

Modelo de Gestão da Informação para as Universidades Federais: evidências a partir das Entidades de Fiscalização Superior¹

Ricardo BELINSKI²
Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR

RESUMO

Este estudo apresenta um modelo de Gestão da Informação que considera simultaneamente os princípios constitucionais da eficiência e da legalidade para as Universidades Federais. Para a construção desse modelo foram consultados mais de 55 mil documentos emitidos em 2017 e 2018 pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O assunto escolhido foi compras governamentais. O conteúdo de 40 acórdãos que tratam da gestão da cadeia de suprimentos nas 69 Universidades Federais foi codificado com auxílio de software NVivo. A Lei de Acesso à Informação facilita o acesso aos documentos de prestação de contas da Administração Pública Federal, tornando possível a construção de modelos de gestão de dado e informação, à luz das recomendações das Entidades de Fiscalização Superior.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão da Informação; Políticas de Comunicação; Auditoria; Aprendizagem; Universidades Federais.

A Gestão da Informação (GI) é o controle sobre como a informação é criada, adquirida, organizada, armazenada, distribuída e utilizada como um meio de promover, obter acesso, processamento e uso de modo eficiente para a tomada de decisão em uma organização, afirma Detlor (2010). Para Choo (2006) as informações são selecionadas e utilizadas para determinar cursos de ação na organização, em um ciclo contínuo: necessidade, busca e uso. Além disso, a GI é a eficiente e eficaz coordenação da produção, controle, armazenamento, recuperação e disseminação de informações tanto internas quanto externas à organização, conclui Best (2010). A busca é por uma visão sistêmica (SENGE, 2011).

No setor governamental, a informação é um insumo necessário para a tomada de decisão na área de Licitação e Contratos (MELO FILHO, 2020). Na gestão da cadeia de suprimentos é necessário elaborar planos, manuais e procedimentos operacionais para

¹ Trabalho apresentado no **GP Políticas e Estratégias de Comunicação**, XX Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 43º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Mestre em Gestão da Informação (PPGGI/UFPR) e bacharel em Comunicação Social – Jornalismo (PUCPR); Mestre em Administração (PUCPR) e bacharel em Administração (AIEC); *Master in Business Administration* (UFPR) e especialista em logística (PUCPR), e-mail: belinski@ufpr.br

orientar a atuação do servidor público. No governo federal brasileiro as decisões dos gestores devem estar em sintonia com as recomendações das Entidades de Fiscalização Superior (EFS), presentes na jurisprudência de acórdãos emitidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e no conteúdo de recomendações da Controladoria-Geral da União (CGU), sob pena de responsabilização da autoridade competente. As Universidades Federais mantêm um departamento com conhecimento altamente especializado: a Auditoria Interna (Audin); no entanto, nem sempre essa informação é devidamente disseminada aos demais setores da instituição, gerando uma falha na implementação dos desdobramentos da estratégia organizacional e na prestação de contas (HEINZ et al., 2019). A aprendizagem online e em rede, prevista pela teoria do Conectivismo de Bell (2011) e Siemens (2020), pode ser aplicada ao setor público pelas práticas de GI (MCGEE; PRUSAK, 1994).

Há dois paradigmas sobre a relação do Estado com a informação. Por um lado, há o paradigma da opacidade com a retenção da informação como sinal de poder e estratégia de manutenção do *status quo* de uma classe social. Por outro, há o paradigma da transparência, em que o Estado deve se revelar ao cidadão, sendo comunicativo e didático, afirmam Geraldine e Reis (2012).

Na gestão pública, os processos de GI, sobretudo a armazenagem e o uso da informação, auxiliam no trabalho de manutenção de registros e documentos de órgãos governamentais, que incluem leis e jurisprudências, relatórios de auditoria, gestão de riscos e governança, com o objetivo de desenvolver uma cultura de transparência e reforma permanente (PHIRI; TOUGH, 2018). O Inciso I, do artigo 3º, da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), prevê a divulgação da informação de atos administrativos como preceito geral. As compras governamentais brasileiras são realizadas por meio de licitação (JUSTEN FILHO, 2002; COSTA; HOLLNAGEL; BUENO, 2019), cujos documentos devem estar acessíveis aos cidadãos.

Este estudo interdisciplinar entre Gestão da Informação, Administração Pública e Licitação e Contratos considerou o conteúdo presente em relatórios emitidos pelo TCU como suporte para a tomada de decisão e implantação de melhoria contínua em 69 Universidades Federais³ existentes em 2019. Este estudo se restringiu às compras de

³ Neste estudo foram consideradas apenas as Universidades Federais dentre as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) pelas suas características comuns e pela sua longevidade. Não foi considerada a Rede Federal de Educação

material de consumo e bens permanentes. O recorte deste estudo está na GI em compras governamentais: compras, licitação, contratos; e abrange três áreas de conhecimento: Gestão da Informação, Administração Pública Federal e Gestão da Cadeia de Suprimentos (BELINSKI, 2020).

Este artigo, parte de dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Gestão da Informação da Universidade Federal do Paraná (PPGGI/UFPR⁴), apresenta um modelo de GI aplicável à licitação e compras de Universidades Federais, em conformidade com a jurisprudência do TCU, mitigando a reprovação na prestação de contas e evitando a aplicação de multas aos atores das compras governamentais. Essa abordagem foi escolhida devido à experiência e conhecimento do autor na área de gestão de universidades públicas, licitação e contratos, auditoria interna e externa, além de gestão da informação e comunicação no setor público desde 2010.

GESTÃO DA INFORMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A GI possui duas dimensões aplicadas à Administração Pública: a) uma interna, baseada na eficiência e eficácia de processos administrativos e integração intrafuncional, presente em recomendações da CGU e na jurisprudência do TCU; e b) outra externa, baseada na transparência das informações para o controle social das despesas públicas no contexto de comunicação pública e governamental em cumprimento à LAI.

A consulta aos relatórios de auditoria da gestão das Universidades Federais feitas pela CGU pode revelar aspectos de como está o planejamento da comunicação pública, conforme apresentado por Lopes e Geraldês (2017, 2019); esses estudos geralmente abordam aspectos da transparência passiva, em que se responde à uma pergunta feita pelo cidadão.

Em maio de 2019, o Ministério da Educação (MEC) registrava 69 Universidades Federais para atendimento a 1.336.977 estudantes universitários matriculados em 5.118 cursos, distribuídos em 298 municípios brasileiros⁵. No tocante às compras governamentais de 2019, o orçamento previsto para custeio foi estimado em R\$ 6.252.379.829,00, que é o montante a ser licitado para contratação de bens e serviços

Profissional, Científica e Tecnológica instituída pela Lei n. 11.892, de dezembro de 2008, que criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

⁴ Essa dissertação foi orientada pelo prof. dr. Guilherme Francisco Frederico e coorientada pela profa. dra. Maria do Carmo Duarte Freitas.

⁵ No primeiro semestre de 2019, a Andifes fez um levantamento dos custos das IFES com verbas de custeio (bens e serviços comuns) e investimentos (obras e serviços de engenharia). Disponível em: <http://www.andifes.org.br>

comuns (ANDIFES, 2020). No período entre 2008 e 2017 a despesa com educação aumentou em média 7,4% ao ano (STN, 2020), mesmo diante de uma tendência de redução no orçamento público (HELLER, 2013). Neste mesmo período foram emitidos milhares de documentos pelas Entidades de Fiscalização Superior sobre compras governamentais para conhecimento dos gestores universitários.

O modelo proposto de GI está adaptado às idiossincrasias das Universidades Federais a ser aplicado na área logística, compras governamentais e licitação, porque considera o modelo de tomada de decisão *Garbage Can Model*, anarquia organizada ou modelo Lata de Lixo, típicos da gestão universitária. Nesse modelo de tomada de decisão, proposto por Cohen, March e Olsen (1972), os objetivos e as alternativas não estão bem claros e há um constante adiamento na tomada de decisão, característicos de um ambiente colegiado que demanda tempo para análise das alternativas de ação.

No contexto da Administração Pública Gerencial, explicada por Denhardt e Catlaw (2017), este estudo é relevante pela necessidade de melhor eficiência dos gastos públicos, na decisão pelas aquisições com melhor relação custo/benefício na área de educação superior brasileira, em um ambiente de controle de despesas obrigatórias durante a vigência do Novo Regime Fiscal previsto pela PEC do Teto dos Gastos Públicos desde 2017, a exemplo da Lei n. 13.978, de 17 de janeiro de 2020.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Essa pesquisa qualitativa (CRESWELL, 2003) adotou uma das cinco abordagens prevista por Creswell (2014): o estudo de caso. Em uma pesquisa qualitativa é necessário definir um percurso metodológico e epistemológico (CROTTY, 1998), a saber.

Neste artigo foram considerados apenas o conteúdo de acórdãos do TCU, embora esse modelo de GI considere o ciclo completo de auditoria: a recomendação da CGU, o relatório da Auditoria Interna, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) de 69 Universidades Federais e a jurisprudência do TCU. Optou-se pela análise documental, porque eles são importantes fontes de informação, conforme Prior (2008).

O quadro 1 apresenta os milhares de acórdãos emitidos pelo TCU em 2017 e 2018, cujo conteúdo deve ser conhecido pelo gestor público, haja vista que o julgamento futuro pelos ministros do TCU será baseado em casos similares. Contudo, sem um eficiente modelo de Gestão da Informação torna-se impossível identificar a informação relevante para a tomada de decisão, afirma Miller (2002). Por um lado, no campo da Inteligência Competitiva, Miller (2002) explica que convencer as pessoas a compartilhar informações

é um problema presente na maioria das organizações. Por outro, desconhecer a jurisprudência sobre licitação representa um risco de responsabilização das autoridades competentes da Universidade Federal, passível de multa e de enquadramento em improbidade administrativa.

Desde 2012, com a vigência da LAI, o TCU está constatando que a abertura de dados públicos por meio da transparência ativa, como a publicação de informações sobre as compras públicas em sites institucionais, ainda não foi tratada como um tema prioritário pela alta administração das Universidades Federais, bem como a aplicação de políticas de comunicação para implementar a LAI⁶ (LOPES; GERALDES, 2017). O desconhecimento da legislação, bem como as dificuldades de elaborar políticas de comunicação e desenvolver ferramentas de tecnologia da informação para implantar a LAI foram abordados por Mesquita (2015). Agravando esse risco, há uma sobrecarga de informação (VIEIRA, 2018), pois o TCU está emitindo jurisprudência sobre licitação, contratos e compras governamentais, em cumprimento à legislação vigente, conforme apresentado no quadro 1.

QUADRO 1 – ACÓRDÃOS EMITIDOS PELO TCU (2017-2018)

<i>Ano</i>	<i>TCU</i>	<i>Documentos</i>
2017	Primeira Câmara	11.255
2017	Segunda Câmara	10.378
2017	Plenário	2.925
Total		24.558
2018	Primeira Câmara	15.739
2018	Segunda Câmara	12.162
2018	Plenário	3.088
Total		30.989
	Total Geral	55.547

FONTE: baseado no site do Tribunal de Contas da União (2020).

Primeiramente foram identificados os mais de 55 mil acórdãos do TCU, presentes no quadro 1, que abordaram vários assuntos nas instituições públicas. Depois foram selecionados documentos referentes à gestão das Universidades Federais; isso resultou no quadro 2, em que foram emitidos 11.443 acórdãos para as universidades em 2017 e 2018,

⁶ Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://bit.ly/1jgkQIN>. Acesso em: 10 out. 2020.

com assuntos: aposentadorias, pessoal, pagamento de bolsas, acúmulo de funções, convênios, contrato de serviços de limpeza e vigilância, pagamento de auxílio estudantil.

Enfim, foram selecionados 40 acórdãos que trataram de compras governamentais de material de consumo e bens permanentes em 28 Universidades Federais; essa abordagem é pouco desenvolvida na auditoria porque há baixa materialidade financeira, ou seja, dentre os inúmeros contratos e licitações realizadas pelas Universidades Federais, há um atenção especial aos maiores gastos (LEITÃO; DANTAS, 2016). Contudo, esse assunto apresentou alto risco de responsabilização de autoridade competente, pois, quando auditada, apresentou vícios e irregularidades na licitação.

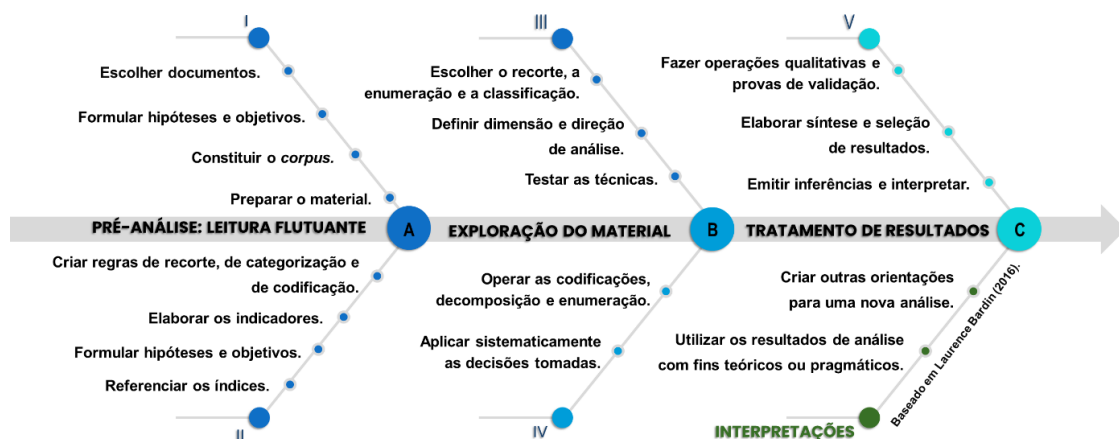
QUADRO 2 – ACÓRDÃOS EMITIDOS PELO TCU PARA UNIVERSIDADES FEDERAIS

Ano	TCU	Acórdãos	Amostra	Quantidade
2018	Primeira Câmara	5.516	1291 – 1971	2
2018	Segunda Câmara	180	6326 – 8020 – 8021 – 9364 – 10194	5
2018	Plenário	303	0538 – 1033 – 1451 – 1745 – 1796 – 2076 2587 – 2588 – 2889	9
2017	Primeira Câmara	4.122	–	0
2017	Segunda Câmara	1.079	1620 – 5235 – 5428 – 5810 – 7868 – 7869 7872 – 7884 – 9316 – 9456 – 9565	11
2017	Plenário	243	0367 – 0581 – 0592 – 0604 – 0917 – 0918 1003 – 1056 – 1469 – 1837 – 2141 – 2434 2593	13
Total		11.443		40

FONTE: elaborado pelo autor a partir do site do Tribunal de Contas da União (2019).

Os acórdãos do TCU possuem a característica de apresentar a análise de eventos por meio da triangulação de múltiplas fontes de evidência (YIN, 2015): documentos, entrevistas, observação, validação de sistemas informatizados, segundo orientações da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI, 2016).

FIGURA 1 – ETAPAS DA COLETA E ANÁLISE DOCUMENTAL
DESENVOLVIMENTO DA ANÁLISE DE CONTEÚDO



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Esses 40 acórdãos do TCU foram inseridos no Software NVivo para organizar a codificação (KELLE, 2015). Foram identificadas três *categorias de contexto*, conforme Bardin (2016): a) Administração Pública; b) Gestão da Informação; e c) Compras Governamentais; com suas respectivas *categorias de análise*: a) Lei de Acesso à Informação, Licitação e Contratos, e Prestação de Contas; b) Ciclo de Vida da Informação, Transparência e Aprendizagem; e c) elementos de logística. Esse processo de análise permitiu elaborar um Modelo de GI para as compras governamentais.

MODELO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO APLICÁVEL ÀS COMPRAS GOVERNAMENTAIS

Primeiramente é importante destacar diferenças substanciais entre a gestão logística no setor público e privado. A perspectiva dos profissionais que atuam nas compras governamentais é distinta daqueles que atuam no setor privado, afirmam Larson (2009) e Heller (2013), sobretudo pelos normativos que regem a área de compras, licitação e contratos públicos. Os atos administrativos das compras governamentais são públicos e transparentes: estudo técnico preliminar, pesquisa de preços, edital, contrato.

Em consulta aos acórdãos do TCU foi constatado que o ciclo de vida da informação, que envolve as fases de coleta, armazenamento, recuperação, uso e descarte no âmbito do conteúdo de auditoria, não parece ter sido incorporado nas compras governamentais das Universidades Federais. Esses vários modelos de GI foram abordados por Freitas (2018), com alterações na última etapa: descarte ou reuso da informação.

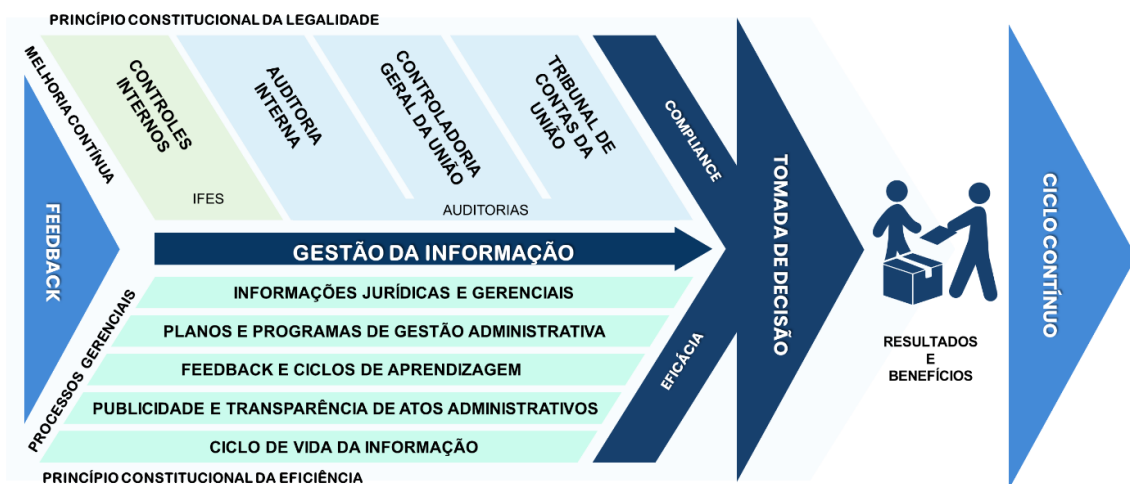
Um exemplo de falhas de GI e de aprendizagem foi a prática de pregoeiro prosseguir com o certame quando há indício de restrição ao caráter competitivo, citado pelo TCU no Acórdão 1291/2018 da Primeira Câmara, embora esse assunto havia sido abordado anteriormente nos Acórdãos 64/2004 e 205/2006 ambos da Segunda Câmara; portanto algo já disseminado desde 2004. No site do TCU, ao se consultar as palavras “multa” e “pregoeiro” foram encontrados 236 acórdãos emitidos entre 2017 e 2018. Assim, cabe ao pregoeiro a iniciativa de consultar o TCU e compreender o que é considerado indício de vício no certame. Em consulta às representações registradas TCU pelas empresas contra decisão de pregoeiro alguns temas foram constantes: falha na pesquisa de preços; possível direcionamento de produtos para uma marca ou fornecedor; deficiências na fiscalização dos contratos e pagamentos sem a contraprestação de serviços; aceitação de proposta em sessão pública com valor acima do orçamento

estimado; anulação indevida de pregão eletrônico; não consulta à situação fiscal (SICAF) na etapa de habilitação de licitante, entre outras.

Foi constatada a falta de uma política de comunicação a longo prazo, bem como falta de planos estratégico e tático para as compras governamentais, mitigando riscos já identificado pelas EFS. Curiosamente, houve um processo reativo de consulta ao conteúdo de acórdãos do TCU na preparação de defesa contra aplicação de multas ou reprovação da prestação de contas de pregoeiro e autoridade competente.

Esse modelo de GI está representado na figura 2, que contém as exigências legais e gerenciais para a gestão pública em dois eixos: *compliance* e eficiência. A GI tem início com o feedback de ciclos anteriores e pelo conteúdo de documentos de auditoria e prestação de contas anteriores em um ciclo contínuo de melhoria. O resultado esperado é o processo logístico estruturado e sistematizado. Também foi identificado o Conectivismo (BELL, 2011; SIEMENS, 2020) como uma teoria de aprendizagem apropriada para o desenvolvimento de competências dos profissionais que operam o pregão eletrônico promovido na internet; outras teorias contemporâneas de aprendizagem para profissionais foram apresentadas por Illeris (2013).

FIGURA 2 – MODELO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO PARA COMPRAS GOVERNAMENTAIS



FONTE: elaborado pelo autor (2019).

A aprendizagem de circuito simples (CHOO, 2006) resulta da análise e incorporação de melhores práticas de licitação e compras governamentais, e a aprendizagem de circuito duplo é desenvolvida pela participação na discussão do aprimoramento do arcabouço legal das compras governamentais em um ambiente de

emissão constante de portarias e instruções normativas, ou seja, de sobrecarga informacional na tomada de decisão (VIEIRA, 2018).

Esse modelo de GI é composto por dois eixos. Por um lado, pela ação de melhoria contínua provocada pela auditoria externa em vista do aperfeiçoamento da Administração Pública, a partir do princípio constitucional da legalidade. Por outro lado, pelos processos gerenciais internos da Administração Pública, a partir do princípio constitucional da eficiência. Os resultados e benefícios provenientes da tomada de decisão constituem o fim almejado do processo de GI. Esse ciclo é contínuo e retroalimentado pela avaliação anual da gestão pública na prestação de contas.

Para aprimorar a *compliance* ou adequação às normas, quatro entidades trabalham em conjunto: Controles Internos e Audin das Universidades Federais, supervisionando os processos administrativos; e controle externo da CGU e do TCU pela aplicação do ciclo de vida da informação aos documentos de auditoria: necessidade de informação, aquisição de informação, organização e armazenamento da informação, uso da informação em vista do aprimoramento dos atos administrativos (CHOO, 2006).

Para isso é necessária a criação de processos de GI previstos por Davenport (1998) com o auxílio de especialistas em gestão documental para gerenciar os repositórios de informação, para classificação e recuperação da informação útil à tomada de decisão.

Simultaneamente às exigências de adequação aos normativos (*compliance*), é preciso sistematizar os processos gerenciais das Universidades Federais em documentos e manuais de operação; porque isso será solicitado pela auditoria externa.

As informações jurídicas provenientes das várias fontes devem estar catalogadas e disponíveis desde a etapa de planejamento da contratação até a fiscalização dos pagamentos das entregas feitas pela licitação. Essas informações jurídicas devem ser confrontadas com as necessidades gerenciais provenientes dos dados e informações da Universidade Federal, em processo previsto por Davenport (1998); a complexidade deste modelo de GI está na tomada de decisão considerando, simultaneamente, os princípios da legalidade e da eficiência administrativa.

Deste modo, os relatórios de gestão fornecem subsídios para melhoria contínua em processo de aprendizagem de circuito simples e duplo, previstos por Choo (2006). O circuito simples está sob controle da instituição, porém o circuito duplo depende de agentes externos às Universidades Federais. O circuito duplo de aprendizagem exige mudança em valores, práticas e pressupostos (CHOO, 2006), que é implementada pela

alteração na legislação de licitações feita pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal em vista do aprimoramento e eficiência adaptada à gestão das Universidades Federais, predominantemente com decisões colegiadas. O feedback é formalizado em documento a ser encaminhado para a auditoria interna e externa para atendimento às recomendações feitas às entidades públicas pelo TCU no sentido amplo e em postura proativa da Administração Pública.

Internamente, a proposição desse modelo de GI considera o compartilhamento da informação gerencial com todos os cursos, departamentos, setores, órgãos complementares e suplementares, órgãos colegiados superiores das Universidades Federais pela divulgação da informação pela internet de modo amplo e irrestrito. O compartilhamento de documentos gerenciais entre as Universidades Federais auxilia na melhoria contínua desse *cluster*, haja vista que compartilham de similar modelo de tomada de decisão, além de participarem de mesmo sistema de repasse de recursos financeiros pelo MEC.

No final desse modelo de GI está a entrega de resultado com qualidade ao cliente final que, no caso da logística, é o abastecimento adequado de produtos e serviços às Universidades Federais, em conformidade à legislação vigente e com a mitigação de riscos inerentes à licitação em todas as suas fases de contratação. Esse resultado gera um feedback que realimenta um novo ciclo de GI. O funcionamento desse modelo é garantido por sistemas de informação robustos e com adequada taxonomia, tanto para incluir os dados quanto para localizar as informações para os tomadores de decisão no momento adequado (DAVENPORT, 1998).

Esse modelo de GI proposto considera o acesso, uso e manutenção dos dados, como proposto por Sant’Ana (2016), que abordou as fases de coleta, armazenamento, recuperação e descarte no ciclo de vida dos dados, além dos fatores presentes em cada fase: privacidade, integração, qualidade, direitos autorais, disseminação e preservação no contexto de projeto de repositório de dados.

A proposta desse modelo de GI é criar bases para uma Gestão do Conhecimento, haja vista que o conhecimento é fruto de “informação dotada de crença e justificação”, explica Choo (2006, p. 132). Algumas organizações reconhecem a “importância do conhecimento que pode ser acumulado em suas atividades, tarefas e operações” durante anos, os quais podem ser partilhados entre as pessoas (CHOO, 2006, p. 127).

O Manual de Auditoria Operacional do TCU prevê dois tipos de auditoria: operacional e a de conformidade, podendo haver sobreposição entre esses dois tipos de trabalho (TCU, 2010). Enfim, a auditoria de conformidade das EFS, demonstra tão somente que se cumpriu a legislação e a jurisprudência sobre compras governamentais; contudo, não significa que essa organização é eficiente e eficaz, nem que atingiu seu objetivo previsto nas políticas públicas. Portanto, a auditoria operacional aborda questões complexas e subjetivas de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade na gestão pública, resultando em maior flexibilidade na escolha dos temas, objetos de auditoria, métodos de trabalho e comunicação de resultados (TCU, 2010). O objetivo da auditoria operacional é contribuir para a melhoria administrativa da gestão pública; a postura do auditor é a de um consultor de políticas públicas em uma atitude de parceria e cooperação. Esses elementos não estiveram presentes nos documentos analisados, exigindo-se um novo ciclo de estudos futuros.

Além disso, estudos futuros podem abordar o trabalho das EFS conforme o Marco Legal da Inovação (TCU, 2020a) e o Referencial Básico do Programa de Inovação (TCU, 2020b) no tocante às compras governamentais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa abrangeu a gestão administrativa das Universidades Federais que foram auditadas em 2017 e 2018 por meio da análise de conteúdo de acórdãos emitidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o tema compras governamentais, a partir da qual foi proposto um modelo de GI.

Esse modelo de GI contempla os dois princípios constitucionais: eficiência e legalidade. Por um lado, a eficiência está representada pela sistematização e estruturação das atividades relacionadas às compras governamentais, enquanto a legalidade está na aplicação da legislação sobre licitação e sua jurisprudência presente nos acórdãos do TCU. Esses princípios são complementares e concomitantes, não excludentes.

Foi destacada a importância da GI para promover um ciclo de melhoria contínua, caracterizado pela identificação de necessidades de informação, sua busca e o uso efetivo na tomada de decisão. Essa melhoria está relacionada à aprendizagem, à implantação de políticas de comunicação e destinação de recursos humanos para desenvolver essas atividades. Foi destacada a complexidade que existe na consulta ao conteúdo dos mais de 30 mil acórdãos emitidos anualmente pelo TCU sobre diversos assuntos e que interessam aos atores logísticos: pregoeiro, autoridade competente, entre outros.

Uma das características dos acórdãos do TCU é a presença de conteúdo de decisões anteriores, indicando que essa aprendizagem reduz o risco de reprovação da prestação de contas de autoridades competentes, bem como a mitigação de riscos de aplicação de multa a pregoeiros e outros atores nas compras governamentais das Universidades Federais.

Esse modelo de GI foi construído a partir da análise de conteúdo de documentos do ciclo de auditoria interna e externa das Universidades Federais, que engloba, por um lado, seu controle interno e sua Auditoria Interna e, por outro, a CGU e o TCU em ciclo contínuo de monitoramento do cumprimento da legislação vigente. O resultado é o cumprimento da legislação e jurisprudência em um ambiente estruturado e sistematizado de excelência operacional, em cumprimento ao princípio constitucional da legalidade.

Pela natureza do conteúdo dos acórdãos do TCU e das recomendações da CGU esse modelo de GI pode ser aplicado a outras instituições de ensino superior, tais como os integrantes da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica: os Institutos Federais. Para outros órgãos públicos, tais como a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, que mantém parceria com as Universidades Federais, será necessário identificar quais são as formas de controle interno e de Auditoria Interna, assim como identificar como é realizada a interface de monitoramento das recomendações da CGU e cumprimento da jurisprudência do TCU.

Por fim, o resultado da eficiente GI é a criação de bases para a Gestão do Conhecimento (PROBST; RAUB; ROMHARDT, 2002) em que dados e informação se transformam em conhecimento. O TCU enfatiza a sistematização do conhecimento tácito por meio de elaboração de manuais e documentos para orientar objetivamente o trabalho dos servidores públicos; contudo ficou evidente a dificuldade que as Universidades Federais possuem em aprimorar atividades administrativas básicas, como as compras governamentais. A GI está associada ao processo de aprendizagem contínuo e ininterrupto, pois são emitidos anualmente milhares de novos conteúdos com jurisprudência do TCU e recomendações da CGU.

Além do desafio de implantação de políticas de comunicação, também foi identificado o desafio na gestão pública de considerar o auditor das EFS como um consultor de políticas públicas em uma atitude de parceria e cooperação no aprimoramento gerencial das Universidades Federais, por meio da GI, garantindo melhores compras governamentais a longo prazo, dentro a legislação e jurisprudência.

REFERÊNCIAS

- ANDIFES. Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. **Painel de Cortes**. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/painel-dos-cortes>. Acesso em: 10 out. 2020.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3. reimp. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BELINSKI, R. **Práticas de gestão da informação sobre compras governamentais das Universidades Federais brasileiras**. Saarbrucken, Alemanha: Novas Edições Acadêmicas NEA, 2020.
- BELL, F. Connectivism: its place in theory-informed research and innovation in technology enabled learning. **The International Review of Research in Open and Distance Learning**, v. 12, n. 3, p. 98-118, 2011.
- BEST, D. P. The future of information management. **Records Management Journal**, v. 20, n. 1, p. 61-71, 2010.
- CHOO, C. W. **The knowing organization: how organizations use information to construct meaning, create knowledge and make decisions**. 2. ed. New York: Oxford University Press, 2006.
- COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.
- COSTA, R. E.; HOLLNAGEL, H. C.; BUENO, R. L. P. Compras governamentais: panorama atual e desafios. **Revista Científica Hermes**, n. 23, p. 51-75, jan./abr. 2019.
- CRESWELL, J. W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.
- CRESWELL, J. W. **Research design: qualitative, quantitative and mixed methods approaches**. 2. Edition. Sage Publications, CA: Thousand Oaks, 2003.
- CROTTY, M. **The foundations of social research: meaning and perspective in the research process**. London: Sage, 1998.
- DAVENPORT, T. H. **Ecologia da informação: por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação**. São Paulo: Futura, 1998.
- DENHARDT, R. B.; CATLAW, T. J. **Teorias da Administração Pública**. 7. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.
- DETLOR, B. Information management. **International Journal of Information Management**, v. 30, p. 103-108, 2010.
- FREITAS, R. C. **A Gestão da Informação em processos empresariais nos contextos de aplicação do lean office**. 2018. 172f. Dissertação (Mestrado em Gestão da Informação), Setor de Ciências Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

GERALDES, E.; REIS, L. M. L. Da cultura da opacidade à cultura da transparência: apontamentos sobre a lei de acesso à informação pública. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO – INTERCOM, 35, 2012, Fortaleza. **Anais...** Intercom: São Paulo, 2012. Disponível em: <http://bit.ly/2Koix9e>. Acesso em: 10 out. 2020.

HEINZ, G.; ALVES, E. B.; RORATTO, R.; DIAS, E. D. Riscos orçamentários na administração universitária: um estudo de caso no setor público. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 24, n. 3, p. 699-721, 2019.

HELLER, J. Supply Chain Management perspectives in the public and private sectors. **Advances in Business Research**, v. 4, n. 1, p. 107-113, 2013.

ILLERIS, K. (Org.) **Teorias contemporâneas da aprendizagem**. Porto Alegre, RS: Penso, 2013.

INTOSAI. International Organization of Supreme Audit Institutions. **Guidelines for the Performance Auditing Process: ISSAI 3200/84 – Guidelines for the performance auditing process**. Viena, 2016.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2002.

KELLE, U. Análise com auxílio de computador: codificação e indexação. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Orgs.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som – um manual prático**. 13. ed. Petrópolis. RJ: Vozes, 2015. p. 393-415.

LARSON, P. D. Public vs. private sector perspectives on supply chain management. **Journal of Public Procurement**, v. 9, n. 2, p. 222-247, 2009.

LEITÃO, J. M.; DANTAS, J. A. Materialidade em Auditoria Financeira no Setor Público: A Prática Internacional e a Opinião de Especialistas Brasileiros. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 19, n. 1, p. 146-166, 2016.

LOPES, H.; GERALDES, E. Os desafios da Comunicação Pública em universidades federais: lei de acesso à informação e políticas de comunicação em instituições de ensino superior. In: Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – INTERCOM, 42, 2019, Belém (PA). **Anais...** São Paulo: Intercom, 2019.

LOPES, H.; GERALDES, E. Lei de Acesso à Informação nas universidades federais brasileiras: estado da arte e primeiros apontamentos. In: Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – INTERCOM, 40, 2017, Curitiba (PR). **Anais...** São Paulo: Intercom, 2017.

McGEE, J. V.; PRUSAK, L. **Gerenciamento estratégico da informação**. 12. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

MELO FILHO, L. F. B. **A licitação na Constituição de 1988**. Disponível em: <http://bit.ly/2spOF12>. Acesso em: 10 out. 2020.

MESQUITA, W. Como os operadores da comunicação nos Institutos Federais de Educação veem a Lei de Acesso à Informação. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO – INTERCOM, 38., 2015, Rio de Janeiro. **Anais...** São Paulo: Intercom, 2015. Disponível em: <http://bit.ly/2u0nFpI>. Acesso em: 10 out. 2020.

MILLER, J. P. **O milênio da inteligência competitiva**. Porto Alegre: Bookman, 2002.

PHIRI, M. J.; TOUGH, A. G. Managing university records in the world of governance. **Records Management Journal**, v. 28, n. 1, p. 47-61, 2018.

PRIOR, L. Repositioning documents in social research. *Sociology*, v. 42, n. 5, p. 821-836, 2008.

PROBST, G.; RAUB, S.; ROMHARDT, K. **Gestão do conhecimento**: os elementos constitutivos do sucesso. Porto Alegre: Bookman, 2002.

SANT'ANA, R. C. G. Ciclo de vida dos dados: uma perspectiva a partir da ciência da informação. **Informação & Informação**, Londrina, v. 21, n. 2, p. 116-142, maio/ago., 2016.

SENGE, P. M. **A quinta disciplina**: arte e prática da organização que aprende. 27. ed. São Paulo: Best Seller, 2011.

SIEMENS, G. **Conectivismo**: uma teoria de aprendizagem para a idade digital. Disponível em: <http://bit.ly/2F4JBIg>. Acesso em: 10 out. 2020.

STN. Secretaria de Tesouro Nacional. **Aspectos fiscais da educação no Brasil**. Disponível em: <https://bit.ly/3nIb6tE>. Acesso em: 10 out. 2020.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Inova TCU** – Novo Marco Legal da Inovação. Disponível em <https://bit.ly/33QJZo6>. Acesso em: 10 out. 2020a.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico do Programa de Inovação**. Disponível em: <http://bit.ly/2NEXG1j>. Acesso em: 10 out 2020b.

VIEIRA, I. O. **Sobrecarga de informação na tomada de decisão**: percepções de decisores em ambiente organizacional. 2018. 91f. Dissertação (Mestrado em Gestão da Informação), Setor de Ciências Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

YIN, R. **Estudo de caso** – planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.