivos, indicadores e metas para a gestão orçamentária e financeira
2150 Monitorar o desempenho das funções de gestão			
2155	A liderança monitora o desempenho da área de gestão orçamentária e financeira	2155A	rotinas de monitoramento do desempenho da gestão orçamentária e financeira estão definidas
		2155B	há acompanhamento na execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas
		2155C	os indicadores de desempenho da gestão orçamentária e financeira estão implantados (há coleta e análise dos dados necessários à medição de desempenho)
		2155D	relatórios de medição de desempenho da gestão orçamentária e financeira estão disponíveis à liderança
Gestão Orçamentária			
4410 Estabelecer o processo orçamentário organizacional			
4411	O processo de trabalho para elaboração anual da proposta orçamentária está definido	4411A	o processo de trabalho para elaboração anual da proposta orçamentária pela organização inclui, no mínimo, etapas e atividades, procedimentos padronizados, papéis e responsabilidades, prazos para cada colaborador no processo
		4411B	todas as áreas funcionais da organização que consomem recursos financeiros significativos participam formalmente do processo de gestão do orçamento
		4411C	o processo de trabalho para elaboração anual da proposta orçamentária pela organização está formalizado
4412	São acompanhados indicadores que permitem gerenciar o processo orçamentário	4412A	é acompanhado o indicador 'Evolução da despesa liquidada'
		4412B	é acompanhado o indicador 'Evolução da relação entre o limite do PLOA e a necessidade orçamentária da organização'
		4412C	é acompanhado o indicador 'Evolução da relação entre o PLOA enviado ao Congresso Nacional e a LOA aprovada' (GLO: *orçamento proposto pelas áreas demandantes e o orçamento aprovado pela direção da organização)
		4412D	é acompanhado o indicador 'Evolução da relação entre a LOA aprovada e os limites de empenho e de pagamento'

			(GLO: *entre o orçamento autorizado e os limites financeiros para execução orçamentária)
		4412E	é acompanhado o indicador 'Evolução do percentual da despesa liquidada em relação à aprovada' (GLO: despesa liquidada, qual seja, despesa referente às obrigações efetivamente adimplidas, mesmo que ainda não tenham sido pagas - Lei 4320/1964, art. 63)
4413	O alinhamento da orçamentação com o planejamento estratégico da organização é providenciado	4413A	o histórico da execução orçamentária é usado como insumo no processo de planejamento e orçamentação da organização
		4413B	o histórico do cumprimento das metas dos planos estratégicos é usado como insumo no processo de planejamento e orçamentação da organização
		4413C	no processo de planejamento, a inclusão de estratégia ou iniciativa estratégica é precedida de análise de viabilidade sobre a disponibilidade dos recursos
		4413D	no processo de planejamento, a inclusão de estratégia ou iniciativa estratégica é precedida de análise de custo-benefício
		4413E	no processo de planejamento, a inclusão de estratégia leva em consideração os programas, objetivos e metas estabelecidos no PPA
		4413F	no processo de planejamento, há documento formal que relaciona as estratégias e objetivos às ações orçamentárias necessárias
		4413G	os recursos para desdobramento da estratégia da organização são aplicados conforme o orçamento disponibilizado
4414	Metas formais de economia financeira são estabelecidas	4414A	a organização tem metas de economia com despesas correntes
		4414B	a organização possui programa(s) de melhoria de sua eficiência organizacional (p.ex. desburocratização, qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público)
		4414C	há metas orçamentárias formais de redução de despesa para o curto prazo (anuais)
		4414D	há metas orçamentárias formais de redução de despesa para o médio prazo (entre 4 e 11 anos)
		4414E	há metas orçamentárias formais de redução de despesa para o longo prazo (12 anos ou mais)
		4414F	a organização tem meta (interna ou externa) para a redução do estoque de restos a pagar

		4414G	há normativo que oriente as unidades organizacionais quanto à melhoria da eficiência das despesas administrativas
4415	Há adequada previsão de recursos orçamentários no PLOA	4415A	a organização dispõe de um levantamento de todas as despesas essenciais, tanto obrigatórias quanto discricionárias, ao cumprimento de sua missão institucional
		4415B	a organização elabora anualmente projeções de evolução das despesas, tanto obrigatórias quanto discricionárias, de modo a avaliar a adequação do PLOA e os riscos de insuficiência orçamentária futura
		4415C	a proposta orçamentária da organização busca alocar os recursos de acordo com o levantamento e quantificação das despesas essenciais e com os riscos de insuficiência orçamentária
		4415D	a proposta orçamentária da organização prioriza as despesas obrigatórias e os compromissos (contratos, convênios, acordos, ajustes etc.) em vigor no seu âmbito
		4415E	a proposta orçamentária da organização prioriza a alocação de recursos em projetos em andamento, em detrimento de novos projetos
		4415F	a organização implementa processo de avaliação da execução orçamentária de exercícios anteriores e a utiliza na elaboração de sua proposta orçamentária
		4415G	a organização reavalia as ações orçamentárias não executadas ou com baixa execução para julgar a oportunidade e conveniência de prosseguir, de cancelar ou de realocar seus recursos
4420 Contemplar adequadamente as prioridades no orçamento			
4421	As prioridades, relacionadas com as atividades da organização, que demandam recursos orçamentários são conhecidas	4421A	há levantamento formal de quais são as prioridades que demandam recursos orçamentários
		4421B	o levantamento inclui a Lei do PPA ou PLPPA
		4421C	o levantamento inclui a LDO ou PLDO do exercício financeiro em curso
		4421D	o levantamento inclui os planos regionais ou setoriais
		4421E	o levantamento inclui o plano estratégico da organização
		4421F	o levantamento inclui o Plano de Governo do candidato eleito
		4421G	o levantamento inclui as diretrizes políticas do Governo Federal
		4421H	o levantamento inclui as diretrizes dos planos nacionais de longo prazo
		4421I	o levantamento inclui as diretrizes de regionalização dos gastos orçamentários

		4421J	o levantamento inclui as demandas dos órgãos de controle (interno ou externo)
4422	No processo orçamentário da organização, há tratamento das demandas de priorização conhecidas	4422A	há mapa que demonstra quais prioridades são atendidas por quais elementos da proposta orçamentária
		4422B	há justificativa formal para cada não inclusão de prioridade externa à organização
		4422C	há avaliação dos impactos das emendas parlamentares sobre a priorização da organização
		4422D	existem ações voltadas para direcionar as dotações recebidas por meio de emendas parlamentares para as prioridades da organização (ex.: bancos de projetos, contatos com parlamentares etc.)
		4422E	o contingenciamento da despesa é feito levando em consideração as prioridades e estratégias da organização
		4422F	há mapa de controle da execução orçamentário-financeira das prioridades escolhidas
		4422G	outras fontes de recursos além do orçamento são consideradas para atendimento das demandas da organização. Quais: _____
4423	A avaliação das políticas públicas executadas pela organização (ou com sua participação) é incorporada no processo orçamentário	4423A	a evolução dos indicadores de política(s) pública(s), inclusive os do PPA, que fundamentam a alocação de recursos orçamentários está disponível publicamente
		4423B	a orçamentação é precedida de discussão e análise dos resultados apresentados pela(s) política(s) pública(s)
		4423C	a organização informa ao órgão setorial a evolução dos indicadores da(s) política(s) pública(s) para dar suporte à decisão alocativa

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos itens abordados no Levantamento de Governança e Gestão Pública do TCU. 2021.

A população total respondente do questionário foi composta por órgãos e entidades da Administração Pública Federal, que abrangem órgãos, autarquias, estatais, fundações e paraestatais. E o TCU agrupou os Institutos Federais com os órgãos vinculados ao Ministério da Educação, classificados como administração pública indireta de natureza jurídica autárquica e do poder executivo, que englobam 83 instituições entre institutos e universidades federais.

Neste estudo, foram selecionados os 38 (trinta e oito) Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia que fazem parte da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT), relacionados no quadro 5 destacado a seguir, por terem estruturas administrativas e orçamentárias similares e passíveis de comparação com a organização pesquisada.

3.1 Caracterização da Rede Federal de Educação e dos Institutos Federais

A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPC) foi instituída pela Lei Brasileira nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, vinculada ao Ministério da Educação e constituída pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – Institutos Federais; Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR); Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow (CEFET-RJ) da Fonseca e de Minas Gerais (CEFET-MG); e posteriormente integrados através da Lei nº 12.677/2012, pelas Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais e Colégio Pedro II.

Os Institutos Federais (IF) são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas. Possuem natureza jurídica de autarquia, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar (Brasil, 2008). No quadro 5 estão listados os 38 (trinta e oito) Institutos Federais que compõem a Rede Federal de ensino.

Quadro 5: Relação dos Institutos Federais de Educação. Brasil. 2023.

Sigla	Instituição
IFAC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre
IFAL	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas
IFAP	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá
IFAM	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
IFBA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia
IF Baiano	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano
IFB	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília
IFCE	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará
IFES	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo
IFG	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás
IF Goiano	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano
IFMA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão
IFMG	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais
IFNMG	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais
IF Sudeste	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais
IFSULDEMINAS	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais
IFTM	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro

IFMT	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso
IFMS	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Mato Grosso do Sul
IFPA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
IFPB	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
IFPE	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco
IFSertãoPE	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano
IFPI	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí
IFPR	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná
IFRJ	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro
IFF	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense
IFRN	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte
IFRS	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul
IF Farroupilha	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha
IFSul	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense
IFRO	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia
IFRR	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima
IFSC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina
IFC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense
IFSP	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo
IFS	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe
IFTO	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins

Fonte: Elaborado pela autora.

Ao longo dos últimos dezesseis anos, foram criados centenas de campi associados aos Institutos Federais, que em 2023 totalizavam 602 (seiscentos e duas)³ unidades distribuídas nas 27 (vinte e sete) unidades federadas do Brasil.

O orçamento do Ministério da Educação é definido em função dos objetivos e prioridades de governo, o qual distribui o montante entre suas Secretarias (Garozzi & Raupp, 2021). Com uma estrutura multicampi, a proposta orçamentária anual de cada IF é identificada para cada campus e reitoria, exceto o orçamento relacionado à pessoal, encargos sociais e benefícios dos servidores (Brasil, 2008).

Para construção da proposta orçamentária anual dos Institutos Federais é observada a matriz de distribuição orçamentária, instrumento destinado à RFEPCT, elaborada a partir de

³ Plataforma Nilo Peçanha. 2022. Disponível em <https://www.gov.br/mec/pt-br/pnp>

parâmetros estabelecidos pelo colegiado de reitores dos IFs e pelo Ministério da Educação, levando em consideração os critérios estabelecidos em ato normativo⁴.

Uma das fontes de dados relacionada à pessoal e gastos financeiros da Rede Federal é Plataforma Nilo Peçanha (PNP)⁵, ambiente virtual instituído em 2018 para coleta, validação e disseminação das estatísticas oficiais para fins de cálculo de indicadores de gestão.

Os indicadores disponíveis estão relacionados a três temas: (1) acadêmicos (taxa de evasão, eficiência acadêmica, relação aluno professor, índice de verticalização e taxa de ocupação), (2) de pessoal (titulação docente, técnico administrativo por nível e professores por instituição) e (3) de gastos (correntes, por matrícula, custeio, investimentos e pessoal), além de diversos outros dados acadêmicos, orçamentários e de gestão de pessoas.

Na PNP é possível visualizar o panorama orçamentário relacionados à programação orçamentária, execução do exercício e restos a pagar, detalhado por região, identificador de resultados, grupo de despesa e organização acadêmica, e ainda realizar comparativos entre os anos anteriores.

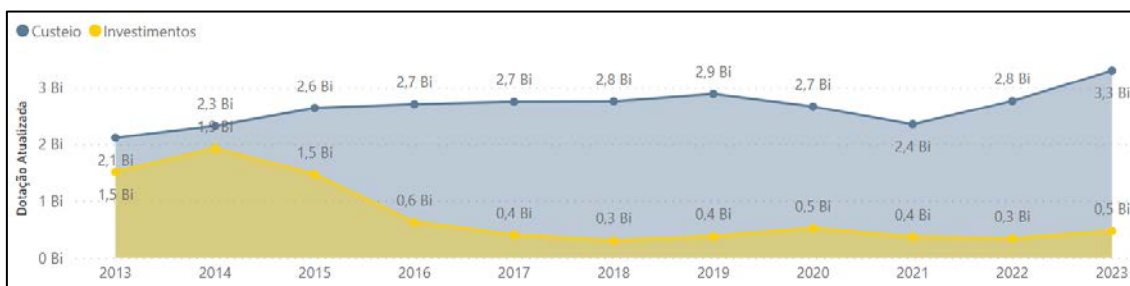


Figura 3: Orçamento de custeio e investimento dos Institutos Federais. 2013 a 2023.

Fonte: Plataforma Nilo Peçanha. Acesso em 07 de março de 2024. Disponível em <https://www.gov.br/mec/pt-br/pnp>.

Em 2021, ano que foi realizado o levantamento de governança e gestão pública pelo TCU, o orçamento disponibilizado aos IFs foi de cerca de 2,8 bilhões de reais para os grupos de despesa de custeio e investimento, excetuando-se as despesas com pessoal e encargos. Já para 2023, a dotação atualizada foi de cerca de 3,8 bilhões de reais.

⁴ Decreto nº 7313, de 22 de setembro de 2010. Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia. Acesso em 14 de março de 2024. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7313.htm.

⁵ Portaria MEC/SETEC Nº 1, de 3 de janeiro de 2018. Institui a Plataforma Nilo Peçanha - PNP, a Rede de Coleta, Validação e Disseminação das Estatísticas da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – REVALIDE. Acesso em 14 de março de 2024. Disponível em <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=04/01/2018&jornal=515&pagina=10>.

3.1.1 Autoavaliação de governança e gestão orçamentária dos Institutos Federais

A partir dos dados brutos disponibilizados para acesso público, foram tratados os dados de interesses de modo a obter os seguintes resultados da adoção das práticas de governança e gestão orçamentária pelos Institutos Federais.

Na tabela 6 estão destacados frequência e percentual das respostas dos Institutos Federais, consolidados a partir dos dados brutos do estudo realizado pelo TCU, individualmente para as dez práticas que serão utilizadas como base para a pesquisa aplicada neste estudo, e que foram utilizadas para a construção dos indicadores demonstrados na figura 4.

Tabela 6: Frequência e percentual das repostas dos Institutos Federais para adoção das práticas de governança e gestão orçamentária do Levantamento de Governança e Gestão Pública do TCU. 2021.

Prática	Adota maior parte/totalmente	Adota parcialmente	Adota menor parte	Decisão/Plano para adotar	Não adota	N/A: lei ou norma	N/A: outras razões	Total
2135	27	5	5	-	-	1	-	38
	71,05%	13,16%	13,16%	-	-	2,63%	-	100%
2155	21	5	7	3	2	-	-	38
	55,26%	13,16%	18,42%	7,89%	5,26%	-	-	100%
4411	18	8	5	2	1	4	-	38
	47,37%	21,05%	13,16%	5,26%	2,63%	10,53%	-	100%
4412	17	9	5	2	5	-	-	38
	44,74%	23,68%	13,16%	5,26%	13,16%	-	-	100%
4413	17	9	4	4	4	-	-	38
	44,74%	23,68%	10,53%	10,53%	10,53%	-	-	100%
4414	7	9	12	3	6	1	-	38
	18,42%	23,68%	31,58%	7,89%	15,79%	2,63%	-	100%
4415	21	5	3	2	-	4	3	38
	55,26%	13,16%	7,89%	5,26%	-	10,53%	7,89%	100%
4421	15	11	8	2	2	-	-	38
	39,47%	28,95%	21,05%	5,26%	5,26%	-	-	100%
4422	17	9	9	3	-	-	-	38
	44,74%	23,68%	23,68%	7,89%	-	-	-	100%
4423	8	9	7	1	10	1	2	38
	21,05%	23,68%	18,42%	2,63%	26,32%	2,63%	5,26%	100%

Fonte: Elaborado pela autora.

Observa-se que apenas para as práticas de governança há a adoção total ou na maior parte pela maioria dos IFs. Enquanto para as práticas de gestão cresce o percentual daqueles que adotam parcialmente ou em menor parte. E isso reflete nos indicadores demonstrados na figura 4.

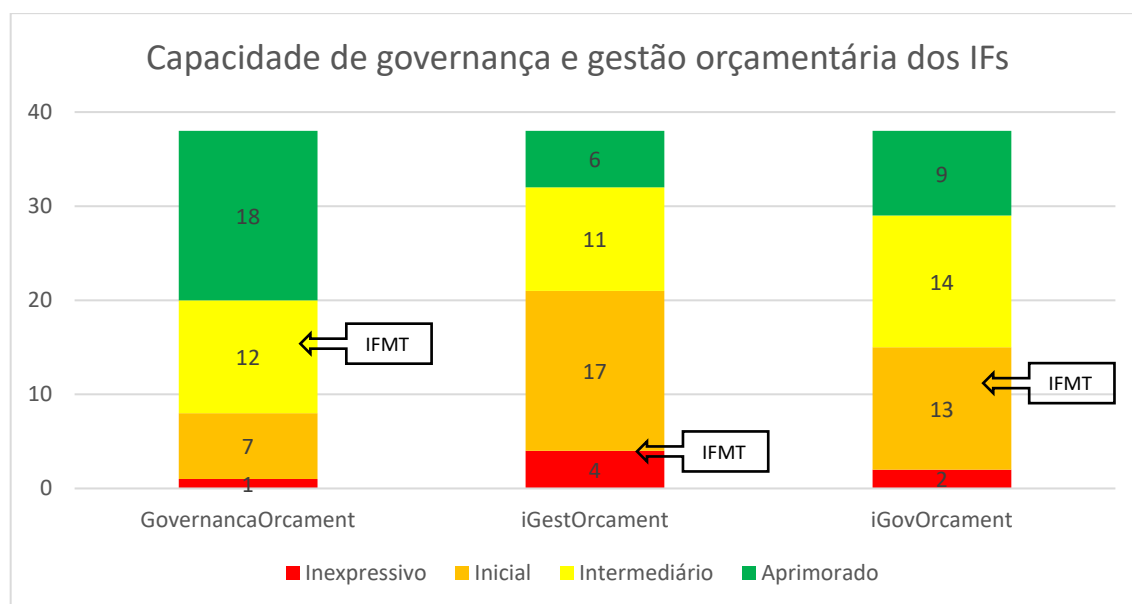


Figura 4: Capacidade de governança e gestão orçamentária dos Institutos Federais.
 Fonte: Elaborado pela autora a partir das respostas no Levantamento de Governança e Gestão Pública do TCU.

O índice de governança orçamentária (GovernancaOrçament) é composto pelas práticas da alta administração estabelecer o modelo de gestão orçamentária e financeira (questão 2135) e da liderança monitorar o desempenho da área de gestão orçamentária e financeira (questão 2155).

Com relação aos estágios de governança orçamentária, observa-se que 47,37% (18) dos Institutos Federais de Educação estão no patamar aprimorado, 31,58% (12) no intermediário, 18,42% (7) no inicial e apenas 2,63% (1) no estágio inexpressivo.

Com destaque ao IFMT, verificou-se que numa escala dos IFs com maior maturidade de governança esse ficou na 23ª posição e com índice igual a 0,59 é considerado de nível intermediário. O IFMT informou que a alta administração adota em maior parte ou totalmente o estabelecimento de um modelo de gestão orçamentária e financeira justificando que “a gestão orçamentária é descentralizada por unidade, conforme Lei orçamentária anual, planeja, executa e monitora a gestão do orçamento. Que é definido em critérios de desempenho por número de alunos e características dos campi”, respondendo positivamente em todas as questões vinculadas a esta prática.

Por sua vez, o indicador de gestão orçamentária (iGestOrçament) é composto pelas práticas de estabelecer o processo orçamentário organizacional (questões 4411 a 4415) e contemplar adequadamente as prioridades no orçamento (questões 4421 a 4423).

Já com relação aos estágios de gestão orçamentária, é possível observar um comportamento menos evoluído em comparação com a governança, em que 15,79% (6) estão no patamar aprimorado, 28,95% (11) intermediário, 44,73% (17) inicial e 10,53% (4) num estágio inexpressivo.

O IFMT, com indicador igual a 0,15, ficou no limite entre os estágios inicial e expressivo, e 34º lugar quando comparado aos demais Institutos Federais. O que não condiz com as respostas do índice de governança referente a promoção da gestão estratégica, em que o IFMT considerou que a alta administração estabelece modelo de gestão orçamentária e financeira em sua maior parte ou totalmente.

Assim, o indicador de governança orçamentária (iGovOrcament) foi construído a partir dos resultados do índice de governança orçamentária e do indicador de gestão orçamentária.

Resultando em apenas 23,68% (9) dos IFs no estágio aprimorado, 36,84% (14) no estágio aprimorado e 39,47% (15) nos estágios inicial e inexpressivo. Sendo que o IFMT ficou na posição 27ª e com indicador igual a 0,33 foi classificado dentro do estágio inicial. O que demonstra que as organizações de ensino ainda têm muito a melhorar para atingir as expectativas das práticas a serem adotadas, na visão do órgão de controle.

O TCU (2020, p. 222) define indicadores como “instrumentos que contribuem para identificar, medir e descrever aspectos relacionados a um determinado fenômeno ou objeto da realidade a respeito do qual o Estado decide agir ou não”. Assim, entende-se que possa haver uma relação proporcional em que quanto maior o estágio de capacidade, mais eficiente a organização pública se demonstra na gestão dos recursos públicos para a efetiva entrega dos resultados à sociedade.

Por ser um questionário autodeclarado e aplicado por um órgão de controle, é possível que os resultados não correspondam à realidade do órgão avaliado (Cascaes & Juliani, 2021). Para mitigar inconsistências, o representante da organização, ao responder que adota em maior parte/totalmente, parcialmente, ou decisão/plano para adotar de quaisquer uma das práticas, além de selecionar quais as respectivas questões pré-definidas pelo TCU eram realizadas na sua instituição, também deveria relacionar as evidências que comprovassem a adoção.

Cascaes e Juliani (2021) estudaram as práticas de gestão de pessoas nas Instituições Federais de Educação, e ao analisar se a medida de indicar as evidências auditáveis seriam suficientes

para coibir as respostas sem correspondências com a realidade, identificaram, na amostra estudada, que em 75% dos casos houve validação do resultado do perfil de governança e gestão do levantamento realizado pelo TCU em 2018. Entretanto, concluíram que “as evidências auditáveis que confirmem a adoção da prática avaliada não evitou respostas inconsistentes com a realidade”.

Outro fator que pode influenciar e frustrar a expectativa do caso estudado é o ineditismo, uma vez que a gestão orçamentária somente foi incluída no último levantamento do TCU, enquanto a gestão de pessoas, de contratação e de tecnologia da informação já haviam sido abordadas nos anos anteriores, pelo órgão de controle externo, como práticas de governança e gestão pública.

A partir das evidências apontadas pelos IFs em 2021, investigou-se, através dos princípios de governança, transparência e prestação de contas, como é publicizada a gestão orçamentária e financeira do IFMT.

3.2 Caracterização do Instituto Federal de Mato Grosso

O Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT) foi criado nos termos da Lei Brasileira nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, vinculado ao Ministério da Educação, possui natureza jurídica de autarquia, sendo detentor de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático pedagógica e disciplinar⁶.

Tem como missão “Educar para a vida e para o trabalho”², com a visão de “ser uma instituição de excelência na educação profissional e tecnológica, qualificando pessoas para o mundo do trabalho e para o exercício da cidadania por meio da inovação no ensino, na pesquisa e na extensão.”⁷

O Estatuto do IFMT, atualizado e aprovado através da Resolução CONSUP nº 27/2022, dispõe que a Reitoria é o órgão executivo do Instituto Federal, cabendo-lhe a administração, coordenação e supervisão de todas as atividades da autarquia. E, ainda, que a administração é realizada de forma descentralizada, por meio de gestão delegada aos diretores-gerais dos

⁶ Resolução do Conselho Superior nº 27, de 4 de abril de 2022. Estatuto do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso. Acesso em 14 de março de 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-27-de-4-de-abril-de-2022-393652570>.

⁷ Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI (2019-2025). Acesso em 20 de julho de 2024. Disponível em <https://ifmt.edu.br/conteudo/pagina/documentos-institucionais/>.

Campi, que respondem solidariamente com o reitor pelos atos de gestão que lhes foram delegados.

Além da Reitoria instalada na capital do estado de Mato Grosso, o IFMT tem uma vasta área de atuação geográfica, contando com quatorze campi localizados nos municípios de Alta Floresta, Barra do Garças, Cáceres, Campo Novo do Parecis, Confresa, Cuiabá – Octayde Jorge da Silva, Cuiabá – Bela Vista, Juína, Pontes e Lacerda, Primavera do Leste, Rondonópolis, São Vicente, Sorriso e Várzea Grande); cinco campi avançados nos municípios de Diamantino, Lucas do Rio Verde, Tangará da Serra, Sinop e Guarantã do Norte; e seis Centros de Referência localizados em Campo Verde, Jaciara, Paranaíta, Canarana, Poconé e Cuiabá (Educação à Distância).

No IFMT, alguns atos e procedimentos orçamentários, administrativos, financeiros e patrimoniais não estão centralizados no Reitor, dirigente máximo da Instituição, tendo este delegado competências de gestão aos Diretores Gerais dos campi em suas respectivas unidades, os quais respondem solidariamente pelos atos delegados. Dentre outras, a Portaria IFMT nº 1.291/2015 (revogada) e a Portaria IFMT nº 2215/2023⁸ emitida pelo Reitor, dispõe que os créditos orçamentários e os recursos financeiros serão gerenciados pela Pró-reitoria de Administração, cujo gestor financeiro é o Pró-reitor de Administração, cabendo aos Campi o controle, execução, supervisão e prestação de contas das despesas e receitas da sua unidade gestora e dos Campi Avançados e Centro de Referência vinculados.

Os Campi e Campi Avançados do Instituto Federal de Mato Grosso são administrados por diretores-gerais, e a estes competem a supervisão dos programas de ensino, pesquisa e extensão e a gestão das atividades administrativas, dentro dos limites estatutários e regimentais e das delegações do reitor⁹, e os gestores financeiros são representados pelos dirigentes de Administração e Planejamento.

As ações da gestão administrativa e orçamentária da instituição são apoiadas por dois órgãos de caráter consultivo, sendo: Colégio de Dirigentes (CODIR) e o Comitê de Administração (CAD).

⁸ Portaria 2215/2023 - RTR-SRDA/RTR-CG/RTR-GAB/RTR/IFMT, de 29 de agosto de 2023. Dispõe sobre a delegação de competência aos Dirigentes Gerais dos campi, quanto aos atos orçamentários, administrativos, financeiros e patrimoniais do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso. Acesso em 14 de março de 2024. Disponível em: <https://proad.ifmt.edu.br/conteudo/pagina/portarias-proad/>.

⁹ Regimento Geral Revisado 2022. IFMT. Acesso em 14 de março de 2024. Disponível em <https://ifmt.edu.br/conteudo/pagina/documentos-institucionais/>.

O CODIR está previsto no Estatuto do IFMT como o órgão de apoio ao processo decisório da Reitoria, sendo composto pelo reitor, pró-reitores, e diretores-gerais dos Campi e Campi Avançados, possui competência para recomendar normas e critérios para distribuição do orçamento anual; acompanhar a execução orçamentária anual; expedir orientações e procedimentos para o planejamento anual; apreciar e recomendar normas de aperfeiçoamento da gestão; dentre outras relacionadas às atividades meio e finalísticas da instituição.

O CAD está previsto no Regimento Geral do IFMT como o órgão de apoio à Pró-reitoria de Administração, sendo composto pelo pró-reitor de Administração, diretor de Administração e diretor de Orçamento da Reitoria, e pelos dirigentes de Administração e Planejamento dos Campi e Campi Avançados, tem como finalidade colaborar para o desenvolvimento das políticas e ações na área de administração e orçamento.

De acordo com o Regimento Geral do IFMT, revisado em 2022, os créditos orçamentários e os recursos financeiros do IFMT são provenientes de: I - dotação anualmente consignada no Orçamento da União; II - dotações, auxílios, doações e subvenções feitos ou concedidos pela União, por Estados e/ou Municípios, por quaisquer entidades públicas ou privadas e por pessoas físicas; III - taxas e emolumentos cobrados em observância à legislação pertinente; IV - receitas provenientes de rendimentos sobre direitos de propriedade intelectual ou industrial, permissão e/ou concessão de uso, licenciamento, transferência de tecnologia e outros; V - gestão de bens móveis e imóveis; VI - resultado de operações de crédito e juros bancários; VII - receitas eventuais; VIII - saldo de exercícios anteriores; e IX - receitas provenientes de parcerias de prestação de serviço, pesquisa de desenvolvimento e inovação de acordo com a legislação de inovação e as demais vigentes. (Art. 14, incisos I a IX, Regimento Geral, IFMT, 2022)

A proposta orçamentária anual do IFMT é consolidada pela Pró-reitoria de Administração, após análise e discussão das comunidades dos Campi e Campi Avançados do IFMT, com base no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), no Plano de Gestão do IFMT e no Plano Anual de Contratações (PAC).

Os principais documentos de gestão do IFMT consultados foram: lei de criação dos institutos federais, estatuto, regimento geral, plano de desenvolvimento institucional, relatórios de gestão e prestação de contas, plano de prioridades da gestão, normativos e orientativos internos.

Demonstradas as evidências identificadas a partir da análise dos documentos oficiais disponibilizados publicamente pela Instituição, e para atender o terceiro objetivo específico desta pesquisa, serão apresentados a seguir os principais resultados identificados em relação à percepção dos gestores da adoção das práticas de governança e gestão na organização.

3.2.1 Percepção dos gestores em relação às práticas de governança e gestão orçamentária adotadas no IFMT

O questionário foi encaminhado à trinta e oito gestores dos dezenove campi e campi avançados, nos quais 28 (73,68%) aceitaram em participar da pesquisa e enviaram respostas válidas, contemplando a percepção de 68,42% dos gestores de nível estratégico, denominados de Diretores Gerais, e 78,95% gestores de nível tático, identificados como Diretores de Administração e Planejamento ou cargo equivalente. Assim, passarão a ser tratados os dados obtidos a partir da percepção dos respondentes.

O perfil dos respondentes é composto por 53,57% (15) de Diretores de Administração e Planejamento e 46,43% (13) de Diretores Gerais. E ao serem questionados sobre o tempo de serviço na organização pública, 67,86% (19) informaram atuarem como servidores há dez anos ou mais e 32,14% (9) entre cinco e nove anos.

Já com relação ao período de atuação na gestão, especificamente das atividades que envolvessem o orçamento da Instituição, 50% (14) informaram quatro anos ou menos, 39,29% (11) entre cinco e nove anos e apenas 10,71% (3) de dez anos ou mais. Ressaltasse uma maior frequência na resposta de três anos de atuação na gestão do IFMT, tempo que coincide a última eleição realizada para escolha dos Dirigentes das unidades da Instituição, com nomeação a partir do mês de abril de 2021. Uma medida que pode ser importante para interpretação é a da mediana do período por cargo de gestão, que resultou em 4 anos para os Diretores Gerais e 5 anos para os Diretores de Administração e Planejamento.

E por fim, a maioria (19), correspondente a 67,86%, responderam não conhecer o levantamento de Governança e Gestão Pública do Tribunal de Contas da União e apenas 28,57% (8) tinham o conhecimento do questionário aplicado ou dos resultados obtidos pelo órgão de controle externo. Um dos participantes optou por não responder à esta questão. O desconhecimento do estudo anterior pode ser um ponto positivo para evitar vícios de cópia e repetição das informações.

No segundo bloco de perguntas foi adentrado às questões específicas de governança e gestão orçamentária conforme as boas práticas previamente definidas pelo órgão de controle externo à organização estudada.

- Governança Orçamentária na perspectiva dos gestores do IFMT

Como um dos mecanismos de promoção da gestão estratégica na organização pública, foi abordado aos gestores sobre a prática da alta administração estabelecer modelo de Gestão Orçamentária e Financeira (GOF), subdividida em seis questões conforme apresentado na figura 5, com os respectivos resultados.

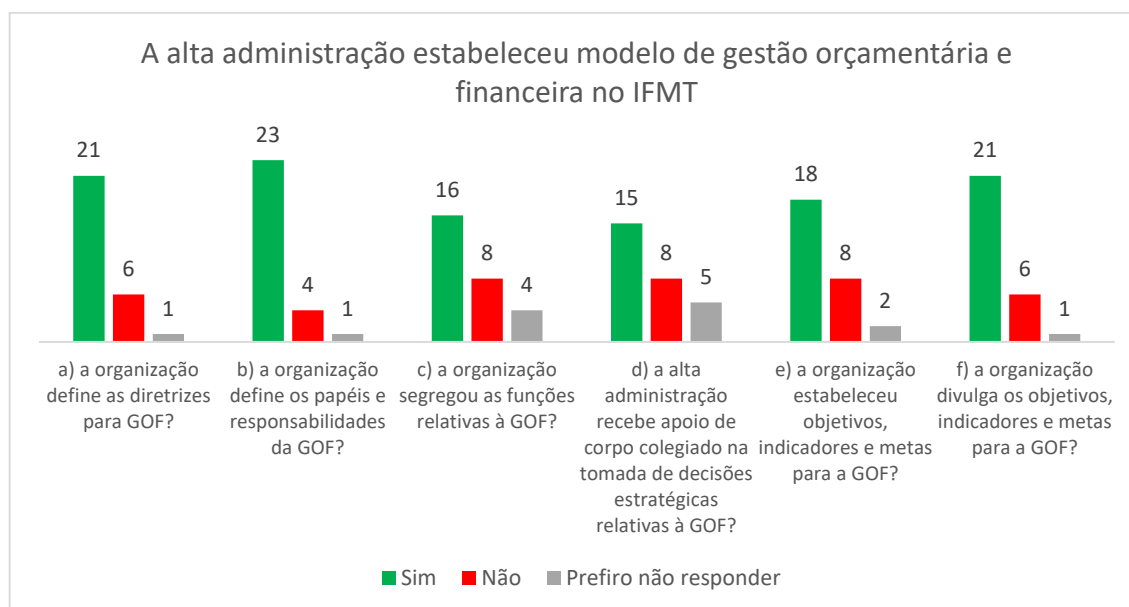


Figura 5: Respostas à prática “A alta administração estabeleceu modelo de gestão orçamentária e financeira”.

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Nesta prática relacionada à governança, verificou-se que para todas as questões, a maioria dos gestores consideraram que há um modelo estabelecido pela alta administração, sendo que 75% (21) afirmaram que a organização definiu diretrizes para a GOF, 82,14% (23) que a organização definiu os papéis e responsabilidades da GOF, 57,14% (16) que a organização segregou as funções relativas à GOF, 53,57% (15) que a alta administração recebe apoio de corpo colegiado, 64,29% (18) que a organização estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a GOF, e 75% (21) que a organização divulga os objetivos, indicadores e metas para a GOF.

A questão com menor adesão positiva foi a da alta administração receber apoio de corpo colegiado na tomada de decisão estratégica da gestão orçamentária e financeira, com quase metade dos respondentes não selecionando a resposta “sim”, entretanto, conforme dito anteriormente, a gestão administrativa e orçamentária da instituição é apoiada por dois órgãos consultivos, CODIR e CAD, cuja maioria dos representantes titulares foram os participantes selecionados para esta pesquisa. Admite-se que há divergência entre a teoria regimentar e a prática da Instituição.

Outra prática de governança, relacionada ao mecanismo de monitoramento do desempenho das funções de gestão, foi o questionamento se a liderança monitora o desempenho da área de Gestão Orçamentária e Financeira (GOF) na Instituição, subdividida em quatro questões conforme apresentado na figura 6, com os respectivos resultados.

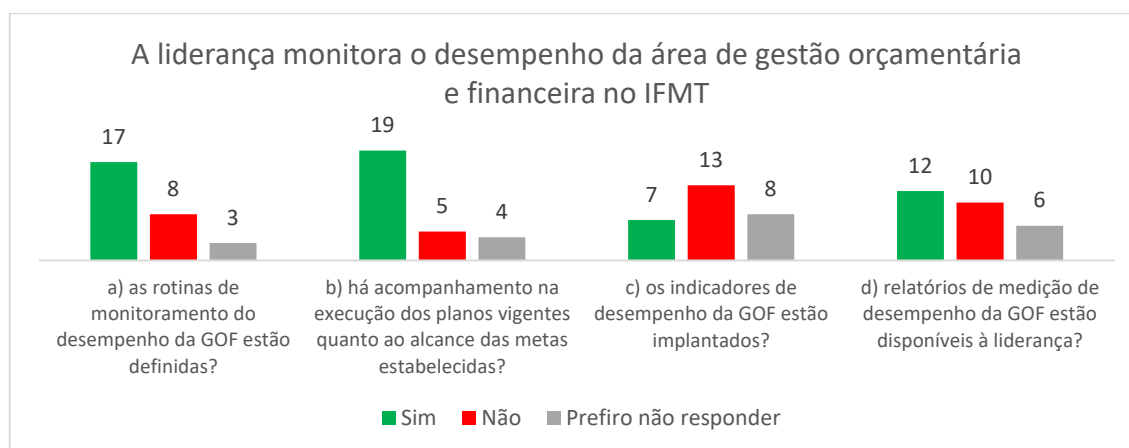


Figura 6: Respostas à prática “A liderança monitora o desempenho da área de gestão orçamentária e financeira”.

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Diferentemente do estabelecimento de um modelo, não houve maioria de resposta positivas em todas as questões relacionadas ao monitoramento do desempenho da área GOF realizado pela liderança do IFMT. Assim, 60,71% (17) dos gestores afirmaram que há definição das rotinas de monitoramento do desempenho da GOF e 67,86% (19) que há acompanhamento na execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas pela alta administração. Porém, apenas 25% (7) responderam que foram implantados indicadores e 42,86% (12) que há a disponibilização de relatórios para a liderança.

Apesar da governança ser estabelecida pela alta administração e aplicada a toda Instituição, verificou-se que há divergências na percepção dos gestores. E ao questionar sobre os motivos que poderiam dificultar a implementação das práticas foram obtidas respostas de fatores como “política” e “organização institucional”.

Acredita-se que parte das respostas com “Prefiro não responder” foram em virtude da falta de domínio e conhecimento pleno do tema. Principalmente ao se considerar que cinco das dezenove unidades do IFMT são campi avançados vinculados à Reitoria, que por sua vez realiza parte da gestão e execução orçamentária e financeira dessas unidades.

Diferentemente da prática de gestão, que será tratada a seguir, a governança de toda a Instituição deve ser única e formalmente construída, de modo a definir diretrizes, papéis e responsabilidades, bem como estabelecer objetivos, indicadores e metas de gestão orçamentária e financeira que permita que os gestores de nível tático e operacional possam implantar, monitorar e relatar o desempenho esperado pela área.

- **Gestão Orçamentária e Financeira na perspectiva dos gestores do IFMT**

O primeiro mecanismo de gestão abordado foi o de estabelecer o processo orçamentário organizacional, segregado em cinco práticas, sendo a primeira delas a perspectiva dos gestores com relação à definição do processo de trabalho para elaboração anual da proposta orçamentária, subdividida em três questões conforme apresentado na figura 7, com os respectivos resultados.

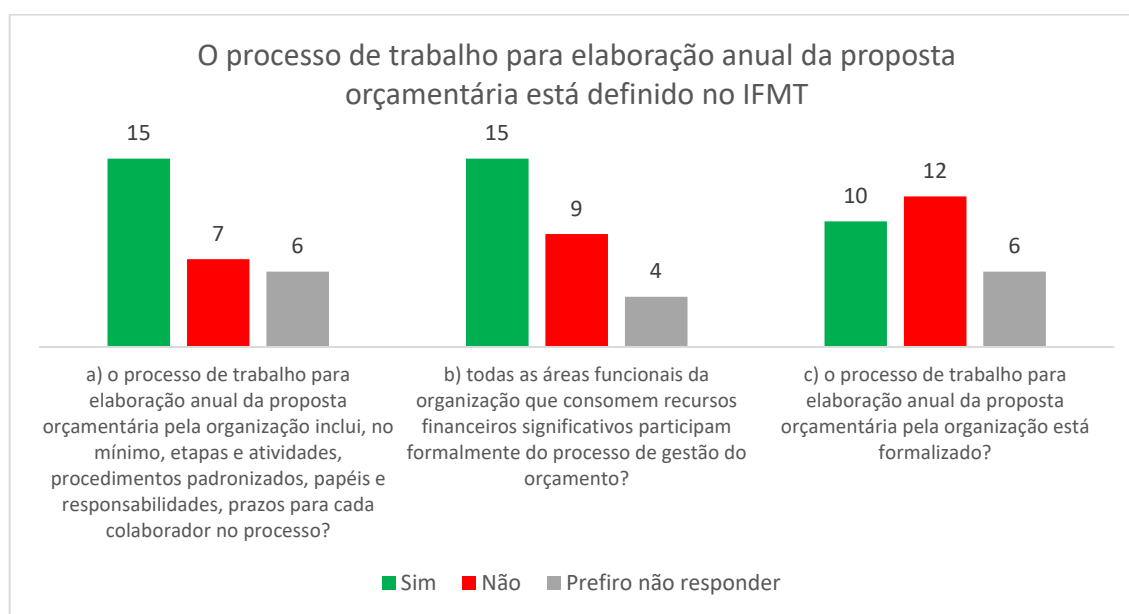


Figura 7: Respostas à prática “O processo de trabalho para elaboração anual da proposta orçamentária está definido”.

(Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Nesta prática relacionada à gestão foi opinado sobre a definição de ações por processos de trabalho, em que apenas 53,57% (15) dos gestores acreditam que o processo de trabalho para

elaboração anual da proposta orçamentária pela organização inclui etapas e atividades, procedimentos padronizados, papéis e responsabilidades, e prazos para cada colaborador. Mesmo percentual de respondentes que afirmaram que todas as unidades funcionais da organização que consomem recursos significativos participam do processo de gestão do orçamento. E 35,71% (10) disseram que o processo de trabalho para elaboração anual da proposta orçamentária pela organização está devidamente formalizado.

A Comissão de Orçamento do IFMT, publicou no ano de 2021 o Manual Fluxo do Orçamento do IFMT¹⁰ detalhando as etapas da construção orçamentária da instituição, desde o lançamento de dados em sistema próprio até a Lei ser sancionada pelo Governo Federal.

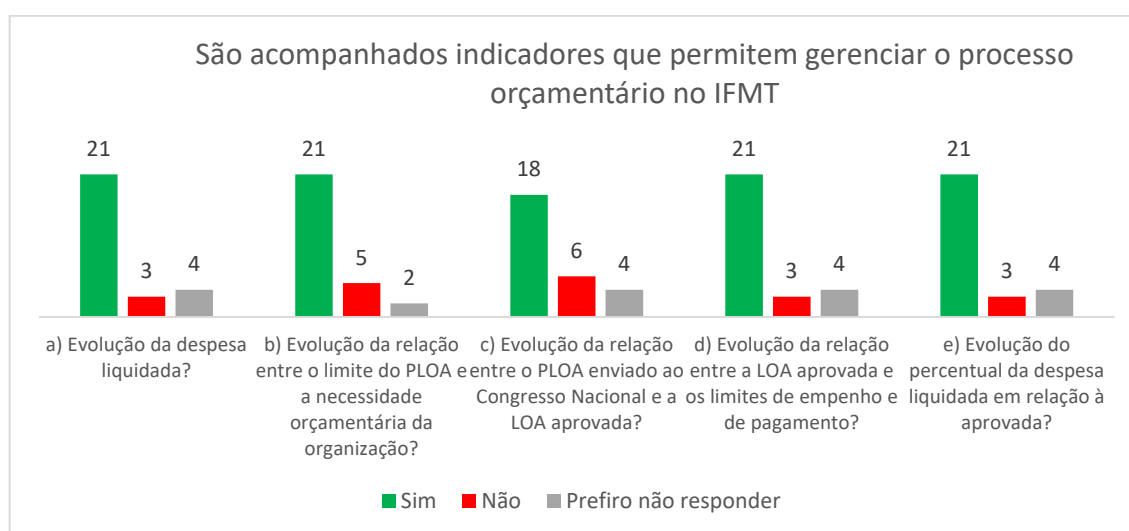


Figura 8: Respostas à prática “São acompanhados indicadores que permitem gerenciar o processo orçamentário”.

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Para a segunda prática de gestão verificou-se um aumento do percentual de respostas positivas para as questões em que a frequência absoluta foi similar em quatro das cinco questões. Para 75% (21) dos respondentes é realizado o acompanhamento dos indicadores de evolução da despesa liquidada, de evolução da relação entre o limite do projeto de lei orçamentária anual e a necessidade da organização, de evolução da relação entre a lei orçamentária anual aprovada e os limites de empenho e de pagamento, e da evolução do percentual da despesa liquidada em relação à aprovada. A única questão que diferiu, com 64,29% (18) de respostas positivas, foi a de acompanhamento do indicador de evolução da relação entre o projeto de lei orçamentária anual enviada ao Congresso Nacional para aprovação e a lei orçamentária anual aprovada.

¹⁰ Manual Fluxo do Orçamento do IFMT. Acesso em 20 de julho de 2024. Disponível em <https://proad.ifmt.edu.br/conteudo/pagina/orcamento-anual-do-ifmt/>

Uma das ações do Plano de Prioridades 2022/2023¹¹, que definiu as principais ações da gestão, era implantar os painéis de execução orçamentária e financeira do IFMT. Em abril de 2024, identificou-se um painel de monitoramento em construção, com informações da execução da LOA e de Obras, porém ainda em fase inicial e de difícil interpretação e análise das informações destacadas. E desde 2020, estão sendo publicados anualmente em página específica do site institucional o monitoramento do orçamento, desde a metodologia de cálculo, detalhamento da lei orçamentária, distribuição entre as unidades, até a execução orçamentária.

Para além destes indicadores de acompanhamento da gestão, está disponibilizado publicamente, sendo possível visualizar na Plataforma Nilo Peçanha, apresentada anteriormente, diversos panoramas relacionados ao orçamento disponibilizado e executado da Instituição.

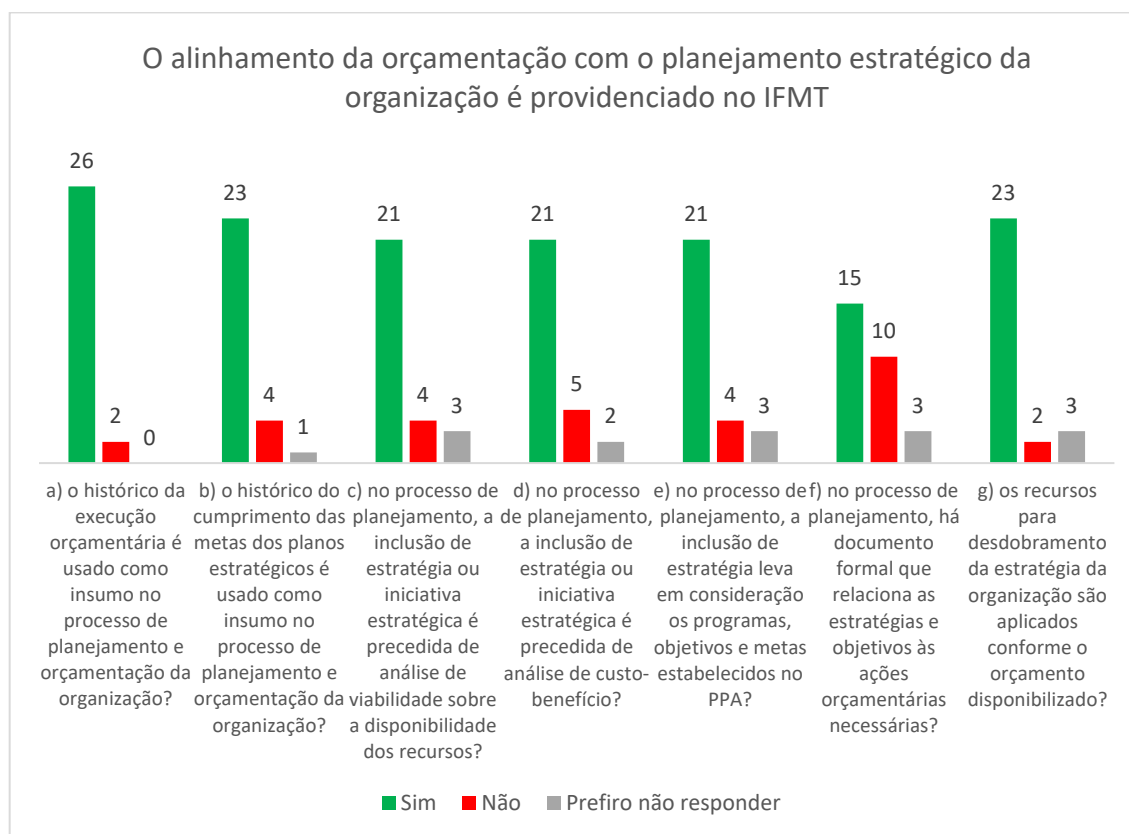


Figura 9: Respostas à prática “O alinhamento da orçamentação com o planejamento estratégico da organização é providenciado”.

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

¹¹ Plano de Prioridades 2022/2023. IFMT. Acesso em 20 de julho de 2024. Disponível em <https://ifmt.edu.br/conteudo/pagina/plano-de-prioridades-2022-2023/>.

Comportamento semelhante foi observado nas respostas das questões relacionadas ao alinhamento entre o processo orçamentário e o planejamento estratégico da organização. Com 92,86% (26), a maior frequência de respostas positivas dentre todas as questões relacionadas à GOF, os gestores afirmaram utilizar o histórico da execução orçamentária como insumo no processo de planejamento e orçamentação da organização. Em 82,14% (23) dos casos é considerado o histórico do cumprimento das metas dos planos estratégicos. Para 75% (21) dos participantes, no processo de planejamento estratégico é precedida a análise de viabilidade sobre a disponibilidade dos recursos, a análise de custo-benefício, e levado em consideração os programas, objetivos e metas estabelecidos no plano plurianual. Porém, há uma baixa quando tratado da formalização das ações, uma vez que apenas para 53,57% (15) dos gestores é considerado que há documento formal relacionando as estratégias e objetivos às ações orçamentárias necessárias para atender o planejamento da organização.

Em consulta ao PDI do IFMT (2019-2023), prorrogado até 2025, verificou-se que o primeiro objetivo estratégico era o de “institucionalizar, de forma participativa, boas práticas de gestão orçamentária”, com a definição de dois indicadores para avaliação e monitoramento das metas estimadas.

Um dos indicadores estava relacionado ao número de ações de boas práticas de gestão orçamentária implementadas de forma participativa, considerando todas as ações relacionadas a capacitação de servidores, recursos da assistência estudantil definidas por comissão interna, participação de alunos em eventos, dentre outros. A meta estabelecida foi de 370 ações a serem implementadas, entretanto, no Relatório de Gestão 2023¹² constava que a meta ainda não havia sido alcançada, com apenas 72,16% do quantitativo previsto. No documento de prestação de contas elaborado pela instituição, foi informado a realização de capacitações aos Diretores Gerais de todas as unidades do IFMT, abordando o cenário orçamentário durante o exercício, liberações de cota limite para empenhos, cortes e recomposições, cuja expectativa era de que esta ação desse embasamento ao planejamento e execução orçamentária.

O outro indicador estava relacionado ao percentual do orçamento do IFMT que fosse gerido de forma participativa, considerando a proporção do orçamento de cada unidade. A meta

¹² Prestação de Contas Anuais do IFMT. Acesso em 20 de julho de 2024. Disponível em https://proad.ifmt.edu.br/conteudo/pagina/prestacao_de_contas_anuais/

estabelecida foi de 60% até o final de 2023, também ainda não alcançada, com o percentual de 48,3% do orçamento total do último ano.

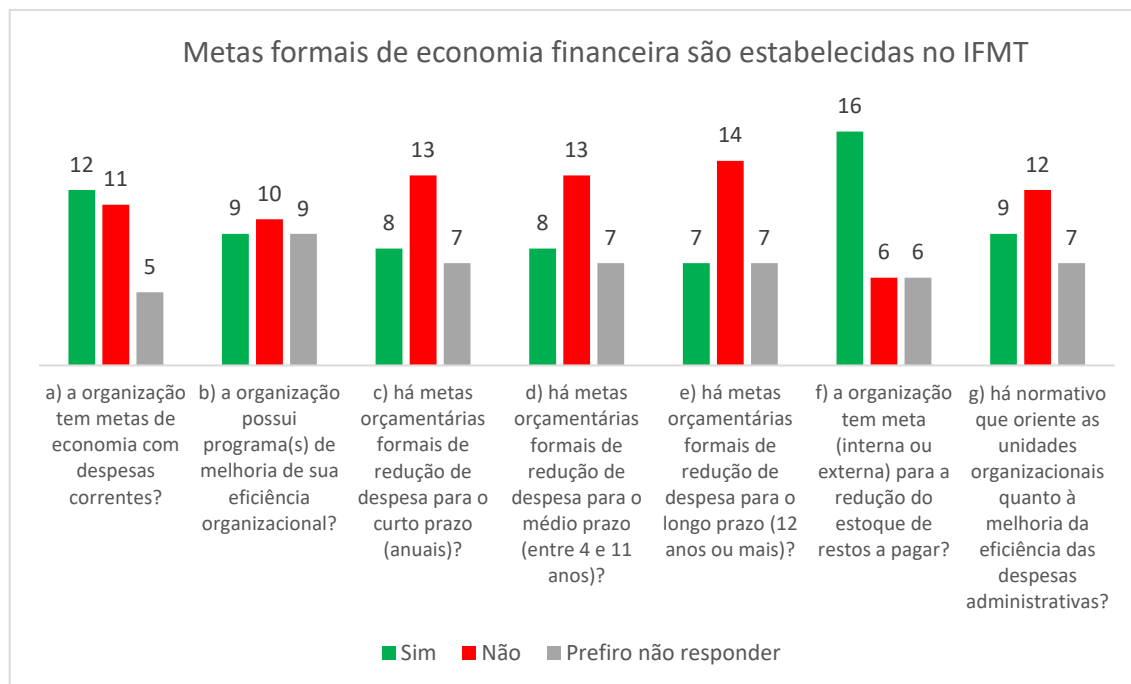


Figura 10: Respostas à prática “Metas formais de economia financeira são estabelecidas”.
Fonte: Elaborado pela autora (2024).

De todas as práticas de gestão orçamentária e financeira estudadas, a do estabelecimento de metas formais de economia financeira foi a que obteve maior rejeição pelos participantes, na qual somente uma questão se sobressaiu positivamente quando comparado o percentual de respostas “sim” com a soma, ou em alguns casos até individualmente, das respostas “não” e “prefiro não responder”.

Para 42,86% (12) dos respondentes, a organização possui metas de economia com despesas correntes o que contrapõe os 39,29% (11) que responderam negativamente. Apenas 32,14% dos gestores afirmaram que a organização possui programa(s) de melhoria de sua eficiência organizacional. Enquanto menos de um terço, 28,57% (8), disseram que há metas orçamentárias formais de redução de despesa para curto prazo (anuais) e médio prazo (entre 4 e 11 anos) e 25% (7) para o longo prazo (12 anos ou mais). A única questão positiva para a maioria foi a relacionada aos restos a pagar, em que 57,14% (16) confirmaram que a organização possui meta para a redução do estoque de restos a pagar, referente aos empenhos realizados e não pagos no mesmo exercício. E por fim, somente 32,14% (9) responderam que há normativo que oriente as unidades organizacionais quanto à melhoria da eficiência das despesas administrativas.

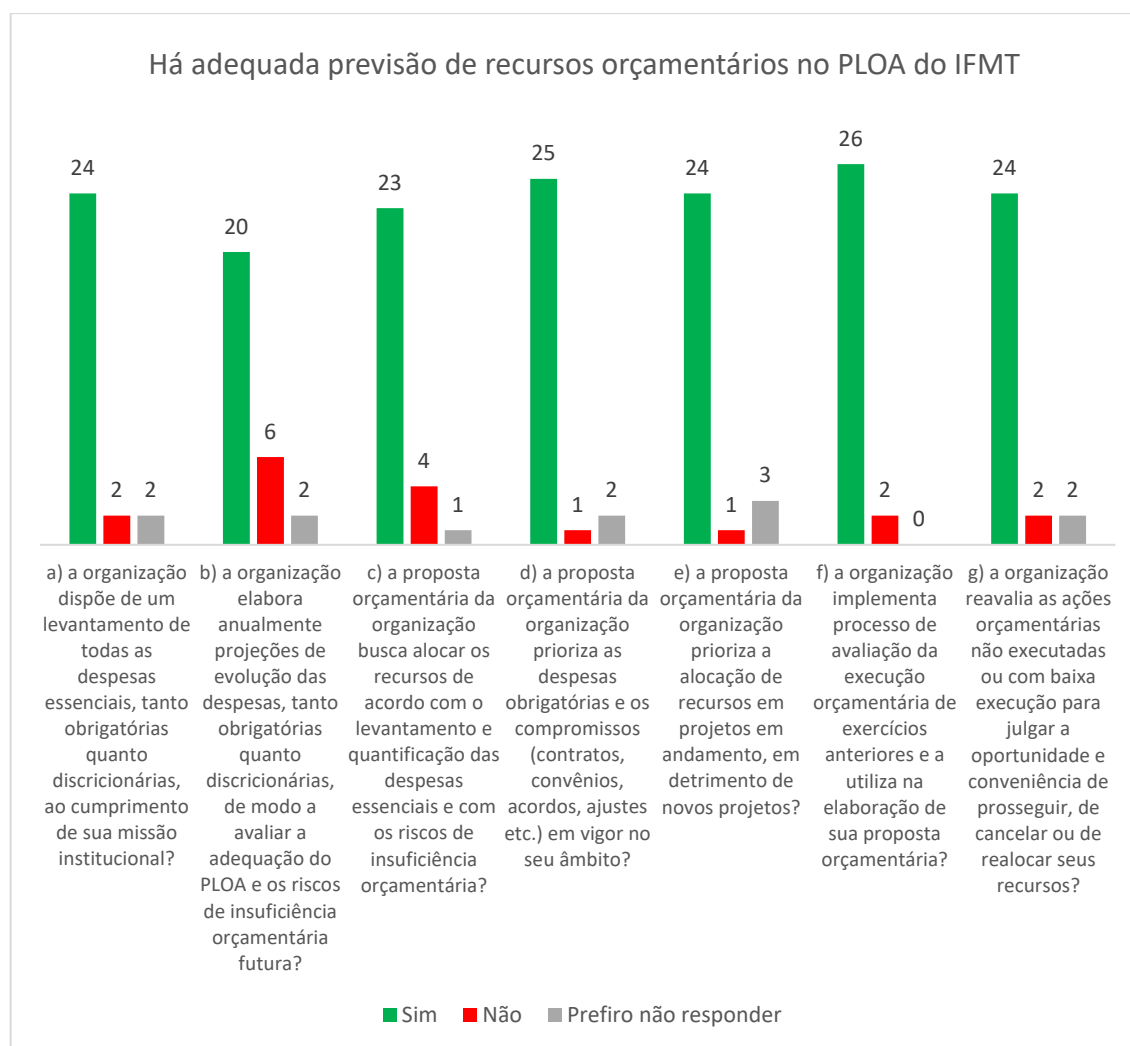


Figura 11: Respostas à prática “Há adequada previsão de recursos orçamentários no PLOA”.
 Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Uma das práticas com maior percentual de respostas em todas as perguntas, com no mínimo 71% de manifestações positivas, jaz em haver a adequada previsão dos recursos orçamentários no projeto de lei do orçamento anual do IFMT. Para 85,71% (24) a organização dispõe de levantamento das despesas essenciais para o cumprimento de sua missão institucional. Em 71,73% (20) dos casos, é elaborado anualmente projeções de evolução das despesas para avaliar a adequação do PLOA e dos riscos de insuficiência orçamentária. A proposta orçamentária, para 82,14% (23) dos gestores, busca alocar os recursos de acordo com as despesas essenciais da organização. E prioriza, para 89,29% (25), as despesas obrigatórias e os compromissos assumidos e vigentes, e para 85,71% (24) a alocação de recursos preferencialmente nos projetos em andamento. Com a maior frequência de respostas válidas, sendo 92,86% (26) positivas, foi a de implementação de processo de avaliação da execução orçamentária de exercícios anteriores sendo utilizado como base para a elaboração da próxima proposta orçamentária. E como consequência, para 85,71% (24) a

organização reavalia as ações orçamentárias não executadas ou com baixa execução, realocando recursos para outras ações.

O segundo mecanismo de gestão abordado foi o de contemplar adequadamente as prioridades no orçamento, segregado em três práticas, sendo a primeira delas o conhecimento das prioridades, relacionadas com as atividades da organização, que demandam recursos orçamentários, subdividida em dez questões conforme apresentado na figura 12, com os respectivos resultados.

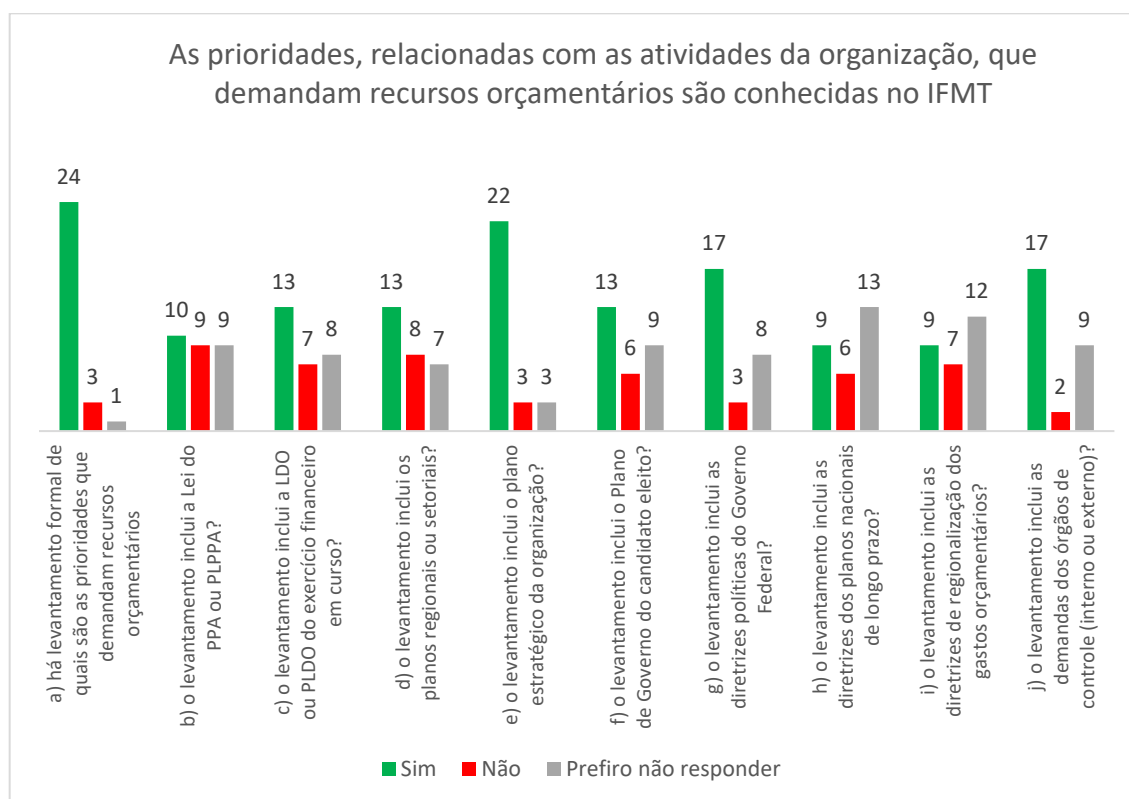


Figura 12: Respostas à prática “As prioridades, relacionadas com as atividades da organização, que demandam recursos orçamentários são conhecidas”.

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Nesta prática, 85,71% (24) dos gestores responderam que há levantamento formal das prioridades que demandem recursos orçamentários na organização. Entretanto, este percentual cai drasticamente ao questionar sobre a inclusão da Lei do PPA e da LDO no levantamento, com respectivamente 35,71% (10) e 46,43% (13) de respostas positivas, e mesmo percentual para a inclusão dos planos regionais/setoriais. O maior percentual de 78,57% (22) ficou com a questão referente a inclusão do plano estratégico da organização. Para 46,43% (13) o levantamento incluí o Plano de Governo atual e 60,71% (17) afirmam que incluí as diretrizes políticas do Governo. Os menores percentuais, 32,14% (9), estão relacionados à inclusão dos planos nacionais de longo prazo e de regionalização dos gastos

orçamentários. E, as demandas dos órgãos de controle foram incluídas no levantamento das prioridades para 60,71% (17) dos gestores.

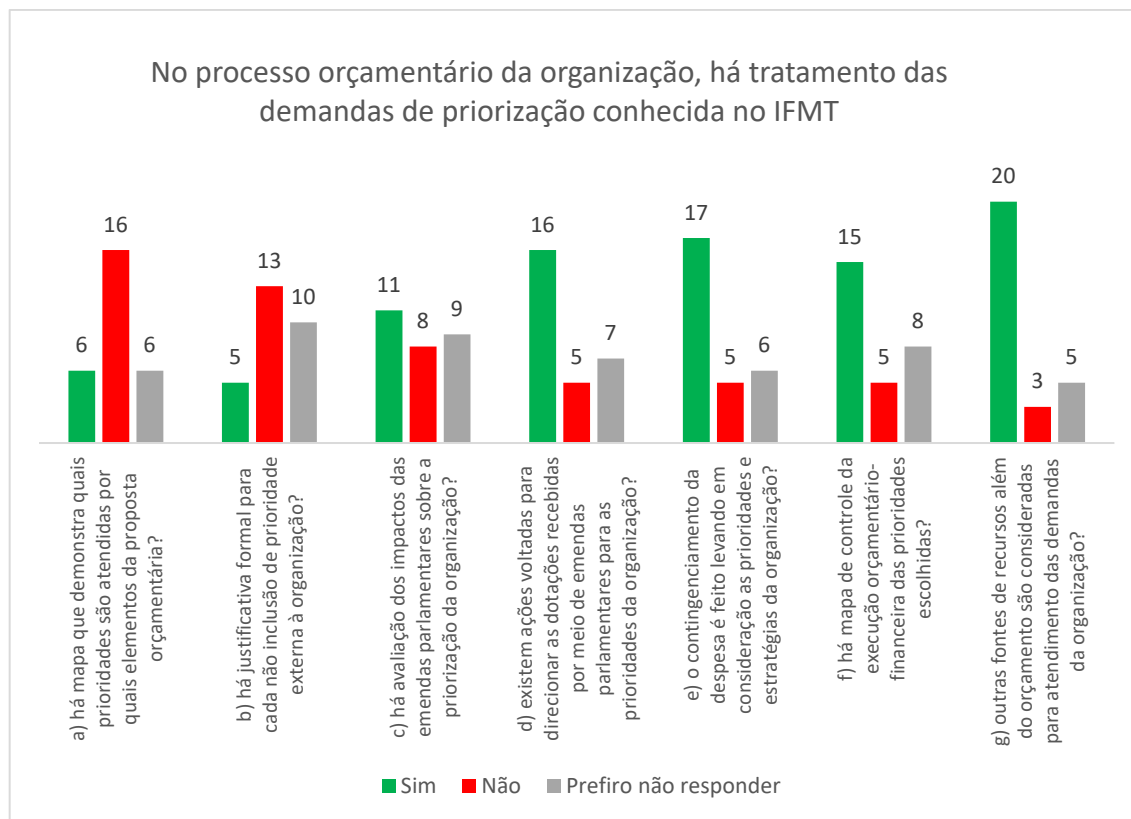


Figura 13: Respostas à prática “No processo orçamentário da organização, há tratamento das demandas de priorização conhecidas”.

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Na prática relacionada ao tratamento das demandas de prioridades, 21,43% (6) dos gestores afirmaram que há mapa demonstrativo das prioridades atendidas e os seus respectivos elementos da proposta orçamentária, porém, um percentual muito superior 57,14% (16) discordam da existência dessa ferramenta. Mesmo comportamento foi observado na questão subsequente, em que somente 17,86% (5) concordam que há justificativa formal para cada não inclusão de prioridades externas à organização, contra 46,43% (13) que informaram não haver justificativas. Para 39,29% (11) há avaliação dos impactos das emendas parlamentares e 57,14% (16) responderam que existem ações voltadas para o direcionamento dessas dotações às prioridades da organização. 60,71% (17) responderam que é considerado as prioridades e estratégias da organização no caso de contingenciamento de despesas. Em 53,57% (15) dos casos, há controle da execução de acordo com as prioridades escolhidas. E enfim, o maior percentual de 71,43% (20) está na consideração de outras fontes de recursos para atendimento das demandas da organização.

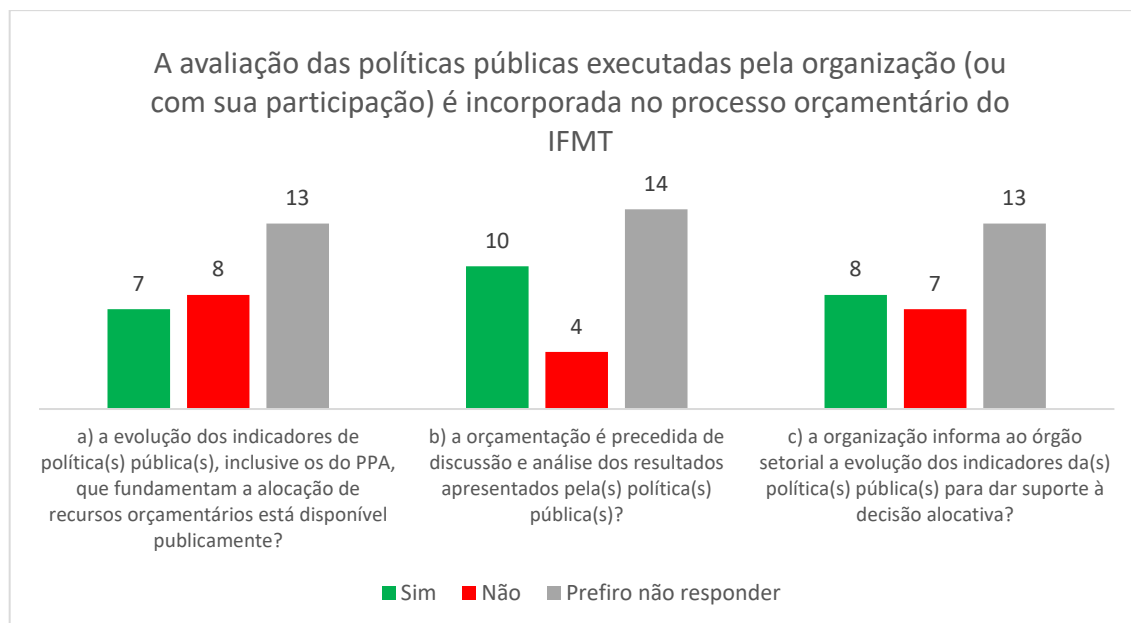


Figura 14: Respostas à prática “A avaliação das políticas públicas executadas pela organização (ou com sua participação) é incorporada no processo orçamentário”.

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

A última prática estudada, referente a avaliação das políticas públicas executadas pela organização e a incorporação destas no processo orçamentário, foi a que demonstrou o maior percentual de gestores que optaram por não responder às questões entre 46,43% (13) e 50% (14). Responderam positivamente, 25% (7) sobre a publicidade dos indicadores que fundamentam a alocação dos recursos orçamentários, 35,71% (10) sobre a discussão e análise de resultados antes de realizar a orçamentação, e 28,57% (8) que a organização informa ao órgão setorial a evolução dos indicadores a fim de dar suporte às decisões de alocação dos recursos.

Ao questionar a opinião dos gestores quanto aos motivos que poderiam dificultar a implementação das práticas não adotadas na totalidade pela Instituição, foram obtidas respostas, como: Poucos servidores capacitados e qualificados na área; Falta de conhecimento das leis para utilização na prática; O planejamento orçamentário se resume aos recursos disponíveis, que nos últimos anos custeiam apenas a manutenção das atividades já em desenvolvimento; Orçamento disponível na LOA limitado, obrigando a gestão a direcioná-lo ao funcionamento básico da Instituição; O orçamento disponibilização não contempla os critérios da matriz orçamentária e a aplicação fica à mercê da apresentação da LOA, o que dificulta o planejamento a longo prazo.

3.2.1.1 Construção de índices e indicadores

Para o cálculo do índice de governança e gestão orçamentária da organização na perspectiva dos gestores foram utilizadas as mesmas bases do levantamento realizado pelo órgão de controle externo, de modo que fosse possível realizar um comparativo entre os dois estudos e a possível evolução dos estágios de capacidade do IFMT. Entretanto, os índices foram calculados pelo percentual bruto de respostas positivas em cada uma das práticas, sem considerar possíveis correções de erros e descontos por resposta prévia do nível de adoção das práticas, que não foi objeto de questionamento aos participantes desta pesquisa.

No levantamento foram atribuídos valores em cada prática para construção dos indicadores, baseado no grau de adoção, classificado entre: adota maior parte/ totalmente (1), adota parcialmente (0,5), adota na menor parte (0,15) e valor zero para a não adoção ou não se aplica. E os indicadores foram classificados de acordo com os estágios de capacidade, sendo: inexpressivo (0 a 14,99%), inicial (15% a 39,99%), intermediário (40% a 69,99%) e aprimorado (70% a 100%).

A seguir serão apresentados os gráficos construídos para demonstrar o grau de adoção das práticas, de acordo com o percentual de respostas dos gestores para cada uma das questões demonstradas anteriormente, e índices e indicadores de governança e gestão orçamentária.

Na figura 15 demonstrasse o grau de adoção para as duas práticas de governança estudadas, bem como o resultado do índice de governança orçamentária no IFMT.

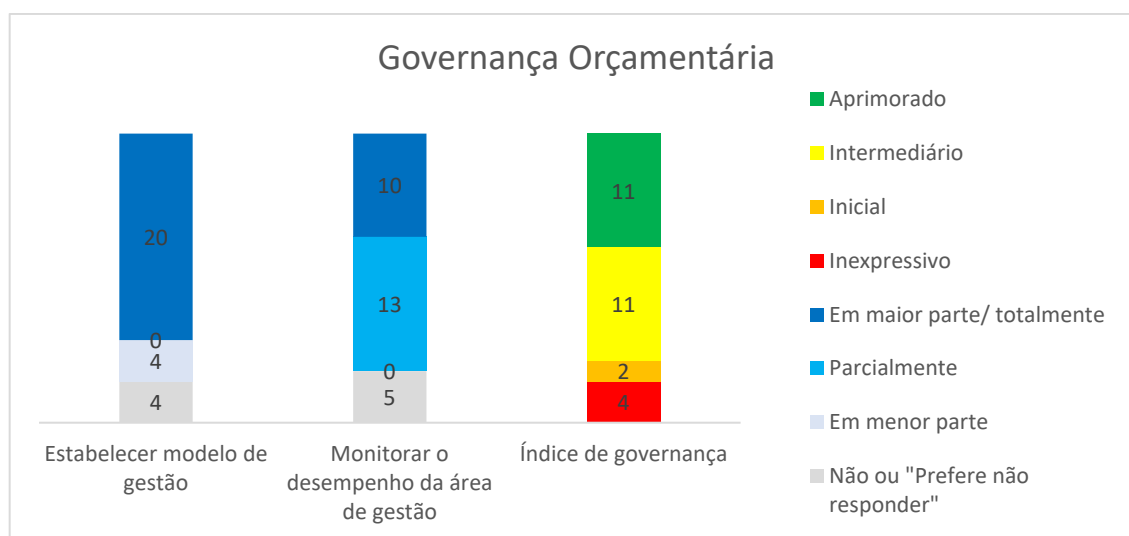


Figura 15: Grau de adoção das práticas e índice de capacidade de governança orçamentária. Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Para 71,43% (20) dos gestores há elevado grau de adoção do estabelecimento de modelo de gestão orçamentária e financeira pela alta administração, tendo respondido positivamente em maior parte ou a totalidade de questões relacionada à esta prática. Para os demais a adoção ocorre em menor parte, não ocorre ou então preferiu não responder a todas as questões.

Esta perspectiva reduz pela metade na segunda prática, porém não deixa de ser expressivo o percentual de gestores (82,14%) que afirmam que a liderança adota, no mínimo, parcialmente o monitoramento do desempenho da área de gestão.

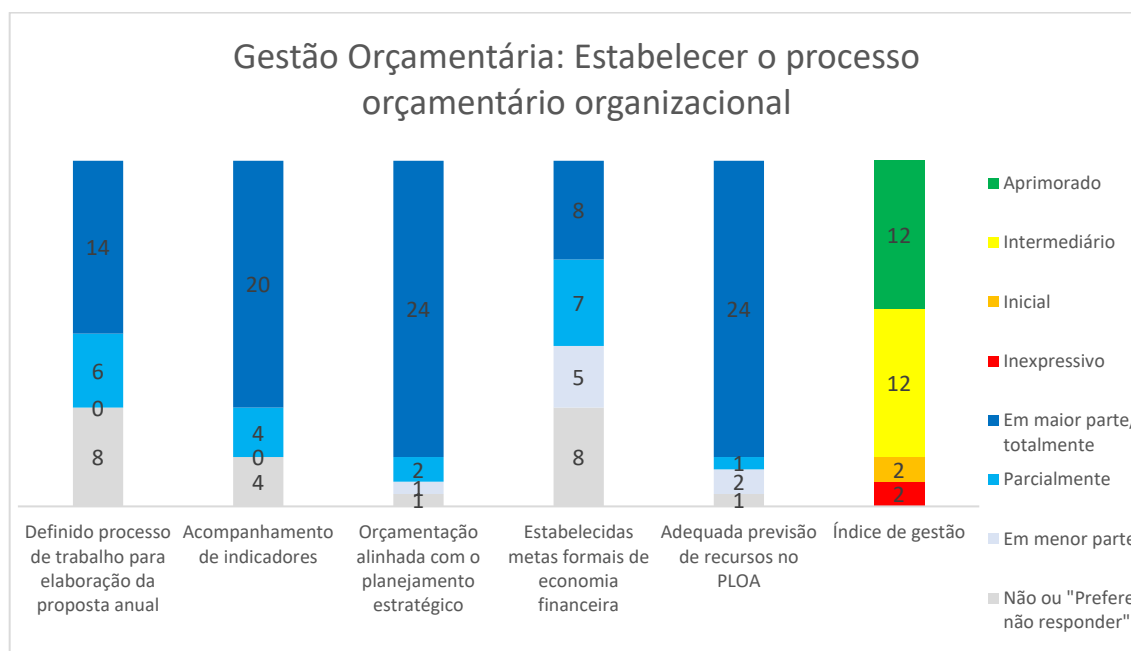


Figura 16: Grau de adoção das práticas e índice de capacidade de gestão orçamentária. Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Três das cinco práticas referentes ao estabelecimento do processo orçamentário organizacional foram expressivamente consideradas pelos gestores com de adoção em maior parte ou totalmente, sendo 71,43% (20) de acompanhamento dos indicadores que permitem gerenciar o processo orçamentário, 85,71% (24) do alinhamento da orçamentação com o planejamento estratégico da organização, e 85,71% (24) da adequada previsão de recursos orçamentários na proposta anual. Esses que superam as respostas de definição do processo de trabalho para elaboração da proposta orçamentária anual, em que 50% dos gestores informaram adotar em maior parte ou na totalidade, e do estabelecimento de metas formais de economia financeira, com apenas 28,57% (8) julgando como adoção em maior parte ou totalmente e 25% (7) como adoção parcial.

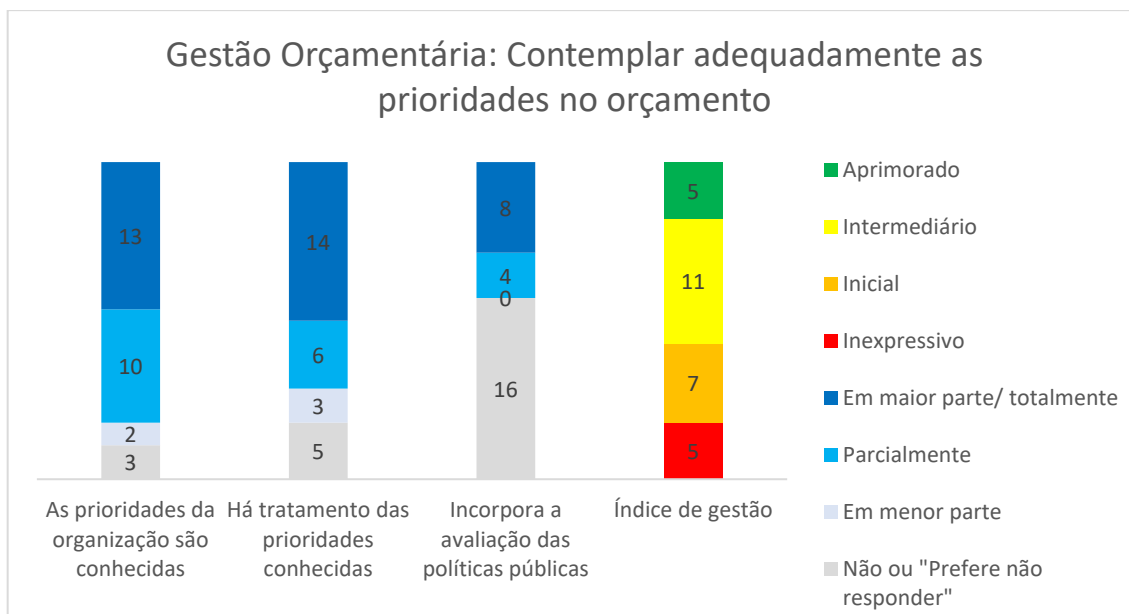


Figura 17: Grau de adoção das práticas e índice de gestão orçamentária.

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

No mecanismo de gestão relativo a contemplar adequadamente as prioridades no orçamento, teve uma mudança de cenário quanto visualizadas as práticas de gestão analisadas anteriormente. A prática das prioridades que demandam recursos orçamentários é adotada em maior parte ou totalmente em 46,43% (13) dos casos e parcialmente em 35,71% (10). Já para 50% dos gestores há adoção total ou na maioria para o tratamento das demandas com priorização conhecidas no processo orçamentário. Porém, na terceira prática foi identificado o maior número de questões com marcação de “prefiro não responder”, reduzindo para 28,57% (8) respostas com a adoção na maior parte e 14,29% (4) parcialmente, da prática referente a incorporação no processo orçamentário da avaliação das políticas públicas executadas pela organização.

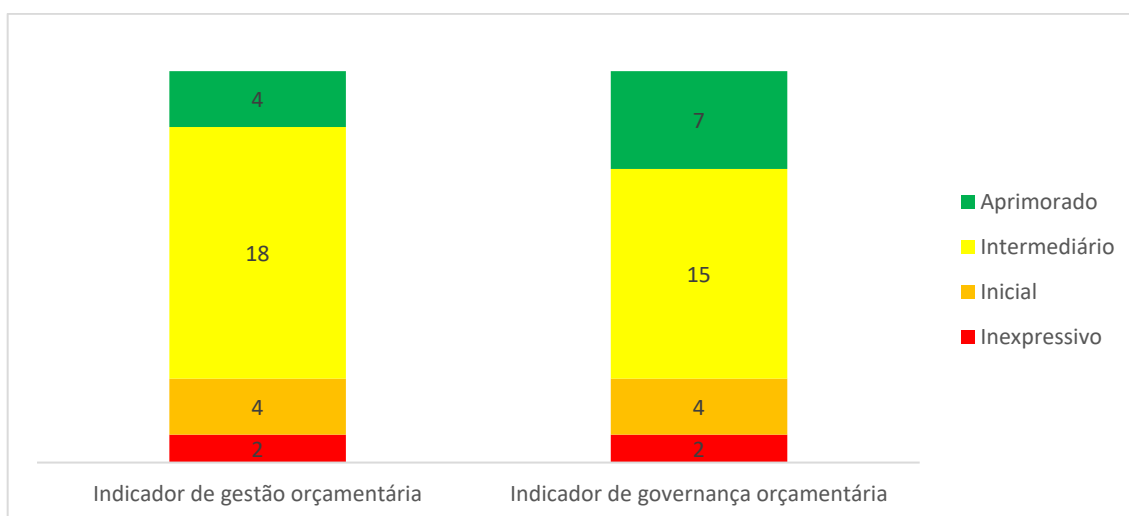


Figura 18: Estágios de capacidade de governança e gestão orçamentária.

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

A partir dos índices de governança e gestão foram construídos os indicadores que demonstrarão os estágios de capacidade da organização na perspectiva de seus gestores.

Para o indicador de gestão orçamentária, de acordo com as respostas obtidas na aplicação dos questionários, verificou-se que para 14,29% (4) a Instituição se enquadra no estágio aprimorado, 64,29% (18) no estágio intermediário, e os demais 21,43% (6) classificados como inicial ou inexpressivo. Com isso, o grau de maturidade em gestão foi, em sua maioria, superior ao autoavaliado pela Instituição no levantamento realizado pelo órgão de controle externo no ano de 2021.

Por sua vez, o indicador de governança orçamentária demonstrou que para 25% (7) dos gestores o grau de maturidade é aprimorado, 53,57% (15) no estágio intermediário e os demais 21,43% (6) classificados como inicial ou inexpressivo. Assim, similar a constatação de gestão, verificou-se que o grau de maturidade em governança orçamentária foi, em sua maioria, superior ao autoavaliado anteriormente pela Instituição.

Neste capítulo serão descritas as conclusões observadas a partir da análise dos principais resultados apresentados no capítulo anterior, as limitações da pesquisa e as perspectivas de pesquisas futuras.

4 Conclusões

Após identificadas as práticas de governança e gestão estabelecidas pelo controle externo aos órgãos fiscalizados, considerou-se a aplicação do estudo das dez práticas, e suas respectivas questões, com o tema do orçamento público.

Analisando o panorama geral dos trinta e oito Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia em relação aos indicadores construídos em 2021, o IFMT se encontrava em 34ª posição na área de gestão orçamentária e em 27º lugar na governança orçamentária, cenário que deveria ter servido de alerta aos gestores e incentivo para a melhoria dos processos internos.

A pesquisa por meio de aplicação de questionário foi respondida por 73,68% dos gestores abordados, sendo estes atuantes nos níveis estratégico e tático da área de orçamento da Instituição, com representação em quase 90% das unidades administrativas. E os itens de gestão menos implementados foi o de incorporar no processo orçamentário a avaliação das políticas públicas executadas pelo IFMT, em que cerca de 50% dos gestores preferiram não responder e apenas entre 25% e 35,71% dos gestores responderam positivamente às subquestões, e comportamento similar foi identificado nas questões que tratavam sobre o conhecimento das prioridades relacionadas aos planos nacionais de longo prazo e às diretrizes de regionalização. As maiores deficiências foram as relativas à formalização de metas de economia financeira e ao mapeamento das prioridades em relação à proposta orçamentária.

Assim, com relação às práticas de governança e gestão orçamentária estudada, verificou-se que o Instituto Federal de Mato Grosso ainda está em evolução no processo de maturidade, sendo considerado pela maior parte dos gestores, 64,29% (18), no nível intermediário para os aspectos de gestão orçamentária e financeira, e por 78,57% (22) como minimamente no nível intermediário para o indicador geral de governança orçamentária.

Validando a segunda hipótese deste estudo, percebeu-se que o grau de adoção das práticas de gestão orçamentária encontra-se em patamar mais elevado atualmente, com classificação

intermediária por 64,29% (18) dos gestores e aprimorada para 14,29% (4), quando comparado com o indicador construído a partir da autoavaliação realizada em 2021 que com um indicador de 0,15 era considerado no limite entre os estágios de capacidade inexpressiva e inicial.

Conseqüentemente, o indicador de governança orçamentária também elevou seu patamar que primeiramente, em 2021, foi classificado como inicial (0,33) e passou a ser considerado pela maioria dos gestores da instituição como intermediário (53,57%) ou até mesmo aprimorado para 25% dos respondentes.

Nos documentos institucionais da organização pesquisada, como estatuto e regimento geral do IFMT, não foram identificadas estruturas administrativas claramente definidas e nomeadas de governança na área de gestão de orçamento, apenas da área de gestão pessoas. E que apesar de serem realizadas ações na prática tais quais o aumento na transparência dos controles de execução orçamentária, e capacitação dos dirigentes máximos das unidades, ainda há deficiências de formalização de alguns processos relacionados à orçamentação e há a necessidade elaboração de normativos internos para consulta da comunidade e utilização dos gestores nas tomadas de decisão.

Apesar de todos os respondentes trabalharem há pelo menos cinco anos no IFMT e metade destes atuarem na gestão do orçamento da instituição há mais de cinco anos, identificou-se, pela manifestação de gestores, a necessidade de mais capacitação e qualificação de servidores na área, para que possam aplicar os conhecimentos na gestão do orçamento da instituição. Acredita-se que o desconhecimento do tema geral por parte dos respondentes possa ter sido um dos principais pontos para o volume de respostas com “prefiro não responder”.

Em 2024 foi anunciado pelo Governo Federal a criação de cem novas unidades em todos o país a serem implantadas e estarem em funcionamento até o ano de 2026. Para o IFMT há impacto na expansão do alcance geográfico em mais três municípios, sendo instalados novos Campi em Água Boa, Colniza, Canarana; além da alteração de estrutura de Campus Avançado e Centro de Referência para Campus nas unidades de Diamantino, Tangará da Serra, Guarantã do Norte e Campo Verde¹³.

¹³ Portarias do Ministério da Educação nº 360/2024 e nº 411/2024, que atualizam a estrutura organizacional do IFMT e seus respectivos Campi. Acesso em 20 de julho de 2024. Disponível em: <https://proad.ifmt.edu.br/conteudo/pagina/orcamento-anual-do-ifmt/>

Desse modo, com a descentralização orçamentária e financeira característica da organização, serão constituídas novas lideranças para gestão das atividades de planejamento, execução e controle, tornando ainda mais imprescindível o alinhamento e as boas práticas entre governança e gestão, a fim de que as entregas internas e de interesse à sociedade atendam aos princípios de transparência, prestação de contas e cumprimento das leis.

É importante ressaltar que cada instituição pode ter suas particularidades e processos específicos, mas, de modo geral, a atuação em conformidade com as leis e diretrizes é essencial para garantir o uso adequado e eficiente dos recursos públicos destinados à educação.

Espera-se que o resultado desta pesquisa possa incentivar a organização a considerar, nos pontos fracos identificados, as oportunidades de melhoria em sua gestão orçamentária. Além dos benefícios acadêmicos que podem surgir com a amplitude a ser alcançada na reaplicação deste estudo por outros pesquisadores em diferentes organizações públicas.

4.1 Limitações da pesquisa

Por ser um estudo de caso, não é possível generalizar as conclusões obtidas para outras organizações públicas. E a realidade foi apresentada conforme a perspectiva dos gestores de parte da Instituição, sendo que, por se tratar de aplicação da técnica de questionário com resposta voluntária dos indivíduos, houve a dificuldade de manifestação de todos os gestores devida à dependência da prontidão e fidelidade do respondente, com riscos de conter vícios ou omissões. Entretanto, o estudo pode ser replicado a outros órgãos, assim como oportunizado pelo Tribunal de Contas da União ao disponibilizar o acesso às metodologias desenvolvidas e aplicadas pelo órgão de controle externo.

4.2 Pesquisas futuras

Como estudos futuros, além de ampliar a metodologia indicada como limitador deste, poderá ser realizado comparativos entre os dois níveis de gestão e implementar soluções para correção das deficiências apontadas neste estudo. E posteriormente, reavaliar o grau de maturidade da Instituição, uma vez que os instrumentos estabelecidos servem como

incentivo para que as organizações se autoavaliem e melhorem seus processos e normativos internos.

Em consonância, poderia ser realizado novo comparativo entre as repostas espontâneas dos gestores dos Campi e Campi Avançados do IFMT com aquelas autoavaliadas pelo representante da Instituição perante o Tribunal de Contas em possíveis levantamentos realizados pelo órgão de controle externo a partir do ano de 2024.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, H. M., & Costa, A. V. (2019). Orçamento Público como mecanismo de planejamento para a gestão. *ID on line. Revista Multidisciplinar e de Psicologia*, 13(43), pp. 559-577. doi:<https://doi.org/10.14295/online.v13i43.1555>
- Brasil. (1964). *Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.* Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. (2000). *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.* Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm
- Brasil. (2008). *Lei Brasileira nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.* Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm
- Brasil. (2017). *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.* Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm
- Brasil. (2018). *Guia da política de governança pública.* Brasília: Casa Civil da Presidência da República. Acesso em 11 de Março de 2024, disponível em <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>
- Cascaes, D. C., & Juliani, D. P. (2021). As práticas de gestão de pessoas adotadas por instituições federais de ensino em 2021: semelhanças e dessemelhanças com o resultado do levantamento do TCU 2018. *XX Colóquio Internacional de Gestão Universitária – CIGU 2021.* Fonte: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/230172>
- Castro, M. C., Barbosa Neto, J. E., & Cunha, J. V. (2022). Governança Pública: uma Revisão Sistemática de sua Aplicação a Entes Públicos. *Revista Contabilidade, Gestão e*

Governança, 25(2), pp. 215-235. Fonte:
<http://www.spell.org.br/documentos/ver/69274/governanca-publica--uma-revisao-sistemica-de-sua-aplicacao-a-entes-publicos/i/pt-br>

Garozzi, E. B., & Raupp, F. M. (janeiro-abril de 2021). Alinhamento entre custos, orçamento e planejamento estratégico no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense. *Revista GUAL*, 14(1), pp. 25-48. doi:<https://doi.org/10.5007/1983-4535.2021.e74998>

Gaspar, I. A., & Shimoya, A. (2017). Avaliação da confiabilidade de uma pesquisa utilizando o coeficiente Alfa de Cronbach. *Simpósio de Engenharia de Produção da Universidade Federal de Goiás – Regional Catalão*. Fonte: <https://sienpro.catalao.ufg.br/p/21450-anais-do-i-sienpro-2017-issn-2594-410x>

Giacomoni, J. (2023). *Orçamento Público* (19 ed.). Barueri [SP]: Atlas.

Gil, A. C. (2022). *Como elaborar projetos de pesquisa* (7 ed.). Barueri: Atlas.

IPEA. (2022). *Governança orçamentária no Brasil / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Organizadores: Leandro Freitas Couto e Júlia Marinho Rodrigues. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL. doi:<http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-043-1>

Lima, D. V. (2022). *Orçamento, Contabilidade e Gestão no Setor Público* (2 ed.). São Paulo: Atlas.

Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (2021). *Técnicas de pesquisa* (9 ed.). São Paulo: Atlas.

Marques, P. V., Peter, M. G., Nascimento, C. P., & Machado, M. V. (2020). Governança nas Universidades Federais do Brasil segundo o “Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública” do Tribunal de Contas da União. *Revista Controle - Doutrina E Artigos*, 18(2), pp. 164-196. Acesso em 10 de agosto de 2023, disponível em <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/629>

MPOG, & CGU. (2016). *Instrução Normativa Conjunta Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral da União nº 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal*. Fonte: <https://www.in.gov.br/materia/>

/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/doi-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197

- Pereira, B. A., & Ckagnazaroff, I. B. (2021). Contribuições para a consolidação da New Public Governance: identificação das dimensões para sua análise. *Cadernos EBAPE.BR*, 19(1), pp. 111-122. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120200104>
- Rodrigues, C. (2011). *Governança de organizações públicas em Portugal: a emergência de modelos diferenciados*. Mangualde, Portugal: Edições Pedagogo, Lda.
- Santos, C. S. (2014). *Introdução a gestão pública* (2 ed.). São Paulo: Saraiva.
- Silva, K., Oliveira, C. M., Teixeira, L., & Sousa, A. D. (2023). Conceitos de governança aplicados na governança universitária: uma revisão sistemática. *Revista Gestão e Secretariado (GeSec)*, 14(4), pp. 6113-6131. doi:<http://doi.org/10.7769/gesec.v14i4.2037>
- TCU. (2020). *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao Tribunal de Contas da União* (3 ed.). Fonte: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>

Apêndice I – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado(a) Senhor(a),

Meu nome é Helena Honorato Snowareski, sou servidora do Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT), e aluna do Mestrado em Gestão das Organizações - Ramo Gestão Pública, ofertado pelo Instituto Superior de Administração e Contabilidade do Porto (ISCAP/IPP) em parceria com o IFMT, sob a orientação do professor Dr. Adalmiro Álvaro Malheiro de Castro Andrade Pereira.

O objetivo desta pesquisa é identificar as práticas de governança e gestão orçamentária adotadas no IFMT, na percepção dos gestores da Instituição, a partir de questões elaboradas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no levantamento de governança e gestão pública.

A sua participação consistirá em responder ao questionário online com perguntas divididas em dois blocos, perfil do respondente e práticas de governança e gestão orçamentária adotadas no IFMT. O tempo estimado para conclusão do preenchimento do questionário é de 20 a 25 minutos.

Caso haja desconforto em responder alguma questão, o participante poderá deixar de respondê-la e será garantida a plena liberdade em caso de desistência de sua participação, sem quaisquer prejuízos.

Os dados que possam identificar individualmente os respondentes não serão divulgados e a pesquisadora se compromete na manutenção do sigilo das respostas.

Esta pesquisa não envolve riscos físicos, não tem custos e nem recompensas aos respondentes.

Os dados obtidos serão armazenados pela pesquisadora e utilizados para fins acadêmicos, cujos resultados serão divulgados na dissertação de mestrado e em publicações científicas.

O projeto em estudo foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa do IFMT sob o número do parecer 6.697.272. Em caso de dúvidas relacionadas aos aspectos éticos, o CEP-IFMT poderá ser contactado por meio do endereço: Avenida Senador Filinto Muller, 963, Duque de Caxias, Cuiabá-MT, 78.045-425; telefone (65) 3616-4112; e e-mail: cep@ifmt.edu.br.

O participante poderá solicitar esclarecimentos e acesso ao registro de consentimento pelos contatos da pesquisadora, via e-mail hel[REDACTED]ski@[REDACTED].br ou pelo telefone 65 [REDACTED]-[REDACTED].

Agradeço a sua participação, ela é muito importante para atingir o objetivo da pesquisa!

Após leitura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, concorda em participar da pesquisa?

() Sim, concordo em participar.

() Não concordo em participar.

Apêndice II – Questionário

Este bloco de perguntas é composto por 4 questões relacionadas ao perfil do respondente.

1.1. Qual o seu cargo na gestão do IFMT?

Diretor(a) Geral Diretor(a) de Administração e Planejamento ou cargo equivalente

1.2. Há quantos anos é servidor(a) do IFMT?

1 ou menos 2 3 4 5 6 7 8 9 10 ou mais

1.3. Qual o período de atuação na gestão do IFMT, cujas atividades envolvem o orçamento da Instituição (planejamento, controle e prestação de contas)?

1 ou menos 2 3 4 5 6 7 8 9 10 ou mais

1.4. Você conhece o questionário e/ou resultados do levantamento de Governança e Gestão Pública do Tribunal de Contas da União?

Sim Não Prefiro não responder

Este bloco de perguntas é composto de 10 práticas com questões dicotômicas e 1 questão aberta para contribuição do respondente, relacionadas à governança e gestão orçamentária do IFMT.

2.1. Prática: A alta administração estabeleceu modelo de Gestão Orçamentária e Financeira (GOF) no IFMT.

	Sim	Não	Prefiro não responder
a) a organização define as diretrizes para GOF?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) a organização define os papéis e responsabilidades da GOF?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) a organização segregou as funções relativas à GOF?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) a alta administração recebe apoio de corpo colegiado na tomada de decisões estratégicas relativas à GOF?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) a organização estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a GOF?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) a organização divulga os objetivos, indicadores e metas para a GOF?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2.2. Prática: A liderança monitora o desempenho da área de Gestão Orçamentária e Financeira (GOF) no IFMT.

	Sim	Não	Prefiro não responder
a) as rotinas de monitoramento do desempenho da GOF estão definidas?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) há acompanhamento na execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) os indicadores de desempenho da GOF estão implantados?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) relatórios de medição de desempenho da GOF estão disponíveis à liderança?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2.3. Prática: O processo de trabalho para elaboração anual da proposta orçamentária está definido no IFMT.

	Sim	Não	Prefiro não responder
a) o processo de trabalho para elaboração anual da proposta orçamentária pela organização inclui, no mínimo, etapas e atividades, procedimentos padronizados, papéis e responsabilidades, prazos para cada colaborador no processo?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) todas as áreas funcionais da organização que consomem recursos financeiros significativos participam formalmente do processo de gestão do orçamento?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) o processo de trabalho para elaboração anual da proposta orçamentária pela organização está formalizado?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2.4. Prática: São acompanhados indicadores que permitem gerenciar o processo orçamentário no IFMT.

	Sim	Não	Prefiro não responder
a) Evolução da despesa liquidada?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Evolução da relação entre o limite do PLOA e a necessidade orçamentária da organização?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Evolução da relação entre o PLOA enviado ao Congresso Nacional e a LOA aprovada?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- d) Evolução da relação entre a LOA aprovada e os limites de empenho e de pagamento? () () ()
- e) Evolução do percentual da despesa liquidada em relação à aprovada? () () ()

2.5. Prática: O alinhamento da orçamentação com o planejamento estratégico da organização é providenciado no IFMT.

	Sim	Não	Prefiro não responder
a) o histórico da execução orçamentária é usado como insumo no processo de planejamento e orçamentação da organização?	()	()	()
b) o histórico do cumprimento das metas dos planos estratégicos é usado como insumo no processo de planejamento e orçamentação da organização?	()	()	()
c) no processo de planejamento, a inclusão de estratégia ou iniciativa estratégica é precedida de análise de viabilidade sobre a disponibilidade dos recursos?	()	()	()
d) no processo de planejamento, a inclusão de estratégia ou iniciativa estratégica é precedida de análise de custo-benefício?	()	()	()
e) no processo de planejamento, a inclusão de estratégia leva em consideração os programas, objetivos e metas estabelecidos no PPA?	()	()	()
f) no processo de planejamento, há documento formal que relaciona as estratégias e objetivos às ações orçamentárias necessárias?	()	()	()
g) os recursos para desdobramento da estratégia da organização são aplicados conforme o orçamento disponibilizado?	()	()	()

2.6. Prática: Metas formais de economia financeira são estabelecidas no IFMT.

	Sim	Não	Prefiro não responder
a) a organização tem metas de economia com despesas correntes?	()	()	()
b) a organização possui programa(s) de melhoria de sua eficiência organizacional (p.ex. desburocratização, qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público)?	()	()	()
c) há metas orçamentárias formais de redução de despesa para o curto prazo (anuais)?	()	()	()
d) há metas orçamentárias formais de redução de despesa para o médio prazo (entre 4 e 11 anos)?	()	()	()
e) há metas orçamentárias formais de redução de despesa para o longo prazo (12 anos ou mais)?	()	()	()
f) a organização tem meta (interna ou externa) para a redução do estoque de restos a pagar?	()	()	()
g) há normativo que oriente as unidades organizacionais quanto à melhoria da eficiência das despesas administrativas?	()	()	()

2.7. Prática: Há adequada previsão de recursos orçamentários no PLOA do IFMT.

	Sim	Não	Prefiro não responder
a) a organização dispõe de um levantamento de todas as despesas essenciais, tanto obrigatórias quanto discricionárias, ao cumprimento de sua missão institucional?	()	()	()
b) a organização elabora anualmente projeções de evolução das despesas, tanto obrigatórias quanto discricionárias, de modo a avaliar a adequação do PLOA e os riscos de insuficiência orçamentária futura?	()	()	()
c) a proposta orçamentária da organização busca alocar os recursos de acordo com o levantamento e quantificação das despesas essenciais e com os riscos de insuficiência orçamentária?	()	()	()
d) a proposta orçamentária da organização prioriza as despesas obrigatórias e os compromissos (contratos, convênios, acordos, ajustes etc.) em vigor no seu âmbito?	()	()	()
e) a proposta orçamentária da organização prioriza a alocação de recursos em projetos em andamento, em detrimento de novos projetos?	()	()	()

- f) a organização implementa processo de avaliação da execução orçamentária de exercícios anteriores e a utiliza na elaboração de sua proposta orçamentária? () () ()
- g) a organização reavalia as ações orçamentárias não executadas ou com baixa execução para julgar a oportunidade e conveniência de prosseguir, de cancelar ou de realocar seus recursos? () () ()

2.8. Prática: As prioridades, relacionadas com as atividades da organização, que demandam recursos orçamentários são conhecidas no IFMT.

- | | Sim | Não | Prefiro não responder |
|---|-----|-----|-----------------------|
| a) há levantamento formal de quais são as prioridades que demandam recursos orçamentários | () | () | () |
| b) o levantamento inclui a Lei do PPA ou PLPPA? | () | () | () |
| c) o levantamento inclui a LDO ou PLDO do exercício financeiro em curso? | () | () | () |
| d) o levantamento inclui os planos regionais ou setoriais? | () | () | () |
| e) o levantamento inclui o plano estratégico da organização? | () | () | () |
| f) o levantamento inclui o Plano de Governo do candidato eleito? | () | () | () |
| g) o levantamento inclui as diretrizes políticas do Governo Federal? | () | () | () |
| h) o levantamento inclui as diretrizes dos planos nacionais de longo prazo? | () | () | () |
| i) o levantamento inclui as diretrizes de regionalização dos gastos orçamentários? | () | () | () |
| j) o levantamento inclui as demandas dos órgãos de controle (interno ou externo)? | () | () | () |

2.9. Prática: No processo orçamentário da organização, há tratamento das demandas de priorização conhecida no IFMT.

- | | Sim | Não | Prefiro não responder |
|--|-----|-----|-----------------------|
| a) há mapa que demonstra quais prioridades são atendidas por quais elementos da proposta orçamentária? | () | () | () |
| b) há justificativa formal para cada não inclusão de prioridade externa à organização? | () | () | () |
| c) há avaliação dos impactos das emendas parlamentares sobre a priorização da organização? | () | () | () |
| d) existem ações voltadas para direcionar as dotações recebidas por meio de emendas parlamentares para as prioridades da organização (ex.: bancos de projetos, contatos com parlamentares etc.)? | () | () | () |
| e) o contingenciamento da despesa é feito levando em consideração as prioridades e estratégias da organização? | () | () | () |
| f) há mapa de controle da execução orçamentário-financeira das prioridades escolhidas? | () | () | () |
| g) outras fontes de recursos além do orçamento são consideradas para atendimento das demandas da organização? | () | () | () |

2.10. Prática: A avaliação das políticas públicas executadas pela organização (ou com sua participação) é incorporada no processo orçamentário do IFMT.

- | | Sim | Não | Prefiro não responder |
|--|-----|-----|-----------------------|
| a) a evolução dos indicadores de política(s) pública(s), inclusive os do PPA, que fundamentam a alocação de recursos orçamentários está disponível publicamente? | () | () | () |
| b) a orçamentação é precedida de discussão e análise dos resultados apresentados pela(s) política(s) pública(s)? | () | () | () |
| c) a organização informa ao órgão setorial a evolução dos indicadores da(s) política(s) pública(s) para dar suporte à decisão alocativa? | () | () | () |

3. Na sua opinião, para as práticas não adotadas na totalidade, quais os motivos que dificultam a implementação na organização? *resposta optativa