

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE
ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS**

Greice Eccel Pontelli

**GERENCIAMENTO DA IMPRESSÃO DA LEGITIMIDADE NAS
UNIVERSIDADES FEDERAIS**

Santa Maria, RS
2019

Greice Eccel Pontelli

**GERENCIAMENTO DA IMPRESSÃO DA LEGITIMIDADE NAS UNIVERSIDADES
FEDERAIS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Gestão de Organizações Públicas**.

Orientador: Prof. Dr. José Alexandre Magrini Pigatto

Santa Maria, RS

2019

Pontelli, Greice Eccel
GERENCIAMENTO DA IMPRESSÃO DA LEGITIMIDADE NAS
UNIVERSIDADES FEDERAIS / Greice Eccel Pontelli.- 2019.
139 p.; 30 cm

Orientador: José Alexandre Magrini Pigatto
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de
Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, RS, 2019

1. Relatório de Gestão 2. Universidades Federais 3.
Legitimidade 4. Correição I. Pigatto, José Alexandre
Magrini II. Título.

Greice Eccel Pontelli

**GERENCIAMENTO DA IMPRESSÃO DA LEGITIMIDADE NAS
UNIVERSIDADES FEDERAIS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Gestão de Organizações Públicas**.

Aprovada em 28 de março de 2019:

José Alexandre Magrini Pigatto, Dr. (UFSM)
(Presidente/Orientador)

Fernando do Nascimento Lock, Dr. (UFSM)

Ricardo Rocha de Azevedo, Dr. (UFU)

Santa Maria, RS
2019

AGRADECIMENTOS

Ao longo do caminho percorrido, encontrei diversos obstáculos que foram, aos poucos, sendo superados. Na minha trajetória, contei com a ajuda de pessoas especiais, que fizeram cada momento valer a pena, com palavras de apoio e motivação. Por isso, agradeço...

A Deus, por permitir que eu realizasse este sonho, por me iluminar e me dar sabedoria para que eu tomasse o rumo certo.

Ao meu orientador, Professor José Alexandre Magrini Pigatto, por toda a paciência nos momentos difíceis, pelos ensinamentos e pela disponibilidade, mesmo durante as férias. Destaco, ainda, o apoio e o interesse na realização desta pesquisa, bem como as discussões e reflexões, aspectos essenciais para alcançar o resultado final.

Ao meu esposo, Matheus, que em todos os momentos esteve ao meu lado, dedicando o seu tempo para meu ouvir e, principalmente, por compreender o período que estive ausente, dedicando-me à realização deste sonho.

Aos meus pais, Artur e Cleunice, sempre presentes, apoiando-me nos estudos e, principalmente, por compreender a minha ausência.

Aos colegas da Seção de Convênios, agradeço pela compreensão e pelo apoio.

À Contadora da UFSM, Laura Santos, que me motivou na elaboração do projeto para a seleção de mestrado, orientando e transmitindo segurança.

Aos colegas de curso, em especial, a Silvia e o Ricardo, agradeço pelo apoio e motivação.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, pelos conhecimentos proporcionados ao longo desse período.

À Universidade Federal de Santa Maria, instituição em que desenvolvo o meu trabalho e, simultaneamente, tenho a oportunidade de me qualificar.

A todos que contribuíram para a concretização deste sonho. Obrigada!

RESUMO

GERENCIAMENTO DA IMPRESSÃO DA LEGITIMIDADE NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

AUTORA: Greice Eccel Pontelli

ORIENTADOR: José Alexandre Magrini Pigatto

Os atos das Universidades Federais tornam-se transparentes em observância ao princípio da legalidade e raramente são acrescidos de informações complementares. Os relatórios de gestão (RG) são o principal canal de transparência e de redução da assimetria informacional das UF com seus *stakeholders*. Esta pesquisa descreve a legitimação institucional e organizacional a partir dos aspectos correccionais descritos em 189 RG entre 2014 e 2016. A análise documental da evidenciação dos RG revelou 14 variáveis de dados quantitativos binários e discretos, bem como de qualitativos decorrentes da integridade com o sistema CGU-PAD. A análise dos dados sobre três agrupamentos de UF – o primeiro de concentração processual, o segundo de características de evidenciação e o terceiro de eficiência – revelou isomorfismo, exceto por diferenças na integridade da evidenciação de suspensões, na quantidade de detalhamento dos processos e do sistema de correição. Foram identificadas evidências de gerenciamento da legitimidade de modo consistente com a literatura por meio da análise de correspondência entre os agrupamentos de eficiência e de características do relatório.

Palavras-chaves: Relatório de Gestão. Universidades Federais. Legitimidade. Correição.

ABSTRACT

LEGITIMACY IMPRESSION MANAGEMENT IN FEDERAL UNIVERSITIES

AUTHOR: Greice Eccel Pontelli
ADVISOR: José Alexandre Magrini Pigatto

The acts of federal universities become transparent to comply with the legality principle but rarely disclose any supplementary information. The management reports (MR) are the main channel of transparency and reduction of asymmetry of information between Federal Universities and their stakeholders. This research explores institutional and organizational legitimation based on the inspectional aspects described along 189 MR from 2014 to 2016. Document analysis of the evidence of RG revealed 14 variables of binary and discrete data, as well as qualitative data to measure the integrity MR data matching it with CGU-PAD system (Central Government Internal Auditing Office) data. The data analysis splits Universities into three clusters. The first one is set according to processes concentration, the second to evidence characteristics and the third to procedural efficiency. These *clusters* revealed isomorphism except for some differences in integrity of suspensions penalties disclosure, as well as, in degree of detailing processes besides further detailing in Universities internal inspectional units. Evidence of legitimacy management was identified in a manner consistent with the literature through the analysis of correspondence between the groupings of efficiency and evidences characteristics of reporting.

Keywords: Legitimacy. Disclosure. Public Universities. Inspection.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Transparência nas Universidades Federais	37
Figura 2 - Fases do PAD	50
Figura 3 - Fases do PAD – Rito Sumário	51
Figura 4 - Camadas da Teoria da Legitimidade	59
Figura 5 - Refinamento do Nível Organizacional da Teoria da Legitimidade	60
Figura 6 - Dendrograma usando a ligação média (entre grupos) – variáveis	94
Figura 7 - Dendrograma usando a ligação média (entre grupos) – universidades	95

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Média, desvio padrão, coeficiente de variação, significância dos testes de <i>Kolmogorv-Smirnov</i> , <i>Levene</i> e <i>t</i> para o tempo de duração dos processos julgados e penalidades aplicadas.....	90
Tabela 2 - Relação entre o tipo de processo e penalidades aplicadas (2014-2016).....	91
Tabela 3 - Estatísticas descritivas: mínimo, máximo, média, desvio padrão e coeficiente de variação.....	92
Tabela 4 - Coeficientes de correlação de <i>Spearman</i> para as variáveis de evidenciação do Relatório de Gestão.....	93
Tabela 5 - Estatísticas descritivas: média, desvio padrão e coeficiente de variação para os grupos A, B e C (agrupamentos formados na análise de <i>cluster</i>).....	97
Tabela 6 - Coeficientes estimados pelo teste de <i>Kruskal-Wallis</i> para o desempenho dos Grupos A, B e C nas catorze variáveis de evidenciação.....	98
Tabela 7 - Coeficientes obtidos a partir do Teste de <i>Dunn</i> para as variáveis que apresentaram diferença estatística significativa.....	99
Tabela 8 - Dados descritivos dos <i>inputs</i> dos processos disciplinares.....	102
Tabela 9 - Eficiência dos processos (PAD - Rito Ordinário) por UF no triênio.....	102
Tabela 10 - Alvos marginais para as UF.....	104
Tabela 11 – Estatísticas descritivas e coeficientes estimados pelo teste de <i>Kruskal-Wallis</i> para os agrupamentos de eficiência nas catorze variáveis de evidenciação.....	107
Tabela 12 – Teste χ^2 para a hipótese nula de independência entre eficiência processual e tipos característicos de RG para cada uma das 14 variáveis de evidenciação, inércias e massa.....	108

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Estudos sobre transparência nas IFES.....	36
Quadro 2 - Competências do Tribunal de Contas da União (TCU)	38
Quadro 3 - Estrutura dos Relatórios de Gestão (2014-2016)	41
Quadro 4 - Estudos sobre os Relatórios de Gestão.....	43
Quadro 5 - Legislação aplicável no âmbito do Direito Disciplinar.....	47
Quadro 6 - Definição dos procedimentos disciplinares.....	49
Quadro 7 - Diferenças entre TCE, PAD e Sindicância	52
Quadro 8 - Processos listados no Sistema CGU-PAD	53
Quadro 9 - Pesquisas relacionadas à Teoria da Legitimidade.....	57
Quadro 10 - <i>Stakeholders</i> organizacionais críticos	61
Quadro 11 - Estratégias de Legitimidade Organizacional propostas por Lindblom (1994).....	61
Quadro 12 - Definições sobre Legitimidade Pragmática.....	63
Quadro 13 - Definições sobre a Legitimidade Moral	63
Quadro 14 - Definições sobre a Legitimidade Cognitiva	64
Quadro 15 - Três pilares das organizações	66
Quadro 16 - Fases da análise de conteúdo.....	74
Quadro 17 - Grupos e descrição das variáveis qualitativas	75
Quadro 18 - Informações extraídas do acesso público do sistema CGU-PAD	76
Quadro 19 - Grupo 1- Discricionariedade da autoridade	77
Quadro 20 - Critério para pontuação da UF	77
Quadro 21 - Grupo 2 – Instauração e desfechos dos processos.....	78
Quadro 22 - Grupo 3 – Transparência do processo	80
Quadro 23 - Grupo 4 – Transparência do Sistema de Correição (SISCORR)	81
Quadro 24 – Características dos <i>clusters</i> dos RGs.....	97
Quadro 25 – Agrupamentos com base na DEA.....	101

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantidade de processos para o período (2014-2016) considerando todas as fases processuais	87
Gráfico 2 - Processos julgados (2006-2017)	88
Gráfico 3 - Tempo médio (dias) utilizado para os processos julgados.....	89
Gráfico 4 - Penalidades aplicadas no período 2014-2016 (processos julgados)	90

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CGU-PAD	Sistema de Gestão de Processos Disciplinares
CSC	Comunicação Social Corporativa
DN	Decisão Normativa
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
IN	Instrução Normativa
MEC	Ministério da Educação
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
RG	Relatório de Gestão
TCE	Tomada de Contas Especial
TCU	Tribunal de Contas da União
UF	Universidade Federal
UJ	Unidade Jurisdicionada
UFGD	Fundação Universidade Federal da Grande Dourados
UFCSPA	Fundação Universidade Federal de Ciências Da Saúde De Porto Alegre
UNIR	Fundação Universidade Federal de Rondônia
UFABC	Fundação Universidade Federal do Abc
UNIPAMPA	Fundação Universidade Federal do Pampa
UFT	Fundação Universidade Federal do Tocantins
UNIVASF	Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco
UNILAB	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
UNB	Universidade de Brasília
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFAL	Universidade Federal de Alagoas
UNIFAL-MG	Universidade Federal de Alfenas
UFMG	Universidade Federal de Campina Grande
UFG	Universidade Federal de Goiás
UNIFEI	Universidade Federal de Itajubá
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UFMT	Universidade Federal de Mato Grosso
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto
UFPEL	Universidade Federal de Pelotas
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRR	Universidade Federal de Roraima
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UFSCAR	Universidade Federal de São Carlos
UFSJ	Universidade Federal de São João Del Rei
UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo
UFS	Universidade Federal de Sergipe

UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UFAC	Universidade Federal do Acre
UNIFAP	Universidade Federal do Amapá
UFAM	Universidade Federal do Amazonas
UFCA	Universidade Federal do Cariri
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UNIRIO	Universidade Federal do Estado Do Rio De Janeiro
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UFOB	Universidade Federal do Oeste Da Bahia
UFOPA	Universidade Federal do Oeste Do Pará
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFPI	Universidade Federal do Piauí
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo Da Bahia
UFRJ	Universidade Federal do Rio De Janeiro
FURG	Universidade Federal do Rio Grande
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande Do Norte
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande Do Sul
UFESBA	Universidade Federal do Sul da Bahia
UNIFESSPA	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi-Árido
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

LISTA DE APÊNDICES

Apêndice A - Testes de Normalidade <i>Kolmogorov-Smirnov</i> e <i>Shapiro-Wilk</i>	128
Apêndice B - Testes de Normalidade <i>Kolmogorov-Smirnov</i> e <i>Shapiro-Wilk</i> para os grupos	129
Apêndice C - Testes de Normalidade <i>Kolmogorov-Smirnov</i> e <i>Shapiro-Wilk</i> para as variáveis do RG	130
Apêndice D - Testes de Normalidade <i>Kolmogorov-Smirnov</i> e <i>Shapiro-Wilk</i> para os Grupos A, B e C.....	131
Apêndice E - Testes de Normalidade <i>Kolmogorov-Smirnov</i> e <i>Shapiro-Wilk</i> para os Grupos eficiente, parcialmente eficiente, pouco eficiente e quase ineficiente	132
Apêndice F – <i>Biplots</i> entre tipos de relatórios e eficiência processual para as variáveis de evidenciação do RG.	133

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A - LEGISLAÇÃO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS TCU 2014-2016	135
ANEXO B - RELAÇÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS ANALISADAS.....	138

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	27
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA	29
1.2 OBJETIVO GERAL	31
1.2.1 Objetivos específicos	31
1.3 JUSTIFICATIVA	31
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO	33
2 TRANSPARÊNCIA NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS	35
2.1 RELATÓRIO DE GESTÃO	38
2.2 PRÁTICA CORRECIONAL ADMINISTRATIVA	45
3 NOVA TEORIA INSTITUCIONAL	55
3.1 LEGITIMIDADE	55
3.1.1 Abordagem institucional da legitimidade organizacional	64
3.1.2 Abordagem estratégica da legitimidade organizacional	69
3.1.3 Gestão da legitimidade	71
4 MÉTODO DA PESQUISA	73
4.1 ESTRATÉGIA DA PESQUISA E MÉTODO ADOTADO	73
4.2 POPULAÇÃO	74
4.3 VARIÁVEIS	74
4.3.1 Variáveis de dados quantitativos	76
4.3.2 Variáveis de dados qualitativos	77
4.4 TÉCNICAS DE ANÁLISE DOS RESULTADOS	82
4.4.1 Geração de agrupamentos de dados	82
4.4.2 Teste de normalidade, estatísticas descritivas e teste de correlação	83
4.4.3 Análise das diferenças dentro dos agrupamentos	84
4.4.4 Análise de correspondência	85
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO	87
5.1 ANÁLISE DOS DADOS A PARTIR DA CONCENTRAÇÃO PROCESSUAL	87
5.1.1 Processos julgados	88
5.2 ANÁLISE DOS DADOS A PARTIR DAS CARACTERÍSTICAS DO RG	91
5.2.1 Agrupamento de dados	93
5.3 ANÁLISE DOS DADOS A PARTIR DA EFICIÊNCIA DOS PROCESSOS JULGADOS	101
5.4 ANÁLISE DE CORRESPONDÊNCIA	107
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
REFERÊNCIAS	115
APÊNDICE A	128
APÊNDICE B	129
APÊNDICE C	130
APÊNDICE D	131
APÊNDICE E	132
APÊNDICE F	133
ANEXO A	135
ANEXO B	138

1 INTRODUÇÃO

As organizações públicas estão sujeitas às pressões institucionais do governo, sociedade e demais *stakeholders*. Dessa forma, como uma maneira de preservar sua imagem, podem restringir ou ampliar a evidenciação de informações da gestão. De acordo com Suchman (1995), as organizações estão preocupadas em ser notadas como instituições socialmente responsáveis, pois necessitam de recursos do ambiente para o cumprimento de seus objetivos. Além de buscar recursos e clientes, as organizações almejam a legitimidade institucional (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Por outro lado, situações indesejadas impactam a estabilidade das entidades e tendem a comprometer sua legitimidade, surgindo daí a necessidade de recuperá-la (BEUREN; HEIN; BOFF, 2011).

A teoria da legitimidade pressupõe que a organização opere em sociedade por meio de um contrato social e que, em troca da aprovação de seus objetivos, tais organizações realizem ações socialmente desejadas (GUTHRIE; PARKER, 1989). A evidenciação de informações é uma das formas de obter legitimidade e, segundo Lehman (1983), contribui para tornar as organizações públicas mais transparentes, uma vez que elas passam a ser vistas pela sociedade como responsáveis e úteis.

Nas Universidades Federais brasileiras, os recursos públicos geram atividades de ensino, pesquisa e extensão, e os gestores devem prestar contas dos resultados qualitativos e quantitativos da aplicação de tais recursos (NUINTIN, 2014). A respeito dessas questões, Pessoa (2000, p. 37) explica: “a universidade hoje é uma das organizações mais complexas da sociedade. E, como tal, se defronta com a necessidade de um efetivo e eficiente sistema de gestão no sentido de atender às necessidades internas e as demandas da sociedade”.

Durante a execução das atividades, é possível que existam conflitos entre servidores, práticas ilícitas, comportamentos inadequados ou até mesmo a violação dos deveres funcionais do servidor público. Para que os servidores sejam responsabilizados, a administração tem o dever de apurar os fatos e tomar as providências cabíveis, respeitados os princípios e o direito ao contraditório e ampla defesa, que o servidor faz jus. Para apuração desses ilícitos, a administração pública utiliza um importante instrumento: os procedimentos disciplinares.

A fim de aprimorar a gestão das atividades correcionais, o Poder Executivo Federal conta com um Sistema de Correição que compreende unidades específicas de correição dentro dos órgãos públicos. No caso das UF, algumas ainda estão em fase de implementação dos

respectivos setores/unidades de correição. Na busca de maior controle e transparência, a Controladoria Geral da União introduziu um Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD) que consolida todas as informações sobre os processos dos órgãos integrantes do Poder Executivo Federal, tornando-se uma base de dados completa e unificada.

Além do CGU-PAD, as informações de correição também são evidenciadas no Relatório de Gestão (RG). As Universidades Federais (UF) encaminham anualmente o Relatório de Gestão (RG) como parte integrante do processo de prestação de contas, para apreciação e julgamento do Tribunal de Contas da União (TCU). Tal relatório, instituído por meio da Resolução TCU nº 206, de 27 de novembro de 1980, constitui um meio de informação das UF. Embora a Instrução Normativa (IN) TCU nº 6 (TCU, 1994) exigisse a apresentação do RG das autarquias e fundações (administração indireta), foi em 2010 que esses relatórios passaram a ser regulados pela Decisão Normativa (DN) nº 63 (TCU, 2010). Com periodicidade anual, os RG contam com normatização específica (Portarias, Decisões Normativas, entre outros), constituindo-se como uma fonte de informações orçamentárias, contábeis, financeiras, operacionais e patrimoniais para diversos *stakeholders*.

A evidenciação de informações pode ocorrer de forma compulsória, quando a entidade divulga o que é exigido pela legislação, ou de forma voluntária, quando há preocupação ou interesse dos gestores em ampliar a transparência por meio da divulgação adicional de informações (ZORZAL, 2015). A evidenciação voluntária, além de permitir melhor compreensão do que está sendo divulgado é, também, uma forma de aumentar a legitimidade da organização perante outros *stakeholders*, como, por exemplo, fornecedores e comunidade em geral.

Apesar da faculdade da evidenciação voluntária, a administração pública enfrenta o problema da assimetria informacional, que, segundo Reis e Dhiel (2015), decorre do fato de o agente (gestor) ter mais acesso aos negócios e, por isso, possuir mais informações que o principal (sociedade). Nesse sentido, o RG constitui-se como uma das ferramentas capazes de reduzir o problema da assimetria informacional (BAIRRAL; SILVA, 2013), por tratar-se de um documento completo que reúne diversas informações da gestão, como é o caso das informações de correição e apuração de ilícitos administrativos.

Alguns estudos abordaram que as informações evidenciadas nos RG abrangem a temática da transparência (CASTALDELLI JÚNIOR, 2010; BAIRRAL; SILVA; ALVES, 2015; SILVA; VASCONCELLOS; SILVA, 2013; ZORZAL, 2015), as práticas de boa governança (MARCELLI, 2013; ZORZAL, 2015; CASTRO, 2016) e qualidade (confiabilidade) das informações divulgadas (SOUZA, 2015).

A teoria da legitimidade analisa o comportamento das organizações no processo de legitimação (DOWLING; PFEFFER, 1975; LINDBLUM, 1994) e investiga a relação entre a divulgação de informações e a busca de legitimação (LINDBLUM, 1994; DEEGAN, 2002; DEEGAN; RANKIN; TOBIN, 2002; O'DONOVAN, 2002; ARCHEL et al., 2009). Frente à pesquisa sobre a produção bibliográfica recente a respeito das temáticas desta investigação, pode-se afirmar que o estudo da Teoria da Legitimidade aplicada aos aspectos correccionais da administração pública brasileira ainda é insignificante.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

O *disclosure* compulsório é considerado um meio de garantir maior confiabilidade e padronização das informações divulgadas, assegurando o provimento de informações tempestivas e de qualidade (SILVA; KUTIANSKI; SCHERER, 2018). No *disclosure* voluntário, os gestores podem evidenciar informações complementares (ZORZAL, 2015). Conforme destaca Zorzal (2015), apesar da imposição legal, existe uma comunicação seletiva, pois os gestores possuem discricionariedade em relação às informações que eles têm intenção de divulgar.

A divulgação de informações com qualidade, oportunidade e clareza, possibilitando a compreensão por parte dos usuários, observando a relevância e o detalhamento da informação, são aspectos de organizações que buscam a legitimidade (NIYAMA; DANTAS; ZENDERSKY, 2004). A evidenciação das informações nos RG está atrelada à busca de legitimidade da entidade perante os usuários da informação e seus interesses.

Complementando essa discussão, Michener e Bersch (2011) descrevem a qualidade da transparência sob o prisma da visibilidade e da inferabilidade. Nesse sentido, a visibilidade demonstra o grau no qual as informações estão completas e podem ser facilmente encontradas. Já a inferabilidade trata de como a informação pode ser utilizada para prover inferências, ou seja, o grau em que a informação pode ser útil e verificável. Para esses autores, os componentes da visibilidade podem ser interessantes para a inferabilidade.

O exercício da transparência por meio da publicação de dados e informações nos sites institucionais, relatórios e demais documentos é uma forma de prestar contas à sociedade e aos órgãos de controle. No âmbito federal, cabe ao Tribunal de Contas da União (TCU) o poder de fiscalização das contas governamentais conforme determina o art. 71 da Constituição Federal. Com a finalidade de corrigir erros e evitar fraudes, o TCU examina a prestação de

contas (relatório de gestão) de cada órgão ou entidade repassadora de recursos federais, assim como os órgãos que receberam tais recursos.

O RG, que é parte integrante do processo de prestação de contas, é apresentado de acordo com as disposições da Instrução Normativa TCU nº 63 (TCU, 2010). Essa IN estabelece as normas de apresentação e as peças complementares dos processos de prestação de contas da administração pública federal. Conforme o art. 1º da IN TCU nº 63 (TCU, 2010), parágrafo único o relatório de gestão compreende:

[...]

II. relatório de gestão: documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, organizado para permitir a visão sistêmica do desempenho e da conformidade da gestão dos responsáveis por uma ou mais unidades jurisdicionadas durante um exercício financeiro;

[...] (TCU, 2010).

Nas Universidades Federais, além de atender às exigências do TCU, os RG são considerados instrumentos de transparência e assumem um papel importante para a tomada de decisão, uma vez que englobam uma série de informações que norteiam a gestão da organização. Conforme Bairral e Silva (2013), quando adequadamente transparentes, os RG disponibilizam informações qualitativas e quantitativas sobre as ações governamentais.

As informações relativas à apuração de ilícitos administrativos evidenciadas no RG nem sempre demonstram a realidade da organização. Quando decorrentes de acontecimentos negativos, se facultada a sua apresentação, poderão não ser evidenciadas. Logo, a falta de detalhamento pode evitar dano à imagem da organização e sua legitimidade. Patten (1992) indica que as situações particulares ocorridas no período podem afetar a legitimidade de uma organização, deixando esta de ser legítima. Por outro lado, informações que engrandecem a organização são evidenciadas de maneira voluntária, como forma de obter legitimidade.

Cabe destacar que se observa o arquivamento e anulação de processos administrativos disciplinares por parte dos gestores (MELO, 2015), ou seja, processos arquivados com absolvição dos envolvidos ou sem as devidas soluções. Ademais, há casos em que o gestor não instaura o procedimento disciplinar para apuração de ilícitos praticados pelos servidores ou, ainda, a conclusão dos procedimentos administrativos extrapola o prazo legal.

Nesse contexto, surge a principal pergunta desta pesquisa: quais as evidências de gerenciamento da legitimidade em função de ações que demandam correição nas Universidades Federais Brasileiras?

1.2 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral deste estudo é descrever as evidências de gerenciamento da legitimidade aplicada aos aspectos correccionais nos RG das UF no período 2014-2016.

1.2.1 Objetivos específicos

Com base no objetivo geral, foram delineados os seguintes objetivos específicos:

1. Identificar os itens de divulgação voluntária das informações de correição divulgadas pelas Universidades Federais nos RG;
2. Analisar a assimetria informacional entre a evidenciação dos RG e as informações disponibilizadas no sistema CGU-PAD;
3. Analisar os elementos de isomorfismo e de diferenciação e seu comportamento nas evidenciações correccionais nas universidades em estudo.

1.3 JUSTIFICATIVA

O presente estudo pretende contribuir para a ampliação do conhecimento quanto ao gerenciamento das informações de correição nas Universidades Federais Brasileiras sob a ótica da teoria da legitimidade. Ao realizar uma busca pela produção bibliográfica recente a respeito dessas temáticas, destaca-se que não foram encontrados estudos anteriores com essa abordagem.

No setor público, há grande preocupação em cumprir as obrigações legais dentro dos prazos e divulgar apenas o que é exigido em lei, sem conter um detalhamento ou informações complementares. Segundo Zorzal (2015), não obstante a legislação referente à elaboração dos RG, bem como da prestação de contas incentivarem a divulgação de informações adicionais, que os gestores públicos julguem esclarecedoras e fundamentais para a compreensão da gestão, a prática mostra que há uma reduzida divulgação voluntária.

Divulgar voluntariamente está atrelado ao cumprimento ético e moral das organizações, sendo que as entidades estão se dando conta da importância de disseminar informações ao público interno e externo (BOFF, 2007). Sobre essas questões, Murcia (2009,

p. 22) explica que “[...] o nível de assimetria informacional diminui à medida que se aumenta o nível de divulgação, ou seja, possuem uma relação inversa”.

Quanto aos aspectos teóricos, a teoria da legitimidade é uma das formas de explicar as práticas de evidenciação voluntária (GUTHRIE; PARKER, 1989; O’DONOVAN, 2002), fundamentando-se na ideia de que existe um contrato social entre organização e sociedade (DIAS FILHO, 2007).

Acompanhar a gestão dos recursos públicos contribui para a identificação de erros e fraudes, bem como para a verificação da eficiência, a fim de atender aos interesses coletivos da sociedade. Outrossim, o dever de prestar contas está atrelado à responsabilização dos gestores e deve abranger elementos satisfatórios que justifiquem as práticas do gestor público. Cabe ressaltar que a gestão de recursos não se refere apenas às aquisições realizadas pela administração pública, mas também aos resultados dos processos e práticas da organização frente aos ilícitos praticados.

No Poder Executivo Federal, o Ministério da Educação (MEC) é o segundo órgão superior com maior quantidade de vínculos de servidores em exercício (32,18%), perdendo somente pelo Ministério da Defesa (41,47%) (CGU, 2018). No caso do Ministério da Defesa, existem normatizações específicas para apuração de ilícitos administrativos, enquanto os servidores civis são submetidos à Lei 8.112/90 e demais normas. Considerando que o MEC é o órgão superior com maior número de servidores civis ativos, optou-se pela análise dos sistemas de correição das Universidades Federais.

Conforme o “Relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a servidores estatutários do Poder Executivo Federal”, emitido pela CGU (2018), em 2014, o MEC foi a segunda pasta com maior representatividade do total de punições (demissão, cassação de aposentadoria e destituição) aplicadas, totalizando 18% (98 punições). Em 2015, o MEC apresentou a maior representatividade, alcançando 24% (130 punições) do total de punições aplicadas. Por fim, no exercício 2016, foram aplicadas 101 punições (18%). Cabe destacar que 65,5% das punições expulsivas aplicadas no período 2013-2017 referem-se a “ato relacionado à Corrupção¹”.

A escolha das Universidades Federais como objeto de investigação justifica-se frente aos dados evidenciados anteriormente. Segundo Donato (2017), a universidade possui um

¹ São consideradas penalidades fundamentadas em atos relacionados à corrupção aquelas efetivadas com base nos incisos LXI e IX, do artigo 43, da Lei nº 4878/65, nos incisos IX, XII e XVI do artigo 117, da Lei nº 8112/90, e incisos IV, X e XI, do artigo 132, da Lei nº 8112/90. São consideradas como proceder de forma desidiosa as penalidades fundamentadas no inciso XV do artigo 117, da Lei nº 8112/90, que não tenham sido cumulativamente enquadradas como condutas dolosas (CGU, 2018).

papel e um potencial de grande impacto econômico para a sociedade. As UF apresentam uma gestão limitada, apesar da sua importância social e do recebimento considerável de recursos públicos. A ampliação da transparência poderá estimular uma Administração Pública mais aberta com incentivo ao controle social (ZORZAL, 2015). A divulgação dos RG das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), presta contas do uso dos recursos públicos aos órgãos fiscalizadores e permite o exercício do controle tornando a gestão transparente. Ademais, contribui para o controle gerencial, pois os relatórios de gestão contemplam informações essenciais para a tomada de decisão e “[...] que devem permitir uma visão sistêmica e transparente do desempenho e da conformidade da gestão dos responsáveis” (ZORZAL, 2015, p. 23).

A partir dessas considerações, esta pesquisa analisou as informações correccionais das UF apresentadas no RG e as informações do relatório CGU-PAD no período 2014-2016, tendo em vista a uniformidade da apresentação das informações. Como o RG do exercício 2017 não estava disponível no momento da definição das variáveis, optou-se por não incluí-lo no estudo.

Com esta pesquisa, espera-se contribuir com a transparência pública no que tange à compreensibilidade e qualidade das informações, uma vez que a disponibilização dos dados nem sempre é eficaz e suficiente para uma correta interpretação das contas públicas. Do ponto de vista teórico, não foram encontrados estudos que analisassem as informações de correição na perspectiva da teoria da legitimidade. Espera-se que este trabalho contribua com a bibliografia sobre o tema em estudo.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

O trabalho está estruturado em seis capítulos. No primeiro capítulo, é apresentado um panorama sobre os aspectos que serão investigados por meio da introdução, da problemática de pesquisa, dos objetivos e da justificativa.

No segundo capítulo, apresentam-se as estruturas normativas e não teóricas que contribuem para a familiarização do leitor com a complexidade dos relatórios de gestão e dos aspectos correccionais nas Universidades Federais Brasileiras.

Para embasar o estudo, no terceiro capítulo tem-se a fundamentação teórica. O referencial está dividido nos seguintes tópicos: Nova Teoria Institucional, legitimidade,

abordagem institucional da legitimidade organizacional, abordagem estratégica da legitimidade organizacional e gestão da legitimidade.

O capítulo quatro descreve os procedimentos metodológicos utilizados para o levantamento e análise dos dados. Assim, está relacionado à estratégia de pesquisa e ao método adotado, à população, às dimensões e variáveis e às técnicas estatísticas utilizadas no estudo.

O capítulo cinco apresenta a análise e discussão dos resultados da pesquisa, descrevendo as evidências de gerenciamento da legitimidade aplicada aos aspectos correccionais nos relatórios de gestão das Universidades Federais. Esse capítulo aborda, ainda, a análise da assimetria informacional entre RG e CGU-PAD e a análise dos padrões de isomorfismo no conteúdo apresentado no RG. Por fim, o capítulo seis expõe as considerações finais, seguindo-se as referências bibliográficas, anexos e apêndices.

2 TRANSPARÊNCIA NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

Neste capítulo, realiza-se a contextualização do ponto de vista da legislação. Inicialmente, são abordados aspectos relativos à transparência no contexto das Universidades Federais. Em seguida, são tratados os conteúdos referentes aos relatórios de gestão e ao sistema de correição, essenciais para o desenvolvimento desse estudo.

A transparência, um dos princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança na administração pública, tem se tornado importante para a gestão fiscal responsável, uma vez que, ao revestir-se de valores peculiares de evidenciação ou *disclosure*², transmite um novo padrão de informar. A necessidade da divulgação de informações úteis e com características qualitativas deve suprir as necessidades informacionais dos responsáveis pela tomada de decisão e cidadãos (FRANCO et al., 2014). No entanto, a transparência distingue-se da publicidade, pois, além de revelar números e atos da gestão, as informações precisam ser disponibilizadas em condição de serem interpretadas pela sociedade (CRUZ et al., 2011).

Informar significa evidenciar, divulgando os atos da gestão de forma clara. Segundo Dantas et al. (2005, p. 57), “[...] evidenciação não significa apenas divulgar, mas divulgar com qualidade, oportunidade e clareza”. Esses autores mencionam que, para atingir o nível de transparência desejada com *disclosure*, a organização deve publicar informações quantitativas e qualitativas, permitindo o entendimento das atividades desenvolvidas e seus riscos, atentando aos aspectos de tempestividade, detalhamento e relevância. A noção de transparência compreende várias áreas e diferentes circunstâncias: acesso público, legitimidade, participação, boa governança, confiança, *accountability*, comunicação, reputação, privacidade, poder, entre outros (SCHOLTES, 2012 apud ZORZAL, 2015).

Recursos como portais de transparência, divulgação de planos, prestação de contas e o respectivo parecer prévio, orçamentos, participação popular, audiências públicas sistema de administração financeira e controle, entre outros, são alguns instrumentos utilizados pelo Governo Federal brasileiro para aumentar a transparência das contas públicas (GAMA; RODRIGUES, 2016a). Para nortear o processo de divulgação de informações e dos atos dos

² O termo *disclosure* está relacionado com a divulgação de informações contábeis qualitativas ou quantitativas com a finalidade de proporcionar informações úteis aos usuários, por meio de canais formais ou informais (GIBBINS; RICHARDSON; WATERHOUSE, 1990). O termo relaciona-se, ainda, com a transmissão de informações relevantes com qualidade, oportunidade e clareza, permitindo a compreensão da real situação que se pretende declarar (DANTAS et al. 2005).

gestores, há uma série de instrumentos regulatórios que devem ser observados pelos administradores públicos.

Os instrumentos legais, além de permitir o exercício da transparência, aumentam o controle social e *accountability*. No caso das universidades públicas – por prestarem serviços públicos das mais variadas qualidades para a sociedade brasileira e atingirem públicos de diversos níveis e áreas do conhecimento, com necessidades informacionais diferentes –, devem adequar-se e atender aos normativos que regulamentam a transparência na gestão pública (BARROS, 2017).

A temática da transparência é amplamente discutida em pesquisas acadêmicas voltadas às instituições federais de ensino superior. Além da avaliação do nível de transparência dos órgãos, aspectos relativos à qualidade da informação e à satisfação dos usuários têm sido objeto de estudo. O Quadro 1 demonstra alguns estudos na área.

Quadro 1 - Estudos sobre transparência nas IFES

(continua)

Autor(es)	Objetivo	Principais resultados
RODRIGUES (2013)	Identificar a existência dos padrões nos portais das UF e construir indicadores de transparência ativa nessas instituições.	Os resultados demonstram um desempenho desigual quanto à aplicação das diretrizes de transparência ativa nas UF dos estados do sudoeste e do centro-oeste.
BAIRRAL; SILVA; ALVES (2015)	Analisar os níveis de transparência apresentados nos relatórios de gestão anuais de 2010 de 115 entidades federais, do Poder Executivo, e os incentivos que podem afetar ou não a divulgação.	Baixo nível de transparência pública nos relatórios de gestão (48%), deficiências na divulgação obrigatória (80%) e baixa aderência às práticas de evidenciação voluntária (19%).
CAROSI; TEIXEIRA FILHO (2016)	Investigar os temas mais solicitados para que sejam priorizados durante a elaboração do Plano de Dados Abertos, em atendimento ao Decreto 8.777/2016.	Foram identificadas cinco categorias principais demandadas: (1) Quadro de servidores da instituição; (2) Informações institucionais; (3) Concurso Público; (4) Cursos; e (5) Informações Administrativas.
GAMA; RODRIGUES (2016a)	Caracterizar a demanda por informações contábeis dirigidas às UF analisadas (59 instituições) quanto ao número, proporção de pedidos e perfil dos demandantes nos dois primeiros anos de aplicação da LAI.	Nos primeiros anos da LAI, em média, 60% das Universidades Federais apresentaram demanda por informações contábeis, apesar do esforço do Governo Federal em evidenciar os dados públicos nos portais. Além disso, o número total desse tipo de demanda manteve-se praticamente inalterado entre o primeiro e o segundo ano de implementação da LAI.
GAMA; RODRIGUES (2016b)	Analisar o processo de implementação da LAI numa universidade federal brasileira e identificar as perspectivas e desafios dos gestores públicos em relação a esta legislação.	Foi realizado um plano de ações, o qual não foi implementado, pois o governo federal disponibilizou um sistema de uso obrigatório para todos os órgãos do executivo federal. “Mais transparência nas contas de contratos, balanços, etc.” constitui o item que parece ter mais chances de se concretizar, na expectativa dos gestores, e a “falta de infraestrutura do sistema de informação e tecnologias” foi o maior desafio ressaltado.

Quadro 1 - Estudos sobre transparência nas IFES

(conclusão)

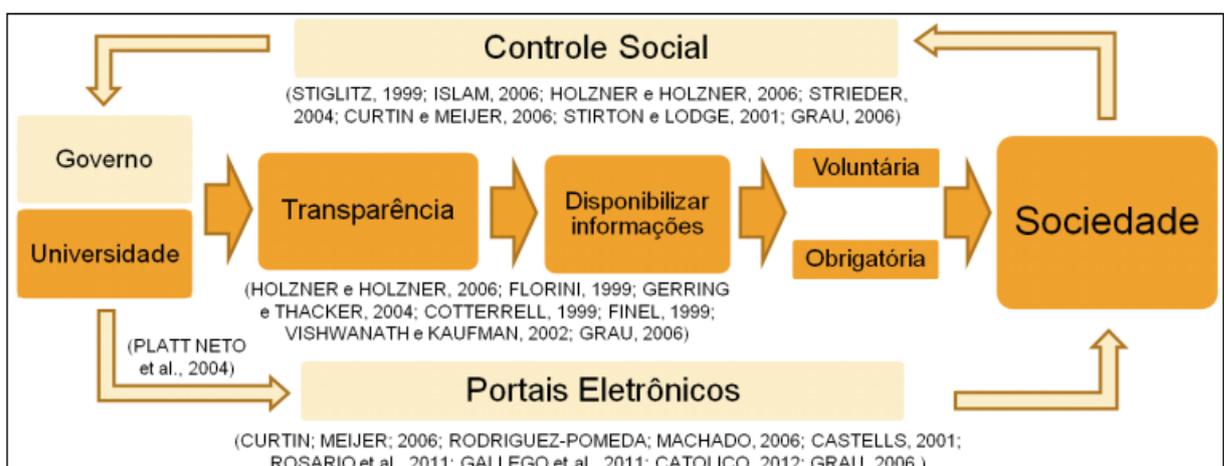
Autor(es)	Objetivo	Principais resultados
ZORZAL; RODRIGUES (2017)	Demonstrar o nível de transparência das informações ambientais para a amostra de cinco UF analisadas.	Conforme os resultados, das cinco universidades analisadas, quatro atingiram o patamar médio-alto e uma classificou-se no nível médio, de acordo com a metodologia utilizada, em relação à intensidade do nível de transparência com cinco graus na escala de valores.

Fonte: Elaboração própria com base nos autores citados.

Em síntese, a literatura discute aspectos da Lei de Acesso à Informação (GAMA; RODRIGUES, 2016a; GAMA; RODRIGUES, 2016b; CAROSI; TEIXEIRA FILHO, 2016), bem como a transparência nos relatórios de gestão (BAIRRAL; SILVA; ALVES, 2015; ZORZAL; RODRIGUES, 2017).

As Universidades Federais apresentam grande impacto na sociedade, pois são prestadoras e consumidoras de serviços, envolvendo um montante alto de recursos. Nesse sentido, sua obrigação de publicidade dos atos da gestão e prestação de contas envolve as dimensões legal, política e financeira (PESSOA, 2013). O autor demonstra essa relação na Figura 1.

Figura 1 - Transparência nas Universidades Federais



Fonte: (PESSOA, 2013, p. 19).

A relevância da informação tem se intensificado nas organizações contemporâneas, ao passo que a tecnologia da informação tem viabilizado o acesso com rapidez e confiabilidade,

oportunizando a oferta de informações em volumes maiores (CARLINI et al., 2015), compreendendo tanto a divulgação obrigatória quanto a voluntária.

Conforme a Figura 1, os portais eletrônicos configuram-se num canal de informações entre as universidades (governo) e sociedade. É importante destacar que existem outros instrumentos que tornam as organizações mais transparentes, quando adequadamente apresentados, como é o caso do relatório de gestão, o qual será abordado detalhadamente no próximo tópico.

2.1 RELATÓRIO DE GESTÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU) foi criado em 1890 por meio do Decreto 966-A (BRASIL, 1890) e passou a exercer suas atividades de fato em 17 de janeiro de 1893. Ele é o órgão auxiliar do Congresso Nacional (TCU, 2018a) e tem suas competências definidas na Constituição Federal/1988 (BRASIL, 1988) e demais legislações, conforme demonstrado no Quadro 2.

Quadro 2 - Competências do Tribunal de Contas da União (TCU)

Competências	Fundamento
Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.	art. 33, § 2º e art. 71, II CF/1988
Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais. Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a Estado, Distrito Federal ou Municípios.	art. 71, V da CF/1988 art. 71, VI da CF/1988
Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos.	art. 71, VIII a XI da CF/1988
Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades.	art. 74, § 2º da CF/1988
Apreciar representações apresentadas por licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica acerca de irregularidades na aplicação da Lei de Licitações e Contratos.	Lei 8.666/1993
Processar e julgar infrações administrativas contra leis de finanças públicas.	Lei 10.028/2000
Fiscalizar a aplicação dos recursos repassados aos Comitês Olímpico e Paraolímpico Brasileiros.	Lei 10.264/2001

Fonte: Adaptação do portal do Tribunal de Contas da União (TCU, 2018).

A fim de cumprir com as suas competências, anualmente, o TCU exige o processo de prestação de contas das unidades da Administração Pública Federal que estão sob sua jurisdição, os quais são disponibilizados no Portal do Tribunal para acesso de qualquer

interessado. De acordo com a Instrução Normativa TCU nº 63 (TCU, 2010) o processo de prestação de contas compreende:

- a) rol de responsáveis;
- b) relatório de gestão dos responsáveis;
- c) relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar acerca das contas ou da gestão dos responsáveis pelas unidades jurisdicionadas;
- d) relatório de auditoria de gestão, emitido pelo órgão de controle interno;
- e) certificado de auditoria, emitido pelo órgão de controle interno competente;
- f) pronunciamento expreso do ministro de estado supervisor da unidade jurisdicionada ou da autoridade de nível hierárquico equivalente.

O instituto da prestação de contas teve sua origem a partir das ciências contábeis, como forma de registrar os lançamentos de débito ou crédito referentes a operações comerciais e financeiras, progrediu com as ciências econômicas, de um simples registro de transações financeiras para o registro do planejamento e execução orçamentária (TCU, 2018). Prestar contas sempre trouxe a conotação de dar informação sobre pessoa ou coisa, incluindo valores, pela qual se é responsável – trata-se da obrigação social e pública em prestar informações (TCU, 2018).

Para elaboração e apresentação do processo de prestação de contas, o Tribunal edita normativos regulatórios para cada exercício. O Anexo A sintetiza a legislação referente aos exercícios 2014-2016 (período analisado neste estudo). Os RG devem apresentar aspectos relativos aos recursos orçamentários e extraorçamentários, os quais estão sob responsabilidade da unidade, englobando todas as ações governamentais do ente público. Conforme o art. 1º, parágrafo único, da Instrução Normativa TCU nº 63 (TCU, 2010), o relatório de gestão compreende:

[...]

II. relatório de gestão: documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, organizado para permitir a visão sistêmica do desempenho e da conformidade da gestão dos responsáveis por uma ou mais unidades jurisdicionadas durante um exercício financeiro;

[...]

O artigo 4º da DN 134 (TCU, 2013), alterado pela DN nº 139 (TCU, 2014a), menciona que “Os relatórios de gestão devem ser apresentados exclusivamente por via eletrônica, na forma definida pelo Presidente do Tribunal”. Portanto, a partir do exercício 2014, o envio do relatório passou a ser exclusivamente por meio eletrônico e, posteriormente, o documento

deve ser publicado no Portal do TCU, além de estar disponibilizado na página eletrônica da instituição.

Conforme o TCU³, alguns RG são selecionados de acordo com critérios de risco, materialidade e relevância e acompanhados por outras informações produzidas pelos órgãos de auditoria e controle interno, bem como pelas instâncias de controle fiscal e administrativo. Estas tomadas e prestações de contas são analisadas sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, e julgadas regulares, regulares com ressalvas, irregulares ou ilíquidáveis.

Os RG caracterizam-se como um instrumento de *accountability* reunindo informações financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais, as quais devem atender às necessidades dos usuários com a finalidade de prestar contas, bem como para que *stakeholders* analisem e avaliem os processos e resultados da organização (CATÓLICO, 2012). As informações que compõem o RG são oriundas de vários setores da entidade reportada. Existe um esforço coletivo para que todas as exigências estabelecidas nos normativos sejam atendidas. É importante ressaltar que a divulgação de informações deve ter qualidade para contribuir com o acompanhamento, controle e fiscalização dos recursos públicos exercidos pelos usuários. Com isso, a transparência torna-se um aspecto essencial à *accountability* (PERES, 2017; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014).

Nesse sentido, o estudo, realizado por Souza (2015), avaliou o nível de confiabilidade das informações constantes nos RG de seis entidades públicas entregues nos anos 2011 e 2012. A pesquisa demonstrou que quatro apresentaram nível médio de confiabilidade de informações e as demais apresentaram nível baixo, sendo que o requisito publicidade apresentou a menor nota, sugerindo um descomprometimento quanto à transparência e à responsabilização dos gestores públicos.

O *disclosure* dos RG pode ser avaliado sob dois primas: o obrigatório e o voluntário. O obrigatório está relacionado com a regulamentação legal, que, no caso das instituições federais, está estipulada nas normas editadas pelo TCU. O *disclosure* voluntário compreende toda a informação relevante, não exigida em lei, mas que possibilita aos *stakeholders* uma gama de dados e informações qualitativos e quantitativos (ZORZAL, 2015). O RG deve estar “organizado para permitir a visão sistêmica do desempenho e da conformidade da gestão dos responsáveis por uma ou mais unidades jurisdicionadas durante um exercício financeiro”, conforme prevê o artigo 1º, II da IN TCU nº 63 (TCU, 2010).

³ Informações obtidas no portal do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

Considerando que o RG seja um documento que visa a garantia da transparência, bem como tenha o objetivo de prestar contas aos órgãos de controle e à sociedade, faz-se necessário demonstrar a sua estrutura no período analisado neste estudo. O Quadro 3 demonstra a evolução dos conteúdos do RG no período 2014-2016, de acordo com as normas regulamentadoras. A ordem de apresentação foi alterada a fim de parear os conteúdos que têm correspondência ao longo do tempo.

Quadro 3 - Estrutura dos Relatórios de Gestão (2014-2016)

2014	2015	2016
	Apresentação	Apresentação
Identificação e atributos das Unidades Jurisdicionadas cujas gestões compõem o relatório	Identificação e Visão Geral da Unidade	Visão Geral
Informações sobre a Governança	Governança	Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos
	Áreas Especiais da Gestão	Áreas Especiais da Gestão
Relacionamento com a Sociedade	Relacionamento com a Sociedade	
Ambiente de Atuação		
Planejamento da Unidade e Resultados Alcançados	Planejamento Organizacional e Desempenho Orçamentário	Planejamento Organizacional e Resultados
Tópicos Especiais da Execução Orçamentária e Financeira		
Gestão de Pessoas, Terceirização de Mão de Obra e Custos Relacionados		
Gestão do Patrimônio Mobiliário e Imobiliário		
Gestão da Tecnologia da Informação		
Gestão do Uso de Recursos Renováveis e Gestão Ambiental		
Atendimentos de Demandas de Órgãos de Controle		
	Desempenho Operacional	
	Conformidade de Gestão e Demandas dos Órgãos de Controle	Relacionamento com a Sociedade
Informações Contábeis	Desempenho Financeiro e Informações Contábeis	Informações Contábeis e Desempenho Orçamentário e Financeiro
		Conformidade da Gestão e Demandas dos órgãos de Controle
Outras Informações sobre a Gestão		Outras Informações Relevantes da Gestão
Informações Específicas das Instituições Federais de Ensino Superior		

Fonte: Elaboração própria com base na Portaria TCU 90/2014 (TCU, 2014b); IN TCU nº. 146/2015 (TCU, 2015); DN TCU 154/2016 (TCU, 2016a) e DN TCU 156/2016 (TCU, 2016b).

A seção de “Governança, gestão de riscos e controles internos” demonstra a estrutura de governança da unidade, explanando as atividades realizadas pelas unidades que a compõem, os mecanismos e controles internos adotados para assegurar a conformidade da gestão e garantir o alcance dos objetivos planejados, as atividades de correção, bem como a forma de remuneração dos membros de diretoria e de colegiados (TCU, 2016c).

O item de informação “Atividades de correção e de apuração de ilícitos administrativos”, escopo deste estudo, é parte integrante da seção de “Governança, gestão de riscos e controles internos” Esse item tem por finalidade informar, de forma sucinta, sobre a sistemática de apuração de ilícitos cometidos por colaboradores da unidade, bem como sobre a condução dos processos administrativos disciplinares (TCU, 2016c).

Cabe destacar que a crescente preocupação com as informações divulgadas nos RG provocou diversos estudos sobre os temas transparência, *accountability* e governança. Nesse sentido, Bairral, Silva e Alves (2015) construíram um Índice de Transparência Pública Federal, baseado em estudos internacionais, a fim de verificar o nível de divulgação da informação pública apresentado nos relatórios de gestão anuais do exercício 2010 de entidades públicas federais e os incentivos que afetam essa divulgação. Os resultados demonstraram um baixo nível de transparência pública nos RG (48%), deficiências na divulgação obrigatória (80%) e baixa aderência às práticas de divulgação voluntária (19%).

O estudo de Zorzal (2015) analisou em que medida os RG das Universidades Federais atendem aos princípios da boa governança da Administração Pública Federal, segundo diretrizes nacionais e internacionais, sob o enfoque da transparência. Por meio da elaboração de um modelo de avaliação da transparência, foram analisadas cinco universidades, sendo que três delas classificaram-se no nível médio-alto, duas no nível médio e nenhuma atingiu o patamar de alta transparência, conforme a metodologia de pesquisa. De acordo a autora, para melhorar tal resultado, seria necessário ampliar a transparência ativa prevista na Lei de Acesso à Informação, bem como a divulgação das informações de modo tempestivo, com clareza e acurácia.

Ainda, sobre o acesso à informação pública, Alves (2011) analisou a convergência e a harmonia existentes entre o Portal da Transparência, o Portal Siga Brasil, os relatórios de gestão anuais e o relatório sobre contas de governo emitido pelo TCU. A comparação dos dados possibilitou a análise da mesma informação em diversas fontes e demonstrou que a mesma informação pode assumir valores e conteúdos diferentes e díspares, quando consultada em duas ou mais fontes diferentes. Nesse sentido, o autor menciona que a prestação de contas deve ser realizada de acordo com as necessidades informacionais da sociedade. Logo, não

significa que a divulgação da informação deve ser incompleta ou sem uma análise da consistência.

O estudo realizado por Castro (2016) teve por objetivo avaliar os RG e demais informações apresentadas por cinco Universidades Públicas Federais, conforme as boas práticas de governança pública. Além de selecionar as boas práticas de governança publicadas pelos órgãos influentes, o estudo compreendeu a avaliação dos portais de acesso à informação de acordo com a Lei 12.527 (BRASIL, 2011). Os resultados apontaram uma adequação média de 60% à Lei de Acesso à Informação e 45,7% de aderência às boas práticas de governança, demonstrando a necessidade de maiores investimentos das universidades na adoção de boas práticas de governança, bem como na adequação de seus portais à Lei 12.527 (BRASIL, 2011).

Portanto, observa-se que os RG se tornaram objeto de estudo em pesquisas científicas, as quais analisam as informações divulgadas sob diversos aspectos. O Quadro 4 sintetiza os estudos citados anteriormente e relaciona outras pesquisas que utilizam os conteúdos apresentados nos RG das organizações públicas.

Quadro 4 - Estudos sobre os Relatórios de Gestão

(continua)

Autor (es)	Objetivo do estudo	Instrumento	Principais Resultados
OLIVEIRA et al. (2009)	Identificar as práticas de boa governança adotadas pelas empresas públicas federais brasileiras vinculadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – M.A.P.A.	Análise documental dos relatórios de gestão, códigos de ética, estatutos sociais, balanços patrimoniais e demonstrações contábeis, a evidenciação de práticas de boa governança.	As organizações objeto do estudo evidenciam as práticas de boa governança, embasadas nas dimensões de padrões de comportamento, estruturas e processos, controle e relatório, definidas pela <i>International Federation of Accountants</i> – IFAC, com base nos princípios de transparência, integridade e responsabilização.
CASTALDELLI JÚNIOR (2010)	Analisar a adoção de uma política de divulgação usada pelo TCU para divulgação de seus indicadores de desempenho.	Análise de conteúdo dos RG do período 1993 a 2009, pesquisando por características dos indicadores utilizados divulgados como “sendo usados”.	i) O significado dos indicadores não está claro; ii) os indicadores não são utilizados de uma forma estável (exceto 2006 à 2009); iii) o TCU prefere apresentar indicadores de <i>output</i> enquanto a tendência internacional é mostrar métricas orientadas a resultado; e iv) estes padrões permanecem os mesmos para os indicadores utilizados explicitamente como meta.

Quadro 4 - Estudos sobre os Relatórios de Gestão

(continuação)

Autor (es)	Objetivo do estudo	Instrumento	Principais Resultados
BAIRRAL; SILVA; ALVES (2015)	Analisar os níveis de transparência apresentados nos relatórios de gestão anuais de 2010 de 115 entidades federais, do Poder Executivo, e os incentivos que podem afetar ou não a divulgação.	Construção de um Índice de Transparência Pública Federal com uma abordagem dicotômica e ponderada baseado, exclusivamente, no conteúdo dos relatórios de gestão anuais.	Baixo nível de transparência pública nos relatórios de gestão (48%), deficiências na divulgação obrigatória (80%) e baixa aderência às práticas de evidenciação voluntária (19%).
ALVES (2011)	Analisar a convergência e a harmonia entre os dados de quatro importantes instrumentos de prestação de contas e controle social do Brasil.	Análise dos dados e informações divulgadas no Portal da Transparência, no Portal Siga Brasil, nos relatórios de gestão anuais das entidades e no relatório do TCU sobre Contas da República.	As fontes de informação podem não concordar entre si, isto é, uma mesma informação pode assumir valores ou conteúdos díspares, quando consultada em duas ou mais fontes. Além disso, os resultados apontaram a existência de um <i>trade-off</i> entre completude das informações e facilidade de acesso.
MARCELLI (2013)	Diagnosticar as práticas de gestão exercidas na Polícia Federal comparando-as com as boas práticas de governança pública sugeridas no Estudo 13 do IFAC.	Utilização do “ <i>Checklist</i> para os órgãos de governo” constante no Estudo 13 PSC/IFAC. Os dados foram coletados em documentos oficiais, incluindo os RG.	As práticas relacionadas a padrões de comportamento e as estruturas e processos organizacionais destacaram-se positivamente. A instituição elabora relatórios equilibrados, transparentes e de fácil compreensão. No entanto, não demonstrou o cumprimento de códigos de governança e utilização de indicadores de desempenho.
SILVA; VASCONCELOS; SILVA (2013)	Evidenciar os conteúdos informativos que estão sendo demonstrados no RG da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) no período 2002-2011 a partir dos parâmetros da Decisão Normativa do TCU.	Observação direta extensiva, por meio da aplicação de um questionário qualitativo não estruturado e uma pesquisa presencial com o <i>controller</i> da instituição analisada.	Nos exercícios 2002-2007, os conteúdos evidenciados se referem exatamente às atividades físicas desenvolvidas. No período 2008-2011, além do cumprimento do normativo do TCU, houve um aumento significativo e mais detalhado nas informações evidenciadas pela UFPE, abrangendo informações financeiras e não financeiras.
ZORZAL (2015)	Analisar em que medida os Relatórios de Gestão das UF atendem aos princípios de boa governança da Administração Pública Federal, segundo diretrizes nacionais e internacionais, sob o enfoque da transparência.	Princípios da boa governança.	Nenhuma UF atingiu o patamar de alta transparência de acordo com a metodologia da pesquisa. Três universidades classificaram-se no nível médio-alto e duas universidades no nível médio. A observância aos princípios de boa governança nos RG ainda é insuficiente para atingir o nível mais alto de transparência.

Quadro 4 - Estudos sobre os Relatórios de Gestão

(conclusão)

Autor (es)	Objetivo do estudo	Instrumento	Principais Resultados
SOUZA (2015)	Avaliar o nível de confiabilidade das informações do RG e comparar o nível de confiabilidade entre entidades públicas.	Critérios: verificabilidade, publicidade, tempestividade, clareza e completeza avaliados por meio de “Escala <i>Likert</i> ”.	Os resultados indicam que a intenção das entidades avaliadas foi a de meramente atender ao aspecto formal, desprezando o aspecto material e qualitativo.
CASTRO (2016)	Avaliar os RG e demais informações prestadas por uma amostra de cinco Universidades Federais de acordo com as boas práticas de governança pública.	Categorias de análise acerca da Lei de Acesso à informação e das Boas Práticas de Governança	Adequação média de 60% à Lei de Acesso à Informação e 45,7% de aderência às boas práticas de governança.

Fonte: Elaboração própria com base nos autores citados.

Em resumo, os estudos evidenciam a preocupação quanto à qualidade das informações evidenciadas no RG (SOUZA, 2015; BAIRRAL; SILVA; ALVES, 2015; SILVA; VASCONCELOS; SILVA, 2013). Apesar de existir uma vasta legislação regulamentando a divulgação de informações, bem como o incentivo ao exercício do controle social, os estudos apontam que ainda há pouca divulgação voluntária de informações, ou seja, as entidades estão preocupadas em prestar informações obrigatórias (SOUZA, 2015). Além disso, de acordo com Bairral, Silva e Alves (2015), Zorzal (2015) e Castro (2016), há necessidade do aumento do nível de transparência pública.

A próxima seção aborda detalhadamente os aspectos correccionais do Poder Executivo Federal (objeto deste estudo), os quais as Universidades Federais têm o dever de atender e são evidenciados no RG. Serão referenciados conceitos, normas e procedimentos aplicados aos ilícitos administrativos.

2.2 PRÁTICA CORRECCIONAL ADMINISTRATIVA

Se não há dúvida quanto à necessidade do controle sobre as funções do Estado e seus realizadores, o mesmo não se pode afirmar em relação aos meios de torná-lo efetivo, operacional, isento e eficaz. O controle deve ser tratado como uma atividade acessória do Estado, mas não menos importante (FERNANDES, 2004).

Como função do Estado, o controle exige um grau de desenvolvimento da sociedade e dos agentes da Administração para atingir seu escopo, evoluindo de forma permanente, como num ciclo de realimentação: democracia – controle – democracia. No Brasil, a função técnica de controle da Administração é exercida pelo Tribunal de Contas, que trata do exame dos atos e da atividade administrativa, enquanto o julgamento final da gestão do governo como um todo continua na restrita competência do parlamento da respectiva esfera de governo (FERNANDES, 2004).

A separação das funções estatais está prevista no art. 2º da CF/88, tratando-se de uma “cláusula pétrea”: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988). No entanto, cabe destacar que no sistema jurídico pátrio, a separação das funções legislativa, administrativa e judiciária não é absoluta nem é restrita aos órgãos do respectivo poder (FERNANDES, 2004, 2005).

O Brasil adota o sistema de jurisdição única, modelo de origem inglesa, no qual somente o poder judiciário exerce a função jurisdicional; portanto, só haverá coisa julgada em tribunal judiciário. Outra modalidade de estruturação do Direito Administrativo é o sistema do *contencioso administrativo* ou modelo francês, o qual permite que um órgão não integrante do poder judiciário – logo, fora da esfera administrativa – declare o direito aplicável ao caso concreto, inibindo a reapreciação do mesmo fato por aquele poder. Com isso, resulta desse sistema a existência de coisa julgada administrativa formal e material (FERNANDES, 2005).

A utilização da terminologia “poder” gerou grandes discussões, considerando que é impossível cada poder desempenhar as funções de igual denominação (FERNANDES, 2005). O Poder Executivo, conforme expresso na Constituição Federal, exerce funções legislativas quando se lhe comete a iniciativa de leis (art. 84, III) ou editar medidas provisórias com força de lei (art. 84, XXVI), sancionar promulgar e vetar leis (art. 84, IV), e também funções judiciais, como comutar penas e conceder indulto (art. 84, XII) (FERNANDES, 2004). Portanto, dentro das funções, haverá o exercício de atribuições que são daquele Poder por essência, próprias da natureza e outras que serão exercidas a fim de assegurar o equilíbrio e a manutenção da ordem democrática estatal (OLIVEIRA, 2013).

Em âmbito federal, a Controladoria Geral da União (CGU), criada pela Medida Provisória 2.143-31 de 2 de abril de 2001, integra o sistema de correição como órgão central. Em 2006, com a alteração da estrutura, foi criada a Corregedoria-Geral da União. Com o Decreto nº. 8.109/13, além das Corregedorias Setoriais, originam-se duas novas coordenações: Responsabilização de Entes Privados e Monitoramento de Processos Disciplinares (CGU, 2017a). No Poder Executivo Federal, o Sistema de Correição é

regulamentado pelo Decreto 5.480, de 30 de junho de 2005. Em complemento, na mesma data, foi editado o Decreto 5.483, que institui a sindicância patrimonial, instrumento utilizado para apurar incompatibilidade entre o patrimônio do servidor e a renda percebida pelo mesmo.

A apuração de ilícitos administrativos deve ser verificada pela administração pública para que sejam tomadas as medidas cabíveis de acordo com o que preconiza a legislação. O Quadro 5 sintetiza a legislação que regulamenta o Direito Disciplinar.

Quadro 5 - Legislação aplicável no âmbito do Direito Disciplinar

Legislação	Assunto
Constituição Federal/88	Art.5º, LIX (devido processo legal), LV (contraditório e ampla defesa); LVI (provas ilícitas) e LXXVIII (celeridade); Art. 37, <i>caput</i> (princípios) Art. 41, <i>caput</i> (estabilidade após 3 anos) e § 1º, II, (perda cargo mediante processo administrativo disciplinar com ampla defesa).
Lei 8.112/90	Título IV – Do Regime Disciplinar (artigos 116 a 142) Título V – Do Processo Administrativo Disciplinar (artigos 143 a 182)
Lei 9.784/99	Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.
Lei 8.429/92	Traz sanções acerca da responsabilização de agentes públicos por atos de improbidade, bem como integra elementos para o PAD.

Fonte: Elaboração própria com base na legislação citada.

Conforme Alexandrino e Paulo (2014), para a doutrina, o processo administrativo consiste numa série de atos ordenados em sequência, com o objetivo de possibilitar à Administração Pública a prática de um ato administrativo final ou a prolação de uma decisão administrativa final.

No caso de ilícitos administrativos⁴, a sindicância e o PAD são os instrumentos utilizados para apuração. As denúncias de irregularidades ocorridas podem ser realizadas por servidor público no exercício de sua função ou por particular, ambas por escrito. Para Meirelles (2006, p. 96):

Processo administrativo disciplinar é o meio de apuração e punição de faltas graves dos servidores públicos e demais pessoas sujeitas ao regime funcional de determinados estabelecimentos da Administração. Tal processo baseia-se na supremacia especial que o Estado mantém sobre todos aqueles que se vincula a seus serviços ou atividades, definitivas ou transitoriamente, submetendo-se à sua disciplina. É um processo punitivo, mas com tais peculiaridades e tanta frequência na prática administrativa que merece destaque dentre seus congêneres, mesmo porque os estatutos dos servidores geralmente regulamentam a sua tramitação para

⁴ No caso dos procedimentos administrativos, objeto deste estudo, cabe esclarecer que o “Ilícito administrativo é todo ato positivo ou negativo, imputado a agente administrativo, em virtude de infração a dispositivo expresso estatutário” (CRETELLA JÚNIOR, 1973, p. 141).

cada órgão ou entidade estatal interessada. O processo administrativo disciplinar é sempre necessário para a imposição da pena de demissão, ao funcionário estável, tendo a jurisprudência que também é para o efetivo, ainda em estágio probatório. Para os demais servidores o ato demissório dependerá das exigências constantes do estatuto ou das normas especiais pertinentes, podendo a apuração de falta ser feita por meios sumários, desde que assegurada a defesa (MEIRELLES, 2006, p. 96).

É de fundamental importância, a clareza quanto ao alcance do PAD. Para instauração do processo, a autoridade instauradora, no caso das Universidades Federais, em sua maioria, a figura do dirigente máximo (Reitor), quando do juízo de admissibilidade, verificará a pertinência subjetiva e objetiva para determinar a instauração do processo (CGU, 2017a). Sobre essas questões, é importante referenciar, ainda, o exposto por Cretella Júnior (1973):

A substância ou materialidade do ilícito é sempre um fato, que ocasiona um dano, o que gera responsabilidades e sanções, razão das perturbações causadas ao particular, à sociedade, à Administração, ou às pessoas jurídicas privadas. Esses diversos tipos de perturbações e desequilíbrios levaram os diversos setores em que se desdobra a ciência jurídica a se especializarem na apuração das respectivas responsabilidades, com as consequentes aplicações das correspondentes sanções (CRETELLA JÚNIOR, 1973, p. 137).

Para subsidiar a instauração do PAD, pode ser aberta uma sindicância, que trata do conjunto de atos ou diligências empreendidas no seio de uma repartição pública, objetivando apurar o cometimento de possíveis irregularidades por parte de seus servidores, sendo um procedimento investigatório rápido e sumário, tendo como requisitos principais: rapidez, objetividade e precisão (BASTOS, 2014). Conforme o art. 154 da Lei 8.112 (BRASIL, 1990) “Os autos da sindicância integrarão o processo disciplinar, como peça informativa da instrução”. Acerca da comissão de sindicância “[...] a interpretação sistêmica do art. 149 da Lei nº 8.112 (BRASIL, 1990), impõe, a princípio, que a comissão de sindicância seja composta por três membros estáveis” (CGU, 2017a).

Quanto aos tipos de sindicância, Bastos (2014) menciona as seguintes espécies: a) sindicância investigativa, preparatória ou inquisitorial; b) sindicância acusatória, contraditória, autônoma, apuratória ou disciplinar; c) processo administrativo disciplinar decorrente de sindicância disciplinar ou sindicância preparatória ou conectiva. A sindicância poderá resultar em: arquivamento; penalidade de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias e instauração de processo disciplinar (art. 145 da Lei 8.112/90) (BRASIL, 1990).

Segundo Carvalho Filho (2012, p. 975), “Processo administrativo disciplinar é o instrumento formal por intermédio do qual a Administração apura a existência de infrações praticadas por seus servidores e, se for o caso, aplica as sanções adequadas”. O Quadro 6 traz

as definições dos procedimentos disciplinares de acordo com a Portaria CGU 335, de 30 de maio de 2006.

Quadro 6 - Definição dos procedimentos disciplinares

Procedimento	Definição
Investigação preliminar	A investigação preliminar é procedimento administrativo sigiloso, desenvolvido no âmbito do Órgão Central e das unidades setoriais, com objetivo de coletar elementos para verificar o cabimento da instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar, e será iniciada mediante determinação do Ministro de Estado do Controle e da Transparência, do Secretário Executivo da Controladoria-Geral da União, do Corregedor-Geral ou dos Corregedores-Gerais Adjuntos (art. 4º, inciso I da Portaria 335/2016).
Sindicância investigativa ou preparatória	Procedimento preliminar sumário, instaurada com o fim de investigação de irregularidades funcionais, que precede ao processo administrativo disciplinar, sendo prescindível de observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa (art. 4º, inciso II da Portaria 335/2016).
Sindicância acusatória ou punitiva	Procedimento preliminar sumário, instaurada com fim de apurar irregularidades de menor gravidade no serviço público, com caráter eminentemente punitivo, respeitados o contraditório, a oportunidade de defesa e a estrita observância do devido processo legal (art. 4º, inciso III da Portaria 335/2016).
Processo administrativo disciplinar	Instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor público federal por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido (art. 4º, inciso IV da Portaria 335/2016).
Sindicância patrimonial	Procedimento investigativo, de caráter sigiloso e não-punitivo, destinado a apurar indícios de enriquecimento ilícito por parte de agente público federal, à vista da verificação de incompatibilidade patrimonial com seus recursos e disponibilidades (art. 4º, inciso V da Portaria 335/2016).

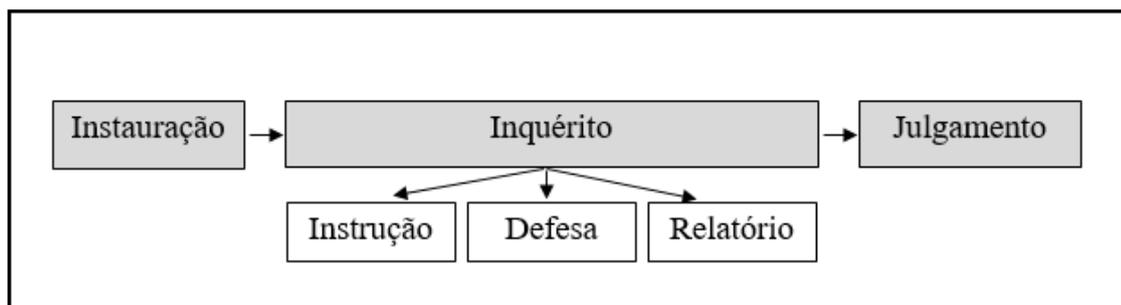
Fonte: Adaptação da Portaria 335, de 30 de maio de 2006 – CGU (CGU, 2006).

Quanto à instauração do processo disciplinar, a competência recai sobre a autoridade competente de cada órgão público federal, conforme explica Justen Filho:

A competência para instauração do processo disciplinar recai, em princípio, sobre a autoridade titular da competência para impor a sanção administrativa. Mas é possível que a lei ou regulamento dissociem as duas competências respeitando-se a regra do art. 141 da Lei 8.112/90 (que dispõe genericamente sobre o assunto) (JUSTEN FILHO, 2005, p. 1012).

O desenvolvimento do processo administrativo disciplinar ocorre em três fases, conforme demonstra a Figura 2.

Figura 2 - Fases do PAD



Fonte: Elaboração própria com base no art. 151 da Lei 8.112/90 (BRASIL, 1990).

A instauração ocorre com a publicação do ato que constituir a comissão. A partir da publicação do ato, o prazo para a conclusão do processo não deverá exceder 60 (sessenta) dias, admitida a prorrogação por igual prazo (art. 152 da Lei 8.112/90) (BRASIL, 1990).

A fase de inquérito, conduzida pela comissão, compreende a tomada de depoimentos, acareações, investigações e diligências cabíveis, com a finalidade de coletar provas, recorrendo, quando necessário, a técnicos e peritos, de modo a permitir a completa elucidação dos fatos (art. 155 da Lei 8.112/90) (BRASIL, 1990). Durante a fase do inquérito são coletadas provas do PAD e deve ser observado o princípio da ampla defesa e contraditório.

O resultado do PAD pode conduzir à aplicação das seguintes penalidades disciplinares: advertência; suspensão; demissão; cassação de aposentadoria ou disponibilidade; destituição de cargo em comissão e destituição de função comissionada (art. 127 da Lei 8.112/90) (BRASIL, 1990).

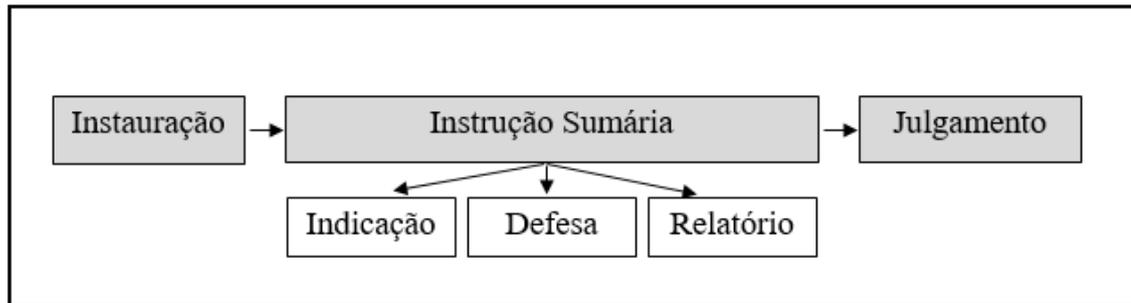
Para apuração da acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas⁵ (art. 133 da Lei 8.112/90), abandono de cargo e de inassiduidade habitual (art. 140 da Lei 8.112/90), deve ser utilizado o PAD de rito sumário, sendo cabível a pena de demissão (BRASIL, 1990).

Art. 133. Detectada a qualquer tempo a acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, a autoridade a que se refere o art. 143 notificará o servidor, por intermédio de sua chefia imediata, para apresentar opção no prazo improrrogável de dez dias, contados da data da ciência e, na hipótese de omissão, adotará procedimento sumário para a sua apuração e regularização imediata, cujo processo administrativo disciplinar se desenvolverá nas seguintes fases: (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

⁵ Conforme o Art. 118, da Lei 8.112/90, ressalvados os casos previstos na Constituição, é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos.

- I - instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão, a ser composta por dois servidores estáveis, e simultaneamente indicar a autoria e a materialidade da transgressão objeto da apuração; (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)
- II - instrução sumária, que compreende indicação, defesa e relatório; (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)
- III - julgamento. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

Figura 3 - Fases do PAD – Rito Sumário



Fonte: Elaboração própria com base no art. 133 da Lei 8.112/90 (BRASIL, 1990).

No PAD, o prazo para conclusão é de até 60 (sessenta) dias podendo ser prorrogado por mais 60 (sessenta) dias (art. 152 da Lei 8.112/90), enquanto no PAD - rito sumário o processo é mais célere, pois não excederá 30 (trinta) dias, admitindo uma prorrogação de 15 (quinze) dias (§7º, inciso III, art. 133 da Lei 8.112/90). A comissão de PAD – rito sumário deverá ser composta por dois servidores estáveis (inciso II do art. 133 da Lei 8.112/90) (BRASIL, 1990). O estudo realizado por Melo (2015), no âmbito de uma universidade federal, apurou que 76% dos processos analisados na pesquisa foram arquivados e apenas 21% obtiverem o seu desfecho no prazo estabelecido em lei (60 dias).

Esgotadas as medidas administrativas para reparação do dano, a Administração Pública pode instaurar a tomada de contas especial (TCE) para ressarcir-se de eventuais prejuízos que lhe forem causados, sendo o processo revestido de rito próprio (CGU, 2017). Segundo o art. 2º da IN TCU nº 71 (TCU, 2012):

Tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento (TCU, 2012).

O Quadro 7 traz as diferenças entre a Tomada de Contas Especial, o Processo Administrativo Disciplinar e a Sindicância.

Quadro 7 - Diferenças entre TCE, PAD e Sindicância

Diferenças	TCE	PAD e SINDICÂNCIA
Objetivo	Resguardo da integridade dos recursos públicos	Destinado ao fiel acatamento da disciplina e normas administrativas de conduta dos agentes públicos.
Julgamento	Tribunal de Contas da União	Realizado pela autoridade instaurada ou superior, dependendo da penalidade a ser aplicada, ficando o julgamento, em quaisquer circunstâncias, adstrito à própria administração.
Efeitos patrimoniais	A decisão do TCU referente à imputação do débito ou multa terá força de título executivo, nos termos do §3º do art. 71 da Constituição Federal.	A eventual decisão de recompor o Erário por prejuízos que lhe foram causados terá necessariamente que se subordinar à discussão e acordo formal no âmbito administrativo, para ter eficácia no juízo comum, inclusive quanto à origem do débito.

Fonte: Adaptação do Manual de Tomada de Contas Especial (CGU, 2017b).

Ressalta-se que os três processos (TCE, PAD e sindicância) podem ser instaurados em decorrência do mesmo fato, sendo que um pode subsidiar a instrução do outro. Além disso, os mesmos servidores poderão conduzir os trabalhos nos três processos (CGU, 2017b).

A Administração pode identificar vícios no processo – neste caso, deverá rever os seus atos. Conforme o art. 53 da Lei 9.784/99 (BRASIL, 1999) “A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos”. A Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal complementa:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

No Direito Administrativo Disciplinar, o art. 114 da Lei 8.112/90 (BRASIL, 1990) trata do assunto, complementa o art. 169 da mesma Lei: “Verificada a ocorrência de vício insanável, a autoridade que determinou a instauração do processo ou outra de hierarquia superior declarará a sua nulidade, total ou parcial, e ordenará, no mesmo ato, a constituição de outra comissão para instauração de novo processo”.

Para melhorar o gerenciamento das informações do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, a Controladoria Geral da União (CGU) desenvolveu o Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD) para armazenar e apresentar, de forma rápida e

segura, informações sobre processos disciplinares instaurados nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal (CGU, 2017a). A base de dados do CGU PAD apresenta:

- Procedimentos disciplinares, inclusive os investigativos, sua natureza legal, agentes envolvidos (supostos acusados), fato sob apuração e local da ocorrência;
- Comissão Apuratória e os atos que a instauram, prorrogam ou reconduzem.
- Trâmite processual: tempo de apuração e situação dos agentes envolvidos ao longo de fases gerais do processo disciplinar.
- Resultados alcançados na esfera disciplinar e atos que podem alterá-los, a exemplo da incidência de anulação de natureza judicial ou administrativa.

O Quadro 8 explica os tipos de processos listados no sistema CGU-PAD e a referida legislação.

Quadro 8 - Processos listados no Sistema CGU-PAD

Tipo de processo	Legislação
Processo Administrativo Disciplinar	Lei 8.112/90
Sindicância	Lei 8.112/90
Rito Sumário	Lei 8.112/90
Sindicância "Servidor Temporário"	Lei 8.745/93 (art. 10)
Sindicância Patrimonial	Decreto 5.483/05; Portaria - CGU nº 335, de 30/05/06; Ordem de Serviço n.º 265, de 08/12/2006, do Secretário-Executivo da CGU.
Procedimento Administrativo para empregado público	Lei 9.962/00 (art. 3º)
Procedimento Disciplinar de Empresa Pública ou Sociedade de Economia Mista	-
Apuração Direta - P/ Empresa Pública e Sociedade Economia Mista	-

Fonte: Elaboração própria com base na Controladoria Geral da União e legislação.

O sistema CGU-PAD constitui um importante instrumento na gestão dos procedimentos disciplinares, ao propiciar uma maior articulação dos órgãos; controle dos processos; desenvolvimento de indicadores para estabelecer e monitorar políticas de prevenção e repressão à corrupção; identificação de pontos críticos e construção de mapas de risco e aprofundamento da análise das causas das situações mais graves (CGU, 2017a).

Após a contextualização dos aspectos regulatórios, estrutura do RG e do sistema de correição no âmbito das Universidades Federais, abordados nesta seção, dar-se-á início ao referencial teórico fundamental para o desenvolvimento desta pesquisa.

3 NOVA TEORIA INSTITUCIONAL

A Teoria Institucional contemporânea parte do pressuposto que as organizações adotam regras e rotinas para serem vistas como legítimas, e não por razões de eficiência. Nesse sentido, as regras e rotinas não são adotadas com a finalidade de controlar o comportamento nas organizações, mas a fim de garantir a confiança de partes externas interessadas em suas atividades (PFEFFER; SALANCIK, 1978). A teoria institucional auxilia na compreensão das práticas e processos das organizações perante a sociedade (SELZNICK, 1972).

Covaleski, Dirsmith e Jablonsky (1985) descreveram o comportamento de organizações que alteraram os seus sistemas de planejamento financeiro para dramatizar seus compromissos com a eficiência e a racionalidade, ainda que os sistemas internos não promovessem tais objetivos. Nesse sentido, a conformidade às expectativas sociais de melhoria na eficiência e racionalização garante o fluxo de recursos, reduz a probabilidade de sua conduta ser questionada e melhora as perspectivas de sua sobrevivência (DIMAGGIO; POWELL, 1983; MEYER; ROWAN, 1977; SCOTT, 1987; TOLBERT; ZUCKER, 1983).

No contexto da administração pública, as organizações são submetidas às pressões institucionais impostas pela sociedade e usuários dos serviços públicos, exigindo uma posição dos gestores de acordo com os atores sociais inseridos naquele contexto. Há quatro respostas às pressões institucionais sobre as organizações: a) buscar conformidade (BERGER; LUCKMAN, 1971; MARCH; OLSEN, 1989) e ser vista como legítima, melhorando as chances de sobrevivência e, por outro lado, reduzindo a eficiência; b) resistir e correr o risco de corte de recursos e apoio à organização; c) diferenciar a percepção pública da organização do seu desempenho real; e d) prometer reformas. As respostas às pressões externas serão executadas de forma restrita pela organização (SCAPENS, 1994).

Vários estudos consideraram a perspectiva institucional útil para teorizar seus achados. Nesse contexto, a teoria institucional é uma abordagem possível para dar sentido às descobertas deste trabalho. A seção a seguir explora as possibilidades do uso dessa teoria em detalhes.

3.1 LEGITIMIDADE

A legitimidade é um conceito que tem suas origens no termo latino *lex-legis*, raiz das palavras legal, legítimo, mas também leal. Etimologicamente, a legitimidade é o caráter do

que é fundado em lei ou em justiça. O conceito de legitimidade, portanto, refere-se à lei, retidão e fidelidade e evoca a base do poder e a justificação da obediência que lhe é devida (BUISSON, 2008). Legitimidade e institucionalização tornam as organizações naturais e com significado (SUCHMAN, 1995, p. 576). A criação de normas decorrentes da legitimidade leva as pessoas a aceitar as organizações que conduzem a sociedade ao cumprimento de suas restrições pela força ou pela legitimidade. Contudo, quanto mais a organização puder se apresentar de forma convincente como legítima, menos terá que usar a repressão e (presumivelmente) mais estabilidade desfrutará, conforme destaca Oquendo (2016).

A Teoria da Legitimidade, um dos recursos teóricos propostos para explicar e prever práticas de evidencição voluntária, baseia-se na ideia de que a entidade opera em sociedade por meio de um contrato social (GUTHRIE; PARKER, 1989; O'DONOVAN, 2002), “[...] comprometendo-se a realizar várias ações socialmente desejadas em troca de aprovação dos seus objetivos, de outras recompensas e de sua sobrevivência” (GUTHRIE; PARKER, 1989, p. 344). Nesse sentido, como ressalta O'Donovan (2002), as organizações devem agir dentro dos limites que a sociedade considera como um comportamento aceitável.

Maurer (1971, p. 361 apud Suchman, 1995, p. 573) define legitimidade como “[...] o processo pelo qual uma organização justifica a um sistema hierarquicamente superior ou de mesmo nível seu direito de existir”. Para Kaplan e Ruland (1991, p. 370), “[a] legitimidade organizacional subjacente é um processo, legitimação, pelo qual uma organização busca aprovação (ou evita sanção) de grupos na sociedade”. Na concepção de Suchman (1995, p. 574), a legitimidade “[...] é uma percepção generalizada ou suposição de que as ações de uma organização são desejáveis, próprias ou apropriadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições”.

As organizações procuram estabelecer congruência entre valores sociais associados com atividades e normas de um comportamento aceitável no sistema social mais amplo do qual fazem parte. Pode-se falar de legitimidade organizacional na extensão em que esses dois sistemas de valores sejam congruentes. Quando uma disparidade real ou potencial existe entre os dois sistemas de valores, existirá uma ameaça à legitimidade organizacional (MATHEWS, 1993 apud TILLING, 2004).

Existem duas correntes na pesquisa sobre legitimidade organizacional: a institucional e a estratégica (SUCHMAN, 1995). Segundo Buisson (2008) a corrente institucional se concentra em como as dinâmicas estruturantes no nível organizacional geram pressões culturais que transcendem e alinham as atividades empresariais, destacando-se os estudos de Meyer e Rowan (1977), DiMaggio e Powell (1983) e Powell e DiMaggio (1991). Para

Buisson (2008), a tradição estratégica adota uma perspectiva puramente administrativa, observando como as organizações manipulam e implantam símbolos específicos para obter apoio social, destacando-se as pesquisas de Dowling e Pfeffer (1975) e Pfeffer e Salancik, (1978).

As diferenças entre as duas abordagens residem fundamentalmente nos seus pressupostos em termos de agência e de incorporação cultural (BUISSON, 2008). O Quadro 9 traz algumas pesquisas sobre a teoria da legitimidade.

Quadro 9 - Pesquisas relacionadas à Teoria da Legitimidade

(continua)

Autor (es)	Ano	Objetivos/Resultados
DOWLING, J.; PFEFFER, J.	1975	Fornecem um quadro conceitual para a análise de legitimidade organizacional e do processo de legitimação através dos quais as organizações agem para aumentar a sua percepção de legitimidade.
GUTHRIE, J.; PARKER, L. D.	1989	Analisa a história da Comunicação Social Corporativa (CSC) de uma organização australiana de aço, semelhante à americana <i>USSteel</i> . Os objetivos principais do estudo foram determinar se a história da CSC da indústria siderúrgica australiana é semelhante à da americana, e descobrir se a busca de legitimidade corporativa parece ter sido um motivo principal para divulgações. O estudo aponta para semelhanças entre a divulgação social de ambas empresas, no entanto, os achados de pesquisa sugerem que a teoria da legitimidade não está relacionada com a CSC, uma vez que não foi encontrada correlação entre os picos de CSC e os eventos socioeconômicos relevantes da empresa em análise.
PATTEN, D. M.	1992	Procura explicar se o aumento da evidência social nos relatórios anuais ocorre como uma tentativa de recuperar a legitimidade afetada por um acidente ambiental, como o caso do derramamento de óleo conhecido como “EXXON VALDEZ”. Concluiu que o aumento na evidência ambiental das empresas da indústria de petróleo pode ser interpretado como uma evidência de suporte à teoria da legitimidade.
LINDBLOM, C. K.	1994	Investiga como ocorre o processo de legitimação organizacional e introduz quatro estratégias de legitimação, sendo discutidos seus efeitos na natureza e na qualidade da divulgação social corporativa para públicos relevantes.
GRAY, R.; KOUHY, R.; LAVERS, S.	1995	Demonstram como a evidência social se desenvolveu ao longo de 13 anos na Inglaterra, no período de 1979 a 1991, analisando também se as estratégias de evidência propostas por Lindblom (1994) estavam presentes nos relatórios anuais para os seguintes tipos de evidência social: meio ambiente, recursos humanos, relações com a comunidade e produtos.
SUCHMAN, M. C.	1995	Apresenta uma abordagem teórica da legitimidade organizacional, destacando semelhanças e disparidades entre as abordagens estratégicas e institucionais da legitimidade. Identifica três formas primárias de legitimidade: pragmática, moral e cognitiva. Em seguida, examina as estratégias para ganhar, manter e reparar a legitimidade.
DEEGAN, C.	2002	Fornecer uma visão geral da Teoria da Legitimidade que tem sido usada para explicar porque os gestores podem optar por divulgar publicamente informações sobre aspectos específicos do seu desempenho social e ambiental.
DEEGAN, C.; RANKIN, M.; TOBIN, J.	2002	Analisa as revelações sociais e ambientais da BHP Ltda. (uma das maiores empresas australianas) no período de 1983-1997 para determinar a extensão e o tipo de divulgação nos relatórios anuais sociais e ambientais ao longo do período, e se essas informações podem ser explicadas pelos conceitos da Teoria da Legitimidade.

Quadro 9 - Pesquisas relacionadas à Teoria da Legitimidade

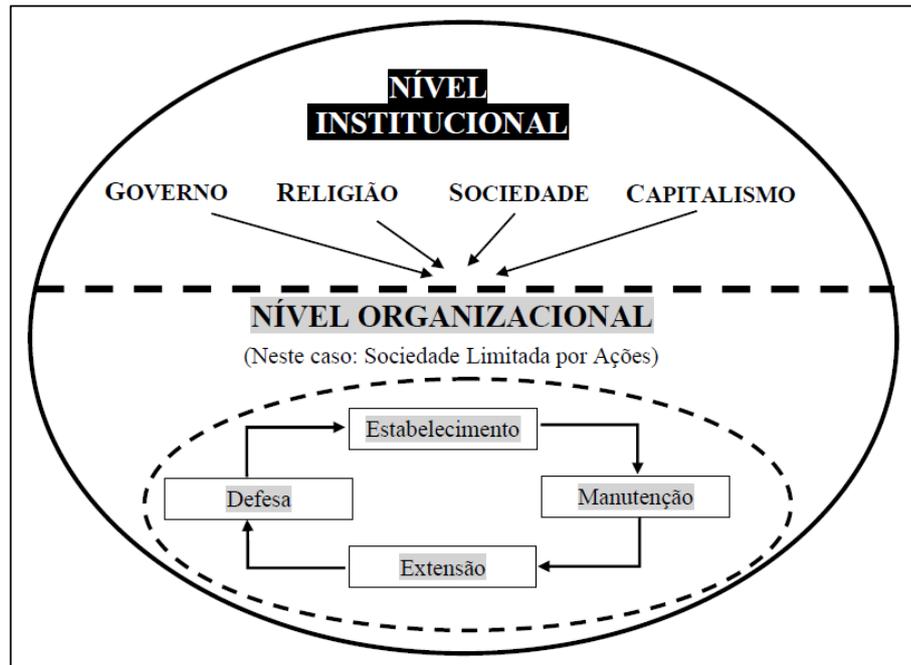
(conclusão)

Autor (es)	Ano	Objetivos/Resultados
O'DONOVAN, G.	2002	Procura estender a aplicabilidade da teoria da legitimidade e o seu poder preditivo. Investigou em que medida as divulgações no relatório anual estão inter-relacionadas às tentativas de ganhar, manter e reparar a legitimidade e a escolha das táticas de legitimação específicas.
CAMPBELL, D.; CRAVEN, B.; SHRIVES, P.	2003	Examinam o grau em que as divulgações voluntárias representam uma tentativa de fechar uma lacuna de legitimidade percebida (LINDBLUM, 1994), a fim de ganhar, manter ou restaurar legitimidade (SUCHMAN, 1995). Os efeitos da percepção das empresas dos fatores de risco de legitimidade também são discutidos.
ARCHEL, et al.	2009	Procuram ampliar o alcance da teoria da legitimidade por meio de uma análise detalhada das ligações que existem entre as estratégias de legitimação de empresas (LINDBLUM, 1994) e as características do ambiente político em que são desenvolvidas.
GUBIANI, C. A.; SOARES, M.; BEUREN, I. M.	2009	Identificam as estratégias de legitimidade da tipologia de Suchman (1995) evidenciadas nos relatórios da administração de empresas públicas estaduais de capital aberto do setor de energia elétrica no Brasil.
MÄKELÄ, H.; NÄSI, S.	2010	Estudam o caso de uma empresa em operação de <i>downsizing</i> , na qual houve o fechamento de uma unidade de produção da indústria florestal em uma cidade na Finlândia. O estudo se embasou na estrutura teórica composta pela teoria dos <i>stakeholders</i> e pela teoria da legitimidade. A pesquisa consistiu em uma análise textual de artigos de mídia veiculados em meios de comunicação em massa, com o objetivo de melhorar a compreensão de como a responsabilidade social é concebida e ampliada por corporações globais, por si mesma e por seus <i>stakeholders</i> .
FANK, O. L.; BEUREN, I. M.	2010	Identificam as estratégias de legitimidade da tipologia de Suchman (1995) evidenciadas nos relatórios da administração da empresa Petrobras no período de 2000 a 2009.
BEUREN, I. M.; HEIN, N.; BOFF, M. L.	2011	Verificam a relação existente entre as estratégias de legitimidade organizacional propostas por Lindblom (1994), evidenciadas no RA, com as gerações que administraram empresas familiares no período de 1997 a 2006 no Brasil.
CZESNAT, A. O.; MACHADO, D. D. P. N.	2012	Identificam as formas isomórficas de legitimação relacionadas com as práticas de Responsabilidade Social e Ambiental das empresas de telecomunicações listadas na BOVESPA, evidenciadas em seus Relatórios da Administração publicados no período de 1998 e 2008.

Fonte: (MACHADO; OTT, 2015, p. 141).

Em consonância com o proposto por Buisson (2008), Tilling (2004) sugeriu um modelo de refinamento para a Teoria da Legitimidade com base em dois grupos: a macroteoria da legitimação, conhecida como Teoria da Legitimidade Institucional, que trata da forma como as estruturas organizacionais como um todo (capitalismo, por exemplo, ou governos) ganharam aceitação da sociedade em geral e a microteoria ou nível organizacional, também chamada de Teoria da Legitimidade Estratégica. A Figura 4 mostra a relação estabelecida pelo autor.

Figura 4 - Camadas da Teoria da Legitimidade



Fonte: (TILLING, 2004).

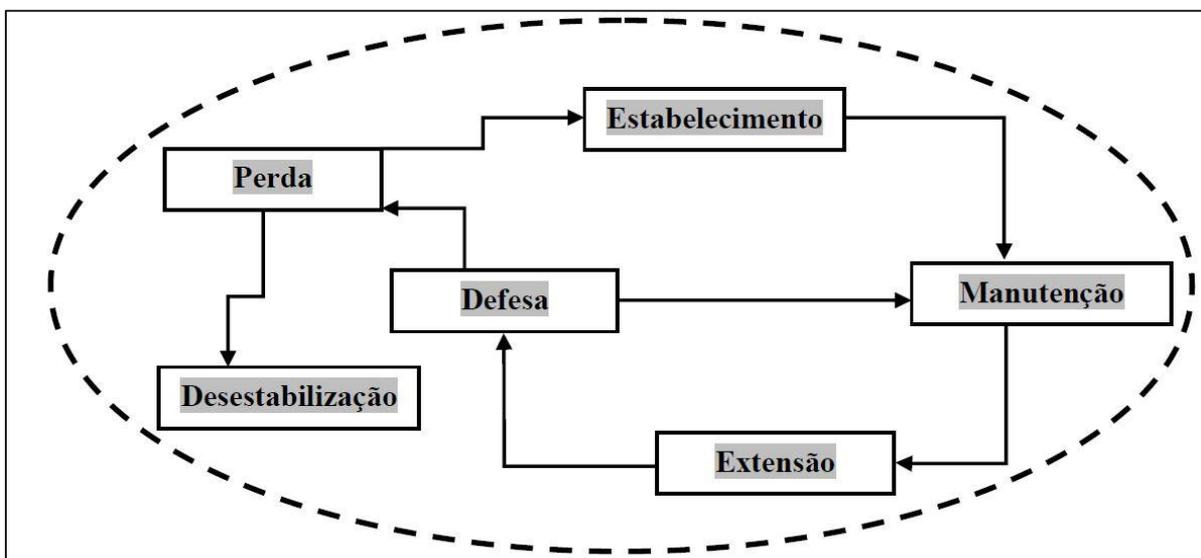
No nível organizacional, ocorre a legitimação, ou seja, a organização busca a aprovação ou previne a sua reprovação diante dos grupos sociais – esse processo ocorre antes da legitimidade. De acordo com a Figura 4, a Teoria da Legitimidade Organizacional propõe que uma empresa pode estar em uma das quatro fases em relação à sua legitimidade. As fases estão descritas abaixo e incluem alguns exemplos de empresas de serviços, comerciais ou industriais que podem estar operando em alguma delas (TILLING, 2004).

- 1) **Estabelecendo a legitimidade.** (Clínicas de Biotecnologia). Esta primeira fase representa os estágios iniciais do desenvolvimento de uma empresa e tende a girar em torno de questões financeiras;
- 2) **Manter a legitimidade.** (Existente na maioria das organizações). Fase em que a maioria das empresas deseja desempenho contínuo e garantias simbólicas, a fim de antecipar ou prevenir possíveis desafios de legitimidade;
- 3) **Estendendo a legitimidade.** (Provedores de Saúde). Quando a organização entra em novos mercados ou muda a forma de relacionamento com o seu mercado atual, o que pode levar à necessidade de ampliar a legitimidade;

- 4) **Defendendo a legitimidade.** (Empresas de Mineração). A legitimidade pode ser ameaçada por um incidente, interno ou externo, e, portanto, necessita de proteção. Esta fase é o foco principal dos pesquisadores contábeis.

Com base na pesquisa da indústria do tabaco de Tilling (2004) e na constatação de outros pesquisadores, o autor propõe um desenvolvimento complementar do Nível de Legitimidade Organizacional, conforme a Figura 5.

Figura 5 - Refinamento do Nível Organizacional da Teoria da Legitimidade



Fonte: (TILLING, 2004).

A fase de “defesa” geralmente é inserida por uma organização após alguma forma de “incidente” ou “acidente” que ameaça sua legitimidade. Esta fase pode ser caracterizada como “aguda”, pode ser séria, algumas vezes até fatal, mas geralmente, com uma gestão adequada, a organização pode manter ou, pelo menos, recuperar sua legitimidade. A questão pode ser difícil de gerenciar e, em geral, leva a uma legitimidade decrescente. No entanto, a perda pode ser gerenciada e abrandada durante um longo período de tempo, ou mudanças significativas podem levar ao restabelecimento da legitimidade (TILLING, 2004).

A fase de “perda” é mais provável de ser precedida de mídia sustentada e acompanhada por regulação governamental crescente, monitoramento e possivelmente tributação. Dentro desta fase, é provável que haja períodos em que a empresa aumentará sua divulgação social e ambiental voluntária em um esforço para enfrentar ameaças ou para comunicar mudanças corporativas sistêmicas (TILLING, 2004).

Existem quatro partes organizacionais interessadas, as quais Tilling (2004) menciona como críticas: o Estado, o público, a comunidade financeira e a mídia – considerados decisivos para a organização, conforme demonstra o Quadro 10.

Quadro 10 - *Stakeholders* organizacionais críticos

<i>Stakeholder</i>	Recursos Controlados
(1) O Estado	Contratos, subsídios, legislação, regulamentação, impostos (observe que os três últimos itens podem ser “negativos” ou “positivos”, dependendo da implementação).
(2) O Público	Patrocínio (como cliente), apoio (como interesse da comunidade), trabalho.
(3) A Comunidade financeira	Investimentos.
(4) A mídia	Poucos “recursos diretos”; no entanto, pode influenciar substancialmente as decisões das partes interessadas (2) e (3), quando não também o (1).

Fonte: (TILLING, 2004).

Os modelos de legitimidade devem observar as partes interessadas e a influência que cada parte exerce no fluxo de recursos para o estabelecimento, crescimento e a sobrevivência das organizações (HYBELS, 1995 apud TILLING, 2004). Conforme explica Tilling (2004), o poder da mídia recebe maior ênfase e pode influenciar os demais *stakeholders* (o Estado, o público e a comunidade financeira).

A respeito dessa temática, Lindblom (1994) assinala que a legitimidade organizacional se refere ao desempenho social e sua respectiva divulgação. O autor cita em seu estudo, *The implications of organizational legitimacy for corporate social performance and disclosure*, quatro estratégias que podem ser aplicadas pelas organizações, concomitantemente ou não, para a divulgação compulsória ou voluntária de informações sobre aspectos ambientais e sociais inerentes às suas atividades a fim de legitimar a sua existência. As estratégias de Lindblom são demonstradas no Quadro 11.

Quadro 11 - Estratégias de Legitimidade Organizacional propostas por Lindblom (1994)

(continuação)

Estratégias	Objetivo da empresa
1	Educar e informar seu público pertinente sobre as mudanças no seu atual desempenho e atividades.
2	Mudar a percepção do público pertinente sobre seu atual desempenho e atividades sem ter que mudar seu comportamento atual.

Quadro 11 - - Estratégias de Legitimidade Organizacional propostas por Lindblom (1994)

(conclusão)

Estratégias	Objetivo da empresa
3	Manipular a percepção do público pertinente, desviando o foco sobre um assunto, chamando a atenção para outro assunto relacionado ou mesmo destacando realizações sociais passadas no lugar de informá-los e educá-los.
4	Mudar as expectativas externas sobre seu desempenho futuro.

Fonte: Adaptação de Lindblom (1994).

Segundo Lindblom (1994), a legitimidade organizacional está relacionada ao desempenho social e de sua divulgação. Para o autor, as estratégias das organizações objetivam ganhar, manter ou recuperar a legitimidade.

As organizações, na realização de suas atividades, buscam reparar e aumentar a sua legitimidade perante a sociedade a partir do momento em que se sentem ameaçadas. Para isso, utilizam-se de estratégias de legitimidade que influenciam as suas estruturas e atividades operacionais, com o objetivo de atender às expectativas do ambiente externo acerca das quais sua atuação precisa ser aceita, a fim de garantir a continuidade institucional (BEUREN; GUBIANI; SOARES, 2013). As entidades voltam-se à utilização de procedimentos e práticas definidos racionalmente e institucionalizados na sociedade, como forma de aumentar a sua legitimidade e suas possibilidades de sobrevivência, independente da eficácia dessas ações (TOLBERT; ZUCKER, 1999).

Para Suchman (1995), a organização pode buscar a legitimidade de três formas: pragmática, moral e cognitiva. A legitimidade pragmática apoia-se no interesse da organização em relação às respostas imediatas sobre a percepção do seu público-alvo. Além de envolver trocas entre organização e seu público, pode abranger aspectos políticos, econômicos e sociais nas relações da entidade, sendo que cada ação afeta a percepção do público (SUCHMAN, 1995).

Outra forma de compreender a legitimidade pragmática está relacionada ao termo influência. Assim sendo, o público mantém o apoio à organização, não necessariamente porque acredita que essa troca resulte em benefícios, mas por perceber que as ações da organização estão alinhadas aos seus maiores interesses (SUCHMAN, 1995). O Quadro 12 traz algumas definições sobre a Legitimidade Pragmática.

Quadro 12 - Definições sobre Legitimidade Pragmática

Autor (es)	Conceito
Wartich e Cochran (1985)	Em momentos de adversidade, uma crença generalizada que a organização possui uma boa imagem pode amortecer os efeitos de falhas isoladas, enganos e reversões.
Dowling e Pfeffer (1975)	É um tipo de troca de apoio à organização, mensurada pelo valor esperado de um determinado conjunto de ações colocadas em prática.
Scott (1995)	O público está apto a conferir legitimidade, dotando-se de pensamentos sobre as organizações: “têm nossos melhores interesses no coração”, que “partilham os nossos valores”, ou que é “honestas”, “confiável”, “digna” e “sábias”. Essas atribuições, mesmo sociologicamente ingênuas, podem mostrar-se essenciais na avaliação positiva da organização, aparentemente se ultrapassa os objetivos da mesma.

Fonte: Adaptação de Suchman (1995).

A legitimidade moral trata-se de uma avaliação do comportamento ético da organização, quando as atividades possuem a característica de “se fazer a coisa certa” (SUCHMAN, 1995). Por meio dessa avaliação, explica o autor, é possível compreender se a atividade da organização promove, de fato, o bem-estar da sociedade, assim como definido pelo sistema de valores socialmente construídos. Segundo Suchman (1995), a legitimidade moral divide-se em quatro formas diferentes: consequências de legitimidade, legitimidade processual, legitimidade estrutural e legitimidade pessoal. O Quadro 13 traz algumas definições sobre a Legitimidade Moral na percepção de alguns autores.

Quadro 13 - Definições sobre a Legitimidade Moral

Autor(es)	Conceito
Weick (1969)	As reclamações sobre a legitimidade moral podem ser julgadas com cinismo em sua aparência, em que gestores acusados de tais afirmações não encontram uma estratégia que venha de encontro a estas acusações.
Aldrich e Fiol (1994)	Reflete uma avaliação positiva ou normativa da organização e das suas atividades.
Zucker (1983)	A ordem institucional moderna personifica as organizações e as trata como entidades autônomas, coerentes e moralmente responsáveis.
Scott (1992)	A legitimidade moral possui quatro formas de avaliação: consequências de resultados, técnicas de procedimentos, categorias estruturais e a avaliação dos dirigentes e representantes, que é rara, mas conceitualmente importante.

Fonte: Adaptação de Suchman (1995).

A legitimidade cognitiva está relacionada tanto com o apoio afirmativo quanto com a simples aceitação da organização como necessária ou inevitável e pode conter um padrão

positivo, negativo ou nenhum padrão de avaliação, conforme destaca Suchman (1995). Segundo o autor, é possível compreender as organizações como “compreensíveis”. Ainda, para obtenção da legitimidade cognitiva, uma das estratégias é o apoio ou reconhecimento de estruturas formais externas para suas atividades. O Quadro 14 apresenta algumas definições sobre a Legitimidade Cognitiva.

Quadro 14 - Definições sobre a Legitimidade Cognitiva

Autor(es)	Conceito
Scott (1992)	O papel da inteligibilidade na legitimação retrata o mundo social como um ambiente caótico para a cognição, nos quais os participantes devem lutar para organizar as suas experiências de forma coerente e compreensível. De acordo com este ponto de vista, a legitimidade cognitiva decorre principalmente da disponibilidade de modelos culturais que forneçam explicações plausíveis para a organização e seus esforços.
Zucker (1983)	A legitimidade cognitiva é percebida quanto aos fatores de exterioridade e objetividade, em que existem formas possíveis de mudar a concepção de um determinado fato a partir do controle dos próprios atores que inicialmente criaram, de modo que “as coisas para existirem de outra forma, que não a pré-estabelecida, seria literalmente impensável”.
Jepperson (1991)	Avaliação cognitiva é a possibilidade de poder submeter a um padrão positivo, negativo ou nenhuma avaliação; e, em cada caso (de forma diferente), é um dado adquirido.

Fonte: Adaptação de Suchman (1995).

3.1.1 Abordagem institucional da legitimidade organizacional

A teoria institucional foi impulsionada pelos autores DiMaggio e Powell (1983), com o artigo “A Gaiola de Ferro Revisitada”. A nova perspectiva institucional inicialmente preocupava-se menos com a institucionalização de regras particulares do que com a compreensão do motivo pelo qual as organizações tendiam a se tornar homogêneas ou isomórficas.

Na teoria institucional, as organizações se adaptam pelo esforço da equipe interna e pela sociedade externa (SELZNICK, 1957). Diferentes organizações que atuam na mesma atividade e estão inseridas no mesmo contexto social são influenciadas pelas organizações a se tornarem mais homogêneas entre si (DIMAGGIO; POWELL, 1991). O isomorfismo é o conceito que melhor explica a homogeneização. Para Hawley (1968 apud DIMAGGIO; POWELL, 1983), o isomorfismo constitui um processo de restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades de uma população que fazem parte de uma mesma condição ambiental.

DiMaggio e Powell (1983), em sua pesquisa sobre a difusão da inovação nas empresas americanas, encontraram o que Max Weber chamava de “a gaiola de ferro” em sua obra *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. Na descrição da burocracia, Weber argumentou que no mundo moderno, as características organizacionais e gerenciais seriam tão universais e convincentes que essas burocracias poderiam se transformar em “gaiolas de ferro” difíceis de mudar. DiMaggio e Powell (1983) encontraram “gaiolas de ferro de isomorfismo” no mundo corporativo dos Estados Unidos, nas quais as empresas eram influenciadas pela crise, pela proximidade, pelo prestígio e pelas outras forças de difusão. Ao longo do tempo, percebeu-se que as empresas se assemelhavam cada vez mais. Descobriu-se, então, que as organizações emprestam, copiam ou imitam a tecnologia, o estilo gerencial e as qualidades estruturais de outras organizações que julgam possuir maior sucesso ou maior prestígio.

Na gaiola de ferro do isomorfismo, as organizações começam a se assemelhar ou a se homogeneizar a partir de processos de isomorfismo: coercitivo, normativo e mimético, os quais estimulam a mudança de atitude e comportamento das organizações (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Os autores sugerem ainda que o processo de isomorfismo ocorre dentro de campos definidos institucionalmente. Essa perspectiva sugere que os mitos institucionalizados (ou seja, produtos, serviços e políticas) existentes no campo das organizações interconectadas forneçam pressões para a mudança, como destacam autores como Meyer e Rowan (1977) e Scott e Meyer (1994).

As organizações buscam atingir um determinado grau de legitimidade por meio da reprodução de normas e procedimentos praticados e validados por outras organizações, provocando a homogeneidade de regras, normas, mitos e crenças institucionalizadas, como destacado por Moura e Domingos (2012). Os autores mencionam que a homogeneidade, além de alcançar uma probabilidade de sobrevivência, traz outros ganhos: a estabilidade, a legitimidade e o prestígio. Existem dois tipos de isomorfismo: o institucional e o competitivo (MEYER, 1979; FENNELL, 1980; DIMAGGIO; POWELL, 1983). O isomorfismo competitivo está relacionado com a competição de mercado, mudança de nichos e medidas de adequação (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Segundo Scott (1995), as organizações originam-se de estruturas cognitivas, normativas e regulatórias e atividades que proveem estabilidade e sentido ao comportamento social. As organizações são transportadas por condutores (culturas, estruturas e rotinas) e atuam em múltiplos níveis de jurisdição. O Quadro 15 especifica os três pilares das organizações.

Quadro 15 - Três pilares das organizações

Aspectos	Pilar		
	Regulador	Normativo	Cognitivo
Base de submissão	Utilidade	Obrigação social	Pressuposição
Mecanismo	Coercitivo	Normativo	Mimético
Lógica	Instrumental	Adequação	Ortodoxa
Indicadores	Regras, leis e sanções	Certificação, acreditação	Predomínio e isomorfismo
Base da legitimação	Legalmente sancionada	Moralmente governada	Culturalmente sustentada, conceitualmente correta

Fonte: Adaptação de Scott (1995).

No pilar regulador, segundo Moura (2014), as organizações são mobilizadas pelos interesses próprios sob uma lógica utilitarista de custo-benefício. Regras, normas e instrumentos coercitivos são utilizados para impedir a existência de conflitos e influenciar conflitos; logo, a legitimação está associada à conformidade a essas exigências legais.

O pilar normativo tem uma base composta por valores e normas que imprimem uma dimensão prescritiva, avaliativa e obrigatória na vida social. Com isso, a legitimidade está associada ao cumprimento de obrigações morais e   adequação às normas e aos valores compartilhados. Ou seja, a partir de mecanismos isomórficos normativos procura-se alcanç ar a conduta considerada adequada   situação (comportamento esperado) (MOURA, 2014).

O pilar cognitivo integra os institucionalistas que enfatizam as representações simbólicas que os indivíduos constroem do ambiente, sendo que a base da legitimação está apoiada na conformação a um conjunto de significados culturais e de crenç as socialmente aceitas. Como ressalta Moura (2014), esse conjunto atua como um *script*, diretrizes que orientam o comportamento de indivíduos e organizações, a partir de mecanismos de imitação, ou seja, miméticos.

Para os autores DiMaggio e Powell (2005), as mudanç as isomórficas institucionais podem ocorrer por meio de três processos: isomorfismo coercitivo; isomorfismo mimético; e isomorfismo normativo.

Identificamos três mecanismos por meio dos quais ocorrem mudanç as isomórficas institucionais, cada um com seus próprios antecedentes. O coercitivo, que deriva das influências políticas e do problema de legitimidade. O mimético, que resulta de respostas padronizadas   incerteza e o normativo, associado   profissionalização. Essa é uma tipologia analítica: os tipos não são sempre empiricamente distintos. Atores externos podem induzir uma organização a se adequar a seus pares exigindo que ela realize uma tarefa particular e especificando a classe profissional responsável pelo seu desempenho, ou mudanç as miméticas podem refletir incertezas

construídas no ambiente. No entanto, apesar dos três tipos se misturarem no contexto empírico, tende a derivar de condições diferentes e podem levar a resultados distintos (DIMAGGIO; POWELL, 2005, p. 77).

O isomorfismo coercitivo resulta de influência política e legitimidade. A respeito desse tema, DiMaggio e Powell (1983) sugerem que o isomorfismo coercitivo ocorre quando uma organização muda em resposta a pressões exercidas por outra organização, da qual a primeira dependa de recursos e de apoio. Da mesma forma, Tolbert e Zucker (1983) afirmam que, quando as organizações operam dentro de uma rede organizacional mais ampla, as mudanças na organização mais poderosa legitimam mudanças que impulsionam transformações em outras organizações dependentes.

Segundo DiMaggio e Powell (1983), há pressões formais e pressões informais, exercidas por outras organizações, bem como pelas expectativas culturais da sociedade em que as organizações atuam. Tais pressões podem ser compreendidas como coerção, persuasão ou um convite para participação e atuação em grupos organizados. Em termos de legislação, na visão de Edelman (1990), trata-se de um tipo de pressão isomórfica coercitiva.

Nas Universidades Federais, o isomorfismo coercitivo é resultante de pressões formais e informais que são exercidas por outras organizações públicas que apresentam determinado grau de dependência, além das expectativas da sociedade no contexto em que as organizações estão inseridas (BAÊTA; BRITO; MOREIRA, 2014). Destaca-se também a autonomia de gestão das Universidades Federais, conforme o caput do art. 207 da CF/88⁶ (BRASIL, 1988), que pode ser entendida como um mecanismo coercitivo que permite certa flexibilidade quanto às estruturas dentro das organizações.

O papel regulador do Estado faz com que determinadas mudanças isomórficas ocorram no campo organizacional, como, por exemplo, as agências reguladoras e outros órgãos de governo, que por meio da legislação, promovem um ambiente institucionalizado (BAÊTA; BRITO; MOREIRA, 2014). Algumas mudanças organizacionais ocorrem em resposta direta a determinadas ordens governamentais: produtores inserem em seus processos novas tecnologias de controle de poluição, a fim de se adequarem às regulamentações ambientais; organizações sem fins lucrativos contratam contadores a fim de atender às obrigações legais e fiscais; e determinadas organizações contratam funcionários a partir de critérios de ação afirmativa para se resguardar de alegações de discriminação (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

⁶ Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

O isomorfismo mimético ocorre quando as organizações enfrentam altos níveis de incerteza. As organizações irão utilizar outras organizações consideradas legítimas ou bem-sucedidas como “modelos” para sobreviver e reduzir tais incertezas (DIMAGGIO; POWELL, 1983; TOLBERT; ZUCKER, 1983). A incerteza encoraja a imitação, quando as tecnologias organizacionais não são compreendidas ou quando as metas são ambíguas – com isso, as organizações tendem a buscar outras organizações como modelo, como afirmam autores como Dimaggio e Powell (1983). Conforme esses autores, a organização imitada pode não saber que está sendo utilizada como modelo, bem como pode não querer ser imitada por outras organizações. No entanto, ela serve como fonte de rotinas, informações e práticas para as organizações que a utilizam como modelo. A transferência da técnica do orçamento base zero do setor privado para o setor público, durante o governo Carter nos EUA, configura-se num exemplo de isomorfismo mimético (ABERNETHY; CHUA, 1996).

Os modelos podem ser disseminados involuntariamente, de forma indireta, através da permuta ou transferência de funcionários, ou por organizações como formas de consultoria ou associações de comércio de indústrias. As inovações, por sua vez, também podem ser utilizadas, visto que já foram adotadas por outras organizações (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

O isomorfismo normativo baseia-se na premissa de que as organizações mudam a partir do processo de profissionalização. Isso ocorre pela educação formal ou pela criação de órgãos profissionais que incorporam certas expectativas sociais (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Por exemplo, dentro da profissão contábil, existem métodos, práticas e princípios preferidos que são prescritos pelas associações de profissionais. Dois aspectos são considerados fontes importantes no isomorfismo normativo: o primeiro é o apoio da educação formal e da legitimação em uma base cognitiva produzida por especialistas universitários; o segundo aspecto trata-se do crescimento e constituição de redes profissionais, conhecidas como “*networks*”, que perpassam as organizações, nas quais novos modelos são rapidamente disseminados (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Os procedimentos disciplinares estão instituídos no nível social e no nível organizacional das organizações públicas. Esse pensamento decorre do fato de que os procedimentos administrativos disciplinares, considerados racionais e eficientes pela sociedade, são utilizados para legitimar as operações das entidades públicas e para garantir sua sobrevivência. Por exemplo, ao adotar práticas de combate à corrupção, as organizações podem melhorar a opinião social em relação à sua organização. Nesse sentido, os processos administrativos disciplinares, que desempenham o papel judiciário das entidades públicas,

podem ser vistos como elementos simbólicos e ritualísticos, tais quais o são outros elementos de gestão, como destacam autores como March e Olsen (1989) e Scott e Meyer (1983).

O sistema de correição funciona como estrutura ou elemento de coesão, conferindo estabilidade às organizações públicas, tal como fazem outros sistemas de controle, como, por exemplo, a contabilidade (SCAPENS, 1994). Nesse sentido, a divulgação das atividades de controle, investigação e punição constituem formas esperadas de comportamento e estabelecem um tipo de ligação entre os *stakeholders* e as organizações com as quais se relacionam.

A normatização da evidenciação imposta por órgãos de controle é coercitiva em termos limitados, conforme visto no capítulo dois. Estendendo o raciocínio desenvolvido por Mouritsen (1994) à discricionariedade oferecida pela normatização aos relatórios de gestão, pode-se concluir que a evidenciação dos atos correicionais tende a moldar e ser moldada pelas organizações dentro do mesmo campo institucional.

A noção institucional de que os ambientes institucionais sejam socialmente construídos dá a visão de que os atores da organização construam suas práticas de evidenciação. Indo além, também sugere que práticas e sistemas de informações podem ser modificados pelos comportamentos dos atores (COVALESKI; DIRSMITH; SAMUEL, 1996; SCAPENS, 1990).

Em seu sentido mais básico, a mudança na política de evidenciação da atividade judiciária administrativa nos relatórios de gestão representa uma mudança nas rotinas de correição. As teorias institucionais sugerem que novos comportamentos e técnicas são introduzidos por gestores em resposta às mudanças no ambiente externo.

3.1.2 Abordagem estratégica da legitimidade organizacional

Na abordagem estratégica, a legitimidade é um recurso operacional que as organizações extraem com frequência de maneira competitiva do seu ambiente cultural e que pode ser empregada na perseguição de suas metas (SUCHMAN, 1995, p. 575). Legitimidade, como qualquer outro ativo, é um recurso necessário à continuidade de uma organização. Certas ações e eventos aumentam a legitimidade e outros a diminuem. Baixa legitimidade resultará em consequências negativas para a organização, podendo, inclusive, conduzir à sua extinção ou a restrições ao seu direito de operar (TILLING, 2004).

A legitimidade, ao contrário de outros ativos que são mensuráveis, só pode ser expressa pela sua capacidade de atrair os recursos necessários à sobrevivência da organização (HEARIT, 1995 apud TILLING, 2004). Hybels (1995, p. 243) descreve tal característica:

A legitimidade tem sido conceituada como um dos muitos recursos que as organizações devem obter de seus ambientes. Mais do que visualizar legitimidade como algo que é trocado entre instituições, a legitimidade é melhor concebida como parte de ambos, do contexto de troca e como um subproduto conjunto desta troca. A legitimidade por si só não tem forma material. Ela existe somente como uma representação simbólica de uma avaliação coletiva de uma instituição como evidenciado para ambos os observadores e participantes talvez mais convincentemente pelo fluxo de recursos. Deste modo, os recursos devem ter importância simbólica para funcionarem como valor na troca social. Contudo, a legitimidade é uma representação de ordem superior daquele simbolismo, ou seja, uma representação das representações (HYBELS, 1995, p. 243 apud TILLING, 2004).

A manutenção da legitimidade de uma organização visa garantir a sua continuidade e oferecer segurança simbólica aos seus *stakeholders*. Também, trata de antecipar e prevenir potenciais formas de desafio à legitimidade (ASHFORTH; GIBBS, 1990, p. 183). Como a legitimidade é um construto dinâmico e as expectativas sociais se alteram, pode acontecer que uma organização perca a sua legitimidade, ainda que ela não altere as atividades que anteriormente eram consideradas como aceitas e legítimas (DEEGAN; RANKIN; TOBIN, 2002, p. 319-20).

Ashforth e Gibbs (1990, p. 180) descrevem a necessidade de extensão da legitimidade em casos como, por exemplo, de entrada da organização em novos mercados ou de alteração do modo de relacionamento com o seu mercado atual. Essas mudanças poderiam demandar uma ampliação (da legitimidade), que é apta a ser intensa e proativa, na medida em que a administração tenta ganhar a confiança e o apoio de constituintes em potencial mais cautelosos.

A legitimidade pode ser ameaçada por incidentes (internos ou externos) e, portanto, requer defesa. Sobre isso, Ashforth e Gibbs (1990, p. 183) afirmam que: “As atividades de legitimação tendem a ser intensas e reativas à medida que a administração tenta combater a ameaça”. É provável que quase todas as organizações regularmente precisem defender sua legitimidade, pelo simples fato de que elas devem responder às exigências da comunidade além de desempenhar sua missão, para assim alcançar a legitimidade (HEARIT, 1995 apud TILLING, 2004).

Na defesa da legitimidade, é que se torna possível a análise da sua conexão com os recursos. Lindblom (1994), em um artigo citado por vários pesquisadores, considera essa fase

crítica. Deegan et al. (2000), por exemplo, examinaram cinco incidentes de grande porte e apresentaram um panorama dos relatórios anuais da administração de empresas australianas, verificando se houve uma mudança significativa no seu conteúdo em função desses eventos. Tais resultados mostraram-se consistentes com a teoria da legitimidade e deixam evidente que há mudanças na forma de divulgação da empresa quando ocorrem eventos sociais relacionados à indústria, destacando a natureza estratégica das evidenciações sociais voluntárias. Ainda, os resultados alcançados apresentam-se consistentes com a visão de que a administração considera que as divulgações sociais no relatório anual são um recurso para minimizar os efeitos sobre eventos entendidos como desfavoráveis à imagem de uma empresa (DEEGAN, et al., 2000).

De acordo com Tilling (2004), as organizações podem não alcançar sucesso na defesa da sua legitimidade. Segundo o autor, os incidentes ou acidentes que ameaçam a legitimidade podem se tornar graves e, em alguns casos, fatais. Ele cita o exemplo da indústria do tabaco, na qual a percepção de que o produto não é seguro corrói a sua legitimidade ao longo do tempo. Esta situação caracterizaria uma etapa “perda” de legitimidade, que pode ser descrita como “crônica”. Esse tipo de questão é difícil de administrar e, em geral, leva ao declínio da legitimidade. No entanto, os desfechos possíveis seriam o gerenciamento da perda da legitimidade, sua desaceleração ou, no melhor dos casos, uma mudança significativa que conduziria ao restabelecimento da legitimidade.

A perda de legitimidade em empresas, em geral, é precedida por uma mídia sustentada e pelo escrutínio das organizações não governamentais, acompanhada por uma crescente regulamentação governamental, monitoramento e possivelmente tributação (TILLING, 2004). Dentro dessa fase, provavelmente haverá períodos em que a empresa aumentará sua divulgação social e ambiental voluntária em um esforço para responder a ameaças específicas, tais como adiar ou derrotar novas propostas de legislações restritivas, ou comunicar uma mudança corporativa sistêmica de modo semelhante à fase de defesa (O'DONOVAN, 2002).

3.1.3 Gestão da legitimidade

A gestão da legitimidade das organizações ainda é um conceito abstrato, como afirma Buisson (2008). A sua conformidade com as expectativas dos *stakeholders* pode ser substantiva ou simbólica, segundo as concepções de Pfeffer (1981) e Richardson (1985). De acordo com Buisson (2008), essas duas formas de gerenciamento estratégico da informação e

da imagem da organização referem-se ao processo de legitimação (organização em relação aos seus públicos).

A legitimação substantiva envolve a transformação estrutural da ação em conformidade com os valores sociais (RICHARDSON, 1985), ou seja, envolve mudanças reais e materiais nos objetivos, estruturas e processos ou práticas socialmente institucionalizadas. Esta forma de gestão, no entanto, pode utilizar aspectos da teoria institucional da legitimidade e da teoria da legitimidade organizacional. Os principais mecanismos de gestão descritos são: (a) alteração no desempenho para atender as expectativas dos constituintes (NORD, 1980); (b) isomorfismo coercitivo, ou seja, adoção de paradigmas de gestão institucionalizados (MEYER; ROWAN, 1977); (c) alteração na dependência de recursos (PFEFFER; SALANCIK, 1978); e (d) alteração das práticas socialmente institucionalizadas, como, por exemplo, por meio do *lobby* corporativo (MILES; CAMERON, 1982).

No gerenciamento simbólico, a organização retrata suas ações ou as gerencia de modo a parecer coerente com os valores e expectativas sociais em vez de mudar sua forma de atuação, em suma, transforma o significado dos atos (RICHARDSON, 1985). As organizações enfrentam expectativas dos *stakeholders* com interesses divergentes e, por vezes, gerem o seu cumprimento de forma ambígua, desenvolvendo uma gestão “de fachada” em relação ao cumprimento dos valores dominantes (HEWLIN, 2003 apud BUISSON, 2008). Os relatórios de administração de algumas empresas evidenciam o paradoxo das intenções das ações dos cidadãos mascaradas em um pequeno número de projetos efetivamente realizados (empresas mineradoras, petrolíferas, etc.).

Por fim, destaca-se, ainda, que a gestão da legitimidade organizacional pode configurar-se como a gestão de um processo, na medida em que a legitimidade está em redefinição constante através de interações com o seu ambiente (BUISSON, 2008).

4 MÉTODO DA PESQUISA

Este capítulo apresenta as escolhas metodológicas para a realização do estudo, compreendendo a estratégia da pesquisa, o método utilizado, a população, as dimensões e variáveis e as técnicas estatísticas.

4.1 ESTRATÉGIA DA PESQUISA E MÉTODO ADOTADO

Este estudo tem por objetivo descrever as evidências de gerenciamento da legitimidade aplicada aos aspectos correccionais nos RG das Universidades Federais no período 2014-2016. Esta pesquisa utilizou o método hipotético-dedutivo, partindo de um problema, ao qual se oferece uma espécie de solução provisória, passando-se depois a criticar a solução, com vista à eliminação do erro (MARCONI; LAKATOS, 2017).

Adotou-se a pesquisa descritiva, pois o estudo pretende identificar, descrever e analisar as informações apresentadas nos relatórios de gestão acerca dos aspectos correccionais das Universidades Federais Brasileiras. Segundo Vergara (2011), a pesquisa descritiva apresenta as características de determinada população ou fenômeno e pode estabelecer correlações entre as variáveis e definir sua natureza. Quanto à forma e abordagem do problema, a pesquisa classifica-se como quantitativa. Conforme Malhotra (2006), a pesquisa quantitativa procura quantificar os dados e aplica alguma forma de análise estatística.

A análise documental compreendeu o relatório de gestão dos exercícios 2014, 2015 e 2016 de cada UF e a extração dos dados disponíveis (acesso livre) do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares⁷ (MARION, 2010; MARCONI; LAKATOS, 2017) das Universidades Federais. Tem-se como objetivo dar forma conveniente e representar de forma diferente as informações constantes nos documentos, através de procedimentos de transformação, caracterizante como a fase anterior à análise de conteúdo (BARDIN, 2016). Segundo a autora, três polos cronológicos compreendem a análise de conteúdo: 1) a pré-análise; 2) a exploração do material; e 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação, conforme exposto no Quadro 16.

⁷ Base de dados constituída a partir das informações públicas acerca de processos disciplinares registrados no Sistema CGU-PAD, mantido pela CGU e alimentado pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. De uso obrigatório desde a edição da Portaria CGU nº 1.043, em 2007, o CGU-PAD é fonte oficial de dados e indicadores de desempenho do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, armazenando diversas informações.

Quadro 16 - Fases da análise de conteúdo

Polos Cronológicos	Descrição
Pré-análise	Análise dos documentos (Relatório de Gestão), legislação, orientações e normativos do Tribunal de Contas da União. Definição dos objetivos, formulação de hipóteses de evidenciação. Definição prévia das dimensões (categorias) de análise. Paralelamente, realizou-se a pré-análise dos dados disponibilizados no sistema CGU-PAD da Controladoria Geral da União (CGU).
Exploração do Material	A partir da pré-análise, foi elaborada uma proposta de categorização para o levantamento das informações evidenciadas no relatório de gestão.
Tratamento dos resultados obtidos e interpretação	Contagem, análise e interpretação dos itens que compõem cada uma das categorias/dimensões de análise. Utilização de técnicas estatísticas.

Fonte: Elaboração própria com base em Bardin (2016).

Quanto ao recorte temporal, optou-se pelo período 2014-2016 tendo em vista a uniformidade na apresentação das informações correcionais no RG, bem como a publicação da Decisão Normativa 134/2013 que obriga a divulgação do RG a partir do exercício 2014 no site da instituição. A série de três exercícios permite a análise da consistência e a comparação das informações divulgadas pelas universidades. Portanto, a pesquisa classifica-se como um estudo longitudinal, pois os dados são coletados das mesmas unidades de amostra, com o decorrer do tempo (RICHARDSON, 1999; HAIR et al., 2005).

4.2 POPULAÇÃO

A população envolvida neste estudo corresponde a todas as Universidades Federais Brasileiras. A relação das UF foi obtida no portal do Ministério da Educação, e-Mec⁸. A consulta ocorreu no dia 26 de janeiro de 2018 e verificou-se que as Universidades Federais totalizam 63 instituições distribuídas no país, autarquias e fundações, conforme demonstrado no Anexo B. A Universidade Federal do Cariri (UFCA) foi excluída da geração de agrupamentos na análise de eficiência por estar em fase de implantação no ano de 2017, apesar de já enfrentar processos disciplinares.

4.3 VARIÁVEIS

Esta pesquisa contempla variáveis quantitativas e variáveis qualitativas. As variáveis quantitativas foram obtidas por meio de consulta aos dados abertos do sistema CGU-PAD. As

⁸ O portal e-Mec pode ser acessado no seguinte endereço eletrônico: <http://emec.mec.gov.br/>

variáveis qualitativas foram definidas com base na pré-análise dos documentos (relatório de gestão e relatório CGU-PAD) e na legislação sobre o assunto em estudo. Essas variáveis dividem-se em quatro grupos, de acordo com o Quadro 17.

Quadro 17 - Grupos e descrição das variáveis qualitativas

Grupos	Descrição	Variáveis	Tipo	Objetivo	Fonte
1	Discricionarieidade da autoridade competente	1. Juízo de Admissibilidade (JUIZOAD) 2. Designação da Comissão (DESIGCOM)	Binárias	Mensurar quantidade	Relatório de Gestão
2	Instauração e desfechos dos processos administrativos	3. Instauração (INSTAURA) 4. Anulação administrativa (ANADM) 5. Anulação judicial (ANJUD) 6. Advertência (ADV) 7. Suspensão (SUSP) 8. Expulsivas (EXP) 9. Outros (OUTROS) 10. Recursos (RECURSOS)	Binárias para cada tipo de processo e somadas tornam-se escalares e discretas (0 – 7)	Mensurar integridade	Relatório de Gestão Relatório CGU-PAD
3	Transparência dos processos	11. Comunicação (COMUNICA)	Binária para cada tipo de processo e somada torna-se escalar e discreta (0 – 7)	Mensurar quantidade	Relatório de Gestão
		12. Detalhamento do processo (DETPRO) 13. Gestão do processo (GESTPRO)	Escalares, quantitativas e discretas	Mensurar quantidade	
4	Transparência do Sistema de Correição	14. Sistema de Correição (SISCORR)	Escalar, quantitativa e discreta	Mensurar quantidade	Relatório de Gestão

Fonte: Autora.

Os grupos foram divididos de acordo com o critério utilizado para lançamento dos dados. O item 4.3.2 detalha os grupos e variáveis e a forma de coleta dos dados.

4.3.1 Variáveis de dados quantitativos

Os dados quantitativos têm origem no relatório CGU-PAD⁹ e capturam, para cada UF, nos anos de 2014, 2015 e 2016, o número de dias necessários para conclusão de cada processo administrativo, rito sumário, sindicância, sindicância patrimonial, sindicâncias de servidores temporários, bem como o número de penalidades aplicadas no período (advertência, suspensão, expulsivas e outros). A base de dados CGU-PAD utilizada para a coleta foi acessada no dia 09 de maio de 2018. O quadro 18 descreve as informações disponibilizadas pela CGU.

Quadro 18 - Informações extraídas do acesso público do sistema CGU-PAD

Tipo de informação	Descrição
Tipo de Processo	Tipo de procedimento apuratório: - Processo administrativo disciplinar; - Sindicância; - Rito Sumário; - Sindicância servidor temporário; - Sindicância patrimonial; - Procedimento administrativo para empregado público; - Procedimento disciplinar de empresa pública ou sociedade de economia mista; - Apuração direta para empresa pública e sociedade de economia mista.
Assunto	Assunto a que se refere a irregularidade sob apuração. Cada processo pode apurar ilícitos classificados em mais de um assunto (por exemplo: comportamento inidôneo; prática de fraude fiscal; fraude em procedimento licitatório ou contrato, entre outros).
Data da instauração	Data da publicação da portaria de instauração do processo disciplinar.
Fase atual	Refere-se ao último andamento do processo registrado no CGU-PAD.
Data da fase atual	Data do ato ou decisão que dá início à fase atual do processo indicada na coluna “Fase atual”.
Investigados	Total de agentes que figuram ou figuraram como investigados no processo disciplinar.
Advertência, suspensões, expulsivas, outras	Total de agentes que receberam a penalidade. A informação somente será apresentada a partir do registro da fase “Processo julgado”, quando são registrados os resultados do julgamento do processo.

Fonte: Adaptação de CGU (2018).

Por meio dos dados disponibilizados foi analisado o panorama das informações correcionais nas 63 Universidades Federais, nos anos 2014, 2015 e 2016.

⁹ O relatório de dados abertos CGU-PAD pode ser acessado no sítio <http://www.cgu.gov.br/>, seguindo os seguintes passos: 1) Acessar o sítio CGU; 2) Posicionar o cursor em “Assuntos”; 3) “Atividade Disciplinar”; 4) “Sistema CGU-PAD”; 5) Dados Abertos.

4.3.2 Variáveis de dados qualitativos

Considerando que os dados foram extraídos dos 189 Relatórios de Gestão das 63 UF, utilizou-se a denominação “variáveis de dados qualitativos”, sendo que os mesmos foram quantificados conforme detalhado a seguir. As variáveis de dados qualitativos representam três tipos de escalas de dados. Um grupo de dados é avaliado dicotomicamente [1 = atendido pelo RG analisado e 0 = não atendido pelo RG analisado], mutuamente excludentes, sobre a presença ou não do atributo no RG. Neste grupo, encontram-se a apresentação do juízo de admissibilidade (JUIZOAD), designação da comissão (DESIGNACOM), conforme demonstrado no Quadro 19.

Quadro 19 - Grupo 1- Discricionariiedade da autoridade

Variáveis		2014	2015	2016
1	JUIZO DE ADMISSIBILIDADE			
	Pelo Gabinete do Reitor/Autoridade Máxima			
	Por Comissão independente			
2	DESINAÇÃO DA COMISSÃO			
	Pelo Gabinete do Reitor			
	Por Comissão independente			

Fonte: Autora.

O segundo grupo de dados deriva da confrontação entre dados quantitativos do relatório CGU-PAD e sua correspondência no RG. Se o dado está presente ou ausente concomitantemente nos dois relatórios, a universidade pontua. Caso haja discrepância entre o dado nos dois relatórios, a universidade deixa de pontuar. Portanto, há uma escala ordinal para avaliar o grau de correspondência na evidenciação. O Quadro 20 apresenta o critério para pontuação da UF.

Quadro 20 - Critério para pontuação da UF

Critério	Pontuação
Houve correspondência da informação (CGUPAD = RG)	1
Informações sem correspondência (CGUPAD ≠ RG)	0

Fonte: Autora.

Neste grupo, apresentam-se as seguintes variáveis: instauração (INSTAURA), anulação administrativa (ANADM), anulação judicial (ANJUD), advertência (ADV), suspensão (SUSP), expulsivas (EXP), outros (OUT) e recursos (RECURSOS), conforme demonstrado no Quadro 21.

Quadro 21 - Grupo 2 – Instauração e desfechos dos processos

(continua)

Variáveis	RG	CGU	PONTOS
INSTAURAÇÃO			7
PAD Rito Ordinário	0	0	1
Sindicância	0	0	1
Sindicância Patrimonial	0	0	1
Sindicância Investigativa	0	0	1
Sindicância Punitiva	0	0	1
PAD Rito Sumário	0	0	1
Sem especificação	0	0	1
ANULAÇÃO ADMINISTRATIVA			7
PAD Rito Ordinário	0	0	1
Sindicância	0	0	1
Sindicância Patrimonial	0	0	1
Sindicância Investigativa	0	0	1
Sindicância Punitiva	0	0	1
PAD Rito Sumário	0	0	1
Sem especificação	0	0	1
ANULAÇÃO JUDICIAL			7
PAD Rito Ordinário	0	0	1
Sindicância	0	0	1
Sindicância Patrimonial	0	0	1
Sindicância Investigativa	0	0	1
Sindicância Punitiva	0	0	1
PAD Rito Sumário	0	0	1
Sem especificação	0	0	1
ADVERTÊNCIA			7
PAD Rito Ordinário	0	0	1
Sindicância	0	0	1
Sindicância Patrimonial	0	0	1
Sindicância Investigativa	0	0	1
Sindicância Punitiva	0	0	1
PAD Rito Sumário	0	0	1
Sem especificação	0	0	1
SUSPENSÃO			7
PAD Rito Ordinário	0	0	1
Sindicância	0	0	1
Sindicância Patrimonial	0	0	1
Sindicância Investigativa	0	0	1
Sindicância Punitiva	0	0	1
PAD Rito Sumário	0	0	1
Sem especificação	0	0	1
EXPULSIVAS			7
PAD Rito Ordinário	0	0	1
Sindicância	0	0	1
Sindicância Patrimonial	0	0	1

Quadro 21 - Grupo 2 – Instauração e desfechos dos processos

(conclusão)

Variáveis	RG	CGU	PONTOS
EXPULSIVAS			
Sindicância Investigativa	0	0	1
Sindicância Punitiva	0	0	1
PAD Rito Sumário	0	0	1
Sem especificação	0	0	1
OUTROS			7
PAD Rito Ordinário	0	0	1
Sindicância	0	0	1
Sindicância Patrimonial	0	0	1
Sindicância Investigativa	0	0	1
Sindicância Punitiva	0	0	1
PAD Rito Sumário	0	0	1
Sem especificação	0	0	1
RECURSOS			7
PAD Rito Ordinário	0	0	1
Sindicância	0	0	1
Sindicância Patrimonial	0	0	1
Sindicância Investigativa	0	0	1
Sindicância Punitiva	0	0	1
PAD Rito Sumário	0	0	1
Sem especificação	0	0	1

Fonte: Autora.

O Quadro 21 foi aplicado para cada ano analisado (2014, 2015 e 2016), e todas as variáveis foram confrontadas entre CGU-PAD e RG. Para a variável INSTAURA foram considerados os processos instaurados por ano analisado. As variáveis ANADM, ANJUD, ADV, SUSP, EXP e OUT referem-se ao desfecho do processo e foram coletadas de acordo com o campo “ANO” constante na planilha CGU-PAD.

A variável SUSP engloba “suspensão” ou “suspensão convertida em multa”. Enquanto a variável EXP compreende as penalidades “demissão de cargo efetivo”, “destituição de cargo em comissão” ou “cassação de aposentadoria”. A variável OUT refere-se à penalidade capitulada em diploma legal distinto da Lei 8.112/90.

O terceiro grupo analisa as evidenciações do relatório de gestão (estas informações não são disponibilizadas no relatório CGU-PAD). Para a variável comunicação (COMUNICA) utiliza-se [1= atendido pelo RG analisado e 0= não atendido pelo RG analisado] para aferir integridade. Para as variáveis de detalhamento do processo (DETPRO), gestão do processo (GESTPRO) e sistema de correição (SISCORR), utiliza-se contagem de elementos discretos.

Quadro 22 - Grupo 3 – Transparência do processo

Variáveis	2014	2015	2016
COMUNICAÇÃO COM O ÓRGÃO			
DETALHAMENTO DO PROCESSO			
Número do processo			
Fase atual/situação			
Nome da parte			
Matrícula do servidor			
Motivação/objeto de apuração			
Envolvidos (docente/discente ou Técnico Administrativo em Educação)			
Portaria/ato instaurador			
GESTÃO DOS PROCESSOS			
Continuidade dos processos do exercício anterior			
Problemas de acesso no Sistema CGU-PAD			
Práticas para melhoria e atuação da correição na UF			
Descrição do fluxo dos processos			
Mecanismos para monitoramento da situação funcional dos servidores			
Tempo de duração dos processos			

Fonte: Autora.

As variáveis DETPRO, GESPRO e SISCORR apresentam um detalhamento maior das informações em vista das informações evidenciadas pelas UF no RG. Por fim, apresenta-se o Grupo 4, o qual evidencia a transparência no Sistema de Correição, conforme demonstrado no Quadro 23.

Quadro 23 - Grupo 4 – Transparência do Sistema de Correição (SISCORR)

SISTEMA DE CORREIÇÃO	Referência à estrutura	Número de componentes	Identificação das Pessoas	Cargos	Formação dos membros	Treinamento	Mandato ou Portaria	Total Pontos
Unidade de Correição								
Comissão Permanente de Processos Administrativos Disciplinares								
Estrutura unipessoal								
Comissão de Sindicância								
Comissões específicas								
Responsabilidade de Gabinete do Reitor								
Responsabilidade da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas ou Recursos Humanos								
Principais atribuições da unidade de correição/comissões								
Total Geral								

Fonte: Autora.

Portanto, o Grupo 4 tem por objetivo verificar a extensão da transparência do sistema de correção da universidade. O Quadro 23 apresentou os possíveis tipos de estruturas encontradas nos relatórios de gestão e seu nível de detalhamento.

Os dados e informações foram coletados do RG e do relatório CGU-PAD e, por meio do *Software* Microsoft® Excel, efetuou-se os lançamentos nas categorias/variáveis descritas anteriormente.

4.4 TÉCNICAS DE ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os dados foram processados por meio do *Software* IBM SPSS *Statistics*, versões 20® e 23® (utilizada apenas para o pós-teste de *Dunn*). Assim, a análise compreendeu quatro etapas: a) geração de agrupamentos de dados; b) teste de normalidade, levantamento de estatísticas descritivas e análise de correlação; c) análise das diferenças dentro dos agrupamentos; e d) análise de correspondências.

4.4.1 Geração de agrupamentos de dados

A análise de agrupamentos envolve três passos: medida da similaridade ou associação entre as entidades para determinar quantos grupos realmente existem na amostra (1°); verificar o real processo de agrupamento, no qual entidades são particionadas em grupos (2°); e estabelecer o perfil das variáveis para determinar sua composição (3°), conforme Hair et al. (2009).

Para cumprir os objetivos de análise da legitimidade institucional e estratégica da imagem das UF, os dados da sua atividade correcional foram recortados sob três ângulos diferentes:

- (a) com base na concentração processual;
- (b) com base em *cluster* hierárquico das variáveis do Relatório de Gestão;
- (c) com base em níveis de eficiência para processos administrativos (PAD) calculados por meio da análise de envoltória de dados (DEA).

A geração de um agrupamento de concentração processual decorre da análise descritiva espacial, ou seja, da assimetria entre o número individual de processos julgados no triênio por uma UF em relação às demais UF.

O segundo agrupamento foi construído a partir de um *cluster* hierárquico de proximidade das 14 variáveis de análise dos RG. A análise de *cluster* (*Cluster analysis*)

permite o agrupamento de variáveis ou de casos (universidades) com base nas características comuns (HAIR et al., 2009) e no grau de similaridade entre os indivíduos a partir de variáveis predeterminadas (FÁVERO et al., 2009). O algoritmo utilizado foi a ligação média entre grupos com a correlação de *Pearson*.

O último agrupamento levou em consideração a eficiência processual em relação ao tempo dos julgamentos ocorridos no triênio 2014-2016. Para tanto, empregou-se a *Data Envelopment Analysis (DEA)*¹⁰, técnica não-paramétrica desenvolvida por Farrell (1957). Os modelos básicos de DEA são o CCR proposto por Charnes et al. (1978), delineado para uma análise de retornos constantes de escala (*Constant Returns to Scale*), e modelo BCC em 1978, apresentado por Banker, Charnes e Cooper (1984), que incluiu a possibilidade de retornos variáveis de escala (*Variable Returns to Scale*) – com isso, evitando problemas de competição imperfeita (PEÑA, 2008).

Além dos aspectos de variabilidade de retornos, a técnica DEA pode ser orientada para redução de *input* ou para a maximização de *output*. A primeira tem por objetivo aumentar a redução proporcional dos insumos, sendo que mantém-se constante o nível de *outputs*. A DEA orientada por *output* é utilizada quando o pesquisador pretende estimar o maior nível de *output*, mantendo-se constante os *inputs* (HAYNES; DINC, 2005; PEÑA, 2008). Nesta pesquisa, optou-se pelo modelo CCR orientado à redução de *input*, considerando-se a inevitabilidade legal de abertura de processos disciplinares.

Para fins de análise e uniformidade de critérios, restringiu-se a análise de eficiência aos processos administrativos disciplinares – rito ordinário, na fase “julgados”. A variável de *input* utilizada foi o número de dias consumidos no processamento e duas variáveis serviram de *output* – a quantidade de processos e o número de investigados. A eficiência foi calculada por meio do software SIAD versão 3.0 – Sistema Integrado de Apoio à Decisão (MEZA et al., 2005).

4.4.2 Teste de normalidade, estatísticas descritivas e teste de correlação

A estatística descritiva foi utilizada com o objetivo de caracterizar e descrever o comportamento dos procedimentos disciplinares no período em estudo nas Universidades Federais. A estatística descritiva relaciona-se com um conjunto de métodos que tem por

¹⁰ Segundo Peña (2008), o método DEA tem sido aplicado com sucesso na administração pública para verificação da eficiência, inclusive para comparar departamentos educacionais (escolas, faculdades, universidades e institutos de pesquisa).

objetivo resumir e descrever dados da amostra (FREUND, 2006). Os dados permitiram a análise da média, desvio padrão e coeficiente de variação. Além disso, foi possível analisar os processos julgados, o tempo médio (dias) utilizado nos julgamentos, bem como a relação entre a tipologia dos processos e as penalidades aplicadas.

A análise de três anos (2014-2016) dos 189 RG das 63 Universidades Federais foi realizada considerando-se os aspectos quantitativos e qualitativos da informação divulgada. As variáveis juízo de admissibilidade (JUIZOAD), designação da comissão (DESIGCOM), comunicação (COMUNICA), detalhamento do processo (DETPRO) e gestão do processo (GESTPRO), bem como o sistema de correição (SISCORR) não estão presentes no relatório CGU-PAD. Porém, foram categorizadas e quantificadas de acordo com o conteúdo presente nos RG. Por sua vez, os escores qualitativos atribuídos nas demais variáveis pertencentes ao Grupo “instauração e desfecho dos processos administrativos” representam a integridade do conteúdo do relatório CGU-PAD no Relatório de Gestão.

Com vistas a explorar a análise das variáveis extraídas do relatório de gestão, para verificar se a amostra segue a distribuição normal, foram utilizados os Testes de *Kolmogorov-Smirnov* (KS) e de *Shapiro-Wilk* (SW). Ambos comparam escores de uma amostra a uma distribuição normal modelo de uma mesma média e variância dos valores encontrados na amostra (FIELD, 2009). Segundo esse autor, se o teste é não significativo ($p > 0,05$), os dados da amostra não diferem significativamente de uma distribuição normal, ou seja, podem ser normais. No entanto, se o teste é significativo ($p < 0,05$), a distribuição é não normal (FIELD, 2009).

Para verificar se há relacionamento entre as 14 variáveis de evidenciação do relatório de gestão, utilizou-se o coeficiente de correlação de postos de *Spearman*. Esse coeficiente é uma medida de associação entre duas variáveis que requer que ambas sejam medidas pelo menos em uma escala ordinal, de modo que os objetos ou indivíduos em estudo possam ser dispostos em postos em duas séries ordenadas (SIEGEL; CASTELLAN JÚNIOR, 2006).

4.4.3 Análise das diferenças dentro dos agrupamentos

Os testes de *Levene* e teste t de *Student* são utilizados nas amostras que não violam o pressuposto de normalidade da sua distribuição. A normalidade é verificada por meio do teste de *Kolmogorov-Smirnov*. Havendo normalidade na distribuição dos dados, os agrupamentos são submetidos ao teste de *Levene* e teste t. O teste de *Levene* permite averiguar a

homogeneidade das variâncias. Se não houver homogeneidade das variâncias, utilizam-se os valores do teste t para verificar se há diferenças entre os agrupamentos.

Nas situações em que não é possível assumir a normalidade dos dados, utilizam-se o teste não-paramétrico de *Mann-Whitney* (MW), em que se compara um par de amostras, ou o teste *Kruskal-Wallis* (KW), em que se comparam mais do que duas populações. Tais testes foram aplicados, de acordo com os agrupamentos propostos para as 14 variáveis de evidencição dos RG, com o objetivo de verificar se os dados provinham ou não de uma mesma população contínua (SIEGEL, 1975, p. 209). Da mesma forma, Siegel e Castellan Júnior (2006) reiteram que o teste de *Kruskal-Wallis* testa a hipótese nula de que as amostras provêm da mesma população ou de populações idênticas com a mesma mediana, constatando-se que há diferença mediana se o teste apresentar resultado significativo (valor $p < 0,05$). Esse teste fundamenta-se em um critério não paramétrico: a igualdade ou não nos rankings das observações entre os grupos.

Nos casos de testes de diferenças entre três ou mais populações, as variáveis que apresentaram diferença estatística significativa (valor $p < 0,05$) são submetidas ao pós-teste de *Dunn*. Esse método é aplicado sobre os postos médios (CALLEGARI-JACQUES, 2009) e permite identificar entre quais pares de agrupamentos se apresentam as diferenças dentro de cada variável a um nível de significância de 5%.

4.4.4 Análise de correspondência

Fávero et al. (2009, p. 24) explicam que a relação entre duas variáveis não métricas se dá por meio de associações entre as frequências das categorias que podem ser explicadas numa tabela de contingência. De acordo com Hair et al. (2009, p. 507), os dados de tabulação cruzada permitem analisar os totais das colunas e linhas, possibilitando a sua ordenação em categorias. Além disso, pode-se verificar os tamanhos relativos de cada célula da tabela de contingência refletindo a quantia de cada variável para cada objeto. A comparação de células pode identificar padrões que refletem associações entre certos objetos e atributos.

Deste modo, é possível associar os níveis de eficiência com as categorias de concentração processual, ou os níveis de eficiência com os agrupamentos do relatório de gestão ou, finalmente, os agrupamentos do relatório de gestão com as categorias de concentração processual.

Segundo Hair et al. (2009, p. 507), a análise de correspondência é uma técnica composicional – e não decomposicional, como o escalonamento multidimensional –, porque o mapa perceptual gerado fundamenta-se na associação entre objetos e um conjunto de características descritivas especificados. Essa técnica é aplicada na retratação da correspondência de categorias de variáveis, servindo de base para o desenvolvimento de mapas perceptuais. Os seus benefícios residem na sua habilidade para representar linhas e colunas, por exemplo, marcas e atributos, em um espaço conjunto. A análise de correspondência é utilizada para explorar relações geométricas do cruzamento ou contingenciamento de variáveis categóricas numa tabela de contingência, convergindo para um gráfico que exhibe as linhas e as colunas da matriz como pontos de um espaço vetorial de dimensão menor que a original, de maneira a estabelecer relações entre linhas, colunas, e entrelinhas e colunas, que possam ser interpretáveis (GREENACRE; HASTIE, 1984; PEREIRA, 1999). Segundo Greenacre e Blasius (1994), a ideia da análise de correspondência é deixar os dados falarem por si próprios, não sendo assumidas premissas sobre a distribuição dos valores na matriz a ser estudada.

Na análise de correspondência, dois conceitos são fundamentais: massa e inércia. Segundo Hair et al., massa é:

[...] uma medida relativa de frequência usada na análise de correspondência para descrever o tamanho de qualquer célula ou categoria em uma tabulação cruzada. É definida como o valor (total da célula ou categoria) dividido pela frequência total, gerando um percentual da frequência total representado pelo valor. Como tal, a massa total ao longo das linhas, colunas ou todas as entradas de células é 1,0 (HAIR et al., 2009, p. 483).

Conforme explicam os autores, a inércia é definida como:

[...] uma medida de qui-quadrado usada em análise de correspondência. A inércia total de uma tabela de tabulação cruzada é calculada como o qui-quadrado total dividido pela frequência total (soma de linhas e colunas). Inércia pode então ser calculada para cada categoria de linha ou coluna para representar sua contribuição ao total da inércia (HAIR et al., 2009, p. 483).

Por fim, o qui-quadrado é o método utilizado para analisar dados pela comparação das frequências observadas com as frequências esperadas nas células de uma tabela de contingência. A frequência esperada é calculada com base na probabilidade marginal de sua linha e coluna (HAIR et al., 2009, p. 484).

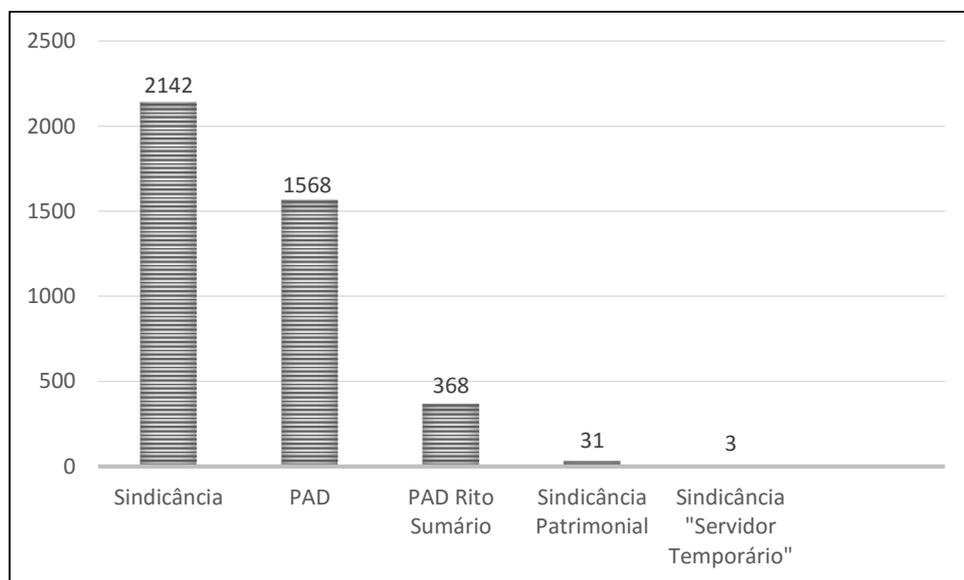
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O comportamento dos processos correccionais das Universidades Federais foi analisado a partir dos dados obtidos por meio do acesso público da Controladoria Geral da União, sistema CGU-PAD. Os dados utilizados na pesquisa foram coletados em 04 de maio de 2018 e a sua disponibilidade se inicia conforme Portaria 1.043, de 24 de julho de 2007 (BRASIL, 2007).

5.1 ANÁLISE DOS DADOS A PARTIR DA CONCENTRAÇÃO PROCESSUAL

No triênio 2014-2016, o sistema CGU-PAD registrou um total de 4.114 processos (considerando todas as fases processuais) para as 63 UF, sendo: 1.528 processos em 2014; 1.216 processos no exercício 2015; e 1.370 processos em 2016. O Gráfico 1 apresenta a distribuição por tipo de processo.

Gráfico 1 - Quantidade de processos para o período (2014-2016) considerando todas as fases processuais



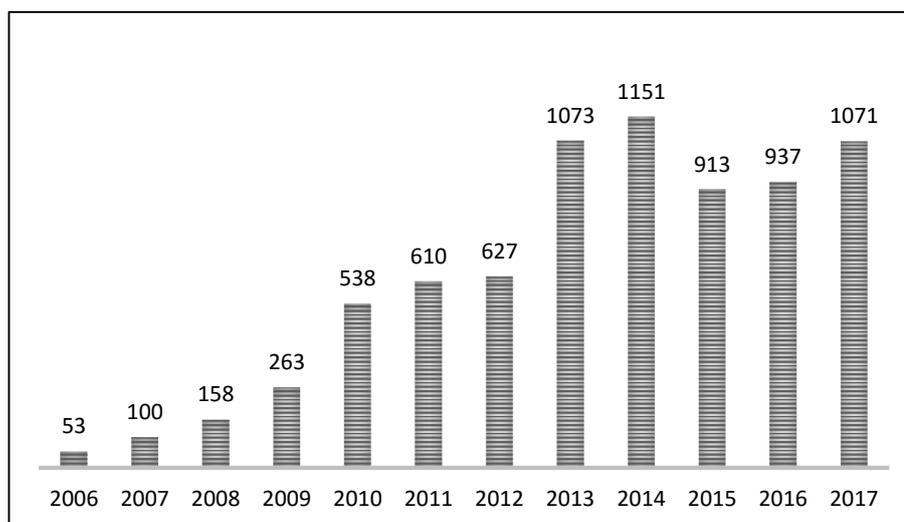
Fonte: Dados da pesquisa.

A Sindicância e o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) são os tipos de processos mais prevalentes, seguidos de longe pelo PAD - Rito Sumário e a Sindicância Patrimonial.

5.1.1 Processos julgados

Os julgamentos compreendem um universo menor de processos disciplinares nas Universidades Federais e passaram de 53 em 2006, para 1.071 em 2017. O Gráfico 2 apresenta o número de processos julgados no período 2006-2017.

Gráfico 2 - Processos julgados (2006-2017)

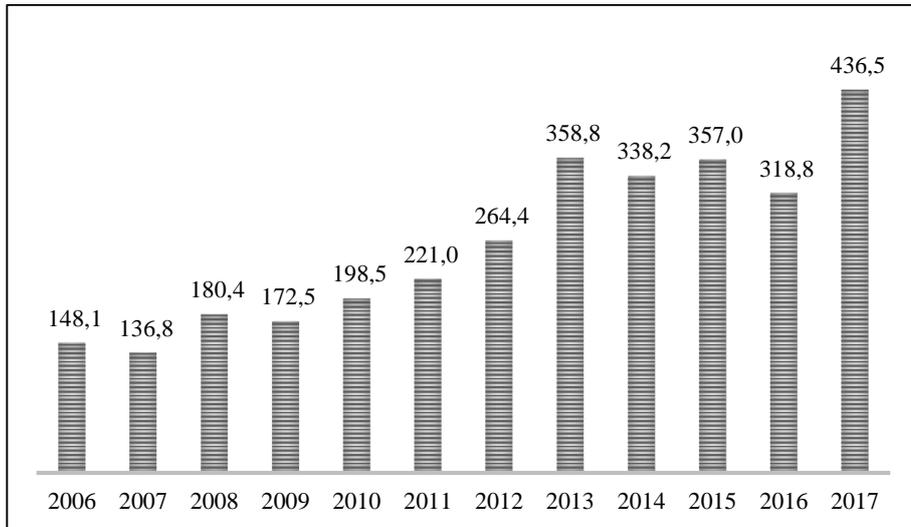


Fonte: Dados da pesquisa.

Conforme pode ser visualizado no gráfico, o baixo número de processos apresentados nos exercícios 2006 a 2009 pode estar relacionado aos ajustes ou adequações operacionais. Algumas UF evidenciaram em seus RG dificuldades de acesso no sistema CGU-PAD, o que estaria inviabilizando os lançamentos dos processos. São elas: UFAC (2014); UFAL (2014-2015); UFC (2016); UFCA (2016); UFERSA (2016); UFFS (2014); UFJF (2014); UFOP (2016); UNB (2015-2016); UNIR (2014); UFOPA (2014); UFPA (2014) e UFTM (2014).

O triênio 2014-2016, que compõe a amostra do estudo dos dados qualitativos sobre a evidenciação dos RG, consolidou 3.001 julgamentos contra os 3.422 somados nos oito anos anteriores (2006-2013). Além do número crescente de processos, da demora para o desfecho final, ou seja, para a sentença administrativa, também elevou-se em número médio de dias ao longo da série histórica. O Gráfico 3 demonstra o tempo médio utilizado nos processos julgados.

Gráfico 3 - Tempo médio (dias) utilizado para os processos julgados.



Fonte: Dados da pesquisa.

Verifica-se que o número médio de dias para conclusão dos processos aumentou consideravelmente de 2012 para 2013, sendo que no período seguinte (2014-2016) não apresentou considerável variação. O ano de 2017 apresenta o maior tempo médio processual, aproximadamente 436 dias, situação que deve ser observada com atenção pelas Universidades, tendo em vista que a Lei 8.112/90 determina os prazos processuais, ressalvadas as exceções previstas em lei.

A distribuição espacial da atividade correcional, de acordo com o relatório CGU-PAD, revela que 12 Universidades Federais (20% do total) acumularam 53,3% dos processos julgados no triênio 2014-2016. São elas: UFMG, UNIFESP, UFES, UFRN, UNIR, UFPE, UFC, UFAM, UFTPR, UFGO, UFV e UFMS. Esse grupo de universidades consolidou 53,4% das advertências, 61,5% das suspensões e 48,1% das penas expulsivas aplicadas no triênio.

Em relação ao consumo acumulado de tempo, desde a instauração do processo até o seu julgamento, o primeiro quintil de (12) universidades consumiu 53,4% do total, o que é um percentual semelhante ao número relativo de processos nesse grupo.

O grupo de 12 universidades concentrou 1.600 julgamentos no triênio 2014-2016, contra 1.401 julgamentos nas demais entidades. A Tabela 1 apresenta a média, desvio padrão e coeficiente de variação dos processos julgados.

Tabela 1 - Média, desvio padrão, coeficiente de variação, significância dos testes de *Kolmogorv-Smirnov*, *Levene* e *t* para o tempo de duração dos processos julgados e penalidades aplicadas

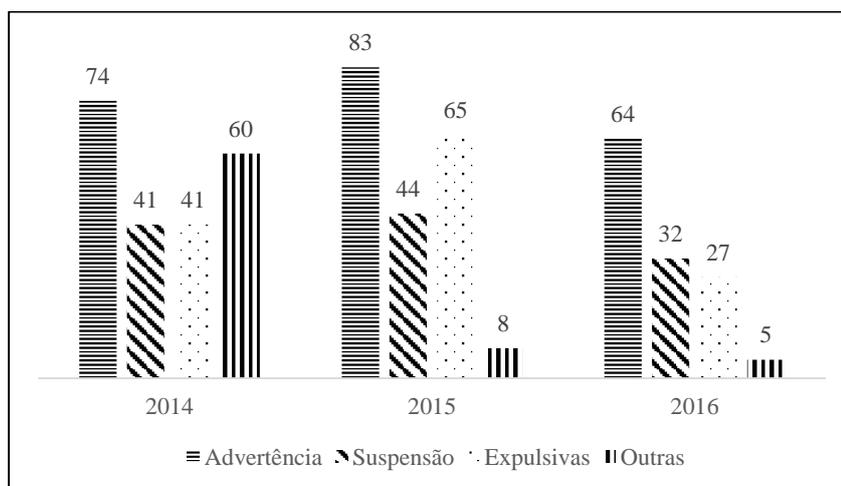
Variável	Grupo	N	Média	DP	CV	Teste KS	Teste Levene	Teste t sig
Dias	Grupo 1	1600	338,73	451,00	133,1%	0,000	0,158	
	Grupo 2	1401	337,11	408,45	121,2%	0,000		
Advertência	Grupo 1	1600	0,070	0,337	481,4%	0,000	0,980	
	Grupo 2	1401	0,070	0,318	454,3%	0,000		
Suspensão	Grupo 1	1600	0,050	0,230	460,0%	0,000	0,001	0,095
	Grupo 2	1401	0,030	0,192	640,0%	0,000		
Expulsão	Grupo 1	1600	0,040	0,199	497,5%	0,000	0,021	0,260
	Grupo 2	1401	0,050	0,244	488,0%	0,000		
Outros ¹¹	Grupo 1	1600	0,010	0,083	830,0%	0,000	0,001	0,116
	Grupo 2	1401	0,050	0,950	1900%	0,000		

Fonte: Resultados da pesquisa.

Os dados acima evidenciam que não há qualquer diferença significativa no tempo médio para conclusão dos processos entre o grupo 1 ($n = 12$) e o grupo 2 ($n = 51$). O mesmo ocorre com as penalidades de advertência e de expulsão, em que se verificam médias similares entre os agrupamentos.

O Gráfico 4 apresenta as penalidades aplicadas no período 2014-2016 considerando os processos julgados, independentemente de agrupamentos.

Gráfico 4 - Penalidades aplicadas no período 2014-2016 (processos julgados)



Fonte: Dados da pesquisa.

¹¹ A penalidade “Outros” refere-se à penalidade capitulada em diploma legal distinto da Lei 8.112/90.

A advertência foi a penalidade mais aplicada no período. Em 2014, tem-se um total de 1.151 processos julgados e 216 penalidades aplicadas. No exercício seguinte (2015), foram julgados 913 processos, resultando em 200 penalidades aplicadas. Por fim, o exercício 2016 apresentou um total de 937 processos julgados e 128 penalidades, conforme demonstrado no Gráfico 4. Praticamente 60% dos processos julgados nas 63 Universidades Federais no triênio 2014-2016 foram sindicâncias, seguidas pelos processos administrativos que corresponderam a um terço daquele universo.

Tabela 2 - Relação entre o tipo de processo e penalidades aplicadas (2014-2016)

Tipo de Processo	Advertência		Suspensão		Expulsivas		Outros		Sem penalidade		Total
	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	
	Processo Administrativo	144	14,3%	103	10,2%	68	6,7%	16	1,6%	677	
Rito Sumário (Lei 8.112/90)	0	0,0%	4	1,6%	64	25,1%	2	0,8%	185	72,5%	255
Sindicância	77	4,5%	10	0,6%	1	0,1%	55	3,2%	1573	91,7%	1716
Sindicância "Servidor Temporário"	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	2	100,0%	2
Sindicância Patrimonial	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	20	100,0%	20
Total	221	7,4%	117	3,9%	133	4,4%	73	2,4%	2457	81,9%	3001

Fonte: Resultados da pesquisa.

Contudo, observa-se que 18,1 % dos processos julgados conseguiram responsabilizar pessoas com algum tipo de punição. A advertência (7,4%) foi a pena mais imposta e concentrou-se basicamente nos casos de Processos Administrativos e Sindicâncias, seguida da penalidade de expulsão (4,4%), suspensão (3,9%) e outros (2,4%).

5.2 ANÁLISE DOS DADOS A PARTIR DAS CARACTERÍSTICAS DO RG

Este tópico aborda a análise das variáveis quantitativas e qualitativas cuja coleta de dados foi realizada no RG das UF, as quais foram inicialmente divididas em quatro grupos, quais sejam: Discrecionabilidade da autoridade competente (1); Instauração e desfecho dos

processos (2); Transparência dos processos (3); e Transparência do Sistema de Correição (4). Os dados do Grupo 2 têm natureza qualitativa e foram obtidos pelo confronto entre os dados e informações constantes no RG e no relatório CGU-PAD. Esse confronto mediu a assimetria informacional entre os dois instrumentos de transparência e a integridade da informação do RG nesse quesito. A Tabela 3 apresenta as estatísticas descritivas para as variáveis.

Tabela 3 - Estatísticas descritivas: mínimo, máximo, média, desvio padrão e coeficiente de variação

Variável	N	Mínimo	Máximo	Média	DP	CV
JuizoAd	189	0	1	0,39	0,489	0,240
DesigCom	189	0	1	0,38	0,486	0,236
Instaura	189	2	7	4,92	1,304	1,701
Comunica	189	0	1	0,21	0,410	0,168
AnAdm	189	4	7	6,73	0,580	0,336
AnJud	189	4	7	6,88	0,409	0,167
Adv	189	4	7	6,25	0,909	0,826
Susp	189	4	7	6,58	0,729	0,532
Exp	189	4	7	6,52	0,696	0,485
Outros	189	5	7	6,84	0,437	0,191
Recursos	189	5	7	6,80	0,424	0,180
DetPro	189	0	6	1,32	1,546	2,390
GestPro	189	0	5	1,26	1,150	1,323
SisCorr	189	0	16	3,76	2,641	6,972

Fonte: Resultados da pesquisa.

Nenhuma UF apresentou pontuação máxima nas variáveis de detalhamento do processo (DetPro) e de gestão dos processos (GestPro), que refletem quantidade de informações divulgadas (relacionadas à transparência) e que podem apresentar pontuação máxima de 7 e 6 pontos, respectivamente.

Prosseguiu-se com a verificação da normalidade dos dados, para todas as variáveis, por meio dos testes *Kolmogorov-Smirnov* e *Shapiro-Wilk*. Com base nos resultados demonstrados no Apêndice C, rejeita-se a hipótese de normalidade dos dados, pois as variáveis apresentaram valor $p < 0,05$ (FIELD, 2009).

Por sua vez, a análise da correlação não paramétrica por postos de *Spearman* foi empregada para saber se há relacionamento causal entre as catorze variáveis de evidenciação nos Relatórios de Gestão e para verificar se não existe, de fato, uma diferença significativa entre essas variáveis correlacionadas entre as Universidades (SIGEL, 1975). Das 91 correlações possíveis entre variáveis diferentes, apenas 21 demonstraram significância estatística (valor $p < 0,05$). Os resultados são apresentados na Tabela 4.

Tabela 4 - Coeficientes de correlação de *Spearman* para as variáveis de evidenciação do Relatório de Gestão

Variáveis	JuizoAd	DesigCom	Instaura	Comunica	AnAdm	AnJud	Adv	Susp	Exp	Outros	Recursos	DetPro	GestPro	SiCorr
JuizoAd	1,000													
DesigCom	,519**	1,000												
Instaura	-,042	-,104	1,000											
Comunica	,248**	,400**	-,094	1,000										
AnAdm	,014	-,083	-,036	,010	1,000									
AnJud	,101	,091	,013	-,107	,137	1,000								
Adv	,062	,031	,244**	-,101	,127	,105	1,000							
Susp	,057	,149*	,090	-,045	,031	,171*	,388**	1,000						
Exp	-,067	-,053	,268**	-,103	-,028	,190**	,370**	,204**	1,000					
Outros	-,030	-,034	-,083	-,023	,087	,083	,152*	,119	,133	1,000				
Recursos	-,059	,064	,129	-,056	,046	,281**	,322**	,174*	,127	,138	1,000			
DetPro	-,016	,057	-,036	-,001	,045	-,098	,002	-,025	-,083	-,019	,009	1,000		
GestPro	,250**	,066	-,142	,010	,116	,071	-,080	-,133	-,019	,054	-,035	,294**	1,000	
SisCorr	,141	,175*	-,088	-,072	,097	,027	-,036	-,080	-,145*	-,045	-,057	,230**	,394**	1,000

Nota: *Significativo a 5% e ** Significativo a 1%.

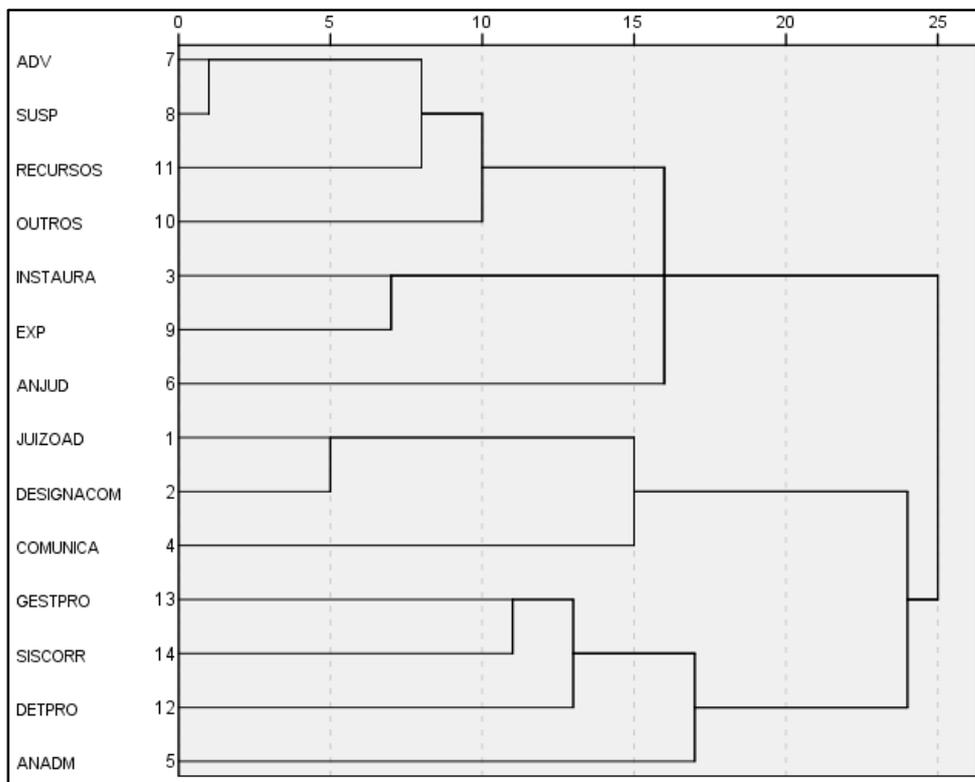
Fonte: Resultados da pesquisa.

Percebe-se que a correlação mais forte é verificada entre a evidenciação (ou não) do Juízo de admissibilidade (JuizoAd) e a evidenciação (ou não) da designação da comissão (DesigCom). Nota-se, ainda, que o comportamento de ambas as variáveis ocorre no mesmo sentido. A variável “JuízoAd” tem uma associação com a evidenciação da gestão do processo (GestPro). Esta variável “GestPro” tem seu comportamento intercorrelacionado com a apresentação do detalhamento do processo (DetPro) e do sistema de correção (SisCorr). A única correlação inversa verificada diz respeito à integridade da evidenciação das penas expulsivas (Exp) com o volume de informação sobre o Sistema de Correção (SisCorr).

5.2.1 Agrupamento de dados

Seguindo a análise das particularizações de comportamentos e de posicionamentos das Universidades, foi realizada a análise de *cluster* a fim de agrupar casos (universidades) ou variáveis com base nas características do relatório de gestão. A proximidade das variáveis pode ser observada na figura 6.

Figura 6 - Dendrograma usando a ligação média (entre grupos) – variáveis



Fonte: Resultados da pesquisa.

Apesar da tentativa inicial de se dividir o RG em quatro grupos característicos de variáveis, a figura 6 demonstra existência de três agrupamentos por proximidade. Verifica-se adjacência entre as variáveis de integridade da evidenciação da “Advertência”, “Suspensão”, “Expulsivas”, “Recursos”, “Outros”, e de presença de evidenciação sobre “Anulação Judicial” e “Instauração”, formando o primeiro agrupamento. À exceção da variável “Instauração”, as demais se referem ao resultado final do processo, ou seja, variáveis relacionadas às penalidades e à anulação judicial.

O segundo *cluster* compõe-se das variáveis “Juízo de Admissibilidade” e “Designação da Comissão”, que são procedimentos discricionários da autoridade competente. O grupo inclui, também, a variável “Comunicação”. Por fim, aparece um terceiro agrupamento contendo três variáveis que evidenciam a transparência da organização em relação à “Gestão do Processo”, “Sistema de Correição” e “Detalhamento do Processo”. Inclui-se neste grupo a variável “Anulação Administrativa”. Deste modo, a análise de *cluster* revelou a existência de três agrupamentos com algumas diferenças dos agrupamentos iniciais (referenciados na metodologia).

Conforme apresentado no dendrograma (Figura 7), identifica-se a formação de três agrupamentos de universidades. O *cluster* A é composto por cinco universidades: UFCSPA, UFRPE, UFCG, UFPB e UFLA.

Uma análise mais detalhada do *cluster* A revela que esse agrupamento identifica-se com as universidades com maior transparência estrutural e processual, ou seja, maior média agregada de (DETPRO, GESPRO e SISCORR). Além dessas características marcantes, sua média individual para evidenciação do ato discricionário de designação da comissão e na variável de integridade da evidenciação das punições advertência e “outros” tipos de penalidades. A UFLA, que pertence ao *cluster* A, apresentou adicionalmente a correspondência entre o RG e o relatório CGU-PAD em todos os dados da instauração do processo (variável “instaura”) no triênio 2014-2016. No exercício 2014, houve 100% de correspondência em todas as variáveis confrontadas nos dois instrumentos, reduzindo o problema da assimetria informacional, conforme destaca Murcia (2009).

Outro aspecto digno de nota foi que a UFCSPA destacou em seu RG do exercício 2016 que recebeu o prêmio do 4º Concurso de Boas Práticas da CGU pela iniciativa “Módulo de referência permanente para as comissões de sindicância e PAD em plataforma virtual de aprendizagem”. Esse projeto foi desenvolvido pela Secretaria dos Conselhos Superiores da universidade, tendo sido considerado pelo órgão como o melhor na categoria “Aprimoramento das apurações disciplinares e de responsabilização de entes privados” (RG, UFCSPA, 2016).

O *cluster* B é composto por 16 universidades: UFBA, UFMG, UFPA, UFAM, UFC, UFES, UFU, UFMT, UFTM, UFABC, UFAL, UFRA, UFSM, UFAC, FURG e UFRN. Esse agrupamento caracteriza-se por uma transparência estrutural intermediária e menor média agregada de evidenciação da discricionariedade (variáveis JUIZO, DESIGNA e COMUNICA). Individualmente, o *cluster* B apresentou a média mais alta na variável de integridade da evidenciação da anulação administrativa de processos.

O *cluster* C é composto pelas seguintes universidades: UFERSA, UFSB, UNIFESSPA, UFOB, UFOP, UFMS, UNILAB, UFS, UFV, UFJF, UFRJ, UFCA, UNIFESP, UFSJ, UNIVASF, UNIRIO, UFGD, UFSC, UFOPA, UNIFAL-MG, UFRB, UFVJM, UFPI, UFFS, UNIPAMPA, UFTPR, UFF, UNIR, UFRGS, UFPEL, UNILA, UFPE, UNIFAP, UFPR, UFT, UFMA, UFG, UFRRJ, UFSCAR, UNB, UFRR e UNIFEI. Esse *cluster* apresentou a maior média agregada das variáveis relacionadas à discricionariedade da autoridade competente, como juízo de admissibilidade, instauração da comissão, comunicação interna. Por outro lado, esse *cluster* foi o que apresentou menor média agregada nos itens de

transparência processual e estrutural. Além disso, o *cluster* C apresenta as maiores médias individuais de integridade de evidenciação das punições de suspensão e de expulsão, bem como dos recursos processuais.

Quadro 24 – Características dos *clusters* dos RGs

<i>Cluster</i>	Característica
A	Maior média agregada de transparência estrutural e processual.
B	Menor média agregada de evidenciação da discricionariedade da autoridade competente.
C	Maior média agregada de evidenciação da discricionariedade da autoridade competente e menor média agregada de transparência estrutural e processual.

Fonte: Resultados da pesquisa.

A tabela 5 apresenta as estatísticas descritivas da média, desvio padrão e o coeficiente de variação de cada variável para os três *clusters* (A, B e C). A soma das médias individuais dentro dos *clusters* de variáveis explica a formação e a estereotipação latente do quadro acima.

Tabela 5 - Estatísticas descritivas: média, desvio padrão e coeficiente de variação para os grupos A, B e C (agrupamentos formados na análise de *cluster*)

Variável	Cluster A				Cluster B				Cluster C			
	N	Média	Desvio padrão	Variação	N	Média	Desvio padrão	Variação	N	Média	Desvio padrão	Variação
JuizoAd	5	0,40	0,548	0,300	16	0,35	0,394	0,155	42	0,40	0,400	0,160
DesigCom	5	0,53	0,506	0,256	16	0,35	0,412	0,170	42	0,37	0,395	0,156
Instaura	5	4,60	1,640	2,689	16	4,92	1,036	1,074	42	4,96	0,878	0,771
Comunica	5	-	-	-	16	0,15	0,271	0,074	42	0,26	0,357	0,128
AnAdm	5	6,80	0,298	0,089	16	6,88	0,206	0,043	42	6,67	0,499	0,249
AnJud	5	6,87	0,298	0,089	16	6,88	0,342	0,117	42	6,89	0,229	0,052
Adv	5	6,47	0,447	0,200	16	5,98	0,865	0,748	42	6,33	0,696	0,485
Susp	5	6,60	0,279	0,078	16	6,23	0,796	0,633	42	6,71	0,372	0,139
Exp	5	6,40	0,596	0,356	16	6,29	0,631	0,398	42	6,63	0,437	0,191
Outros	5	7,00	-	-	16	6,65	0,479	0,229	42	6,89	0,262	0,069
Recursos	5	6,80	0,298	0,089	16	6,77	0,359	0,129	42	6,82	0,277	0,077
DetPro	5	2,47	1,789	3,200	16	1,60	0,791	0,625	42	1,08	1,145	1,311
GestPro	5	1,67	0,707	0,500	16	1,71	1,003	1,006	42	1,05	0,888	0,789
SisCorr	5	9,67	2,261	5,111	16	5,21	0,815	0,665	42	2,50	1,224	1,497

Fonte: Resultados da pesquisa.

Os dados médios dos três anos de cada uma das variáveis dos *clusters* A, B e C foram submetidos aos testes de normalidade. Os resultados indicam que a maioria das distribuições de dados médios dentro dos *clusters* viola a suposição de normalidade (valor $p < 0,05$), apontando para a necessidade de procedimentos analíticos não paramétricos (FIELD, 2009). As variáveis com valor p de 0,200 apresentam razoável probabilidade de ter distribuição

normal, sendo que a hipótese nula não é rejeitada ao nível de significância de 20%, que é o limite inferior da significância considerada pelo teste do SPSS *Statistics 20*®. Os resultados estão demonstrados no Apêndice D.

O teste de *Kruskal-Wallis* foi então utilizado para detectar se as amostras dos grupos A, B e C provêm de populações diferentes (SIEGEL, 1975), conforme apresenta a Tabela 6.

Tabela 6 - Coeficientes estimados pelo teste de *Kruskal-Wallis* para o desempenho dos Grupos A, B e C nas 14 variáveis de evidenciação

(continua)

Variável	Cluster	n	Posto médio	Qui-Quadrado	gl.	valor p
JuizoAd	A	5	31	0,167	2	0,92
	B	16	30,66			
	C	42	32,63			
DesignaCom	A	5	37,5	0,593	2	0,743
	B	16	30,75			
	C	42	31,82			
Instaura	A	5	25,6	0,864	2	0,649
	B	16	30,84			
	C	42	33,2			
Comunica	C	42	34,67	4,633	2	0,099
	B	16	28,59			
	A	5	20,5			
AnAdm	C	42	30,35	1,501	2	0,472
	B	16	36,13			
	A	5	32,7			
AnJud	A	5	32	0,125	2	0,939
	B	16	33			
	C	42	31,62			
Adv	A	5	35	2,024	2	0,364
	B	16	26,5			
	C	42	33,74			
Susp	A	5	28,2	6,606	2	0,037
	B	16	23			
	C	42	35,88			
Exp	A	5	27,6	4,25	2	0,119
	B	16	24,94			
	C	42	35,21			
Outros	A	5	40	7,807	2	0,02
	B	16	24			
	C	42	34,1			

Tabela 6 - Coeficientes estimados pelo teste de *Kruskal-Wallis* para o desempenho dos Grupos A, B e C nas 14 variáveis de evidenciação

(conclusão)

Variável	Cluster	n	Posto médio	Qui-Quadrado	gl.	valor <i>p</i>
Recursos	A	5	31,3	0,152	2	0,927
	B	16	30,78			
	C	42	32,55			
DetPro	A	5	43,8	6,611	2	0,037
	B	16	39			
	C	42	27,93			
GestPro	A	5	41,1	7,03	2	0,030
	B	16	40,44			
	C	42	27,7			
SisCorr	A	5	61	38,972	2	0,000
	B	16	49,06			
	C	42	22,05			

Fonte: Resultados da pesquisa.

Observa-se diferença ($p < 0,05$) entre *clusters* de universidades nas variáveis qualitativas de evidenciação da pena de suspensão (valor $p = 0,037$) e de outros tipos de penalidades (valor $p = 0,020$), bem como nas variáveis quantitativas de detalhamento do processo (valor $p = 0,037$), de gestão do processo (valor $p = 0,030$) e do sistema de correição (valor $p = 0,000$); esta a mais significativa de todas. A fim de analisar entre quais *clusters* especificamente se verificam as diferenças, realizou-se o pós-teste (*post hoc*) de *Dunn* conforme demonstra a Tabela 7.

Tabela 7 - Coeficientes obtidos a partir do Teste de *Dunn* para as variáveis que apresentaram diferença estatística significativa

(continua)

Variável	Pares de grupos	valor <i>p</i>	valor <i>p</i> Ajustado
Susp	B – A	0,560	1,000
	B – C	0,012	0,035
	A – C	0,351	1,000
Outros	B – C	0,014	0,420
	B – A	0,026	0,770
	C – A	0,372	1,000

Tabela 7 - Coeficientes obtidos a partir do Teste de *Dunn* para as variáveis que apresentaram diferença estatística significativa

(conclusão)

Variável	Pares de grupos	valor <i>p</i>	valor <i>p</i> Ajustado
DetPro	C – B	0,038	0,113
	C – A	0,064	0,193
	B – A	0,606	1,000
GestPro	C – B	0,017	0,520
	C – A	0,120	0,359
	B – A	0,943	1,000
SisCorr	C – B	0,000	0,000
	C – A	0,000	0,000
	B – A	0,202	0,607

Fonte: Resultados da pesquisa.

A variável “Suspensão” apresentou diferença entre os *clusters* B e C (valor *p* ajustado = 0,035). O grupo B posiciona-se com a menor integridade na evidenciação de suspensões nos RG. A variável “Sistema de Correição” foi aquela que apresentou diferença estatística significativa (valor $p < 0,05$) entre os grupos C e B e entre C e A (valor *p* ajustado = 0,000), caracterizando o grupo A (posto médio mais elevado na tabela 6) como o grupo com “maior transparência estrutural”. Por fim, o grupo C (42 universidades) posiciona-se como um *cluster* mais homogêneo, apesar das suas características específicas já mencionadas.

O sistema de correição, que descreve a estrutura dessa área nas UF apresentou diferenças claramente significativas (valor $p < 0,01$). Uma análise mais detalhada das informações coletadas no RG, sem levar em consideração *clusters*, revela que 26 universidades (41%), em algum dos exercícios analisados, evidenciaram a existência de uma unidade/coordenadoria/seção para tratar dos assuntos correccionais. A existência de uma comissão permanente para tratar dos processos administrativos e sindicâncias foi referenciada por 24 UF (44%). Ainda, a estrutura unipessoal para atender as demandas correccionais foi evidenciada por cinco universidades (8%), ou seja, apenas um servidor é responsável pelas atividades. Apesar dessa estrutura, existem comissões específicas para executar os processos e o ato da instauração depende da autoridade competente.

Essas diferentes estruturas no sistema correccional podem estar relacionadas com a autonomia de gestão das universidades¹² federais. A autogestão faz com que os dirigentes

¹² Artigo 207, CF/88.

máximos determinem as estruturas internas, implicando em diferentes graus de independência correcional, inclusive quanto ao juízo de admissibilidade e instauração do processo.

Ainda, oito instituições não apresentaram informações acerca da estrutura de correição em 2014; no entanto, essas universidades passaram a evidenciar mais informações em 2015 ou 2016, considerando apenas a variável “sistema de correição”.

5.3 ANÁLISE DOS DADOS A PARTIR DA EFICIÊNCIA DOS PROCESSOS JULGADOS

Nesta seção, analisa-se a eficiência das universidades em relação ao tempo utilizado nos processos julgados. Foram considerados apenas os processos PAD do rito ordinário que se encontravam na fase “julgados”, pois, em tese, nessa modalidade estão presentes os requisitos de materialidade e a autoria.

Por seu turno, as sindicâncias podem ser investigativas ou punitivas e o relatório CGU-PAD não faz uma distinção clara entre elas. No primeiro caso, a sindicância pode se converter em um PAD¹³. A sindicância patrimonial, um tipo específico que consta na base CGU-PAD, é um procedimento investigativo ou apuratório, de caráter não-punitivo¹⁴. Como não há distinção entre sindicâncias investigativas e punitivas na base de dados, optou-se por excluir esses processos (de sindicância) da DEA. Os processos administrativos do tipo Rito Sumário não foram considerados na análise, excluindo-se as penalidades imputadas em função de infrações relacionadas à acumulação ilegal de cargos, abandono de cargo e inassiduidade habitual. Assim, a análise da eficiência punitiva focou 57 Universidades Federais que tiveram PADs julgados no triênio 2014-2016.

O critério de agrupamento levou em consideração a discriminação inicial das universidades eficientes. Na sequência, foram designadas como parcialmente eficientes as unidades que ficaram com o índice menor que 1 e maior que 0,66.

Quadro 25 – Agrupamentos com base na DEA

Grupo	Resultado
Grupo A	1,00
Grupo B	0,67 – 0,99
Grupo C	0,33 – 0,66
Grupo D	0,00 – 0,32

Fonte: Autora.

¹³ Inciso III, art. 145 da Lei 8.112/90 (BRASIL, 1990).

¹⁴ Inciso V, art. 4º da Portaria 335/2006 (CGU, 2006).

Os insumos ou variáveis *inputs* utilizados na análise de eficiência foram a quantidade de processos julgados, o número médio de dias por processo e o número de investigados por processo. Na Tabela 8, as variáveis estão discriminadas pelos grupos de eficiência.

Tabela 8 – Dados descritivos dos *inputs* dos processos disciplinares

Grupo	n (UF)	Processos	Dias	Investigados
A	2	33	4.347	55
B	4	23	5.910	63
C	17	261	73.655	303
D	34	690	327.757	828
Total	57	1.007		1.249

Fonte: Resultados da pesquisa.

Pode-se perceber na tabela 8 que o Grupo A (UF eficientes) apresenta maior número de processos e menor tempo de julgamento que o Grupo B, composto por quatro UF. Além disso, o grupo eficiente é o que gasta menos dias (4.347) com processos. Os quatro grupos de eficiência foram estabelecidos a partir de escores calculados pela metodologia de análise envoltória de dados demonstrados na Tabela 9.

Tabela 9 – Eficiência dos processos (PAD – Rito Ordinário) por UF no triênio

(continua)

DMU	Eficiência	DMU	Eficiência
UFTPR	1,00	UFTM	0,31
UNIVASF	1,00	UFMS	0,31
UFMA	0,87	UFES	0,30
UFAL	0,85	UFPB	0,29
UFPA	0,78	UFABC	0,28
UNILA	0,76	UFRRJ	0,27
FURG	0,64	UFPI	0,26
UFOB	0,58	UFFS	0,25

Tabela 9 – Eficiência dos processos (PAD – Rito Ordinário) por UF no triênio

(conclusão)

DMU	Eficiência	DMU	Eficiência
UFRB	0,51	UNB	0,23
UFERSA	0,46	UFSC	0,23
UNIPAMPA	0,46	UFG	0,23
UNIFEI	0,46	UFRGS	0,22
UFRA	0,45	UFLA	0,22
UNIFESSPA	0,44	UFBA	0,22
UFGD	0,43	UFCSPA	0,21
UFOPA	0,40	UFRPE	0,21
UFRR	0,39	UFMG	0,21
UFRN	0,38	UFC	0,20
UFV	0,36	UNIRIO	0,19
UFVJM	0,36	UFPEL	0,19
UFSM	0,35	UFT	0,17
UFU	0,33	UFPE	0,16
UFAM	0,33	UFSCAR	0,16
UNIFESP	0,32	UFAC	0,14
UNIFAL	0,32	UFPR	0,13
UNIFAP	0,32	UFRJ	0,12
UFCG	0,31	UFF	0,10
UFS	0,31	UFSJDR	0,04
UNIR	0,31		

Fonte: Resultados da pesquisa.

Avaliar a eficiência de processos administrativos disciplinares pode ser considerado complexo, visto que é necessário seguir um arcabouço de normas e garantir ampla defesa ao investigado. A eficiência é adstrita ao grupo analisado e, como uma técnica não paramétrica, não pode ser generalizada a uma população. Desta maneira, o desempenho aquém da fronteira sugere que existam estratégias processuais diferentes entre UF. Essa diferenciação repercute gerencialmente na manutenção da imagem e da legitimidade institucional.

A literatura aponta que a eficiência da produção de bens e serviços de uma organização não está relacionada à legitimidade, ou seja, instituições menos eficientes podem manter sua legitimidade (SCAPENS, 1994). Porém, acontecimentos negativos divulgados pela mídia, como, por exemplo, escândalos relacionados à corrupção ou ao não cumprimento da jornada de trabalho, são rapidamente enfrentados pelas organizações quando comprometem a sua legitimidade (DEEGAN et al., 2000). Conforme descreve Tilling (2004), é na fase da perda da legitimidade que as organizações tendem a evidenciar mais para responder às ameaças frente aos seus *stakeholders*. No setor público, o enfrentamento ao ato ilícito é obrigatório, quando a autoridade toma conhecimento do ocorrido. Contudo, ainda que a apuração seja obrigatória, a maior parte das investigações é interna e os eventos negativos ficam restritos, não havendo publicidade em respeito ao investigado. Nesse cenário, um

desfecho desejável, do ponto de vista da manutenção da legitimidade, é que o julgamento que tem resultado público não comprometa a probidade dos agentes e a imagem da organização. Em conformidade com essa tese, as UF apresentam comportamentos e desfechos processuais diferentes entre si.

A UFTPR e a UNIVASF demarcam a fronteira para o conjunto de dados CGU-PAD. As demais universidades (Grupos B, C e D) não são consideradas eficientes. A tabela abaixo demonstra os alvos para atingir a fronteira de eficiência para as universidades analisadas.

Tabela 10 - Alvos marginais para as UF

(continua)

GRUPO	UF	Dados reais			Alvos marginais		
		Dias	Investigados	Processos Julgados	Dias	Investigados	Processos
Grupo A	UFTPR	4303	55	32	4.303	55	32
	UNIVASF	44	0	1	44	0	1
Grupo B	UFMA	3135	35	8	2.738	35	20
	UFAL	2019	22	9	1.721	22	12
	UFPA	249	2	2	193	2	2
	UNILA	507	4	4	386	4	4
	FURG	910	6	6	579	6	6
Grupo C	UFOB	168	1	1	96	1	1
	UFRB	458	3	1	234	3	1
	UFERSA	1677	8	8	773	8	8
	UNIPAMPA	2357	13	9	1.080	13	9
	UNIFEI	1901	9	9	869	9	9
	UFRA	1225	7	3	547	7	4
	UNIFESSPA	218	1	1	96	1	1
	UFGD	2173	12	5	938	12	6
	UFOPA	1110	5	4	439	5	4
	UFRR	4624	19	18	1.792	19	18
	UFRN	17511	68	68	6.571	68	68
	UFV	7675	31	26	2.775	31	26

Tabela 10 - Alvos marginais para as UF

(continuação)

GRUPO	UF	Dados reais			Alvos marginais		
		Dias	Investigados	Processos Julgados	Dias	Investigados	Processos
Grupo C	UFVJM	6786	28	22	2.441	28	22
	UFSM	5214	20	18	1.844	20	18
	UFU	5939	21	20	1.985	21	20
	UFAM	13709	51	42	4.532	51	42
Grupo D	UNIFESP	30940	127	63	9.936	127	73
	UNIFAL	3009	9	11	9	-	
	UFAP	5207	18	16	1.651	18	16
	UFCG	1499	6	3	469	6	3
	UFS	4652	15	15	1.449	15	15
	UNIR	21780	82	56	6.780	82	56
	UFTM	1256	4	4	386	4	4
	UFMS	8632	31	23	2.643	31	23
	UFES	38526	124	115	11.586	124	115
	UFPB	4206	15	10	1.229	15	10
	UFABC	2916	9	8	825	9	8
	UFRRJ	5796	17	15	17	-	
	UFPI	3916	13	2	1.017	13	7
	UFFS	1934	5	5	483	5	5
	UNB	25786	77	30	6.024	77	44
	UFSC	9661	23	23	2.222	23	23
	UFG	10282	24	24	2.319	24	24
	UFRGS	10036	26	20	2.248	26	20
	UFLA	871	2	2	193	2	2
	UFBA	4137	9	10	913	9	10
UFCSPA	6539	15	14	1.405	15	14	

Tabela 10 - Alvos marginais para as UF

(conclusão)

GRUPO	UF	Dados reais			Alvos marginais		
		Dias	Investigados			Dias	Investigados
Grupo D	UFRPE	1816	4	4	386	4	4
	UFMG	14898	33	32	3.145	33	32
	UFC	20495	41	43	4.050	41	43
	UNIRIO	9251	20	16	1.756	20	16
	UFPEL	4231	5	12	791	5	12
	UFT	12497	23	22	2.178	23	22
	UFPE	19695	26	40	3.128	26	40
	UFSCAR	1229	2	2	193	2	2
	UFAC	670	1	1	96	1	1
	UFPR	18875	26	23	2.380	26	23
	UFRJ	5102	7	5	588	7	5
	UFF	16327	15	20	1.669	15	20
	UFSJDR	1090	0	1	44	0	1
Total	411.669	1.275	1.007	111.184	397	370	

Fonte: Resultados da pesquisa.

Com base nos grupos de eficiência, prosseguiu-se com a análise dos dados qualitativos. Primeiramente, verificaram-se os pressupostos de normalidade das variáveis de dados qualitativos (base de dados) nos quatro agrupamentos. Os resultados estão demonstrados no Apêndice E. Com relação às variáveis que apresentaram valor $p = 0,200$, apresentam razoável probabilidade de ter distribuição normal, sendo que a hipótese nula não é rejeitada ao nível de significação de 20%, que é o limite inferior da significância considerada pelo teste do SPSS Statistics 20®. Os resultados demonstram um desvio da normalidade (valor $p < 0,05$) para a maioria das variáveis; logo, as variáveis foram submetidas ao teste não-paramétrico *Kruskal-Wallis* para análise da variância, conforme Tabela 11.

Tabela 11 – Estatísticas descritivas e coeficientes estimados pelo teste de *Kruskal-Wallis* para os agrupamentos de eficiência nas catorze variáveis de evidenciação

Eficiência	1			entre 0,99 e 0,67			entre 0,66 e 0,33			menor que 0,33			K-W
	n = 2			n = 4			n = 17			n = 34			
n = 57	Média	DP	cv	Média	DP	cv	Média	DP	cv	Média	DP	cv	
Juizo	0,165	0,233	141,4%	0,750	0,320	42,7%	0,431	0,369	85,6%	0,324	0,415	128,1%	0,145
Designa	0,165	0,233	141,4%	0,668	0,471	70,6%	0,294	0,352	119,8%	0,392	0,415	105,7%	0,449
Instaura	4,500	0,707	15,7%	5,835	1,896	32,5%	5,040	0,772	15,3%	4,794	0,981	20,5%	0,275
Comum				0,083	0,165	200,0%	0,215	0,311	144,4%	0,206	0,329	159,8%	0,669
ArqAd	6,665	0,474	7,1%	7,000		0,0%	6,805	0,354	5,2%	6,648	0,505	7,6%	0,288
ArqJud	7,000		0,0%	7,000		0,0%	6,844	0,291	4,3%	6,863	0,285	4,2%	0,537
Adv	5,165	1,181	22,9%	6,583	0,321	4,9%	6,255	0,932	14,9%	6,245	0,582	9,3%	0,198
Sus	6,665	0,474	7,1%	6,918	0,165	2,4%	6,352	0,768	12,1%	6,618	0,403	6,1%	0,253
Exp	6,670	0,233	3,5%	6,085	0,789	13,0%	6,588	0,560	8,5%	6,451	0,472	7,3%	0,297
Out	7,000		0,0%	6,918	0,165	2,4%	6,726	0,412	6,1%	6,853	0,340	5,0%	0,378
Rec	6,835	,23335	3,4%	6,918	0,165	2,4%	6,766	0,386	5,7%	6,785	0,283	4,2%	0,865
DetPr	2,335	0,940	40,3%	1,250	0,998	79,8%	1,294	1,111	85,9%	1,323	1,259	95,2%	0,578
GestPr	1,500	0,707	47,1%	1,500	1,553	103,6%	1,275	0,915	71,8%	1,255	0,968	77,2%	0,965
SisCorr	3,500	2,588	73,9%	4,165	2,007	48,2%	2,941	1,681	57,2%	4,383	2,716	62,0%	0,319

Fonte: Resultados da pesquisa.

Os resultados apresentados para as variáveis de evidenciação do RG (considerando os grupos de eficiência das universidades), demonstram que não há diferença estatística significativa nas variáveis ($p > 0,05$).

5.4 ANÁLISE DE CORRESPONDÊNCIA

Embora, os agrupamentos de concentração e de eficiência não tenham demonstrado diferenças nas 14 variáveis de evidenciação, o cruzamento dessas variáveis pode revelar quais são as associações relevantes desse conjunto de dados. Na análise da tese, importa saber se a configuração do relatório é uma forma de gerenciamento e se essa apresentação se associa com o desempenho, ou seja, com a eficiência processual. Deste modo, as variáveis de evidenciação foram submetidas à análise de correspondência entre os quatro agrupamentos de eficiência e os três *clusters* de características dos relatórios de gestão. Na tabela 12, é possível examinar o resultado do teste do qui-quadrado (χ^2) e os níveis de significância (valor p).

Tabela 12 – Teste χ^2 para a hipótese nula de independência entre eficiência processual e tipos característicos de RG para cada uma das 14 variáveis de evidenciação, inércia e massa

Variável	χ^2	valor <i>p</i>	Proporção da Inércia na dim 1	Proporção da Inércia na dim 2	Grupo 1	Massa	Grupo 2	Massa
JuizoAd	8,336	0,214						
DesigCom	6,384	0,382						
Instaura	116,633	0,000	79,1%	20,9%	B - Parc ef	0,05	C - Pouco e quase inef	0,58
Comunica	0,567	0,997						
AnAdm	125,908	0,000	80,9%	19,1%	B - Parc e e pouco ef	0,15	C - Quase inef	0,39
AnJud	131,550	0,000	80,0%	20,0%	B - Parc e e pouco ef	0,14	C - Quase inef	0,39
Adv	118,586	0,000	82,0%	18,0%	B - Parc e e pouco ef	0,14	C - Quase inef	0,40
Susp	124,949	0,000	77,5%	22,5%	B - Parc e e pouco ef	0,13	C - Quase inef	0,40
Exp	127,589	0,000	80,1%	19,9%	B - Parc e e pouco ef	0,14	C - Quase inef	0,40
Outros	128,188	0,000	78,6%	21,4%	B - Parc e e pouco ef	0,14	C - Quase inef	0,39
Recursos	127,400	0,000	79,6%	20,4%	B - Parc e e pouco ef	0,14	C - Quase inef	0,39
DetPro	46,914	0,000	83,1%	16,9%	B - Pouco ef	0,14	C - Quase inef	0,33
GestPro	28,211	0,000	78,8%	21,2%	B - Parc e e pouco ef	0,19	C - Quase inef	0,32
SisCorr	136,284	0,000	89,2%	10,8%	B - Parc e e pouco ef	0,19	A e C - Quase inef	0,51

Fonte: Resultados da pesquisa.

A partir dos dados da tabela acima, rejeita-se a hipótese nula de independência entre desempenho e tipo de relatório para 12 das 14 variáveis de evidenciação analisadas (valor $p < 0,05$).

Considerando-se as doze variáveis com alguma associação entre tipo de relatório e eficiência processual, é possível perceber que a inércia na dimensão 1 oscila entre 79,1% e 89,2%. Essa dimensão responde mais pelo tipo de relatório, enquanto que a dimensão 2 está relacionada à eficiência processual.

Quatro tipos de correspondência foram identificados para as variáveis analisadas uma a uma (vide apêndice F). Primeiro, a variável que mede o número de evidenciações de instauração de processos nos RG (INSTAURA) associou, com uma massa de 0,05, de um lado, o relatório tipo B (menor média de evidenciação da discricionariedade da autoridade competente) com a eficiência processual parcial e, de outro, com uma massa de 0,58, o relatório tipo C (menor transparência estrutural e processual e maior evidenciação da discricionariedade da autoridade competente) com pouca ou quase ineficiência processual.

Segundo, as variáveis de integridade da evidenciação do arquivamento administrativo, arquivamento judicial, de aplicação de penas de advertência, suspensão, expulsão e outros tipos, dos recursos e da gestão do processo associam, de um lado, com massa entre 0,13 e 0,15, o relatório tipo B (menor média de evidenciação da discricionariedade da autoridade competente) com eficiência parcial e pouca eficiência processual e, de outro, com massa entre 0,32 e 0,40, o relatório tipo C (menor transparência estrutural e processual e maior

evidenciação da discricionariedade da autoridade competente) com quase ineficiência processual.

Terceiro, a variável de quantidade de detalhes do processo evidenciados discriminou uma associação, com massa 0,14, entre o relatório tipo B (menor média de evidenciação da discricionariedade da autoridade competente) com pouca eficiência processual e outra, com massa de 0,33, entre relatório tipo C (menor transparência estrutural e processual e maior evidenciação da discricionariedade da autoridade competente) e quase ineficiência processual.

Quarto, a extensão da descrição do sistema de correição associou, com massa de 0,19, o relatório tipo B (menor média de evidenciação da discricionariedade da autoridade competente) com pouca eficiência e eficiência parcial e, com massa de 0,51, os relatórios tipo A (maior transparência estrutural e processual) e tipo C (menor transparência estrutural e processual e maior evidenciação da discricionariedade da autoridade competente) com quase ineficiência processual.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Universidades Federais têm o dever de averiguar os ilícitos praticados pelos seus servidores a fim de apurar responsabilidades e aplicar as devidas punições. As informações oriundas desses processos devem ser evidenciadas no RG, bem como inseridas no sistema CGU-PAD. Apesar de não existir um modelo pré-definido, o TCU disponibiliza, por meio de seus normativos, orientações para elaboração do Relatório de Gestão.

Nesse cenário de indefinição, a evidenciação divide-se entre um mínimo de informações compulsórias e as demais que se tornam de apresentação voluntária. As informações voluntárias podem ser isomórficas ou diferenciais, nesse último caso gerando amplitude nas categorias de dados dos RG. Se, por um lado, as Universidades Federais tendem a apresentar apenas os dados e as informações exigidos em lei de maneira isomórfica, por outro lado, podem evidenciar mais ou menos informações, de acordo com o “valor” que aquela informação assume frente aos interessados, como meio de legitimação. Em outras palavras, uma evidenciação diferencial atua como instrumento de legitimação. Esse gerenciamento da imagem visa evitar a perda de recursos e deixa evidente a relação existente entre transparência e legitimidade.

A formação dos três *clusters* indica que as Universidades Federais analisadas assemelham-se a partir do processo de isomorfismo mimético (DIMAGGIO; POWELL, 1983) em relação à maneira como elas comunicam sua atividade correcional ao público externo. Os *clusters* demonstram a existência de padrões similares de comportamento na maior parte da evidenciação da atividade correcional. O *cluster* A compõe-se por cinco universidades, seguido pelo *cluster* B com 16 universidades e, por fim, o *cluster* C com 42 universidades. Os *clusters* B e C apresentam comportamentos isomórficos miméticos, exceto pelo grau de evidenciação dos atos discricionários da autoridade competente. O grupo A distingue-se por apresentar aspectos diferenciais em termos de transparência estrutural.

Além dessa leitura do isomorfismo presente no maior número de unidades e na maior parte das variáveis analisadas, as organizações buscam adequar-se aos normativos legais (isomorfismo coercitivo), destacando-se perante as demais e sociedade. Com isso, a entidade passa a ser notada como socialmente responsável, corroborando com o exposto por Suchman (1995).

Se, por um lado, constatou-se que existe a presença do isomorfismo mimético na forma como as universidades comunicam sua atividade correcional com o público externo,

por outro, percebeu-se uma percentagem abaixo de 20% na punibilidade nos processos correccionais. Embora não fosse o objetivo do trabalho, a interpretação desse percentual pode estar relacionada com uma dimensão de correspondência dos relatórios de gestão, ou seja, a eficiência processual que pode decorrer de fatores relacionados, como: (a) inocência dos investigados; (b) falta de provas; (c) incapacidade de apontar responsabilidade; (d) decadência processual.

A primeira hipótese remete a ineficiência à autoridade que considerou a admissibilidade dos fatos. Admitir os fatos que ensejam processo administrativo disciplinar exige imediatamente o agente público responsável de omissão, mas, por outro lado, pode afrontar o princípio da eficiência. Há outros fatores que também contribuem para um desfecho ineficiente do ponto de vista da punibilidade, mas são gargalos da gestão judiciária interna dos órgãos, que podem ser decorrentes da autonomia de gestão das universidades. Assim, o estudo levantou evidências secundárias de gerenciamento da legitimidade, porque indícios mais claros estão indisponíveis, ou seja, os motivos pelos quais alguns processos julgados não apresentaram punição – por exemplo, se a impunidade decorre de decadência (esgotamento do prazo legal) ou de absolvição. Além disso, deve-se observar que a abertura de processos com vícios ou insuficiência de indícios (falta de autoria ou materialidade) resultará em redução de chance de punição. Os instrumentos de transparência analisados não evidenciam as razões de arquivamento dos processos, que podem ocorrer em função de motivos, como: quando não há indicição, ausência de autoria, não existência de provas, ou quando a denúncia não trata de ilegalidade. O baixo índice de processos que apresentaram algum tipo de punição e o atendimento do prazo legal para o desfecho final dos processos são problemas diagnosticados no estudo de Melo (2015).

Esta pesquisa demonstrou que a dimensão principal de aspectos de apresentação de informações está associada à transparência estrutural do sistema de correição e à evidenciação dos atos discricionários da autoridade competente, colocando essas duas características com valores opostos em grupos que polarizam os três *clusters* de relatórios de gestão. A eficiência processual – definida com o quociente entre investigados e processos sobre o número de dias – atua como dimensão secundária de associação dos relatórios de gestão. A massa de dados mais expressiva revela interdependência entre transparência e quase ineficiência processual. Isso quer dizer que as universidades que mais expõem seu sistema correccional estão entre as menos eficientes e podem estar fazendo isso de modo consistente como uma estratégia de legitimação.

Do ponto de vista da legitimação institucional, os resultados indicam que as variáveis de evidenciação do juízo de admissibilidade, designação da comissão, instauração, comunicação, de integridade de evidenciação da anulação administrativa, anulação judicial, advertência, expulsivas e recursos não apresentaram diferença estatística significativa, sugerindo a presença de isomorfismo mimético (DIMAGGIO; POWELL, 1983) na forma de sua evidenciação. No pilar cognitivo referenciado por Scott (1995), o mecanismo mimético tem como base de legitimação o comportamento conceitualmente correto. Portanto, as práticas correcionais das UF tendem a ser semelhantes, dado que essas organizações estão inseridas em um mesmo ambiente e sujeitas às mesmas pressões externas.

À primeira vista, se supunha que as variáveis dos RG pudessem ser categorizadas em quatro tipologias: Discricionariedade da autoridade competente (1); Instauração e desfecho dos processos; (2) Transparência dos processos (3) e Transparência do Sistema de Correição (4). Contudo, a análise de *cluster* revelou que as categorias seriam três, ou seja, uma categoria relacionada ao aspecto das punições ou desfechos, outro agrupamento da tomada de decisão ou da discricionariedade da autoridade competente e, por fim, o agrupamento de transparência.

Os três *clusters* aparecem na correlação de variáveis de evidenciação do RG. No caso da discricionariedade da autoridade competente, evidenciações sobre a tomada de decisão, ou seja, sobre o juízo de admissibilidade, sobre a designação das comissões processantes, têm comportamento correlacionado. Ficou clara também a correlação entre a fidedignidade ou integridade das evidenciações nos RG das punições, dos arquivamentos e dos recursos. Por fim, os aspectos de transparência estrutural e processual demonstraram correlação entre o grau de evidenciação da gestão do processo, do seu detalhamento e do detalhamento do sistema de correição. É interessante notar que a única correlação significativa inversa ocorreu entre a transparência do sistema de correição e a integridade da evidenciação das penas de expulsão, reforçando a ideia de gerenciamento da legitimidade.

Os dois instrumentos de transparência pública (RG e CGU-PAD) analisados neste estudo não deixam claros os motivos pelos quais um elevado percentual de processos não apresenta claramente a razão dos seus desfechos. Por isso, a baixa punibilidade, de acordo com a análise quantitativa e espacial, no período analisado, pode ser um indício do gerenciamento simbólico. Frente à sociedade, o fato de instaurar o processo e apurar responsabilidades pode ser considerado eficiente, partindo do pressuposto de que os procedimentos cabíveis estão sendo adotados. No entanto, não existe a divulgação do

resultado final (quando o elevado número de arquivamento não é evidenciado). Essa forma de atuação ambígua remete à gestão de “fachada”, exposta por Buisson (2008).

O estudo demonstrou que a maior transparência estrutural nos RG é interdependente com quase ineficiência processual. Esses dados apontam para uma estratégia de mitigar ameaças à legitimidade, transferindo a atenção dos *stakeholders* dos aspectos da ineficiência para um volume maior de características estruturais do órgão correcional, o que não se observa em outros aspectos e agrupamentos.

Assim, a gestão da legitimidade no setor público deve ser interpretada a partir de organizações que têm a maior parte de seus recursos garantidos de forma compulsória. A manutenção da legitimidade seria operacionalizada com menor integridade de evidenciação de atos potencialmente danosos à imagem das UF, fato que é observado na independência entre eficiência processual e aspectos da transparência.

Cabe destacar que a análise do RG pode apresentar certa imprecisão, por conter subjetividade, pois a avaliação dependeu da interpretação da pesquisadora. Além disso, observou-se, durante a coleta dos dados, que as informações constantes no documento (RG) não estavam dispostas de forma clara, os dados apresentavam-se inconsistentes e incompletos. Por outro lado, houve aumento da evidenciação de um exercício para o outro, e instituições que não apresentaram sua estrutura de correição em 2014 passaram a evidenciar em 2015 ou 2016. Destaca-se que a falta de estudos acerca das informações de correição sob o prisma da legitimidade limita a análise comparativa entre organizações de outros segmentos.

Os resultados deste estudo evidenciam a necessidade de pesquisas na área. A análise aprofundada dos eventos e seus impactos na legitimidade das universidades são aspectos que poderão ser investigados para explicar a forma como a informação é divulgada. A baixa evidenciação voluntária e a assimetria informacional existente entre os instrumentos de transparência apontam a necessidade da atuação dos órgãos de controle e da sociedade (controle social). Com isso, estudos que avaliem o nível de transparência nas organizações, bem como a proposição de uma metodologia para avaliar o grau de transparência em relação ao conteúdo correcional apresentado pelas universidades trazem contribuições para a sociedade, gestores e academia. Nesse sentido, sugere-se uma investigação aprofundada, do ponto de vista qualitativo, a fim de verificar os motivos que remetem ao elevado número de processos julgados sem as respectivas punições, aspectos que não são evidenciados nos instrumentos de transparência analisados neste estudo.

REFERÊNCIAS

- ABERNETHY, M. A.; CHUA, W. F. A field study of control system “redesign”: the impact of institutional processes on strategic choice. **Contemporary Accounting Research**, v. 13, n. 2, p. 569-606, 1996.
- ALDRICH, H. E.; FIOL, C. M. Fools rush in? The institutional context of industry creation. **Academy of management review**, v. 19, n. 4, p. 645-670, 1994.
- ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. 22. ed. São Paulo: Método, 2014.
- ALVES, D. P. **Acesso à informação pública no Brasil**: um estudo sobre a convergência e a harmonia existentes entre os principais instrumentos de transparência e de controle social. Distrito Federal: Controladoria-Geral da União. Sexto Concurso de Monografias da CGU, 2011. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/concursos/6_Concurso_Monografias.asp>. Acesso em: 29 out. 2017.
- ARCHEL, P. et al. Social disclosure, legitimacy theory and the role of the state. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 22, n. 8, p. 1284-1307, 2009.
- ASHFORTH, B. E.; GIBBS, B. W. The double-edge of organizational legitimation. **Organization Science**, v. 1, n. 2, p. 177-194, 1990.
- BAÊTA, O. V.; BRITO, M. J. de; MOREIRA, N. C. O plano de gestão nas universidades federais brasileiras sob o olhar do institucionalismo sociológico. In: XIV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA – CIGU, 14., 2014, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/131357>>. Acesso em: 07 abr. 2018.
- BAIRRAL, M. A. da C.; SILVA, A. H. C.; ALVES, F. J. dos S. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Revista de Administração Pública-RAP**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, 2015.
- BAIRRAL, M. A. da C.; SILVA, A. Transparência no setor público: uma análise do nível de transparência dos relatórios de gestão dos entes públicos federais no exercício de 2010. In: XXXVII ENCONTRO DA ANPAD, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UFRJ, 2013. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_CON1819.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.
- BANKER, R. D.; CHARNES, A.; COOPER, W. W. Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis. **Management Science**, v. 30, n. 9, p. 1078-1092, 1984.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARROS, S. R. M. **A transparência passiva na Universidade Federal da Paraíba**. 2017. 87 p. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação de Ensino Superior)–Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, 2017.

BASTOS, A. M. D. **Regime disciplinar do servidor público temporário**. 2014. 266 p. Tese (Doutorado em Direito)–Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, SP, 2014.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **The social construction of reality**. London: Penguin Books, 1971.

BEUREN, I. M.; GUBIANI, C. A.; SOARES, M. Estratégias de legitimidade de Suchman evidenciadas nos relatórios da administração de empresas públicas do setor elétrico. **Revista de Administração Pública-RAP**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, 2013.

BEUREN, I. M.; HEIN, N.; BOFF, M. L. Estratégias de legitimidade organizacional de Lindblom versus geração familiar gestora de empresas familiares. **Revista Iberoamericana de Contabilidad de Gestión**, v. 9, n. 17, p. 1-20, 2011.

BOFF, M. L. **Estratégias de legitimidade organizacional de Lindblom na evidência ambiental e social em relatórios da administração de empresas familiares**. 2007. 160 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis)–Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, SC, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 3 jul. 2017.

_____. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 abr. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 10 mai. 2018.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 fev. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. Ministério da Educação. **e-MEC**. Instituições de Educação Superior e Cursos Cadastrados. 2018. Disponível em: <<http://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 26 jan. 2018.

_____. Lei nº 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 no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá

outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 25 out. 2018.

BUISSON, M.-L. Légitimité et sciences de gestion: état des lieux et perspectives. **Humanisme et Entreprise**, n. 4, p. 29-57, 2008.

CALLEGARI-JACQUES, S. M. **Bioestatística: princípios e aplicações**. São Paulo: Artmed, 2009.

CAMPBELL, D.; CRAVEN, B.; SHRIVES, P. Voluntary social reporting in three FTSE sectors: a comment on perception and legitimacy. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 16, n. 4, p. 558-581, 2003.

CARLINI, V. F. et al. Qualidade da Informação em Curtumes: uma análise sob o enfoque logístico. **Desafio Online**, Campo Grande, v. 3, n. 3, p. 28-43, 2015.

CAROSI, D. F.; TEIXEIRA FILHO, J. G. de A. Uma análise dos pedidos de acesso à informação encaminhados a uma Instituição de Ensino Superior. **Gestão.Org. Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, Recife, v. 14, 2016.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CASTALDELLI JÚNIOR, E. **Divulgação de desempenho de órgãos públicos: uma análise de conteúdo dos relatórios de gestão do Tribunal de Contas da União**. 2010. 72 p. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade)—Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, 2010.

CASTRO, C. J. **Análise da aderência dos relatórios de gestão às boas práticas de governança aplicadas ao setor público: um estudo em cinco Universidades Públicas Federais**. 2016. 145 p. Dissertação (Mestrado em Sistema de Gestão)—Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 2016.

CATÓLICO, D. F. Revelación y divulgación de la información financiera y no financiera de las universidades públicas en Colombia. **Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión**, Colombia, v. 20, n. 1, p. 57-76, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90924279005>>. Acesso em: 3 nov. 2017.

CHARNES, A.; COOPER, W. W.; RHODES, E. Measuring the efficiency of decision making units. **European journal of operational research**, v. 2, n. 6, p. 429-444, 1978.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Portaria nº 335, de 30 de maio de 2006**. Regulamenta o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. 2006. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_335_2006.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. **Relatórios de punições expulsivas**. 2014. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/relatorios-de-punicoes-expulsivas>>. Acesso em: 15 mai. 2018.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Sistema CGU-PAD**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/cgu-pad>>. Acesso em: 15 mai. 2018.

_____. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. 2017a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/manual-pad-versao-janeiro-2017.pdf/view>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

_____. **Manual de Tomada de Contas Especial**. 2017b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/tomadas-de-contas-especiais/arquivos/manual-2017-tce.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

COVALESKI, M. A.; DIRSMITH, M. W.; JABLONSKY, S. F. Traditional and emergent theories of budgeting: an empirical analysis. **Journal of Accounting and Public Policy**, v. 4, n. 4, p. 277-300, 1985.

COVALESKI, M. A.; DIRSMITH, M. W.; SAMUEL, S. Managerial accounting research: the contributions of organization a land sociological theories. **Journal of Management Accounting Research**, v. 8, p. 1-36, 1996.

CRETELLA JÚNIOR, J. Do ilícito administrativo. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, n. 68, p. 135-159, 1973.

CRUZ, F. da. et al. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada: lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Editora Atlas: São Paulo. 2011.

CZESNAT, A. O.; MACHADO, D. D. P. N. Legitimação na evidenciação de informações socioambientais entre as empresas de telecomunicações listadas na Bovespa. **Revista Base (Administração e Contabilidade) da UNISINOS**, São Leopoldo, v. 9, n. 3, 2012.

DANTAS, J. A. et al. A dualidade entre os benefícios do disclosure e a relutância das organizações em aumentar o grau de evidenciação. **Economia & Gestão**, Belo Horizonte, v. 5, n. 11, p. 56-76, 2005.

DEEGAN, C. Firms' disclosure reactions to major social incidents: Australian evidence. **Accounting Forum**, v. 24, n. 1, 2000.

DEEGAN, C. Introduction: The legitimising effect of social and environmental disclosures a theoretical foundation. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 15, n. 3, p. 282-311, 2002.

DEEGAN, C.; RANKIN, M.; TOBIN, J. An examination of the corporate social and environmental disclosures of BHP from 1983-1997: a test of legitimacy theory. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 15, n. 3, p. 312-343, 2002.

DIAS FILHO, J. M. Políticas de evidenciação contábil: um estudo do poder preditivo e explicativo da teoria da legitimidade. In: XXXI EnANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: Collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1991.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

DONATO, E. L. **Capital intelectual de universidades federais: influências isomórficas nas áreas de Administração e Planejamento**. 2017. 159 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração)–Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, PR, 2017.

DOWLING, J.; PFEFFER, J. Organizational legitimacy: Social values and organizational behavior. **Pacific Sociological Review**, v. 18, n. 1, p. 122-136, 1975.

EDELMAN, L. B. Legal environments and organizational governance: The expansion of due process in the American workplace. **American Journal of Sociology**, v. 95, n. 6, p. 1401-1440, 1990.

FANK, O. L.; BEUREN, I. M. Evidenciação das estratégias de legitimidade da tipologia de Suchman (1995) nos relatórios da administração da Petrobras. **Revista de Contabilidade e Organizações**, São Paulo, v. 4, n. 10, p. 25-47, 2010.

FARRELL, M. J. The measurement of productive efficiency. **Journal of the Royal Statistical Society: Series A (General)**, v. 120, n. 3, p. 253-281, 1957.

FÁVERO, L. P. et al. **Análise de dados: modelagem multivariada para tomada de decisões**. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2009.

FENNELL, M. L. The effects of environmental characteristics on the structure of hospital clusters. **Administrative Science Quarterly**, v. 25, n. 3, p. 485-510, 1980.

FERNANDES, J. U. J. **Tomada de contas especial: processo e procedimento nos tribunais de contas e na administração pública**. Brasília: Jurídica, 2004.

FERNANDES, J. U. J. **Tribunais de Contas do Brasil, jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

FIELD, A. **Descobrimo a estatística usando o SPSS**. 2. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRANCO, L. M. G. et al. Nível de divulgação eletrônica da contabilidade pública dos municípios do Paraná no ambiente da Internet. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 16, n. 38, 2014.

FREUND, J. E.; SIMON, G. A. **Estatística aplicada: Economia, Administração e Contabilidade**. 11. ed. São Paulo: Artmed Bookman, 2006.

- GAMA, J. R.; RODRIGUES, G. M. Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras. **TransInformação**, Campinas, v. 28, n. 1, 2016a.
- GAMA, J. R.; RODRIGUES, G. M. Perspectivas e Desafios na Transparência das Contas Públicas: um estudo numa Instituição de Ensino Superior brasileira. **Encontros Bibli: Revista Eletrônica de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, Florianópolis, v. 21, n. 45, 2016b.
- GIBBINS, M.; RICHARDSON, A.; WATERHOUSE, J. The management of corporate financial disclosure: opportunism, ritualism, policies, and processes. **Journal of Accounting Research**, p. 121-143, 1990.
- GRAY, R.; KOUHY, R.; LAVERS, S. Corporate social and environmental reporting: a review of the literature and a longitudinal study of UK disclosure. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 8, n. 2, p. 47-77, 1995.
- GREENACRE, M.; HASTIE, T. **The Geometric Interpretation of Correspondence Analysis**. Ed. Academic Press, 1984.
- GREENACRE, M.; BLASIUS, J. **Correspondence analysis in the social sciences: Recent developments and applications**. Ed. Academic Press, 1994.
- GUBIANI, C. A.; SOARES, M.; BEUREN, I. M. Estratégias de legitimidade de Suchman evidenciadas nos relatórios da administração de empresas públicas do setor elétrico. **EnANPAD**, v. 33, p. 1-16, 2009.
- GUTHRIE, J.; PARKER, L. D. Corporate Social Reporting: A Rebuttal of Legitimacy Theory. **Accounting and Business Research**, v. 19, n. 76, p. 343-352, 1989.
- HAIR, J. et al. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- HAIR, J. F. et al. **Análise multivariada de dados**. Porto Alegre: Bookman, 2009.
- HAWLEY, A. H. **Human ecology/international encyclopedia of social sciences**. New York: Manncmillan, 1968. p. 328-337.
- HAYNES, K. E.; DINC, M. **Data envelopment analysis (DEA)**. 2005.
- HYBELS, R. C. On Legitimacy, Legitimation, and Organizations: a critical review and integrative theoretical model. **Academy of Management Proceedings**, v. 1, p. 241-245, 1995.
- JEPPEPERSON, R. L. **Institutions, institutional effects, and institutionalism**. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis*: 143-163. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

KAPLAN, S. E.; RULAND, R. G. Positive theory, rationality and accounting regulation. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 2, n. 4, p. 361-374, 1991.

LEHMAN, C. Stalemate in corporate social responsibility research. **American Accounting Association Public Interest Section**, 1983.

LINDBLOM, C. K. The implications of organizational legitimacy for corporate social performance and disclosure: critical perspectives on accounting. **Critical Perspectives on Accounting Conference**, New York, 1994.

MACHADO, D. P.; OTT, E. Estratégias de legitimação social empregadas na evidencição ambiental: um estudo a luz da teoria da legitimidade. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 11, n. 1, p. 136-156, 2015.

MÄKELÄ, H.; NÄSI, S. Social responsibilities of MNCs in downsizing operations: A Finnish forest sector case analysed from the stakeholder, social contract and legitimacy theory point of view. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 23, n. 2, p. 149-174, 2010.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de Marketing-**: uma pesquisa aplicada. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MARCELLI, S. **Governança no setor público**: diagnóstico das práticas de gestão da polícia federal à luz do Estudo 13 do PSC/IFAC. 2013. 106 p. Dissertação (Mestrado Executivo em Gestão Empresarial)–Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, 2013.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Discovering institutions. **The Organizational Basis of Politics**, New York, 1989.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARION, J. C. et al. **Monografia para os cursos de administração, contabilidade e economia**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELO, R. G. de. **A eficácia do processo administrativo disciplinar no âmbito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte**. 2015. 146 p. Dissertação (Mestrado em Gestão de Processos Institucionais)–Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2015.

MEYER, J. W. **The impact of the centralization of educational funding and control on state and local organizational governance**. Stanford, CA: Institute for Research on Educational Finance and Governance, Stanford University, Program Report n. 79-B20, 1979.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MEZA, L. A. et al. ISYDS-Integrated System for Decision Support (SIAD - Sistema Integrado de Apoio à Decisão): a software package for data envelopment analysis model. **Pesquisa Operacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 493-503, 2005.

MICHENER, G.; BERSCH, K. **Conceptualizing the quality of transparency**. The 1st Global Conference on Transparency. Newark: Rutgers University, p. 1-28, mai. 2011. Disponível em: <<http://gregmichener.com/Conceptualizing%20the%20Quality%20of%20Michener%20and%20Bersch%20for%20Global%20Conference%20on%20Transparency.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2017.

MILES, R. H.; CAMERON, K. S. **Coffin nails and corporate strategies**. Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall, 1982.

MOURA, A. A. F. de; DOMINGOS, S. R. M. A governança corporativa sob a ótica do isomorfismo: uma análise sobre a divulgação das práticas de governança corporativa do conselho de administração das empresas do setor bancário listadas na BM&FBOVESPA. In: XXXVI ENCONTRO DA ANPAD, 36., 2012, Rio de Janeiro, **Anais...** Rio de Janeiro: UFRJ, 2012. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_CON1688.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2018.

MOURA, A. L. N de. **Por fora, bela viola! Por dentro, pão bolorento! Analisando o discurso e a prática de RH no setor público federal brasileiro à luz da teoria institucional**. 360 p. 2014. Tese (Doutorado em Administração)—Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, 2014.

MOURITSEN, J. Rationality, institutions and decision making: reflections on March and Olsen's rediscovering institutions. **Accounting, Organizations and Society**, v. 19, n. 2, p. 193-211, 1994.

MURCIA, F. D. **Fatores determinantes do nível de disclosure voluntário de companhias abertas no Brasil**. 2009. 181 p. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade)—Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

NIYAMA, J. K.; DANTAS, J. A.; ZENDERSKY, H. C. A dualidade entre os benefícios do Disclosure e a relutância das Organizações em aumentar o grau de Evidenciação. In: XXXVIX ASSEMBLEIA DO CONSELHO LATINO-AMERICANO DAS ESCOLAS DE ADMINISTRAÇÃO (CLADEA), 2004. **Anais...** 2004.

NORD, W. R. The Study of Organizations through a Resource—Exchange Paradigm. **Social Exchange**, Springer, Boston, MA, p. 119-139, 1980.

NUINTIN, A. A. et al. Eficiência da aplicação de recursos públicos nas universidades federais. In: XXI CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS – ABC, 21., Natal, RN, 2014. **Anais...** Natal, 2014.

O'DONOVAN, G. Environmental disclosures in the annual report: Extending the applicability and predictive power of legitimacy theory. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 15, n. 3, p. 344-371, 2002.

- OLIVEIRA, L. S. O princípio da separação de funções estatais e o ativismo judicial. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, Belo Horizonte, n. 21, 2013. Disponível em: <<http://npa.newtonpaiva.br/direito/?p=1441>>. Acesso em: 22 mai. 2018.
- OLIVEIRA, M. C. et al. Práticas de boa governança adotadas pelas empresas públicas federais brasileiras do setor de agronegócio. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 11., 2009, Salvador. **Anais...** Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2009.
- OQUENDO, Á. R. Delegitimizing, corruptive crises. **Revista Direito GV**, v. 12, n. 3, p. 892-912, 2016.
- PATTEN, D. M. Intra-industry environmental disclosures in response to the Alaskan oil spill: a note on legitimacy theory. **Accounting, Organizations and Society**, v. 17, n. 5, p. 471-475, 1992.
- PEÑA, C. R. Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do método análise envoltória de dados (DEA). **RAC-Revista de Administração Contemporânea**, Maringá, v. 12, n. 1, 2008.
- PEREIRA, J. C. R. **Análise de Dados Qualitativos**: Estratégias metodológicas para as Ciências da Saúde, Humanas e Sociais. São Paulo: Edusp/FAPESP, 1999.
- PERES, L. N. **Novo olhar sobre a qualidade da informação contábil**: a ótica dos observatórios sociais. 2017. 125 p. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade)–Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2017.
- PESSÔA, I. da S. **Determinantes da transparência das universidades federais brasileiras**. 2013. 160 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública)–Universidade Federal do Espírito Santo, ES, 2013.
- PESSOA, M. N. M. **Gestão das universidades federais brasileiras**: um modelo fundamentado no Balanced Scorecard. 2000. 303 p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção)–Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2000.
- PFEFFER, J.; SALANCIK, G. **The external control of organizations**: a resource dependence perspective. 1978.
- PFEFFER, J. **Power in organizations**. Marshfield, MA: Pitman, 1981.
- REIS, H. C.; DIEHL, C. A. A governança corporativa em consórcios intermunicipais públicos de saúde no Rio Grande do Sul. **Revista Eletrônica Gestão & Saúde**, Brasília, p. 2162-2197, 2015.
- RICHARDSON, A. J. Symbolic and substantive legitimation in professional practice. **Canadian Journal of Sociology/Cahiers Canadiens de Sociologie**, p. 139-152, 1985.
- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES, G. M. Indicadores de “transparência ativa” em instituições públicas: análise dos portais de universidades públicas federais. **Liinc em Revista**, v. 9, n. 2, p. 243-438, nov. 2013.

SCAPENS, R. W. Researching management accounting practice: the role of case study methods. **The British Accounting Review**, v. 22, n. 3, p. 259-281, 1990.

SCAPENS, R. W. Never mind the gap: towards an institutional perspective on management accounting practice. **Management Accounting Research**, v. 5, n. 3-4, p. 301-321, 1994.

SCOTT, W. R. The adolescence of institutional theory. **Administrative Science Quarterly**, p. 493-511, 1987.

SCOTT, W. R. **Organizations: Rational, natural and open systems** (3rd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992.

SCOTT, W. R. Introduction: institutional theory and organizations. **The Institutional Construction of Organizations**, p. 11-23, 1995.

SCOTT, W. R.; MEYER, J. W. “The organization of societal sectors”. In: MEYER, J. W.; SCOTT, W. R. **Organizational environments: ritual and rationality**. Beverly Hills, CA: Sage, 1983. p. 1-16.

SCOTT, W. R.; MEYER, J. W. **Institutional environments and organizations: Structural complexity and individualism**. Sage, 1994.

SELZNICK, P. **Leadership in administration**. New York: Harper & Row, 1957.

SELZNICK, P. **A liderança na administração: uma interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: FGV, 1972.

SIEGEL, S. **Estatística não-paramétrica para as ciências do Comportamento**. Tradução Alfredo Alves de Farias. São Paulo: McGraw-Hill, 1975.

SIEGEL, S.; CASTELLAN JR, N. J. **Estatística não-paramétrica para ciências do comportamento**. Tradução Sara Ianda Correa Carmona. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

SILVA, C. E. T. da; VASCONCELOS, A. L. F. de S.; SILVA, M. N. da. Prestação de contas: a evidenciação dos conteúdos informativos no relatório de gestão da UFPE. **COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NAS AMÉRICAS**, 13., Buenos Aires, 2013. **Anais...** Buenos Aires: Universidad Tecnológica Nacional, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/114865>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

SILVA, M. C.; KUTIANSKI, S.; SCHERER, L. M. Fatores explicativos do nível de evidenciação de informações sobre o ativo imobilizado: um estudo nas empresas do setor de bens industriais listadas na BM&FBovespa. **Revista de Finanças Aplicadas**, São Paulo, v. 9, n. 1, 2018.

SILVA, H. H. M. da. **O isomorfismo na educação ambiental como tema transversal em cursos de graduação em administração.** 2013. 134 p. Dissertação (Mestrado em Administração)–Universidade Nove de Julho, São Paulo, SP, 2013.

SOUZA, G. J. Avaliação do nível de confiabilidade das informações do Relatório de Gestão das entidades públicas. **Revista Brasileira de Contabilidade**, Brasília, n. 214, p. 58-67, 2015.

SUCHMAN, M. C. Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. **Academy of Management Review**, v. 20, n. 3, p. 571-610, 1995.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula 473.** A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>>. Acesso em: 15 out. 2018.

TILLING, M. V. Refinements in legitimacy theory in social and environmental accounting. **School of Commerce**, Flinders University, 2004.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. (Org.); CALDAS, M. P.; FACHIN, R.; FISCHER, T. (Org.). **Handbook de Estudos Organizacionais.** São Paulo: Atlas, 1999. 2 v.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. Institutional sources of change in the formal structure of organizations: The diffusion of civil service reform, 1880-1935. **Administrative Science Quarterly**, p. 22-39, 1983.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Contas.** 2018b. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/sobre-a-prestacao-de-contas-ao-tcu.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

_____. **Decisão Normativa TCU nº 134, de 4 de dezembro de 2013.** Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2014, especificando a organização, a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010. 2013. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/contas-do-exercicio-de-2014.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. **Decisão Normativa TCU nº 139, de 24 de setembro de 2014.** Altera a Decisão Normativa TCU 134, de 4 de dezembro de 2013, que dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2014, especificando a organização, a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU n.º 63, de 1º de setembro de 2010. 2014a. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/contas-do-exercicio-de-014.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. **Portaria TCU nº 90, de 16 de abril de 2014.** Dispõe sobre orientações às unidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas da União quanto à elaboração de conteúdos dos

relatórios de gestão referentes ao exercício de 2014, com base na Decisão Normativa TCU nº 134, de 2013. 2014b. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/contas-do-exercicio-de-2014.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. **Decisão Normativa TCU nº 146, de 30 de setembro de 2015.** Dispõe acerca das unidades cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2015, especificando a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010. 2015. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/contas-do-exercicio-de-2015.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. **Decisão Normativa TCU nº 154, de 19 de outubro de 2016.** Dispõe acerca das unidades cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão e informações suplementares referentes à prestação de contas do exercício de 2016, especificando a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU 63, de 1º de setembro de 2010. 2016a. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/contas-do-exercicio-de-2016.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. **Decisão Normativa TCU nº 156, de 30 de novembro de 2016.** Dispõe sobre a relação das unidades prestadoras de contas cujos responsáveis terão as contas de 2016 julgadas pelo Tribunal e especifica a forma, os prazos e os conteúdos para a elaboração das peças de responsabilidade dos órgãos de controle interno e das instâncias supervisoras que compoõem os processos de contas, nos termos do art. 4º da Instrução Normativa - TCU 63/2010. 2016b. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/contas-do-exercicio-de-2016.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. **Histórico da Instituição.** 2018a. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/da-criacao-a-instalacao.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

_____. **Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010.** Estabelece normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1991. 2010. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 20 mai. 2017.

_____. **Instrução Normativa TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012.** Dispõe sobre a instauração, organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial. 2012. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CIN%5C20121204%5CINT2012-071.rtf>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. **Orientações para elaboração do conteúdo da seção “governança”.** 2016c. Disponível em: <<https://proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/Gest%C3%A3o%20de%20Risco%20de%20Controle%20Interno.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 13. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

WARTICK, S. L.; COCHRAN, P. L. The evolution of the corporate social performance model. **Academy of management review**, v. 10, n. 4, p. 758-769, 1985.

WEBER, M. **The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism**. New York: Scribner, 1952.

WEICK, K. **The social psychology of organizing**. Reading, MA: Addison. 1969.

ZORZAL, L. **Transparência das informações das Universidades Federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na administração pública federal**. 2015. 197 p. Tese (Doutorado em Ciência da Informação)–Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015.

ZORZAL, L.; RODRIGUES, G. M. Transparência das informações ambientais nas universidades públicas brasileiras. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO E COMUNICAÇÃO-SIMEDUC, 8., Aracaju, 2017. Anais... Aracaju: UNIT, 2017.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. **Revista Contabilidade & Finanças-USP**, São Paulo, v. 25, n. 66, 2014.

ZUCKER, L. G. Organizations as institutions. **Research in the Sociology of Organizations**, v. 2, n. 1, p. 1-47, 1983.

APÊNDICE A

APÊNDICE A – TESTES DE NORMALIDADE *KOLMOGOROV-SMIRNOV* E *SHAPIRO-WILK*

Variável	Ano	Kolmogorov-Smirnov			Shapiro-Wilk		
		Estatística	gl	valor <i>p</i>	Estatística	gl	valor <i>p</i>
Duração (tempo dos processos)	2014	0,240	1151	0,000	0,619	1151	0,000
	2015	0,210	913	0,000	0,675	913	0,000
	2016	0,220	937	0,000	0,663	937	0,000
Advertência	2014	0,531	1151	0,000	0,212	1151	0,000
	2015	0,517	913	0,000	0,240	913	0,000
	2016	0,532	937	0,000	0,238	937	0,000
Suspensão	2014	0,535	1151	0,000	0,154	1151	0,000
	2015	0,539	913	0,000	0,213	913	0,000
	2016	0,537	937	0,000	0,161	937	0,000
Expulsivas	2014	0,541	1151	0,000	0,179	1151	0,000
	2015	0,531	913	0,000	0,250	913	0,000
	2016	0,538	937	0,000	0,151	937	0,000
Outros	2014	0,509	1151	0,000	0,025	1151	0,000
	2015	0,526	913	0,000	0,057	913	0,000
	2016	0,524	937	0,000	0,045	937	0,000

Fonte: Resultados da pesquisa.

APÊNDICE B

APÊNDICE B - TESTES DE NORMALIDADE *KOLMOGOROV-SMIRNOV* E *SHAPIRO-WILK* PARA OS GRUPOS

Variável	Ano	Kolmogorov-Smirnov			Shapiro-Wilk		
		Estatística	gl	valor <i>p</i> .	Estatística	gl	valor <i>p</i>
Duração (tempo dos processos)	Grupo 1	,232	1600	,000	,628	1600	,000
	Grupo 2	,213	1401	,000	,673	1401	,000
Advertência	Grupo 1	,524	1600	,000	,218	1600	,000
	Grupo 2	,530	1401	,000	,241	1401	,000
Suspensão	Grupo 1	,537	1600	,000	,191	1600	,000
	Grupo 2	,537	1401	,000	,155	1401	,000
Expulsivas	Grupo 1	,540	1600	,000	,192	1600	,000
	Grupo 2	,535	1401	,000	,198	1401	,000
Outros	Grupo 1	,522	1600	,000	,041	1600	,000
	Grupo 2	,508	1401	,000	,023	1401	,000

Fonte: Resultados da pesquisa.

APÊNDICE C

APÊNDICE C - TESTES DE NORMALIDADE *KOLMOGOROV-SMIRNOV* E *SHAPIRO-WILK* PARA AS VARIÁVEIS DO RG

Variáveis	Kolmogorov-Smirnov*			Shapiro-Wilk		
	Estatística	gl	valor <i>p</i>	Estatística	gl	valor <i>p</i>
JuizoAd	0,397	189	0,000	0,619	189	0,000
DesignaCom	0,405	189	0,000	0,614	189	0,000
Instaura	0,169	189	0,000	0,921	189	0,000
Comunica	0,486	189	0,000	0,502	189	0,000
AnAdm	0,473	189	0,000	0,520	189	0,000
AnJud	0,522	189	0,000	0,315	189	0,000
Adv	0,298	189	0,000	0,769	189	0,000
Susp	0,420	189	0,000	0,620	189	0,000
Exp	0,372	189	0,000	0,679	189	0,000
Outros	0,509	189	0,000	0,416	189	0,000
Recursos	0,493	189	0,000	0,489	189	0,000
DetPro	0,254	189	0,000	0,811	189	0,000
GestPro	0,205	189	0,000	0,871	189	0,000
SisCorr	0,151	189	0,000	0,910	189	0,000

Nota: * Lilliefors Significance Correction

Fonte: Resultados da pesquisa.

APÊNDICE D

APÊNDICE D - TESTES DE NORMALIDADE *KOLMOGOROV-SMIRNOV* E *SHAPIRO-WILK* PARA OS GRUPOS A, B E C

Variáveis	Grupo A		Grupo B		Grupo C	
	Kolmogorov-Smirnov	Shapiro-Wilk	Kolmogorov-Smirnov	Shapiro-Wilk	Kolmogorov-Smirnov	Shapiro-Wilk
	valor <i>p.</i>	valor <i>p</i>	valor <i>p.</i>	valor <i>p</i>	valor <i>p.</i>	valor <i>p</i>
JuizoAd	0,026	0,006	0,007	0,003	0,000	0,000
DesignaCom	0,200*	0,086	0,000	0,001	0,000	0,000
Instaura	0,200*	0,760	0,200*	0,600	0,024	0,229
Comunica	-	-	0,000	0,000	0,000	0,000
AnAdm	0,046	0,046	0,000	0,000	0,000	0,000
AnJud	0,001	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Adv	0,200*	0,201	0,035	0,073	0,000	0,000
Susp	0,200*	0,314	0,015	0,005	0,000	0,000
Exp	0,001	0,000	0,031	0,046	0,000	0,000
Outros	-	-	0,003	0,001	0,000	0,000
Recursos	0,046	0,046	0,000	0,000	0,000	0,000
DetPro	0,200*	0,201	0,184	0,703	0,003	0,000
GestPro	0,200*	0,468	0,200*	0,844	0,037	0,004
SisCorr	0,005	0,005	0,200*	0,507	0,200*	0,453

Nota: * Este é um limite inferior da significância verdadeira.

Fonte: Resultados da pesquisa.

APÊNDICE E

APÊNDICE E - TESTES DE NORMALIDADE *KOLMOGOROV-SMIRNOV* E *SHAPIRO-WILK* PARA OS GRUPOS EFICIENTE, PARCIALMENTE EFICIENTE, POUCO EFICIENTE E QUASE INEFICIENTE

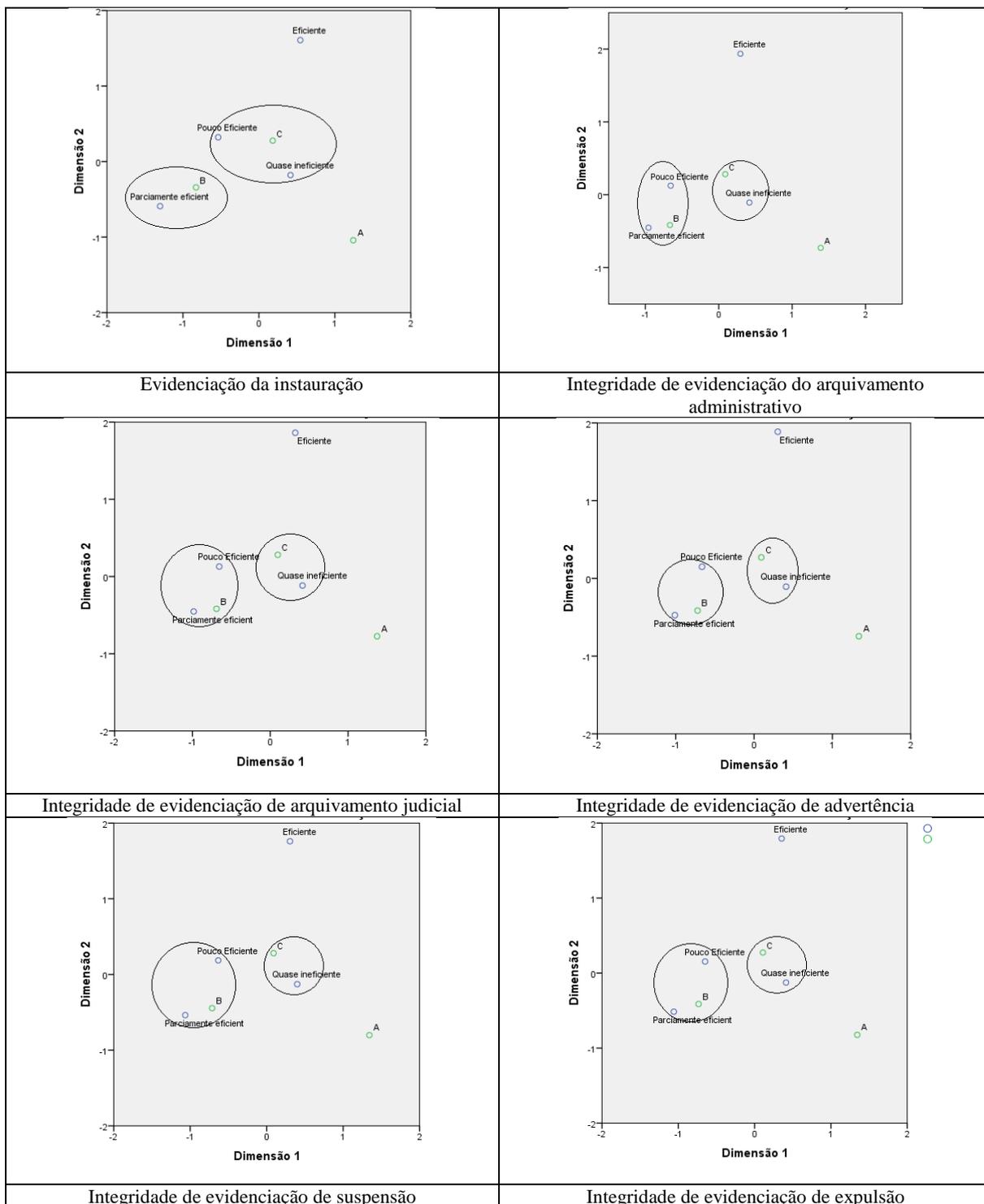
Variáveis	Eficiente		Parcialmetne eficiente		Pouco eficiente		Quase ineficiente	
	Kolmogorov- Smirnov	Shapiro- Wilk	Kolmogorov- Smirnov	Shapiro- Wilk	Kolmogorov- Smirnov	Shapiro- Wilk	Kolmogorov- Smirnov	Shapiro- Wilk
	valor <i>p.</i>	valor <i>p</i>						
JuizoAd	-	-	-	0,271	0,081	0,021	0,000	0,000
DesignaCom	-	-	-	0,158	0,002	0,001	0,000	0,000
Instaura	-	-	-	0,012	0,200*	0,246	0,200*	0,762
Comunica	-	-	-	0,001	0,000	0,000	0,000	0,000
AnAdm	-	-	-	-	0,000	0,000	0,000	0,000
AnJud	-	-	-	-	0,000	0,000	0,000	0,000
Adv	-	-	-	0,274	0,011	0,001	0,009	0,007
Susp	-	-	-	0,001	0,000	0,000	0,000	0,000
Exp	-	-	-	0,221	0,010	0,001	0,001	0,001
Outros	-	-	-	0,001	0,000	0,000	0,000	0,000
Recursos	-	-	-	0,001	0,000	0,000	0,000	0,000
DetPro	-	-	-	0,281	,200*	0,097	0,061	0,002
GestPro	-	-	-	0,524	,200*	0,198	0,066	0,010
SisCorr	-	-	-	0,629	,200*	0,569	0,010	0,001

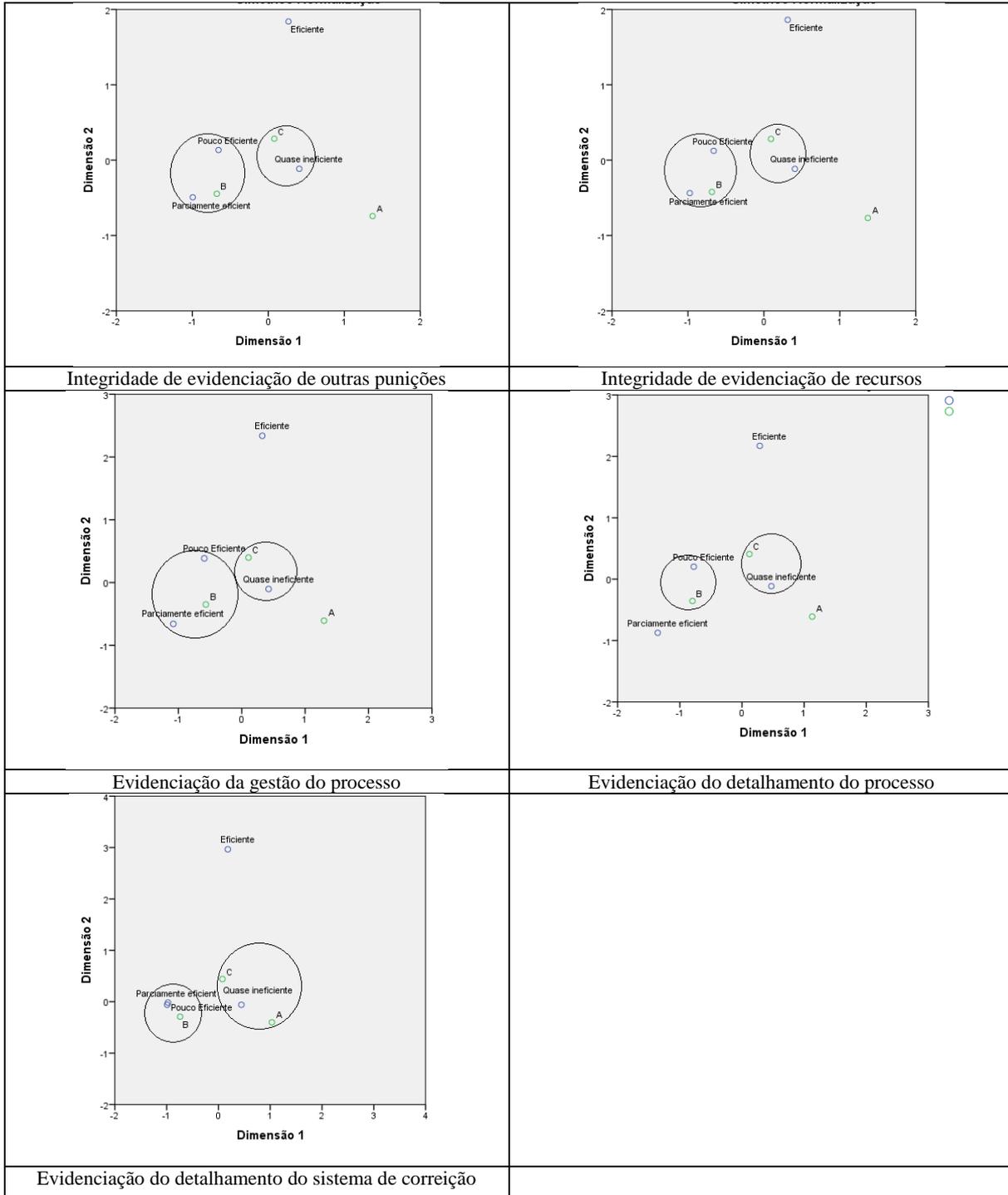
Nota: * Este é um limite inferior da significância verdadeira.

Fonte: Resultados da pesquisa.

APÊNDICE F

APÊNDICE F – BIPLOTS ENTRE TIPOS DE RELATÓRIOS E EFICIÊNCIA PROCESSUAL PARA AS VARIÁVEIS DE EVIDENCIAÇÃO DO RG





Fonte: Resultados da pesquisa.

ANEXO A

ANEXO A - LEGISLAÇÃO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS TCU 2014-2016

(continua)

Legislação	Aplicabilidade
IN TCU 63/2010	Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei 8.443, de 1992. ¹⁵
Portaria TCU 277/2010	Dispõe sobre orientações às unidades jurisdicionadas ao Tribunal quanto ao preenchimento dos conteúdos dos relatórios de gestão referentes ao exercício 2010, nos termos do art. 4º, §3º da DN TCU 107/2010.
Resolução TCU 234/2010	Estabelece diretrizes a serem observadas pelas unidades internas do Tribunal na elaboração de normas previstas em Instrução Normativa do TCU e no tratamento das peças e conteúdos relacionados à prestação de contas das unidades jurisdicionadas.
Decisão Normativa TCU 110/2010	Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão as contas de 2010 julgadas pelo Tribunal especificando a forma, os prazos e os conteúdos das peças complementares que as comporão, nos termos dos arts. 4º, 5º, 9º e 13º da Instrução Normativa nº 63, de 1º de setembro de 2010.
Decisão Normativa TCU 107/2010	Define unidades jurisdicionadas cujos responsáveis devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício 2010, especificando a forma, conteúdo e os prazos de apresentação.
Decisão Normativa TCU 113/2011	Prorroga data fixada no Anexo I da Decisão Normativa TCU nº 107, de 27 de outubro de 2010, para envio dos relatórios de gestão do exercício de 2010.
Resolução TCU 244/2011	Altera dispositivos da Resolução TCU nº 234, de 1º de setembro de 2010, que estabelece diretrizes a serem observadas pelas unidades internas do Tribunal na elaboração das normas previstas em Instrução Normativa do TCU e no tratamento das peças e conteúdos relacionados à prestação de contas das unidades jurisdicionadas.
Decisão Normativa 108/2010	Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos responsáveis devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2011, especificando a organização, a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010.
Portaria TCU 123/2011	Dispõe sobre orientações às unidades jurisdicionadas ao Tribunal quanto ao preenchimento dos conteúdos dos relatórios de gestão referentes ao exercício de 2011.
Decisão Normativa TCU 117/2011	Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão as contas de 2011 julgadas pelo Tribunal, especificando a forma, os prazos e os conteúdos das peças complementares que as comporão, nos termos dos arts. 4º, 5º, 9º e 13 da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010.
Decisão Normativa TCU 119/2012	Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2012, especificando a organização, a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010.
Decisão Normativa TCU 121/2012	Altera redação e inclui unidades no Anexo I, altera texto dos itens 10.1 e 10.2 da Parte A do Anexo II, altera texto do item 40 e inclui os itens 41, 42, 43, 44 e 45 na Parte B do Anexo II, altera itens da Parte C do Anexo II, todos da Decisão Normativa TCU n.º 119, de 18 de janeiro de 2012.
Portaria TCU 150/2012	Dispõe sobre orientações às unidades jurisdicionadas ao Tribunal quanto à elaboração dos conteúdos dos relatórios de gestão referentes ao exercício 2012.
Decisão Normativa 124/2012	Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão as contas de 2012 julgadas pelo Tribunal, especificando a forma, os prazos de entrega e os conteúdos das peças complementares que as comporão, nos termos do art. 4º da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010.

¹⁵ A Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

ANEXO A - LEGISLAÇÃO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS TCU 2014-2016

(continuação)

Instrução Normativa TCU 72/2013		Altera a Instrução Normativa - TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010, que estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei 8.443, de 1992.
Decisão Normativa 127/2013		Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2013, especificando a organização, a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa nº 63, de 1º de setembro de 2010.
Portaria 175/2013	TCU	Dispõe sobre orientações às unidades jurisdicionadas ao Tribunal quanto á elaboração de conteúdos dos relatórios de gestão referentes ao exercício 2013.
Portaria 133/2013	CGU	Divulga a Norma de Execução nº 1/2013, que orienta os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal sobre os procedimentos relacionados à prestação de contas do exercício de 2012 e seguintes.
Decisão Normativa TCU 134/2014		Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2014, especificando a organização, a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa nº 63, de 1º de setembro de 2010.
Decisão Normativa TCU 132/2013		Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão as contas de 2013 julgadas pelo Tribunal, especificando a forma, os prazos de entrega e os conteúdos das peças complementares que comporão os processos de contas desse exercício, nos termos do art. 4º da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010.
Decisão Normativa TCU 139/2014		Altera a Decisão Normativa TCU 134, de 4 de dezembro de 2013, que dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2014, especificando a organização, a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU n.º 63, de 1º de setembro de 2010
Portaria 90/2014	TCU	Dispõe sobre orientações às unidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas da União quanto à elaboração de conteúdos dos relatórios de gestão referentes ao exercício de 2014, com base na Decisão Normativa TCU nº 134, de 2013.
Portaria 522/2015	CGU	Divulga a Norma de Execução nº 01/15 destinada a orientar tecnicamente os órgãos e entidades sujeitos ao Controle Interno do Poder Executivo Federal sobre os procedimentos relacionados à prestação de contas anual a ser apresentada ao Tribunal de Contas da União, relativa ao exercício de 2014 e seguintes.
Decisão Normativa 143/2015		Altera dispositivos das Decisões Normativas TCU 134/2013 e 140/2014, a fim de viabilizar a implantação do novo Sistema de Prestação de Contas (e-Contas), que entrará em vigor em março de 2015, abrangendo a prestação de contas do exercício de 2014.
Decisão Normativa 146/2015		Dispõe acerca das unidades cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2015, especificando a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010.
Decisão Normativa 147/2015		Dispõe sobre a relação das unidades prestadoras de contas cujos responsáveis terão as contas de 2015 julgadas pelo Tribunal e especifica a forma, os prazos e os conteúdos para a elaboração das peças de responsabilidade dos órgãos de controle interno e das instâncias supervisoras que comporão os processos de contas, nos termos do art. 4º da Instrução Normativa TCU 63, de 1º de setembro de 2010.
Portaria 321/2015	TCU	Dispõe sobre as orientações para a elaboração de conteúdos dos Relatórios de Gestão e de informações suplementares referentes ao exercício de 2015, bem como sobre a operacionalização do Sistema de Prestação de Contas, conforme as disposições da Decisão Normativa-TCU 146, de 30 de setembro de 2015.

ANEXO A - LEGISLAÇÃO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS TCU

2014-2016

(conclusão)

Decisão Normativa 154/2016	Dispõe acerca das unidades cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão e informações suplementares referentes à prestação de contas do exercício de 2016, especificando a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU 63, de 1º de setembro de 2010.
Decisão Normativa 156/2016	Dispõe sobre a relação das unidades prestadoras de contas cujos responsáveis terão as contas de 2016 julgadas pelo Tribunal e especifica a forma, os prazos e os conteúdos para a elaboração das peças de responsabilidade dos órgãos de controle interno e das instâncias supervisoras que compõem os processos de contas, nos termos do art. 4º da Instrução Normativa - TCU 63/2010.
Portaria 59/2017	TCU Dispõe sobre as orientações para a elaboração do relatório de gestão, rol de responsáveis, demais relatórios, pareceres, declarações e informações suplementares para a prestação de contas referentes ao exercício de 2016, bem como sobre procedimentos para a operacionalização do Sistema de Prestação de Contas, conforme as disposições da Decisão Normativa-TCU 154, de 19 de outubro de 2016.

Fonte: Elaboração própria com base na legislação do TCU.

ANEXO B

ANEXO B - RELAÇÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS ANALISADAS

(continua)

Instituição	Sigla
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS	UFGD
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO ALEGRE	UFCSPA
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA	UNIR
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC	UFABC
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA	UNIPAMPA
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS	UFT
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO	UNIVASF
UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA	UNILAB
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA	UNB
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA	UFBA
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL	UFFS
UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA	UNILA
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA	UFPB
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS	UFAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS	UNIFAL-MG
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE	UFCG
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS	UFG
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ITAJUBÁ	UNIFEI
UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA	UFJF
UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS	UFLA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO	UFMT
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL	UFMS
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS	UFMG
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO	UFOP
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS	UFPEL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO	UFPE
UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA	UFRR
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA	UFSC
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA	UFSM
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS	UFSCAR
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI	UFSJ
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO	UNIFESP
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE	UFS
UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA	UFU
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA	UFV
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE	UFAC
UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ	UNIFAP
UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS	UFAM
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI	UFCA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ	UFC
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO	UFES
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	UNIRIO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO	UFMA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DA BAHIA	UFOB
UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ	UFOPA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ	UFPA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ	UFPR
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ	UFPI

ANEXO B - RELAÇÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS ANALISADAS

	(conclusão)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA	UFRB
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO	UFRJ
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE	FURG
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE	UFRN
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	UFRG
UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA	UFESBA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ	UNIFESSPA
UNIVERSIDADE FEDERAL DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI	UFVJM
UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO	UFTM
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE	UFF
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZÔNIA	UFRA
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO	UFRPE
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO	UFRRJ
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO	UFERSA
UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ	UTFPR

Fonte: Consulta realizada no *Site* e-MEC (<http://emec.mec.gov.br/>) - Instituições de Educação Superior e Cursos Cadastrados. Busca por: Instituição de Ensino Superior, Categoria Administrativa: Pública Federal, Organização Acadêmica: Universidade. Consulta realizada no dia 26 de janeiro de 2018.